



HAL
open science

Les collectivités locales sous Vichy : Ruptures et continuités entre deux Républiques

Bernard Hirsch

► **To cite this version:**

Bernard Hirsch. Les collectivités locales sous Vichy : Ruptures et continuités entre deux Républiques.
Droit. Université Lumière - Lyon II, 2022. Français. NNT : 2022LYO20018 . tel-04071455

HAL Id: tel-04071455

<https://theses.hal.science/tel-04071455v1>

Submitted on 17 Apr 2023

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.



N° d'ordre NNT : 2022LYO20018

THÈSE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

École Doctorale : ED 492 Droit

Discipline : Droit public

Soutenue publiquement le 5 décembre 2022, par :

Bernard HIRSCH

Les collectivités locales sous Vichy.

Ruptures et continuités entre deux Républiques.

Devant le jury composé de :

Renaud PAYRE, Professeur des Universités, Institut d'Études Politiques de Lyon, Président

Grégoire BIGOT, Professeur des Universités, Université de Nantes, Rapporteur

Nicolas KADA, Professeur des Universités, Université Grenoble Alpes, Rapporteur

Anne-Sophie CHAMBOST, Professeure des Universités, Sciences politiques Lyon, Co-Directrice de thèse

Marie-Odile NICOUD, Maîtresse de conférences, Université Lumière Lyon 2, Co-Directrice de thèse

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « [Paternité – pas d'utilisation commerciale - pas de modification](#) » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.



FACULTÉ DE DROIT
JULIE - VICTOIRE
DAUBIÉ

ÉCOLE
DOCTORALE
— 492 —

Les collectivités locales sous Vichy : ruptures et continuités entre deux Républiques

Thèse présentée et soutenue publiquement le 5 décembre 2022

Pour l'obtention du grade de Docteur en droit public

Par M. Bernard Hirsch

Directrices de thèse

Directrice de thèse : Madame Anne-Sophie Chambost, professeure d'histoire du droit à l'Institut d'études politiques de Lyon

Codirectrice de thèse : Madame Marie-Odile Nicoud, maître de conférences en droit public à l'Université Lyon2

Suffragants

Monsieur Grégoire Bigot, professeur d'histoire du droit et des institutions à l'Université de Nantes, rapporteur

Monsieur Nicolas Kada, professeur de droit public à l'Université Grenoble Alpes, rapporteur

Monsieur Renaud Payre, professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Lyon

Avertissement

L'université de Lyon 2 n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions sont considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Mes remerciements s'adressent tout d'abord à mes directeurs de thèse.

Monsieur Guillaume Protière, qui a validé mon sujet de recherche et qui m'a accompagné pendant cinq années. Nos échanges ont toujours été fructueux et ses conseils m'ont permis de canaliser ma passion pour la période de Vichy sous l'angle historique et de réorienter cette appétence vers une approche juridique apte à formaliser ma thèse.

Mes deux directrices de thèse qui, malgré un emploi du temps chargé, ont accepté de reprendre le flambeau à compter de janvier 2022 :

Madame Anne-Sophie Chambost, directrice de thèse et Madame Marie-Odile Nicoud, codirectrice de thèse, qui, par leurs précieux éclairages dans la lecture de mes différents documents, m'ont conforté dans l'approche juridique de ma thèse et ont su, par leur approche rigoureuse des différents thèmes exposés, me faire surmonter la difficulté d'aborder certains développements complexes à exposer.

J'adresse également mes remerciements à tous ceux qui constituent mon environnement proche, et qui par leur présence affectueuse, m'ont permis de me consacrer à cet engagement long de l'écriture d'une thèse : Mathieu, Carole, Ludo, Lino, Marie, Julien, Adam, Eliot, Monique, Jean-Claude, Isabelle, Christophe, Ilona, Samuel, Siff, Michèle.

Avec une attention particulière adressée à Carole et Robin pour leur aide précieuse dans l'ordonnancement numérique de la thèse.

Et pour Christine qui, quotidiennement, a subi cette thèse, mais sans qui, rien de ce qui a été ne serait. Ce que la pudeur n'incite pas à dire doit cependant être exprimé.

Sommaire

Introduction.....	p.3
Partie I. Vichy et les collectivités locales : une conception traditionaliste des autorités locales comme socle du nouvel État français, en rupture avec la conception républicaine.....	p.37
Titre I. L'élaboration d'un socle idéologique et juridique attentatoire aux libertés locales et aux libertés individuelles.....	p.38
Chapitre 1. Le régime de Vichy : une vision de l'organisation locale modelée à l'aune idéologique des courants conservateurs.....	p.39
Chapitre 2. Le cadre et la mise en œuvre d'un dispositif autoritaire et discriminatoire : ordonnancement et positionnement du schéma des collectivités.....	p.89
Titre II. Les impacts du corpus idéologique de Vichy sur l'organisation des collectivités locales et leurs relations avec l'État français : rupture institutionnelle avec le système républicain.....	p.139
Chapitre 1. Une organisation territoriale remodelée par le pouvoir exécutif de Vichy.....	p.140
Chapitre 2. Des représentations locales au service de la Révolution nationale.....	p.188
Partie II. La résistance de la conception républicaine des autorités locales : continuité de Vichy et la France libre, à la IVe République.....	p.238
Titre I. De Vichy à la IVe République : continuité organisationnelle dans la construction du système local.....	p.241
Chapitre 1. Les réalisations de Vichy : bases d'organisations de la restructuration des collectivités locales.....	p.242
Chapitre 2. Les projets non aboutis de Vichy : exploration inachevée de la matrice initiale.....	p.289
Titre II. Reconstruire le système local : des projets de la France libre (1940-1944) à leur réalisation (1945), une structuration marquée par les concepts vichystes.....	p.333
Chapitre 1. Les projets de la France libre et des partis en matière d'organisation des collectivités locales.....	p.334
Chapitre 2. Les fondements de la reconstruction territoriale par le pouvoir légitime (1944-1946).....	p.379
Conclusion.....	p.418

Sigles et abréviations utilisés

AN	Archives nationales
BBC	British Broadcasting Corporation
CDL	Comité départemental de libération
CFLN	Comité français de libération nationale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGE	Comité général d'études
CGQJ	Commissariat général aux questions juives
CGT	Confédération générale du travail
CLL	Comité local de libération
CNR	Conseil national de la Résistance
CODER	Commission de développement économique régional
CPL	Comité parisien de libération
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDHC	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
DGEN	Délégation générale à l'équipement national
DIR.	Direction
FFI	Forces françaises de l'intérieur
FN	Front national
FTP	Francs-tireurs partisans
GPRF	Gouvernement provisoire de la République française
IGAME	Inspecteur général de l'Administration en mission extraordinaire
JO	Journal officiel (IIIe et IVe Républiques)
JOEF	Journal officiel de l'État français
JOFL	Journal officiel de la France libre 1940-1943
JORF	Journal officiel de la République française 1943-1944 (France libre)
MBF	Militärbefehlshaber in Frankreich (Commandant militaire allemand en France)
MLN	Mouvement de libération nationale
MRP	Mouvement républicain populaire
OCM	Organisation civile et militaire
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPHLM	Office public d'habitations à loyer modéré
PC	Parti communiste
PCF	Parti communiste français
PPF	Parti populaire français
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RNP	Rassemblement national populaire
SFIO	Section française de l'internationale ouvrière
SOL	Service d'ordre légionnaire
STO	Service du travail obligatoire

Épigraphe

« Les gouvernements prétendent convaincre les peuples qu'ils sont ingouvernables et, pour les rendre gouvernables, ils ne songent qu'à renforcer la puissance, déjà énorme, de l'État. Mais ce n'est pas l'État qu'ils renforcent, c'est l'administration, qui deviendra bientôt cette équipe de techniciens tout-puissants, incontrôlables, irresponsables, instrument nécessaire de la prochaine, de la très prochaine dictature universelle. Il n'est d'État que dans un pays libre. Un pays libre est un pays qui compte une certaine proportion d'hommes libres. C'est ce nombre plus ou moins grand d'hommes libres qui fait la légitimité, la dignité, l'honneur de l'État. [...] L'État n'est rien s'il n'a son compte d'hommes libres capables non seulement de le servir, mais de le penser, de se faire de lui une idée juste et claire, acceptable par tous. Il faut donc refaire des hommes libres. [...] Français, ô Français, si vous saviez ce que le monde attend de vous »¹.

Georges Bernanos

« Il est donc incontestable, et c'est la maxime fondamentale de tout le droit politique, que les peuples se sont donné des chefs pour défendre leur liberté et non pour les asservir. Si nous avons un prince, disait Pline à Trajan, c'est afin qu'il nous préserve d'avoir un maître »².

Jean-Jacques Rousseau

« [C]'est l'observation des faits présents qui permet de mieux comprendre les phénomènes passés, et c'est l'approfondissement du passé qui ouvre l'accès à ce qui s'accomplit sous nos yeux »³.

Norbert Elias

« Il est bien vrai que tous les États sont nés de la violence [...] »⁴.

Raymond Aron

¹ Georges Bernanos, *Français, si vous saviez...*, Gallimard, Folio essais, 2019, p. 18.

² Jean-Jacques Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes (1754)*, Editions Les Echos du Maquis, 2011, p.56.

³ Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, éd. Pocket, 2003, p. 299.

⁴ Raymond Aron, préface *Le prince* de Machiavel, Le livre de poche, 1962, p.10.

Avant-propos : Une amnésie soigneusement entretenue

Pourquoi revenir sur cette période du régime de Vichy, un espace-temps qui est peu évoqué dans l'immédiat après-guerre où la volonté de reconstruire et d'imaginer un nouveau modèle de société préoccupait dans une priorité première les acteurs politiques. Il apparaissait douloureux à ce moment de la Libération d'évoquer une France où les comportements s'étaient diversifiés, du courage le plus intègre à la veulerie et la lâcheté incarnées. Et la France, au contraire des États-Unis, n'est pas le pays le plus prompt à se retourner sur son passé lorsque celui-ci n'est pas forcément glorieux.

Que l'on songe au film-documentaire de Marcel Ophüls, *Le chagrin et la pitié*⁵, dont l'historique est parlant. La date de sortie du film est prévue pour septembre 1971. Cette même année, l'ORTF refuse de le diffuser à la télévision française. Jean-Jacques de Bresson, alors président de cette instance, « explique devant la commission des Affaires culturelles du Sénat que le *Chagrin* "détruit les mythes dont les Français ont encore besoin" »⁶. En 1971, le film est diffusé hors de France et notamment en Allemagne et *volens nolens* sur le territoire national dans les salles de cinéma. Il est enfin, et opportunément, diffusé pour la première fois à la télévision française, en 1981⁷.

Que l'on songe également à la déclaration du président Pompidou en 1972, pressé de se justifier quant à la grâce qu'il a accordée à Paul Touvier en 1971 : « *Allons-nous éternellement entretenir saignantes les plaies de nos désaccords nationaux ? Le moment n'est-il pas venu de jeter le voile, d'oublier ces temps où les Français ne s'aimaient pas, s'entre-déchiraient et même s'entre-tuaient ?* »⁸. Selon Georges Pompidou, il était donc inopportun d'évoquer une époque « où les Français ne

⁵ Le film sort de l'ombre la ville de Clermont-Ferrand dans le Puy-de-Dôme, qui a été occupée par les Nazis, entre 1940 et 1944. La population va réagir de différentes façons : certaines personnes vont s'engager dans la Résistance pendant que d'autres collaborent avec les Nazis et dénoncent leurs voisins. Marcel Ophüls évoque cette période troublée avec des images d'archives, des films de propagande et des interviews effectuées en 1969, où les habitants de Clermont se souviennent de leur vie dans la France de Vichy.

⁶ Henry Rousso, *Le syndrome de Vichy*, Paris, Seuil, Collection Points Histoire, 1987, p. 131.

⁷ En 2012, Ophüls indiquera : « *Le directeur général de l'ORTF était allé voir le Général à Colombey, pour lui demander ce qu'il devait faire de ce film qui évoquait des vérités désagréables* ». De Gaulle lui aurait répondu : « *La France n'a pas besoin de vérités ; la France a besoin d'espoir* ». Marcel Ophüls en a conclu : « *D'une certaine manière, je trouve cette réponse magnifique et d'une très grande classe. Mais on ne faisait pas le même métier, le Général et moi* », cité in *Ophüls, l'évadé du doc*, Télérama, n° 3260, p. 64, à l'occasion de la rediffusion du *Chagrin et la Pitié*.

⁸ Le président de la République est interrogé par Jacques Fourneyron, du *Progrès de Lyon*, lors d'une conférence de presse à l'Élysée, le 21 septembre 1972.

s'aimaient pas ». A toutes fins utiles, on peut préciser que l'expression était reprise de Charles Maurras qui avait intitulé de cette formule l'un de ses ouvrages⁹. Le président le savait-il et a-t-il utilisé cette formule à dessein ? Georges Pompidou, normalien, agrégé de lettres, homme de culture, pouvait-il méconnaître l'origine de cette formule ?

Dans la même veine, un autre film, documentaire politico-historique, *Français si vous saviez*¹⁰, filmé et élaboré en 1972, doit sortir en 1973. Le journal *Le Monde* fait état à l'époque des difficultés rencontrées pour sa diffusion (la commission de contrôle cinématographique, réunie en formation plénière à cette occasion, devait donner son visa) et surtout les motifs évoqués : « *le président de la commission de contrôle évoquait dans une conversation avec l'un des producteurs-distributeurs la possibilité que "ces films puissent troubler l'ordre public"* »¹¹. *Le Monde* rappelle : « *que le ministre des affaires culturelles a déclaré à plusieurs reprises et devant le Parlement, qu'il n'y avait pas (en France) de censure politique* »¹².

Faut-il donc mettre sous le boisseau cette période de l'Histoire de France peu reluisante à plus d'un titre ? Denis Peschanski s'interroge dans l'incipit d'un article écrit en 1988 : « *Peut-on faire l'histoire de Vichy ? Longtemps il y eut lieu d'en douter, tant l'histoire et la mémoire s'enchevêtrent quand une "guerre franco-française" est en jeu* »¹³. Replacer et resituer Vichy dans l'histoire de la France pose encore nombre d'interrogations : « *[...] Vichy n'a jamais trouvé de place stable et satisfaisante dans la mémoire historique française* »¹⁴.

Alors, Vichy, « *Un passé qui ne passe pas ?* »¹⁵. En tout cas, c'est la question qu'on peut légitimement se poser au regard de l'approche qui en a été pratiquée jusqu'au début des années 70. La révolution paxtonnienne de 1972¹⁶ bouleversera la lecture de cette période avec l'ouvrage *La France de Vichy*¹⁷.

⁹ Charles Maurras, *Quand les Français ne s'aimaient pas : Chronique d'une renaissance 1895-1905*, Nouvelle librairie nationale, Bibliothèque des œuvres politiques, Versailles 1928, 362 p.

¹⁰ Un film de Jacques Brissot, Luc Favory, André Harris, Alain de Sédouy, Film en trois parties pour raconter aux Français un demi-siècle de leur histoire : - En passant par la Lorraine. - Général nous voilà. - Je vous ai compris. Trois parties de 90 minutes.

¹¹ Article publié le 16 février 1973, « *Français si vous saviez ou les difficultés de sortir un film politique en France* ». C'est nous qui soulignons. NB : Les citations sont toujours en italique. Lorsque nous souhaitons souligner une partie de citation, celle-ci sera en caractères romains.

¹² *Ibid.*

¹³ Denis Peschanski, « Vichy au singulier, Vichy au pluriel. Une tentative avortée d'encadrement de la société (1941-1942) », *Annales. Economies, sociétés, civilisations*, 43^e année, N. 3, 1988, p. 639.

¹⁴ Éric Conan, Daniel Lindenberg, « Que faire de Vichy », *Revue Esprit*, mai 1992, n° 181, p. 9.

¹⁵ Éric Conan, Henry Rousso, *Vichy, un passé qui ne passe pas*, Gallimard, Collection Pluriel, 2013, 402 p.

¹⁶ Date de l'édition aux États-Unis.

¹⁷ Robert O. Paxton, *La France de Vichy*, Paris, Seuil, Collection Points Histoire, 1973, 375 p.

Introduction générale

L'approche de la période du gouvernement de Vichy dans ses rapports avec les collectivités locales doit être posée au regard d'une perspective historique. La compréhension de ladite période ne peut être effective que par une recontextualisation des événements de 1940 et le positionnement de la France dans un moment bouleversé. De ce fait, il convient de resituer le contexte politico-historique qui a permis l'installation du régime de Vichy (**Section 1**). Ce régime, si autoritaire qu'il a été, n'a pas rejeté le droit pour l'élaboration de ses structures et la construction d'un nouvel État, que ce soit dans ses composantes nationales comme dans les ramifications locales. Au contraire, un des fondements de ce régime a consisté à utiliser le droit pour parvenir à ses fins et justifier parfois l'injustifiable. La lecture positiviste de ce corpus juridique permet de s'interroger sur la complaisance dont ont fait preuve les professionnels du droit pendant cette période (**Section 2**). L'organisation de l'État français et son approche autoritaire de l'environnement local permettent de questionner le mode de gestion que le pouvoir central entend appliquer dans les relations qu'il envisage avec les collectivités locales. L'agencement de ces relations doit faire l'objet d'une analyse spécifique afin de mettre en évidence les particularités d'une organisation du milieu local en temps de guerre (**Section 3**).

Section 1 Le contexte politico-historique de l'installation du régime

Le régime de Vichy ne cesse d'être interrogé quant au fait de sa légitimité. Il l'a été dès l'origine et cette question interpelle encore les historiens, les politistes et les juristes (§ 1). Cela n'a pas empêché sa mise en place et son installation sur le territoire français (§ 2).

§ 1. Une affaire de légitimité mise en tension par le contexte politique

Dans l'histoire de la décentralisation et des collectivités locales, la période du gouvernement de Vichy (1940-1944) occupe une place et un moment spécifiques. L'idée de la légitimité de ce régime est toujours posée et le général de Gaulle, dès son appel radiodiffusé du 18 juin 1940, refusait d'ores et déjà de reconnaître une légitimité au futur gouvernement de Vichy dans les termes de cet appel : « *Des gouvernants de rencontre ont pu capituler, cédant à la panique, oubliant l'honneur, livrant le pays à la*

servitude »¹⁸. Plus tard, à la Libération, l'échange entre le général de Gaulle et Georges Bidault¹⁹ le 25 août 1944²⁰ montre bien que l'approche juridique et constitutionnelle de cette période sera complexe. Georges Bidault s'adresse alors à Charles de Gaulle : « *Mon général, nous vous demandons ici, au nom de la France résistante, de proclamer solennellement la République devant le peuple rassemblé* »²¹. Et le général de répondre : « *La République n'a jamais cessé d'être. La France libre, la France combattante, le Comité français de libération nationale l'ont tour à tour incorporée. Vichy fut toujours et demeure nul et non avvenu. Moi-même suis le président du gouvernement de la République. Pourquoi irais-je la proclamer ?* »²². Outre le fait de sa propre légitimité, le général de Gaulle pouvait arguer d'un texte officiel récent. En effet, la permanence de la République a été juridiquement établie par l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental²³, par les dispositions de son article 1²⁴. Il semble d'ailleurs étonnant que Georges Bidault n'ait pas eu ces dispositions en mémoire. Sans doute souhaitait-il une proclamation solennisée par la voix et le verbe de l'homme du 18 juin.

Il convenait de rappeler ici le contexte et les termes de cet échange qui a lieu le jour de la libération de Paris, et donc symboliquement de la France. Ce jour, de Gaulle prononce son célèbre discours²⁵ en la cathédrale de Notre Dame de Paris.

Ce dialogue est significatif de la manière dont sera abordé, pendant plus de 2 décennies après 1944, ce cycle de 4 ans que représente la période pendant lequel sévit le gouvernement de Vichy et qui fut longtemps occulté voire nié, non d'un point de vue historique²⁶ mais bien selon l'angle juridico-constitutionnel. Dans un autre domaine,

¹⁸ Texte de l'appel du 18 juin 1940, diffusé à la BBC le même jour.

¹⁹ Georges Bidault est alors coordinateur du Conseil national de la Résistance (CNR), à la suite de l'arrestation de Jean Moulin en juin 1943. Il fut également, entre autres, Président du gouvernement provisoire de la République française et Ministre des Affaires étrangères du 24 juin au 16 décembre 1946.

²⁰ Jour de la libération de Paris.

²¹ « *Comme cela avait été fait en 1870* », cité in Yves Durand, « La France dans la Deuxième Guerre Mondiale 1939-1945 », Armand Colin, Troisième édition, 2001, 192 p.

²² Cité in Jean Lacouture, « *De Gaulle (tome 1 Le rebelle)* », Seuil, 1984, p. 834. C'est nous qui soulignons.

²³ Ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, *JORF* du 10 août 1944, pp. 688-694, rectificatif p. 830.

NB : par convention, les références au journal officiel sont les suivantes :

JO : journal officiel pour les IIIe et IVe Républiques.

JOEF : journal officiel de l'État français pour la période du 11 juillet 1940 au 24 août 1944.

JOFL : journal officiel de la France libre 1940-1943.

JORF : journal officiel de la République française pour la France libre 1943-1944 (c'est d'ailleurs ainsi qu'il est libellé).

²⁴ « *La forme du Gouvernement de la France est et demeure la République. En droit celle-ci n'a pas cessé d'exister* ». C'est nous qui soulignons.

²⁵ « *Paris ! Paris outragé ! Paris brisé ! Paris martyrisé ! mais Paris libéré ! libéré par lui-même, libéré par son peuple avec le concours des armées de la France, avec l'appui et le concours de la France tout entière, de la France qui se bat, de la seule France [...]* ».

²⁶ Les productions en la matière ont été légion de la part des historiens et essayistes ; il n'est que de lire les bibliographies et les ouvrages de référence cités dans ces ouvrages.

celui de la science politique, où, après-guerre, les chercheurs ne se sont pas tout de suite aventurés, « *le terrain est presque vierge* », affirme Stanley Hoffmann en 1956²⁷. Quelques décennies plus tard, le constat est établi de la même manière par Jean-Pierre Le Crom : « *La production législative et réglementaire du régime de Vichy n'a pas fait l'objet, en tant que telle, de travaux universitaires avant les années 1990* »²⁸. Cet auteur rappelle que les principales synthèses²⁹ « *ne comprennent aucun chapitre consacré à la production normative* »³⁰. Il est vrai qu'il apparaît malaisé de se pencher sur cette période tant la recherche de documents est difficile : « *La procédure normative de Vichy est un de ces trous noirs du droit public français que les juristes préfèrent oublier* »³¹.

De manière générale, dans le domaine du droit public et notamment dans les ouvrages de droit constitutionnel, la période est quasi occultée et en tout cas très peu développée (une à quelques pages). Il en est de même dans les ouvrages de droit administratif qui, lorsqu'ils évoquent Vichy, le font comme d'une parenthèse historique peu significative, et pour l'organisation administrative du pays ne procèdent pour ainsi dire jamais à une présentation des collectivités locales.

En matière de fonction publique, le constat est à l'identique car la quasi-totalité des ouvrages n'aborde pas, ou très peu, le sujet, alors même que Vichy a été à l'origine des premiers statuts, que ce soit pour la fonction publique d'État (1941)³² ou pour la fonction publique communale (1943)³³ même si ce dernier statut n'a jamais été appliqué.

S'agit-il d'un manque d'intérêt (ou un désintérêt) pour cette période pourtant marquée juridiquement ou cette ignorance, cette méconnaissance sont-elles l'expression d'une volonté affichée ? Ou d'un état d'esprit amnésique qui se conforte dans le déni ? Les auteurs de ces ouvrages semblent avoir intégré une forme d'auto-censure qui a viré au « *black-out* » intellectuel, ainsi que l'exprime Danièle Lochak qui rappelle que :

²⁷ Stanley Hoffmann, « Aspects du régime de Vichy », *Revue française de science politique*, 1956, 6-1, p. 44.

²⁸ Jean-Pierre Le Crom, « Droit de Vichy ou Droit sous Vichy ? Sur l'historiographie de la production du droit en France pendant la Deuxième Guerre mondiale », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, N°9, septembre-décembre 2009., p. 1.

²⁹ Robert Aron (avec Georgette Elgey), *Histoire de Vichy*, Paris, Fayard, 1954, 2 vol., 766 et 511 p. ; Eberhard Jäckel, *La France dans l'Europe de Hitler*, Paris, Fayard, 1968, 554 p. ; Yves Durand, *Vichy (1940-1944)*, Paris-Bruxelles-Montréal, Bordas, 1972, 175 p. ; Robert O. Paxton, *La France de Vichy*, Paris, Seuil, coll. « Points Histoire », nouvelle éd. 1997, 475 p., cité in Jean-Pierre Le Crom, « Droit de Vichy ou Droit sous Vichy ? Sur l'historiographie de la production du droit en France pendant la Deuxième Guerre mondiale », *op. cit.*, p. 1.

³⁰ Jean-Pierre Le Crom, *op. cit.*, p. 1.

³¹ Denis Broussolle, « L'élaboration du statut des juifs de 1940 », *Le Seuil, Le Genre humain*, 1996/1, N° 30-31, p. 130.

³² Loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941 ; pp. 4211-4218.

³³ **Loi du 9 septembre 1943 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de la commune**, *JOEF* du 13-14 septembre 1943, pp. 2414-2415 et décret n° 2511 du 9 septembre 1943 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 5 de la loi n° 515 du 9 septembre 1943, *JOEF* du 13-14 septembre 1943, pp. 2415-2419.

« beaucoup d'ouvrages ont disparu des rayonnages de la bibliothèque Cujas (à commencer par la Revue du droit public de 1942[...]) »³⁴.

Si, en effet, « Vichy fut toujours et demeure nul et non avenu », il apparaît compliqué d'aborder sereinement cette période toute entière soumise aux passions. Eu égard à l'assertion gaullienne³⁵, et sous une forme ironique et presque provocatrice, Dominique Rousseau a disserté sur cette non existence³⁶, dans une analyse synthétique des thèmes légalité/légitimité du régime. Mais la vision gaulliste en niant que Vichy fut un État, admet par amalgame, selon cette lecture des faits, que ce régime ne peut pas constituer un État de droit³⁷, et par extension que les actes de droit, les productions normatives de ce régime n'ont pas créé d'effets de droit.

Or, Vichy a bien existé. Le Conseil d'État, en 2002 puis en 2018, se prononcera sans ambiguïté sur la responsabilité de ce régime³⁸. Cette période n'est pas un « trou noir » juridique, politique, historique. Nous pouvons même dire qu'à certains égards, elle a agi comme un marqueur et un révélateur. Car, quoiqu'on en dise, la réalité de Vichy sur les plans politique, juridique, historique ne peut plus être remise en cause : « *Le régime de Vichy a évidemment existé, et existé en tant qu'État* »³⁹.

Cet angle de vue a toute sa cohérence et (dé)montre justement que la compréhension de cette période ne peut se permettre de rejeter Vichy dans les oubliettes de l'Histoire. Que d'un point de vue politique, certains aient voulu écarter cette période trop encombrante (le chef de la France libre en premier), cela peut s'entendre dans le contexte particulier de la Libération, soumis à l'émotion d'avoir reconquis le territoire national. Mais l'existence de Vichy, en termes d'identification juridique, ne fait plus de doute. A cet égard, une décision récente du Conseil d'État vient conforter cette identification⁴⁰. Il s'agissait de se prononcer dans une affaire relative à la notion d'archives publiques. Dans cette décision rendue le 13 avril 2018, le Conseil d'État juge, en fondant sa décision sur l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de

³⁴ Danièle Lochak, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme », *Les usages sociaux du droit*, CURAPP-PUF, Paris, 1989, p. 254.

³⁵ « [...] fidèle à une tradition classique qui assimile la France à son État, de Gaulle refuse l'armistice et dénie toute légitimité au régime vichyste », cité in Olivier Wieviorka, *Nous entrerons dans la carrière, de la Résistance à l'exercice du pouvoir*, Le Seuil, Coll. XXe siècle, 1994, p. 18.

³⁶ Dominique Rousseau, « Vichy a-t-il existé ? », *Revue Le genre humain*, n° 28, 1994, pp. 97-106.

³⁷ « Après tout, Vichy était d'une certaine façon un État de droit, si l'on se fonde sur les critères purement formels : il y avait des textes que l'on appliquait, il y avait même une hiérarchie des normes, puisque les lois, quoique adoptées par Pétain seul, avaient une valeur supérieure à celle des décrets, il y avait un juge pour censurer les actes administratifs illégaux », cité in Danièle Lochak « Le juge doit-il appliquer une loi inique ? », *Le Seuil, Le Genre humain*, 1994/1, n° 28, pp. 36-37.

³⁸ Voir *infra*.

³⁹ Marc Olivier Baruch, « A propos de Vichy et de l'État de droit », *Bulletin du centre de recherche français à Jérusalem*, n°6, 2000, p. 62.

⁴⁰ Conseil d'État statuant au contentieux, Ass., 13 avril 2018, Association du Musée des lettres et manuscrits et autres, Req. N° 410939.

la légalité républicaine sur le territoire continental, que : « [...] revêtent le caractère d'archives publiques tous les documents procédant de l'activité de l'État quelle que soit la date à laquelle ils ont été produits, quel que soit leur état d'achèvement et quelle que soit l'intention de leur auteur [...] ». Ainsi, selon le Conseil d'État : « [...] la France libre et la France combattante et, par la suite, le Comité français de la libération nationale et le gouvernement provisoire de la République française, ont été, à compter du 16 juin 1940, dépositaires de la souveraineté nationale et ont assuré la continuité de la République [...] ». Ces termes pourraient amener à la conclusion que Vichy n'a jamais exercé une quelconque souveraineté sur le territoire français.

Mais à cet égard, il est précisé également, pour le gouvernement de Vichy, que : « Les actes de l'autorité de fait, se disant "gouvernement de l'État français" dont la nullité n'est pas expressément constatée dans la présente ordonnance⁴¹ [ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental] ou dans les tableaux annexés], continueront à recevoir provisoirement application [...] ». En outre, il est rappelé que : « Est sans incidence à cet égard la circonstance que les faits et agissements de l'autorité de fait se disant "gouvernement de l'État français" et de l'administration française qui en dépendait engagent la responsabilité de la puissance publique, le débiteur de cette responsabilité ne pouvant être que l'État⁴² ». Vichy est donc bien identifié comme « autorité de fait », et à ce titre, ce gouvernement a produit des actes dont les effets de droit peuvent s'appliquer puisque leur « nullité n'est pas expressément constatée ». L'existence juridique de cette instance, quelle que soit son appellation (Vichy, le gouvernement de Vichy, l'État français), est de ce fait consacrée par cette décision. Pendant cette période, ce régime a bien incarné le gouvernement français et existe en parallèle de l'autorité légale constituée par la France libre.

Une fois les termes de cette équation juridique posés, il convient de s'en rapporter aux faits, de même qu'aux textes et aux discours qui ont amené à ces faits. Et dans ce domaine, ainsi que le rapporte Mickaël Boulgakov : « Ce sont des faits. Et les faits sont la chose la plus obstinée du monde »⁴³.

L'approche, la recherche et l'analyse de la production réglementaire doivent inciter à fouiller le corpus vichyste, si désagréable et nauséabond puisse-t-il être dans son idéologie. Marie Saulnier Bloch va dans ce sens, lorsqu'elle écrit : « Au contraire, nous formulons ici l'hypothèse selon laquelle le prisme de Sigmaringen agit comme un révélateur des institutions et nous fait percevoir que la période de Vichy, jusqu'en août

⁴¹ C'est nous qui soulignons.

⁴² C'est nous qui soulignons.

⁴³ Mikhaél Boulgakov, *Le Maître et Marguerite*, Ed. Robert Laffont, 1993, p. 373 ; la formule est citée pour Lénine : « Les faits sont têtus », *Lettre aux camarades*, écrit le 17 octobre 1917 et paru les 1er, 2 et 3 novembre 1917 dans le journal *Rabotchi Pout*, n^{os} 40, 41 et 42.

1944, ne correspond pas à l'image d'une parenthèse de l'histoire de la France et de la République »⁴⁴. Cette référence a été également utilisée par Zeev Sternhell : « [...] *la France Vichysoise fait partie de l'histoire de France : elle n'est pas une simple parenthèse* »⁴⁵. Une thématique sur laquelle Danièle Lochak insiste : « *Pendant longtemps, la référence à Vichy s'est inscrite dans le registre exclusif de la rupture, qui concordait avec la métaphore de la "parenthèse"* »⁴⁶.

D'une part, le régime de Vichy n'a pas fait que succéder à la III^e République, mais il en a été la prolongation au vu d'un certain nombre de réalisations au cœur de l'infrastructure juridique et politique et d'autre part, Vichy a développé, conceptualisé et proposé des projets juridiques et constitutionnels, dont les idées ont été reprises sous la IV^e et la V^e République. Des idées adaptées, modélisées aux contextes et aux systèmes politiques de la Libération et de 1958 mais dont l'origine matricielle se situe bien à Vichy, ville et régime. On peut citer ici le projet de Constitution de Pétain, les provinces qui deviendront les régions, les statuts de la fonction publique (État et communale), les ordres professionnels. Certes, plusieurs de ces textes ne seront pas appliqués (Constitution, provinces, fonction publique communale) ou peu utilisés dans le temps (fonction publique d'État) mais ils serviront de références dans les projets ultérieurs.

S'interroger sur la légitimité du régime de Vichy permet certes, une analyse constitutionnelle appropriée pour déterminer l'environnement juridique sur lequel se fonde cette nouvelle organisation étatique. Mais, quelle que soit sa légitimité, le vent de l'Histoire est alors passé en permettant l'installation d'une force politique nouvelle.

§ 2. L'installation du régime de Vichy

Les défaites, par la fracture historique qu'elles imposent, accouchent le plus souvent de changements institutionnels : « *La défaite militaire s'accompagne souvent, dans les États modernes, d'un changement de régime* »⁴⁷. Aucun régime politique n'a survécu en France à une défaite militaire. A titre d'exemple, les règles politiques ont été bouleversées en 1815 et en 1871. Pour la période ici traitée « *la défaite des armées françaises [en 1940] a entraîné avec elle la chute de la III^e République comme celle*

⁴⁴ Marie Saulnier Bloch, *Le statut juridique du régime de Vichy : de Vichy à Sigmaringen : d'un statut l'autre* ; thèse de doctorat, Univ. Genève, 2016, no.D.925, pp. 10-11. C'est nous qui soulignons.

⁴⁵ Zeev Sternhell, *Ni droite ni gauche : L'idéologie fasciste en France*, Paris, Editions Complexe, 1987, p. 356.

⁴⁶ Danièle Lochak, « Conclusions : L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui », Clément Benelbaz, Charles Froger, Sébastien Platon, Bruno Berthier, *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui. Ruptures et continuités*, Dalloz, 2017, Thèmes et commentaires, p. 267.

⁴⁷ René Cassin « Un coup d'État. La soi-disant Constitution de Vichy », *Revue du droit public*, 2010, n° 3, p. 646 et s.

de 1870 la chute du Second Empire, ou la défaite de 1918 celle de l'Empire allemand »⁴⁸. Cette République a perdu sa légitimité en perdant la guerre. Le régime de Vichy est né de cette défaite de juin 1940. Certains, de manière orientée, ont pu évoquer des similitudes quant à la naissance de la IIIe République et Vichy⁴⁹.

Cependant, pour cette période 1940-1944, vont coexister deux Gouvernements prétendant tous deux à la légitimité : celui de Vichy et celui de la France libre, installé d'abord en exil à Londres, puis à Alger.

En terre métropolitaine française, et en quelques mois, sans intervention des occupants et donc de manière autonome selon l'approche historique « révélée » et soutenue par l'historien américain Robert. O. Paxton⁵⁰, se met en place une nouvelle organisation politique, « l'État français »⁵¹, un régime autoritaire dont la légitimité repose sur le maréchal Pétain (mais dont la légitimité constitutionnelle reste encore discutée de nos jours)⁵². Cette autonomie du régime de Vichy ne semble plus souffrir de nos jours de contradictions quant aux principes et aux analyses exposés par Robert O. Paxton.

En effet, cet historien américain, bénéficiant sans doute de la distance nécessaire pour aborder une période trouble en terre française, a pu procéder à une approche critique du régime de Vichy⁵³ dont l'histoire semblait figée, jusqu'à ces années 1970, par la version de Robert Aron⁵⁴. En abordant cette période, l'auteur montre que le régime de Vichy a bien mené une politique autonome (de l'occupant) dans son organisation, sa politique, ses projets⁵⁵. Cette autonomie s'illustre par les nombreuses décisions prises par l'État français sans demande expresse particulière des Allemands et allant parfois

⁴⁸ Henry Rousso, *Le régime de Vichy*, Que sais-je, PUF, 2016, p. 7.

⁴⁹ « *Le gouvernement du maréchal, issu, comme la IIIème République, d'une défaite militaire ayant entraîné la chute et la disparition du régime considéré, à tort ou à raison, comme responsable de cette défaite, était légal* ». Cité in Marcel Peyrouton, *Du service public à la prison commune*, Paris, Plon, 1950, pp. 103-104.

⁵⁰ Robert O. Paxton, *op. cit.*

⁵¹ C'est à compter du 4 janvier 1941 que le Journal officiel portera ce nouvel en-tête. Pétain justifiait cette nouvelle appellation dans les termes suivants : « *La substitution du mot "État français" au mot "République française" n'avait qu'un caractère provisoire. Cette substitution provient de l'application stricte du texte voté par l'Assemblée nationale qui me chargeait de promulguer (par un ou plusieurs actes) une nouvelle constitution de l'État français. Tant que cette constitution n'était pas promulguée, c'était bien le terme d'"État français" qu'il fallait employer. D'ailleurs, dans de nombreux textes officiels, on a continué à se servir des mots "République française"* », cité in Philippe Pétain, *Quatre années au pouvoir*, Paris, La Couronne littéraire, 1949, p. 33.

⁵² Voir Dominique Rousseau, *op.cit.*

⁵³ En 1957, René Rémond posait la question : « *Allons-nous laisser aux érudits étrangers l'honneur d'étudier seuls notre propre histoire nationale ?* », René Rémond, « *Plaidoyer pour une histoire délaissée. La fin de la IIIe République* », *Revue française de science politique*, 7^e année, n°2, 1957, p. 262.

⁵⁴ Robert Aron, *op. cit.*

⁵⁵ Même si l'auteur tempère quelque peu son jugement premier dans sa deuxième édition de 1997 en revenant sur un certain nombre d'éléments factuels.

bien au-delà de la politique de l'occupant (voir les textes sur le statut des Juifs pris dès 1940)⁵⁶ et les textes relatifs aux étrangers⁵⁷.

Dans l'un de ses ouvrages, l'historien anglais Julian Jackson montre que le livre de Paxton met en évidence les axes de la politique pétainiste : la recherche de collaboration avec l'Allemagne et un projet intérieur de régénérescence politique⁵⁸. Cette lecture critique de Vichy, que Paxton a pratiquée dans les années 1970, remettait en cause la version présentée par Robert Aron⁵⁹. Ce dernier reprenait en filigrane dans son ouvrage le thème de l'épée, symbolisé et représenté par l'action du général de Gaulle⁶⁰, et du bouclier, personnifié par Pétain. Cette thèse dont le Maréchal Pétain a voulu être lui-même l'illustrateur : « *De mon pouvoir, j'ai usé comme d'un bouclier pour protéger le peuple français (...) Chaque jour, un poignard sur la gorge, j'ai lutté contre les exigences de l'ennemi. L'occupation m'obligeait à ménager l'ennemi, mais je ne le ménageais que pour ménager les Français, en attendant que le territoire soit libéré* »⁶¹. A noter que ces propos figurent dans la seule déclaration que Pétain a faite devant la Haute Cour de justice lors de son procès en 1945. Mais il avait déjà utilisé la métaphore lors de son transfert à Sigmaringen : « *Si je n'ai pas pu être votre épée, j'ai essayé d'être votre bouclier* »⁶².

L'analyse et l'étude des archives, qu'elles soient françaises ou allemandes⁶³, ont depuis ces années 70, fait litière de la thèse du Vichy bouclier⁶⁴. Pour mémoire, les défenseurs de cette théorie arguaient de la politique pétainiste comme l'expression d'un pouvoir soucieux uniquement de préserver les Français et non comme une décision du maréchal Pétain s'engageant de manière univoque dans la collaboration. Depuis de nombreuses années, il est bien acté que Vichy n'agissait pas que sous la contrainte expresse de l'occupant. La politique menée par Vichy, notamment sur le territoire défini comme la zone libre, a bien obéi à une logique proprement française⁶⁵. Cette prise de conscience politique a été officialisée au plus haut niveau de l'État en 1995, lorsque

⁵⁶ Loi du 3 octobre 1940 portant statut des Juifs, JOEF 18 octobre 1940, p. 5323.

⁵⁷ Loi du 4 octobre 1940 sur les ressortissants étrangers de race juive, JOEF du 18 octobre 1940, p. 5324.

⁵⁸ Julian Jackson, *La France sous l'occupation 1940-1944*, Flammarion, 2018, p. 33.

⁵⁹ Robert Aron, *op. cit.*

⁶⁰ « *Eh bien ! Puisque ceux qui avaient le devoir de manier l'épée de la France l'ont laissé tomber, brisée, moi, j'ai ramassé le tronçon du glaive* », Charles de Gaulle (1890-1970), Allocution à la BBC, 13 juillet 1940. Charles de Gaulle, *Discours et messages, Pendant la guerre 1940-1946*, Le Livre de Poche, 1974, p. 17. Dans cette thématique, on peut rappeler que le général de Gaulle est l'auteur d'un ouvrage célèbre : « *Le fil de l'épée* », Ed. 10/18, 1962, 185 p., dans lequel il expose ses théories en matière d'armée, de défense et de pratique de la guerre.

⁶¹ Phillipe Pétain, *Quatre années au pouvoir, op.cit.*, p. 22 ; texte daté du 7 septembre 1946.

⁶² Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 55.

⁶³ Voir notamment l'ouvrage de l'historien allemand Eberhard Jäckel, *La France dans l'Europe de Hitler*, Fayard, 1968, 554 p.

⁶⁴ « *Si l'épée de la France, du fait de Vichy, resta bien courte, le "bouclier" de Vichy fut plutôt une haine, ou la tunique de Nessus* », ainsi que le note Stanley Hoffmann dans sa préface à l'ouvrage *La France de Vichy* de Robert Paxton, *op. cit.*, p. 13.

⁶⁵ Voir *infra* note 639.

Jacques Chirac, Président de la République, a reconnu que l'État français avait joué un rôle dans la déportation des Juifs⁶⁶. Dans un processus mémoriel, le droit va parachever ce retour sur le passé, commenté comme suit par Jacques Chevallier : « *Le droit intervient encore pour qualifier certains événements du passé: rompant avec la représentation selon laquelle le régime de Vichy n'avait pas le moindre lien de filiation avec l'État républicain (ordonnance du 9 août 1944), la loi du 10 juillet 2000, [...], attribue explicitement à "l'État français" la responsabilité des crimes racistes et antisémites commis pendant cette période [...]* »⁶⁷.

Le Conseil d'État reconnaîtra dans sa décision du 12 avril 2002 (arrêt Papon)⁶⁸, que les dispositions de l'ordonnance du 9 août 1944⁶⁹ n'exonèrent pas l'État de toute responsabilité pour les actes pris par l'administration de Vichy dans le cadre des persécutions antisémites, ceci impliquant que l'État français doit rendre compte de ses agissements quant aux crimes racistes et antisémites dont il est à l'origine.

Pour cette période de 1940 et afin d'illustrer de manière concrète que le nouveau pouvoir en place s'engage dans un projet construit en France, le maréchal Pétain déclare aux Français le 25 juin 1940 (après l'armistice signé le 22 juin 1940) : « *Un ordre nouveau commence*⁷⁰ ».

L'Assemblée nationale (selon l'acception d'alors, ce qui implique la Chambre des députés et le Sénat) est convoquée à Vichy et le 9 juillet 1940 les deux chambres adoptent, séparément, le principe selon lequel « *il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles* » de 1875 et notamment en utilisant l'article 8 de la loi du 25 février 1875⁷¹. Le déroulement de ces journées décisives et cruciales est exposé avec maintes précisions dans l'ouvrage de Robert Aron⁷² et notamment sur le rôle essentiel de Pierre Laval quant aux moyens employés pour trouver une majorité en mesure de voter les textes instaurant cet ordre nouveau. A ce moment, il apparaît comme l'homme fort de la situation et il montre un esprit de revanche vindicatif et hargneux à l'égard de la Chambre des députés qui l'a proprement remercié en 1936⁷³. Dès le 4 juillet, devant le

⁶⁶ Discours du Président de la République, le 16 juillet 1995, cérémonie de commémoration du 53ème anniversaire de la rafle du Vel' d'Hiv'.

⁶⁷ Jacques Chevallier, « Droit et mémoire », Mélanges en l'honneur d'Andrée Lajoie, (2010) 15-1, p. 647. Lex Electronica En ligne : <https://www.lex-electronica.org/s/325>.

⁶⁸ Conseil d'Etat, Assemblée, 12 avril 2002, M.Papon, Req. 238689.

⁶⁹ Ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine en France métropolitaine, *JORF* du 10 août 1944, pp. 688-694, rectificatif p. 830.

⁷⁰ Philippe Pétain, *op.cit.*, Appel du 25 juin 1940, p. 54.

⁷¹ « *Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit à la demande du président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles* ».

⁷² Robert Aron, Tome 1, Préambule, Chapitre III, pages 131-216, *op. cit.*

⁷³ Il est alors, en 1936, l'auteur de cette formule : « *Cette Chambre m'a vomé ; c'est moi qui vais la vomir* » ; cité in Edouard Bonnefous, *Histoire politique de la IIIème République, (1938-1940), La course vers l'abîme* PUF, 1967, p. 268.

Sénat réuni⁷⁴, il annonce de manière abrupte : « *La Constitution doit être réformée. Elle doit s'aligner sur les États totalitaires. L'institution des camps de travail doit être envisagée* »⁷⁵. Il déclare lors de la réunion des parlementaires du 5 juillet 1940 : « *Nous voulons détruire la totalité de ce qui est. Ensuite, cette destruction accomplie, créer autre chose qui soit entièrement différent de ce qui a été, de ce qui est* »⁷⁶. Cet argumentaire radical a été repris le lendemain 6 juillet par Xavier Vallat, député d'extrême droite, qui apporte alors son concours à Laval : « *Les institutions ont corrompu les hommes ; il faut changer les institutions. Mais les hommes ont aussi corrompu les institutions ; il faut aussi changer les hommes pour que revive la France* »⁷⁷. Le 10 juillet au matin, devant l'Assemblée réunie en session préparatoire au vote définitif, Pierre Laval ne ménage pas ses pairs : « *Ne vous y trompez pas, nous vivons maintenant sous un régime de dictature [...] Les Chambres auront une activité nécessairement réduite [...]* »⁷⁸. Dans cette affirmation, Laval ne se trompait guère quant aux conséquences de l'instauration d'un tel régime : « *En quatre ans à peine, malgré une marge d'action restreinte, le régime de Vichy a été l'un des plus répressifs et l'un des plus violents de l'histoire de France* »⁷⁹.

A titre de précision, le nouveau régime a indiqué : « *le gouvernement sait bien, d'ailleurs, que les groupes sociaux : famille, profession, communes, régions, existent avant l'État. Celui-ci ne doit donc pas empiéter sur les activités légitimes de ces groupes, mais il les subordonnera à l'intérêt général et au bien commun ; il les contrôlera et les arbitrera* »⁸⁰. Dès le 10 juillet, les structures locales sont évoquées dans la préparation du texte fondateur du régime de Vichy.

Le 10 juillet après midi, les deux chambres se prononcent sur un article de loi unique : « *L'Assemblée nationale donne tous pouvoirs au Gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du maréchal Pétain, à l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes une nouvelle constitution de l'État français. Cette constitution devra garantir les droits du travail, de la famille, de la patrie. Elle sera ratifiée par la nation et appliquée par les Assemblées qu'elle aura créées* ».⁸¹ Le vote n'est qu'une formalité dans le contexte ambiant où Laval a su manœuvrer pour obtenir une majorité⁸². Le résultat est

⁷⁴ Le Sénat se réunit, à Vichy, dans une salle de la Société des conférences médicales.

⁷⁵ Robert Aron, *op. cit.*, p. 156.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 162-163 ; des termes identiques seront repris dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle qui sera votée le 10 juillet : « *Il faut que le gouvernement ait tout pouvoir pour [...] détruire ce qui doit être détruit [...]* ».

⁷⁷ *Ibid.*, p. 167 ; on peut rappeler ici que Xavier Vallat fut nommé Commissaire général aux questions juives de mars 1941 à mai 1942.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 199. C'est nous qui soulignons.

⁷⁹ Henry Rousso, *Le régime de Vichy, op. cit.*, p. 119.

⁸⁰ Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle confiant les pleins pouvoirs au maréchal Pétain ; le texte n'est pas paru au journal officiel. C'est nous qui soulignons.

⁸¹ Loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, *JOEF* du 11 juillet 1940, p. 4513.

⁸² Il importe de rappeler que, ce 10 juillet 1940, il manque à l'appel les élus communistes nationaux qui ont été destitués suite au décret-loi du 26 septembre 1939 portant dissolution des organisations communistes, et que

sans appel avec 569 voix se prononçant en faveur du texte proposé : « *La grande majorité des parlementaires, de droite comme de gauche, ont accepté la mise à mort de la République, souhaité depuis longtemps par quelques-uns* »⁸³. À l'opposé, 80 députés se prononcent contre et formeront la fameuse « liste des quatre-vingts »⁸⁴. Le vote permet également de décompter 17 abstentions « déclarées », dont celle de Édouard Herriot, président de la Chambre des députés. Selon l'historien Robert O. Paxton, Laval n'a pas eu trop à forcer sur son talent politique pour obtenir un ralliement majoritaire : « *Laval n'a pas besoin de persuader ceux qui sont présents d'enterrer la constitution de 1875. La quasi-unanimité la condamne* »⁸⁵.

A partir de là, les dés sont jetés et de ce texte initial vont découler les autres textes dits constitutionnels, qui vont permettre la mise en œuvre de l'armature politico-idéologique du régime de Vichy. En effet, ce texte du 10 juillet crée le lien juridique entre les deux régimes selon Emmanuel Cartier et constitue : « *« formellement [la] transition constitutionnelle entre la III^e République et un ordre juridique nouveau* »⁸⁶. Par ailleurs, on peut noter que ces textes dits constitutionnels ne sont pas une création de 1940. En effet, Raphaël Alibert⁸⁷ a, dès 1935, proposé une refonte constitutionnelle : « *Dans un article paru en 1935 dans la Revue de droit constitutionnel, Alibert avait défini un projet de réforme constitutionnelle : c'est celui qu'il applique à Vichy* »⁸⁸.

En quelques textes (les quatre premiers actes constitutionnels des 11 et 12 juillet 1940⁸⁹), le nouveau régime concentre entre les mains d'un seul homme le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, sans autoriser le moindre contre-pouvoir, et en supprimant dans les faits, toute représentation élue, même au suffrage partiel. Mais en fait, il s'agit de pouvoirs auto-attribués. En effet, ces actes constitutionnels, sous la seule signature du maréchal Pétain, lui attribuent les fonctions de chef d'État en lui conférant la totalité des pouvoirs exécutif et législatif. Ces actes sont présentés comme suit :

Acte n° I par lequel Philippe Pétain déclare assumer les fonctions de chef de l'État français

180 élus étaient absents suite aux événements de la guerre, dont les 27 parlementaires embarqués sur le Massilia.

⁸³ Henry Rousso, *Le régime de Vichy*, op. cit., p. 21.

⁸⁴ Minoritaires mais sauvant l'honneur de la République parlementaire ; 23 sénateurs dont 14 Gauche démocratique, 7 SFIO et 2 non-inscrits ; 57 députés dont 29 SFIO, 13 radicaux socialistes, 6 Gauche indépendante ou apparentés, 3 ex communistes, 2 Alliance des républicains de gauche et des radicaux indépendants, 2 démocrates populaires, 1 républicain indépendant et 1 non inscrit.

⁸⁵ Robert O. Paxton, op. cit., p. 39.

⁸⁶ Emmanuel Cartier, *La Transition constitutionnelle en France (1940-1945). La reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique républicain*, LGDJ, 2005, p. 59.

⁸⁷ Raphaël Alibert, maître des requêtes au Conseil d'État, professeur à l'École libre des sciences politiques, nommé garde des Sceaux du gouvernement de Vichy du 12 juillet 1940 au 27 janvier 1941.

⁸⁸ Robert Aron, op. cit., tome 1, p. 302.

⁸⁹ Actes constitutionnels I, II et III du 11 juillet 1940, JOEF du 12 juillet 1940, pp. 4517-4518 et IV du 12 juillet 1940, JOEF du 13 juillet 1940, p. 4521.

Acte n° II fixant les pouvoirs du chef de l'État français

Acte n° III prorogeant et ajournant les Chambres

Acte n° IV relatif à la suppléance et à la succession du Chef de l'État

Certes, les Chambres, Sénat et Chambre des députés, conservent une existence mais elles sont ajournées jusqu'à nouvel ordre, avec ce trait d'ironie provocateur illustrant l'image du fait du prince : « *Ils ne pourront désormais se réunir que sur convocation du chef de l'État* »⁹⁰. Ajournées, elles le seront de manière définitive car le nouveau chef de l'État, compte tenu des pouvoirs dont il dispose et eu égard au contexte, ne s'engagera jamais dans cette disposition⁹¹. Les deux Chambres ne seront jamais réunies et leurs bureaux seront d'ailleurs supprimés en août 1942⁹². Ce qui provoquera l'ire des présidents des chambres, Edouard Herriot et Jules Jeanneney, et une lettre de protestation, datée du 31 août 1942⁹³, sera envoyée au maréchal Pétain⁹⁴.

Ce nouvel ordre des choses, posé par les actes constitutionnels de 1940, signifie la mort juridique de la IIIe République, situation illustrée par une formule lapidaire d'Emmanuel Berl : « *Aussi bien, cette mort, quoi que d'aucuns aient pu dire, n'a pas été irrégulière. Suspecte plutôt par l'excès de sa régularité : Pétain régnait depuis trois semaines quand les Chambres lui donnèrent les pouvoirs qu'en fait il détenait déjà* ».⁹⁵ L'abrogation de l'amendement Wallon, texte intégré dans la loi du 25 février 1875⁹⁶ relative à l'organisation des pouvoirs publics, venait confirmer cet acte de décès ; en effet, cet amendement, en instituant la fonction de président de la République, constituait le socle juridique de l'acte de naissance de la IIIe République. D'ailleurs, les termes employés dans l'acte constitutionnel n° 1 ne font pas référence à la République mais à « *l'État français* ». Et Pétain en conviendra lui-même un an après : « *Certes, notre démocratie parlementaire est morte* »⁹⁷.

⁹⁰ Acte constitutionnel n° III du 11 juillet 1940.

⁹¹ Seule exception : en novembre 1943, Pétain imagina convoquer les chambres pour faire approuver son projet de Constitution, conformément à la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 : « *Elle [la nouvelle constitution de l'État français] sera ratifiée par les Assemblées qu'elle aura créées* ». Cette initiative sera sans lendemain eu égard aux oppositions conjuguées des Allemands et de Laval.

⁹² Loi du 25 août 1942 concernant l'administration intérieure et la gestion financière du Sénat et de la Chambre des députés, *JOEF* du 26 août 1942, p. 2906.

⁹³ Cité par Dominique Chathuant in Jules Jeanneney, *Journal politique (septembre 1939-juillet 1942)*, Armand Colin, 1972, p. 318.

⁹⁴ Le positionnement de ces deux hauts personnages de l'État a été analysé et présenté dans l'article suivant : Jérôme Henning, « La résistance légale des Présidents des Chambres, Jules Jeanneney et Edouard Herriot, face au régime de Vichy (1940-1942) », *Cahiers Jean Moulin, Centre Lyonnais d'Histoire du Droit et de la Pensée Politique*, 2017, Résistance, ff10.24401/cjm.101ff. fihal-02094535f.

⁹⁵ Emmanuel Berl, *La fin de la IIIème République*, Gallimard, 2007, p. 49.

⁹⁶ Amendement Wallon adopté par l'Assemblée nationale le 30 janvier 1875 : « *Le Président de la République est élu à la pluralité des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible* » ; pour mémoire, cet amendement a été adopté à une voix de majorité.

⁹⁷ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message du 12 août 1941 au peuple français, p. 108.

Mais pour l'heure, Pétain invite les Français à « *un redressement intellectuel et moral* » et ce, par l'instauration d'un nouvel ordre : « *La Révolution nationale ne se fait pas contre l'oppression politique mais contre un ordre périmé. Elle s'accomplit au lendemain d'une défaite, sept ans après la révolution allemande, dix-huit ans après la révolution italienne, et dans un esprit tout à fait différent de ces deux révolutions historiques* ». ⁹⁸

Le nouveau chef de l'État, pour justifier son attitude, peut s'appuyer sur l'article 3 de l'armistice qui reconnaît la souveraineté du gouvernement français sur l'ensemble du territoire, sous réserve des droits de la puissance occupante ⁹⁹. Le gouvernement français garde ainsi la souveraineté entière sur la partie non occupée et une souveraineté théorique sur la zone occupée. De ce fait, dans le contexte de la défaite et de l'occupation (d'une partie) de son territoire, la France conserve un gouvernement et les lois sont françaises. La souveraineté du gouvernement français était reconnue sur l'ensemble du territoire et ce y compris dans la zone occupée par les allemands. Le maréchal Pétain, soucieux de rassurer les Français, et souhaitant peut-être s'en convaincre lui-même, l'énonce dans un de ses discours : « *Le gouvernement reste libre. La France ne sera administrée que par des Français* » ¹⁰⁰. Et il est vrai que, en tout cas pour la zone libre et jusqu'en novembre 1942, l'organisation politique sera assurée, représentée et tenue par des nationaux, que ce soit au niveau central ou pour le milieu local. Walter Stucki, ambassadeur de Suisse en France de 1938 à 1945, en atteste dans ses souvenirs : « *L'administration [dans la zone sud] continuait à être assurée par l'entremise de préfets, sous-préfets et maires français* » ¹⁰¹. Avec ces dispositions posées dans le texte d'armistice, la France a bénéficié d'un statut spécifique dans les pays d'Europe ravagés par la guerre : « *Elle [la France] demeure pour ses gouvernants l'unique pays ayant conservé une souveraineté réelle sur une portion importante de son territoire et une souveraineté de principe sur la totalité de celui-ci* » ¹⁰².

Cependant, il importe de noter que cette mise en place se fera dans le cadre de la collaboration, véritable stratégie du régime de Vichy dont les actions dépendent du bon vouloir de l'occupant. A ce titre, il suffit de faire référence au fait que, à compter du 16 août 1940, ce dernier contrôle toutes les lois françaises. Il fallait en effet, à compter de cette date « *admettre que tous les textes élaborés par le gouvernement français soient soumis à accord préalable des autorités allemandes* » ¹⁰³. En effet, le

⁹⁸ Déclaration de Pétain à la presse américaine, 22 août 1940, cité in Henry Rousso, *Le régime de Vichy*, op. cit., p. 24.

⁹⁹ Voir *infra* note 106.

¹⁰⁰ Philippe Pétain, op. cit., Appel du 25 juin 1940, p. 54.

¹⁰¹ Walter Stucki, *La fin du régime de Vichy*, Editions de la Baconnière, Neuchâtel, 1947, p. 18.

¹⁰² Jean-Paul Cointet, *Histoire de Vichy*, Plon, 1996, p. 120.

¹⁰³ Note interne du 22 août 1940, AN AJ40 539, cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 72.

Militärsbefehlshaber in Frankreich (MBF¹⁰⁴) impose que les textes publiés au Journal officiel, alors qu'ils ne lui ont pas été auparavant communiqués (pour les dispositions à appliquer en zone libre), « *comportassent dorénavant, dans leur texture même, une disposition expresse relative à cette limitation de leur champ d'application* »¹⁰⁵. De ce fait, la législation était appliquée en zone Nord comme en zone Sud sous condition d'autorisation par les Allemands.

Dans ces conditions, le gouvernement français est dépendant à l'égard de l'occupant qui dispose de la maîtrise de la publication au Journal officiel des textes législatifs et réglementaires et qui a également un droit de regard sur la nomination des hauts fonctionnaires. Le pouvoir du régime de Vichy s'est exercé en zone non occupée mais également en zone occupée, et ce conformément aux dispositions de l'article 3 de l'armistice signé à Rethondes le 22 juin 1940¹⁰⁶.

Une fois installé politiquement, le régime de Vichy se devait d'exister et de pérenniser son existence. Pour ce faire, il convenait d'architecturer l'État, les collectivités locales, la société civile. Le nouveau régime va alors se lancer dans une débauche réglementaire en produisant un corpus juridique foisonnant et complexe. Dans cette mise en œuvre, l'État français sera aidé, assisté par les spécialistes du droit, qu'ils soient professeurs de droit ou magistrats. Se réfugiant sous la bannière du positivisme, ils vont justifier l'arbitraire de nombreuses réglementations mais également valider des dispositions ignominieuses dans le domaine du droit des personnes.

Section 2. Approche analytique du corpus juridique de l'État français : la doctrine juridique sous Vichy, incarnation d'un positivisme complaisant aux dispositions discriminatoires ?

Pour légitimer son existence, le régime de Vichy s'est emparé du système juridique afin de se parer d'une aura de respectabilité. Ainsi, en insufflant dans les règles de droit les orientations de la Révolution nationale, il a établi son dogme politique que les

¹⁰⁴ Service du haut commandement militaire en France.

¹⁰⁵ AN AJ40 539, cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 73.

¹⁰⁶ Article 3 de l'armistice : « *Dans les régions occupées de la France, le Reich allemand exerce tous les droits de la puissance occupante. Le Gouvernement français s'engage à faciliter par tous les moyens les réglementations relatives à l'exercice de ces droits et à la mise en exécution avec le concours de l'Administration française. Le Gouvernement français invitera immédiatement toutes les autorités et tous les services administratifs français du territoire occupé à se conformer aux réglementations des autorités militaires allemandes et à collaborer avec ces dernières d'une manière correcte [...] Le Gouvernement français est libre de choisir son siège dans le territoire non occupé, ou bien s'il le désire, de le transférer même à Paris. Dans ce dernier cas, le Gouvernement allemand s'engage à apporter toutes facilités nécessaires au Gouvernement et à ses services administratifs centraux, afin qu'ils soient en mesure d'administrer de Paris les territoires occupés et non occupés* ». C'est nous qui soulignons.

praticiens du droit n'ont pas remis en question, par opportunité, par lâcheté ou par adhésion aux idées diffusées (§ 1). L'approche positiviste, invoquée à la Libération par ceux qui étaient incriminés pour se dédouaner de leur attitude, a eu des résonances jusqu'à l'époque actuelle (§ 2).

§ 1. Une doctrine juridique et un enseignement du droit sous l'emprise du politique

Le terme de perversité peut-il être utilisé à propos de l'emploi de celui de « statut » pour encadrer et réglementer l'organisation d'un groupe humain que sa seule judéité identifiait comme un groupe social susceptible de porter atteinte à la sûreté de l'État. Outre le fait que ce vocable, « la race juive », ne s'inscrit pas dans l'univers juridique, la seule perversité n'expliquerait pas à elle seule le phénomène oppressif et persécuteur envers les Juifs. A ce moment de son histoire, l'État français ne sombre-t-il pas dans l'obscurité déliquescence de la « *banalité du mal* », ce concept mis en lumière par Hannah Arendt dans son ouvrage *Eichmann à Jérusalem*¹⁰⁷ ? Vichy a voulu se prémunir et couvrir d'une garantie juridique ses exactions discriminatoires et racistes. Dans ce contexte et eu égard à cette façon d'utiliser et de banaliser un ensemble de dispositions juridiques, s'« *intéresser au droit et à ses "révolutions" permet donc de souligner les rapports entre le droit, les juristes et le pouvoir politique* »¹⁰⁸.

L'État français fut grandement aidé, épaulé voire soutenu dans ses actions discriminatoires par les milieux universitaire et judiciaire, tous ordres confondus : « *Conforté par des juristes- conseillers d'État ou professeurs de droit – qui estimèrent de leur devoir d'aider à appliquer ou à expliquer l'antisémitisme d'État, le pouvoir eut également recours au professionnalisme d'une administration pour faire de l'exclusion des fonctionnaires juifs un dossier administratif parmi d'autres [...]* »¹⁰⁹. Quarante ans après Vichy, les jugements sont parfois abrupts sur le comportement des juristes : « *Pour Pierre Bourdieu, la vocation historique des facultés de droit est de former "des agents d'exécution capables de mettre (les lois) en application sans les discuter ni les mettre en doute, dans les limites des lois d'un ordre social déterminé" (Homo academicus, éd. De Minuit, 1984)* »¹¹⁰.

Dans la mise en place de ses structures, le nouveau régime bénéficie de l'aide quasi sans réserve du Conseil d'État, la plus haute juridiction administrative, supposée

¹⁰⁷ Hannah Arendt, *Les origines du totalitarisme, Eichmann à Jérusalem*, Ed. Gallimard, 2005, 1624 p.

¹⁰⁸ Martine Kaluszynski, « "Révolutions" intellectuelles dans le droit », Christophe Charle, Laurent Jean-Pierre, *La vie intellectuelle en France, Tome 2 : de 1914 à nos jours*, Le Seuil, 2016, 978-2-02-108143-5 (hal-01563155v2), p. 622.

¹⁰⁹ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 166.

¹¹⁰ Anne-Sophie Chambost, Avant-propos, cité in Christelle Gazeau (Dir.), « Résistance », *Cahiers Jean Moulin*, 2015, p. 5.

constituer un rempart républicain, et qui pourtant, exerce à propos des lois les plus contraires aux droits humains fondamentaux¹¹¹ un positivisme juridique rigoureux, apportant ainsi une contribution décisive à la légitimation du nouveau régime.

L'attitude et l'intervention des professionnels du droit ne manque pas d'interpeller les observateurs de cette époque : « *Les revues juridiques et les professeurs les plus respectables commentèrent les lois antijuives de Vichy sur le ton du détachement scientifique* »¹¹². Les auteurs, Robert O. Paxton et Michaël R. Marrus, citent alors les interventions écrites de Roger Bonnard, Etienne-Hyppolite Perreau, Gaston Jèze, Georges Ripert¹¹³, tous enclins à analyser de façon neutre et objective les dispositions contenues dans le statut des Juifs. Certains vont même plus loin puisqu'ils en viennent à épouser le corpus véhiculé par l'administration de Vichy : « *Le tout premier manuel de droit constitutionnel publié sous le nouveau régime, ouvrage d'un professeur à la faculté de droit de Dijon [Georges Burdeau], répétait presque mot pour mot les injonctions de Xavier Vallat : "Il faut d'abord éliminer ou mettre hors d'état de nuire les éléments étrangers ou douteux qui s'étaient introduits dans la communauté nationale [...] Étant donné ses caractères ethniques, ses réactions, le Juif est inassimilable. Le régime considère donc qu'il doit être tenu à l'écart de la communauté française"* »¹¹⁴.

Accomplissant leur œuvre intellectuelle d'analystes de la chose juridique, ces universitaires ont considéré qu'il fallait en rester au strict principe de l'interprétation neutre du texte et accepter ce dernier en tant que tel sans remettre ses fondements en cause : « *Ainsi, la doctrine sous Vichy a accompli sa tâche de manière mécanique sans état d'âme avec une conscience strictement professionnelle légitimant ainsi "la règle rien que la règle, rien que le commentaire de la règle !"* »¹¹⁵.

Une fois que le statut des Juifs sera promulgué, une partie des universitaires va s'emparer de ce droit et l'intégrer à leurs cours et à la doctrine : « *Alors même que le Statut des Juifs ne reste en vigueur que durant une courte période, une partie des juristes français se consacre à l'intégration de la nouvelle qualité de juif au sein du système juridique. Certains d'entre eux n'hésitent pas à considérer le droit antisémite comme une "nouvelle branche" du droit et s'efforcent de le concilier avec le principe*

¹¹¹ Voir *infra* note 251. Ces droits seront clairement identifiés lors des jugements du tribunal de Nuremberg. Philippe Sands en explique le cheminement juridique dans son ouvrage : *Retour à Lemberg*, Le Livre de Poche, 2022, 757 p.

¹¹² Robert O. Paxton, Michaël R. Marrus, *Vichy et les Juifs*, Le Livre de poche, Biblio essais, 2004, p. 198.

¹¹³ Roger Bonnard (1878-1944), doyen de la faculté de droit de Bordeaux sous Vichy, Etienne-Hippolyte Perreau (1868-1943), professeur honoraire à la faculté de droit de Toulouse, Gaston Jèze (1869-1953), professeur de droit public, directeur de la *Revue de droit public* (de 1904 à 1953), Georges Ripert (1880-1958), doyen de la faculté de droit de Paris, membre du Conseil national de Vichy, secrétaire d'État à l'instruction publique et à la jeunesse du 6 septembre au 13 décembre 1940.

¹¹⁴ Georges Burdeau, *Cours de droit constitutionnel*, Paris, 1942, pp. 189-191, cité in Robert O. Paxton, Michaël R. Marrus, *op. cit.*, p. 199.

¹¹⁵ Aurore Benadiba, « Pour une responsabilité éthique et réflexive de la doctrine », *Revue du notariat*, 118 (2), 2016, p. 268., en citant Henri Dupeyroux, « Les Grands Problèmes du Droit. Quelques réflexions personnelles, en marge », (1938), *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique* 7, 32.

d'égalité de tradition républicaine »¹¹⁶. Car le droit antisémite constituera alors un des développements présentés dans certains ouvrages de droit, selon des analyses et des développements diversement orientés : « *Sur les trente-huit ouvrages étudiés, sept (comportant huit occurrences) relèvent de la "contestation" et huit (comportant onze occurrences) relèvent de la "légitimation"* ». S'y ajoutent « *cinq manuels qui approuvent, à des degrés divers, ces mesures [relatives au statut des Juifs]* »¹¹⁷.

Cette approche diversifiée montre André Hauriou qui « *évoque, sans le commenter, le statut à propos du recrutement des fonctionnaires* »¹¹⁸. Roger Bonnard, quant à lui, est l'auteur d'un manuel, dont « *[...] Celui de 1943, évoquant les "conditions générales d'accès à la fonction publique" place les mesures d'exclusion sous les auspices du "principe d'égalité"* »¹¹⁹. Enfin, de manière explicite, un ouvrage de droit va au plus loin dans l'interprétation en établissant un lien direct entre race et religion. Il s'agit du Traité élémentaire de Droit civil de MM Planiol, Ripert et Boulanger¹²⁰, avec une démarche qui constitue, de ce fait, « *[...] une seule apologie ouvertement fondée sur les critères raciaux et religieux : "la religion est dans beaucoup de pays le signe le plus sûr de la race. Il peut alors être tenu compte de la religion pour établir un droit racial"* »¹²¹.

Mais quel que soit le degré d'implication de leurs commentaires dans leurs manuels, les enseignants universitaires, à partir du moment où ils ne remettaient pas en cause le texte initial, participaient, peu ou prou, à l'installation de l'État français en le légitimant dans une base juridique : « *Les facultés de droit participent à "l'œuvre de restauration nationale", en forgeant "par l'étude de l'histoire, de l'économie et du droit des esprits capables de créer du nouveau"* »¹²². La place des professeurs d'université était essentielle dans la chaîne de transmission des concepts du nouveau pouvoir en place, de par leur statut éminent dans la société française, mais également par le relais de leurs étudiants. Dans ce contexte, il est possible de dire avec Silvia Falconieri : « *Un rôle primordial dans la diffusion et dans l'approfondissement du Statut des Juifs est joué par l'enseignement* »¹²³. Et cette attitude, ces professeurs l'ont assumée en toute

¹¹⁶ Silvia Falconieri, « Le "droit de la race". Apprendre l'antisémitisme à la faculté de droit de Paris (1940-1944) », *Clio@Themis, Revue électronique d'histoire du droit*, n° 7, mars 2014.

¹¹⁷ Dominique Gros, « Le « statut des juifs » et les manuels en usage dans les facultés de Droit (Partie 2) », *Cultures & Conflits*, n° 9-10, 1993, pp. 154-171.

¹¹⁸ *Ibid.* p. 157.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 159.

¹²⁰ Marcel Planiol, Traité élémentaire de Droit Civil, Edition nouvelle refondue par Georges Ripert, avec le concours de Jean Boulanger, LGDJ, 1942 ; cité in Dominique Gros, *Ibid.* p. 11.

¹²¹ *Ibid.* p. 6. Cette assertion figure dans le traité de la note précédente sous la rubrique "La personnalité et l'état", tome II, 1943, pp. 170-184.

¹²² AJ 16/1786, Faculté de droit. Année scolaire 1941-42. Rapport annuel du doyen. Concours de fin d'année. Tableau du personnel, Paris, Imprimerie administrative, p. 13. Cité in Silvia Falconieri, *op. cit.*

¹²³ *Ibid.*

conscience, car « [...] aucun juriste qualifié ne pouvait, dès juin 1941, ignorer les conséquences juridiques et pratiques de la "qualité de Juif" »¹²⁴.

En transposant l'adage de l'Ancien Régime « Le Roi ne peut mal faire » au statut constitutionnel du maréchal Pétain investi des pouvoirs législatif et réglementaire, c'était lui attribuer une infaillibilité de fait. Cette position est défendue de manière expresse, et comme une évidence par Georges Burdeau qui, dans son cours de droit constitutionnel de 1942 « considère que les fondements de la légitimité ont changé depuis la « révolution nationale », et que « la concordance entre le chef et l'idée de droit est à ce point parfaite que celle-ci doit sa figure au pouvoir qui l'incarne »¹²⁵. Étonnante déclaration que celle-ci, venant d'un constitutionnaliste formaté sous la IIIe République, mais qui découvre, sur le tard, la révélation du pouvoir et de la légitimité charismatiques qui, selon Max Weber « se caractérise par le dévouement tout personnel des sujets à la cause d'un homme »¹²⁶. Sujet, certes mais également professeur de droit public. Cette qualité ne lui a pas donné la distance nécessaire, ou alors, hypothèse plus plausible, le dispositif juridique proposé avait tout son assentiment. Cette hypothèse est confirmée lorsqu'il justifie les lois antisémites en vigueur (voir *supra*).

Mais dans le même temps, et avec cette démarche, les commentaires et les interprétations des juristes ne pouvaient que conforter et justifier le texte initial : « La représentation des juristes comme simples techniciens, dont le travail consisterait seulement à mettre en œuvre, à actionner le droit en vigueur, en s'abstenant de tout jugement de valeur sur son contenu et en faisant abstraction des convictions philosophiques ou politiques qu'ils peuvent avoir en tant que citoyens apparaît en effet illusoire : le juriste est toujours amené à adopter un point de vue sur les règles qu'il étudie ou qu'il est chargé d'appliquer ; par l'interprétation des énoncés juridiques à laquelle il se livre, il est bel et bien partie prenante au processus de production des normes juridiques »¹²⁷. Cette grille de lecture permet de considérer que les juristes, sous le régime de Vichy, sont allés au-delà de l'interprétation positiviste, en s'appropriant des concepts et en les justifiant, sans remettre en cause les fondements et les origines d'un texte. Cette démarche fut la leur, quant à l'examen et l'analyse qu'ils purent faire du statut des Juifs : « La doctrine, dès lors qu'elle acceptait de suivre le législateur sur son terrain et de raisonner avec les concepts et à l'intérieur du cadre logique définis par lui, entérinait par là même, quels que fussent par ailleurs ses

¹²⁴ Dominique Gros, « Le "statut des Juifs" et les manuels en usage dans les facultés de Droit (1940-1944) : de la description à la légitimation (Partie 1) », Cultures & Conflits [En ligne], 09-10 | printemps-été 1993, mis en ligne le 27 janvier 2003, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/415> ; DOI : 10.4000/conflits.415., p. 4.

¹²⁵ Dominique Gros, « Le droit antisémite de Vichy contre la tradition républicaine », *Le Seuil, Le Genre humain*, 1994/1, N° 28, p. 18.

¹²⁶ Jean-Marie Auby (Dir.), *op. cit.*, p. 10.

¹²⁷ Jacques Chevallier, Danièle Lochak, « Les juristes dans l'espace public », *Droit et société*, 2016/2, N° 93, p. 360.

sentiments profonds, la désignation des Juifs comme catégorie à part [...] Elle a donc facilité la mise en œuvre de la politique antisémite de Vichy et l'acceptation des persécutions à venir »¹²⁸. Il s'agit effectivement de conforter une construction juridique, bâtie sur la haine et le ressentiment¹²⁹, qui est censée donner une base légale à une politique fondée sur l'ostracisme : « *C'est pourquoi la construction doctrinale de la Révolution nationale n'est pas neutre, et sert tout entière ce programme politique* »¹³⁰.

En décryptant les dispositions de la loi pour identifier les situations où un métis juif devait être considéré comme « aryen » ou comme « juif », la doctrine a franchi un pas dans le degré d'interprétation et a procédé, en l'adoubant, à une « *transmutation de la logique antisémite en pure logique juridique* »¹³¹. Cette consécration juridique, bienheureuse pour le pouvoir vichyste, a permis d'étayer la légitimité dont veut se prévaloir le gouvernement de Vichy pour justifier sa politique discriminatoire et raciste.

L'utilisation de ces nouveaux critères va alors constituer une base de données filtrant les individus pour leur accès à la société française : « *Ces incapacités nouvelles – que, là encore, la doctrine va contribuer à légitimer – vont frapper non seulement les juifs et les enfants d'étrangers, mais aussi les francs-maçons et plus généralement tous les opposants que le régime se reconnaît, à commencer par les responsables des syndicats de fonctionnaires, qui en sont la bête noire* »¹³². L'appui apporté par les juristes, tant dans l'élaboration des textes que par leur interprétation eut un effet dévastateur. L'application des dispositions discriminatoires fut lourde de conséquences pour les personnes concernées. Si l'on veut se référer *stricto sensu* à un élément quantitatif, les chiffres parlent d'eux-mêmes : « *Le régime de Vichy et les collaborationnistes, [...], sont directement responsables de la condamnation de 135 000 personnes, de l'internement de 70 000 suspects (dont nombre de réfugiés politiques d'Europe centrale), de la révocation de 35 000 fonctionnaires* »¹³³.

Dans ce monde des juristes concernés, outre les professeurs de droit, les magistrats, qu'ils soient de l'ordre administratif, civil ou répressif, sont partie prenante à

¹²⁸ Danièle Lochak, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme », *op. cit.*, p. 277.

¹²⁹ « *La haine est une occasion de production juridique* », selon l'expression de P. Martin, « La haine, origine du droit », dans *Pouvoir et liberté. Études offertes à Jacques Mourgeon, Bruylant (Bruxelles)*, 1998, p. 238.

¹³⁰ Louis Terracol, *op. cit.*, p. 323.

¹³¹ Lochak Danièle, « Ecrire, se taire...Réflexion sur la doctrine française », *Le droit antisémite de Vichy. Contribution au colloque de Dijon sur « L'encadrement juridique de l'antisémitisme sous Vichy »* décembre 1994, *Le Seuil, Le Genre Humain*, 1996, n° 30-31, p. 435.

¹³² Marc Olivier Baruch, « A propos de Vichy et de l'État de droit », *Bulletin du centre de recherche français à Jérusalem, op. cit.*, p. 59.

¹³³ Henry Rousso, *Le syndrome de Vichy, op. cit.*, pp. 15-16. C'est nous qui soulignons, Note 10 : chiffres cités par Pierre Guiral, in *Les épurations administratives, XIXe-XXe siècles*, Genève, Droz, 1977, p. 103.

l'expression de cette doctrine favorable à Vichy et cette attitude leur permet de survivre professionnellement : « *Ceux [des magistrats] qui avaient servi Pétain et l'État français servaient désormais la République. L'idéologie du positivisme juridique triomphait : le juge est fait pour appliquer la loi, quelle qu'elle soit et quel que soit le régime politique dont elle est l'expression* »¹³⁴. C'est ce que firent dans une très grande majorité les magistrats français. Certains d'entre eux utilisèrent la spécificité de leur ordre, et notamment les juges répressifs, pour mesurer *a minima* leurs décisions, mais sans jamais remettre en cause le texte fondateur : « *Enfin, on observe d'une manière générale que les juges se sont attachés à réaliser des interprétations strictes, traitant comme normal un texte qui était d'exception* »¹³⁵.

L'attitude peu glorieuse de ces magistrats a laissé quelquefois la place à des exceptions. Ainsi, c'est un magistrat, Maurice Rolland, qui lance un appel sur Radio-Londres en mars 1944 : « *Magistrats de France, il n'est pas de texte qui puisse vous lier. Au-dessus de la loi écrite, il y a la loi morale. Dans la carence des lois, un magistrat n'a pour guide que sa conscience* »¹³⁶. La formule était synthétique, lapidaire mais ô combien significative.

D'aucuns s'interrogent alors sur l'alchimie entre le contexte historique et la fabrication d'un environnement juridique discriminatoire. La validation de cet environnement ne semble avoir été possible que par un terreau favorable à la propagation du système voulu par Vichy : « *Dans certains cas, il s'est agi d'un véritable phagocytage par le nouveau régime d'institutions vénérables, une entreprise qui bénéficie, là encore dans une logique totalitaire, de l'adhésion plus ou moins volontaire ou tacite des acteurs : comment comprendre autrement la facilité avec laquelle des mesures contraires à tous les principes républicains ont été acceptées, avalisées, commentées par les gardiens du droit sans que les institutions juridiques traditionnelles soient le moins du monde réformées (voir les travaux de Danièle Lochak) ?* »¹³⁷.

A titre d'exemple, on peut citer les mots qu'adressa Jules Jeanneney, président du Sénat, à Philippe Pétain, en janvier 1941 : « *Je réprouve la loi sur le statut des Juifs, avait dit Jeanneney à Pétain, [...], pour tout ce qu'elle a de contraire à la justice, au respect de la personne humaine, à la tradition française, comme aussi parce que les Allemands vous l'ont imposée. Elle est pourtant la loi. Obéissance lui est due* »¹³⁸. Ainsi avalisée, même à contrecœur, à un des plus hauts niveaux des institutions françaises, cette loi ne pouvait que se diffuser et s'appliquer sur la terre de France.

¹³⁴ Jean-Paul Jean (direction), « Juger sous Vichy, juger Vichy », *Histoire de la justice*, n° 29, 2019, intervention de Robert Badinter (préface), p. 9.

¹³⁵ Philippe Fabre, *op. cit.*, p. 28.

¹³⁶ Jean-Paul Jean (direction), « Juger sous Vichy, juger Vichy », *op. cit.*, p. 13.

¹³⁷ Henry Rouso, cité in Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, *op. cit.*, p. 262.

¹³⁸ Jules Jeanneney, *Journal politique : septembre 1939-juillet 1942*, Paris, 1972, p. 282, cité in Robert O. Paxton, Michaël R. Marrus, *op. cit.*, p. 213.

L'attitude des praticiens du droit en 1940-1944 a peu posé de questions au moment où la doctrine se prononçait sur les textes et notamment sur le statut des Juifs. Cette attitude a interrogé dans l'après-guerre et elle interroge toujours dans les débats actuels entre la lecture par le filtre du positivisme et l'approche d'un droit que nous qualifierons d'"éthique".

§ 2. Le débat contemporain sur le droit positif sous Vichy

Envisager et considérer un texte sous le seul prisme du droit pur, le droit positif, incite à méconnaître l'environnement historique, politique, social dans lequel ce texte a été fécondé. Les dérives inhérentes à cette attitude, lors de l'analyse d'une disposition juridique, enlèvent toute chair à sa compréhension et limitent, de ce fait, l'appréhension constructive du texte en question. Cela peut représenter également une forme de normalisation de l'innommable : « *Ce qui mérite réflexion et analyse, c'est, pour reprendre une formule de Jean Marcou dans la thèse qu'il a consacrée au Conseil d'État sous Vichy, le fait que "des juristes, sous l'Occupation, se sont mis à faire du droit antisémite, comme l'on fait du droit civil ou du droit administratif", classifiant, distinguant, et interprétant des normes en faisant totalement abstraction de leur contenu* »¹³⁹.

Certes, le débat n'est pas nouveau et les divergences enregistrées dans les échanges continuent encore de nos jours, entre ceux pour qui : « *il n'est en aucune manière nécessairement vrai que les règles de droit reflètent ou doivent refléter certaines exigences morales* » et ceux qui veulent croire, au contraire « *[qu']il existe certains principes de conduite humaine qui attendent d'être découverts par la raison humaine et auxquels les lois faites par l'homme doivent se conformer pour être valides* »¹⁴⁰.

Pour rentrer dans ce débat, il ne faut pas méconnaître le fait que le droit doit être envisagé comme objet social et qu'il est en même temps l'expression et le produit d'un rapport de forces sociales, politiques, économiques. En ce sens, l'expression juridique, à savoir la production législative et réglementaire, à compter de juillet 1940, n'est que le reflet posé en écrit de la mise en tension d'un contexte né d'une rupture historique. Dès lors, le droit n'est pas neutre car il représente (au sens d'une représentation) le nouveau pouvoir et il constitue un des lieux où s'incarnent et se cristallisent les rapports de pouvoir et de domination.

Si l'on en reste à un point de vue classique, la notion de droit est approchée par son autonomie et ce fait restreint son champ d'analyse à ce qui constitue son essence

¹³⁹ Danièle Lochak, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme », *op. cit.*, pp. 254-255.

¹⁴⁰ Herbert L. A. Hart, *Le concept de droit*, Bruxelles, publications de l'Université Saint-Louis, 1976, p. 224.

juridique. Herbert Hart résumait cet angle de vue comme suit : « *l'analyse ou l'étude des significations des concepts juridiques constitue une étude importante qu'il faut distinguer [...] des recherches historiques, des recherches sociologiques, et de l'évaluation critique du droit au regard de la morale, des finalités sociales, des fonctions, etc* »¹⁴¹.

Mais cette lecture positiviste du droit ne manque pas d'interroger et notamment lorsque cette démarche s'inscrit dans une époque troublée par des événements de guerre avec un occupant allemand qui pratique une politique d'exclusion et de discrimination dans son propre pays, et ce depuis au moins dix ans.

Dans son intervention précitée¹⁴², Danièle Lochak se livre à une attaque en règle du positivisme et surtout de la dogmatique positiviste, attaque qui apparaît forte et pertinente. Elle pointe la difficulté d'analyser une réglementation, à savoir le statut des Juifs, en décontextualisant les dispositions contenues dans ces textes. Les juristes d'alors n'ont-ils pas été « *les gardiens de l'hypocrisie collective* » selon l'expression de Pierre Bourdieu¹⁴³. Parmi les personnels chargés d'appliquer la loi, les magistrats, dans leur très grande majorité, ont appliqué la loi sans sourciller. Et cette attitude n'apparaît pas, de prime abord, comme l'expression d'un antagonisme personnel : « *Qu'ils aient agi de la sorte n'est pas nécessairement le reflet d'une hostilité active à l'égard des Juifs. Leur attitude reflétait le désir de restaurer le fonctionnement de l'État, l'acceptation professionnelle normale d'un système de droit positif dans lequel toute loi régulièrement promulguée n'est plus soumise à un contrôle supplémentaire de constitutionnalité, voire un enthousiasme véritable pour le nouveau régime* »¹⁴⁴.

Dans leur action, puisqu'il faut considérer qu'ils ont agi en jugeant des situations, les magistrats ont conforté un système, en refusant d'analyser les textes de référence : « *Les magistrats appliquèrent ainsi les législations d'exception qui transformaient les Juifs en citoyens de second ordre en France [...] aucun ne parait avoir élevé de protestation publique ou s'être dérobé à la mise en œuvre de cette exclusion* »¹⁴⁵. De ce fait, par leur attitude, les magistrats, par leurs décisions et l'interprétation de la loi, ont constitué une force d'appoint au régime de Vichy : « *Un troisième fait historique a quant à lui été progressivement confirmé par des documents : une partie de la magistrature, comme de l'ensemble des professions du droit, a contribué à la politique antisémite ordinaire de Vichy* »¹⁴⁶.

Dans ce débat sur le positivisme, l'intervention de Michel Troper se recentre sur une

¹⁴¹ Herbert L. A. Hart, *op. cit.*, p. 301.

¹⁴² Danièle Lochak, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme », *op. cit.*

¹⁴³ Cité in Jean-Jacques Sueur, « Pierre Bourdieu, le droit et les juristes. La méprise », Éditions juridiques associées, *Droit et société*, 2013/3, n° 85, pp. 725-753, note 3, p. 726 : Pierre Bourdieu, « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective », in François Chazel et Jacques Commaille (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris : LGDJ, coll. « Droit et Société », 1991, pp. 95-99.

¹⁴⁴ Robert O. Paxton, Michaël R. Marrus, *op. cit.*, p. 197, C'est nous qui soulignons.

¹⁴⁵ Jean-Paul Jean (direction), *op. cit.*, intervention de Robert Badinter (préface), pp. 7-8.

¹⁴⁶ Jean-Paul Jean (direction), *op. cit.*, p. 13.

définition qui ramène à une orthodoxie analytique de ce courant. Selon lui, les juristes ciblés par Danièle Lochak n'ont pas agi en véritables positivistes : « *ils ne sont en réalité que des pseudo positivistes* »¹⁴⁷. Selon Michel Troper, la participation des professeurs de droit dans l'élaboration de la doctrine donne des pistes d'interprétation, et à ce titre, elle devient prescriptrice et porteuse de valeurs. Cependant, cette manière d'intervenir fausse la perception : « *Mais une doctrine prescriptrice n'est pas positiviste et se situe même à l'opposé du positivisme* »¹⁴⁸. Pour en revenir aux éléments fondamentaux, il faut rappeler la « *neutralité axiologique du positivisme* »¹⁴⁹ qui ne relève en rien d'une attitude éthique. En ce sens « *Le positiviste se satisfait parfaitement, si l'on peut dire, de l'assertion "selon le droit en vigueur, les juifs sont exclus de la fonction publique"* »¹⁵⁰. Mais pouvait-on rester neutre dans les temps troubles de la période 1940-1944 ? Les juristes sont des citoyens¹⁵¹. Peuvent-ils alors se désincarner et se désolidariser de leur époque ? Leur intervention ne peut être considérée comme inopérante sur le corps social. De ce fait, la doctrine ne peut pas être identifiée comme un élément neutre du droit, au sens où elle alimente de manière constante le corpus juridique : « *La doctrine est à la fois une source directe du droit et un agent de diffusion de la production normative* »¹⁵².

L'apport actuel de la sociologie du droit permet de s'interroger sur les fondements du positivisme, à savoir le fait de restreindre le champ de compréhension du droit au seul regard des éléments contenus dans les textes. Eu égard à cette approche, Jean-Pierre Dubois se montre également très critique : « *Le contentieux administratif de l'antisémitisme est en ce sens particulièrement riche d'enseignement sur les limites de la protection des droits fondamentaux par les seules démarches juridiques et en particulier procédurales : le droit n'est pas nécessairement protecteur de la liberté et de la justice ; il (n'est) qu'une arme, et la nature de l'engagement et le degré de force morale de ceux qui le manient en font, selon les régimes, un instrument d'asservissement et d'exclusion ou un outil libérateur et égalisateur. De ce point de vue, l'époque de Vichy ne fut pas un temps à mettre un Huron au Palais-Royal* »¹⁵³. Dans ce cas d'espèce (les textes sur le statut des Juifs), l'apport du droit a contribué à la légitimation d'un système d'exclusion, aux antipodes juridiques des principes républicains : « *Comme l'a montré Danièle Lochak dans le cas des lois antijuives, le*

¹⁴⁷ Michel Troper, « La doctrine et le positivisme » (à propos d'un article de Danièle Lochak), *Les usages sociaux du droit*, CURAPP-PUF, 1989, p. 291.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 290.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 288.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 291.

¹⁵¹ Sur cette thématique, une thèse a été soutenue en 2000 : Marc Milet, *Les professeurs de droit citoyens. Entre ordre juridique et espace public, contribution des études à l'interaction entre les débats et les engagements des juristes français (1914-1995)*, thèse pour le doctorat, Paris II, 2000.

¹⁵² Aurore Benadiba, *op. cit.*, p. 246.

¹⁵³ Jean-Pierre Dubois, « La jurisprudence administrative », *Le Seuil, Le Genre humain*, 1996/1 N° 30-31, p. 359. L'auteur fait référence à une chronique publiée par Jean Rivero, « Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *Pages de doctrine*, LGDJ, 1980, D. 1962 (chr.), pp. 329-334.

discours juridique ajoute son propre effet de légitimation, dans la mesure où, dans la perspective positiviste alors dominante, la réalité du droit se donne pour la réalité naturelle »¹⁵⁴.

L'écrit emporte l'engagement et ce encore davantage quand cette expression est ancrée, et encrée, dans un contexte spécifique de temps troublés par la guerre et l'occupation du pays par un ennemi dont les fins sont clairement affichées. Au-delà des écrits purement juridiques, on peut songer ici à l'écrivain Robert Brasillach, qui fut rédacteur en chef de l'hebdomadaire *Je suis partout* dans lequel il écrira, entre autres infamies : « *Il faut se séparer des Juifs en bloc et ne pas garder de petits* »¹⁵⁵. Il fut condamné à mort et exécuté début 1945, le général de Gaulle ayant refusé de le gracier.

L'écrit entraîne donc une responsabilité et cela se révèle valable pour les juristes chargés d'interpréter et d'appliquer la loi : « *le juriste-auteur doit répondre de ses écrits à l'égard de la communauté juridique ou de la Cité. Cette responsabilité relève de l'ordre moral ou éthique* »¹⁵⁶.

Dans ce sens, il est loisible d'interroger les fondements du positivisme, à savoir que l'interprétation et l'analyse des textes ne peut se faire qu'à l'égard de leur contenu, *in abstracto* du contexte politique et historique¹⁵⁷. Le regard actuel permet dorénavant d'écarter l'idée que le droit est objectif et que ce n'est qu'une technique d'approche des faits.

C'est le politique qui crée le juridique¹⁵⁸ et la législation vichyste s'appuie toute entière sur un corpus idéologique fortement marqué et orienté : « *Le dispositif juridique est en réalité un instrument du pouvoir politique. A ce titre, il définit et vise à mettre en œuvre une certaine conception de l'ordre social qu'il convient de décrypter, en revenant notamment à sa fabrique, à son processus de production* »¹⁵⁹.

La loi et le règlement¹⁶⁰ apparaissent donc imprégnés de la substance autoritaire et discriminante qui caractérise le régime. Comment, dès lors, la doctrine pourrait-elle s'en tenir au seul contenu des textes ? Posé différemment, le droit est-il le droit s'il ne prend pas en compte les enjeux sociétaux posés par les textes puisqu'il est considéré que « *le droit lui-même est un ensemble de prescriptions sous-tendues par des*

¹⁵⁴ Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, *op. cit.*, p. 213.

¹⁵⁵ Journal *Je suis partout*, édition du 25 septembre 1942.

¹⁵⁶ Aurore Benadiba, *op. cit.*, p. 248.

¹⁵⁷ « *Le positivisme rejette catégoriquement toute référence à un prétendu droit naturel et refuse corrélativement de subordonner la validité d'un ordre juridique à un jugement porté sur sa valeur morale* », Danièle Lochak, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme », *op. cit.*, p. 266.

¹⁵⁸ Voir Emmanuel Cartier, « Histoire et droit : rivalité ou complémentarité ? », Presses Universitaires de France, *Revue française de droit constitutionnel*, 2006/3, n° 67, pp. 509-534.

¹⁵⁹ Martine Kaluszynski, *op. cit.*, p. 623.

¹⁶⁰ Ils sont confondus sous Vichy eu égard à la configuration constitutionnelle, à savoir que le chef de l'État français est le seul signataire de ces textes.

valeurs »¹⁶¹. La dérive comportementale, et agissante, des théoriciens du droit sous le régime de Vichy, doit inciter à une relecture des faits : « *La mémoire, individuelle et collective, incite à ne pas confondre - sous couvert de technicité – le constat des normes existantes et le respect servile, fût-il masqué sous la rigueur de l'apparence professionnelle, de normes qui détruisent l'unité de l'espèce humaine* »¹⁶². En l'occurrence, la responsabilité est bien réelle et effective pour les universitaires, les magistrats du Conseil d'État et toute la communauté des juristes qui se contentèrent de simples commentaires techniques quant à l'application des dispositions du statut des Juifs. Cette dimension spécifique de responsabilité doit également être prise en compte dans les projets d'armature juridique du pays : « *Prétendre nier la part active des juristes c'est prendre le risque de passer à côté d'une clef de lecture importante du travail des constitutionnalistes du régime de Vichy : leur engagement. [...], l'œuvre doctrinale des auteurs vichystes ne saurait selon nous être comprise sans ce prérequis* »¹⁶³.

Ainsi que Raul Hilberg l'a montré dans son ouvrage *La destruction des Juifs d'Europe*¹⁶⁴, le nazisme n'a pu se développer et s'imposer en Allemagne que dans la mesure où le peuple allemand soutenait implicitement et parfois explicitement les thèses défendues par ce régime. De même, Vichy s'est constitué en entité reconnue à partir du moment où le monde des juristes a intégré et explicité l'ensemble des mesures prises par ce nouveau gouvernement et notamment celles à caractère discriminatoire.

Avec le recul dont nous disposons aujourd'hui, il n'est dès lors plus possible d'avaliser le comportement des juristes de 1940-1944 qui excipaient de leur seule approche technique pour justifier, *in fine*, de l'acceptation du statut des Juifs dans les composantes juridiques de la France. Ces règles d'exclusion dérogeaient aux principes républicains mais la République avec ses principes n'était-elle pas morte et enterrée depuis le 10 juillet 1940 ? Il n'empêche que pour lesdits juristes, l'approche positiviste constituera leur mode de défense à la Libération, se voulant par là même exonérés de toute responsabilité quant au traitement réservé à la communauté juive. Mais l'intervention des professionnels du droit ne peut plus être envisagée comme détachée du champ sociétal et politique : « *Les juristes composant la doctrine participent de près à la production de la norme et apportent leur soutien au discours normatif. Du fait de leurs actions et de leurs modes de pensée, les juristes composant cette doctrine devraient dès lors assumer une responsabilité éthique de type réflexive [...] Cette responsabilité s'annonce comme le pendant nécessaire à cette prise de position envers la communauté juridique et même envers la société civile* lorsque les valeurs

¹⁶¹ Danièle Lochak, « Ecrire, se taire... Réflexion sur la doctrine française », *op. cit.*, p. 456.

¹⁶² Dominique Gros, « Le droit antisémite de Vichy contre la tradition républicaine », *op. cit.*, p. 26.

¹⁶³ Louis Terracol, *op. cit.*, p. 389.

¹⁶⁴ Raul Hilberg, *La Destruction des Juifs d'Europe*, Paris, Éditions Gallimard, coll. « Folio Histoire », édition définitive 2006, en trois tomes avec pagination continue, 2 400 p.

universelles attachées au système juridique sont menacées »¹⁶⁵. Le juriste n'est pas nécessairement un homme, ou une femme, de convictions politiques mais « *lorsque l'on passe de l'analyse à l'engagement, [...] la production dogmatique qui en découle est nécessairement sujette à caution* »¹⁶⁶. Si cela devait être encore démontré, l'interprétation d'un texte n'est pas, par définition, gravée dans le marbre, et peut orienter vers des chemins de traverse hasardeux : « *La doctrine [...] peut faillir et même refuser la singularité de la pensée juridique qu'elle véhicule* »¹⁶⁷.

La lecture positiviste a caractérisé l'approche juridique pratiquée pendant la période 1940-1944. Certes, les circonstances s'y prêtaient et permettaient, dans une grande prudence, de s'abriter derrière cette base légale pour se dédouaner de tout parti pris. Mais la neutralité ne saurait être invoquée dans une période trouble où les droits fondamentaux les plus élémentaires ne sont plus respectés. Dans ce contexte si particulier, évoquer la hiérarchie des normes semble hasardeux car « *Le respect du principe de légalité, entendu au sens le plus banal de "soumission de l'administration au droit", peut ainsi conduire aux pires excès* »¹⁶⁸.

Formatés par un environnement autoritaire contraignant, les juristes ne se sont pas donné le choix d'une liberté d'interprétation. En profitant de cette brèche ainsi ouverte par une lecture juridique restrictive, le gouvernement de Vichy s'engouffre dans cette béance pour remodeler l'organisation territoriale et déterminer un nouvel agencement des relations entre État et collectivités locales.

Section 3 L'agencement des relations État-collectivités locales

Si ces relations font l'objet de différentes études dans les périodes dites normales ou normalisées eu égard à la complexité organisationnelle qu'elles génèrent, elles se doivent également d'être étudiées dans les périodes créatrices d'instabilité telles que les situations de guerre (§ 1). Cette analyse une fois posée, il convient de préciser les axes de méthodologie employés pour aborder les développements que nous avons souhaité présenter quant au schéma que le régime de Vichy a voulu élaborer pour

¹⁶⁵ Aurore Benadiba, *op. cit.*, p. 263. C'est nous qui soulignons.

¹⁶⁶ Louis Terracol, *op. cit.*, p. 390.

¹⁶⁷ Aurore Benadiba, *op. cit.*, p. 245.

¹⁶⁸ Daniel Vergely, « *Les régimes d'exception : le renouvellement de l'éthique. De l'iniquité du droit à la justice "légale"* », *La Revue administrative*, n° 369, mai 2009, p. 238.

l'organisation des collectivités locales et ses incidences dans la structure des régimes qui ont suivi (§ 2).

§ 1. Intérêt de l'étude des collectivités locales en période de guerre

L'organisation des collectivités locales et leur positionnement dans la mise en place d'un système administratif ne manque pas de questionner sur leur autonomie par rapport à l'État, ou tout au moins sur la marge de manœuvre et d'activité que l'État va leur concéder. Tant il est vrai qu'une collectivité n'est qu'une émanation/création de l'État : *« C'est pour les besoins d'administration de l'État que le département, puis la région, ont été créés, à la différence des communes. Ils ont le caractère de divisions du territoire national, non les communes. Le fait que des collectivités territoriales aient été ensuite instituées dans ces circonscriptions ne change rien à leur nature, et ces collectivités ne peuvent avoir un territoire ; elles sont d'ailleurs également le siège d'autorités déconcentrées de l'État »*¹⁶⁹. Ce constat ainsi exposé induit un rapport de force spécifique.

Les rapports entre représentations locales et pouvoir national peuvent se négocier dans un système relationnel que l'on peut qualifier de démocratique dans les périodes de stabilité politique. Les jeux de pouvoir peuvent alors s'exercer de manière quasi rituelle entre les collectivités et le pouvoir central, qu'il soit exécutif ou législatif. Pour ce dernier, le Sénat, sous la IIIe République pouvait arguer de son statut de représentant des communes et des départements, compte tenu des modalités d'élection des sénateurs¹⁷⁰. La légitimité du Sénat relève, dans ces conditions, du lien étroit avec les collectivités qui constituent son socle local. Ce système de navette ainsi élaboré, l'un agissant pour l'autre et vice-versa, les unit dans une complicité objective nécessaire à leur survie.

Pour les communes, la loi du 5 avril 1884 constitue un socle juridique important dans la mesure où elle a perduré jusqu'au début des années 1980, formant ainsi l'essentiel du droit municipal français. Les principes fondamentaux qui caractérisent cette collectivité sont alors posés : la commune dispose depuis 1837¹⁷¹ de la personnalité juridique qui lui permet d'exercer son autonomie financière. Plus tard, avec la loi du 28

¹⁶⁹ Gérard Marcou, « L'État, la décentralisation et les régions », Ecole nationale d'administration, *Revue française d'administration publique*, 2015/4, N° 156, p. 897.

¹⁷⁰ Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat, article 4 : « Les sénateurs des départements et des colonies sont élus à la majorité absolue, et, quand il y a lieu, au scrutin de liste, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie, et composé : 1° des députés ; 2° des conseillers généraux ; 3° des conseillers d'arrondissement ; 4° des délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune ».

¹⁷¹ Loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, Recueil Duvergier, p. 227.

mars 1882¹⁷², c'est le conseil élu au suffrage universel qui élit le maire et les adjoints. Mais le spectre de la Commune est encore très présent et va s'instaurer en filtre ralentisseur d'une décentralisation trop marquée : « *Gambetta, par exemple, défenseur farouche des libertés et franchises communales dans le programme de Belleville de 1869, proclame en 1881, son attachement pour la "centralisation française" [qui] correspond, affirme-t-il, à l'histoire et à l'esprit d'unité de la France* »¹⁷³. Le constat de l'instauration d'un principe décentralisateur est donc clairement nuancé. L'État est toujours présent et de manière affirmée : « *L'organisation de la tutelle administrative trahit la méfiance à l'égard du pouvoir local ; elle fait de la liberté municipale une liberté étroitement surveillée* »¹⁷⁴. Mais surtout, l'autonomie nouvelle concédée aux communes ne pourra concerner que le domaine administratif et en aucun cas le domaine politique : « *Si elles [les communes] sont bien reconnues par la loi comme des institutions publiques, gérant des intérêts publics, l' "autonomie", qui relèverait de la décentralisation "politique", leur est refusée, contrairement à la décentralisation "administrative", elle porterait atteinte à l'unité nationale et à l'autorité de l'État* »¹⁷⁵. A l'aube de la IIIe République, dans cette mise en place d'une organisation décentralisée, la prudence est de mise et le législateur n'a pas souhaité brûler les étapes. Au sortir du Second Empire, les républicains, nouvelle majorité dans le paysage politique, veulent poser les jalons d'un ensemble territorial reconnu mais qui doit rester sous contrôle de l'État¹⁷⁶.

La typologie des rapports sera fondamentalement différente dans une situation de crise (guerre, tensions internationales) ou dans le cas d'instauration d'un régime autoritaire. Ou même dans une situation où les deux critères sont réunis. Dans un tel contexte, l'axe local/national se trouve complètement bouleversé et se pose alors la question de la pérennité juridique et politique des collectivités : « *Les collectivités locales peuvent continuer d'exister sous une dictature mais ne peuvent véritablement être qualifiées comme telles dans la mesure où elles auront perdu leur indépendance et seront placées sous le joug du gouvernement central. Eisenmann relève ainsi à propos de l'organisation constitutionnelle du troisième Reich que les agents des collectivités*

¹⁷² Loi du 28 mars 1882 tendant à attribuer aux conseils municipaux, dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, la nomination des maires et des adjoints, *JO* du 29 mars 1882, p. 1697.

¹⁷³ Chambre des députés, séance du 8 décembre 1881 (*Discours et plaidoyers politiques de M. Gambetta*, publiés par J. Reinach, Paris, Charpentier, 1881-1885, X, p. 387), cité in Jean-Pierre Machelon, « Pouvoir municipal et pouvoir central sous la Troisième République : Regard sur la loi du 5 avril 1884 », *La Revue administrative*, 49e Année, n° 290, Mars-Avril 1996, p. 151.

¹⁷⁴ Jean-Pierre Machelon, *Ibid.*, p. 154.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 155.

¹⁷⁶ Même s'il est possible d'apporter certaines nuances quant au terme de « politique » employé : « *La loi de 1884 ne donne pas de compétences politiques particulières aux conseils municipaux puisqu'elle exclut même le vote de vœux politiques. Pourtant, la législation municipale confie aux élus locaux, et particulièrement aux maires, des fonctions qui appartiennent au champ politique. Par ailleurs bien des initiatives qui relèvent de la gestion des affaires de la commune ont aussi une dimension politique* », cité in Robert Vandebussche, « La fonction municipale sous la Troisième République. L'exemple du département du Nord », In : *Revue du Nord*, tome 76, n°305, Avril-Juin 1994, p. 325.

locales sont placés sous la subordination du gouvernement central par le “double lien classique du pouvoir hiérarchique ou de commandement et du droit de nomination-révocation qui le sanctionne et le garantit” »¹⁷⁷. Certes, le régime de Vichy n’a jamais été qualifié de dictature, même si la qualification d’État fasciste fait toujours l’objet de débats pour les historiens, quant à la période 1942-1944. Il reste que les collectivités locales ont subi de telles transformations, à partir de 1940, sur le plan juridico/institutionnel qu’il convient de se poser les questions suivantes : sont-elles demeurées de véritables entités autonomes ? Peut-on faire le parallèle avec l’organisation constitutionnelle du troisième Reich évoquée par Charles Eisenmann ?

Les représentations locales ne peuvent que se plier aux contours du modèle national. En ce sens, un régime autoritaire ne saurait engendrer et tolérer une organisation libérale au niveau local. La logique institutionnelle implique une influence forte du pouvoir central sur le milieu local : « *L’histoire locale suit les rythmes de l’histoire nationale ; “les institutions locales [...] ont été pénétrées de l’esprit politique des pouvoirs successifs” »¹⁷⁸.*

Dans la construction du système de la décentralisation, les rapports ont été souvent conflictuels, voire orageux entre les jacobins et les girondins mais aussi entre l’État et les collectivités locales. Dans un système républicain et démocrate, les échanges peuvent être vifs et rugueux (la lecture des comptes-rendus des débats des assemblées en fait état) mais au bout du compte, c’est le débat qui autorise l’invective pour finalement déboucher sur un vote où la majorité décide. Dans une construction plus autoritaire de l’État, le jeu de pouvoirs et de relations change sur l’axe pouvoir central et autorités locales. L’État français en a fourni une démonstration éclatante au regard de la configuration qu’elle a mise en place pendant quatre ans, nonobstant le projet de constitution de fin 1943-début 1944 qui tentait de renouer avec une ébauche de démocratie locale¹⁷⁹.

Certes, il n’est pas nouveau de constater, lorsque l’on observe l’Histoire du 20^{ème} siècle, que les temps de guerre ou de troubles internationaux génèrent une incertitude et que seul un resserrement sur le pouvoir central est en mesure de réguler les dysfonctionnements générés par cette désorganisation : « *Temps de crise, de chômage, d’insécurité, de réarmement, de bataille, de pénurie. De telles époques ont toujours fait réapparaître un renforcement du pouvoir central, par nécessité de*

¹⁷⁷ Laurent Bonnard, « La pensée constitutionnelle de Charles Eisenmann », *Jus Politicum, Revue de droit politique*, n° 8, La théorie de l’État entre passé et avenir, septembre 2012.

¹⁷⁸ Rapport Vivien sur la loi du 18 juillet 1837 organisant la tutelle de l’État, cité in Pierre Legendre, *Histoire de l’administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968, p. 146. Alexandre-François Vivien, 1799-1854, a été procureur général à Amiens, préfet de police de Paris, conseiller d’État, député, ministre de la Justice et des Cultes, ministre des Travaux publics.

¹⁷⁹ Voir *infra* Partie II Titre I Chapitre 2.

protection nationale, par obligation de concentrer les énergies »¹⁸⁰. La France n'est pas le seul pays à avoir vécu ces situations. En Europe, deux pays proches de la France ont subi pareil coup du sort : « *L'Espagne de Primo de Rivera et l'Italie de Mussolini ont donné le branle : les élections locales y ont été supprimées* »¹⁸¹. Quant à l'Allemagne nazie, elle a fondu la totalité des représentations politiques, nationales et locales, dans une seule entité, propre à servir le pouvoir installé, en supprimant les possibilités d'autonomie locale : « *Maître du pouvoir central, le Führer en a fait le seul pouvoir de l'État. Supprimant l'organisation fédéraliste et même toute décentralisation, il a constitué l'Allemagne, non pas seulement [en État] unitaire, mais encore en État politiquement centralisé à outrance, où toutes les autorités locales, rigoureusement subordonnées au chef du gouvernement de l'Empire et à ses collaborateurs par le double lien de la nomination et révocation et du pouvoir hiérarchique, ne constituent qu'un seul vaste corps d'agents exécuteurs des volontés du pouvoir central, c'est-à-dire en dernière analyse du dictateur, son chef* »¹⁸². Il est vrai que l'expression politique de l'Allemagne, à cette époque, ne pouvait être nuancée, l'instauration d'une dictature ne laissant pas de place à une expression plurielle.

Si l'on peut envisager, selon la doctrine française, que « *Le problème centralisation ou décentralisation est le problème des formes d'États et autres collectivités politiques, de leur structure unitaire (simple) ou composée (divisée) ; centralisation et décentralisation sont deux formes de l'État, l'unitaire, la composée* »¹⁸³, Maurice Hauriou nous rappelle que « *les personnes morales décentralisées sont autrui par rapport à l'État* »¹⁸⁴. Le statut des collectivités est de nature administrative, c'est-à-dire une volonté et une construction découlant de l'État. En dehors des communes qui bénéficient d'un ancrage historique, les départements, et plus tard les régions, émanent d'une volonté politique d'administrer le territoire¹⁸⁵.

Pendant les périodes troubles, les collectivités ne peuvent demeurer des entités détachées du contexte national et international. D'une manière ou d'une autre, elles sont impactées dans leurs structures institutionnelles mais également les personnes qui les incarnent, qu'elles soient élues ou fonctionnaires locaux, sont concernées par les distorsions de l'Histoire. Afin de mieux appréhender les développements proposés,

¹⁸⁰ Henry Puget, « Les relations entre le pouvoir central et les autorités locales et régionales », *La Revue administrative*, 1948, n° 4, p. 9.

¹⁸¹ *Ibid.* p. 10.

¹⁸² Charles Eisenmann, « Chronique de politique intérieure, 20 juin 1934. L'organisation constitutionnelle du IIIe Reich : de Weimar à Potsdam », *Jus Politicum*, n° 19 [<http://juspoliticum.com/article/Chronique-de-politique-interieure-20-juin-1934-L-organisation-constitutionnelle-du-IIIe-Reich-de-Weimar-a-Potsdam-1212.html>].

¹⁸³ Charles Eisenmann, « La centralisation et la décentralisation : principes d'une théorie juridique », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, janvier-mars 1947, pp. 41-42.

¹⁸⁴ François Fournié, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, LGDJ, 2005, p. 530.

¹⁸⁵ Voir *supra* note 169.

il convient de présenter les axes méthodologiques utilisés pour cerner les thématiques principales de la thèse.

§ 2. Méthodologie d'approche du sujet

La lecture des ouvrages historiques sur la période de Vichy méconnaît en grande partie l'organisation des collectivités locales. Il en est de même quant à l'approche par un prisme juridique. La quasi-totalité des ouvrages, de droit constitutionnel et d'institutions politiques et de droit administratif, mentionnent, certes, la période de Vichy mais pour la traiter en quelques pages, en abordant essentiellement l'organisation de l'État français, quand elles n'ignorent pas délibérément le régime ayant œuvré entre 1940 et 1944. Concernant les collectivités, ce sujet est traité en quelques lignes¹⁸⁶. Cette approche réductrice laisse sur sa faim le lecteur intéressé. Le nombre de thèses évoquant ce sujet, le régime de Vichy et les collectivités locales, est limité à moins d'une vingtaine et l'environnement local y est abordé de manière incidente¹⁸⁷.

Doit-on en tirer la conclusion qu'il s'agit là d'une question d'importance mineure dans l'histoire de la décentralisation et qu'à juste titre cette période ne justifie pas de développement complémentaire. Ou bien, il apparaît intéressant d'envisager que le sujet n'a été que partiellement (au sens d'une partie de) abordé et qu'il ne semble pas inopportun d'envisager une approche thématique ciblée essentiellement sur les collectivités tout en replaçant la question dans son contexte historique.

Notre objectif ici posé consiste à vouloir appréhender la manière dont le régime de Vichy a reconfiguré l'organisation territoriale en modifiant profondément et rapidement les structures locales et en imposant un nouveau mode de relations entre pouvoir national et représentations locales. Dans l'approche thématique de la thèse, nous entendons par collectivités locales autant la structure organique que les représentants locaux ainsi que les personnels de ces administrations.

L'originalité recherchée dans les développements présentés consiste à privilégier une analyse et une recherche uniquement centrées sur les collectivités et leurs composantes, structures organiques, élus, fonctionnaires. La démarche première était de trouver des réponses à nos questionnements quant aux modalités retenues par Vichy pour prendre le relais de la IIIe République et faire exister le monde local.

Le monde juridique ayant peu approfondi le système des collectivités locales sous le régime de Vichy, ce sont les ouvrages d'histoire qui amenaient un éclairage parcellaire

¹⁸⁶ Certains ouvrages ayant trait à l'histoire de la décentralisation sont un peu plus étoffés sur la période de Vichy. Ainsi François Burdeau consacre quatre pages à « La décentralisation administrative sous le régime de Vichy », en privilégiant l'approche du projet provincial, dans son ouvrage *Liberté Libertés Locales Chéries*, Paris, Ed. Cujas, 1983 (Préface de Michel Debré), 280 p.

¹⁸⁷ Voir la bibliographie. La thèse qui présente le milieu local de manière plus approfondie est celle de Pierre Doueil *L'administration locale à l'épreuve de la guerre 1939-1949*, Paris, librairie du recueil Sirey, 1950, 402 p.

sur ce domaine. Cette fracture juridique ressortait comme un chaînon manquant dans la chaîne de compréhension de l'organisation locale pendant la période 1940-1944. Par notre apport, nous proposons un éclairage spécifique sur la manière dont les collectivités locales peuvent conserver une identité dans un régime autoritaire et si celle-ci peut d'ailleurs être envisagée. De manière liée, s'ajoute la question de savoir s'il est possible de conserver une autonomie pour les collectivités dans un pays où elle est fortement restreinte dans un processus de collaboration. Certes, le contexte national et international implique un état de liberté surveillée mais il reste une part d'autonomie pour les instances locales qui malheureusement sera peu mise à profit. En parallèle, il nous apparaît intéressant et opportun de montrer que la France libre s'est très vite investie dans un processus de reconstruction administrative du pays. L'apport d'organismes institués tels que le Comité général d'études (CGE)¹⁸⁸ mais également les participations des courants de la résistance ainsi que des partis politiques ont permis un débat riche et parfois conflictuel (Le CGE étant traditionnellement situé à droite de l'échiquier politique alors que le Conseil national de la résistance (CNR) était positionné à gauche) quant à l'organisation du pays après la guerre et notamment pour les collectivités locales. La preuve en est que, à la Libération, la première consultation électorale qui a eu lieu concernait les élections municipales qui se sont déroulées début 1945¹⁸⁹. Les élections cantonales suivront quelques mois après¹⁹⁰.

Pendant le régime de Vichy, Pétain s'est engagé dans une politique de collaboration : « Il [Le nouveau régime] remettra en honneur le véritable nationalisme, celui qui, renonçant à se concentrer sur lui-même, se dépasse pour atteindre la collaboration internationale. Cette collaboration, la France est prête à la rechercher dans tous les domaines, avec tous ses voisins »¹⁹¹. L'organisation des collectivités se dessine dans le cadre de cette collaboration. Les mairies ont été chargées du recensement des Juifs mais également de la population concernée par le service du travail obligatoire (STO) à savoir les hommes nés entre 1920 et 1922. Ainsi, quelques certitudes émergent : la collaboration a bien été de mise que ce soit pour l'État ou pour les collectivités locales. Et cela s'est vérifié tant dans les discours tenus et les textes officiels que par les actions des différentes administrations.

¹⁸⁸ Le Comité des experts naît officiellement le 1er juillet 1942, date à laquelle Jean Moulin annonce sa constitution au général de Gaulle. Il changera deux fois de nom, devenant Comité général d'études (CGE) au cours de l'hiver 1943 (c'est sous ce nom qu'il est passé à la postérité) puis Comité national d'études (CNE) en juin suivant.

¹⁸⁹ Les élections municipales se déroulent les 29 avril et 13 mai 1945. Ces dates sont historiques à double titre puisque ce sont les premières où les femmes peuvent voter.

¹⁹⁰ Les élections cantonales ont lieu les 23 et 30 septembre 1945.

¹⁹¹ Philippe Pétain, *op.cit.*, Message au peuple français du 11 octobre 1940, p. 62.

Certes, au-delà de l'idéologie, les collectivités locales constituent un socle d'organisation nécessaire en temps troubles et troublés, comme une guerre. D'autant plus lorsque les structures nationales (ministères, administrations, forces de l'ordre) ne sont plus à même de répondre aux besoins des populations. Les collectivités locales ont dû pallier (en tout cas au début) les insuffisances voire l'absence des forces d'État. Communes et départements ont constitué ainsi, au moment de l'exode de 1940, le dernier rempart contre la désorganisation généralisée. Notamment, les communes ont pris en charge le ravitaillement des populations, dans une France alors en déshérence.

De ce fait, il convient de rechercher, dans cet entrelacs de paramètres, les dispositions majeures que Vichy a mises en œuvre pour l'organisation des collectivités et la finalité politique attendue, à savoir l'application des préceptes de la Révolution nationale, phare idéologique du régime. L'objectif initial du régime de Vichy consistait à remettre en cause les acquis de l'autonomie des collectivités qui se sont constitués pendant toute la IIIe République et même auparavant avec les lois décentralisatrices de la monarchie de Juillet.

Jusqu'en 1940, l'histoire des collectivités locales montre une avancée lente mais sûre vers un système démocratique et libéral. Il est vrai que les évolutions majeures verront le jour surtout pendant la décennie 1920-1930 : « *La dernière mesure décentralisatrice d'importance devait être réalisée, pour des raisons d'économie, par les décrets-lois du ministère Poincaré, des 1^{er} octobre, 5 novembre et 28 décembre 1926. [...] Le décret-loi du 5 novembre en particulier, [...] accroissait notablement les pouvoirs des conseil généraux, des commissions départementales et des municipalités* »¹⁹². Il convient cependant de noter que les dernières années de la IIIe République, dans les troubles de l'avant-guerre, ont commencé à mettre un frein à l'autonomie des collectivités. Profitant de cette pente naturelle, Vichy continue le mouvement pour resserrer le lien de tutelle avec les communes et les départements. Que la législation vichyste ait été attentatoire à la démocratie locale ne pose pas de doute. Pourtant, certains oseront évoquer les idées décentralisatrices du régime¹⁹³. D'aucuns s'aventureront même sur la route de l'oxymore. Ainsi, Roger Bonnard¹⁹⁴ est-il le père de la formule « *décentralisation autoritaire* »¹⁹⁵. François Burdeau, ajoute : « *L'expression aura du succès* ». La crédibilité des termes est peu évidente, en effet, quand l'on sait que cette formule recouvre une approche « décentralisatrice », illustrée par une absence d'élections et la nomination des exécutifs locaux par le pouvoir central¹⁹⁶. Cette

¹⁹² François Burdeau, *op. cit.*, p. 248.

¹⁹³ M.Nicolas, La réforme municipale, Semaine juridique, JCP, 1941, p. 187., cité in François Burdeau, *op. cit.*, p. 255.

¹⁹⁴ Roger Bonnard (1878-1944), professeur à la faculté de droit de l'université de Bordeaux.

¹⁹⁵ François Burdeau, *op. cit.*, p. 255.

¹⁹⁶ Certes, il convient de recontextualiser cette approche en rappelant qu'au XIXe siècle, la décentralisation n'impliquait pas obligatoirement l'élection. Le département en est la vivante expression. Mais la période 1920-1940 montre une tendance de plus en plus marquée par une demande d'autonomie des collectivités, eu égard aux règles d'organisation des communes.

citation est l'expression même des contradictions internes qui agitent le milieu politique de Vichy et qui ont forgé les éléments de son élaboration.

Dans la mise en œuvre des composantes de l'État français, Vichy a construit un socle idéologique qui, fidèle aux idées de la Révolution nationale, s'est voulu comme un renouveau par rapport au régime précédent. Ce socle acquis a permis une approche renouvelée de l'organisation territoriale qui montre une rupture radicale avec le schéma local élaboré sous la IIIe République (**Partie I**). Cette construction territoriale mise en œuvre par Vichy n'a pas été annihilée à la Libération, mais au contraire, elle a été reprise pour partie sous la IVe République et parfois confortée par les propositions de la France libre et de la Résistance, montrant ainsi la continuité opérée entre ces régimes (**Partie II**).

Partie I. Vichy et les collectivités locales : une conception traditionaliste des autorités locales comme socle du nouvel État français

C'est bien d'une volonté de changement et de rupture avec la conception républicaine que font montre les tenants du nouveau pouvoir en juillet 1940 ; cette nouvelle approche ne peut se faire sans ancrage et doit s'inscrire dans une réalité historique préexistante : « *Alors qu'ils étaient encore au pouvoir, les dirigeants de la Révolution nationale ont eux-mêmes oscillé entre la volonté de marquer leur rupture avec l'«ancien régime» républicain et le souci de légitimer leur action en la situant dans le prolongement de la IIIème République* »¹⁹⁷. Dans les annonces, les décisions et les réalisations qui inaugurent le régime de Vichy, le projet politique porté par Pétain va toutefois rompre radicalement avec les principes de la République.

Dans la confusion de cet été 1940, porté par la ferveur d'un élan qui l'idolâtre, le nouveau chef de l'État français va profiter de ce mouvement populaire pour jeter les bases d'un vaste mouvement de réorganisation administrative et territoriale. Cette population, obnubilée par la gestion du quotidien (ravitaillement, logement), n'est pas en mesure de s'opposer à cette réorganisation et montre alors une apathie collective, générée par la défaite et l'exode. Elle ne peut que se tourner vers l'homme providentiel qui se sacrifie pour la patrie : « *[...] je fais à la France le don de ma personne pour atténuer son malheur* »¹⁹⁸.

Fort de ce soutien, Pétain peut donc mettre en place « *l'ordre nouveau* »¹⁹⁹ et la Révolution nationale, symboles de la rupture avec un régime républicain honni par lui-même et son entourage.

Cette rupture va s'illustrer par l'élaboration d'un socle idéologique conforme aux concepts de la Révolution nationale, porté par un courant conservateur qui œuvrera pour l'instauration d'un dispositif autoritaire et discriminatoire (**Titre I**). Une fois diffusée dans les ramifications qui composent le pays, cette idéologie va permettre à l'État français de réorganiser les collectivités locales en remodelant l'organisation territoriale et en mettant les collectivités au service de l'État français (**Titre II**).

¹⁹⁷ Gérard Noiriel, *Les origines républicaines de Vichy*, Hachette, 1999, pp. 41-42.

¹⁹⁸ Philippe Pétain, *op. cit.*, Appel du 16 juin 1940, p. 47.

¹⁹⁹ Philippe Pétain, *ibid.*, Appel du 25 juin 1940 : « *Un ordre nouveau commence* », p. 54.

Titre I. L'élaboration d'un socle idéologique et juridique attentatoire aux libertés locales et aux libertés individuelles

Pour se constituer, le régime de Vichy utilise les concepts d'une idéologie autoritaire et discriminatoire. En s'appuyant sur les forces conservatrices, alors prédominantes, pour remettre en cause les fondements de la IIIe République, voire de la République, l'État français a puisé dans l'histoire de France et ce, en souhaitant réinstaurer le modèle des provinces de l'Ancien régime²⁰⁰. Pour cela, il s'inspire des idées et des doctrines prônées par les courants conservateurs et leurs représentants. Charles Maurras sera une des figures de proue de ce mouvement soi-disant décentralisateur.

Dans sa volonté d'assécher toute idéologie, et en tout cas, celle que le nouveau régime ne veut plus voir, Vichy met à profit l'ensemble des représentations constituées pour réhabiliter et renforcer les courants conservateurs mais au prix d'une présence permanente de l'État qui va étouffer toutes les expressions locales. Il s'agit, en effet, de jeter les bases d'« *un régime autoritaire, hiérarchique, élitiste, en rupture avec les valeurs de base de la démocratie républicaine, à savoir la prise en charge par les citoyens de leur propre destinée* »²⁰¹. Pour cela, il faut cadrer et protéger la nouvelle société, que le pouvoir veut installer dans une armature issue de la Révolution nationale.

Ce qui domine dans le nouveau pouvoir, c'est bien un changement de paradigme majeur avec la pratique et l'esprit républicains en instaurant un pouvoir autocratique de l'exécutif et une représentation nationale mise sous le boisseau avec l'ajournement du Parlement. Dans cette configuration, le système local devient hiérarchiquement dépendant du gouvernement.

Le régime de Vichy œuvre pour remodeler l'organisation locale selon des préceptes conservateurs, tels que le fait d'utiliser les circonstances exceptionnelles créées par la guerre comme un mode de gestion courant des collectivités²⁰² ou de confier les débats à une instance nommée par le pouvoir, le Conseil national (**Chapitre 1**) afin de mettre en œuvre un dispositif autoritaire et discriminatoire pour les collectivités locales par le refus du suffrage universel et l'exclusion des opposants jugés potentiellement dangereux : les francs-maçons, les communistes et les Juifs (**Chapitre 2**).

²⁰⁰ Voir infra Partie II Titre I Chapitre 2.

²⁰¹ Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, Fayard, 1992, p. 88.

²⁰² « *Vichy, enfin, conçoit l'État autoritaire et son cortège de lois d'exception comme la solution "normale" aux avatars de la démocratie et à l'action des éléments les plus hostiles à l'"ordre nouveau"* », cité in Daniel Vergely, *op. cit.*, p. 240.

Chapitre 1. Une vision de l'organisation locale modelée à l'aune idéologique des courants conservateurs

À l'aube du nouvel ordre politique mis en place en juillet 1940, on peut se poser la question de savoir si la continuité ne l'a pas emporté sur la rupture, au moment de cette période charnière, lors de la bascule politique qui a permis l'installation de l'État français. Mais, concernant les institutions, le constat semble posé : « [...] il y a rupture entre le dirigisme des années 1930 et des années 1950, qui s'insérait dans un contexte politique démocratique et parlementaire, et celui du régime de Vichy, qui s'insérait dans un cadre autoritaire et bureaucratique »²⁰³. Cette transformation majeure des institutions trouve sa source dans l'idéologie vichyste : « [...] la Révolution nationale a constitué une rupture majeure dans l'histoire sociale de la France (c'est Paxton lui-même qui insiste sur ce point) »²⁰⁴.

Certes, il existe un certain nombre de similitudes entre la République et l'État français, et Marc Olivier Baruch ne manque pas de les faire observer : « [...] les continuités sont en effet nettes entre les différentes composantes du pacifisme munichois et les principaux soutiens du régime qui allait s'installer à Vichy »²⁰⁵. Mais ce même auteur nuance son propos en précisant que, selon lui : « [...] c'est la rupture qui l'emporte largement en matière institutionnelle [...] »²⁰⁶. On le constate, le débat n'est pas clos et fait toujours l'objet d'interprétations divergentes. En tout cas, pour le domaine institutionnel, les ruptures sont présentées ici comme plus fortes que les continuités. Cette discontinuité est affirmée par un des acteurs politiques importants de l'époque, Joseph Barthélémy, ministre de la justice du 27 janvier 1941 au 26 mars 1943 : « ce qui domine, c'est bien une rupture majeure avec la pratique et l'esprit républicains : pouvoir absolu de l'exécutif, absence de représentation élue nationale et locale, mise sous tutelle des pouvoirs locaux, suspension des libertés [...] dans un régime autoritaire qui a fait subir à la liberté l'éclipse la plus complète qu'elle ait connue depuis des siècles »²⁰⁷.

Dans ce contexte historique bouleversé, le point de rupture est un aboutissement dans la rencontre de forces contraires et déjà, la IIIe République dans ses dernières années œuvrait, à son corps défendant, pour formater la matrice vichyste (**Section 1**). Il ne restait plus alors pour Vichy que de s'emparer de cette opportunité pour tracer ses projets par l'entremise du Conseil national (**Section 2**).

²⁰³ Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, op. cit., p. 361.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 574.

²⁰⁵ Marc-Olivier Baruch, *Le régime de Vichy 1940-1944*, Ed. Taillandier, 2017, p. 19.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 175.

²⁰⁷ Joseph Barthélémy, *Ministre de la justice, Vichy 1941-1943, Mémoires*, Ed. Pygmalion, 1989, p. 34.

Section 1. La fin de la IIIe République, annonciatrice des principes de la Révolution nationale

La rupture institutionnelle voit le jour dans le déclin de la IIIe République (§ 1) avant que la Révolution nationale entérine un retour à une organisation territoriale du passé (§ 2).

§ 1. La fin de la IIIe République, tremplin de Vichy : des collectivités locales sous contrainte par le fait du contexte international

Si le régime de Vichy peut se présenter comme une rupture institutionnelle en juillet 1940, le point de bascule pour les collectivités locales avait trouvé un terrain favorable pour la mise en œuvre de cette rupture juste avant-guerre, eu égard à leur situation particulière dans cette période (A). En effet, la gestion des situations locales de la fin de la IIIe République a facilité l'instauration des idées conservatrices du régime de Vichy (B).

A. L'état d'exception des collectivités locales instauré par la IIIe République : référence institutionnelle de Vichy

Pour la France, l'installation du régime de Vichy, c'est la revanche de l'ensemble des forces conservatrices qui rongeaient leur frein depuis le cartel des Gauches de 1924. Cette idée d'un héritage idéologique de la IIIe République venant alimenter le corpus structurant du régime de Vichy est développée et disséquée de manière précise par Gérard Noiriel : « *De même que Tocqueville a montré qu'on ne pouvait pas comprendre la Révolution française sans tenir compte des transformations qui avaient eu lieu tout au long de l'Ancien Régime, de même, je crois que l'on ne peut pas vraiment comprendre la Révolution nationale sans analyser les mutations qu'a connues la France sous la IIIème République* »²⁰⁸. La rupture, lors d'un changement de régime politique, pour brutale qu'elle soit, ne peut faire table rase du passé, quoiqu'en disent les tenants de la théorie marxiste²⁰⁹. Et dans son ouvrage, l'auteur expose plusieurs thématiques mettant en évidence la filiation entre ces deux organisations politiques qui se sont succédé pendant l'année 1940 : les mesures d'exclusion des étrangers, la législation

²⁰⁸ Gérard Noiriel, *op. cit.*, p. 43.

²⁰⁹ L'Internationale, référence incontournable de la doxa marxiste, le mentionne expressément : « *Du passé, faisons table rase [...]* ».

raciale, les mesures d'épuration pour les opposants, la question des relations internationales.

Parmi les décisions qui ont tracé le chemin vers Vichy, on peut d'ores et déjà citer la loi du 19 juillet 1934²¹⁰, adoptée sans débat et par laquelle il était interdit aux étrangers naturalisés, dans un délai de 10 ans, d'« être investi de fonctions ou mandats électifs »²¹¹ mais également d'« être nommé à des fonctions publiques rétribuées par l'État »²¹². Selon le principe que les collectivités locales appliquent, par défaut, les dispositions relevant du niveau national, la fonction publique locale est concernée par cette réglementation. Par ailleurs, le même texte précise que « L'étranger naturalisé jouit de tous les droits civils et politiques attachés à la qualité de citoyen français »²¹³. On peut goûter ici le paradoxe d'un texte qui, dans le même article, autorise la jouissance de tous les droits mais qui leur interdit l'exercice de ces droits pendant 10 ans.

A titre de précision complémentaire, on peut ajouter que ce texte provient du Barreau français (donc des juristes et en tout cas des hommes de droit) qui obtint la fermeture de la profession d'avocat aux étrangers et aux Français naturalisés depuis moins de dix ans. Mais, quoi qu'il en soit, on note les premières atteintes aux fonctions électives et publiques dans un climat politique qui ne cessera de se dégrader.

Les évènements quasi insurrectionnels de 1934²¹⁴, ainsi que le nombre conséquent d'organisations d'extrême droite de cette période font état d'un essor et d'une demande d'autoritarisme et montrent, s'il en était besoin, que le régime de Vichy n'a pas émergé *ex nihilo* de l'Histoire²¹⁵. Ce régime s'est construit et organisé grâce à un ensemble de courants de pensée conservateurs qui exerçaient alors de puissantes influences dans le milieu politique français et sur un climat ambiant de la fin de la IIIe République qui inclinait vers un environnement sécuritaire²¹⁶. On peut rappeler ici que le régime républicain parquait dans des camps d'internement tous ceux qu'il jugeait indésirables comme les étrangers, les réfugiés politiques, les communistes et ce en application des dispositifs répressifs élaborés en cette fin de IIIe République²¹⁷ ; cet

²¹⁰ Loi du 19 juillet 1934 sur l'accession des naturalisés à certaines fonctions, *JO* du 20 juillet 1934, p. 7347.

²¹¹ Article unique de la loi du 19 juillet 1934.

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ Journée du 6 février 1934 lors de laquelle les ligues fascistes organisèrent une manifestation antiparlementaire devant la Chambre des députés.

²¹⁵ Il est possible de faire un parallèle avec l'histoire de l'Allemagne sur la même période ainsi que l'a montré Daniel Golghagen dans son ouvrage *Les Bourreaux volontaires de Hitler : les Allemands ordinaires et l'Holocauste*, Seuil, Collection Points, 1997, 588 p.

²¹⁶ « Le nouveau régime n'émerge pas à partir d'un vide idéologique. Du point de vue de l'histoire des idées, Vichy ne représente ni un accident de parcours, ni une aberration, mais bien la suite logique de cet effort de renouveau qui monte tout au long du demi-siècle qui précède la débâcle de 1940 », Zeev Sternhell, *op. cit.*, p. 354.

²¹⁷ Décret-loi du 2 mai 1938 sur la police des étrangers, *JO* du 3 mai 1938, p. 4967 ; décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la situation et à la police des étrangers, *JO* du 13 novembre 1938, p. 12920 ; décret-loi du 18 novembre 1939 relatif aux mesures à prendre à l'égard des individus dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique, *JO* du 19 novembre 1939, p. 1218.

épisode a été rapporté par le romancier Arthur Koestler²¹⁸ qui a personnellement vécu un internement politique à cette période. Les dispositions du décret-loi du 18 novembre 1939²¹⁹ ouvraient largement l'éventail du contrôle puisqu'il permettait d'interner « *les individus dangereux pour la défense nationale ou pour la sécurité publique* », selon l'intitulé de la loi et que ces individus pouvaient, selon l'article 1^{er} de ce texte « *être astreints à résider dans un centre désigné par décision du ministre de la défense nationale* ». Plus tard, certains qualifieront cet épisode réglementaire, et son application zélée, de Vichy avant Vichy²²⁰. Cette appellation n'est pas sans fondement historique et juridique puisque le *Journal officiel* du 4 septembre 1940 publie la loi du 3 septembre 1940²²¹ (parmi la profusion réglementaire du régime naissant de Vichy) relative aux mesures à prendre à l'égard des individus dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique. Et la référence utilisée dans ce texte de 1940 (article 1^{er}) n'est autre que le décret-loi précité de 1939 de la III^{ème} République : « *Jusqu'à la date de la cessation légale des hostilités, les individus visés à l'article 1^o du décret du 18 novembre 1939 pourront, sur décision prise par le préfet conformément aux instructions du Gouvernement, être internés administrativement dans un établissement spécialement désigné par arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur* ».

Le lien juridique est clairement affiché mais c'est le politique qui crée le juridique et, en la matière, la continuité ne fait pas de doute quant aux méthodes employées pour sécuriser le pays. Vichy s'appuie, et se sert, d'un texte de la III^e République pour justifier sa dérive autoritaire.

Il est vrai que, dans cette fin cahotante de la III^e République, le pouvoir intervint de manière abrupte dans le domaine de l'organisation territoriale, intervention conditionnée par l'engagement dans le processus de guerre.

A ce titre, trois décrets vont imager et incarner cette volonté de modifier les règles existantes. Deux de ces décrets sont datés du 26 septembre 1939, l'un permettant la suspension des conseils municipaux²²² et l'autre visant le parti communiste²²³, ce qui a ouvert la voie à un système répressif. Ce dispositif a été complété par le décret du 18 novembre 1939 qui suspend, pendant la durée des hostilités, l'ensemble des garanties

²¹⁸ Arthur Koestler, *La lie de la terre*, Ed. Charlot, 1947, 435 p. Dans ce même contexte, Hannah Arendt, en France depuis 1933, se retrouve internée, en mai 1940, au camp de Gurs, d'où elle est libérée un mois après, dans la confusion des événements de juin 1940.

²¹⁹ Décret-loi du 18 novembre 1939 relatif aux mesures à prendre à l'égard des individus dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique, *JO* du 19 novembre 1939, p. 13218.

²²⁰ *Journal L'Humanité* du 8 septembre 2008, article de Christian de Montlibert sur le livre de Annie Lacroix-Riz, *De Munich à Vichy. L'assassinat de la Troisième République, 1938-1940*, Edition Armand Colin, 2008, 416 p.

²²¹ Loi du 3 septembre 1940 relative aux mesures à prendre, sur instructions du gouvernement, à l'égard des individus dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique, *JOEF* du 4 septembre 1940, p. 4890.

²²² Décret du 26 septembre 1939 relatif aux pouvoirs de tutelle administrative sur les conseils municipaux et les maires en temps de guerre, *JO* du 27 septembre 1939, pp. 11770-11771.

²²³ Décret-loi du 26 septembre 1939 portant dissolution des organisations communistes, *JO* du 27 septembre 1939, p. 11770.

disciplinaires protégeant les personnels de la fonction publique locale²²⁴. Ce dernier texte permet de ce fait, et dans un cadre légal, de mener dans les communes et les départements une épuration administrative qui ne veut pas dire son nom, sans obligation de réunir le conseil de discipline et donc loin de toute garantie juridique pour les agents concernés. La théorie des circonstances exceptionnelles semble s'appliquer ici, initiée non plus par la jurisprudence mais par un texte gouvernemental.

Si l'on s'attarde sur le texte du 26 septembre 1939 concernant les communes, il apparaît intéressant de mettre en évidence les éléments suivants et les termes employés :

Article 1 En temps de guerre, dans le cas où, [...], un maire néglige ou refuse de prendre une mesure d'intérêt communal, le préfet peut [...] se substituer au maire [...]

Article 3 En temps de guerre, le conseil municipal [...] peut être, pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général, suspendu jusqu'à la cessation des hostilités, [...]

Article 4 En temps de guerre, le maire peut être, pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général, suspendu jusqu'à la cessation des hostilités, [...]

Article 5 En temps de guerre, en cas d'absence, de suspension, de révocation [...], le préfet peut désigner pour le remplacer [...] un délégué choisi parmi les membres du conseil municipal.

L'ensemble de ces dispositions réunies autorise une intervention active autant sur le maire que sur le conseil municipal.

Dans ce contexte, la concomitance entre les décrets suscités n'est pas le fruit du hasard. En application des dispositions de ces textes, l'ensemble des élus avait été touché en mars 1940 : « 87 conseillers généraux, 2 500 conseillers municipaux, 60 députés et un sénateur avaient été démis de leurs fonctions »²²⁵. Mais ce dispositif privilégiait une cible : « Conçue [la série de décrets-lois] pour éliminer les communistes [...] »²²⁶. Les sanctions furent tout aussi impitoyables dans l'administration : « Cette épuration, la première de celles que fut appelée à connaître la fonction publique dans les années qui allaient suivre, fut menée sans faiblesse dans l'État comme dans les services municipaux, les plus touchés »²²⁷. Nous souhaitons insister ici sur le fait que c'est bien le régime républicain qui a opéré cette épuration dans les rangs de la fonction publique, qu'elle soit d'État ou territoriale.

²²⁴ Décret-loi du 18 novembre 1939 suspendant pendant la durée des hostilités certaines des dispositions applicables aux personnels des collectivités publiques et des services concédés, *JO* du 19 novembre 1939, pp. 13218-13219.

²²⁵ Michèle Cointet-Labrousse, *Vichy et le fascisme*, op.cit., p. 50.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 43. C'est nous qui soulignons.

Dans la même veine, un décret-loi du 9 avril 1940 autorise la révocation des fonctionnaires²²⁸, qu'ils relèvent de l'État ou de la fonction publique locale, ce en fonction d'éventuels actes nuisibles commis pendant leurs fonctions ou dans la vie privée. Dans une perspective historico-juridique de court terme, il n'est pas inutile ici de détailler les dispositions de ce décret qui, soyons clair, visent précisément le parti communiste et ses militants. Les organisations communistes ont été nommément ciblées dans le décret-loi du 26 septembre 1939 précité ainsi que dans le décret du 9 avril 1940 modifiant l'article 76 du code pénal qui permet d'incriminer « *Tout français qui aura participé sciemment à une entreprise de démoralisation de l'armée ou de la nation ayant pour objet de nuire à la défense nationale* »²²⁹.

Dans l'optique de bien montrer, et démontrer, sa fermeté, le gouvernement de Paul Reynaud, président du conseil (et ministre des affaires étrangères), a précisé dans ce décret du 9 avril 1940 les sanctions encourues par les contrevenants dans les articles de ce décret :

Article 1 Pendant toute la durée des hostilités, tout fonctionnaire, [...], des départements, des communes²³⁰, [...], ainsi que des services concédés relevant de ces collectivités, qui se sera livré, [...], à des actes susceptibles de servir la propagande d'un parti dissous ou de nuire aux intérêts de la défense nationale, fera l'objet d'une révocation immédiate prononcée par l'autorité qui a nommé le fonctionnaire [...]

Article 2 En ce qui concerne les fonctionnaires ou agents des services publics communaux²³¹, et à défaut d'une décision prise par l'autorité qui a nommé le fonctionnaire [...], la révocation sera prononcée par le préfet, dans les conditions [...] du décret du 26 septembre 1939, relatif à la tutelle administrative.

Article 3 [...] la suspension des fonctionnaires, [...], pourra être prononcée [...], lorsque ayant appartenu à un parti ou à une organisation dissous, ces fonctionnaires [...] n'auraient pas clairement manifesté par leur attitude ou leur manière de servir qu'ils ont rompu complètement tout lien de solidarité avec les activités interdites par la loi.

L'ensemble de ces dispositions met en évidence que la IIIe République, contrainte par un contexte international qui déstabilise les gouvernements européens, a dû prendre des mesures préventives pour réguler l'organisation des administrations et notamment celle des collectivités locales. Mais l'environnement international n'est pas seul à peser sur les services publics et l'administration. Des préoccupations d'ordre interne, financières et organisationnelles, ont influé le cours des choses dans ces

²²⁸ Décret-loi du 9 avril 1940 relatif aux sanctions administratives encourues par les fonctionnaires et agents des services publics ou concédés qui se livrent à une propagande de nature à nuire à la défense nationale, *JO* du 10 avril 1940, p. 2623.

²²⁹ Décret du 9 avril 1940 complétant l'article 76 du code pénal, *JO* du 10 avril 1940, pp. 2622 et 2623.

²³⁰ C'est nous qui soulignons.

²³¹ C'est nous qui soulignons.

années 1930. De fait, en cette fin de III^e République, le pouvoir exécutif se veut exemplaire, et soucieux de répondre aux critiques, a lancé un programme de réforme administrative²³², tant pour les administrations centrales que pour les collectivités locales, en rappelant que, suite aux premiers projets de réforme, il avait été procédé à « *des réductions massives de personnel effectuées en 1934* »²³³. Par un décret du 12 novembre 1938²³⁴, il est institué un Comité de réorganisation administrative²³⁵, qui doit, dans les 3 ans, avant le 1^{er} janvier 1942, faire des propositions pour réformer l'administration française, aux niveaux national et local : « *Le champ d'action du Comité comprend ainsi l'ensemble des services de l'État, des départements, des communes et des établissements publics* »²³⁶. Dans un premier temps, il s'agit « *de dresser, dans un délai de trois mois, un programme de limitation du recrutement des fonctionnaires, agents et ouvriers, titulaires ou auxiliaires, des administrations et services de l'État, des départements, des communes, des établissements publics* »²³⁷. Deux décrets, du 10 décembre 1938²³⁸ et du 24 janvier 1939²³⁹, interdisent, toute augmentation du nombre des auxiliaires, toute nomination à des emplois laissés vacants depuis six mois, dans les services et établissements de l'État, des départements, des communes de plus de cinq mille habitants, dans les services concédés faisant appel au concours financier d'une collectivité publique. Dans cette période des années 30, en effet, les fonctionnaires ont été identifiés par les courants conservateurs comme une sécrétion issue d'un parlementarisme dévoyé et confortée par les idées sociales du Front populaire pour lequel la fonction publique a massivement voté. La forte pression de ces conservateurs canalise la volonté de l'exécutif quant à la recherche d'une rationalisation dans l'organisation de l'administration. Ce souhait de rationalisation trouve son origine dans les commissions tripartites de 1933 qui réunissent fonctionnaires, usagers et parlementaires²⁴⁰. Le Comité de réorganisation administrative précité et surnommé « Comité de la

²³² Georges Pichat, « La réforme administrative », *Revue des deux mondes*, août 1939, quinzaine 2, pp. 824-844 ; l'auteur a été vice-président du Conseil d'État en 1937-1938.

²³³ *Ibid.*, p. 828.

²³⁴ Décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la réorganisation administrative, JO du 13 novembre 1938, pp. 12888-12889.

²³⁵ *Ibid.* Article 1^{er} : « *Un comité de réorganisation administrative est constitué* ».

²³⁶ Georges Pichat, *op. cit.*, p. 831.

²³⁷ *Ibid.*, p. 833.

²³⁸ Décret du 10 décembre 1938 relatif à la limitation du recrutement des fonctionnaires, JO du 11 décembre 1938, pp. 13926-13927. Le rapport (du même jour) précédant le décret précise que « *ce programme de limitation devra s'appliquer aux départements, communes, établissements publics, services concédés de l'État et des collectivités publiques [...]. Ce programme devra s'étendre sur une durée de trois ans* ». Le décret, dans son article 1^{er}, dispose que « *Cette interdiction [de toute création d'emploi nouveau] s'étend aux départements, communes de plus de 5 000 habitants, régies et établissements publics de ces collectivités, ainsi qu'aux services concédés qui font appel au concours financier d'une collectivité publique [...]* ».

²³⁹ Décret du 24 janvier 1939 relatif à la limitation du recrutement des fonctionnaires, JO du 26 janvier 1939, pp. 1292-1293.

²⁴⁰ Florence Descamps, « Une expérience de réforme administrative d'en bas en France : les commissions tripartites de 1933 ou la première tentative de cogestion administrative au ministère des Finances », *Pyramides Revue du centre d'études et de recherches en administration publique*, n° 19, année 2010, pp. 153-178.

hache »²⁴¹, devait, comme son nom l'indique, rendre l'administration plus efficace par la rationalisation de ses moyens humains et une maîtrise des effectifs, terme plus audible, politiquement et syndicalement parlant, que la diminution du nombre de fonctionnaires²⁴². Les créateurs de la RGPP (révision générale des politiques publiques) au début des années 2000 n'ont donc rien inventé en la matière, sinon sur la forme.

Cette fin des années 1930, soumise aux circonstances exceptionnelles de la guerre et de ses aléas, va générer une approche autoritaire du système local que le régime de Vichy va s'approprier et utiliser comme mode de gestion.

B. Une gestion des situations locales facilitant le tournant conservateur et autoritaire de Vichy

A quelques mois de distance, et dans le même contexte d'un pays en guerre²⁴³, le nouveau pouvoir constitué par l'État français va prendre des dispositions similaires et équivalentes en matière d'arbitraire, que ce soit pour les fonctionnaires d'État ou territoriaux, mais également pour les élus locaux. Troublant parallèle, certes, mais qui va illustrer de manière explicite ces premiers éléments de rupture de régime politique dans une forme de continuité.

A titre d'illustration, il convient de citer trois lois porteuses d'interdictions : dans l'accès aux administrations publiques nationales et locales et en matière de démission d'office pour les élus locaux.

En effet, pour le nouveau pouvoir en place installé le 10 juillet 1940, une des urgences consistait à mettre au pas une administration jugée gangrénée par les idées du Front populaire. De ce fait, pour l'accès à la fonction publique, nationale ou locale, il convenait de filtrer et trier les candidatures. Ce fut chose faite très rapidement. Dans ce cadre, la loi du 17 juillet 1940²⁴⁴ pose les premiers jalons d'une épuration administrative qui ira croissant au fil du temps.

Les dispositions de ce texte sont précises et sans ambiguïté dans les termes employés :

²⁴¹ Ce Comité procédait « aux travaux de codification menés depuis le milieu des années 30 », cité in Nathalie Carré de Malberg, « Les fonctionnaires (civils) sous Vichy : essai historiographique », *Revue Histoire@Politique*, année 2007, n° 2.

²⁴² Concernant ce Comité : « Aucune étude n'a été faite des travaux et du rôle du Comité de la Hache, qui avait des missions dans les différents ministères », cité in Guy Thuillier, « le statut des fonctionnaires de 1941 », *La Revue administrative*, n° 191, septembre-octobre 1979, p. 480.

²⁴³ Certes, l'armistice a été signé le 22 juin 1940 entre l'occupant allemand et Philippe Pétain, mais le combat continue pour la France libre avec de Gaulle et son entourage ; à titre d'exemple, on peut citer la bataille de Dakar du 23 au 25 septembre 1940, ou la guerre en Syrie du 8 juin au 11 juillet 1941 avec le bilan suivant : « 1 600 morts et 5 400 blessés », cité in Henry Rousso, *Le régime de Vichy, op. cit.*, p. 120.

²⁴⁴ Loi du 17 juillet 1940 concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 18 juillet 1940, p. 4537.

Article 1 *Nul ne peut être employé dans les administrations de l'État, des départements, communes et établissements publics²⁴⁵ s'il ne possède la nationalité française, à titre originaire, comme étant né de père français*

Article 2 [...] *les fonctionnaires et agents civils ne remplissant pas cette condition sont immédiatement réputés démissionnaires de leurs fonctions [...]*

Eu égard au critère de « nationalité française à titre originaire », le gouvernement de Vichy, quelques jours plus tard, sera l'auteur d'un texte qui va remettre en cause un des fondements du droit français. Pour disposer d'une assise juridique justifiant les dispositions de la loi du 17 juillet 1940, une loi du 22 juillet 1940²⁴⁶ remet en cause les naturalisations acquises, et ce de manière rétroactive par les termes de son article 1^{er} : « *Il sera procédé à la révision de toutes les acquisitions de nationalité française intervenues depuis la promulgation de la loi du 10 août 1927 sur la nationalité* ». Cette disposition va à l'encontre d'un principe historiquement ancré dans le droit français par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Mais il s'agissait d'un principe défini et acquis pendant la Révolution. Et les théoriciens de la Révolution nationale, inspirés par Charles Maurras, tenaient en piètre estime les idées de 1789²⁴⁷.

L'application rapide et zélée de cette loi du 17 juillet 1940 se révèle terriblement efficace. En effet, dès le mois d'octobre 1940, ce dispositif entraîne « *l'éviction de plus de 660 employés municipaux de la ville de Marseille* »²⁴⁸.

Pour compléter ce dispositif, une autre loi est prise le même jour et précise : « [...] *les magistrats et les fonctionnaires et agents civils de l'État pourront être relevés de leurs fonctions nonobstant toute disposition législative ou réglementaire contraire* »²⁴⁹. Par ce dispositif réglementaire, le nouveau pouvoir s'affranchit de tout garde-fou juridique autant pour installer ses agents que pour disposer de fait de tous ceux qui pourraient ou oseraient s'opposer. Concernant l'étendue de son application, ce texte vise uniquement les personnels d'État mais la doctrine et la jurisprudence s'accordent en cela de manière constante : les dispositions en vigueur pour l'État s'appliquent, par tutelle juridique, aux collectivités locales. Pour plus de sécurité, le continuum juridique est mis en œuvre le mois suivant avec la loi du 30 août 1940²⁵⁰ qui vient préciser le dispositif juridique qu'il convient d'appliquer aux agents des collectivités locales. L'article 1^{er} de cette loi indique : « *Les dispositions de la loi du 17 juillet 1940 relatives*

²⁴⁵ C'est nous qui soulignons.

²⁴⁶ Loi du 22 juillet 1940 relative à la révision des naturalisations, *JOEF* du 23 juillet 1940, p. 4567.

²⁴⁷ Voir *infra*.

²⁴⁸ Gérard Noiriel, *op. cit.*, p. 102.

²⁴⁹ Loi du 17 juillet 1940 concernant les magistrats et les fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État relevés de leurs fonctions, *JOEF* du 18 juillet 1940, p. 4538. C'est nous qui soulignons.

²⁵⁰ Loi du 30 août 1940 portant extension aux employés et agents des départements et des communes des dispositions de la loi du 17 juillet 1940 concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 1^{er} septembre 1940, p. 4866.

aux fonctionnaires de l'État relevés de leurs fonctions [...] sont applicables [...] au personnel [...] des départements et des communes ou à un service concédé [...] ».

Dès ce moment, il ne subsiste plus aucune ambiguïté quant aux agents des collectivités locales : ils pourront être relevés eux aussi de leurs fonctions « *nonobstant toute disposition législative ou réglementaire contraire* ». L'arbitraire s'exerce ici de la manière la plus forte. De ce fait, foin du principe de légalité (on ne peut évoquer ici les principes généraux du droit, concept développé et transcrit après 1945²⁵¹ et notamment en 1951²⁵²), le nouveau pouvoir est dans la toute-puissance juridique et ne saurait s'embarrasser de fioritures²⁵³. D'autant plus qu'en matière de contrôle administratif des textes, le juge administratif ne saura remettre en cause ce nouveau pouvoir. En effet, le Conseil d'État a fait allégeance en prêtant serment, individuellement et de manière collective, devant le chef de l'État français, lors d'une cérémonie qui s'est déroulée le 19 août 1941 : « *Je jure fidélité à votre personne* »²⁵⁴. Et dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil d'État, loin s'en faut, n'a pas réellement fait preuve d'indépendance : « *C'est ainsi que le nouveau régime bénéficie de l'aide presque sans réserve du Conseil d'État, la plus haute juridiction administrative, supposée pourtant constituer un rempart républicain* »²⁵⁵.

A ce titre, le Garde des Sceaux, Raphaël Alibert, rappelle à cette assemblée, en août 1940, l'orientation attendue de ses délibérations : « *Puisque les révolutions et les régimes successifs, ont, par bonheur, maintenu auprès du pouvoir central son conseil traditionnel [...] vous serez appelés désormais à rendre au pays et au gouvernement les services que vous leur devez* »²⁵⁶. Face à ces injonctions ministérielles, le Conseil d'État se montra docile et zélé : « *Le Conseil d'État fut obligé de se prononcer sur les textes les plus liberticides de la parenthèse vichyste. Quelle fut son attitude vis-à-vis des idées antisémites et raciales ? Le rejet, la protestation, la neutralisation, par un écran ou un quelconque enterrement juridique ? Il n'en fut rien. Le constat est amer : la haute juridiction, jusqu'alors parée de toutes les vertus républicaines, n'a pas fait qu'accepter les desseins sordides de Vichy : elle les a améliorés, peaufinés, adaptés pour leur faire gagner efficacité ou opportunité. Cette attitude s'inscrit dans une acceptation globale de la politique maréchaliste [...] Le Conseil, que cela fut collectivement ou individuellement, répondit à cette attente politique [de la Révolution nationale]* »²⁵⁷.

²⁵¹ « [...] or il n'existait pas à l'époque de théorie des principes généraux du droit, et les juristes qui proposaient avant guerre de donner à la Déclaration des Droits de l'homme valeur supra-législative étaient une minorité », Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 454.

²⁵² Avec l'arrêt du Conseil d'État du 9 mars 1951, *Société des concerts du Conservatoire*, Rec. 151.

²⁵³ « *C'est ainsi qu'il [le nouveau régime] peut compter sur une magistrature obéissante qui sert comme elle a servi la République, exerçant à propos des lois les plus contraires aux droits humains fondamentaux un positivisme juridique rigoureux qui constitue une contribution décisive à la légitimation de la Révolution nationale* », cité in Henry Rousso, *Le régime de Vichy*, op. cit., p. 45.

²⁵⁴ Jean Massot, « Le Conseil d'État et le régime de Vichy », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, année 1998, n° 58, p. 87.

²⁵⁵ Henry Rousso, *Le régime de Vichy*, op. cit., p. 45.

²⁵⁶ Jean Massot, op. cit., p. 86.

²⁵⁷ Olivier Carton, « Regard sur l'activité consultative du conseil d'État de 1940 à 1944 : peut-on conseiller

S'en tenant au droit positif, le Conseil d'État n'a pas souhaité s'aventurer dans la critique des textes²⁵⁸. En août 1940, lors d'un échange entre le vice-président du Conseil d'État Alfred Porché et le ministre de la justice Raphaël Alibert, les propos sont dénués d'ambiguïté : « *La conclusion est sans équivoque : le Conseil est prêt à participer à l'œuvre immense de reconstitution du pays que, sous l'impulsion de son chef respecté, le gouvernement a entreprise* »²⁵⁹. De ce fait, le conseil d'État subsiste en tant que structure institutionnelle mais perd toute indépendance dans le rendu de ses décisions. Mais cependant, la structure juridique doit être effective pour être considérée : « *Vichy, régime autoritaire, tenait en effet à respecter les formes du droit : s'il fut mis à rude épreuve, le droit ne fut jamais purement et simplement écarté* »²⁶⁰. Non seulement le droit ne fut pas ignoré, mais il fut utilisé par Vichy : « *Pour cela [l'instauration des valeurs de l'État français], le gouvernement de Vichy usa du droit* »²⁶¹.

Remettre en cause l'organisation juridico-administrative s'avère possible dans un pays aux temps troublés, encore faut-il y mettre les formes. Et le maintien d'une forme juridique, si fallacieuse qu'elle puisse être, permet également de distinguer le régime de Vichy d'une tyrannie : « *La différence entre la tyrannie et le gouvernement autoritaire a toujours été que le tyran gouverne conformément à sa volonté et son intérêt, tandis que même le plus draconien des gouvernements autoritaires est lié par des lois* »²⁶². Paré d'un vernis juridique, l'État français pouvait ainsi se targuer d'une forme de respectabilité.

Dans la reconstruction voulue par Vichy, les atteintes au système local se succèdent tous azimuts et les élus font partie de cette cible. Constituant un danger potentiel par l'opposition politique qu'ils pourraient mettre en œuvre, par action ou par omission, les élus locaux se doivent d'être avertis que leur absence d'adhésion aux préceptes du nouveau régime sera observée, analysée et pour finir sanctionnée. Le gouvernement de Vichy, soucieux de légalité, va œuvrer en ce sens avec la loi du 14 novembre 1940²⁶³. L'ensembles des élus locaux est concerné par ce texte : conseillers généraux, conseillers d'arrondissement, conseillers municipaux. Avec ce spectre élargi, nul ne peut échapper aux oukases vichystes compte tenu des dispositions des articles 1 et 2 de cette loi :

innocemment un gouvernement comme celui de Vichy ? », *Revue du droit public*, 2010, n° 3, pp. 579 et s.

²⁵⁸ Voir Danièle Lochak, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme », *op. cit.*

²⁵⁹ Jean Massot, *op. cit.*, p. 86.

²⁶⁰ Marc Olivier Baruch, *Le régime de Vichy 1940-1944*, *op. cit.*, p. 121.

²⁶¹ Olivier Carton, *op. cit.*, p. 580.

²⁶² Hannah Arendt, *La crise de la culture*, Folio, Essais, 1999, p. 128.

²⁶³ Loi du 14 novembre 1940 relative à la démission d'office des conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux, *JOEF* du 1^{er} décembre 1940, p. 5914.

Article 1 Les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement peuvent être, pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général, déclarés démissionnaires d'office de leurs fonctions [...]

Article 2 Les conseillers municipaux peuvent être, pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général, déclarés démissionnaires d'office de leurs fonctions.

Pour sanctionner les élus, il suffira d'invoquer « *des motifs d'ordre public ou d'intérêt général* » qui permettra de les déclarer « *démissionnaires d'office* ». Cela laisse au gouvernement un large éventail d'appréciation pour les situations à sanctionner. Dans la lecture des arrêtés pris dans ce domaine, la plupart ne sont pas motivés. Mais certains de ces arrêtés font référence à des motifs qu'il n'est pas inintéressant de citer : « *Considérant que M.Peyras, conseiller d'arrondissement [...], a tenu des propos hostiles au Gouvernement* »²⁶⁴, « *Considérant que M.Raybaut (Joseph), [...], conseiller général [...], ne jouit pas de l'autorité morale nécessaire à l'exercice de ses fonctions* »²⁶⁵, « *Considérant que M.Charpenet, conseiller général [...], manifeste une hostilité systématique à l'égard de l'œuvre de rénovation nationale* »²⁶⁶.

Dans ce cadre de mise en perspective des textes, on peut observer également qu'en matière de pouvoir de substitution et de tutelle, des analogies existent dans les textes et ce de manière quasi décalquée.

En septembre 1939²⁶⁷, le gouvernement Daladier a instauré un régime de tutelle sur les communes, motivé par l'état de guerre du pays. Un peu plus d'un an plus tard, par la loi du 16 novembre 1940²⁶⁸, les hommes au pouvoir à Vichy affichent clairement leur volonté d'intervenir directement, et arbitrairement, dans la gestion et l'organisation des communes et de l'intercommunalité. La tutelle ainsi établie permet de suppléer le maire, de révoquer les élus municipaux, de dissoudre un conseil municipal et de nommer une délégation spéciale dans ce dernier cas. Ces dispositions sont présentées dans les articles 2, 4,6 et 7 de cette loi du 16 novembre 1940 :

Article 2 Dans le cas où le maire refuse ou néglige de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, ou de prendre une mesure d'intérêt général ou communal, le préfet peut, [...], y procéder d'office par lui-même [...]

Article 4 Pour des motifs d'ordre public, le maire, les adjoints et les conseillers municipaux peuvent être révoqués par arrêté du ministre secrétaire d'État à l'intérieur.

²⁶⁴ JOEF du 13 avril 1941, p. 1591.

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ Décret-loi du 26 septembre 1939 relatif aux pouvoirs de tutelle administrative sur les conseils municipaux et les maires en temps de guerre, JO du 27 septembre 1939, p. 11770.

²⁶⁸ Loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie, JOEF du 12 décembre 1940, p. 6075.

Article 6 *Le conseil municipal d'une commune peut être dissous pour des motifs d'ordre public, par arrêté du ministre secrétaire d'État à l'intérieur.*

Article 7 *En cas de dissolution d'un conseil municipal élu ou nommé, de démission de tous ses membres en exercice ou d'impossibilité de constitution du conseil municipal, une délégation spéciale est constituée par arrêté ministériel, [...], et reste en fonction jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal.*

Ce dispositif, qui mêle l'arbitraire à l'autoritarisme, va constituer un outil répressif pour le gouvernement de Vichy, qui va largement en user, voire en abuser, pour configurer les communes récalcitrantes.

Il est intéressant de procéder à une comparaison entre les deux textes instaurant l'un la tutelle et l'autre le pouvoir de substitution (le décret-loi du 26 septembre 1939 et la loi du 16 novembre 1940) car cela permet de mettre en évidence des analogies de langage juridique sur un certain nombre d'articles et de situations :

Texte de 1939-article 1^{er} : *[...] dans le cas où, [...], un maire néglige ou refuse de prendre de prendre une mesure d'intérêt communal²⁶⁹, le préfet peut, [...], se substituer au maire [...]*

Texte de 1940-article 2 : *Dans le cas où le maire refuse ou néglige [...] de prendre une mesure d'intérêt général ou communal²⁷⁰, le préfet peut, [...], y procéder d'office par lui-même [...]*

Texte de 1939-article 4 : *[...], le maire peut être, pour des motifs d'ordre public²⁷¹ ou d'intérêt général, suspendu jusqu'à la cessation des hostilités, [...]*

Texte de 1940-article 4 : *Pour des motifs d'ordre public²⁷², le maire, les adjoints et les conseillers municipaux peuvent être révoqués [...]*

Texte de 1939-article 3 : *[...], le conseil municipal [...] peut être, pour des motifs d'ordre public²⁷³ ou d'intérêt général, suspendu jusqu'à la cessation des hostilités, [...]*

Texte de 1940-article 6 : *Le conseil municipal d'une commune peut être dissous pour des motifs d'ordre public²⁷⁴, [...]*

A titre de comparaison historique, il est possible de faire le parallèle avec les dispositions en vigueur en cette année 2022, inscrites dans l'article L2121-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « *Un conseil municipal ne peut être*

²⁶⁹ C'est nous qui soulignons.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ *Ibid.*

dissous que par décret motivé rendu en conseil des ministres et publié au Journal officiel. S'il y a urgence, il peut être provisoirement suspendu par arrêté motivé du représentant de l'État dans le département. La durée de la suspension ne peut excéder un mois ». Dans ce dernier cas, la dissolution ne pourra être effective que par décret motivé, et non plus en invoquant uniquement des motifs d'ordre public. De plus, ce décret sera rendu en conseil des ministres alors qu'en 1940, cette décision de dissolution est prise par le seul ministre, secrétaire d'État à l'intérieur. Pour la période de Vichy, ces dispositions illustrent la part d'arbitraire grandissante contenue dans les textes relatifs aux collectivités locales. Le gouvernement alors en place utilise tous les artifices juridiques qui lui permettent d'installer un projet et une politique autoritaires qui remettent en cause les fondements de l'autonomie locale. De la même manière, il est possible d'évoquer la réglementation actuelle pour la procédure de démission d'office d'un conseiller municipal selon l'article L.2121-5 du CGCT : « *tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif* ». La démission d'office peut donc être mise en œuvre mais c'est une juridiction qui se prononce, œuvrant ainsi dans un environnement juridique apte à organiser les droits de la défense.

En termes d'écrits, les analogies, pour les productions juridiques d'avant et après juillet 1940, sont symptomatiques d'un pouvoir désireux d'asseoir son autorité mais sont dues aussi au fait que les juristes, rédacteurs de ces dispositions, sont issus des mêmes écoles et coulés dans un moule dont le ciment, pour tous, a été travaillé à l'université. Si la rupture politique existe sans conteste, le droit et les espaces juridiques ont vécu dans la continuité même si certaines notions fondamentales ont été dévoyées au fil du temps.

Cette orientation organisationnelle pour le système local, qui prend les contours d'une tutelle omniprésente, va faciliter le développement des projets portés par la Révolution nationale en matière d'organisation territoriale.

§ 2. La Révolution nationale : restauration des provinces et retour à l'organisation territoriale Ancien Régime

La Révolution nationale, contrairement à son aînée de 150 ans, ne s'est pas instaurée dans un but de progrès social, mais souhaite, comme cette première référence, modifier le cours des choses dans l'organisation de l'État et du système local. Afin de contextualiser cette orientation, il importe de rappeler les principes posés par la Révolution nationale dans le domaine de l'organisation territoriale (A). L'exemple le plus significatif reste la volonté de réhabilitation des provinces (B).

A. Les principes des théoriciens de la Révolution nationale en matière d'organisation territoriale : décentralisation à la mode maurassienne et forte déconcentration

Le traumatisme engendré par la guerre, la débâcle et enfin l'armistice ont entraîné le pays dans un véritable chaos institutionnel. Or, « La nature a horreur du vide », selon le célèbre principe du philosophe Aristote²⁷⁵ et le champ politique et juridique ne saurait méconnaître une telle vérité. Le contexte est donc favorable pour les hommes politiques en pointe à ce moment crucial de l'Histoire, et qui vont montrer leurs capacités à exploiter toutes les failles de la société française bouleversée et désorientée.

Des explications et analyses du moment, il ressort que la défaite n'est pas due aux nazis ou au Maréchal qui a pourtant signé l'armistice et accepté de collaborer avec l'occupant. Mais selon les modes de pensée des courants (ultra) conservateurs, la France s'était déjà perdue dans l'entre-deux guerres : elle était un pays abandonné aux « agents de l'étranger », dénaturé par l'emprise du capitalisme affairiste, du communisme, des juifs et des francs-maçons²⁷⁶. En la matière, le discours vendu par la Légion française des combattants ramène la défaite aux turpitudes nées de la République : « *Nous sommes vaincus non pas tant par l'adversaire qui fut certes le plus fort que par notre paresse, nos lâchetés, nos abandons, nos mœurs dissolues, en un mot par l'effondrement de l'âme nationale* ». ²⁷⁷ Quant aux institutions, elles n'ont pas su être efficaces et s'élever à la hauteur des événements qui ont déchiré l'Europe et Georges Burdeau, professeur à la faculté de droit de Dijon entre 1934 et 1950, en dénonce tous les dysfonctionnements : « *l'absence d'autorité, l'absence de responsabilité, l'impuissance du Parlement à légiférer efficacement* » ²⁷⁸. Sont en cause, tous ensemble réunis, la république parlementaire, la démocratie, le gouvernement de la gauche, le Front populaire et ces représentations mêlées sont les vraies responsables du désastre par l'alchimie négative qu'elles ont générée.

Face à ce déclin et cette dégénérescence dus à des politiques successives de mauvais aloi, une refondation s'impose et c'est toute l'ambition du nouveau pouvoir.

Le 8 juillet 1941, devant le Conseil national réuni, Pétain intervient en donnant sa définition de la Révolution nationale : « *La Révolution nationale signifie la volonté de renaître, affirmée soudain du fond de notre être, un jour d'épouvante et de*

²⁷⁵ Aristote, philosophe grec, 385-323 avant J-C.

²⁷⁶ « *Les Vichysois ont accusé le Front populaire, "monstrueuse alliance du communisme moscoutaire, du radicalisme maçonnique et de la finance juive", d'avoir "précipité la France dans une guerre idéologique, après l'avoir affaiblie"* », cité in Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 15, citation de Jean Berthelot, discours aux cheminots, 21 août 1941, *Ministère public c/ Berthelot*, 140.

²⁷⁷ Almanach de la Légion française des combattants, 1941, cité in Marc-Olivier Baruch, *Le régime de Vichy*, *op. cit.*, p. 49.

²⁷⁸ Georges Burdeau, Cours de droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 1942, pp. 152-153 ; cité in Louis Terracol, *La doctrine constitutionnelle du régime de Vichy*, Mémoire de Master 2, Histoire du droit, 2015/2016, p. 321.

remords »²⁷⁹. Renaître, c'est recommencer une vie et dans l'optique pétainienne, c'est comme partir d'une page vierge. Mais cette page est déjà noircie d'une encre souillée par l'idéologie collaborationniste véhiculée par Pétain lui-même et son entourage. Georges Valois²⁸⁰, dès 1924, s'en prend à la représentation nationale et souhaite l'instauration d'un ordre nouveau : « *La révolution nationale, c'est l'opération par laquelle les combattants, sous le commandement d'un chef national, appuyés par l'élite intellectuelle, bourgeoise et ouvrière du peuple, renversera l'État libéral, supprimant ses institutions politiques et sociales, et construira l'État national, avec ses institutions propres* »²⁸¹. En peu de mots, c'est la description du régime de Vichy.

Selon une logique manichéenne imparable dans son simplisme, les propositions de la Révolution Nationale vont opposer les vices de la IIIe République aux vertus du nouveau régime, autoritaire certes, mais restaurant l'ordre et la morale. Joseph Barthélemy le rappelle dans un de ses ouvrages, en expliquant que le péché originel est constitué rien moins que par la Constitution de 1875, emplie des « *tares innombrables d'un passé qui nous a valu ce présent tragique de 1944* »²⁸².

Restauration d'un ordre ancien, la Révolution nationale, dont Philippe Pétain veut être la référence et le promoteur, se présente comme un ensemble doctrinal structuré qui va à l'encontre des principes et des institutions qui ont fait la France depuis 1789. Pour les tenants du nouveau pouvoir, c'est en effet la Révolution Française « *l'Une et Indivisible, la Même qui a tout divisé, morcelé, dissout, fondu et perdu depuis cent cinquante ans* »²⁸³ qui est à l'origine de tous les malheurs. Charles Maurras, directeur de la revue royaliste *L'Action française*, se réjouira de la disparition de la « gueuse » (la République, ainsi dénommée par les monarchistes) en évoquant une « *divine surprise* »²⁸⁴. L'historien Johann Chapoutot résumera cet angle de vue en une formule percutante : « *la révolution nationale se veut une révolution contre la Révolution* »²⁸⁵. Cette idée est reprise par Michel Winock dans son ouvrage *La France républicaine* lorsqu'il titre son chapitre concernant la période 1940-1944 « *Vichy ou la contre-révolution nationale* ». L'auteur cite alors Yves Bouthilier²⁸⁶ : « *89, [...], a pratiqué une coupure féroce entre les structures de la France ancienne, naturellement et harmonieusement édifiées au cours des âges, et celles de la France nouvelle, brutalement créée à partir de deux concepts : l'individu abstrait, l'homme*

²⁷⁹ Marc Olivier Baruch, *Servir l'Etat français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op.cit., p. 49.

²⁸⁰ Georges Valois, 1878-1945, auteur (entre autres) de *La Révolution nationale : philosophie de la victoire*, La Nouvelle Librairie, coll. Éternel Retour, 1924, rééd. 2019, 196 p.

²⁸¹ Georges Valois, op.cit., p. 162, cité in Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, Fayard, 2011, p. 215.

²⁸² Joseph Barthélemy, *Cours de droit comparé, 1943-1944*, Paris, 1944 ; cité in Louis Terracol, op. cit., p. 317.

²⁸³ Charles Maurras, *La seule France, chronique des jours d'épreuve*, Edité par H. Lardanchet, Lyon, 1941, p. 178.

²⁸⁴ Cité in Maurice Weyenbergh, *Charles Maurras et la Révolution française*, Librairie Vrin, 1992, ISBN 2-7116-4275-5, pp. 116-117, article paru dans le journal *Le Petit Marseillais* du 9 février 1941.

²⁸⁵ Johann Chapoutot, *Fascisme, nazisme, et régimes autoritaires en Europe (1918-1945)*, PUF, Collection Quadrige, 2013, p. 174.

²⁸⁶ Yves Bouthilier, Ministre des Finances du 10 juillet 1940 au 18 avril 1942, ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances (à partir du 25 février 1941).

collectif »²⁸⁷. On le voit bien dans les références affichées, la Révolution nationale, loin de s'engager résolument vers et pour l'avenir, éprouve la nostalgie du passé, en brassant des idées et des rancœurs vieilles de 150 ans. Cependant, dans ce contexte de violence et de guerre, la France se distingue dans ce concert des nations traumatisées car contrairement aux autres pays, elle va proposer une transformation radicale de son mode de vie : « *La France est le seul des pays occidentaux occupés à ne pas se contenter d'administrer ; elle fait une révolution intérieure de ses institutions et de ses valeurs morales* »²⁸⁸.

Dans son ouvrage *Les origines doctrinales de la Révolution nationale*²⁸⁹, Olivier Wormser met en évidence l'anti-démocratie incarnée par l'État français et pour lui, sans doute aucun, « *le maître, c'est Charles Maurras* »²⁹⁰, dont les idées se sont nourries des systèmes alors en vigueur en Italie et en Allemagne. Selon cet auteur, le courant de pensée maurrassien fonde son analyse sur le fait que « *la théorie démocratique n'est pas française* »²⁹¹ et il n'y a qu'un pas à franchir pour englober, par amalgame, la Révolution de 1789 qui se veut fondatrice de la démocratie en France.

Dans cet élan réformateur voulu par Vichy, Maurras a souhaité une remise en cause complète de l'organisation territoriale en place avec une décentralisation accrue pour refonder les communautés naturelles comme la province, et la réorganiser en région. Eu égard à ces propositions, la Révolution nationale veut que le nouveau dispositif organisationnel du pays se réfère à des principes antérieurs venus de l'Ancien Régime. Selon les traditionalistes, c'est la centralisation, construite et organisée depuis 1789, qui a enterré les provinces et créé les départements, nouvelles entités dépourvues d'ancrage historique. C'est donc bien par esprit de revanche sur le passé républicain que veut s'instaurer cette nouvelle donne sociétale par un ensemble de réformes institutionnelles, économiques et sociales. Cependant, certaines propositions ne désavoueront pas les créations de la fin de la IIIe République. Ainsi, quand Vichy souhaite valoriser les régions en voulant faire revivre le régionalisme folklorique, il reprend une idée du Front populaire qui a créé le musée des Arts et des Traditions populaires²⁹².

Dans son approche organisationnelle, Charles Maurras ne veut ni plus ni moins que l'application du principe de subsidiarité : « *Aux communes les affaires proprement communales, les provinciales aux provinces ; et que les organes supérieurs de la nation,*

²⁸⁷ Michel Winock, *La France républicaine, Histoire politique XIX-XXI èmes siècles*, Ed. Robert Laffont Bouquins, 2017, pp. 1041-1042.

²⁸⁸ Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 31.

²⁸⁹ Olivier Wormser, *Les origines doctrinales de la Révolution nationale, Vichy, 10 juillet 1940-31 mars 1941*, Paris, Plon, 1971, 276 p.

²⁹⁰ *Ibid.* p. 27.

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² Le musée national des Arts et Traditions populaires est un établissement public fondé en 1937 par Georges Henri Rivière ; musée du folklore français créé pour l'exposition universelle de 1878.

dégagés de tout office parasitaire, président avec plus d'esprit de suite et de vigueur à la destinée nationale »²⁹³. Cette proposition de répartition de l'activité publique administrative n'est pas nouvelle puisque ce mot d'ordre était prononcé dans un Congrès républicain en 1869²⁹⁴.

De manière constante, Charles Maurras a toujours clairement affiché ses idées en faveur d'un régime antiparlementaire et décentralisé. A ce titre, il souhaite : « *Un État fort, respectueux [...] des "libertés locales"* »²⁹⁵. Il se montre très critique envers un État centralisateur « *négligeant des grandes affaires et trop soucieux des petites* » qui « *pousse la France à l'anarchisme et la détache de toute idée de patrie* »²⁹⁶. Maurras critique l'organisation administrative de la III^e République qui entraîne l'assujettissement des collectivités locales à l'État central, et pour lui, la décentralisation est « *une très belle chose sous un très méchant mot* »²⁹⁷. Partant de ce constat, il préconise l'application des principes de sa vision de la décentralisation qui doit permettre un « *retour à nos lois naturelles et historiques* »²⁹⁸. Etant bien entendu que ce « *retour* », ne saurait se soucier de démocratie et de suffrage universel, idées qui seront certes débattues, notamment au Conseil national, mais qui seront écartées, en tout cas par la commission de la loi municipale²⁹⁹.

Pour illustrer son idée de décentralisation qu'il considère comme appropriée à la France, Charles Maurras développe le parallèle qu'il convient d'effectuer entre ce qu'il nomme *le pays réel*, composé des communautés naturelles et donc des anciennes provinces, et *le pays légal*³⁰⁰ qui ne peut être issu que de la monarchie de l'Ancien Régime. En transposant ce schéma sur le XX^e siècle, Maurras s'en prend ici à la République jacobine, génératrice de tous les maux. Pour lui, le pays réel est privé d'autonomie par un pouvoir central et centralisé qui en arrive à négliger les fonctions régaliennes, trop occupé qu'il est à vouloir gérer de loin (et mal) les affaires locales. Eu égard à ses références idéologiques, cette lecture maurrassienne peut s'envisager à un deuxième niveau et qui consisterait à assimiler le pays réel à la France monarchique et catholique et le pays légal à la République. Dans cette lecture en filigrane, le pays légal

²⁹³ Charles Maurras, *L'idée de la décentralisation*, Paris : Revue encyclopédique, 1898, p. 50.

²⁹⁴ « *Ce qui est national à la Nation, ce qui est régional à la région, ce qui est communal à la commune* », cité in Robert Aron, *op. cit.*, tome 1, p. 277. Cette répartition de compétences a été reprise par Jean Charles-Brun dans un document de 1901 nommé « Appel de la Fédération régionaliste française », selon les termes suivants : « *Gestion des affaires de la commune par la commune, de la région par la région, de la nation par l'État* ».

²⁹⁵ Michel Winock, *op. cit.*, p. 1045.

²⁹⁶ Charles Maurras, *L'idée de la décentralisation*, *op. cit.*, p. 1.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 49.

²⁹⁸ Julien Damon, « La pensée de Charles Maurras (1868-1952) » dans *Informations sociales* 2005/1, n° 121, p. 119.

²⁹⁹ Voir *infra* la présentation du Conseil national de Vichy et ses missions Partie I Titre I Chapitre 1.

³⁰⁰ C'est nous qui soulignons.

(la République) s'est créé par la loi républicaine et devient de ce fait illégitime aux yeux de Maurras.

Quant au Maréchal Pétain, il rappelle ses objectifs en termes nets et précis. En sa qualité d'homme forgé et formé par le cadre militaire, il précise sa pensée quant à l'organisation des pouvoirs publics : « *La discipline est l'ABC de la fonction publique. L'État est autoritaire et il est hiérarchique. C'est le chef qui exerce l'autorité à l'école, au syndicat, à la corporation, dans la famille, dans l'usine, à l'atelier, dans la société, dans le département, dans la commune. Mais d'abord dans l'État. Nous n'admettons plus cette autorité qui se dilue en même temps que cette responsabilité qui se dissout* »³⁰¹. Le département et la commune seront en effet écartés et désolidarisés du corps électoral qui ne pourra plus intervenir dans le processus instauré par Vichy. Le nouveau régime, conforté par la large majorité parlementaire qui a donné les pleins pouvoirs à Pétain, peut se targuer alors d'une légitimité au plan national qui lui permet toutes les initiatives au plan local. A ce moment de l'Histoire, l'opposition est inexistante, ce qui laisse le champ libre aux expressions les plus radicales.

On verra les effets de ces orientations dans l'organisation des collectivités locales. Dans ce cadre, le nouveau régime va mettre fin au système électoral et le remplacer par un processus de nomination des exécutifs locaux qui va privilégier la représentation des notables, ramenant en cela à des pratiques du XIXe siècle³⁰².

Pour les affaires locales, Pétain n'a jamais caché sa vision autocratique³⁰³ : « *Pour ce qui est de la cité, de la commune, j'aurais tendance à faire acte d'autorité comme je l'ai déjà fait pour certaines villes, mais nous étendrons par contre l'autorité des maires. Il faut du reste s'attendre à ce que les maires soient nommés par le gouvernement* »³⁰⁴. La suite des événements montrera que Pétain, avec son gouvernement, s'est montré fidèle à cette idée, les textes relatifs aux autorités municipales ayant été élaborés et appliqués en ce sens. En ce sens, il est possible d'opérer un parallèle avec les constats établis par Benjamin Constant dans son ouvrage *Principes de politique*³⁰⁵. L'auteur met en évidence qu'un dispositif unilatéral et descendant conduit les collectivités locales

³⁰¹ Marc-Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., pp. 99-100. C'est nous qui soulignons.

³⁰² Voir *infra* Partie I Titre II.

³⁰³ Le terme autocratique n'apparaît pas excessif au regard de l'échange en juillet 1940 entre Pétain et Laval, ce dernier disant : « *Vos pouvoirs sont plus grands que ceux de Louis XIV, parce que Louis XIV devait soumettre ces édits au Parlement, tandis que vous, vous n'avez pas besoin de soumettre vos actes constitutionnels au Parlement, puisqu'il n'est plus là* », cité in Robert Aron, op. cit., tome 1, pp. 303-304. A titre de précision, le Parlement sous Louis XIV n'était pas une assemblée élue mais une cour de justice composée de magistrats et dont les fonctions consistaient à enregistrer les actes royaux, c'est-à-dire les publier en ayant vérifié leur compatibilité avec le droit, les usages et les coutumes locales. En ce sens, cette assemblée, dans sa constitution et ses missions, se rapprochait plus du Conseil d'État. On sait ce que Vichy en a fait et il en est fait état dans la présente thèse. On peut citer également Marc-Olivier Baruch : les pouvoirs de Pétain étaient « *ceux d'un dictateur* » in *Le régime de Vichy*, op. cit., p. 21.

³⁰⁴ Robert Aron, op. cit., tome 1, p. 294. C'est nous qui soulignons.

³⁰⁵ Benjamin Constant, *Principes de politique*, Paris, Fayard, Collection Pluriel, 2006, 447 p.

hors du libéralisme et à l'appauvrissement de la vie locale voire à son extinction : « *Qu'arrive-t-il aussi ? que dans les états où l'on détruit ainsi toute vie partielle, un petit état se forme au centre ; dans la capitale s'agglomèrent tous les intérêts ; là vont s'agiter toutes les ambitions. Le reste est immobile. Les individus, perdus dans un isolement contre nature, étrangers au lieu de leur naissance, sans contact avec le passé, ne vivant que dans un présent rapide, et jetés comme des atomes sur une plaine immense et nivelée, se détachent d'une patrie qu'ils n'aperçoivent nulle part, et dont l'ensemble leur devient indifférent, parce que leur affection ne peut se reposer sur aucune de ses parties* »³⁰⁶.

Dans cette volonté de réorganisation de la vie politique locale, ce ne sera pas la seule orientation. En effet, selon le discours pétainiste, l'ordre nouveau est fondé sur la hiérarchie et ce principe implique l'abandon des élections et la mise en sommeil des assemblées locales tels que les conseils généraux et les conseils d'arrondissement. Pour les conseils municipaux dans les villes de moins de 2 000 habitants, le vote restera théoriquement possible mais aucune élection n'aura lieu entre 1940 et 1944³⁰⁷.

Les principes étant posés (décentralisation selon les préceptes maurassiens et déconcentration réactivée) quant à la vision du système local par le régime de Vichy, il importait alors de préciser la volonté de revenir à un schéma territorial ancien, symbolisé par la recréation des provinces.

B. Une volonté de réorganisation administrative de la France d'avant 1789 : la réhabilitation des provinces sous l'influence de Charles Maurras

Eu égard à ce constat, la Révolution nationale veut que le nouveau dispositif constitutionnel se réfère à des principes antérieurs venus de l'Ancien Régime. Selon les traditionalistes, c'est la centralisation, construite et organisée depuis 1789, qui a enterré les provinces et créé les départements, nouvelles entités dépourvues d'ancrage historique.

En même temps qu'elle veut restaurer l'État, la Révolution nationale veut s'attacher à construire la France nouvelle, une France organisée dans ces communautés naturelles que sont la famille, la corporation *et la région*³⁰⁸. Ce concept de communautés naturelles a été utilisé par les idéologues de Vichy pour proposer des solutions qu'ils considéraient comme nouvelles et efficaces afin de réorganiser et reconstruire l'ensemble de la société et la redessiner dans le cadre d'une communauté nationale.

³⁰⁶ Benjamin Constant, *op. cit.*, Chapitre XII, *Du pouvoir municipal, des autorités locales et d'un nouveau genre de fédéralisme*, p. 193.

³⁰⁷ Voir *infra* Partie I Titre II Chapitre 1.

³⁰⁸ C'est nous qui soulignons.

Évoquant le « *redressement intellectuel et moral* »³⁰⁹, cette Révolution puise dans le fonds idéologique de l'Ancien Régime. La volonté de reconstituer les provinces d'antan, gardiennes des traditions ancestrales, en a été la parfaite illustration. Et la province, c'est le monde rural, cher au chef de l'État, qui entend réhabiliter et glorifier cette partie du territoire, oubliée selon lui par les politiques de la IIIe République : « *La terre, elle, ne ment pas. Elle demeure votre recours. Elle est la patrie elle-même* »³¹⁰.

Ce retour à la terre, cet appel à la ruralité, qui est censé constituer un des socles de la nouvelle France, est soutenu et vivifié par certains idéologues tels que Gustave Thibon qui se réfère à l'époque médiévale pour soutenir la parole de Pétain : « *Aux époques saines de la féodalité, le serf courbé sur la glèbe n'est pas plus jaloux du seigneur qui, sans travailler de ses mains, défend le fief de son épée, que le cœur qui bat sans cesse n'envie le repos nocturne du cerveau* »³¹¹. Le propos paraît quelque peu naïf et désuet mais recontextualisé, il s'ancre de manière appropriée dans un discours prônant, selon les courants conservateurs, le retour aux vraies valeurs de la France.

L'exaltation des « *communautés naturelles* »³¹² par la Révolution nationale se retrouve dans les propositions faites en matière de découpage territorial : ainsi, les départements et les arrondissements rappellent trop les circonscriptions électorales du parlementarisme républicain, et le régime préfère mettre en valeur la réalité de la commune et celle de la province, cette « petite patrie », glorifiée par le verbe maurassien : « *Communauté intermédiaire entre la commune, le département et l'État qui permet de combiner les particularismes et les libertés régionales avec "la passion de l'unité française"*³¹³, la province est la petite patrie chantée par Frédéric Mistral, celle qui "n'ôte rien à l'amour de la grande et contribue [au contraire] à l'accroître en opposant une résistance invincible à tout ce qui veut nous déclasser, nous niveler, nous déraciner" »³¹⁴. Dans cette référence à un ordre ancien, Charles Maurras apparaît comme un des grands pourvoyeurs d'idées pour la construction de la Révolution nationale et sa doctrine incluait la détestation du régime parlementaire et représentatif ainsi qu'une propension à privilégier la décentralisation par la revalorisation des communautés naturelles. Depuis 1789, et Maurras en est la vivante expression, les courants traditionalistes voulaient faire revivre les provinces, étouffées selon eux par l'hyper centralisation installée peu à peu depuis cette époque dans la configuration du pouvoir politique.

Dans cette optique, il faut rendre leur autonomie aux régions et aux provinces, ce qui va garantir la liberté des Français. Et surtout, il convient de ne plus déléguer ce

³⁰⁹ Philippe Pétain, *op. cit.*, Appel du 25 juin 1940, p. 55.

³¹⁰ Philippe Pétain, *op. cit.*, Appel du 25 juin 1940, p. 54.

³¹¹ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy, op.cit.*, p. 216.

³¹² Idée précédemment développée par Frédéric Le Play (1806-1882), ingénieur et homme politique.

³¹³ Charles Maurras, *La seule France, op. cit.*, p. 177.

³¹⁴ Philippe Pétain, *Actes et Ecrits*, Flammarion, 1974, pp. 523-524, cité in Pierre Bitoun, « L'équivoque vichyssoise », *INRA, Station d'économie et sociologie rurales*, 1986, p. 22.

domaine des libertés au Sénat et à la Chambre des députés. En ce sens, ce sera chose faite, puisque le Parlement, ajourné et dépouillé de ses fonctions législatives³¹⁵, n'œuvrera plus pendant les 4 années du régime.

Cette volonté de retour à un ancrage territorial s'affiche également à gauche de l'échiquier politique par la voix de Georges Izard : « *Que le pouvoir soit proche des administrés, que la servitude à l'égard du centre soit inconnue, que l'essentiel de la vie politique se limite à ces lieux qu'on aime, que les citoyens n'aient à se prononcer que sur les intérêts qu'ils connaissent mieux que quiconque* »³¹⁶. Preuve, s'il en est, que les idées de l'organisation territoriale peuvent traverser les différents courants de l'éventail politique.

Mais pour l'heure en juillet 1940, les conservateurs sont à l'œuvre et dans cette volonté de restructuration territoriale à laquelle il est attaché, Philippe Pétain martèle cette idée : « *Des gouverneurs seront placés à la tête des grandes provinces françaises. Ainsi, l'administration sera à la fois concentrée et décentralisée* »³¹⁷. Effectivement, une certaine forme de décentralisation s'affichait dans les projets de réorganisation administrative mais cet exposé paradoxal de termes antinomiques ne doit pas cacher la réalité de l'option choisie. Il s'agit bel et bien d'un système déconcentré, renforçant en cela l'appareil d'État au niveau local. On sait cependant le destin de ce projet³¹⁸ qui restera au niveau conceptuel même s'il était porté au plus haut niveau de l'État. Le chef de l'État français n'était, semble-t-il, pas toujours conscient de l'écart qui pouvait exister entre un projet et sa réalisation. S'il avait quelques références historiques dans ses discours, Pétain n'était pas le plus averti des hommes politiques en matière institutionnelle : « *Tous les quinze jours durant cette période [fin des années 30], nous déjeunions ensemble pour faire le point : le Maréchal, le général Brécard, moi. Le Maréchal me demandait : "Que se passe-t-il ?" Je le mettais au courant. Il n'avait pas beaucoup d'idées politiques. Je lui parlais de la Constitution, de la réforme électorale* »³¹⁹.

Cependant, la volonté politique de réaliser les provinces était affirmée et la production réglementaire étant particulièrement féconde en cette première année d'exercice du pouvoir, l'État français met en œuvre le processus juridique. Dans un premier temps,

³¹⁵ Acte constitutionnel n° 3 du 11 juillet 1940 prorogeant et ajournant les chambres, *JOEF* du 12 juillet 1940, pp. 4517-4518.

³¹⁶ Robert Aron, *op. cit.*, p. 275, en citant Georges Izard, personnaliste de gauche, auteur d'un article paru dans *La Nouvelle Revue Française* du 1^{er} décembre 1932.

³¹⁷ Philippe Pétain, Message du 11 juillet 1940, cité in Jean-Claude Barbas, *Philippe Pétain, Discours aux Français : 17 juin 1940-20 août 1944*, Ed. Albin Michel, 1989, p. 68.

³¹⁸ Voir *infra* Partie II Titre I Chapitre 1.

³¹⁹ Témoignage d'Henry Lémery, cité par Jean-Raymond Tournoux, *Pétain et la France, La seconde Guerre mondiale*, Plon, 1980, p. 35.

seront créées le 19 avril 1941³²⁰ 6 régions administratives³²¹ qui doivent être dirigées par un préfet régional, assisté d'un intendant de police, d'un intendant des affaires économiques. Les deux priorités du préfet régional sont le maintien de l'ordre et le ravitaillement, dans les domaines de la police et des affaires économiques, conformément à l'exposé des motifs et l'article 1^{er} de la loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux. Les préfets des départements et les services de l'État sont placés sous leur autorité.

Soucieux d'apparaître cohérent au regard des préceptes maurrassiens de la Révolution nationale, l'exposé des motifs de la loi du 19 avril 1941 évoque dans un premier temps les fondements décentralisateurs de ladite loi : « *Un pouvoir fort n'est pas nécessairement celui qui règle lui-même les problèmes dans toute leur minutie. Une certaine décentralisation peut donc se concevoir [...]* »³²². Mais c'est pour mieux revenir quelques lignes après à l'expression d'une déconcentration qui ne veut pas dire son nom : « *Ce résultat pourra être atteint par l'institution d'un échelon régional [...] qui constituera un centre coordonnateur à la fois pour l'information du Gouvernement [...] et l'exécution des directives gouvernementales* »³²³.

Quoi qu'il en soit, et il faut reconnaître que le mérite en revient au régime de Vichy, il s'agit de la première mise en place institutionnelle de régions administratives par l'État en France, procédure qui s'inscrit dans le prolongement des régions Clémentel de 1917 et d'avril 1919³²⁴. Bien évidemment, elles feront partie des structures administratives dissoutes à la Libération. Mais cette initiative aura creusé un sillon dans lequel germera l'architecture des futures régions de 1955, 1959, 1972 et 1982.

Dans cette volonté de réorganisation territoriale, Vichy se montre force de proposition, toute idéologie mise à part, si on raisonne en termes structurels et structurants. En matière de prospective, la Délégation générale à l'équipement national (DGEN) créée en 1941 et son plan vont être à l'origine d'une autre innovation en France : le lancement de la politique d'aménagement du territoire, esquissée par Clémentel en 1919 et institutionnalisée sous le régime de Vichy. Selon Isabelle Couzon : « *Les fondements de la politique d'aménagement du territoire en France doivent être appréhendés au miroir de la série de rapports réalisés entre 1942 et 1945 par une équipe d'agrégés d'histoire et géographie, encadrés par un ingénieur, Gabriel Dessus,*

³²⁰ Loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux, *JOEF* du 22 avril 1941, pp. 1722-1723 ; décret du 19 avril 1941 attribuant à certains préfets les pouvoirs des préfets régionaux et portant division du territoire pour l'exercice de ces pouvoirs, *JOEF* du 22 avril 1941, p. 1723.

³²¹ Pour la zone non occupée, 6 régions sont créées par un décret du 19 avril 1941 ; pour la zone occupée, 11 régions sont constituées par décret des 30 juin, 18 juillet, 26 août 1941 et enfin le 9 septembre 1942 pour la région de Lille.

³²² Exposé des motifs de la loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux, *JOEF* du 22 avril 1941, p. 1722.

³²³ *Ibid.*

³²⁴ Les régions Clémentel créées en 1919, du nom du ministre du commerce Etienne Clémentel ; trois arrêtés ministériels du 5 et 12 avril 1919 créèrent 17 régions économiques formées par le regroupement des Chambres de commerce et d'industrie.

au sein des services de la Délégation générale à l'équipement national (DGEN) »³²⁵. Dans un contexte politique qui se veut structuré, la politique d'aménagement du territoire et la planification sont inséparables du contexte autoritaire du régime de Vichy. La Révolution Nationale est construite à la fois sur « la modernisation » de l'équipement industriel et sur la préservation de « l'ordre éternel des champs ».

On le voit, l'État français se montrait volontaire dans ses objectifs de réorganisation territoriale et notamment dans le cadre de la province/région. Mais réorganiser, c'est, en principe, proposer des espaces de liberté pour les laisser vivre. Or, le même État, dans sa volonté de s'imposer, a verrouillé tout le maillage administratif par une prolifération réglementaire tous azimuts.

Ainsi, la volonté totalitaire d'une administration omniprésente, si elle servait bien toutes les opportunités de contrôle, mettait à mal le retour aux communautés naturelles en les empêchant d'exister et de s'exprimer. C'est là une des nombreuses facettes de l'ambiguïté du régime qui, en souhaitant restaurer une organisation ancienne, ne l'autorise pas à se constituer de manière autonome. Cette ambiguïté permet de souligner les contradictions nées d'un discours qui se veut libérateur pour les territoires (les provinces) et la pesanteur d'une administration toujours plus présente dans les rouages de l'organisation territoriale.

Un constat que ne manque pas de faire Michèle Cointet : « *Enfin la conception hiérarchique de la société s'incarne, non dans l'aimable décentralisation des pouvoirs dont rêvait Charles Maurras, mais dans un régime de centralisation administrative et technocratique* »³²⁶. Emporté dans un cycle autoritaire qu'il ne maîtrise plus, ou en tout cas de plus en plus mal, l'État français apparaît à la dérive. Pour montrer qu'il existe, par rapport aux Français, à l'Allemagne, à la France libre, l'autoritarisme constitue la seule échappatoire.

Les contours de l'approche territoriale ayant été posés, il convenait d'officialiser les projets relatifs à cette approche par une instance, succédané d'un Parlement défunt, ou en tout cas, ajourné. Ce sera donc le Conseil national qui va œuvrer dans ce domaine. Dans la nouvelle organisation administrative du pays, il n'existe plus dorénavant de relais représentatifs que ce soit à l'échelon national ou au niveau local. Triste constat que ne manque pas de souligner l'amiral Darlan (alors ministre des marines marchande et militaire) lors du Conseil des ministres du 15 décembre 1940 : « *Il faut des militants qui nous servent !* Nous n'avons rien mis à la place des cadres

³²⁵ Isabelle Couzon (DATAR délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), « De la décentralisation industrielle à l'aménagement du territoire rural : Pierre Coutin, 1942-1965 » in *Ruralia*, revue de l'Association des ruralistes français, 2000-07.

³²⁶ Michèle Cointet-Labrousse, *Vichy et le fascisme*, op. cit., p. 83.

élus ! »³²⁷. Le Parlement, même s'il existe encore juridiquement, a vu le Sénat et la Chambre des députés « *ajournés jusqu' à nouvel ordre* »³²⁸, et de ce fait, il n'est plus fonctionnel et n'est pas en mesure d'assurer un réseau relationnel ascendant/descendant avec le monde local. De la même façon, et de manière liée, les conseils généraux, et les conseils d'arrondissement, sont suspendus³²⁹ en octobre 1940 après s'être vu interdire d'organiser des réunions extraordinaires dès le mois d'août 1940³³⁰. En effet, la loi du 10 août 1871, dans son article 24, autorisait les réunions extraordinaires « *Si les deux tiers des membres en adressent la demande écrite au président* » ; avec cette loi d'août 1940, les assemblées départementales peuvent se réunir uniquement par autorisation du préfet ou par décret. De plus, l'organisation politique du pays a été fragilisée par l'éviction de Pierre Laval le 13 décembre 1940³³¹ compte tenu de la mésentente entre Pétain et son chef de gouvernement.

La mise en œuvre de ces dispositions a fractionné et contingenté le pays (hors le fait qu'il est découpé en plusieurs zones³³²) et il devient alors impératif d'élaborer de nouveaux liens entre les différentes composantes qui constituent la communauté française. Le Conseil national sera en charge de recréer ce lien avec le corps social.

Section 2. Le Conseil national de Vichy, laboratoire d'idées pour la refondation du schéma local

Le régime de Vichy ayant mis un terme à la démocratie et au parlementarisme, a voulu donner les apparences d'une forme de représentation pour remplacer le suffrage universel. Les liens avec l'opinion publique ayant été plus que distendus, voire rompus, il devenait impératif de recréer ce tissu institutionnel qui permettrait de diffuser dans le corps social les idées et les projets « révolutionnaires ». Le souhait du Maréchal est de préparer cette : « [...] *émanation des forces vives de la nation, de ces forces qui, par-*

³²⁷ Michèle Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'Etat en régime autoritaire*, op. cit, p. 45. C'est nous qui soulignons.

³²⁸ Acte constitutionnel n° 3 du 11 juillet 1940 prorogeant et ajournant les chambres, *JOEF* du 12 juillet 1940, pp. 4517-4518.

³²⁹ Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *JOEF* du 13 octobre 1940, p. 5274.

³³⁰ Loi du 18 août 1940 modifiant l'article 24 de la loi du 10 août 1871 (interdisant les réunions extraordinaires des conseils généraux), *JOEF* du 20 août 1940, p. 4743.

³³¹ Pierre Laval, vice-président du conseil des ministres depuis le 12 juillet 1940 est démis de ses fonctions par Philippe Pétain le 13 décembre 1940.

³³² -la zone occupée avec une administration militaire (Militärbefehlshaber im Frankreich) ; installée à Paris, elle a autorité sur l'administration française en territoire occupé ; la zone libre avec une occupation allemande en novembre 1942 ; la zone interdite : Ardennes, Meurthe et Moselle, Meuse et les Vosges ; la zone annexée : Metz Strasbourg Alsace Lorraine ; la zone réservée ; Nord et Pas-de-Calais qui sont rattachés à l'administration militaire allemande de Bruxelles ; la zone d'occupation italienne (après novembre 1942) : Haute-Savoie, Savoie, Isère, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Var, Bouches-du-Rhône, Vaucluse.

*delà les groupes, les partis et les trusts, représentent les éléments essentiels de la vie nationale [...] »³³³. Pour ce faire, afin de disposer d'un minimum de confiance du peuple et pour renforcer sa légitimité, Pétain a besoin « *du circuit continu entre l'autorité de l'État et la confiance du peuple* »³³⁴. Car il est vrai que aucun régime, aucun pays, si autoritaire soit-il, ne peut se passer de l'opinion de la société civile.*

Pour recréer ce lien, les équipes dirigeantes s'astreignent à élaborer deux représentations de l'idéologie vichyste, l'une agissant directement au niveau local et ce sera la Légion française des combattants³³⁵, l'autre intervenant au niveau national avec une représentation locale diversifiée et ce sera le Conseil national.

Celui-ci va intervenir d'une part pour les collectivités existantes, principalement les communes (§ 1) et d'autre part pour les provinces, nouvelle entité à ajouter aux collectivités, qui seront toutes reconnues et intégrées dans le projet de constitution (§ 2).

§ 1. L'intervention du Conseil national dans le domaine de l'organisation administrative locale

Le Conseil national, institué pour faire office d'un substitut de Parlement, va intervenir dans les différents domaines de l'organisation locale. C'est d'abord dans sa composition qu'il montre l'importance accordée au monde local (A). La collectivité communale fera l'objet d'une approche spécifique par une commission désignée à cet effet (B).

A. La participation de la représentation locale aux instances du Conseil national

Cette participation prendra la forme d'un appel aux conseils généraux (1) mais l'ensemble de l'éventail politique sera sollicité pour la composition de ce Conseil (2). Le retour de Laval modifie la donne en annihilant les possibilités d'intervention de cette instance (3).

³³³ Robert Aron, *op. cit.*, tome 1, p. 499.

³³⁴ Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 189.

³³⁵ Voir *infra* Partie I Titre II Chapitre 2.

1. L'instauration d'un Conseil national en lieu et place du Parlement

Le malaise dans la société française et dans l'opinion publique n'a pas tardé à se manifester et ce, dès l'automne 1940. Pierre-Etienne Flandin³³⁶ a perçu les interrogations des Français et il compte y remédier en rétablissant un dialogue entre « *le gouvernement et la population par l'intermédiaire des élus légaux du pays* »³³⁷. Pour cela, il veut « *restaurer la liaison entre l'exécutif et les administrés en se servant des notables* »³³⁸. Evoquer les notables invite à utiliser le réseau des collectivités locales et malgré la loi du 12 octobre 1940³³⁹ (qui attribuait aux préfets les pouvoirs dévolus aux départements et qui substituait aux conseils généraux des commissions administratives dont il fallait nommer les membres), Pierre-Etienne Flandin, s'opposant en cela à Marcel Peyrouton³⁴⁰, « *exige et obtient que les conseils généraux soient "appelés à formuler des propositions"* »³⁴¹. Cette participation des conseils généraux se résumera à la tenue d'une seule réunion.

Dans ce contexte, la création du Conseil national doit permettre de reconstituer le lien social, structurel entre le pouvoir et la société civile, une démarche et une initiative attendues par les Français, désorientés par un jeu politique dont les acteurs peinent à tracer les contours et à en définir le corpus constituant. Il faut donc organiser un rassemblement national autour du maréchal Pétain afin de rendre crédible et efficace l'État français.

Il convient de rappeler que, dans un premier projet de constitution³⁴², deux chambres étaient prévues : l'une d'environ 200 membres (tous nommés par Pétain) et c'est ce projet qui sera développé, l'autre de 300 membres dont la moitié devait être élue par des assemblées provinciales ; ce projet d'une assemblée de 300 personnes ne verra pas le jour.

Initié par Pierre-Etienne Flandin, le projet d'une « assemblée consultative » est élaboré avec une première liste où Flandin privilégie les anciens parlementaires. Il convient de noter que le Conseil national est « *l'une des rares institutions de la Révolution nationale à avoir connu une extension en zone occupée, ses membres étant venus de tous les départements occupés (hormis l'Alsace et la Lorraine)* »³⁴³.

³³⁶ Après le départ de Pierre Laval, Pierre-Etienne Flandin devient ministre-secrétaire d'État aux Affaires étrangères et assume par intérim, la vice-présidence du Conseil des ministres du 13 décembre 1940 au 9 février 1941.

³³⁷ C'est ce que Flandin déclare à Pétain et en tout cas c'est ce qu'il affirme dans son interrogatoire du 1^{er} février 1945, AN W III 175, cité in Olivier Wieviorka, « Vichy a-t-il été libéral ? Le sens de l'intermède Flandin », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, n°11, juillet-septembre 1986. Nouveaux enjeux d'une décennie : fascismes, antifascismes, 1935-1945, p. 61, note 2.

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *JOEF* du 13 octobre 1940 p. 5274.

³⁴⁰ Ministre de l'intérieur du 6 septembre 1940 au 16 février 1941, partisan d'une politique autoritaire.

³⁴¹ Olivier Wieviorka, « Vichy a-t-il été libéral ? Le sens de l'intermède Flandin », *op. cit.*, p. 61.

³⁴² Voir *infra*.

³⁴³ Jean-Paul Cointet, *op. cit.*, p. 124.

Cette proposition est désavouée par Pétain qui reproche à Flandin d'avoir déformé sa pensée en ayant introduit dans la liste 71 parlementaires (27 sénateurs et 44 députés) parmi les 188 membres métropolitains de la nouvelle assemblée. La réaction de Pétain fut immédiate et sans appel : « *Vous ne songez, en somme, qu'à reconstituer, dans mon dos, la Chambre d'autrefois. Je n'en veux à aucun prix !* »³⁴⁴. De plus, Flandin, ayant cru à un moment avoir partie gagnée, avait déjà organisé la mise en œuvre du Conseil. Pétain ne supporte plus ses initiatives : « *Par la faute de Monsieur Flandin, on a complètement déformé ma volonté. Je voulais des commissions partielles en petit nombre* »³⁴⁵. Ces erreurs ajoutées les unes aux autres provoquent le départ de Pierre-Etienne Flandin.

Après la démission de Flandin³⁴⁶, c'est l'amiral Darlan qui est nommé en qualité de vice-président du Conseil, fonction qui lui permet d'officialiser la création du Conseil national, installé par la loi du 22 janvier 1941³⁴⁷. Mais d'ores et déjà, on sait que cette instance disposera d'un champ d'action limité³⁴⁸. D'une part, l'Assemblée nationale existe toujours, même ajournée, et d'autre part, l'article 1 de la loi du 22 janvier 1941 précise que le Conseil national est créé « *jusqu'à promulgation d'une Constitution définitive* ». Ces précisions apportées, il apparaît évident que le Conseil national ne disposera pas des prérogatives de la Chambre des députés. Mais cette instance sera néanmoins une institution constituante puisque l'élaboration d'une constitution fait partie des projets sur lesquels il faut conseiller Pétain. A tous égards, selon Michèle Cointet : « *L'institution est révélatrice d'un régime autoritaire sous occupation étrangère* »³⁴⁹.

Le chef de l'État ayant rappelé qu'il est hors de question de recréer une Assemblée bis, l'article 7 de la loi limite le champ d'action : « *Le conseil national est appelé à donner son avis sur les matières que le chef de l'État présente à son examen. Ses avis ont un caractère consultatif* ». Cette restriction est confirmée par un décret du 22 mars 1941 dans son article 2 : « *Le Conseil national ne peut statuer que sur les affaires dont il est saisi par le chef de l'État. Il n'a aucun droit d'initiative, et sauf en ce qui concerne directement les matières qui lui sont soumises, il ne peut formuler de vœux ou présenter des projets. Il lui est interdit de recevoir des pétitions* »³⁵⁰. Le champ d'intervention

³⁴⁴ Henry du Moulin de Labarthète, *op. cit.*, p. 270.

³⁴⁵ Michèle Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'Etat en régime autoritaire*, *op. cit.*, p. 60.

³⁴⁶ Le 9 février 1941, Pierre-Etienne Flandin a été remplacé par François Darlan au poste de vice-président du Conseil.

³⁴⁷ Loi du 22 janvier 1941 relative à la création d'un Conseil national, *JOEF* du 24 janvier 1941, p. 336.

³⁴⁸ Jean Massot, *op. cit.*, p. 89.: « *Il [le Conseil d'État] fut en revanche consulté sur le décret d'application de la loi créant le Conseil national et le dossier révèle que le gouvernement lui laissa une grande marge de manœuvre qu'il utilisa, selon les termes de son rapporteur, pour que cette institution concurrente du Conseil d'État "soit utile" et ne "puisse être dangereuse" ».*

³⁴⁹ Michèle Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'État en régime autoritaire*, *op. cit.*, p. 2.

³⁵⁰ Décret du 22 mars 1941 sur le fonctionnement du Conseil national, *JOEF* du 24 mars 1941, p. 1290.

devient strictement limité aux desiderata du Maréchal, une expression supplémentaire des « pouvoirs de dictateur ³⁵¹ » dont dispose Pétain. Ainsi, celui-ci nomme par décret tous les membres (article 2), mais également le bureau d'après une liste établie par le Conseil national (article 4). En outre, il intervient dans l'organisation interne de cette instance puisqu'il fixe « *la date, le lieu, la durée et l'objet des sessions* » conformément à l'article 5 de la loi.

Pourtant, selon Guy Rossi-Landi, « *en dépit de toutes ces restrictions, c'est bien d'une assemblée qu'il s'agit* » ³⁵². Mais il s'agit d'une assemblée neutralisée et, qui plus est, parfois tout juste tolérée par l'administration. Ainsi que le note Marc-Olivier Baruch : « *Chargée seulement " [d'] éclairer [le chef de l'État], en des domaines délicats où la responsabilité du chef s'est exercée jusqu'ici sans partage", l'institution fut mal accueillie* » ³⁵³. Mal accueillie par les ministres, les ministères et leur administration, et par ceux, nombreux, qui critiquaient la composition de ce Conseil.

2) L'intégration des élus locaux dans le Conseil national

Cette composition est définie par l'article 2 de la loi qui précise que les membres du Conseil seront choisis d'une part parmi les représentants élus, nationaux et locaux, ainsi que parmi les assemblées professionnelles et d'autre part parmi des personnalités diverses qualifiées par leur compétence ou la qualité des services rendus à l'État.

On peut relever également l'ironie involontaire des termes employés lorsqu'il est évoqué les « *représentants élus des diverses assemblées législatives, départementales, municipales* » alors qu'en janvier 1941, la nouvelle réglementation de Vichy a déjà annihilé ces représentations issues du suffrage universel. Le Parlement est ajourné ³⁵⁴ et de ce fait, députés et sénateurs n'exercent plus leurs fonctions. Le département a vu successivement ses sessions extraordinaires interdites ³⁵⁵ en août 1940 puis l'institution départementale elle-même est suspendue en octobre 1940 ³⁵⁶. Quant aux communes, elles ont été mises au pas en novembre 1940 ³⁵⁷, avec la nomination des maires par le pouvoir central, pour les communes de plus de 2 000 habitants.

La volonté des dirigeants s'est clairement exprimée dans la composition du Conseil : il s'agit d'une assemblée de notables ³⁵⁸. L'historien Robert O. Paxton évoque, quant à lui

³⁵¹ Marc Olivier Baruch, *Le régime de Vichy, op. cit.*, p. 21.

³⁵² Guy Rossi-Landi, Le conseil national, in René Rémond (Dir.), *Le Gouvernement de Vichy (1940-1942)*, Paris, Armand Colin, 1972, p. 48.

³⁵³ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944, op. cit.*, p. 213.

³⁵⁴ Acte constitutionnel n° 3 du 11 juillet 1940 prorogeant et ajournant les chambres, *JOEF* du 12 juillet 1940, pp. 4517-4518.

³⁵⁵ Loi du 18 août 1940 modifiant l'article 24 de la loi du 10 août 1871, *JOEF* du 20 août 1940, p. 4743.

³⁵⁶ Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *JOEF* du 13 octobre 1940, p. 527.

³⁵⁷ Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075.

³⁵⁸ Le journal *Le Temps* du 27 janvier 1941 en fait état comme suit : « *Le Conseil national [...] ressemblerait plutôt à une assemblée de notables, ce terme étant pris dans son sens moderne, ajoutant la compétence à la notabilité* », cité in René Rémond (Dir.), *Le Gouvernement de Vichy (1940-1942), op. cit.*, p. 49.

« un palmarès de la vieille France »³⁵⁹. Un décret, paru au même journal officiel que celui de la création du Conseil, procède à la nomination de 188 membres³⁶⁰. On y retrouve 68 parlementaires (41 députés et 27 sénateurs) en cours de mandat et 10 anciens parlementaires. Mais la représentation politique y était diversifiée : « De Paul Faure, vice-président d'un cabinet de Front populaire à Le Cour-Grandmaison, président de la Fédération nationale catholique, les parlementaires y représentaient trois quarts de l'ancien hémicycle »³⁶¹. Les autres groupes sociaux sont présents en moindre nombre : une trentaine de membres du monde agricole, une vingtaine du monde ouvrier³⁶², quelques artisans et diverses personnalités³⁶³.

L'analyse de la composition du Conseil national³⁶⁴ met en évidence que, sur un total de 210 membres³⁶⁵, les représentants des collectivités locales peuvent se décompter comme suit :

- pour les départements : un président de conseil général, un président de commission départementale, six conseillers généraux (dont deux sont en situation de cumul, l'un avec un mandat de député, l'autre avec un mandat de maire)³⁶⁶
- pour les communes : quatre maires (dont l'un en situation de cumul ; voir *supra*) et le président du conseil municipal de Paris³⁶⁷
- pour les régions : un président de région économique³⁶⁸

En termes quantitatifs, cela représente 13 membres sur 210, donc un pourcentage de 6.19 %. Les élus locaux constituent donc une partie très limitée du Conseil. A ce titre, on ne saurait donc imaginer qu'ils ont pu agir comme une force décisive dans les propositions faites en matière de réorganisation territoriale.

³⁵⁹ Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 188.

³⁶⁰ Décret du 23 janvier 1941 nommant les membres du conseil national, *JOEF* du 24 janvier 1941, pp. 371-372.

³⁶¹ Guy Rossi-Landi, *op. cit.*, p. 49.

³⁶² Le journal *Le temps* du 26 janvier 1941 : « les représentants ouvriers ont été choisis avec soin parmi ceux qui avant les événements douloureux que le pays a connus avaient montré leur opposition à la politique de basse démagogie », cité in René Rémond (Dir.), *Le Gouvernement de Vichy (1940-1942)*, *op. cit.*, p. 50.

³⁶³ Parmi lesquelles on peut trouver le pianiste Alfred Cortot, l'écrivain Henri Massis, deux académiciens Abel Bonnard et Joseph de Pesquidoux, plusieurs prêtres dont le cardinal Suhard, archevêque de Paris.

³⁶⁴ La référence essentielle en la matière est la liste établie par Michèle Cointet dans son ouvrage *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'Etat en régime autoritaire*, *op. cit.*, pp. 406-410.

³⁶⁵ Le décret du 23 janvier 1941 a nommé 188 membres ; la différence avec le nombre de 210 tient aux démissions, aux exclusions (dont les noms sont restés sur la liste) et aux nouvelles nominations qui ont fait suite.

³⁶⁶ Il s'agit de Léon Baréty (Alpes-Maritimes), conseiller général et député du centre-droit (Alliance démocratique) ; Albert Blanc (Corrèze), conseiller général ; Louis Cornillac (Vaucluse), conseiller général ; Émile Cresp, président du conseil général de la Seine (exclu le 2 novembre 1941) ; Joseph Esquirol, (Haute-Garonne), président de la commission départementale de Haute-Garonne ; Jacques de la Grandière (Maine-et Loire), conseiller général et maire de Grez-Neuville ; Jean Rougier (Lot), conseiller général (exclu le 2 novembre 1941) ; Paul Roumégoux (Landes), conseiller général.

³⁶⁷ Il s'agit de Pierre Champion (Seine), maire de Nogent-sur-Marne ; Édouard Fillon (Seine), maire de Bois-Colombes ; Henri Labeyrie (Seine), maire de Pantin ; Louis Peuch (Seine), président du conseil municipal de Paris ; Pierre Verdenal (Basses-Pyrénées), maire de Pau.

³⁶⁸ Il s'agit de Lucien Bahon-Rault.

Pétain a bien spécifié que le Conseil ne devra se réunir qu'exceptionnellement en séance plénière et interviendra selon des procédures le plus souples possibles : « *Pas de séance inaugurale. De petites commissions de quinze à vingt membres, se réunissant successivement à Vichy, pour une période de sept ou huit jours, et convoquées pour un objet déterminé : les Provinces, la Constitution, la Famille. Sinon j'abroge la loi* »³⁶⁹. Le règlement du Conseil national du 22 mars 1941 prévoit bien des réunions en assemblée plénière (article 4), mais c'est par exception décidée par le chef de l'État. En pratique, aucune réunion de ce type n'a jamais eu lieu. Tout a donc été prévu pour empêcher la reconstitution d'une vie parlementaire : pas d'assemblée plénière, aucune publicité des débats, des commissions temporaires, un conseil uniquement consultatif.

Le travail sera organisé dans des commissions spécialisées, composées de 25 membres au maximum. Ces commissions sont les suivantes :

- commission de la réorganisation administrative (pour les provinces)
- commission de la loi municipale
- commission chargée de l'étude de la Constitution
- commission d'information générale
- commission d'études de l'organisation économique
- commission d'études de la région parisienne
- commission chargée des questions de jeunesse

Ces commissions connaîtront des fortunes diverses au gré de leur composition ou de leurs travaux. Certaines « *s'ajournèrent sans conclure ou bien aboutirent à des projets trop théoriques pour être jamais appliqués* »³⁷⁰.

Mais surtout, deux mois seulement après la création du Conseil national, deux nouveaux textes vont intervenir quant au fonctionnement du Conseil. Le premier est d'une importance mineure³⁷¹. C'est essentiellement le décret du 22 mars 1941³⁷² qui va encore restreindre le champ d'action du Conseil.

En effet, il est précisé dans ce texte que le Conseil national ne peut statuer que lorsqu'il est saisi (article 2) et ce, uniquement par le chef de l'État. Le même article 2 dispose que le Conseil n'a aucun droit d'initiative et qu'il ne peut pas recevoir de pétitions. Le Conseil ne peut pas se réunir en assemblée plénière sauf exception décidée par le chef de l'État (article 4) et le travail se fait par les commissions désignées. Les membres des commissions, qui ne doivent pas dépasser un total de vingt-cinq, sont nommés par décision du chef de l'État. Ce dernier procède à la désignation des présidents de commission. Ces restrictions conséquentes amenèrent le journal L'Œuvre à en parler comme d'« *un nouveau parlement croupion* »³⁷³.

³⁶⁹ Henry du Moulin de Labarthète, *op. cit.*, p. 270.

³⁷⁰ Robert Aron, *op. cit.*, tome 2, p. 51.

³⁷¹ Loi du 22 mars 1941 relative au Conseil national, *JOEF* du 24 mars 1941, p. 1290 ; ce texte précise l'incompatibilité des fonctions de conseiller national avec toute autre fonction publique ou autre activité professionnelle.

³⁷² Décret du 22 mars 1941 sur le fonctionnement du Conseil national, *JOEF* du 24 mars 1941, p. 1290.

³⁷³ Guy Rossi-Landi, *op. cit.*, p. 51, L'Œuvre du 25 mars 1941.

3) Le nouveau Conseil national de 1943 intégrant les présidents de conseils départementaux

Le retour de Laval au pouvoir le 18 avril 1942 va sonner la fin de cette instance. Après cette date, le Conseil national ne se réunira plus et surtout, il aura échoué à rétablir le contact avec le pays, mission prioritaire qu'il s'était donnée. Un bilan en demi-teinte a déjà été fait dès l'été 1941 : « *Après ces quatre premiers mois de fonctionnement du Conseil national, assure l'amiral Fernet³⁷⁴, il était constaté que, si ces Commissions d'études organiques produisaient des travaux de réelle valeur, en revanche le contact avec le pays n'était pas établi aussi étroitement que le Maréchal le souhaitait* »³⁷⁵. Lucide, le cabinet civil du chef de l'État en convenait également : « *[...] le Conseil national a[vait] échoué ; on ne [pouvait] songer à lui redonner un intérêt* »³⁷⁶.

Désireux d'avoir les mains libres et dans l'exaltation d'exercer, enfin, les pleins pouvoirs, Pierre Laval met en place toutes les procédures pour avoir le champ libre : « *Il chasse peu à peu les conservateurs du pouvoir : il élimine les militaires ; il met assez crûment la petite flamme légionnaire sous le boisseau ; il enterre le Conseil national* »³⁷⁷. Cet enterrement va de pair avec celui de la Révolution nationale, les deux étant par nature liés.

Pierre Laval réforme le Conseil national en 1943³⁷⁸, en introduisant les présidents des conseils départementaux comme membres de droit de ce nouveau Conseil, selon l'article 2 de la loi : « *Le Conseil national est composé : 1° Des présidents des conseils départementaux, du président du conseil départemental de la Seine et du président du conseil municipal de Paris, membres de droit* ». Ce texte officialisait la présence des collectivités locales dans la représentation du Conseil. Mais cette réforme ne sera jamais appliquée et le Conseil national n'est plus réuni.

Le nouveau texte est intitulé comme loi « *portant création du Conseil national* » mais ce texte ne fait pas référence à la loi du 22 janvier 1941, à l'origine du premier conseil, comme s'il n'existait aucune filiation institutionnelle entre les deux. Avec cet « oubli », Laval montre qu'il voulait être le seul à revendiquer cette paternité d'un nouveau Conseil et montrer qui était le véritable chef de l'exécutif. Cela apparaît notamment dans l'article 12 de la loi : « *La direction des services administratifs du Conseil national est assurée par un secrétaire général nommé par décret et placé sous l'autorité directe*

³⁷⁴ Amiral Jean Fernet, nommé par Philippe Pétain à la tête du secrétariat général de la présidence du Conseil du 19 juillet 1940 au 17 février 1941 puis par François Darlan en qualité de secrétaire général du Conseil national en février 1941.

³⁷⁵ Robert Aron, *op. cit.*, tome 2, p. 52.

³⁷⁶ Marc-Olivier Baruch, *Servir l'État français, L'administration en France de 1940 à 1944, op. cit.*, p. 258.

³⁷⁷ Stanley Hoffmann, *op. cit.*, p. 66.

³⁷⁸ Loi du 19 février 1943 portant création du Conseil national, *JOEF* du 20 février 1943, pp. 499-500.

du chef du Gouvernement ». Les membres du personnel et les agents de service seront également « *nommés par le chef du Gouvernement* ».

La réforme de ce nouveau Conseil consistait dans la modification de sa composition. Outre la présence des présidents des conseils départementaux (voir supra), on y trouve aussi une représentation nationale par la « *présence de délégués des “grandes organisations économiques, sociales et intellectuelles de la Nation”* »³⁷⁹, selon les propos tenus par Laval lors d'une conférence de presse. Ce Conseil restera une institution sans lendemain par le simple fait que les membres n'en seront jamais nommés.

Il reste que le Conseil est actif en cette année 1941 et notamment en ce qui concerne l'organisation communale. Ce projet va être débattu au filtre de critères émanant tant du gouvernement que des participants.

B. Les principes d'organisation des communes débattus au sein du Conseil national

Le domaine communal fera l'objet d'une commission *ad hoc* : la commission de la loi municipale. Mais il importe de noter que pour l'autre collectivité historique, le département, cette question n'apparaît à aucun moment dans les débats et les projets du Conseil national. Cette collectivité a été malmenée par le nouveau pouvoir dès le mois d'août 1940 en interdisant ses réunions extraordinaires, c'est-à-dire sur demande écrite des deux tiers du conseil général adressée à son président³⁸⁰. Cet oubli est significatif de la défiance que Vichy marquait envers cette collectivité, créée en 1789 et porteuse d'un danger potentiel eu égard aux dispositions de la loi Tréveneuc du 15 février 1872³⁸¹. Rappelons, pour résumer, que ce texte permet de suppléer le Parlement si celui-ci se trouve dans l'impossibilité de se réunir et d'agir à l'instar d'une assemblée nationale. Quoi qu'il en soit, le département ne fera pas partie des sujets abordés et débattus par le Conseil, en tout cas de manière spécifique. Il le sera indirectement compte tenu du fait que la délimitation des provinces sera élaborée avec l'aide du cadre territorial départemental.

Pour l'organisation communale, une commission se réunit pour débattre de l'évolution de l'administration municipale et, à terme, faire des propositions pour son organisation et sa gestion. Lors de l'ouverture des travaux de la commission *ad hoc*, le 10 juin 1941, Pétain précise sa pensée comme suit : « *Dans la structure administrative de notre pays,*

³⁷⁹ Marc-Olivier Baruch, *Servir l'État français, L'administration en France de 1940 à 1944, op. cit.*, p. 342.

³⁸⁰ Loi du 18 août 1940 modifiant l'article 24 de la loi du 10 août 1871 (interdisant les réunions extraordinaires des conseils généraux), *JOEF* du 20 août 1940, p. 4743.

³⁸¹ Loi Tréveneuc du 15 février 1872, *JO* du 23 février 1872, p. 1281 ; les dispositions de cette loi seront développées *infra* Partie I Titre II Chapitre 1.

la commune apparaît comme une vérité vivante. C'est la cellule essentielle de la nation. De l'administration de la commune dépend l'administration du pays tout entier et toute réforme resterait vaine si, faute d'une organisation municipale adaptée aux besoins actuels, les lois demeuraient inapplicables »³⁸². La volonté de s'emparer du système des communes, et d'en faire une « *cellule essentielle* », est fixée au plus haut niveau de l'État. A charge pour les conseillers nationaux de trouver les solutions adéquates qui permettront de plier les structures municipales au projet idéologique du gouvernement de Vichy.

Le point de réflexion concerne l'avenir des communes, considérées comme les fondements de « *l'armature nouvelle indispensable à son redressement [du pays]* », et au regard des principes « *selon lesquels le maintien des libertés locales pourra s'allier à une réforme indispensable de la tutelle de l'Etat sur les municipalités* »³⁸³, selon les mots de Philippe Pétain. Cependant, bien qu'il évoque les « *libertés locales* », Pétain a toujours en mémoire, ainsi que son entourage, les résultats des élections cantonales et municipales de 1934 et 1935, préfiguration de ce qui allait devenir le Front populaire de 1936. Et donc, dans l'esprit du chef de l'État français, tout un environnement politique d'opposition qu'il convient de réaménager de manière plus conforme à ses vues.

Il importe alors de trouver un système dans lequel les collectivités locales seront supervisées par les préfets et rendues, de ce fait, privées d'initiatives pouvant aller à l'encontre de la ligne tracée par Vichy.

La commission prévue est présidée par Jean Valadier, ancien vice-président du Sénat. Elle va tenir séance du 10 au 20 juin 1941. Elle est essentiellement composée de praticiens de la vie locale ou de fonctionnaires et ne comporte pas de représentants politiques d'envergure nationale ou de professeurs de droit (que l'on retrouve dans la commission chargée de présenter un projet de constitution). Les 26 membres ont été nommés sur proposition du président Valadier.

Cette commission va travailler les propositions d'un comité d'études réuni en mai 1941 et dont l'une des propositions consistait à renforcer la tutelle prévue par la loi de 1884. Dans la période du 18 au 27 mai 1941, ce comité d'études très restreint va élaborer un rapport qui synthétise les points qui seront débattus par la commission.

L'un des points nodaux débattu par cette commission sera le mode de désignation des maires, des adjoints et des conseils municipaux. Sur ce point, le comité d'études et la commission du Conseil national se rejoignent pour vilipender le principe de l'élection des édiles. Les réactions sont quelque peu violentes et tranchées. L'Abbé Sorel se montre un des premiers pourfendeurs du suffrage universel : « *Gardons-nous des élections, même au stade municipal, surtout à ce stade-là, surtout dans les petites*

³⁸² Jean-Claude Barbas, *op. cit.*, message du 10 juin 1941 devant la commission chargée d'étudier la réforme de la loi municipale, p. 142.

³⁸³ *Ibid.*

communes ! »³⁸⁴. Mais, faut-il s'étonner qu'un homme d'Église³⁸⁵, membre du Conseil national, admirateur de Pétain, se soit exprimé de la sorte en 1941 ? Jean Mistler, autre conseiller national, officie dans le même registre lorsqu'il indique qu'il faut pouvoir nommer sinon des notables « *le mot sonne mal actuellement, du moins des gens d'opinion moyenne, dévoués à la renaissance française* »³⁸⁶. L'amiral Darlan, directement concerné par les travaux du Conseil national en sa qualité de vice-président du Conseil des ministres, intervient dans le débat en cours en nuanciant sa position sur le mode de désignation. Il se montre favorable à la nomination des maires et des adjoints mais il considère indispensable de maintenir l'élection des conseillers municipaux.

La conquête républicaine des communes et des départements par le biais des lois de 1871³⁸⁷ et 1884³⁸⁸ a bouleversé le paysage politique tout le long de la III^e République. Les notables, représentants des courants conservateurs, ont peu apprécié cette nouvelle donne qui ne leur assurait plus les postes d'élus territoriaux. Avec le nouveau régime de 1940, ils se sentent réhabilités dans leurs espoirs et leur volonté d'être réinvestis dans la gestion de la vie locale. La commission désignée ne tardera pas à leur donner raison dans les premiers débats où les échanges relatifs au suffrage universel font ressortir les vieilles rancœurs accumulées. Ainsi, Jean Mistler³⁸⁹ (futur académicien en 1966), membre du Conseil national, « *rappelle que le Front populaire a triomphé grâce au remplacement en 1935, dans les mairies, des "notables par les instituteurs"* »³⁹⁰. Reprenant le principe émis dans la déclaration de Pétain³⁹¹, Georges Blondel (qui n'est pas membre du Conseil), professeur à l'École libre des sciences politiques « *suggère des bourgmestres municipaux et cantonaux nommés par l'État qui seraient des professionnels plus compétents que les maires élus pour des raisons politiques* »³⁹². Ici, le maître mot est lâché, « *politiques* ». Selon la terminologie employée par l'auteur de cette phrase, les élus doivent être des techniciens de la gestion locale et ne doivent pas s'aventurer dans les errements d'une orientation de type politique. Les décisions prises par le gouvernement de Vichy, en matière

³⁸⁴ Michèle Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'État en régime autoritaire*, op. cit., p. 134.

³⁸⁵ Secrétaire de mairie à La Grâce-de-Dieu, dirigeant national de la Milice et propagandiste de Radio-Toulouse, chargée de diffuser le « Radio Journal de France », émanation de Vichy.

³⁸⁶ Michèle Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'État en régime autoritaire*, op. cit., p. 135.

³⁸⁷ Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, JO du 29 août 1871, pp. 3041-3046.

³⁸⁸ Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, JO du 6 avril 1884, pp. 1857-1868.

³⁸⁹ Jean Mistler (1897-1988), écrivain, homme politique, député radical-socialiste en 1928, plusieurs fois ministre ; en sa qualité de président de la commission du suffrage universel à la chambre des députés, c'est lui qui présente à l'Assemblée nationale le 10 juillet 1940 l'article unique confiant les pleins pouvoirs au maréchal Pétain.

³⁹⁰ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, op. cit., p. 138.

³⁹¹ « *Il faut du reste s'attendre à ce que les maires soient nommés par le gouvernement* », voir supra note 304.

³⁹² Michèle Cointet, *Nouvelle Histoire de Vichy*, op. cit., p. 138.

d'organisation du système local, montreront de manière implacable l'appropriation de cette donnée.

A l'issue des débats de la commission, son président, Jean Valadier soumet la proposition de supprimer, à titre provisoire, l'élection des conseillers municipaux. Cette proposition sera adoptée. La commission se prononce également pour que la nomination des maires s'applique à l'ensemble des communes. Elle développe des projets pour l'organisation municipale selon une base professionnelle ou avec des bourgmestres cantonaux. Conformément à cette orientation, l'une des propositions consistera à renforcer la tutelle prévue dans la loi de 1884³⁹³, ce qui apparaît cohérent au regard de la politique de mise au pas des communes. Cette politique sera effectivement mise en œuvre et appliquée.

In fine, la commission va se prononcer pour l'extension à toutes les communes de la nomination des maires (pour mémoire, la loi du 16 novembre 1940³⁹⁴ portant réorganisation des corps municipaux ne visait que les communes de plus de 2 000 habitants quant à la nomination du maire). On peut noter que pour les 3 plus grandes villes du pays, Paris, Lyon et Marseille, des dispositions spécifiques s'appliquent d'ores et déjà ainsi que la loi du 16 novembre 1940 précitée l'avait spécifié dans son article 2 : « *Les villes de Paris, Lyon et Marseille sont et demeurent soumises à un régime spécial* ». Concernant Paris, c'est une loi du 26 décembre 1940 qui va s'appliquer³⁹⁵. Les pouvoirs des assemblées de la ville de Paris et du département de la Seine seront exercés par le préfet de la Seine et le préfet de police. Pour chacune de ces collectivités, afin d'établir le projet de leur budget, les préfets désignés consulteront un comité de 10 membres désignés par le préfet de la Seine, comité qui comportera 5 conseillers municipaux pour celui de Paris et 5 conseillers généraux pour celui du département de la Seine. A cet égard, il convient de noter que « *En décembre 1941, le préfet de la Seine et le ministre de l'Intérieur épurèrent le Conseil municipal et le Conseil général en excluant des conseillers de gauche en grand nombre* »³⁹⁶. Mais Paris et son environnement proche, dans le cadre de l'organisation des provinces, constitueront un des dossiers spécifiques traités par la commission d'études de la région parisienne³⁹⁷.

La loi du 30 mai 1941 donne un règlement administratif à Lyon³⁹⁸. Le maire, les adjoints et les conseillers municipaux sont nommés par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur

³⁹³ Pour mémoire, on peut citer l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 : « *Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article 91, ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques* ».

³⁹⁴ Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075.

³⁹⁵ Loi du 26 décembre 1940 portant régime provisoire pour l'administration de la ville de Paris et du département de la Seine, *JOEF* du 7 janvier 1941, p. 94.

³⁹⁶ Michèle Cointet-Labrousse, *Vichy et le fascisme*, op. cit., p. 52.

³⁹⁷ Voir *infra*.

³⁹⁸ Loi du 30 mai 1941 relative au régime administratif de la ville de Lyon, *JOEF* du 1^{er} juin 1941, pp. 2274-2275.

et les délibérations ne sont exécutoires qu'après approbation expresse du préfet, de même que les arrêtés du maire portant nomination des agents communaux. Pour Marseille, le dispositif organisationnel est détaillé dans la loi du 8 décembre 1941³⁹⁹. Le préfet exerce les attributions conférées au maire, qui devient le président du conseil municipal et qui, à part la police de l'assemblée (article 9), se retrouve dépouillé de toute autre fonction. En effet, selon l'article 3, l'administration de la ville est assurée, sous l'autorité d'un préfet délégué à l'administration, par un directeur des services administratifs, un directeur des services financiers et un directeur des services techniques, tous trois étant nommés par arrêté du secrétaire d'État à l'intérieur. Il est loisible d'observer que, sur la forme, Lyon et Marseille sont traitées de manière différente puisque Lyon conserve un maire et des adjoints mais il est vrai que, sur le fond, les situations sont similaires car d'élus il n'y a plus et le préfet reste le maître de la gestion et de l'organisation de ces deux villes ainsi que de la nomination des membres composant les assemblées. Il convient cependant de noter que Marseille était une ville sous tutelle administrative et financière depuis mars 1939⁴⁰⁰.

Dans les débats en cours, le comité d'études précité va également se préoccuper d'un dossier annexe aux communes (mais lié à son organisation), à savoir la création d'un nouveau type de fonctionnaires locaux, les conseillers cantonaux, dans l'optique de rationaliser la gestion administrative de ces collectivités. En effet, les municipalités sont submergées par des demandes incessantes des ministères sous forme d'enquêtes, compte tenu d'une production réglementaire débordante et incessante⁴⁰¹, constat corroboré également en zone occupée : « *Les circulaires de la Préfecture de la Seine submergent de nouveau les secrétariats généraux des mairies* »⁴⁰². Il s'agit également de gérer le ravitaillement et son corollaire, le rationnement, processus complexe compte tenu de la pénurie alimentaire, générée en grande partie par les transferts opérés au bénéfice de l'occupant. Les mairies sont également sollicitées pour la défense passive⁴⁰³, les secours aux prisonniers, les secours aux victimes de bombardements.

³⁹⁹ Loi du 8 décembre 1941 relatif au régime administratif de la ville de Marseille, *JOEF* du 16 décembre 1941, pp. 5398-5400.

⁴⁰⁰ Décret du 20 mars 1939 relatif à la réorganisation administrative de la ville de Marseille, *JO* du 21 mars 1939, pp. 3671-3676. Cette décision fait suite à l'incendie des Nouvelles Galeries sur la Canebière le 28 octobre 1938 qui provoqua la mort de 73 personnes. Le président du conseil, Edouard Daladier, est à Marseille ce jour-là pour le congrès du Parti radical. Il remet en cause l'organisation des services de secours. Mais ce sera surtout le prétexte pour agir sur la situation d'une ville en déficit depuis de nombreuses années et dont les modes de gestion (recrutement du personnel, marchés publics) n'étaient pas en adéquation avec les règles en vigueur et ce depuis de nombreuses années.

⁴⁰¹ Voir *infra* note 617.

⁴⁰² Emmanuel Bellanger et Geneviève Michel, Pantin, *Mémoires de ville, mémoires de « communaux »*, XIXe et XXe siècles, Archives municipales de Pantin, 2001, p. 22.

⁴⁰³ C'est une loi du 8 avril 1935 qui rend obligatoire, sur tout le territoire national, l'organisation de la défense passive ; le préfet coordonne le dispositif et les maires doivent prêter leur concours au préfet via une commission urbaine qui dispose des services municipaux. Vichy procédera à une réorganisation de ce dispositif avec la loi du

En vue d'améliorer l'organisation municipale, la commission propose de nommer « un agent administratif cantonal ». En effet « *Les municipalités sont débordées par les tâches de ravitaillement et les réponses aux multiples enquêtes des différents ministères. De nombreux préfets suggèrent de créer des conseillers cantonaux pour décharger les maires des fonctions administratives* »⁴⁰⁴. Cette proposition aboutit à la loi du 16 septembre 1941⁴⁰⁵. Ce texte attribue un rôle de superviseur à cet agent administratif cantonal. Et qu'on ne se trompe pas sur le terme d'agent. Les dispositions de l'article 3 liste ses missions, révélatrices d'un statut d'action et d'impulsion : « *Il conseille les maires du canton [...]. Il facilite aux maires du canton la gestion des intérêts communaux. Il peut être chargé par le préfet de toutes missions concernant le fonctionnement des administrations municipales* ».

Si agent il y a, il faut le comprendre comme agent du pouvoir. Une note sans date mais que l'on peut rapporter à l'été 1941 est, à cet égard, sans ambiguïté : « *Ils [les agents cantonaux] pourraient ainsi être les meilleurs et les plus sûrs informateurs du gouvernement, en même temps que les pionniers de l'ordre nouveau* »⁴⁰⁶.

Nous rappelons, à cette occasion, que « *l'ordre nouveau* » est le slogan de la Révolution nationale⁴⁰⁷. Cette fonction politique des futurs agents cantonaux est soulignée par Pierre Pucheu, ministre de l'Intérieur alors en exercice⁴⁰⁸, lors d'un entretien au journal Gringoire, le 31 octobre 1941 : « *Ils [les agents cantonaux] aideront utilement le préfet à soutenir ou à choisir comme maires et secrétaires de mairie les hommes les plus aptes à occuper ces emplois* »⁴⁰⁹.

Cette volonté de créer un agent cantonal, organisateur et coordonnateur des actions municipales, ne fut pas suivie d'effet. Il importe de préciser que les concours ont été peu attractifs eu égard aux exigences attendues pour ces postes et des grilles de rémunération peu élevées. Même avec un texte dûment établi et validé par le Journal officiel, le conseiller cantonal resta de ce fait lettre morte, avec le retour de Laval en qualité de chef de gouvernement en avril 1942. Et de fait, le statut de cet agent ne sera jamais établi. Dans ces conditions, le gouvernement s'en tint à la seule administration en place pour gérer la sursollicitation municipale.

23 février 1944 complétant et modifiant la réglementation générale sur la défense passive, *JOEF* du 24 février 1944, pp. 577-578.

⁴⁰⁴ Michèle Cointet, *Le conseil national de Vichy 1940-1944, Vie politique et réforme de l'État en régime autoritaire*, op.cit., p. 134.

⁴⁰⁵ Loi du 16 septembre 1941 portant création d'agents administratifs cantonaux, *JOEF* du 7 octobre 1941, p. 4306.

⁴⁰⁶ Note sans date (mais que la référence à la mise en place des fonctions de préfet délégué permet de dater de l'été 1941), AN F1a 3680, Marc-Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 232.

⁴⁰⁷ Voir *supra* note 199.

⁴⁰⁸ Pierre Pucheu a été successivement secrétaire d'État à l'Intérieur du 18 juillet 1941 au 11 août 1941 puis ministre de l'Intérieur du 11 août 1941 au 18 avril 1942.

⁴⁰⁹ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p.232.

Dans un dernier volet d'études, la commission va se pencher sur le volet financier et notamment sur la prise en charge de la situation des élus. A ce titre, elle va également proposer le versement d'une indemnité de fonction aux élus, proposition qui sera concrétisée par la loi du 15 janvier 1942⁴¹⁰. En la matière, ce sera une avancée sans précédent pour les collectivités locales.

Mais les débats ne portent pas seulement sur l'architecture territoriale existante. Le concept des provinces, porté par le chef de l'État français en personne, sera l'objet d'une réflexion approfondie et de propositions construites.

§ 2. Projet de (re)création des provinces et autres collectivités : un ensemble intégré dans la future Constitution

Le Conseil national ne s'est pas consacré uniquement à débattre des structures existantes telles que les communes. La province, vraie/fausse innovation constitue un projet auquel est très attaché le chef de l'État français (A). L'ensemble des dispositions retenues pour les collectivités locales sera inscrit dans le projet de constitution dont a été saisi la commission chargée de l'étude de la constitution (B).

A. Les provinces : un projet aux fausses apparences de décentralisation

Dans les préoccupations de ce Conseil, transparait la volonté de réorganiser l'espace territorial et en premier lieu par la constitution des provinces, un projet choyé au plus haut niveau, et porteur des concepts de la Révolution nationale par les réminiscences territoriales et culturelles qu'il invoque. La première commission qui siège du 6 mai au 11 juin 1941, puis en août lors d'une seconde session, est chargée de l'étude de la réorganisation administrative⁴¹¹. Présidée par Lucien Romier⁴¹², elle élabore un projet visant à rétablir les anciennes provinces. Cette commission va tenir 11 séances du 6 au 20 mai 1941 puis dans une seconde session le 19 août 1941.

La commission est constituée de vingt et un conseillers et de trois personnalités extérieures, dont Charles-Brun, fervent partisan du régionalisme et surnommé le père du régionalisme français, délégué général de la Fédération régionaliste française. Il importe de souligner que, parmi ses membres « *une écrasante majorité était donnée à*

⁴¹⁰ Loi du 15 janvier 1942 fixant les conditions d'attribution des indemnités aux maires, adjoints et conseillers municipaux, *JOEF* du 22 janvier 1942, p. 310. Voir *infra* Partie I Titre II Chapitre 2.

⁴¹¹ Nous pouvons observer ici que le 1^{er} sujet traité par une commission du Conseil concerne les provinces, suivi de la réorganisation municipale. La commission chargée de l'élaboration du projet d'une Constitution interviendra ultérieurement.

⁴¹² Lucien Romier 1885-1944, historien, journaliste et homme politique, ministre d'État du 11 août 1941 au 31 décembre 1943.

la représentation des intérêts économiques »⁴¹³. Les vice-présidents sont Léon Costa de Beauregard, président de la Légion⁴¹⁴ pour la Savoie et André Mallarmé, sénateur radical indépendant d'Alger. Le rapporteur général est l'historien Marcel Blanchard, professeur à la faculté de Montpellier et membre du comité directeur de la Légion⁴¹⁵.

Dans un premier temps, le maréchal Pétain a tracé une ligne directrice et lors de son déplacement à Lyon, en novembre 1940, il précise plusieurs points importants. Il rappelle l'attention qu'il porte aux départements dans cette réorganisation : « *Ces provinces réuniront cinq ou six départements mais pas plus [...] nous gardons les départements sous l'autorité des préfets qui seront les maîtres et qui ne recevront de consigne que du gouverneur [de la région] qui lui, les recevra du gouvernement* »⁴¹⁶. Il fut soutenu en cela par Joseph Barthélémy, le ministre de la justice. Celui-ci, professeur de droit constitutionnel, a plaidé pour le département dans un texte de novembre 1940 et « *il demande "justice pour le département" qu'il défend comme une circonscription taillée à dimension humaine et implantée dans la vie française par cent cinquante ans d'histoire* »⁴¹⁷. Lucien Romier et l'ensemble des conseillers nationaux vont œuvrer dans ce cadre tracé par le chef de l'État. Pour Pétain, cette construction des provinces est une question essentielle dans la réorganisation territoriale mais également pour bâtir une organisation durable dans un pays à l'idéologie renouvelée. Il le rappelle dans les propos introductifs de son discours lu par Romier devant la commission chargée de la région parisienne : « *Dans l'effort que je poursuis pour reconstruire la France sur ses assises provinciales [...]* »⁴¹⁸.

C'est donc le 6 mai 1941 que le Conseil national s'attelle à la tâche. Le président Romier rappelle dans le cadre de son intervention qu'il convient d' : « *[...] amarrer les régions revendicables par les Allemands à des provinces dont l'appartenance historique au royaume de France ne faisait aucun doute* »⁴¹⁹.

Mais il faut également baliser le terrain dans la diffusion des informations. Le Conseil national, chargé de recréer du lien dans le pays, ne doit en aucun cas se montrer alarmiste ou propagateur de fausses ou mauvaises nouvelles qui pourraient inquiéter le citoyen français comme l'occupant allemand. Et l'amiral Fernet, secrétaire général du Conseil national, appelle la presse à être vigilante dans l'élaboration des comptes-rendus : « *S'en tenir, en ce qui concerne les informations, au cadre fixé par les communiqués du Secrétariat général, éviter rigoureusement tout commentaire*

⁴¹³ André Gorgues, *op. cit.*, p. 77.

⁴¹⁴ Il s'agit ici de la Légion française des combattants.

⁴¹⁵ Michèle Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'État en régime autoritaire*, *op. cit.*, p. 186.

⁴¹⁶ François Georges Dreyfus, *Histoire de Vichy*, Ed. Perrin, 1990, p. 267.

⁴¹⁷ Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *Revue Française des sciences politiques*, vol. XXIV, n°5, octobre 1974, p. 914 ; ce plaidoyer figure dans une communication à l'Académie des sciences morales adressée officiellement au gouvernement.

⁴¹⁸ « Commission d'étude de la région parisienne », *JO* du 20 février 1942, pp. 746-747.

⁴¹⁹ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, *op.cit.*, p. 233.

susceptible de créer dans l'esprit du lecteur un doute sur l'unité et l'homogénéité nationales (*en s'abstenant notamment de "présenter la réforme envisagée comme la reconstitution plus ou moins fidèle des anciennes provinces françaises"*) »⁴²⁰.

Pour recréer ce contact avec la société civile, un appel aux suggestions personnelles est publié dans la presse et en retour une soixantaine de projets sont transmis à la commission. Un groupe de travail interne va filtrer et analyser ces dossiers et les projets considérés comme les plus intéressants seront présentés aux départements ministériels intéressés.

La première session de la commission, qui se réunit du 6 au 20 mai, va s'emparer de ces dossiers et élaborer un avant-projet de délimitation. Les échanges sont assez vifs, compte tenu des avis partisans et rivaux. L'un des participants ayant proposé de consulter les intéressés (les auteurs des projets), le président Romier brise très vite ces velléités de démocratie participative : « *Ne nous laissons pas entraîner à solliciter l'opinion des populations, sinon, nous risquons de ne jamais aboutir (Assentiment)* »⁴²¹. Sans effet oratoire particulier, cette remarque trace l'état d'esprit marquant ces débats mais également de manière élargie toute la symbolique du Conseil national : il faut certes recréer du lien mais le sens du courant est unilatéral, de haut en bas.

A la clôture de cette première session, la commission aboutit sur un projet délimitant dix-sept provinces dont le découpage est essentiellement déterminé par des critères d'ordre économique et les facteurs historiques.

La seconde session, réunie du 19 au 25 août 1941 s'efforce de définir « *l'organisation interne de cette unité territoriale et administrative que doit constituer la province dans la structure nouvelle de l'État* »⁴²². Pétain intervient directement devant la commission et il insiste sur le rôle essentiel qui doit être celui du gouverneur : « *A la tête de la province, dont le rôle est ainsi défini, sera placé un gouverneur, haut personnage représentant le chef de l'État. C'est lui qui incarnera l'autorité. Son prestige sera incontesté. [...] La commission ne devra pas perdre de vue que nous entrons dans un ordre nouveau où le chef de la province doit gouverner plus qu'intervenir lui-même dans l'administration* »⁴²³. Le travail de la commission fut rendu plus ardu par le fait que l'assemblée régionale, nommée sur proposition du gouverneur, ne devait, en aucun cas « *se transformer en assemblée politique* » mais « *se faire l'écho des forces spirituelles, morales, intellectuelles et économiques de la province* »⁴²⁴. Évacuer la dimension politique et se concentrer sur les autres thèmes, notamment l'économie, c'est bien

⁴²⁰ Note de la direction politique, 24 avril 1941, et consignes à la presse, mai 1941, AG II 639, cité in Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op.cit.*, p. 918. C'est nous qui soulignons.

⁴²¹ Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 918.

⁴²² *Ibid.*, p. 922.

⁴²³ Déclaration du maréchal Pétain devant la commission chargée de l'étude de la réorganisation administrative le 19 août 1941, cité in Jean-Claude Barbas, *op. cit.*, p. 177.

⁴²⁴ *Ibid.*, p. 178.

l'orientation que vont prendre les travaux en cours : « [...] [la commission] retient, comme critère essentiel, des considérations exclusivement économiques »⁴²⁵.

Cette commission était chargée d'établir un plan de délimitation régionale et d'organisation administrative des futures provinces dont l'administration, serait assurée par un gouverneur⁴²⁶ assisté d'un conseil consultatif de notables. Jean Bancal écrit, à propos des travaux de cette commission : « Lorsque l'on consulte le compte-rendu des travaux de la commission du conseil national [...] on est stupéfait de constater qu'elle n'a pas cru devoir prélever à ses travaux par une analyse des projets antérieurs ; elle a abordé le problème comme s'il n'avait encore fait l'objet d'aucune étude ; c'est vraiment faire bon marché de travaux dont certains émanent de géographes et d'économistes éminents »⁴²⁷. A l'issue des délibérations de cette commission, un projet de délimitation de vingt provinces a été proposé. Cette délimitation devait étudier un projet d'assises territoriales.

La commission a dû prendre en considération les découpages administratifs territoriaux des administrations et des ministères concernés par ce projet de réorganisation régionale. On y trouvait, à titre d'exemples, la Justice, l'Éducation nationale, la Guerre. Consultés, ces ministères « ont donné l'assurance à la Commission des Provinces du Conseil national qu'ils étaient tous disposés à réviser l'organisation de leurs services extérieurs pour faire coïncider leurs ressorts avec la configuration des futures provinces, afin que celles-ci présentent ce caractère de circonscriptions administratives polyvalentes qui est la marque de toute construction régionale rationnelle et harmonieuse. Mais ces travaux restèrent un vœu pieux qui ajouta une pièce de plus au dossier déjà lourd du régionalisme idéal [...] »⁴²⁸.

Les débats de cette commission et le contexte général dans lequel elle intervient montrent cependant que l'étatisme ne cède pas vraiment de terrain devant la proclamation de façade annonçant une (r)évolution décentralisatrice. Il ne faut donc pas se leurrer, le thème centralisateur reste d'actualité dans cette France de 1941 et les archives du Conseil national sont révélatrices à cet égard : « [...] les départements ministériels veillent à canaliser les débats de la commission des provinces dans une acception prudente de la "réorganisation administrative" [...] Lucien Romier et l'amiral Fernet [...] sont extrêmement soucieux de maintenir jalousement la suprématie de l'État »⁴²⁹. Il reste que, même s'il n'a pas abouti *in concreto*, c'est malgré tout « le plus

⁴²⁵ André Gorgues, *op. cit.*, p. 80.

⁴²⁶ Pétain avait utilisé ce terme dans son message du 11 juillet 1940 : « Douze ministres se répartiront l'administration du pays. Ils seront assistés par des secrétaires généraux qui dirigeront les principaux services de l'État, des gouverneurs placés à la tête des grandes provinces françaises », cité in Jean-Claude Barbas, *op. cit.*, p. 68.

⁴²⁷ Jean Bancal, *Les circonscriptions administratives de la France, leurs origines et leur avenir* (contribution à l'étude de la géographie administrative), Paris, Sirey, 1945, 493 p, cité in Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 6.

⁴²⁸ André Gorgues, *op. cit.*, p. 97.

⁴²⁹ Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 936.

grand projet de réforme régionale entre la Révolution et la Vème République »⁴³⁰. En avril 1942, la question des provinces n'est plus d'actualité. Pierre Laval, nommé chef du gouvernement depuis le 18 avril, se désintéressera de ce projet issu de la Révolution nationale.

Pour la région parisienne, une commission spécifique sera désignée. Il convient de préciser que, pour cette zone territoriale, une loi du 26 décembre 1940 suspend les sessions du conseil municipal de Paris et du conseil général de la Seine⁴³¹. La commission désignée par le Conseil national est chargée de s'occuper du statut de la ville de Paris et du département de la Seine. Elle est présidée par Lucien Romier et va siéger le 5 février 1942 pour la première fois après avoir été convoquée le 31 décembre 1941 par décision de Pétain. Elle tiendra en tout 9 séances de travail. Il s'agit d'une commission spécifique car la région parisienne est soumise à de nombreuses difficultés eu égard aux délimitations des départements concernés.

A sa manière, le chef de l'État a participé aux débats. Il sera d'ailleurs présent le 10 février 1942 avec l'amiral Darlan, vice-président du Conseil et Pierre Pucheu, ministre de l'intérieur. Pétain a mandaté chaque président de commission pour faire part des orientations qu'il souhaite voir discutées et ce par la lecture d'une lettre de cadrage devant les membres de la commission. Pour la région parisienne, Pétain rappelle que Pierre Pucheu lui a proposé d'étendre aux trois départements de la Seine, de Seine-et-Oise et Seine-et-Marne le système de régionalisation. Mais il s'agit également de réfléchir à la révision de la circonscription administrative du département de la Seine, et pour cela, tracer les limites du département de la Seine agrandi, préfiguration du futur Grand Paris. Outre les critiques formulées à l'encontre des autorités qui, depuis 60 ans, n'ont su ni prévoir, ni vouloir, ni agir à temps, Pétain souhaite apporter « *à ces milieux déshérités plus d'ordre, d'hygiène et de sécurité* »⁴³².

La commission va créer trois sous-commissions, la première étant chargée de fixer les principes directeurs du travail des deux autres. Ces dernières sont chargées respectivement pour l'une d'étudier la régionalisation de l'administration générale et pour l'autre d'étudier la régionalisation de la police⁴³³.

Le compte-rendu de la commission fait état de la complexité de la tâche : « *Il fallait tenir compte notamment de l'extrême densité de la population qui vit dans Paris et sa banlieue, de l'enchevêtrement, à la limite du "bloc urbain", des communes déjà rurales, de la dualité des pouvoirs placés à la tête du département de la Seine, de*

⁴³⁰ Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 194.

⁴³¹ Loi du 26 décembre 1940 portant régime provisoire pour l'administration de la ville de Paris et du département de la Seine, *JOEF* du 7 janvier 1941, p. 94.

⁴³² Ces éléments d'information sont présentés dans un document intitulé : « Commission d'étude de la région parisienne », *JOEF* du 20 février 1942, pp. 746-747.

⁴³³ *Ibid.*

*l'hétérogénéité des polices qui assurent l'ordre dans les trois départements et, entre autres éléments, des nécessités multiples et diverses auxquelles doivent faire face les différents services publics »*⁴³⁴. A l'issue des débats, des avis sont proposés sur les points suivants :

- sur le principe de l'application aux trois départements « parisiens » du système de régionalisation
- sur le caractère de l'autorité supérieure à installer à la tête de la région parisienne ainsi que ses attributions
- sur l'extension des pouvoirs du préfet de police du département de la Seine réaménagé

Eu égard à l'ensemble de ces dispositions, la commission a estimé qu'« *elle n'avait pas à formuler actuellement d'opinion sur la question [...] du département de la Seine »*⁴³⁵. Quant à la régionalisation de la région parisienne, la commission propose de désigner des rapporteurs qui, dans un délai de 3 mois, réuniront des informations pour ladite régionalisation.

Un projet a été élaboré qui posait « *le principe d'un gouvernement de Paris dans un rayon de vingt-cinq kilomètres autour du centre de la capitale et d'un gouvernement d'Ile de France, réunissant la plus grande partie des départements de Seine et Oise et de Seine et Marne, ainsi qu'une partie de l'Aisne et de l'Oise »*⁴³⁶.

Dans cette situation, le Conseil national a véritablement joué son rôle d'assemblée, chargée d'organiser les débats et de faire des propositions. Selon Michèle Cointet : « *La commission de la Région parisienne inaugure un nouveau style de Conseil national. Elle s'oppose aux projets du ministre de l'Intérieur qui a provoqué sa réunion »*⁴³⁷. Il est vrai que ladite commission ne prenait pas de risque véritable, sachant que la volonté du Maréchal était respectée quant aux projets proposés.

Après avoir proposé de nombreuses modifications pour les collectivités locales, l'étape suivante consistait, pour le Conseil national, à intégrer ce processus dans la constitution. Ainsi, en constitutionnalisant le système local, le régime de Vichy pouvait se targuer d'être allé plus avant que la IIIe République dans le système de reconnaissance des collectivités locales.

⁴³⁴ Ces éléments d'information sont présentés dans un document intitulé : « Commission d'étude de la région parisienne », *JOEF* du 20 février 1942, pp. 746-747.

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 20.

⁴³⁷ Michèle Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'État en régime autoritaire*, *op. cit.*, p. 261.

B. L'intégration des projets de réorganisation locale dans les projets de constitution (juillet 1941 et 1943-1944)

La commission chargée de l'élaboration d'un projet de constitution s'emparera également des questions de l'organisation administrative locale. Elle intégrera un certain nombre de dispositions propres à cette commission qui ne reflétaient pas toujours les conclusions des débats des commissions chargées des collectivités, notamment pour le mode de désignation des élus locaux.

En juillet 1940, le régime politique de l'État français est composé de 4 actes constitutionnels majeurs relatifs à son organisation (l'acte constitutionnel n° 5 du 30 juillet 1940 est relatif à la Cour suprême de justice) dont l'acte numéro 2 fixant les pouvoirs du chef de l'État français et l'acte numéro 3 prorogeant et ajournant les chambres. Ce dispositif sera enrichi et complété jusqu'en 1943 avec l'acte n° 4 sextiès relatif à la succession du chef de l'État, en date du 27 septembre 1943. Mais pour l'heure, en 1940, il s'agit de conforter et d'asseoir le régime naissant dans un berceau juridique structuré qui puisse renforcer une aura de légitimité vacillante. La construction juridique sera d'autant moins contestable si, aux actes constitutionnels, se substitue une constitution⁴³⁸. Et les acteurs politiques de l'époque sont en recherche de cette reconnaissance.

Le Conseil national, comme précisé *supra*, a désigné 7 commissions dont l'une est chargée de l'étude de la Constitution. Présidée par Joseph Barthélémy, le Garde des Sceaux, cette commission se réunit du 8 au 19 juillet 1941 puis du 14 au 22 octobre 1941. Elle est composée de professeurs de droit tels que Gilbert Gidel⁴³⁹, Julien Laferrière⁴⁴⁰, Achille Mestre⁴⁴¹ et Gaëtan Pirou.

On y trouve également des parlementaires. Des rangs du Sénat, ont été nommés : Jean Valadier, Manuel Fourcade et de la Chambre des députés : Jean Mistler, Jean Le Cour Grandmaison et René Brunet.

Comme pour toutes les commissions, celle-ci s'ouvre par la lecture d'un message inaugural du chef de l'État qui rappelle le cadrage souhaité, à savoir écarter le « *régime électoral, représentatif, majoritaire, parlementaire* »⁴⁴² et de ce fait, « *il exclut la*

⁴³⁸ « Les actes constitutionnels renferment ainsi une série de "compromis dilatoires", pour reprendre une célèbre formule du juriste controversé, C. Schmitt, car aucun ordre constitutionnel n'est clairement défini », cité in Annette De Moura, *Le système de gouvernement de Vichy à la lumière de la pratique institutionnelle*, Mémoire de Master 2-Droit public approfondi, Université Paris II, Panthéon Assas, 2017-2018. p. 335.

⁴³⁹ Gilbert Gidel, (1880-1958), professeur de droit constitutionnel et de droit international public, nommé recteur de l'Université de Paris le 1^{er} octobre 1941. Il exerça ses fonctions jusqu'au 19 août 1945.

⁴⁴⁰ Julien Laferrière, (1881-19..) professeur à la faculté de droit de Paris, « *des juristes – comme Barthélemy, Julien Laferrière ou Roger Bonnard – directement impliqués dans le régime, favorables à une révision du principe d'égalité et à une différenciation de l'appartenance à la nation sur la base du critère racial* », cité in Silvia Falconieri, *op. cit.*

⁴⁴¹ Achille Mestre (1874-1960) devient professeur suppléant à la faculté de Droit de Toulouse en 1900, puis agrégé en 1904, spécialiste de droit administratif.

⁴⁴² Bénédicte Vergez-Chaignon, *Pétain*, Ed. Perrin, 2014, p. 470.

souveraineté et le suffrage populaires »⁴⁴³. Cependant, devant une autre commission (la commission d'information générale), Pétain va intervenir de manière contradictoire dans ses propos quant à l'inopportunité du vote : « *Monsieur le Maréchal souligne les inconvénients du suffrage universel, qui ne peut que provoquer des discordes et même des haines [...] La modification profonde de la mentalité du pays rendra possible le recours partiel à l'élection dans la vie municipale ; mais il précise qu'il n'est évidemment pas possible de fixer par avance la date à laquelle le système électif pourra être réintroduit* »⁴⁴⁴.

Cette commission chargée de la Constitution va désavouer celle de la réforme municipale pour le mode de désignation, en rétablissant le suffrage universel. Les débats sont vifs et ont été lancés par Antoine Cayrel, député de la Gironde et fervent partisan du suffrage universel : « *Pour lui, la municipalité est la seule institution qui ne se soit pas effondrée en 1940, gagnant par là même le droit de conserver l'élection au suffrage universel* »⁴⁴⁵. Malgré l'opposition de Joseph Barthélémy, Garde des Sceaux, ministre de la justice, la commission persiste et Jean Le Cour Grandmaison peut déclarer, en rajoutant le vote des femmes à sa proposition : « *Tous les Français des deux sexes, jouissant de leurs droits civiques, élisent dans le cadre de la commune, et suivant les modalités fixées par la loi, le conseil municipal* »⁴⁴⁶. Une avancée sans précédent, quasi révolutionnaire, si on lit cette proposition d'une part au regard du tournant très conservateur de Vichy et d'autre part, aux débats féroces relatifs au vote des femmes qui ont agité le Parlement dans l'entre-deux guerres.

C'est finalement le clan des conseillers nationaux les plus libéraux qui l'emporte et les dispositions du vote sont actées dans un premier temps dans le chapitre II intitulé « Le suffrage » du projet de constitution de 1941. L'article 99 est ainsi formulé comme suit : « *Tous les Français et Françaises âgés de 22 ans, non naturalisés, possèdent le droit de vote dans les conditions fixées par la loi. La loi organise le vote familial* »⁴⁴⁷. Le Titre Septième intitulé « Régime local » précise cette proposition dans l'article 166 : « *Les électeurs des deux sexes élisent dans le cadre de la commune le Conseil municipal suivant les modalités fixées par la loi, de manière à assurer, en même temps que la représentation de la population, celle de la famille, de la profession et des élites*

⁴⁴³ Bénédicte Vergez-Chaignon, *op. cit.*, p. 470.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, p. 474, Conseil national. Commission d'information générale. Séance du 17 juin 1941 (AN-72AJ413).

⁴⁴⁵ Michèle Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'Etat en régime autoritaire*, *op. cit.*, p. 135.

⁴⁴⁶ *Ibid.*, p. 136.

⁴⁴⁷ Ces dispositions ne seront formulées dans aucune loi. Le vote familial sera évoqué dans la Constitution Pétain de 1943-1944 dont l'article 6 précise : « *Les citoyens désignent librement par suffrage leurs représentants aux assemblées locales et nationales, ainsi qu'aux organismes professionnels et corporatifs. Sauf dans les élections de caractère professionnel, un suffrage supplémentaire est attribué aux chefs de familles nombreuses en raison de leurs responsabilités et de leurs charges* ». L'article 21 ajoute : « *[La loi] institue le vote familial sur la base suivante : le père ou, éventuellement, la mère, chef de famille de trois enfants et plus, a droit à un double suffrage* ». Ces dispositions, qui devaient concerner autant les élections nationales que locales, ne seront pas appliquées faute d'avoir promulgué ce texte.

locales ». Ces propositions de retour à une démocratie représentative par un conseil élu restent teintées du slogan Travail, Famille, Patrie. La référence à la famille, pierre angulaire de l'idéologie pétainiste, est rappelée ainsi que le travail (la profession) et les notables (les élites locales). De même, la référence au fait d'être « *non naturalisés* » rappelle que seuls les Français de souche sont habilités à voter.

Cependant, le suffrage universel direct s'arrêtera à la géographie de la municipalité car il convient de préciser que cette avancée démocratique ne concerne que le conseil municipal. En effet, le maire « *est nommé par arrêté du Secrétaire d'État à l'Intérieur ou du Préfet* » selon l'article 164. Les adjoints sont nommés selon le même processus, sur proposition du maire. En outre, les communes restent dans un lien de subordination étroit au pouvoir central, ce qui limite leur marge de manœuvre : « *Il [le préfet] assure la tutelle des communes* » (article 169).

Dans le même projet de constitution, le suffrage universel est rétabli pour les élections départementales. Mais c'est un suffrage indirect, tel que l'édicte l'article 170 : « *Les conseils départementaux sont élus par les conseillers municipaux de chaque canton* ». De plus, l'État reste présent puisque : « *Le préfet administre le département* » (article 169). Il faut rappeler ici que le Conseil national n'a pas désigné de commission chargée des départements, ainsi que cela a été indiqué⁴⁴⁸. Quant aux provinces, les membres du conseil provincial sont désignés par le gouvernement sur proposition du gouverneur de la province, qui lui-même est nommé par décret (article 177). On le voit, il s'agit là d'une timide avancée pour retrouver une ébauche de démocratie locale.

Dans les propositions de cette commission, les membres des collectivités sont sollicités pour la composition des assemblées prévues au niveau national par le projet de constitution de 1941, à savoir le Congrès national et le Conseil national. Concernant le premier : « *Le Congrès national est constitué par les Assemblées accrues de trois cents délégués spéciaux des conseils provinciaux* » (article 81). Le Conseil National, quant à lui, bénéficie d'une composition tripartite avec 200 membres des provinces : « *L'élection est faite par les Conseils provinciaux, départementaux et municipaux* » (article 104). Les autres membres sont issus d'une part des corporations nationales et d'autre part, des associations d'anciens combattants et de chefs de famille.

La fonction publique n'est pas oubliée, d'autant plus qu'elle est censée servir les intérêts de l'État dans l'exercice de sa fonction. Dans ce sens, l'article 155 énonce clairement la déontologie attendue du fonctionnaire qu'il soit d'État ou local⁴⁴⁹ : « *Les fonctionnaires ont des devoirs spéciaux. Tout titulaire d'une fonction publique doit se consacrer à elle entièrement, avec fierté et abnégation, pour l'intérêt commun* ». En considérant la fin de cet article, on note qu'il est fait référence à l'intérêt commun et non à l'intérêt général. Les mots ont leur poids de signifiant dans une perspective

⁴⁴⁸ Voir *supra*.

⁴⁴⁹ Dans cet article, il est fait référence aux « fonctionnaires » et le fait qu'il soit précisé « *Tout titulaire d'une fonction publique* » ne peut qu'englober la fonction publique locale.

historique, ce que ne manque pas de rappeler le Conseil d'État en 1999 : « *Pourtant, ce n'est qu'au XVIIIème siècle que l'idée d'intérêt général a progressivement supplanté la notion de bien commun, aux fortes connotations morales et religieuses, qui constituait jusque-là la fin ultime de la vie sociale* »⁴⁵⁰. Faut-il s'étonner qu'un régime ultraconservateur comme celui de Vichy reprenne une terminologie « *aux fortes connotations morales et religieuses* » ? Un régime qui plus est, qui souhaite réinstaurer les provinces, organisation territoriale de l'Ancien Régime, mode d'organisation administrative en exercice au XVIIIème siècle.

Ce projet de constitution ne fut ni promulgué ni appliqué car Pétain considérait au préalable que le territoire national ne devait plus être occupé.

L'histoire constitutionnelle du régime de Vichy ne s'arrête pas au projet de 1941⁴⁵¹. Pétain et son entourage ont gardé et amendé le projet initial au fil du temps. Un texte remodelé émerge en janvier 1944 et fait état d'un renouveau démocratique et libéral quant aux éléments d'organisation concernant les collectivités locales. L'article 6 de ce projet pose, au préalable, les principes de l'élection (et non plus de la nomination) : « *Les citoyens désignent librement par suffrage leurs représentants aux assemblées locales et nationales, ainsi qu'aux organismes professionnels et corporatifs* ». De plus, l'article 21 précise les conditions pour le vote aux assemblées nationales qui concerne « *les Français et Françaises* » et le 4° du même article, pour le niveau local, dispose : « *Les règles ci-dessus, relatives à l'électorat et à l'éligibilité, sont applicables aux élections des conseils provinciaux, départementaux et municipaux*⁴⁵². *Les Françaises, nées de père français, âgées de vingt-cinq ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, sont éligibles à ces conseils* ». Par ces dispositions, le droit de vote est accordé aux femmes ainsi que la possibilité d'être élues et d'exercer un mandat politique local, deux avancées sans précédent en France⁴⁵³. Cette proposition doit être soulignée au regard du discours très conservateur tenu sur la place des femmes dans la société vichyste.

Enfin, le titre V intitulé « Les conseils municipaux, départementaux et provinciaux » détaille le mode de scrutin pour chaque collectivité.

Ainsi, selon l'article 38 : « *Le conseil municipal est élu pour six ans par le suffrage universel direct au scrutin de liste. Le maire et les adjoints sont élus par le conseil municipal dans les communes dont la population n'excède pas dix mille habitants* ».

Pour les communes dont la population est supérieure à ce chiffre, « *la loi détermine le mode de désignation du maire et des adjoints* ».

⁴⁵⁰ Conseil d'État, *Rapport public 1999, L'intérêt général*, La documentation française, p. 245.

⁴⁵¹ Aucun projet de constitution ne verra son aboutissement sous Vichy ; la dernière mouture de 1943-1944 ne pourra pas être présentée par Pétain, compte tenu de l'opposition des Allemands et de Pierre Laval.

⁴⁵² C'est nous qui soulignons.

⁴⁵³ Une seule femme sera désignée en qualité de maire entre 1940 et 1944. Voir *infra* Partie I Titre II Chapitre 1.

L'article 39 précise pour le département : « *Le conseil départemental est élu pour six ans au suffrage universel direct, par scrutin uninominal, à raison d'un conseiller par canton* ».

Enfin, l'article 40 présente les dispositions relatives aux provinces, structures administratives émergentes de Vichy, particulièrement chères au cœur de Pétain, soucieux de préserver et réactiver une vie publique et sociale ancrée dans la ruralité. Le dispositif électoral proposé est mixte avec deux tiers des membres élus par les conseils départementaux, au suffrage universel indirect et un tiers de membres nommés par le gouvernement.

En plaçant en perspective les deux projets de constitution suscités de 1941 et 1944, force est de constater un changement et une évolution marqués d'un infléchissement libéral, en tout cas, dans les textes proposés. En effet, ces projets, et notamment celui de 1944, reviennent sur une situation corsetée et plombée au sceau de l'autoritarisme depuis l'instauration du régime et les premières dispositions réglementaires concernant les collectivités. Ces restrictions, d'ampleur sans précédent⁴⁵⁴, sont intervenues dès les premiers mois d'exercice du nouveau gouvernement. Les collectivités locales, identifiées par Vichy comme des possibilités de contre-pouvoirs sont particulièrement malmenées et remises en cause par le nouveau pouvoir. En quelques mois, autant pour les communes que pour les départements, une déferlante de textes, tous plus restrictifs les uns que les autres, est venue amoindrir voire annihiler et empêcher une expression locale⁴⁵⁵. Le projet de 1944 réinsère les collectivités locales dans un champ démocratique et ceci fait rupture dans le contexte autoritaire

⁴⁵⁴ Exception faite de la période d'installation du Second Empire.

⁴⁵⁵ Loi du 17 juillet 1940 réglementant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 18 juillet 1940, p. 4537.

-Loi du 18 août 1940 modifiant l'article 24 de la loi du 10 août 1871 (interdisant les réunions extraordinaires des conseils généraux), *JOEF* du 20 août 1940, p. 4743.

-Loi du 30 août 1940 portant extension aux employés et agents des départements et des communes des dispositions de la loi du 17 juillet 1940 concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 1er septembre 1940, p. 4866.

-Loi du 16 septembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6075.

-Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *JOEF* du 13 octobre 1940, p. 5274.

-Loi du 14 novembre 1940 relative à la démission d'office des conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux, *JOEF* du 1er décembre 1940, p. 5914.

-Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075.

-Loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie, *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6075.

-Circulaire du 16 novembre 1940 relative à l'application de la loi du 17 juillet 1940 concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 17 novembre 1940, p. 5702.

-Loi du 23 décembre 1940 concernant les pouvoirs des préfets (concentration des pouvoirs administratifs entre les mains des préfets par rapport aux départements et aux collectivités locales), *JOEF* du 25 décembre 1940, pp. 6258-6259.

-Loi du 26 décembre 1940 portant régime provisoire pour l'administration de la ville de Paris et du département de la Seine, *JOEF* du 7 janvier 1941, p. 94.

voire fascisant de ce début d'année 1944 où la Milice est à l'œuvre depuis le 30 janvier 1943 et dont Pétain lui-même a soutenu et félicité les activités : « *“Je suis heureux de savoir que grâce à la Milice, j'ai des troupes fidèles un peu partout en France”*, notait avec satisfaction Philippe Pétain le 5 juin 1944 »⁴⁵⁶.

De ce fait, on est autorisé à s'interroger sur l'opportunité de présenter un projet de Constitution réinstaurant le suffrage universel tant pour les élections nationales que locales. Le contexte international a certainement pesé dans la décision de Pétain quant au fait de vouloir présenter son projet de constitution à ce moment-là. En effet, à la charnière des années 1943-1944, le rapport des forces militaires s'est inversé au profit des Alliés et la domination allemande n'est plus d'actualité. Le chef de l'État français veut se racheter une conduite, au moins sur le plan intérieur, en présentant une constitution teintée de libéralisme.

CONCLUSION CHAPITRE 1

L'installation du régime de Vichy en juillet 1940 a été possible par une conjonction de faits. L'envahissement du territoire par les troupes allemandes et leur avancée ont favorisé l'accès de Philippe Pétain au pouvoir, dans un premier temps comme vice-président du Conseil des ministres à compter du 18 mai 1940, puis en qualité de dernier chef du gouvernement de la III^e République le 16 juin 1940. La défaite militaire a permis ensuite de l'installer dans les fonctions de chef de l'État français le 11 juillet 1940. Dès lors, il cumule les deux fonctions, chef de l'État et président du conseil des ministres⁴⁵⁷, lui ouvrant par là un vaste champ des possibles pour mener les orientations qu'il souhaite pour l'organisation du pays. La dérive autoritaire de la fin de la III^e République en matière de gestion des collectivités locales, du fait de l'état de guerre et des dommages collatéraux, va servir Pétain et son gouvernement dans les mesures qui vont être proposées dans ce domaine. Ce système local, Pétain entend le soumettre, dans les débats, à la réflexion du Conseil national, une instance que les textes lui laissent tout loisir, de convoquer, nommer ses membres, déterminer l'ordre du jour. C'est dire ainsi que cette instance dispose d'une marge de manœuvre limitée et ne saura s'écarter des desiderata de Pétain. Celui-ci rappelle les objectifs poursuivis par un discours inaugural de chaque séance des commissions du Conseil national.

Dans ce Conseil, les débats seront sous-tendus par l'idéologie de la Révolution nationale, elle-même toute entière pénétrée et acquise aux idées et aux théories défendues par Charles Maurras, pourfendeur de la République et défenseur d'une

⁴⁵⁶ Jean-Pierre Azéma, « La milice », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n°28, octobre-décembre 1990, Dossier : Vichy, propagande et répression, p. 83.

⁴⁵⁷ Il exercera cette fonction de président du conseil des ministres jusqu'au 17 avril 1942, date du retour de Pierre Laval.

certaine décentralisation, sans autonomie particulière puisque le suffrage universel ne serait pas à l'origine de la désignation des élus locaux.

L'organisation locale se retrouve donc modelée à l'aune de la vision conservatrice, portée et influencée par les schémas des théoriciens de la Révolution nationale parmi lesquels Charles Maurras dont l'apport a été fondamental dans la construction locale de l'État français. Cette volonté de réécrire l'histoire ne pouvait se fonder que sur un mode d'intervention caractéristique d'un État autoritaire qui va doubler son action d'un processus discriminatoire.

Chapitre 2. Le cadre et la mise en œuvre d'un dispositif autoritaire et discriminatoire : ordonnancement et positionnement du schéma des collectivités

Dans la préface de l'ouvrage *L'étrange défaite* de Marc Bloch⁴⁵⁸, Stanley Hoffmann met en évidence l'analyse lucide de l'historien quant au niveau de tolérance que la bourgeoisie (la classe dominante) ne souhaitait pas dépasser pour conserver ses privilèges, notamment dans les élections locales : « *Avant tout, l'historien a admirablement saisi l'évolution des classes dirigeantes envers la démocratie ; elles l'ont acceptée tant que "les mœurs, comme à l'ordinaire, avaient retardé sur le droit", c'est-à-dire tant que le suffrage universel avait respecté "la domination traditionnelle exercée, sur la province, par les notables des classes moyennes" »*⁴⁵⁹. *Mais quand la "tragédie économique" des années trente amena la formation du Front Populaire, "l'attitude de la plus grande partie de l'opinion bourgeoise fut inexcusable" »*⁴⁶⁰. A ce moment, le suffrage universel est décrié par la « bourgeoisie » qui se considère comme écartée des représentations au pouvoir. C'est donc bien l'habillage juridique, par le droit de vote accordé, qui est contesté par cette classe dite dominante. Cette propension à critiquer la règle, lorsqu'elle dessert les intérêts d'un courant politique, a été exploitée et utilisée par le régime de Vichy.

Le droit est souvent considéré, à juste titre, comme le vecteur permettant d'instaurer l'égalité entre les individus qui composent une société et cela a été démontré de nombreuses fois dans l'Histoire. Mais, à rebours de ce constat, il est possible d'affirmer que le droit peut être le vecteur ou la légitimation d'inégalités. Vichy en a été le vivant exemple, illustrant par-là, que le droit est l'expression d'une société, un fait sociétal, et ne peut revendiquer de ce fait, de neutralité axiologique. Bien plus, le droit a pu

⁴⁵⁸ Marc Bloch, *L'étrange défaite*, Folio Collection Histoire, Paris, 1990, 334 p.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, p. 14.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 14.

servir à légitimer certains régimes politiques : « *Le droit a servi notamment à penser, à justifier les régimes autoritaires, à les légitimer, à renforcer leur efficacité* »⁴⁶¹. L'auteur de ces termes n'est pas de moindre qualité puisqu'il s'agit du vice-président du Conseil d'État en exercice.

Cette utilisation du droit, voire sa manipulation, va trouver son apogée dans la remise en cause de principes fondamentaux inscrits dans l'histoire juridique française. Dans un premier temps, le gouvernement de Vichy s'attaque aux fondements démocratiques de l'organisation locale notamment en supprimant le suffrage universel et en excluant francs-maçons et communistes des représentations locales (**Section 1**). S'enfonçant ensuite dans l'ignominie raciste, ce même gouvernement élabore et applique le statut des Juifs, qui entraîne pour ces derniers une discrimination spécifique et les empêche d'être éligibles à des postes dans la fonction publique (**Section 2**).

Section 1. La remise en cause des fondements démocratiques de l'organisation locale : le suffrage universel direct mis à mal et l'instauration de l'autoritarisme dans l'organisation locale du territoire

Dans cette année 1940, la démocratie locale, en complète transformation, va passer d'un système libéral à une option très conservatrice (§ 1), ce qui va permettre à Vichy de pratiquer les premières exclusions dans les organisations locales en écartant les francs-maçons, les communistes mais également les femmes des assemblées locales (§ 2).

§ 1. L'évolution de la démocratie locale entre la IIIe République et Vichy : du système libéral à la remise en cause du suffrage universel

La IIIe République a été le régime qui a favorisé une orientation et une vision décentralisatrices de l'organisation territoriale du pays. Cela a permis, par la mise en œuvre d'avancées successives, d'installer un système local libéral (A). Mais

⁴⁶¹ « Faire des choix ? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948 », Colloque organisé par l'EHESS et le Conseil d'État les 21, 22 et 23 février 2013, en Sorbonne et à l'EHESS, intervention du vice-président du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé le samedi 22 février 2013 (séquence J2D, à compter de la 10ème minute). Colloque retransmis en ligne sur le site du Conseil d'État et sur le lien suivant : <https://www.canal-u.tv>.

l'instauration du régime de Vichy s'est avérée comme un coup fatal pour la démocratie locale, par le refus du suffrage universel (B).

A. Sous la IIIe République, la construction d'une organisation territoriale dans un système local libéral

Dans la construction démocratique de l'univers local, il a fallu construire patiemment un état d'esprit qui n'apparaît pas toujours évident au regard d'une perspective historique. En ce sens, Gambetta insiste sur le caractère pédagogique que doit porter le suffrage universel : « *Il faut* », affirmait-il en 1875, « *apprendre au plus humble comment, par son choix, par son vote, on influe sur l'impôt, sur l'instruction, sur l'armée, sur la guerre, sur la justice, sur la liberté, sur l'éducation, sur l'indépendance de la commune, sur celle du département [...]* »⁴⁶². Les collectivités locales font partie des préoccupations des hommes politiques exerçant au plan national et le « *plus humble* » doit pouvoir participer à la vie publique et bénéficier du droit de vote.

Les collectivités locales, et notamment les communes, ont été marquées du sceau démocratique dès le début de la IIIe République. Les mots de Léon Gambetta⁴⁶³ sont emblématiques de cette approche : « *Ce qu'il y a de plus démocratique en France, ce qui constitue les entrailles mêmes de la démocratie : l'esprit communal, c'est-à-dire les trente-six mille communes de France* »⁴⁶⁴.

Les communes sont les plus représentatives des collectivités par leur ancrage historique puisqu'elles ont succédé aux paroisses, découpage religieux du territoire. Mais elles restent issues de la période révolutionnaire pour leur ossature juridique et organique. Cependant, les départements, organisations plus récentes dans l'organigramme administratif français, sont également des marqueurs même si le chemin démocratique a suivi une évolution plus lente, s'appuyant et s'alignant peu à peu sur la trace laissée par les communes. Sous la monarchie de Juillet, plusieurs lois tracent la route et marquent l'accès à un début d'autonomie. Pour les communes, la loi du 21 mars 1831⁴⁶⁵ met en place les modalités d'élection, au suffrage censitaire. L'assemblée des électeurs communaux élit les conseillers municipaux. Le maire et les adjoints, s'ils restent nommés par le pouvoir exécutif, doivent être choisis parmi les membres du conseil municipal. Plus tard, la loi du 18 juillet 1837⁴⁶⁶ reconnaît la personnalité morale de la commune dont le maire est à la fois représentant de l'Etat

⁴⁶² Gérard Noiriel, *op. cit.*, p. 94.

⁴⁶³ Léon Gambetta (1838-1882), homme politique de la IIIe République, ministre de l'intérieur (4 septembre 1870-6 février 1871), président de la Chambre des députés (31 janvier 1879-27 octobre 1881), ministre des Affaires étrangères (14 novembre 1881-30 janvier 1882), président du Conseil des ministres français (14 novembre 1881-30 janvier 1882).

⁴⁶⁴ Discours sur les lois constitutionnelles, Belleville, 23 avril 1875.

⁴⁶⁵ Loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale, Sirey, 1831, II, pp. 107-111.

⁴⁶⁶ Loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, Recueil Duvergier, p. 227.

et exécutif du conseil municipal. Pour les départements, compte tenu des dispositions de la loi du 22 juin 1833⁴⁶⁷, les conseils généraux sont composés de conseillers élus au suffrage censitaire, avec un conseiller général par canton. Les membres du conseil général sont élus pour neuf ans, renouvelables par tiers. Cinq ans plus tard, la loi du 10 mai 1838⁴⁶⁸ précise les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. Le département dispose de la personnalité morale et le conseil général devient l'assemblée représentative du département. Les délibérations restent cependant soumises à l'approbation préalable des préfets.

On peut rappeler que les pouvoirs et le statut du conseil général ont connu une forme d'aboutissement au début de la III^e République et n'ont pas été l'objet de modifications majeures jusqu'en 1940.

Le noyau dur de cette évolution organisationnelle locale va se constituer autour de la mise en place de la III^e République. Un ensemble de lois ramassé sur une courte période, de 1871 à 1884, va œuvrer à l'instauration d'un socle juridique sur lequel va se construire une démocratisation accélérée de la vie locale française. Ce processus est mis en œuvre tant pour le milieu urbain que pour les zones rurales, et pour ces dernières, cela permet un essor républicain de représentation essentiel pour l'accès élargi à la vie publique de tranches de population jusqu'ici peu mises en valeur : « *En décidant que les maires, auparavant nommés par le pouvoir central, seraient désormais élus au suffrage universel (masculin), la III^e République donne les moyens aux individus des milieux modestes (notamment dans le monde rural) d'exercer eux-mêmes des responsabilités politiques* »⁴⁶⁹.

Les crises politiques, économiques et diplomatiques qui jalonnent les années après la première guerre mondiale sont autant d'atteintes au libéralisme politique et économique. Toute cette tension favorise l'accroissement des partis de gauche dans les urnes : « *À gauche, on assiste à une montée lente entre 1919 et 1924, puis rapide après 1932, des gauches socialiste et communiste* »⁴⁷⁰. La gauche ainsi constituée passe, en pourcentage des suffrages exprimés, de 26.48 en 1919 à 41.7 en 1936, année du Front populaire.

Pour illustrer cette tendance, la zone méditerranéenne montre de manière explicite cette coloration politique locale typique des années d'avant-guerre : « *Les élections municipales de 1935 sont caractérisées par la stabilité des hommes – 80 % de maires réélus en Corse, les 2/3 dans les Alpes-Maritimes - et des étiquettes, même si un certain glissement vers la gauche est sensible. De toute façon, la droite, déjà très minoritaire,*

⁴⁶⁷ Loi du 22 juin 1833 sur les conseils généraux de département et les conseils d'arrondissement.

⁴⁶⁸ **Loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement.**

⁴⁶⁹ Gérard Noiriel, *op.cit.*, p. 61-62.

⁴⁷⁰ François-Georges Dreyfus, *Histoire de Vichy*, Ed. Perrin, 1990, p. 17.

le reste partout, sauf dans les localités qu'elle domine traditionnellement (les communes des "Vendée provençales" ou du Gard, notamment autour du Vigan, une partie des Alpes-Maritimes et Nice en particulier avec Jean Médec). L'ancrage à gauche de l'ensemble de la région commencé avant la Première Guerre mondiale est donc confirmé »⁴⁷¹. L'arc méditerranéen, mais également l'arrière-pays, montre une sensibilité politique locale orientée à gauche.

Cette orientation idéologique marque également la ceinture parisienne, fortement teintée au sceau du socialisme : « *Les élections municipales de 1919 consacrent la montée en force du socialisme municipal dans la Seine banlieue. Sur les 78 communes composant alors cet espace suburbain, 24 sont dirigées par un maire socialiste SFIO et en 1935, 26 communes auront aux commandes de leur administration un maire SFIO. Notons qu'en 2001, ce même territoire comptait toujours 26 maires communistes* »⁴⁷². La « banlieue rouge », telle qu'elle a pu être dénommée dans l'entre-deux-guerres constituait alors un fief tenu par les socialistes et les communistes. De ce fait, à terme, elle a représenté un danger local pour le pouvoir vichyste, car ce danger pouvait, par sa puissance, essaimer au niveau national.

La progression socialo-communiste a été constante, notamment à compter de 1935, illustrant en cela une dynamique locale qui ne pouvait qu'interroger les milieux conservateurs : « *Depuis la première vague rouge des municipales de 1935, le PCF n'a jamais détenu moins de 20 municipalités à direction communiste sur les 80 que comptait la Seine -Banlieue : 26 en 1935, 46 en 1945 [...]* »⁴⁷³. Cette progression continue et régulière s'observe également dans l'ensemble de la France métropolitaine : « *A la veille de la Seconde guerre mondiale, le Parti communiste détient 324 municipalités (dont un quart situé en banlieue parisienne), contre une soixantaine en 1925 [...]* »⁴⁷⁴. En termes d'influence locale, le rayonnement idéologique est conséquent : « *Dès 1935, plus de 900 000 banlieusards de l'agglomération parisienne ont pour premier magistrat un élu communiste* »⁴⁷⁵.

L'aile gauche de l'échiquier politique est également portée et modelée par le parti radical⁴⁷⁶, ce qui contribue à dessiner une carte locale aux couleurs progressistes : « *Durant l'entre-deux-guerres, le Parti radical, situé au centre-gauche de l'échiquier*

⁴⁷¹ Jean-Marie Guillon, « D'une République à l'autre, les bouleversements éditaires en France méditerranéenne (1935-1945) », *Cahiers de la Méditerranée*, n° 94, 2017, p. 81.

⁴⁷² Emmanuel Bellanger, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (années 1880-1950) », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2005/1 (n° 12), p. 81.

⁴⁷³ Emmanuel Bellanger, « Le "communisme municipal" ou le réformisme officieux en banlieue rouge » in *Les territoires du communisme. Elus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Emmanuel Bellanger, Julian Mischi, Armand Colin, 2013, p. 32.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 36.

⁴⁷⁵ *Ibid.*, p. 30.

⁴⁷⁶ Voir la thèse de Jérôme Henning, *Le radicalisme d'Edouard Herriot et la crise des institutions, 1905-1954*, thèse soutenue le 9 décembre 2017 à Aix-Marseille, Ecole Doctorale Sciences Juridiques et Politiques, Aix-en-Provence, 671 p.

politique, contrôle la grande majorité des communes, à l'image du célèbre maire de Lyon, Édouard Herriot (1905-1940 puis 1945-1957) »⁴⁷⁷.

L'influence des partis de gauche, et notamment communiste pour la ceinture parisienne, ne se limite pas aux mairies. La géographie supra municipale, portée par un dynamisme électoral, est abordée sans complexe par cette vague rouge. La conquête du département suit de manière quasi logique et en tout cas arithmétique les succès municipaux : « *En 1936, un an après la première vague rouge électorale et à la faveur de la victoire du Front populaire, le maire d'Ivry, Georges Marrane, [...] communiste, est désigné président de l'assemblée départementale [département de la Seine, supprimé en 1964] »⁴⁷⁸.*

Cette arrivée en force dans les assemblées locales, étoffée par les alliances avec la SFIO et les radicaux-socialistes, permet également l'accès à nombre de commissions administratives et techniques « *à l'instar du Comité supérieur de l'aménagement et l'organisation générale de la région parisienne, ainsi que la direction de grands services publics urbains : les syndicats intercommunaux du gaz, des pompes funèbres, de l'électricité, des eaux, de l'octroi⁴⁷⁹ et du personnel communal »⁴⁸⁰. Ce maillage local, très ancré à gauche, permet une politique sociale clairement orientée et une influence non négligeable sur les décisions portant sur les domaines précités. Ainsi, bénéficiant d'une majorité dans le syndicat intercommunal du personnel communal va permettre de fidéliser une fonction publique locale en construction statutaire⁴⁸¹. Georges Marrane devient en mars 1939 « *l'un des quatre vice-présidents du syndicat des communes de l'octroi de la région parisienne, aux côtés du socialiste Henri Sellier⁴⁸² [...] »⁴⁸³. La conception de la politique municipale apparaît quelquefois abrupte dans les références idéologiques. Ainsi, le communiste André Marty expose-t-il, en 1934, de manière sibylline, sa vision de la gestion locale : « *Que les riches paient »⁴⁸⁴. Cette sentence dogmatique ne reflète pas la réalité de terrain et les inflexions gestionnaires que les élus communistes ont pratiqués dans leur travail quotidien. En***

⁴⁷⁷ Aude Chamouard, « Le socialisme municipal de l'entre-deux-guerres aux années 1970. Une expérience locale innovante », *Métropolitiques*, 26 février 2014 : <http://www.metropolitiques.eu/Le-socialisme-municipal-de-l-entre.html>, p. 1.

⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. 31.

⁴⁷⁹ L'octroi est un droit d'entrée communal, instauré depuis le XII^{ème} siècle, pour l'import de marchandises et de denrées. Il représentait un apport conséquent pour les revenus communaux. Compte tenu du rationnement des denrées, le processus de l'octroi a été supprimé en juillet 1943 (loi du 2 juillet 1943 portant suppression de l'octroi à la date du 1^{er} août) par Pierre Laval. Mais c'est l'article 215 du décret du 9 décembre 1948 qui légalise la disparition de l'octroi au 1^{er} janvier 1949.

⁴⁸⁰ Aude Chamouard, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁸¹ Voir *infra* Partie II Titre II Chapitre 1.

⁴⁸² Henri Sellier, maire de Suresnes, a proposé une réforme municipale en 1942 : voir *infra* Partie II Titre I Chapitre 1.

⁴⁸³ Emmanuel Bellanger, « Le "communisme municipal" ou le réformisme officieux en banlieue rouge », in *Les territoires du communisme. Elus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁸⁴ Emmanuel Bellanger, « Le "communisme municipal" ou le réformisme officieux en banlieue rouge », in *Les territoires du communisme. Elus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, *op. cit.*, p. 35, en citant André Marty, *La politique municipale communiste : que les riches paient !* Les Editions révolutionnaires, 1934.

effet, « Dès les années 1920, les élus communistes se trouvent ainsi insérés dans un vaste mouvement de professionnalisation de la fonction municipale qui transcende les clivages partisans et conforte leur image d'efficacité, de responsabilité et de respectabilité »⁴⁸⁵.

On le voit, les élus de gauche ont su s'implanter dans tout le territoire et marquer une orientation politique. Mais ces mêmes élus ont œuvré pour disposer d'une fonction publique locale acquise à l'idéologie de la municipalité : « La majorité du personnel communal, surtout dans les rangs des ouvriers, participe pendant toute la période de l'âge d'or du communisme municipal au maillage de la société locale »⁴⁸⁶. Ainsi, les élus et les fonctionnaires territoriaux représentent-ils une force d'appoint conséquente si elle doit être utilisée par le pouvoir central.

Dans les derniers temps de la IIIe République, le suffrage universel est remis en question pour les élus d'obédience communiste, suite au pacte de non-agression signé le 23 août 1939 entre l'Allemagne et l'URSS. Cette signature est suivie « en octobre 1939 par la suspension de 27 municipalités communistes en Seine-Banlieue, 34 en Seine-et-Oise et 6 en Seine-et-Marne »⁴⁸⁷. En effet, eu égard aux dispositions du pacte précité, plusieurs textes⁴⁸⁸ ont été élaborés et publiés par le gouvernement Daladier pour relever de leurs fonctions les élus et les fonctionnaires communistes.

Nul doute que les hommes politiques qui fondent le régime de Vichy ne pourront s'accommoder d'un mode de gestion décentralisateur de la société lié à des modalités d'élection par trop démocratiques. D'autant plus que certaines zones géographiques d'importance sont acquises à des idées opposées aux leurs. En cela, l'attitude des hommes de Vichy ne peut que corroborer, en système inversé, les propos tenus par Yves Meny : « La corrélation décentralisation-démocratie en a rapidement entraîné une seconde : celle de démocratie et d'élection. L'élection serait à la fois la garantie de la démocratie au niveau local et le gage de l'indépendance des organes non centraux à l'égard des autorités étatiques »⁴⁸⁹. Cette autonomie, le régime installé en juillet 1940 va très vite montrer qu'il n'en souhaite pas la pérennisation, car il veut pouvoir disposer des collectivités comme relais fidèles des idées de la Révolution nationale.

⁴⁸⁵ Emmanuel Bellanger, « Le "communisme municipal" ou le réformisme officieux en banlieue rouge », in *Les territoires du communisme. Elus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, op. cit., p. 47.

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ *Ibid.*, p. 32.

⁴⁸⁸ Décret-loi du 26 septembre 1939 portant dissolution des organisations communistes, JO du 27 septembre 1939, p. 11770 ; décret-loi du 18 novembre 1939 relatif aux mesures à prendre à l'égard des individus dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique, JO du 19 novembre 1939, p. 13218 ; décret-loi du 9 avril 1940 relatif aux sanctions administratives encourues par les fonctionnaires et agents des services publics ou concédés qui se livrent à une propagande de nature à nuire à la défense nationale, JO du 10 avril 1940, p. 2623.

⁴⁸⁹ Yves Meny, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », T.LI, 1974 (Préface de G.Dupuis), p. 33.

Dans les rangs conservateurs, l'inquiétude quant au danger potentiel que représentent les collectivités ancrées politiquement à gauche avait déjà pointé son nez quelques années auparavant : « *Aux déceptions de la droite légitimiste perdant ses positions au XIXème siècle s'était ajouté l'effroi devant les résultats des élections cantonales et municipales de 1934 et 1935, véritable prélude au Front populaire* »⁴⁹⁰. Pour Vichy, il ne faut, en aucun cas, laisser le champ libre au système en place, libéral et démocratique. Il convient d'occuper le terrain local, fût-ce au prix de méthodes contraignantes et autoritaristes pour les collectivités.

Il s'agit donc de de mettre à mal l'élément générateur de l'autonomie des collectivités, à savoir le vote des citoyens instauré par le principe du suffrage universel. Le régime de Vichy saura s'appuyer sur la nouvelle organisation constitutionnelle ainsi que sur la légitimation juridique portée par les professionnels du droit.

B. A la naissance du régime de Vichy : un corpus idéologique antidémocratique porté par le refus du suffrage universel

L'État français, d'essence autoritaire, ne pouvait, par définition, faire confiance et s'appuyer sur des municipalités pour la plupart ancrées à gauche ou au centre gauche. C'est la raison essentielle pour laquelle il ne pouvait laisser le suffrage universel continuer à décider du choix des représentants des collectivités locales, force d'appoint de l'opposition. Par principe, voire par essence pourrait-on dire, le système électoral ne peut s'accorder avec un régime autoritaire : « *Tout d'abord sous l'effet des circonstances mais aussi par doctrine, le régime de Vichy efface au maximum l'élection* »⁴⁹¹.

Mais ce rejet du suffrage universel trouve ses racines de manière bien antérieure à 1940. Si la IIIe République a su imposer une représentation démocratique locale, l'état d'esprit républicain, sur l'ensemble de l'échiquier politique, a connu également des oppositions farouches : « *Le fait qu'en 1940, un régime fondé sur le rejet radical des principes démocratiques de la IIIème République ait pu s'imposer prouve que Gambetta et ses successeurs ne sont pas parvenus à faire accepter par l'ensemble des Français la logique du suffrage universel* »⁴⁹².

Le pouvoir installé en juillet 1940 va chercher à enrober sous des circonvolutions fallacieuses les atteintes répétées à l'expression démocratique des Français. Dès octobre 1940, le chef de l'État va argumenter en ce sens : « *Un peuple n'est plus libre,*

⁴⁹⁰ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, op. cit., p. 137.

⁴⁹¹ Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », op. cit., p. 935.

⁴⁹² Gérard Noiriel, op. cit., p. 94.

en dépit de ses bulletins de vote, *dès que le gouvernement qu'il a librement porté au pouvoir devient prisonnier de ses coalitions* »⁴⁹³. Fort de son verbe et de son charisme, Pétain pose très vite des jalons pour justifier son régime autoritaire et écarter le principe du vote et du suffrage universel. Certes, cette mise aux oubliettes ne doit être que temporaire et ne doit s'appliquer que pendant la durée des hostilités⁴⁹⁴. Et même si le vote, que ce soit sur le plan local comme sur le plan national, a été rétabli dans le projet de constitution de 1943-1944⁴⁹⁵, il est impossible d'en tirer quelque commentaire statistique que ce soit, compte tenu du fait que les dispositions contenues dans ce projet ne seront jamais appliquées. Mais les écrits sont là et ces dispositions montrent l'infléchissement libéral que Pétain a voulu faire valoir début 1944.

Dans la mise en place de l'État français, il convenait de s'entourer de tous les moyens pour organiser et justifier un régime autoritaire qui remet en cause les fondements démocratiques de la France. Comme le rappelle Stanley Hoffmann : « *Philippe Henriot*⁴⁹⁶ fit campagne, dans *Gringoire*⁴⁹⁷, contre le droit de suffrage à tous les échelons »⁴⁹⁸. Campagne de propagande, campagne des ondes, le pouvoir s'assurait de tous les supports pour transmettre sa bonne parole, tant il est vrai que ce canal qu'est la communication est un vecteur essentiel pour diffuser et infuser les idées dans les esprits⁴⁹⁹ pour tout pouvoir autoritaire soucieux de maintenir sa domination.

Au niveau national, la Chambre des députés et le Sénat ne peuvent plus exercer leurs prérogatives, ajournés par l'acte constitutionnel n° 3 du 11 juillet 1940. Ainsi, dès le début du régime de Vichy, le suffrage universel est bafoué : les parlementaires, élus, ne sont plus reconnus et la souveraineté populaire est remise en cause. Dans le système local, eu égard aux nouvelles mesures d'organisation des collectivités, qu'il s'agisse des communes ou des départements, d'aucuns se réjouissent d'une reprise en main de ces collectivités et ce au détriment de l'exercice du droit de vote : « *Maurras, de nouveau, applaudit : le "tyran municipal", issu du suffrage universel, ne doit plus être toléré [...]* »⁵⁰⁰. Maurras sera écouté et entendu au regard des dispositions des lois et décrets qui vont dépouiller communes et départements de toute autonomie, et

⁴⁹³ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message au peuple français du 11 octobre 1940, p. 64., C'est nous qui soulignons.

⁴⁹⁴ « *J'ai le devoir de préparer pour le jour où la France redeviendra libre, une constitution nouvelle dont les principes sont déjà admis* », *Ibid*, Discours du 19 mars 1941 à Grenoble, p. 86.

⁴⁹⁵ Voir *infra* Partie II Titre I Chapitre 1 Section 2.

⁴⁹⁶ Philippe Henriot (1889-1944), député de 1932 à 1942, nommé secrétaire d'État à l'information et à la propagande du régime de Vichy de janvier à juin 1944.

⁴⁹⁷ Hebdomadaire politique d'extrême-droite fondé en 1928 avec une ligne éditoriale collaborationniste pendant la période 1940-1944.

⁴⁹⁸ Stanley Hoffmann, *op. cit.*, note 14, p. 57.

⁴⁹⁹ Théorie développée par Curzio Malaparte, *Technique du coup d'État*, Grasset, Collection Les Cahiers Rouges, 2017 (le texte date de 1931), pp. 47-52.

⁵⁰⁰ Stanley Hoffmann, *op. cit.*, p. 63.

refonder le système local aux antipodes de l'enveloppe libérale dans laquelle il évoluait sous la IIIe République.

Pour les communes de plus de 2 000 habitants, la désignation des élus par nomination va remplacer l'élection. Si c'est un argument technique qui a pu être évoqué, il s'agit bien au bout du compte d'un raisonnement politique pour écarter le principe du vote : « *Le critère démographique autour duquel s'opère la remise en cause du principe électif est alors justifié par le fait que les communes urbaines, en voie de développement incessant, requièrent l'attention constante et qualifiée de dirigeants et de techniciens, que leur gestion, qui a des répercussions dépassant fréquemment le cadre local, doit être indépendante des intérêts particuliers. La technicité implique donc l'abandon du principe électif car ce dernier ne permet pas le recrutement d'administrateurs nécessairement compétents. L'argument n'est pas nouveau. Il permet surtout d'écarter la politique de l'administration communale [...]* »⁵⁰¹.

Il est vrai que, dans ce temps de désorganisation administrative, certaines situations paraissent plus faciles à gérer selon les modalités vichystes lorsqu'il faut prendre des mesures impopulaires : « *Ainsi l'Association des maires du Nord et de l'Est demande en juin 1941 qu'on nomme les maires des communes de moins de 2 000 habitants, arguant qu'on leur reprocherait les prix agricoles et les contraintes du ravitaillement* »⁵⁰².

Cette approche abrupte de l'organisation locale, par le rejet du vote, est cohérente avec les principes d'instauration d'un État autoritaire. Le doyen Bonnard précise, en 1940, l'approche constitutionnelle qu'il convient d'opérer : « *Les changements seront profonds. Ils atteindront les grands principes qui dominent notre droit public depuis la Révolution de 1789, soit le libéralisme individualiste, la démocratie et la séparation des pouvoirs. [...] Ces principes seront écartés non parce qu'ils auraient fait leur temps, ayant été utiles à un moment donné, mais parce qu'ils sont radicalement mauvais en eux-mêmes, comme destructeurs de l'État, étant antinomiques avec l'idée même d'État. Ce sont des erreurs absolues, tant théoriques que pratiques* »⁵⁰³. Avec de telles idées, l'étonnement n'est plus de rigueur lorsque le suffrage universel, pour les élections locales, est écarté au profit d'un processus autoritaire de nomination non seulement des exécutifs locaux mais également de leurs assemblées. Le même auteur revient de manière explicite sur le concept démocratique qu'il juge néfaste et impropre à une organisation sociale efficace et structurée : « *Cette critique s'inscrit dans la droite ligne des écrits vichystes de cette période [...] Roger Bonnard, pour sa part, dresse en 1942 un constat accablant de l'"inaptitude démocratique"* »⁵⁰⁴. Cet état

⁵⁰¹ André Gorgues, *op. cit.*, pp. 24-25.

⁵⁰² AN AG II 514, cité in Michèle Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'Etat en régime autoritaire*, *op. cit.*, p. 131.

⁵⁰³ *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, XLVIIe année, 1940, pp. 149-150., cité in Marc-Olivier Baruch, « A propos de Vichy et de l'État de droit », *Bulletin du centre de recherche français à Jérusalem*, n°6, 2000, p. 53. C'est nous qui soulignons.

⁵⁰⁴ Louis Terracol, *op. cit.*, p. 320.

d'esprit va se diffuser dans la société vichyste, tel un virus alimenté par tous les courants politiques conservateurs qui attendaient leur heure depuis la fin de la IIIe République. Frustrés de n'avoir pu agir à ce moment, ils trouvent un écho favorable dans les hommes installés au pouvoir en juillet 1940. La revanche peut donc s'exercer contre la République et les idées démocratiques de 1789.

Dans le même état d'esprit, Emmanuel Mounier se montre, en novembre 1940, un pourfendeur non moins virulent du système représentatif : « *Nous n'avons pas cessé de dénoncer la démocratie libérale et parlementaire [...] nous croyions qu'elle parasitait la France comme une poussière ou un lichen ; nous ne réalisons pas qu'elle la rongerait comme une vermine aussi sûrement que le mal spirituel ou le désordre social* »⁵⁰⁵. Le fondateur du personnalisme, qui n'est classé ni à droite, ni encore moins à l'extrême-droite, symbolise l'attitude de tous ceux qui cherchent un renouvellement dans la représentation politique, incriminant « *la démocratie libérale et parlementaire* », responsable selon lui, d'errances organisationnelles ayant entraîné la défaite militaire.

En juillet 1940, le nouveau régime n'a de cesse d'écarter tout ce qui pourrait constituer une menace et le suffrage universel, par les représentations démocratiques qu'il génère et qu'il incarne, ne pourra qu'entraver le renouveau voulu par la Révolution nationale. Pétain ne veut pas d'obstacle et le fait savoir : « *Le droit de vote menace de désunir des hommes que leur service commun appelle à partager la même existence. De toute façon, l'esprit de parti pénétrera dans l'armée et viendra y saper et y remplacer l'esprit de camaraderie. Or, soixante années de fonctionnement de régime parlementaire nous montrent suffisamment les ravages que peut causer chez nous l'esprit de parti* »⁵⁰⁶. Le régime parlementaire, encore lui, est mis en cause, considéré comme la source de tous les maux. Un régime que Pétain accable puisqu'il le rend responsable de l'issue de la guerre : « *Pétain condamne les principes mêmes du régime politique du passé : "Le régime électoral représentatif, majoritaire, parlementaire qui vient d'être détruit par la défaite était condamné depuis longtemps"* »⁵⁰⁷.

Charles Maurras peut triompher car il retrouve l'environnement politique favorable à la diffusion de ses idées que la sphère politique va ériger en socle idéologique. Dans cette période d'organisation et d'implantation de l'État français, la propension autocratique de Pétain a déjà été observée : « *Il [le maréchal Pétain] n'a donc pas la religion du suffrage universel – masculin, pour ne rien dire du féminin- qu'il envisage sans états d'âme d'encadrer, de limiter, d'aménager* »⁵⁰⁸.

L'arrivée au pouvoir des politiciens conservateurs en juillet 1940, conjuguée à l'entrée des techniciens dans les cabinets ministériels, allait favoriser l'orientation du débat sur

⁵⁰⁵ François-Georges Dreyfus, *op. cit.*, p. 41.

⁵⁰⁶ Alfred Conquet, *Auprès du Maréchal Pétain*, Ed. France-Empire, 1970, p. 299.

⁵⁰⁷ Michèle Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'Etat en régime autoritaire*, *op. cit.*, p. 126.

⁵⁰⁸ Bénédicte Vergez-Chaignon, *op. cit.*, p. 434.

le mode de désignation des représentants locaux : « *Les conservateurs ont eu sous Vichy des pouvoirs que le suffrage universel leur refusait depuis 1932 [...]* »⁵⁰⁹. C'est la raison pour laquelle l'idée de l'élection est fortement combattue par une vision élitiste du pouvoir qui considère que seuls les chefs sont aptes à diriger la société : « *Dès lors, l'élection est bannie du système, pour être remplacée, [...], par la confiance* » selon Georges Burdeau⁵¹⁰. Mais cette confiance ne saurait alors jouer qu'entre les cadres et le pouvoir politique, les isolant autant les uns que l'autre de la société civile, ce qui concourra de manière non négligeable, au déclin de la légitimité du gouvernement de Vichy, à compter de 1942⁵¹¹.

La remise en cause du suffrage universel bouscule les piliers essentiels de la République. A ce propos, Wanda Mastor pense que : « *Bousculer le temps démocratique est grave* » (à propos de l'éventualité d'un report des élections régionales en 2021). Dans cet article, elle fait référence à des concepts fondamentaux : « *Inutile de revenir ici sur le lien entre droit de vote et démocratie. Le premier fait le second, le second honore le premier [...]* »⁵¹². Certes, mais le droit de vote n'est pas non plus intangible : « *[...] comme tous les droits et libertés de valeur constitutionnelle, le droit de suffrage, qui doit pouvoir être exercé selon une périodicité raisonnable, n'est pas absolu. Les élections peuvent donc être reportées – et le mandat des élus concernés prolongé – dès lors que la mesure est justifiée par la poursuite d'un intérêt général et qu'elle n'est pas disproportionnée* »⁵¹³. Cependant, pour la période du régime de Vichy, les élections, nationales ou locales, n'ont pas été reportées mais annulées. Le temps démocratique n'était plus de mise avec l'application des préceptes de la Révolution nationale, faisant fi de l'intérêt général et de la proportionnalité des mesures prises. Ledit régime, ayant supprimé cette source de légitimité des élus locaux constitué par le vote les désignant, peut dès lors agir directement et procéder à l'épuration des édiles et des fonctionnaires dans les collectivités locales.

Le nouveau pouvoir, une fois le principe du suffrage universel écarté, peut dès lors intervenir directement autant dans la composition des assemblées locales que dans le profil des agents de la fonction publique locale.

⁵⁰⁹ Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 139.

⁵¹⁰ Louis Terracol, *op. cit.*, p. 336., en citant Georges Burdeau, *Cours de droit constitutionnel*, LGDJ, 1942, p. 229.

⁵¹¹ Site de l'IHTP (Institut d'histoire du temps présent), La France dans la Deuxième guerre mondiale, Rapport des préfets 1940-1944.

⁵¹² Le Monde (.fr) du 10 juillet 2020.

⁵¹³ Valérie Goesel-Le Bihan, « Le report des élections, le Conseil constitutionnel et la théorie des droits fondamentaux », *Revue des droits et libertés fondamentaux RDLF*, 2020, chron. n°19. L'auteur fait référence à une décision du Conseil constitutionnel : Déc. n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, Loi organique modifiant les dates de renouvellement du Sénat, §. 5.

§ 2. Une action réglementaire dévastatrice pour la démocratie locale en métropole, dans les colonies et en Algérie

Afin de contraindre les collectivités, Vichy utilise l'arme réglementaire pour reconfigurer, à son image, l'environnement local. Ce procédé est mis en œuvre autant pour la métropole (A) que pour l'Algérie et les colonies (B).

A. En métropole, un déluge d'arrêtés pour nommer ou démettre les représentants des collectivités locales

Une fois posée la réglementation restrictive pour les communes et les départements sous forme de décrets ou de lois, Vichy s'est employé avec zèle à mettre au pas, par arrêtés du ministère de l'Intérieur, tant les structures que les élus, ces derniers soit à titre individuel soit de manière collective en suspendant les assemblées locales. Mais l'intervention vichyste s'est portée également sur la nomination de commissions et de leurs membres. Cette procédure concerne les départements car « *Les sessions des conseils généraux, des commissions départementales et des conseils d'arrondissement sont suspendues* »⁵¹⁴. Pour pallier cette situation et recréer une forme de vie locale, « *Le préfet sera assisté d'une commission administrative de sept à neuf membres nommés par arrêté du ministre secrétaire d'État à l'intérieur et remplaçables dans la même forme* »⁵¹⁵. Utilisant tout son pouvoir, le gouvernement de Vichy peut procéder à la nomination des membres de ces commissions de même qu'il peut également les démettre. Cette possibilité de nommer une assemblée de substitution existe également pour les communes car « *Le conseil municipal d'une commune peut être dissous pour des motifs d'ordre public, par arrêté du ministre secrétaire d'État à l'intérieur* »⁵¹⁶. Dans ce cas, « *une délégation spéciale est constituée par arrêté ministériel* »⁵¹⁷. Ainsi, les communes comme les départements se retrouvent soumis à une réglementation qui modèle ces collectivités sur les critères d'une politique répressive et attentatoires aux libertés locales.

En ce sens, Vichy a utilisé de manière conséquente les prérogatives qu'il s'était accordées. Les recherches menées montrent une activité sans précédent quant à la manière d'aborder les collectivités locales par un gouvernement et le fait de vouloir les plier à une idéologie autoritaire. Les données présentées émanent des tables du

⁵¹⁴ Article 1^{er} de la loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *JOEF* du 13 octobre 1940, p. 5274.

⁵¹⁵ Article 3 de la loi du 12 octobre 1940.

⁵¹⁶ Article 6 de la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie, *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6075.

⁵¹⁷ Article 7 de la loi du 16 novembre 1940.

journal officiel de l'État français⁵¹⁸ et qui font référence, en début d'année, de l'ensemble des actes (lois, décrets, arrêtés, circulaires) pris pendant une année donnée.

Le décompte opéré sur la période de juillet 1940 à août 1944 fait état de 5 125 décrets et arrêtés concernant les communes et les départements, en excluant Paris et les colonies, mais en y intégrant l'Algérie. Ces actes visent autant les structures que les personnes. Il convient de préciser que les actes relatifs aux assemblées suspendues ou dissoutes concernent toujours plusieurs personnes et cette remarque s'applique le plus souvent pour les conseillers municipaux, généraux ou d'arrondissement. De ce fait, le nombre des acteurs locaux dont le mandat a été remis en cause est très nettement supérieur au nombre d'actes suscité (5 125) dont il est fait état dans le tableau qui suit.

	Décrets - Révocation - Suspension - Démission maires adjoints - Nomination	Décrets et arrêtés - Suspension CM - Délégation Spéciale	Arrêtés - Nomination - Membres commissions administrat. Dépts.	Arrêtés - Révocation - Démission d'office - Nomination conseillers municipaux	Arrêtés - Démission d'office conseillers généraux - Révocation - Nomination	Arrêtés - Démission d'office conseillers d'arrdt.	TOTAL
1940	83	313		3	1	1	401
1941	426 + 362 N	1429	118	32 + 40 N	112	51	2570
1942	146 + 65 N	559		13 + 7 N			800
1943	145 + 35 N	435			32 + 7 N	96	750
1944	108 + 45 N	415			6 + 6 N	24	604
TOTAL	1415	3151	118	156	233	52	5125

Note : les nombres suivis d'un N concernent les nominations.

D'un point de vue chronologique, l'année 1940, qui ne compte que six mois de pouvoir vichyste, enregistre 401 actes. 1941, qui sera une année pleine, décompte 2 570 actes avec une machine réglementaire qui tourne à plein régime, eu égard à tous les dispositifs mis en œuvre pour contrôler les collectivités. Cette année représente le pic en la matière puisque les années suivantes iront *decrecendo*. L'année 1942 marque le

⁵¹⁸ Qu'on peut nommer les tables de la loi, en dehors de toute connotation religieuse, et compte tenu du fait qu'elles attendent peu ou prou à l'état de droit.

pas en enregistrant 800 actes relatifs à la gestion des collectivités locales. 1943 reste dans un équivalent quantitatif avec 750 actes. L'année 1944 donne une vision trompeuse avec 604 actes mais la période concernée porte sur huit mois et l'on constate que, malgré le contexte international favorable à une victoire des Alliés et de ce fait à un retournement de situation en France, le gouvernement de Vichy continue à exercer des mesures répressives pour écarter les élus locaux et les assemblées qui se montrent incompatibles avec les orientations vichystes. Le journal officiel du 15 août 1944 fait état d'arrêtés du 12 août portant modifications de délégations spéciales ainsi que d'arrêtés portant nominations d'adjoints aux maires et révocation d'un conseiller municipal⁵¹⁹. Cette inflation réglementaire a été relevée par Marc Olivier Baruch : « *Il en découla une véritable frénésie normative, qui toucha l'ensemble des politiques, à commencer par l'enjeu qui paraissait conditionner tous les autres : la réforme de l'État* »⁵²⁰.

Le détail des actes pris par année apparaît significatif dans sa présentation. Sur le plan quantitatif, les communes sont au premier plan, et cela apparaît logique au regard du nombre de structures concernées, plus de 36 000. En 1940, où la première salve de lois autorisant l'intervention sur les collectivités est mise en œuvre, 313 décrets et arrêtés sont pris pour la dissolution et la suspension de conseils municipaux ainsi que pour l'institution de délégations spéciales. A titre individuel, 83 décrets sont promulgués pour la révocation, la suspension, la démission et la nomination de maires et d'adjoints ainsi que 3 arrêtés pour la révocation, la démission ou la nomination de conseillers municipaux. Enfin, 2 arrêtés sont pris pour la démission d'office de conseillers généraux et conseillers d'arrondissement. L'année 1941 est l'année la plus productive en matière réglementaire avec 1 429 décrets et arrêtés portant suspension de conseils municipaux et institution de délégations spéciales. S'ajoutent à ces interventions 426 décrets portant révocation, suspension ou démission de maires et d'adjoints ainsi que 362 actes pour des nominations concernant ces édiles. Pour la révocation et la démission d'office de conseillers municipaux, 32 arrêtés sont pris et 40 arrêtés pour la nomination de ces mêmes conseillers. Cette même année 1941 voit la mise en œuvre de la loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement⁵²¹, et remplaçant les assemblées départementales par des commissions administratives départementales. Cette loi générera 118 arrêtés pour la nomination des membres de ces commissions mais également 112 arrêtés pour la démission d'office, la révocation ou la nomination de conseillers généraux. A un moindre niveau, les conseillers d'arrondissement font l'objet de 51 arrêtés pour la mise

⁵¹⁹ Arrêtés du 12 août 1944 modifiant les délégations spéciales des communes d'Atignac, d'Ambrus, de Lucenay-L'Évêque, de Chenay-le-Chatel, de Saint-Cyr-en-Arthies, d'Entraygues. Arrêtés du 12 août 1944 nommant des adjoints aux maires dans les communes de Saint-Quentin, de Saint-Etienne, de Montauban. Arrêté du 12 août 1944 révoquant M. Fabre de ses fonctions de conseiller municipal de la commune de Léognon, sous le motif « *a adopté une attitude incompatible avec les devoirs de sa charge* ». JOEF du 15 août 1944, pp. 2054-2055.

⁵²⁰ Marc Olivier Baruch, *Le régime de Vichy*, op. cit., p. 93.

⁵²¹ JOEF du 13 octobre 1940, p. 5274.

en œuvre de leur démission d'office. Pour les années suivantes, les décisions concernent surtout les communes avec, en 1942, 559 actes de suspension de conseils municipaux et d'instauration de délégations spéciales, en 1943, 435 actes pour les mêmes objets et enfin, en 1944, 415 décisions dans ce domaine.

La ville de Paris, située en zone occupée, est soumise à la même pression réglementaire, de 1941 à 1944. Dès l'année 1941, 2 arrêtés font état de la démission et de la nomination de maires et d'adjoints des arrondissements de Paris, ainsi que 2 actes pour la démission et la nomination de membres du conseil municipal. Pour ces derniers, 2 arrêtés sont également pris pour leur démission d'office. Pour l'ensemble de la période, 29 actes seront établis pour Paris dont 13 pour la nomination et la démission de maires et d'adjoints, 8 pour la nomination et la démission de conseillers municipaux et 5 pour leur démission d'office et enfin 3 pour la composition du conseil municipal et du bureau.

Lorsque les actes sont publiés au journal officiel, certains sont dénués de motifs, montrant ainsi l'arbitraire de cette procédure⁵²². Parfois les seuls éléments évoqués consistent à citer la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution⁵²³. Lorsque des motifs de décision sont utilisés pour justifier les actes relatifs aux collectivités locales, ils apparaissent tous marqués de critères lapidaires. Ainsi, il est indiqué « *Vu la démission de tous les membres en exercice du conseil municipal [...]* » dans certains arrêtés pour justifier leur remplacement⁵²⁴. Dans ce type de situation, rien ne permet de déterminer si cette démission ressort de l'initiative personnelle des intéressés ou si l'environnement politique a œuvré de manière coercitive pour provoquer ladite démission. Certains motifs sont ouvertement trempés dans l'encre de l'idéologie : « *Considérant que le conseil municipal de la commune de Houdan (Seine-et-Oise) n'apporte pas dans sa majorité une aide efficace à l'œuvre de rénovation nationale* »⁵²⁵, ou bien « *Considérant que M. Bonnetier (Félix) adjoint au maire de la commune de Marchastel (Cantal), a fait preuve d'hostilité à l'œuvre de rénovation nationale* »⁵²⁶. Les considérations évoquées se fondent parfois sur un jugement de valeur péremptoire dont le contrôle semble échapper à tout critère rationnel : « *Considérant que les membres du conseil municipal de la commune de Saint-Sulpice-Laurière (Haute-Vienne) ne possèdent pas les capacités nécessaires pour gérer de façon satisfaisante les affaires communales* »⁵²⁷. Pour la démission d'office

⁵²² Voir JOEF du 20 août 1940, p. 4744 et du 1^{er} décembre 1940, divers décrets relatifs à la suspension de conseils municipaux, p. 5915.

⁵²³ Voir JOEF du 11 janvier 1941, divers arrêtés relatifs à la dissolution de conseils municipaux et l'instauration d'une délégation spéciale, p. 152.

⁵²⁴ Voir JOEF du 24 janvier 1941, divers arrêtés relatifs à la nomination d'une délégation spéciale, p. 376.

⁵²⁵ JOEF du 17 avril 1941, p. 1648., et également JOEF du 9 mai 1941, p. 1971.

⁵²⁶ JOEF du 17 avril 1941, p. 1649., et également JOEF du 9 mai 1941, p. 1972., JOEF du 1^{er} avril 1941, p. 1405.

⁵²⁷ Voir JOEF du 1^{er} avril 1941, p. 1406.

des conseillers généraux ou d'arrondissement, les arrêtés⁵²⁸ se contentent de citer l'article 1^{er} de la loi du 14 novembre 1940⁵²⁹.

Cette suractivité réglementaire ne s'arrête pas à la zone géographique de la métropole. Vichy, conscient de la force d'appoint que pourraient représenter l'Algérie et les colonies pour la France libre, œuvre également pour configurer ces parties de l'empire français.

B. Reconfigurer l'organisation locale selon les critères vichystes en Algérie et dans les colonies

Conscient de l'enjeu que représente l'empire colonial dans la répartition et l'utilisation des forces politiques pour légitimer son existence et sa pérennité, le gouvernement de Vichy s'emploie à diffuser et à appliquer dans les colonies la réglementation restrictive mise en œuvre pour les collectivités locales dans la métropole.

En s'appuyant sur les dispositions mises en œuvre dans la métropole, Vichy élabore une réglementation spécifique pour les colonies, et notamment pour l'Algérie (1), cible privilégiée de cette réglementation, eu égard à son positionnement stratégique dans le contexte géopolitique de la guerre. Vichy ne néglige pas pour autant les terres de France disséminées dans le monde et qui peuvent s'avérer utiles pour conforter l'ancrage de sa politique métropolitaine. Ainsi, l'organisation administrative des colonies est-elle l'objet d'une attention particulière (2) avec des dispositions spécifiques pour les Antilles et la Réunion (3) mais également pour l'Afrique et l'Indochine (4).

1] Les dispositions mises en œuvre pour l'organisation locale en Algérie

Par un décret du 5 septembre 1940⁵³⁰, la loi du 17 juillet 1940⁵³¹ s'applique au territoire de l'Algérie. Vichy montre ainsi sa volonté d'amplifier sa politique d'exclusion en la destinant également à tout l'empire colonial.

⁵²⁸ Voir *JOEF* du 1^{er} janvier 1941, p. 8.

⁵²⁹ Loi du 14 novembre 1940 relative à la démission d'office des conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux, *JOEF* du 1^{er} décembre 1940, p. 5914.

⁵³⁰ Décret du 5 septembre 1940 portant extension et adaptation à l'Algérie de la loi du 17 juillet 1940, complétée par la loi du 30 août 1940, concernant les magistrats, les fonctionnaires, les agents civils et militaires de l'Etat et l'ensemble des personnels appartenant à une administration, un établissement ou un service public des départements et des communes, *JOEF* du 6 septembre 1940, p. 4907.

⁵³¹ Loi du 17 juillet 1940 concernant les magistrats et les fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'Etat relevés de leurs fonctions, *JOEF* du 18 juillet 1940, p. 4538.

Puis, par un décret du 27 janvier 1941⁵³², le gouvernement de Vichy impose en Algérie la nouvelle réglementation appliquée depuis fin 1940 en métropole pour l'organisation communale. Ce décret est une extension de la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, sous réserve de la modification des articles 2 et 3 (composition du conseil municipal), de l'article 4 (modalités de nomination du maire), article 6 (modalités de nomination des adjoints), article 9 (frais de mission), de l'article 10 (composition du conseil municipal en Algérie), de l'article 12 (nomination des membres du conseil municipal) de ladite loi. De manière liée, il est mis en place un pouvoir de substitution par un décret du 18 avril 1941⁵³³. Ce décret permet à l'autorité supérieure, préfet ou gouverneur, de révoquer maires, adjoints ou conseillers municipaux pour des motifs d'ordre public, mais également pour les mêmes motifs, de dissoudre un conseil municipal et de le remplacer par une délégation spéciale. Pour les départements, un décret sera pris le 17 juillet 1941⁵³⁴ pour ôter tout pouvoir administratif aux conseillers généraux, conformément à son article 1er : « *En Algérie, à compter de la publication du présent décret, les membres des conseils généraux cessent d'exercer les fonctions administratives, quelle qu'en soit la nature, qui leur étaient dévolues en cette qualité* ».

En avance sur les dispositions prises en métropole par une loi du 23 avril 1941⁵³⁵, un décret du 2 février 1941⁵³⁶ procède à l'étatisation de polices municipales en Algérie pour les communes de Tlemcen, Mascara et Philippeville et ce, compte tenu des dispositions d'un décret du 30 juillet 1937 relatif à l'institution de la police d'État dans les communes d'Algérie dont la population totale excède 10 000 habitants.

Vichy va également appliquer à l'Algérie le dispositif relatif au travail féminin mettant en place des restrictions quant au recrutement des femmes dans l'administration, par un décret du 14 février 1941⁵³⁷.

⁵³² Décret du 27 janvier 1941 étendant à l'Algérie la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 29 janvier 1941, p. 459. Ce dispositif sera complété par deux décrets : Décret du 24 septembre 1941 fixant les conditions d'application en Algérie de la loi du 18 juillet 1941 modifiant la loi du 16 novembre 1940 sur la réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 27 septembre 1941, p. 4155 ; Décret du 3 mars 1942 relatif à l'extension à l'Algérie de l'article 2 de la loi 3327 du 18 juillet 1941 modifiant l'article 19 de la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 13 mars 1942, p. 1010.

⁵³³ Décret du 18 avril 1941 portant extension à l'Algérie de la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie, *JOEF* du 27 avril 1941, p. 1793.

⁵³⁴ Décret du 17 juillet 1941 étendant à l'Algérie la loi du 30 mai 1941 relatives aux fonctions exercées par les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement, *JOEF* du 22 juillet 1941, p. 3078.

⁵³⁵ Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, *JOEF* du 6 mai 1941, pp. 1917-1918.

⁵³⁶ Décret du 2 février 1941 relatif à l'étatisation de polices municipales (Algérie), *JOEF* du 8 février 1941, pp. 626-627.

⁵³⁷ Décret du 14 février 1941 relatif au travail féminin (Algérie), *JOEF* du 17 février 1941, p. 775. Cette réglementation sera complétée par un décret du 13 septembre 1941 rendant applicable à l'Algérie la loi du 4 août 1941 qui a modifié la loi du 11 octobre 1940 sur le travail féminin, *JOEF* du 20 septembre 1941, p. 4017.

2] Les dispositions mises en œuvre pour l'organisation locale des colonies

Pour les colonies, l'intervention de l'État français pour réglementer l'organisation publique, nationale et locale, ne s'est pas fait attendre. En effet, la loi du 13 septembre 1940⁵³⁸ pose les conditions pour l'accès à la fonction publique dans les colonies. En reprenant les principes d'exclusion que la loi du 17 juillet 1940⁵³⁹ avait imposés pour la métropole, la loi du 13 septembre 1940 indique, comme principe de référence dans son article 1er, que « *Nul ne peut être employé dans les administrations publiques des territoires relevant du ministère des colonies, des communes et établissements publics aux colonies, s'il ne possède la nationalité française, à titre originaire, comme étant né de père français* ». Afin d'accentuer cette mainmise de l'État sur la fonction publique, la loi du 27 septembre 1940⁵⁴⁰ précise, dans son article 1^{er}, que « [...] *les fonctionnaires et agents civils des territoires dépendant du secrétariat d'État aux colonies, ceux des communes, établissements publics et services concédés, [...], pourront être relevés de leurs fonctions, nonobstant toute disposition législative ou réglementaire contraire* ». Ces derniers termes indiquent que l'arbitraire s'exercera pour toutes les situations à traiter. A titre d'exemple, on peut citer deux arrêtés, l'un du 22 septembre 1941⁵⁴¹ qui relève de leurs fonction trois brigadiers et un sous-brigadier, et un autre arrêté du 29 septembre 1941 relevant de leurs fonctions deux brigadiers et un sous-brigadier⁵⁴². Tous ces personnels sont des agents des polices municipales de l'Indochine.

Les fonctionnaires concernés percevront leur traitement pendant une période de trois mois. Triste consolation pour des agents publics n'ayant commis aucune faute sauf celle de déplaire à leur hiérarchie pour des motifs idéologiques.

Vichy s'emploie à neutraliser les conseils généraux avec la loi du 27 octobre 1940⁵⁴³, tout comme elle l'avait pratiqué quelques jours auparavant en métropole avec la loi du 12 octobre 1940⁵⁴⁴. Les dispositions sont similaires puisque c'est une commission administrative qui assiste, non plus le préfet, mais le gouverneur, contexte colonial oblige. Ce dernier préside la commission, chargée de donner son avis lorsqu'elle est sollicitée, mais qui ne peut formuler aucun vœu de sa propre initiative.

Outre les structures organiques des collectivités, le gouvernement de Vichy entend

⁵³⁸ Loi du 13 septembre 1940 relative à l'accès aux emplois dans les administrations publiques des territoires relevant du ministère des colonies, *JOEF* du 15 septembre 1940, p. 5006.

⁵³⁹ Loi du 17 juillet 1940 réglementant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 18 juillet 1940, p. 4537.

⁵⁴⁰ Loi du 27 septembre 1940 concernant les fonctionnaires et agents civils des colonies, ceux des communes, établissements publics et services concédés aux colonies, ainsi que les officiers publics et ministériels des mêmes territoires, relevés de leurs fonctions, *JOEF* du 1^{er} octobre 1940, pp. 5197-5198.

⁵⁴¹ Arrêté du 22 septembre 1941 portant relèvement de fonctions du personnel colonial, *JOEF* du 4 octobre 1941, p. 4287.

⁵⁴² Arrêté du 29 septembre 1941 portant relèvement de fonctions du personnel colonial, *JOEF* du 3 octobre 1941, p. 4271.

⁵⁴³ Loi du 27 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux des colonies, *JOEF* du 30 octobre 1940, p. 5470.

⁵⁴⁴ Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *JOEF* du 13 octobre 1940, p. 5274.

disposer à son aise des élus locaux. Ainsi, la loi du 8 décembre 1940⁵⁴⁵ décrète-t-elle dans son article 1^{er} que « *Dans les territoires relevant du secrétariat d'État aux colonies, les conseillers généraux et les conseillers municipaux peuvent être, pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général, déclaré démissionnaires d'office de leurs fonctions* ». Cette loi sera complétée par une loi du 25 septembre 1941⁵⁴⁶ qui précise les fonctions de l'auteur des démissions d'office, à savoir le secrétaire d'État aux colonies pour les conseillers généraux et le gouverneur pour les conseillers municipaux. Pour compléter ce dispositif, le décret du 11 décembre 1940⁵⁴⁷ étend les dispositions de la loi du 8 décembre « *aux membres des autres corps élus siégeant dans les territoires d'outre-mer [...] à l'exception des assemblées consulaires* ». Mais, à l'instar de la pratique métropolitaine, les conseillers généraux vont être déchargés de toute fonction administrative, selon l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1941⁵⁴⁸ : « *Le gouverneur désigne les personnes appelées à remplir les fonctions administratives antérieurement dévolues aux conseillers généraux* ».

Dans les organismes intervenant dans le monde local, il convient de citer la légion française des combattants qui œuvre à sa manière pour l'organisation des collectivités⁵⁴⁹. Cette reconnaissance s'étend hors métropole avec la loi du 10 mars 1941⁵⁵⁰, qui permettra dorénavant l'action de la légion dans l'ensemble des colonies.

3] Les dispositions mises en œuvre pour l'organisation locale aux Antilles et à la Réunion

La défiance envers les conseils généraux, provoquée par la potentielle évocation des dispositions de la loi Tréveneuc⁵⁵¹, avait mis en œuvre, en métropole, la loi du 18 août 1940⁵⁵². La crainte que ladite évocation puisse se diffuser outre-mer pousse le gouvernement de Vichy à régler l'organisation des départements avec la loi du 28 août 1940⁵⁵³, qui étend les dispositions de la loi du 18 août 1940 aux Antilles et à la

⁵⁴⁵ Loi du 8 décembre 1940 relative à la démission d'office des conseillers généraux et conseillers municipaux dans les territoires relevant du secrétariat d'État aux colonies, *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6075.

⁵⁴⁶ Loi du 25 septembre 1941 modifiant la loi du 8 décembre 1940 relative à la démission d'office des conseillers généraux et conseillers municipaux dans les territoires relevant du Secrétariat d'état aux colonies, *JOEF* du 7 octobre 1941, p. 4306.

⁵⁴⁷ Décret du 11 décembre 1940 relatif à la démission d'office des membres des corps élus des colonies, *JOEF* du 13 décembre 1940, p. 6099.

⁵⁴⁸ Loi du 31 août 1941 relative aux fonctions administratives exercées par les conseillers généraux des colonies, *JOEF* du 5 septembre 1941, p. 3762.

⁵⁴⁹ Voir *infra* Partie I Titre II Chapitre 2.

⁵⁵⁰ Loi du 10 mars 1941 rendant applicable à l'Algérie, aux colonies, à la Tunisie, au Maroc, à la Syrie et au Liban la loi du 29 août 1940 portant création de la légion française des combattants, *JOEF* du 19 mars 1941, p. 1222.

⁵⁵¹ Voir *infra* Partie I Titre II Chapitre 1

⁵⁵² Loi du 18 août 1940 modifiant l'article 24 de la loi du 10 août 1871, *JOEF* du 20 août 1940, p. 4743.

⁵⁵³ Loi du 28 août 1940 sur les conseils généraux des Antilles et de la Réunion, *JOEF* du 29 août 1940, pp. 4827-4828.

Réunion. La seule différence consistera à attribuer au gouverneur les pouvoirs attribués au préfet. La gestion départementale ayant été effectuée, il convenait de réglementer les communes. Ce fut chose faite avec la loi du 20 janvier 1941⁵⁵⁴. Avec cette loi, le maire, les adjoints et les membres du conseil municipal sont nommés par le gouverneur. On peut noter que les conseillers municipaux peuvent appartenir, selon l'article 12 « à l'un ou l'autre sexe ». Mais il est précisé également, toujours selon le même article 12, que « nul ne peut être conseiller municipal s'il ne possède la qualité française à titre originaire ou s'il ne peut faire partie de l'une des assemblées visées à l'article de la loi du 3 octobre 1940⁵⁵⁵ ». Si loin que l'on soit de la terre de France, il ne saurait être question de déroger aux dispositifs discriminatoires imposés en métropole. Ladite loi autorise la révocation du maire, des adjoints et des conseillers municipaux pour des motifs d'ordre public. Ces mêmes motifs pourront être évoqués pour justifier la dissolution d'un conseil municipal.

4] Les dispositions mises en œuvre pour l'organisation locale en Afrique et en Indochine

Ces terres lointaines ne sont pas ignorées par la réglementation vichyste. Pour l'Indochine, le décret du 27 avril 1941⁵⁵⁶ pose les conditions de nomination des acteurs municipaux pour Saïgon, Hanoï et Haïphong. Ainsi, selon l'article 3 de ce décret « *Les maires, les adjoints et les membres du conseil municipal sont nommés par le gouverneur général de l'Indochine [...]* ». Pour la région de Saïgon-Cholon, une organisation spécifique sera mise en place par un décret du 19 décembre 1941⁵⁵⁷ mais le principe de nomination reste le même selon l'article 5 : « *Tous les membres [du conseil d'administration de la région de Saïgon-Cholon] sont désignés pour un an par arrêté du gouverneur général de l'Indochine [...]* ».

Pour les pays d'Afrique, deux décrets du 25 septembre 1941 modifient leur système communal. Le premier concerne l'Afrique occidentale française et le Togo⁵⁵⁸. Selon cette loi, l'administrateur maire est assisté d'une commission municipale dont les membres sont nommés, soit par le gouverneur pour les communes de l'Afrique occidentale française, soit par le commissaire de France pour le Togo. Le deuxième décret du 25 septembre 1941 concerne les communes du Sénégal⁵⁵⁹. Pour celles-ci, le

⁵⁵⁴ Loi du 20 janvier 1941 relative à l'administration municipale aux Antilles et à la Réunion, *JOEF* du 22 janvier 1941, pp. 318-319.

⁵⁵⁵ Loi du 3 octobre 1940 portant statut des Juifs (article 2, alinéa 1), *JOEF* du 18 octobre 1940, p. 5323.

⁵⁵⁶ Décret du 27 avril 1941 relatif à la nomination du corps municipal dans les villes de Saïgon, Hanoï et Haïphong, *JOEF* du 1^{er} mai 1941, p. 1876.

⁵⁵⁷ Décret du 19 décembre 1941 relatif à l'organisation municipale de la région de Saïgon-Cholon, *JOEF* du 21 décembre 1941, p. 5495.

⁵⁵⁸ Décret du 25 septembre 1941 modifiant les décrets du 4 décembre 1920 et du 6 novembre 1929 instituant et réorganisant des communes mixtes et indigènes en Afrique occidentale française et au Togo, *JOEF* du 8 octobre 1941, pp. 4346-4347.

⁵⁵⁹ Décret du 25 septembre 1941 portant réorganisation des corps municipaux des communes de plein exercice du Sénégal et de la circonscription de Dakar et dépendances, *JOEF* du 8 octobre 1941, pp. 4347-4349.

maire et les adjoints sont nommés par le gouverneur du Sénégal, de même que les conseillers municipaux. Ces personnes nommées doivent posséder la qualité de Français, à savoir être nées de père français. Pour le Sénégal, il est également précisé que, pour motifs d'ordre public, elles peuvent être suspendues, voire révoquées. Enfin, les conseils municipaux, toujours pour motifs d'ordre public, peuvent être dissous par arrêté du secrétaire d'État aux colonies, et remplacés par une délégation spéciale.

Réglementer les collectivités pour les infléchir au mouvement vichyste relève d'une stratégie d'ensemble. Après avoir quadrillé le paysage juridique local, le gouvernement de Vichy met en œuvre une politique d'épuration pour exclure les éléments qu'il juge inaptes et indésirables.

Section 2. La mise en œuvre de l'épuration : les exclusions de la sphère publique dans l'organisation des collectivités locales

Dans ce domaine de l'exclusion, la première offensive du nouveau pouvoir ne se fit pas attendre et fort d'un activisme ciblé, un texte porteur de caractéristiques discriminatoires, premier d'une longue liste, est établi dès le 17 juillet 1940⁵⁶⁰. Il est significatif de l'orientation autoritaire et discriminatoire de Vichy. Selon cette loi, la fonction publique est réservée aux Français nés de père français. Le texte en question détermine les publics concernés et leurs employeurs, à savoir l'État, les départements et les communes. En ce sens, c'est un élément innovateur puisque les collectivités locales sont citées. Les textes relatifs au statut des personnels, qu'ils soient d'État⁵⁶¹ ou locaux⁵⁶², n'ont pas encore été, à ce moment, portés sur les fonts baptismaux de l'organisation vichyste. On peut rappeler ici qu'il s'agit des premiers statuts en matière de fonction publique même si leur application sera limitée pour le premier et inexistante pour le second. En s'appuyant sur les préceptes de la Révolution nationale, Vichy s'emploie à éliminer de la sphère publique ceux qu'il considère comme dangereux politiquement pour le nouveau régime, mais également pour des raisons patriarcales et sexistes, les femmes, autre composante de la population, doivent également disparaître des effectifs de la fonction publique (§ 1). Ce processus

⁵⁶⁰ Loi du 17 juillet 1940 réglementant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 18 juillet 1940, p. 4537.

⁵⁶¹ Loi du 14 septembre 1941 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'État, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, p. 4218.

⁵⁶² **Loi du 9 septembre 1943 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de la commune, *JOEF* des 13-14 septembre 1943, pp. 2414-2415.**

d'exclusion s'étend enfin à la communauté juive dont les membres, jugés indignes, sont exclus de la fonction publique, avec la mise en œuvre du statut des Juifs (§ 2).

§ 1 Les exclusions politique et idéologique dans les mandats locaux

Dans sa volonté d'épuration du monde local, le gouvernement de Vichy procède tout d'abord à l'exclusion politique par une mise à l'écart des communistes et des francs-maçons (A). Mais il s'agit également de diffuser une idéologie patriarcale et familiale par la volonté d'exclusion des femmes de la sphère publique locale (B).

A. L'exclusion politique : la mise au ban des communistes et des francs-maçons

Pour arriver à ses fins et mettre en place une bureaucratie conforme et favorable à ses souhaits d'organisation, Vichy va procéder à une politique d'épuration dans son administration, que ce soit au niveau national ou à l'échelle locale.

Pour ce faire, une législation contraignante va voir le jour dès les premières semaines d'exercice de ce nouveau gouvernement. Il s'agit en effet de modeler, très vite, une administration qui devra être capable de porter le message pétainiste mais également de l'incarner. La fonction publique devient clairement politisée voire politique. Gérard Noiriel analyse cette orientation comme suit : « *En conséquence, il était normal que la révolution politique soit suivie d'une révolution administrative car un pouvoir autoritaire ne peut pas s'appuyer sur une administration libérale. C'est la raison pour laquelle le maréchal Pétain a fait triompher le principe d'une politisation des fonctions administratives, au détriment de la conception purement "technique" de la fonction publique qui dominait sous la III^{ème} République* »⁵⁶³. Cette politisation est confirmée par la doctrine et notamment par les commentaires de Maurice Duverger sur le statut des Juifs⁵⁶⁴. Un constat que souligne également Marc Olivier Baruch : « *Comme l'expliquait alors le jeune juriste Maurice Duverger, "depuis la révolution de 1940, on a abandonné l'idée d'une "dépolitisation" complète de la fonction publique". On attendait des fonctionnaires qu'ils s'engagent personnellement pour le succès de la Révolution nationale* »⁵⁶⁵.

⁵⁶³ Gérard Noiriel, *op. cit.*, p.152.

⁵⁶⁴ Voir *infra* note 668.

⁵⁶⁵ Marc Olivier Baruch, *Le régime de Vichy, op. cit.*, p. 112-113.

La cadence législative (ou réglementaire⁵⁶⁶) s'exprime dès lors à marche forcée afin de corseter les représentants de l'administration et une première loi⁵⁶⁷ restreint l'accès à la fonction publique sur un critère de nationalité selon son article 1^{er} : « *Nul ne peut être employé dans les administrations de l'État, des départements, commune et établissements publics s'il ne possède la nationalité française, à titre originaire, comme étant né de père français* ».

Pour compléter ce dispositif, une loi du 30 août 1940⁵⁶⁸ prenant référence à une autre loi du 17 juillet 1940⁵⁶⁹ va d'une part concerner directement les agents des collectivités locales et d'autre part les soumettre à un système juridique spécifique, par sa négation des procédures relevant de l'état de droit. Cette loi du 30 août 1940 dispose comme suit dans son article 1^{er} : « *Les dispositions de la loi du 17 juillet 1940 relative aux fonctionnaires et agents de l'État relevés de leurs fonctions sont applicables à l'ensemble des personnels appartenant à une administration, un établissement ou un service public des départements et des communes ou à un service concédé relevant de ces collectivités* »⁵⁷⁰. Les termes auxquels il est fait référence, dans l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1940 sus citée, sont les suivants : « *Pendant une période qui prendra fin le 31 octobre 1940, les magistrats et fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État pourront être relevés de leurs fonctions nonobstant toute disposition législative ou réglementaire contraire* »⁵⁷¹. Sans démesure dans l'appréciation, on peut clairement utiliser le terme d'arbitraire. D'autant plus qu'il est précisé dans l'alinéa suivant que ce relèvement se fera « *sur le seul rapport du ministre compétent et sans autres formalités* ». Pour les agents des collectivités locales, la procédure sera similaire à la différence près que la décision est prise par le préfet pour les employés et agents départementaux et par arrêté du maire approuvé par le préfet pour le personnel communal. Une loi du 29 mars 1941 va venir confirmer de manière encore plus claire, dans le rapport au Maréchal de France précédant la loi, la volonté d'user d'un processus juridique permettant d'ignorer le principe du contradictoire : « *C'est pourquoi la loi du 17 juillet 1940 a permis au Gouvernement de relever les agents des services publics de leurs fonctions en dehors des formes prévues par les lois ou règlements en vigueur* »⁵⁷². La raison pour laquelle cette procédure, dérogoire à tous

⁵⁶⁶ Et la confusion est grande jusqu'au plus haut niveau. Pétain s'en ouvre ainsi à son chef de cabinet civil : « *Comment voulez-vous que je distingue un décret d'une loi, que je sache si je signe au titre de l'exécutif ou du législatif* », Henry du Moulin de Labarthète, *op. cit.*, p. 116.

⁵⁶⁷ Loi du 17 juillet 1940 réglementant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 18 juillet 1940, p. 4537.

⁵⁶⁸ Loi du 30 août 1940 portant extension aux employés et agents des départements et des communes des dispositions de la loi du 17 juillet 1940 concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 1er septembre 1940, p. 4866.

⁵⁶⁹ Loi du 17 juillet 1940 concernant les magistrats et les fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État relevés de leurs fonctions, *JOEF* du 18 juillet 1940, p. 4538.

⁵⁷⁰ C'est nous qui soulignons.

⁵⁷¹ C'est nous qui soulignons.

⁵⁷² Loi du 29 mars 1941 tendant à proroger jusqu'au 30 septembre 1941 les dispositions de la loi du 17 juillet 1940, modifiées par la loi du 23 octobre 1940, *JOEF* du 31 mars 1941, pp. 1385-1386. C'est nous qui soulignons.

les principes juridiques, est utilisée se fonde sur l'adhésion aux valeurs du nouveau régime car il faut « [...] renouveler les cadres des administrations publiques en écartant les éléments qui, en raison, soit de leur origine, soit de leur activité antérieure, se montraient incapables de collaborer sincèrement et efficacement à l'œuvre de rénovation nationale au poste où ils étaient placés »⁵⁷³. La relation du juridique au politique est explicite et démontrée dans ce cas d'espèce.

Cette loi du 17 juillet 1940, complétée par celle du 30 août 1940, sera une loi appliquée sans faiblesse : « En mars 1941, 3 329 agents, pour l'essentiel des collectivités locales, ont ainsi été relevés par le ministère de l'Intérieur (qui a, de loin, les scores les plus élevés en la matière) »⁵⁷⁴. Les chiffres et le constat sont significatifs, les collectivités ont payé le tribut le plus élevé sur l'autel de l'exclusion. Ce bilan a été affiné par Marc Olivier Baruch pour cet environnement local : « La palme revenait au ministère de l'Intérieur, qui alignait un score de 3 329 relèvements de fonctions, dont 2 873 agents de collectivités locales »⁵⁷⁵. Sur ce total de 2 873, on peut dénombrer 2 359 agents communaux, 361 agents départementaux et 153 agents rattachés à un service vicinal. Sur cet ensemble, seuls 30 agents bénéficièrent d'un reclassement⁵⁷⁶. Pour disposer d'un décompte exact, il convient d'ajouter 116 fonctionnaires locaux des colonies, ce qui porte à un total général de 2 989 personnes. Ne sont pas pris en compte dans ce calcul 133 employés de préfecture dont la loi du 2 novembre 1940⁵⁷⁷ changeait le statut. Auparavant rattachés au conseil général et payés par le département, ils deviennent agents de l'État à compter du 1^{er} janvier 1941⁵⁷⁸. Le bilan effectué s'arrêtant au 29 avril 1941, il ne nous a pas été possible de déterminer si le relèvement de fonctions l'a été au titre d'agents d'État ou locaux, eu égard à cette période intermédiaire.

La lecture de ces chiffres montre que l'épuration voulue et pratiquée par Vichy ne fut pas minime et que le principe d'ostracisation joua tout son rôle dans la politique discriminatoire de l'État français. Paul Morand le rappelle dans son *Journal de guerre* en évoquant la situation des agents publics qui sont francs-maçons : « Les fonctionnaires instantanément révoqués »⁵⁷⁹. Cela n'empêche pas certains historiens, tel François-Georges Dreyfus, de minimiser ces exclusions : « Cela allait à contre des traditions de la République mais était, proportionnellement, bien moindre que lors d'un

⁵⁷³ Loi du 29 mars 1941 tendant à proroger jusqu'au 30 septembre 1941 les dispositions de la loi du 17 juillet 1940, modifiées par la loi du 23 octobre 1940, *JOEF* du 31 mars 1941, pp. 1385-1386.

⁵⁷⁴ Laurent Joly, *Vichy dans la « solution finale », histoire du commissariat général aux questions juives 1941-1944*, Grasset, 2006, p. 574. C'est nous qui soulignons.

⁵⁷⁵ Marc Olivier Baruch, *Servir l'Etat français. L'administration en France de 1940 à 1944*, *op. cit.*, p. 126.

⁵⁷⁶ Bilan d'application de la loi du 17 juillet 1940 (au 29 avril 1941), cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'Etat français. L'administration en France de 1940 à 1944*, *op. cit.*, p. 656.

⁵⁷⁷ Loi du 2 novembre 1940 portant création du cadre des fonctionnaires et agents des préfectures, *JOEF* du 3 novembre 1940, pp. 5539-5540.

⁵⁷⁸ Voir *infra* Partie II Titre II Chapitre 1.

⁵⁷⁹ Paul Morand, *Journal de guerre, Londres-Paris-Vichy, 1939-1943*, Gallimard, 2020, 1028 p., Journal du 1^{er} au 6 octobre 1941, p. 327.

changement de Président des États-Unis »⁵⁸⁰. La démarche comparative paraît hasardeuse au regard des situations évoquées. Comment, en effet, rapprocher le système des dépouilles à l'américaine, ancré et intégré dans un processus séculaire avec un système fondé hors « *des traditions de la République* » comme le rappelle lui-même l'auteur. La différence ne peut se fonder sur un critère quantitatif auquel cas évidemment, l'assertion suscitée serait justifiée.

Mais le relèvement de fonctions va se préciser pour 2 catégories de personnes identifiées par leur engagement : les francs-maçons et les communistes. Les francs-maçons font l'objet de la première salve. Avant même la parution de la loi du 13 août 1940 les concernant⁵⁸¹, la cible est désignée dans les couloirs ministériels : « *Dès le 5 août [1941], ce dernier [Darlan] demande à Pétain d'interdire aux dignitaires [francs-maçons] l'exercice de la moindre fonction publique et de publier les listes de ces dignitaires* »⁵⁸². Marcel Peyrouton, ministre de l'intérieur du 6 septembre 1940 au 16 février 1941, et lui-même franc-maçon, va participer de cette chasse aux sorcières contre les « *sociétés secrètes* ».

La charge persécutrice est menée par le chef de l'État qui d'ailleurs ne cite pas nommément sa cible, les francs-maçons : « *Les premières sanctions disciplinaires contre les fonctionnaires coupables de fausses déclarations, en matière de sociétés secrètes, ont été prises* »⁵⁸³. Dans ce même discours, il ajoute, suprême opprobre pour ces fonctionnaires : « *Les noms de ces fonctionnaires ont été publiés au "Journal officiel"* »⁵⁸⁴. On retrouve ici l'expression d'un système de délation officialisé autant par le statut de l'auteur du texte que par le support de parution évoqué.

Ainsi, très vite après l'installation du nouveau régime, le processus d'exclusion des francs-maçons de la fonction publique se met en route. En effet, la loi de référence est établie le 13 août 1940. Dans le rapport préalable de cette loi, il est précisé : « *qu'elles [les associations secrètes] recrutent un grand nombre de leurs membres parmi les fonctionnaires* » et que, de ce fait, il est indispensable « *d'exiger de tous ceux qui sont investis d'une fonction publique un engagement d'honneur attestant qu'ils n'appartiennent pas et n'appartiendront jamais à une telle organisation* ». Tous les personnels qui exercent dans la fonction publique doivent donc jurer qu'ils n'en font pas partie. Le corps du texte, en son article 5, vient détailler ces dispositions : « *Nul ne peut être fonctionnaire, agent de l'État, des départements, communes, établissements publics [...], nul ne peut être employé par un concessionnaire de service public ou dans une entreprise subventionnée par l'État ou par l'une des collectivités publiques ci-dessus désignées* ⁵⁸⁵ *s'il ne déclare sur l'honneur [...] ne jamais avoir appartenu à l'une*

⁵⁸⁰ François-Georges Dreyfus, *op. cit.*, p. 263.

⁵⁸¹ Loi du 13 août 1940 portant interdiction des associations secrètes, *JOEF* du 14 août 1940, pp. 4961-4962.

⁵⁸² Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, *op. cit.*, p. 219.

⁵⁸³ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message du 12 août 1941, p. 113.

⁵⁸⁴ *Ibid.*

⁵⁸⁵ C'est nous qui soulignons.

des organisations [...] et s'il ne prend l'engagement d'honneur de ne jamais adhérer à une telle organisation [...] ». La sanction est sévère en cas de manquement puisque tout contrevenant, en cas de fausse déclaration, est déclaré démissionnaire d'office. En cas d'adhésion à l'une de ces organisations, l'agent concerné sera relevé de ses fonctions conformément aux alinéas 3 et 4 du 2° de l'article 5 suscités : « *Quiconque aura fait une fausse déclaration sera déclaré démissionnaire d'office et puni des peines prévues à l'article 4 [emprisonnement de six mois à deux ans et amende de seize à cinq mille francs]; Quiconque aura manqué à l'engagement prévu par le deuxième paragraphe [prendre l'engagement de ne jamais adhérer à une association secrète] ci-dessus sera relevé de ses fonctions et la peine sera portée au double ».* Ce texte visant la franc-maçonnerie est explicite dans sa lecture historique, la IIIe République s'étant caractérisée par la forte proportion de francs-maçons dans la composition du personnel politique, national et local. A titre d'exemple, on peut citer le nom d'Edouard Herriot, plusieurs fois ministre et président du Conseil, et en même temps, maire de Lyon de 1905 à 1957, avec une interruption entre 1940 et 1945. Le gouvernement de Vichy, dont la pente naturelle était de choisir des boucs émissaires, pouvait ainsi se glorifier de crucifier une partie de ceux qu'il jugeait responsables de la défaite militaire. Cependant, il importe de préciser que cette législation fut diversement appliquée et notamment en région parisienne : « *Enfin, il faut remarquer que les lois du 13 août 1940 et du 14 août 1941 sur les "sociétés secrètes" influent peu sur la constitution des conseils municipaux. La procédure de démission d'office, prévue par les textes, reste peu utilisée »*⁵⁸⁶.

Mais la charge reste vive, alimentée en cela par une réglementation porteuse d'une volonté d'exclusion clairement affichée : « *Ces derniers [les francs-maçons], explicitement visés par la loi du 13 août 1940 enjoignant à chaque fonctionnaire de signer une déclaration de non-appartenance à une Loge, sont l'objet d'un nouvel assaut voulu et conçu par le cabinet civil de Pétain à la faveur de la circulaire du 1er juillet 1941 puis de la loi du 11 août qui pose le principe de la publication de listes de dignitaires maçonniques et leur exclusion de la fonction publique »*⁵⁸⁷. Effectivement, le rapport au Maréchal de France précédant la loi du 11 août 1941⁵⁸⁸ se positionne sur ces deux types de sanctions. Pour motiver, encore plus, leur exclusion de la sphère publique, ce rapport rappelle que « *plusieurs centaines [de dignitaires des sociétés secrètes] exerçaient avant la défaite et continuent d'exercer des fonctions publiques. [...] Mais, maintenus dans leurs fonctions, ils restent en mesure de déformer dans leur application, jusqu'à les rendre méconnaissables, des décisions du Gouvernement et ils gardent la possibilité de poursuivre une action qui n'a été que trop néfaste à la*

⁵⁸⁶ Michèle Rault, « Conseiller municipal sous Vichy : Le cas de la banlieue de Paris, 1941-1944 », *Revue Historique*, T. 288, Fasc. 2, Octobre-Décembre 1993, p. 423.

⁵⁸⁷ Jérôme Cotillon, « Les entourages de Philippe Pétain, chef de l'État français, 1940-1942 », Centre d'histoire de Sciences Po, *Histoire@Politique, Politique, culture, société*, 2009/2 n° 8, p. 15.

⁵⁸⁸ Loi du 11 août 1941 sur les sociétés secrètes, *JOEF* du 12 août 1941, pp. 3365-3366.

France ». La sanction afférente, et logique, est affichée dans les articles 2 et 3 de la loi. D'une part, les « dignitaires », tels qu'ils sont désignés, ne pourront pas accéder aux fonctions publiques et aux mandats énumérés dans l'article 2 de la loi du 2 juin 1941 portant statut des Juifs⁵⁸⁹ et d'autre part, les fonctionnaires en exercice concernés par les dispositions de la loi seront déclarés démissionnaires d'office. Pour cette dernière disposition, il n'est évoqué nulle part de procédure disciplinaire. Dans certaines situations juridiquement identifiées, le droit français permet de s'exonérer des procédures en vigueur : « *Les garanties disciplinaires peuvent toujours être écartées dans un certain nombre de cas, même si elles résultent d'un texte statutaire : - en cas d'abandon de poste ; - dans l'hypothèse de circonstances exceptionnelles (CE 28 janvier 1918, Heyries, p. 651, GAJA n° 35) ; - dans le cas de grèves illicites, où les garanties peuvent être limitées* »⁵⁹⁰. Les dispositions contenues dans les textes suscités de Vichy n'invoquent pas les « circonstances exceptionnelles » pour motiver l'exclusion des fonctionnaires concernés soit parce que les auteurs des textes considéraient que ce critère aurait été déplacé dans un texte de loi⁵⁹¹, soit parce que les arguments présentés leur semblaient aller de soi eu égard aux orientations idéologiques qu'il importait alors d'assumer. Malgré tout, les décisions prises en matière d'exclusion relèvent bien d'une loi d'exception qui n'a pour but que de conforter le nouveau régime dans une assise juridique : « *Finalement, l'objet de la loi d'exception n'est pas fondamentalement de "restreindre" ou non les libertés mais de préserver l'ordre établi – voire d'instituer un ordre nouveau, en fonction des contingences historiques particulières* »⁵⁹².

⁵⁸⁹ Loi du 2 juin 1941 remplaçant la loi du 3 octobre 1940 portant statut des Juifs (article 2, alinéa 1 ; article 7, alinéa 3), *JOEF* du 14 juin 1941, pp. 2475-2476. Ces fonctions publiques et les mandats sont :

Chef de l'État, membres du Gouvernement, du conseil d'État, du conseil de l'ordre national de la Légion d'honneur, de la cour de cassation, de la cour des comptes, du corps des mines, du corps des ponts et chaussées, de l'inspection générale des finances, du corps des ingénieurs de l'aéronautique, des cours d'appel, des tribunaux de première instance, des justices de paix, des tribunaux répressifs d'Algérie, de tous jurys, de toutes juridictions d'ordre professionnel et de toutes assemblées issues de l'élection, arbitres.

Ambassadeurs de France, secrétaires généraux des départements ministériels, directeurs généraux, directeurs des administrations centrales des ministères, agents relevant du département des affaires étrangères, préfets, sous-préfets, secrétaires généraux des préfectures, inspecteurs généraux des services administratifs au ministère de l'intérieur, fonctionnaires de tous grades attachés à tous services de police.

Résidents généraux, gouverneurs généraux, gouverneurs et secrétaires généraux de colonies, inspecteurs des colonies.

Membres des corps enseignants.

Officiers et sous-officiers des armées de terre, de mer et de l'air, membres des corps de contrôle de la guerre, de la marine et de l'air, membres des corps et cadres civils des départements de la guerre, de la marine et de l'air, créés par les lois du 25 août 1940, du 15 septembre 1940, du 28 août 1940, du 18 septembre 1940 et du 29 août 1940.

Administrateurs, directeurs, secrétaires généraux dans les entreprises bénéficiaires de concessions ou de subventions accordées par une collectivité publique, titulaires de postes à la nomination du Gouvernement dans les entreprises d'intérêt général.

⁵⁹⁰ La documentation française, *La discipline dans la fonction publique de l'État*, 1998, p. 65.

⁵⁹¹ Les circonstances exceptionnelles sont de source et d'application jurisprudentielles et seul le juge administratif dispose de la compétence pour identifier une telle situation.

⁵⁹² Daniel Vergely, *op. cit.*, p. 241.

A notre connaissance, il n'existe pas de jurisprudence du Conseil d'État invoquant ce motif pour fonder une de ses décisions. Ce constat est plutôt en faveur de cette juridiction puisqu'il semble qu'elle s'interdit d'évoquer cet argument fallacieux pour justifier un de ses arrêts. L'interdiction et l'exclusion de la fonction publique se jouent donc en dehors de tout principe de la défense. Francs-maçons et Juifs sont ainsi confondus dans un même opprobre selon les concepts vichystes et pour les "dignitaires", ils seront exposés à la vindicte publique par la publication de leurs noms au Journal officiel.

Les francs-maçons ne constituent pas la seule cible pour Vichy, il faut y ajouter les communistes. Dans la mise en œuvre des préceptes discriminatoires liés à l'application des idées de la Révolution nationale, François Darlan, alors vice-président du Conseil⁵⁹³ n'est pas le moins tempéré. Participant d'une spirale infernale toujours plus répressive et eu égard au discours du « *vent mauvais* »⁵⁹⁴, il pousse ses ministres à se montrer partie prenante, dans une circulaire ministérielle, quant à l'épuration des communistes parmi les agents des services publics⁵⁹⁵. Un mois plus tard, en août 1941, conformément à l'orientation voulue par Darlan et par l'ensemble du nouveau pouvoir, une loi est promulguée pour réprimer l'activité communiste⁵⁹⁶ et qui précise pour les agents publics dans son article 8 : « *Lorsque les crimes ou les délits auront été commis par un militaire ou un fonctionnaire ou agent de l'État, des départements, des communes, des établissements industriels de l'État ou de tous services publics concédés ou non, la section spéciale ne pourra pas prononcer de peine inférieure au maximum de la peine prévue par les dispositions retenues pour la qualification* ». Selon ces dispositions, le fait d'être agent public aggrave donc le délit et que cet agent relève d'une collectivité locale ne minimise pas la gravité de la faute commise.

Le régime de Vichy avait identifié ces ennemis politiques, communistes et francs-maçons. Mais selon les préceptes moraux qui habillaient l'idéologie conservatrice de ce régime, une autre partie de la population, à savoir les femmes, constituait un danger. Dès lors, il convenait de les modeler à l'image patriarcale chère à Philippe Pétain.

B. L'expression d'une idéologie sexiste : le retour des femmes au foyer familial

Outre les communistes et les francs-maçons identifiés comme néfastes à l'État français, il s'agit pour celui-ci de culpabiliser la population féminine, jugée pour partie

⁵⁹³ François Darlan a été vice-président du Conseil du 9 février 1941 au 18 avril 1942.

⁵⁹⁴ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message du 12 août 1941 au peuple français, p. 105.

⁵⁹⁵ Circulaire ministérielle relative à la « répression des menées communistes » du Vice-Président du Conseil, en date du 7 juillet 1941, A.N. 2AG/501 ; cité in Annette De Moura, *op. cit.*, p.364.

⁵⁹⁶ Loi du 14 août 1941 réprimant l'activité communiste ou anarchiste, *JOEF* du 23 août 1941, p. 3438.

responsable de la défaite française de 1940 : « *les femmes, responsables de la dénatalité, avec leur prétention à l'égalité des sexes et leur apparence "moderne", avec les cheveux courts, le port du pantalon et l'usage du tabac, autant de signes d'une "dégénérescence morale" qui les a éloignées du foyer* »⁵⁹⁷. Le constat d'infamie est sans appel et il apparaît alors impératif de rappeler à la communauté des femmes que leur rachat moral ne saurait être possible que par un retour au foyer familial afin d'exercer les responsabilités de mères de famille qui leur incombent.

Pour justifier juridiquement cette orientation, le gouvernement de Vichy peut s'appuyer sur un texte établi sous la III^e République. Ainsi, en application de la loi du 18 février 1938⁵⁹⁸, il est posé que, pour les femmes mariées, non séparées de corps, le consentement du mari est exigé pour qu'une femme puisse travailler, conformément à l'article 1^{er} de la loi modifiant l'article 216 du code civil : « *Le mari peut s'opposer à ce que la femme exerce une profession séparée [...] L'opposition valable du mari est une cause de nullité des engagements professionnels contractés par la femme* ».

Mais pour l'opinion publique, il faut justifier la restriction d'accès des femmes à l'emploi, et notamment dans la sphère publique. Le motif évoqué est d'ordre économique : en cette fin d'année 1940, la situation créée par la guerre a généré un déficit en termes d'emplois, que ce soit dans le domaine public comme dans le privé. Le gouvernement de Vichy intervient alors pour réguler l'occupation des postes dans la fonction publique.

Pour lutter contre le chômage, la loi du 11 octobre 1940⁵⁹⁹ interdit aux femmes mariées de travailler dans une administration, quelle qu'elle soit, nationale ou locale. Cette loi, dans son article 2, interdit de recruter des femmes mariées dans les services de l'État mais également dans les départements et les communes ainsi que dans les régies municipales ou départementales directes ou intéressées : « *Est provisoirement interdit, à compter de la publication du présent acte, l'embauchage ou le recrutement de femmes mariées dans les emplois des administrations de l'État, des départements, communes, établissements publics [...] régies municipales ou départementales directes ou intéressées* ». Cette interdiction générale est assortie d'impératifs encore plus contraignants selon les tranches d'âge. Ainsi peut-on lire dans les dispositions de l'article 4 de la loi suscitée : « *Tout agent du sexe féminin [des collectivités visées à la présente loi], qui, postérieurement à la publication du présent acte se démettra de son emploi en vue de contracter mariage avant d'avoir révolu sa vingt-huitième année, sera mis en disponibilité spéciale* ». L'État dans les fonctions d'entremetteur ! Certes, la

⁵⁹⁷ Vida Azimi, « La Féminisation des Administrations Françaises : étapes et historiographie (XVIII^e siècle-1945) », *Revue française d'administration publique*, ENA, 2013, n° 145, p. 31., en citant pour les termes entre guillemets Luc Capdevila, Fabrice Virgili (2004), « Guerre, femmes et nation en France (1939-1945) », IHTP-CNRS, Paris ; www.ihtp.cnrs.fr/publications/guerre_femmes_fv_lc.html.

⁵⁹⁸ Loi du 18 février 1938 portant modification des textes du code civil relatifs à la capacité de la femme mariée, *JO* du 19 février 1938, pp. 2058-2059.

⁵⁹⁹ Loi du 11 octobre 1940 relative au travail féminin, *JOEF* du 27 octobre 1940, pp. 5547-5548.

lecture de ces termes ne semble qu'incitative mais au regard du contexte ambiant, il n'est guère de doute quant à l'autoritarisme de la formule et laisse peu de choix aux jeunes femmes concernées⁶⁰⁰. Cette loi ne s'adresse d'ailleurs pas uniquement à la jeunesse mais concerne également une tranche d'âge plus élevée. Concernant les femmes âgées de plus de cinquante ans exerçant en qualité d'agent de l'État, des communes ou des départements⁶⁰¹, elles seront mises d'office à la retraite, quelle que soit la durée de leurs services⁶⁰². Dans le même état d'esprit moralisateur, et révélateur de l'orientation vichyste, l'article 10 applique la même règle (admissibles d'office à la retraite) « *aux agents du sexe féminin vivant notoirement en état de concubinage* ». Le message est clairement affiché : les administrations, nationales ou locales, ne sauraient tolérer des personnes dont les mœurs font peu de cas des règles du code civil et portent ainsi atteinte à l'exemplarité que doit afficher le service public.

Pour limiter le nombre de femmes dans la fonction publique, l'article 3 de cette même loi impose de fixer des quotas pour les administrations visées, et ce par un « *pourcentage maximum des emplois de chaque catégorie susceptibles d'être occupés par des personnels féminins* ». Cette disposition resta lettre morte car les textes d'application ne furent jamais élaborés. Cependant, certains textes, de manière ponctuelle, reprenaient cette restriction imposée aux femmes quant à l'attribution de postes dans la fonction publique. On trouve ce dispositif dans l'organisation de certains concours. Ainsi en est-il pour les agents préfectoraux. Le décret du 27 février 1941⁶⁰³ réglemente l'organisation des concours d'entrée et dans son article 5, il est précisé que : « *Il ne pourra être attribué au personnel féminin plus du cinquième des emplois mis au concours* ». Dans le texte, aucune indication expresse ne vient indiquer les raisons de cette restriction. La discrimination est ici flagrante d'autant plus qu'elle n'est ni expliquée ni justifiée.

Malgré tout ce processus restrictif, la présence des femmes dans la fonction publique va être consacrée et validée par deux fois, tout en règlementant le nombre de postes qui peut leur être attribué. Tout d'abord, l'article 26 de la loi du 14 septembre 1941 portant statut des fonctionnaires d'État⁶⁰⁴ indique : « *Les femmes ont accès aux emplois publics dans la mesure où leur présence dans l'administration est justifiée par l'intérêt du service. Des lois particulières et les règlements propres à chaque administration fixent les limites dans lesquelles cet accès est autorisé* ». Ces indications

⁶⁰⁰ « Une "dot" de 10 000 francs maximum pouvait être donnée aux jeunes filles qui s'engageaient à ne pas travailler après leur mariage », cité in Michèle Cointet-Labrousse, *Vichy et le fascisme*, op.cit., p. 185.

⁶⁰¹ Pour les collectivités locales, la loi du 11 octobre 1940 précise dans son article 8 : « *Des dispositions analogues à celles de l'article 8 pourront être rendues applicables, par décret, au personnel de toutes les collectivités ou entreprises visées à l'article 2 du présent acte* ».

⁶⁰² Article 8 de la loi du 11 octobre 1940, op. cit.

⁶⁰³ Décret du 27 février 1941 relatif au statut des fonctionnaires et agents de préfecture, *JOEF* du 28 février 1941, pp. 948-949.

⁶⁰⁴ Loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, pp. 4211-4218.

vont ensuite se décliner sur le champ public local. Des dispositions semblables figurent dans l'article 21 du décret du 9 septembre 1943⁶⁰⁵ portant organisation des services publics de la commune : « *Les femmes ont accès aux emplois communaux sauf dans les cas où le conseil municipal en a décidé autrement dans l'intérêt du service par la délibération approuvée par l'autorité de tutelle déterminant la composition et l'effectif du cadre communal* ». Il convient de rappeler que les deux textes du 9 septembre 1943⁶⁰⁶ ne concernent que la fonction publique communale.

Le conseil municipal, en votant son budget, décide du nombre de postes de fonctionnaires appelés à travailler dans les services de la commune. Mais plus encore, ce conseil est autorisé à déterminer le nombre d'emplois qui peuvent être occupés par des femmes. En outre, pour sécuriser juridiquement la validité de la délibération déterminant cette répartition d'emplois, l'autorité de tutelle doit approuver ladite délibération. Eu égard aux relations hiérarchiques existant alors entre les collectivités et les préfets, nul doute que ce type de délibération était alors transmis au préalable pour éviter tout contentieux avec le représentant de l'État. Le décret du 9 septembre 1943 suscitait évoque le conseil municipal, qui demeurait selon la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, l'appellation de l'assemblée délibérante pour les communes. Mais aucune précision n'est apportée quand le conseil municipal est dissous et remplacé par une délégation spéciale, selon l'article 6 de la loi du 16 septembre 1940 relative au pouvoir de substitution⁶⁰⁷. Celle-ci peut-elle intervenir en matière du nombre d'emplois pouvant être occupés par des femmes ? Ce même article 6 montre une réponse positive : « *Elle [la délégation spéciale] est habilitée à prendre les mêmes décisions que le conseil municipal [...]* ».

Ce terme de délégation spéciale renvoie également au département, dorénavant gérée par une commission administrative départementale⁶⁰⁸. Mais pour le département, cette instance ne peut émettre que des avis (article 5 de la loi) et c'est le préfet qui selon l'article 2 de la loi, exerce les pouvoirs dévolus au conseil général et à la commission départementale. Dans ces conditions, le représentant de l'État sera seul juge pour le quota susmentionné. Outre le fait que le texte du 9 septembre 1943 méconnaît la fonction publique départementale, la répartition des postes relève de l'arbitraire puisque l'assemblée départementale n'existe plus. En la matière, et tout au plus, la commission peut émettre un avis car elle est consultée sur les budgets et les comptes du département.

⁶⁰⁵ **Décret du 9 septembre 1943 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 5 de la loi du 9 septembre 1943 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de la commune, JOEF des 13-14 septembre 1943, pp. 2415-2419.**

⁶⁰⁶ Voir note précédente.

⁶⁰⁷ Loi du 16 septembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, JOEF du 12 décembre 1940, p. 6075.

⁶⁰⁸ Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, JOEF du 13 octobre 1940, p. 5274.

Les termes précités de l'article 26 de la loi du 14 septembre 1941 portant statut des fonctionnaires d'État reprennent les conclusions Latournerie dans l'arrêt *Demoiselle Bobard et autres* du Conseil d'État en date du 8 juillet 1936 : « *Si les femmes ont l'aptitude légale aux emplois dépendant des administrations des ministères, le gouvernement est habilité, quant à lui, à déterminer si des raisons de service nécessitent dans un ministère des restrictions à l'admission et à l'avancement du personnel féminin* »⁶⁰⁹. Donc, le principe d'admission des femmes dans la fonction publique est validé de manière législative, et en s'appuyant sur la jurisprudence, mais tout en permettant une appréciation décidée par le ministre ayant l'autorité sur son département. On ne saurait mieux exprimer la part d'arbitraire contenue dans cette disposition. D'autant plus que la restriction d'accès aux emplois publics peut se décider à l'intérieur de la cellule familiale : « *L'arrêt Pagès du Conseil d'État du 18 février 1943*⁶¹⁰ *permet au mari de s'opposer, sous le contrôle d'un tribunal, à l'exercice d'une fonction publique par sa femme, en application de l'article 216 du Code civil* »⁶¹¹.

Les auteurs de la loi du 11 octobre 1940 ont voulu se montrer prudents et ont précisé, dans l'article 2, que cette interdiction est « provisoire », montrant qu'ils ne souhaitent pas se lier pour l'avenir. Prudence de bon aloi puisque la situation économique et sociale se stabilise en 1942 et il n'est plus besoin de restreindre l'accès au marché du travail, et ce également dans le secteur public. Cette disponibilité en matière d'offres sera accentuée en 1942 par Pierre Laval qui met d'abord en place la politique de la relève⁶¹². Ce dispositif s'étant révélé par trop infructueux (aux yeux des Allemands), le chef du gouvernement dut établir un système plus contraignant, à savoir le service du travail obligatoire (STO⁶¹³) mis en œuvre début 1943⁶¹⁴.

Cette restriction d'accès aux emplois publics pour les femmes n'est donc plus de mise après avril 1942 où le chômage est à son plus bas niveau (26 000 chômeurs⁶¹⁵), constat que l'on retrouve dans les rapports mensuels des préfets : « *Le chômage est toujours inexistant* »⁶¹⁶. Dans cette même période, les collectivités locales ont un besoin de personnel accru pour contrôler une réglementation touffue et complexe, un constat posé par le chef de l'État lui-même : « [...] *car les préfetures et les mairies sont submergées sous une foule de prescriptions et de décrets dont l'application, toujours*

⁶⁰⁹ CE Ass. 3 juillet 1936, *Demoiselle Bobard et autres*, Rec. 721.

⁶¹⁰ CE 19 février 1943, *Pagès*, Rec. 44 ; D. 1945.60, note Waline.

⁶¹¹ Vida Azimi, *op. cit.*, p. 32.

⁶¹² Cette politique est mise en place à l'été 1942 et consistait à approvisionner l'Allemagne en main-d'œuvre française.

⁶¹³ Loi du 16 février 1943 relative à la mise en œuvre du STO, *JOEF* du 17 février 1943, p. 461.

⁶¹⁴ « *Les mêmes [l'administration française et les partis à la solde des Allemands] ont œuvré à l'envoi en Allemagne de 650 000 travailleurs au titre du STO [...]* ». Henry Rouso, *Le syndrome de Vichy*, *op. cit.*, p. 16.

⁶¹⁵ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, *op. cit.*, p. 264.

⁶¹⁶ Vincent Viet, « Extraits des synthèses mensuelles des rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions de travail, emploi et formation professionnelle », *Les cahiers du comité d'histoire*, Cahier n° 6, janvier 2003, décembre 1942, p. 57.

urgente, ne laisse aucun répit aux fonctionnaires chargés de les interpréter »⁶¹⁷. De ce fait : « *Au mois de juillet 1942, Hubert Lagardelle⁶¹⁸ leva toutes les restrictions au travail des femmes mariées, même pour “celles dont le mari pouvait subvenir aux besoins du ménage”, puis, en septembre, la loi du 11 octobre fut suspendue* »⁶¹⁹. Ce fut chose faite avec la loi du 12 septembre 1942⁶²⁰ dont les dispositions principales étaient présentées comme suit dans l'article 1er : « *Les articles 1^{er} à 3 et 7 à 14 de la loi du 11 octobre 1941 relative au travail féminin, ainsi que l'article 4 de la loi du 3 avril 1941 sont suspendus* ». Pour mémoire, cette loi du 3 avril 1941⁶²¹ remplaçait la loi du 17 juillet 1940 pour les conditions d'accès à l'administration.

Même si l'ampleur de l'application de la loi du 11 octobre 1940 fut plutôt mesurée, l'ensemble de ses dispositions, ainsi que celles des autres lois présentées, est révélateur de la politique familiale qu'entend appliquer l'État français : la place de la femme et plus encore de la mère de famille se trouve au foyer familial⁶²². Encore une fois, le droit est au service d'un projet politique. Pour le gouvernement de Vichy, c'est dire de manière détournée que la vie familiale est incompatible avec le travail féminin. Ce dernier, dans l'appréhension sociale et économique de la terminologie de l'époque, devient la cause, entre autres, d'un surcroît de chômeurs. Cependant, la réglementation ne peut être trop rigide et même un gouvernement autoritaire comme celui de Vichy tiendra compte du contexte économique et social. La répercussion de ce constat ne sera pas sans incidence sur les collectivités locales, qui pourront alors embaucher les femmes, comme les hommes, pour pallier le déficit en termes d'emplois, compte tenu des nombreuses tâches auxquelles ces collectivités doivent faire face : ravitaillement, sécurité civile, recensements à effectuer.

La discrimination s'est donc focalisée contre les francs-maçons et les communistes, considérés comme un danger politique imminent par Vichy, mais également contre les femmes, dont le positionnement professionnel pouvait représenter un danger tant sur le plan économique que moral.

Mais une autre forme d'ostracisme se met en œuvre. Rompant avec la tradition républicaine, le gouvernement de Vichy va s'aventurer à codifier et réglementer la communauté juive. Depuis des siècles, ce type d'encadrement juridique d'une

⁶¹⁷ Philippe Pétain, *op. cit.*, Discours du 19 mars 1941 à Grenoble, p. 86.

⁶¹⁸ Hubert Lagardelle, ministre du Travail du gouvernement Pierre Laval, d'avril 1942 à novembre 1943.

⁶¹⁹ Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français, op. cit.*, p. 245.

⁶²⁰ Loi du 12 septembre 1942 relative au travail féminin, *JOEF* du 4 novembre 1942, pp. 3665-3666.

⁶²¹ Loi du 3 avril 1941 relative à l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 2 juin 1941, pp. 2289-2290.

⁶²² « *La France célèbre aujourd'hui la famille. Elle se doit d'honorer d'abord les mères [...] Maitresse du foyer, la mère, par son affection, par son tact, par sa patience, confère à la vie de chaque jour sa quiétude et sa douceur* », cité in Philippe Pétain, *op.cit.*, La journée des mères, 25 mai 1941, p. 100.

population donnée n'a pas été pratiqué et il faut remonter à 1685⁶²³ et à 1723⁶²⁴, pour se remémorer le Code noir, élaboré et appliqué pour la situation des esclaves. Vichy, en pleine conscience, réactive cette mémoire en élaborant un statut des Juifs.

§ 2. La discrimination par le concept de race : exclusions des membres de la communauté juive des mandats politiques locaux et de la fonction publique locale

La Révolution française a posé le principe d'égalité comme un des éléments centraux de son infrastructure juridique. Ce principe est issu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel tous les citoyens, égaux devant la loi, « *sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». Dans ce contexte, la Révolution française avait mis fin à l'exclusion des Juifs de la société française en réalisant leur émancipation : « *Le soir même [28 janvier 1790], à la Constituante, au cours d'une séance particulièrement tumultueuse, Talleyrand, de Séze, le duc de Liancourt et l'abbé Grégoire arrachent l'adoption d'un décret reconnaissant aux "Juifs espagnols, portugais et avignonnais" – qui bénéficient déjà de privilèges particuliers – la citoyenneté française* »⁶²⁵.

Ce principe de non-discrimination va être écarté de la sphère juridique au profit d'un apartheid politique assumé pleinement par le gouvernement de Vichy. En cela, ce gouvernement remettait en cause des principes fondamentaux posés depuis 150 ans. Les tenants d'une politique libérale avaient posé les fondements de ces principes : « *Ainsi, au début du XIX^{ème} siècle, pour Adam Smith⁶²⁶, [...] la puissance publique doit exercer "trois devoirs [...] clairs, simples et à la portée d'une intelligence ordinaire : [...] défendre la société de tout acte de violence ou d'invasion [...], protéger autant qu'il est possible chaque membre de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre, ériger et entretenir certains ouvrages publics [...]"* »⁶²⁷. L'édiction de telles

⁶²³ Code noir de mars 1685, édit du Roi sur les esclaves des îles de l'Amérique, signé par Louis XIV, in *Codes noirs, de l'esclavage aux abolitions*, Dalloz, 2006, pp. 37-58.

⁶²⁴ Code noir de décembre 1723, édit du Roi sur les esclaves pour les îles de France et de Bourbon, signé par Louis XV, in *Codes noirs, de l'esclavage aux abolitions, op. cit.*, pp. 59-65.

⁶²⁵ Elisabeth et Robert Badinter, *Un intellectuel en politique Condorcet*, Édition du Club France Loisirs, Paris, avec l'autorisation des éditions Fayard, 1988, p. 290.

⁶²⁶ Adam Smith (1723-1790), philosophe et économiste écossais, auteur de *La Richesse des nations* (1776).

⁶²⁷ Rapport du conseil économique et social environnemental : « L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent », rapport présenté par M. Michel Badré et Mme Nicole Verdier Naves, rapporteurs au nom de la commission temporaire fonction publique, séance du 24 janvier 2017, mandature : 2015-2020, p. 8. C'est nous qui soulignons.

dispositions permit l'émancipation des membres de la communauté juive et cette situation perdura pendant tout le XIXe siècle, puis au XXe siècle jusqu'en octobre 1940.

A compter de ce moment, la remise en cause du principe de l'égalité des citoyens constitua un des axes majeurs de la politique du gouvernement de Vichy. Le fait que des spécialistes de droit public justifiaient de telles mesures ajouta encore à l'égarement juridique. Ainsi, Maurice Duverger commentait le statut des Juifs dans les termes suivants : « *Cette loi [la loi du 3 octobre 1940] aboutit à créer une distinction entre les nationaux d'origine de race juive et les nationaux d'origine de race française. Aux seconds seuls s'appliquera désormais le principe de l'égalité d'accès aux fonctions publiques ; les premiers se voient frappés à cet égard d'une incapacité de principe* »⁶²⁸. Outre le fait que Maurice Duverger s'égarait en évoquant la « *race juive* », il s'applique à justifier, lui le juriste de droit public, la qualification de membres d'une communauté en représentants de seconde zone qui ne sauraient avoir accès aux postes proposés dans l'administration⁶²⁹.

Les qualifications relatives aux Juifs ont été dévoyées dans et par le champ politique. Elles seront reprises, commentées et confirmées par les praticiens du droit, et, de ce fait, le chemin paraît dorénavant aisé pour les exclure des mandats locaux. Dans ce domaine également, la thèse du bouclier, chère à Philippe Pétain, ne saurait être soutenue ou défendue. C'est bien de sa propre initiative que le gouvernement de Vichy est intervenu : « *Je n'ai pu découvrir aucun document allemand ordonnant directement à Vichy de promulguer des lois antimaçonniques, antijuives ou autres, en 1940, au moment où le gouvernement a élaboré l'essentiel de ses textes législatifs* »⁶³⁰.

Le lien entre histoire et droit⁶³¹ reste toujours marqué et d'autant plus dans les périodes d'instabilité pendant lesquelles une refondation des institutions est entreprise pour servir de marqueur à un nouveau régime. Montesquieu le rappelle : « *Il faut éclairer l'histoire par les lois, et les lois par l'histoire* »⁶³². Dans le cas de Vichy, cet « éclairage » va effectivement apporter plus de lumière sur les processus qui ont amené à ces lois iniques. Et surtout, les lois établies pendant cette période, et

⁶²⁸ Maurice Duverger, *La situation des fonctionnaires depuis la révolution de 1940*, Paris, LGDJ, 1941, p. 34.

⁶²⁹ Il importe ici de noter que le terme de race est employé pour la première fois dans les éléments de qualification des personnes. La IVe République s'en emparera pour le resituer à sa juste place dans le corpus juridique : « *Le constituant français a fait usage de ce mot pour la première fois en 1946 dans le préambule de la Constitution pour rompre avec le régime de Vichy. L'alinéa premier dispose ainsi qu'au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion, ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés* » , Cité in Clémence Lavigne, « La suppression du mot "race" des textes juridiques français », *Revue du droit public*, n° 3, 2016, pp. 917 et s.

⁶³⁰ Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 144.

⁶³¹ Voir Emmanuel Cartier, « Histoire et droit : rivalité ou complémentarité ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2006/3, n° 67, pp. 509-534.

⁶³² Montesquieu, *L'Esprit des lois*, livre XXXI, « Théorie des lois féodales chez les Francs, dans le rapport qu'elles ont avec les révolutions de leur monarchie », & 2 « Comment le gouvernement civil fut réformé », *in fine*, cité in Marc Olivier Baruch, *Des lois indignes ? Les historiens, la politique et le droit*, *op. cit.*, p. 25.

notamment celles relatives à la discrimination à l'égard des Juifs (mais également celles concernant les francs-maçons et les communistes), mettent en lumière les contours et le contenant de l'État français. A cet égard, on peut reprendre l'approche formalisée par Emmanuel Cartier : « *Du point de vue historique, la loi constitue en effet l'un des meilleurs témoignages que les peuples peuvent laisser d'eux-mêmes à une époque donnée [...]* »⁶³³.

C'est en utilisant la règle de droit, la loi, que le régime de Vichy s'emploie à peaufiner ses processus d'exclusion et s'attaque aux Juifs, bouc émissaire de sa politique discriminatoire. Pour cela, ce régime élabore un statut spécifique relatif à la communauté juive (A) qui rend incompatible le fait d'être juif et de pouvoir exercer une fonction publique (B).

A. L'exclusion raciale par l'élaboration et l'application du statut des Juifs

Comme nous l'avons évoqué, le nouveau pouvoir se construit en exaltant les communautés naturelles. Mais l'exaltation de ces communautés va s'attacher à un concept infamant et dériver vers la conception des communautés humaines en catégorisant la population identifiée comme de « *race juive* »⁶³⁴. Pour le gouvernement de Vichy, une loi d'exception (le statut des Juifs) est censée justifier l'intégration d'une norme juridique spécifique dans le nouvel ordre juridique : « *Ainsi, pour les tenants de Vichy, il n'est pas incongru de persécuter une communauté de "race" ou d'opinions : il en va de la "liberté de l'État" et donc des "libertés individuelles", selon l'expression utilisée par le maréchal Pétain, le 11 octobre 1940 [...]* »⁶³⁵.

Porté par un racisme d'État et un antisémitisme véhiculé dans toutes les strates de la société française, le nouveau pouvoir va se compromettre devant l'Histoire en promulguant le statut des Juifs⁶³⁶. Ce texte exclut les Juifs de la sphère publique (et dans une très grande proportion, dans le secteur privé) que ce soit pour des fonctions d'élus ou des activités administratives tant pour l'État que pour les collectivités locales⁶³⁷. Dans ce domaine spécifique, le régime de Vichy est à l'initiative ainsi que l'a démontré Robert O. Paxton (et d'autres par la suite) dans son ouvrage fondateur⁶³⁸ de la relecture de l'histoire de l'État français. Cet esprit d'initiative (si ce terme porteur d'un dynamisme positif peut être ici utilisé) a été relevé par un (très) proche de Pétain

⁶³³ Emmanuel Cartier, « Histoire et droit : rivalité ou complémentarité ? », *op. cit.*, p. 515.

⁶³⁴ Terme employé dans les textes officiels (dans le sens paru au Journal officiel) tels que : Loi du 4 octobre 1940 sur les ressortissants étrangers de race juive, *JO* du 18 octobre 1940, p. 5324 ; ce texte autorisait les préfets à interner les Juifs dans des « *camps spéciaux* ».

⁶³⁵ Daniel Vergely, *op. cit.*, p. 240.

⁶³⁶ Loi du 3 octobre 1940 portant statut des Juifs, *JOEF* du 18 octobre 1940, p. 5323, à laquelle succédera la loi du 2 juin 1941 remplaçant la loi du 3 octobre 1940, *JOEF* du 14 juin 1941, pp. 2475-2476.

⁶³⁷ Voir les articles 1 et 2 de la loi du 3 octobre 1940 et les articles 2, 3 et 7 de la loi du 2 juin 1941.

⁶³⁸ Robert O. Paxton, *op. cit.*

et qu'on ne peut, de ce fait, taxer de critique idéologique, en l'occurrence son directeur de cabinet civil, qui a pu écrire : « *L'Allemagne ne fut pas à l'origine de la législation antijuive de Vichy. Cette législation fut, si j'ose dire, spontanée, autochtone* »⁶³⁹.

Cette analyse est partagée avec un autre proche de Pétain, un intime, en l'occurrence son médecin personnel, le docteur Bernard Ménétreel qui, dans une lettre à un camarade d'internat juif, s'exprime en ces termes : « *Que sera ce mouvement [antisémite], que seront les mesures qu'on sera obligé de prendre ? Il est impossible de le prévoir maintenant. Nos adversaires [les Allemands] ne dictent absolument pas notre conduite et c'est, j'ai l'impression, un mouvement absolument spontané de gens désespérés et mortifiés de se retrouver aussi bas qui cherchent n'importe où ou sur n'importe qui à assouvir leur rancœur* »⁶⁴⁰. Ces affirmations de deux vichystes convaincus nous permettent de remettre à leur juste place, en les écartant comme inappropriées et fausses au regard de l'avancée des travaux de recherche sur cette période, les assertions déplacées de André Gorgues, selon lequel : « *Un certain nombre de ces textes [élaborés par Vichy] ont été, manifestement, dictés par l'ennemi aux gouvernants français qui ont eu la faiblesse d'y apposer leur signature. Ils peuvent être qualifiés de "monstrueuses voies de fait" car on ne peut prétendre édicter, au nom de la France, des prescriptions qui, de toute évidence, ont tendu au triomphe de l'ennemi. [...] Ainsi, également, des dispositions qui, sans intérêt militaire, étaient imposées par l'ennemi pour appliquer jusqu'en France son idéologie raciste (lois anti-juives)* »⁶⁴¹.

Il est vrai que la thèse a été présentée en 1969, avant la parution de l'ouvrage de Paxton (traduit en français en 1973⁶⁴²), mais d'autres auteurs (Eberhard Jäckel dont l'ouvrage a été traduit en 1968⁶⁴³, Stanley Hoffmann avec un article écrit en 1956⁶⁴⁴, entre autres) avaient déjà pu mettre en évidence l'intervention autonome de Vichy pour la rédaction et l'application des textes susvisés. Dans un autre de ses ouvrages⁶⁴⁵, édité après 1969, Paxton montre clairement que le statut des Juifs relève d'une initiative française prise sans la moindre pression de l'occupant.

Ce statut est significatif d'une rupture avec l'ordre politique et juridique de la IIIe République mais surtout avec les principes républicains : « *Depuis l'abrogation en 1846 des dispositions concernant le serment "more judaico"*⁶⁴⁶, jusque-là imposé aux Juifs en

⁶³⁹ Henry du Moulin de Labarthète, *op.cit.*, p. 270. C'est nous qui soulignons.

⁶⁴⁰ Lettre de Bernard Ménétreel au Dr Henry Netter, 22 août 1940 (AN-3W291), cité in Bénédicte Vergez-Chaignon, *Pétain, op. cit.*, p. 485. C'est nous qui soulignons.

⁶⁴¹ André Gorgues, *op. cit.*, p. 13.

⁶⁴² Robert O. Paxton, *op. cit.*

⁶⁴³ Eberhard Jäckel, *op. cit.*

⁶⁴⁴ Stanley Hoffmann, *op. cit.*

⁶⁴⁵ Robert O. Paxton, Michaël R. Marrus, *op. cit.*

⁶⁴⁶ Arrêt du 3 mars 1846 de la Cour de Cassation, portant cassation d'un arrêt contraire de la Cour royale (ancienne appellation de ce qui est aujourd'hui une cour d'appel) de Colmar ; l'affaire a été renvoyée devant la Cour royale de Besançon qui, le 15 janvier 1847, annule définitivement l'arrêt de la Cour royale de Colmar, cité in *Recueil général des lois et des arrêts*, Cours royales et Conseil d'État, 1847, p. 143. Le serment *more judaico* ou

justice, aucune loi française n'avait distingué de groupe religieux ou ethnique dans la métropole pour le frapper d'incapacité légale »⁶⁴⁷. Le texte est également révélateur d'un processus sociétal mis en lumière par René Girard : « *L'appétit persécuteur se polarise volontiers sur les minorités religieuses, surtout en temps de crise* »⁶⁴⁸. Mais les motifs sont pluriels et il s'agit de faire porter les causes de la défaite aux catégories de personnes honnies par le nouveau pouvoir en place : « *la tragédie qui se joue dans la législation antisémite française a d'autres motifs : la recherche d'un bouc-émissaire couvre le souci obscur d'une revanche contre les dreyfusards, les laïcs, les républicains sociaux, "la gueuse" -à l'abri d'un ordre propice* »⁶⁴⁹.

La réglementation antijuive de Vichy ne se crée pas *ex nihilo*. Elle fait suite à un historique marqué par l'antisémitisme de la fin de la III^e République. D'autres avaient opportunément tracé la route, si l'on peut dire. De manière concrète, ce fut une représentation locale, à savoir le Conseil municipal de Paris, qui se distingua en la matière. Ainsi, Darquier de Pellepoix⁶⁵⁰, élu de ce conseil, présente-t-il un projet de statut des juifs le 5 avril 1938⁶⁵¹. Il reste que « *le futur commissaire aux questions juives développe bien davantage sa haine monomaniaque que des propositions juridiques* »⁶⁵². En 1939, pour reprendre une dimension chronologique, un ouvrage signé de René Gontier, *Vers un racisme français*, s'aventurait à théoriser dans ce même domaine, en voulant réinstaurer : « *le vieux statut de sujet imaginé par le droit romain, donc écarter les Juifs de toutes fonctions publiques, à l'exception de quelques chaires de professeurs [...] pour favoriser leur goût pour les choses de l'esprit* »⁶⁵³. Il est vrai que, déjà, les Romains avaient, avec le Code Théodosien (438 ap. J.-C.), consacré une rubrique spéciale aux Juifs⁶⁵⁴.

Dès l'installation du maréchal Pétain, l'amorce discriminatoire se met en œuvre très rapidement et Vichy va parfaire son armature juridique envers un des boucs émissaires désignés, à savoir les Juifs. Sans que l'occupant allemand l'ait demandé⁶⁵⁵ sous quelque forme que ce soit, l'État français va prendre l'initiative d'élaborer et de faire exécuter un texte excluant les Juifs⁶⁵⁶ de la sphère publique (et privée) et ce dès le mois d'octobre 1940, trois mois seulement après l'arrivée au pouvoir de Philippe Pétain. Ce dernier est non seulement le signataire du statut en question, car l'organisation

serment juif est une forme spéciale de serment, accompagnée par un certain protocole, que les Juifs étaient obligés de respecter dans les cours de justice européennes.

⁶⁴⁷ Robert O. Paxton, Michaël R. Marrus, *Vichy et les Juifs*, *op. cit.*, p. 18.

⁶⁴⁸ René Girard, *Le Bouc émissaire*, Biblio essais, Le Livre de Poche, 1^{ère} édition 1986, réédition 2019, p. 12.

⁶⁴⁹ Dominique Gros, « Le droit antisémite de Vichy contre la tradition républicaine », *op. cit.*, p. 22.

⁶⁵⁰ Louis Darquier de Pellepoix, futur Commissaire général aux questions juives du 8 mai 1942 au 26 février 1944.

⁶⁵¹ *Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris*, 7 avril 1938, pp. 1646-1656., cité in Denis Broussolle, *op. cit.*, p. 119.

⁶⁵² *Ibid.*

⁶⁵³ Serge Klarsfeld, *Le Statut des Juifs de Vichy*, CDCJ, 1990, cité in Denis Broussolle, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁵⁴ Capucine Nemo-Pekelman, *Rome et ses citoyens juifs : IV^e-Ve siècles*, Honoré Champion, 2010, 319 p.

⁶⁵⁵ Voir *supra* note 639.

⁶⁵⁶ Loi du 3 octobre 1940 portant statut des Juifs, *JOEF* du 18 octobre 1940, p. 5323.

constitutionnelle du système de Vichy lui attribue cette compétence⁶⁵⁷, mais il a également annoté personnellement le projet initial par des termes qui alourdissaient encore les contraintes devant peser sur les Juifs⁶⁵⁸. Au regard de ce « statut »⁶⁵⁹, d'aucuns auraient pu s'attendre à une intervention de la plus haute juridiction administrative, normalement gardienne de l'orthodoxie réglementaire, en tout cas en période républicaine et démocratique. On peut observer que le Conseil d'État n'a pas été consulté de manière préalable mais il sera l'auteur d'un certain nombre d'avis⁶⁶⁰. *In fine*, il ne trouvera rien à redire sur le fond et ne formula aucun commentaire pour le statut des Juifs⁶⁶¹. Son attitude sera jugée sévèrement mais beaucoup plus tard⁶⁶².

La doctrine, par les commentaires de certains auteurs, montrait alors les ambiguïtés du positivisme : « *A la suite des évènements de juin 1940, on s'est avisé qu'un grand nombre de postes administratifs étaient tenus par des éléments ethniques étrangers à notre race, n'ayant avec le sol de France que des attaches de hasard [...] L'intention du législateur, très nette à cet égard, fut d'éliminer de l'administration ces éléments ethniquement étrangers* »⁶⁶³. Mais cette doctrine d'alors ne pouvait se pencher que sur le contenu des textes et nullement sur l'historique de préparation et d'élaboration des dispositions juridiques retenues. En effet, Denis Broussolle observe le fait suivant : « *La procédure d'élaboration des lois de Vichy coupe tout fil directeur pour remonter aux origines du statut, car il n'y a pas de procédure, pas d'assemblée légiférante, donc*

⁶⁵⁷ Acte constitutionnel n°2 du 11 juillet 1940 fixant les pouvoirs du chef de l'État français, JOEF du 12 juillet 1940, pp. 4517-4518.

⁶⁵⁸ « *On continua donc à préparer activement un texte de loi qui fut discuté le 1^{er} octobre 1940. Lors de ce "long Conseil des ministres, indique Paul Baudoin, C'est le Maréchal qui se montre le plus sévère"* ». Cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., pp. 130-131.

⁶⁵⁹ C'est nous qui mettons entre guillemets.

⁶⁶⁰ « *Le Conseil d'État rendit au moins 11 avis sur l'interprétation du statut du 3 octobre et de la loi du 7 octobre abrogeant le décret Crémieux [...] Les avis ne furent point publiés. Mais qu'il n'en soit fait référence nulle part, qu'ils ne figurent pas même dans le secret des Archives nationales aux dossiers Lois et Décrets concernant les Juifs (3 W 143) et Notes relatives au Statut des Juifs (3 W 338) est étonnant. A croire que ces dossiers ont été eux aussi épurés à la Libération. Ou à se demander si les textes trouvés au Centre de documentation juive contemporaine (CDJC) sont des faux* », cité in Denis Broussolle, op. cit., p. 131.

⁶⁶¹ « *Pas un des membres du Conseil d'État n'émit la moindre objection face au statut des juifs, que cette haute Assemblée s'employa au contraire à perfectionner par des avis d'une grande précision juridique* », cité in Marc Olivier Baruch, *Le régime de Vichy 1940-1944*, op.cit., p.174. On peut citer également une déclaration du général de Gaulle au moment de l'arrêt Canal en 1962 : « *Pendant la guerre, ces messieurs du Conseil d'État n'ont rien trouvé à redire sur les lois de Vichy contre les Juifs* » in Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Paris, Plon, 1997, tome 2, p. 161.

⁶⁶² « *[...] l'image un peu hardie que j'employais dans ma conclusion et selon laquelle, en participant à l'élaboration ou l'application de certains textes, le Conseil s'était "sali les mains" lui paraissait beaucoup trop critique ; je l'ai maintenue avec l'accord du vice-président de l'époque, M. Marceau Long, et je regrette que Louis Fougère, cet ami très cher, ne soit plus là aujourd'hui, car j'aurais aimé le convaincre que je n'avais pas eu tort* », cité in Jean Massot, op. cit., p. 84.

⁶⁶³ Note M.M. sous C.E du 19 décembre 1941., Sagave, Recueil critique Dalloz, 1942, p. 103, cité in Danièle Lochak, « *La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme* », op. cit., p. 272.

pas de projet gouvernemental ni de proposition parlementaire à déposer, pas d'examen en commission, pas de rapport, pas de débat, pas de vote »⁶⁶⁴.

Comment dès lors les juristes peuvent-ils procéder à une analyse juridique approfondie ? En tout cas, elle ne saurait être que partielle compte tenu du fait que la genèse du texte n'est pas accessible. D'autres auteurs ont fait état des difficultés à trouver des documents et des références dans leurs recherches. Ainsi en est-il pour Annette de Moura : « *D'ailleurs, le lecteur ne sera pas étonné de ne voir figurer aucune référence à des procès-verbaux de conseil des ministres pour la simple raison qu'ils n'existaient pas sous le régime de Vichy »⁶⁶⁵.*

Pour rendre crédible le texte relatif au statut des Juifs, Maurice Duverger, qui est alors chargé de conférence de droit public⁶⁶⁶, commente comme suit la loi du 3 octobre 1940 : « *La raison d'être de l'incapacité des juifs d'accéder aux fonctions publiques est la même que celle de l'incapacité frappant les naturalisés : la protection de l'intérêt des services publics. Le nouveau régime reconnaissant à toutes les fonctions publiques un certain caractère politique à côté de leur caractère technique, il a été logiquement conduit à exiger de tous les fonctionnaires non seulement des capacités techniques mais encore une certaine aptitude politique. On⁶⁶⁷ a estimé que les juifs, comme les naturalisés, ne présentaient pas en général cette aptitude : d'où leur exclusion des fonctions publiques »⁶⁶⁸.*

Ces considérations sont liées aux transformations que veut véhiculer la Révolution nationale. Pour rendre opératoire les dispositifs du nouveau régime, la fonction publique, à tous les niveaux, doit, non plus être simple exécutante, mais surtout être à l'initiative, porter et mettre en œuvre la politique du nouveau régime. De ce fait, il s'agit, avec la fonction publique, de disposer d'une force administrative et politique sur laquelle doivent pouvoir compter Pétain et son entourage. Dans ce cadre, l'exclusion des juifs apparaît logique au regard de ce nouveau dispositif réglementaire et de l'interprétation juridique posée par la doctrine d'alors.

Cette politique d'exclusion va forcer le droit dans l'un de ses principes fondamentaux. En effet, les naturalisés et les Juifs n'étant pas considérés comme des agents compétents, il faut non seulement leur interdire l'accès aux fonctions publiques mais également les expulser, comme un corps indésirable, de la sphère publique, et ce, en appliquant un principe de rétroactivité dans les textes en question. Cette disposition

⁶⁶⁴ Denis Broussolle, *op. cit.*, pp. 128-129 ; le même auteur concède cependant : « *Des analyses par certains auteurs contemporains du contenu du texte, mais point de son origine* », *op. cit.*, p. 117.

⁶⁶⁵ Annette de Moura, *op. cit.*, p. 335.

⁶⁶⁶ Maurice Duverger fera une longue carrière, en qualité de professeur de droit constitutionnel, sous les IV^e et V^e Républiques.

⁶⁶⁷ Ce « on » permet clairement à Maurice Duverger de ne pas s'impliquer et de se dédouaner de toute interprétation « raciale » ou raciste.

⁶⁶⁸ Maurice Duverger, *La situation des fonctionnaires depuis la révolution de 1940*, *op. cit.*, pp. 34-35.

est explicitement indiquée dans l'article 1^{er} de la loi du 22 juillet 1940⁶⁶⁹ : « *Il sera procédé à la révision de toutes les acquisitions de nationalité française intervenues depuis la promulgation de la loi du 10 août 1927 sur la nationalité* ». Le fait d'en faire une priorité au regard de la chronologie de l'installation du régime de Vichy montre alors, sans fard, l'orientation du nouveau pouvoir. Cette politique fut confortée via l'approche juridique de Maurice Duverger, spécialiste du droit public, qui justifie la rétroactivité quant à l'application du statut des Juifs : « *Les dispositions des lois du 3 octobre 1940 et du 2 juin 1941, interdisant aux juifs d'exercer une fonction publique, sont totalement rétroactives, c'est-à-dire qu'elles ne s'appliquent point seulement aux juifs candidats éventuels à une fonction publique après la date de leur promulgation, mais également aux fonctionnaires juifs entrés au service avant la date de cette promulgation. Ces derniers doivent cesser leurs fonctions dans un délai de deux mois* »⁶⁷⁰. Tout est dit avec ce commentaire où le droit, en tout cas avec la forme qu'il prend à ce moment, vient justifier la décision politique.

Le statut des Juifs, élaboré à l'initiative du seul gouvernement de Vichy, et conforté par la plus haute instance juridictionnelle, se trouve donc en mesure d'être appliqué pour autoriser les mesures d'exclusion.

B. L'incompatibilité du statut des Juifs avec l'exercice de fonctions publiques locales

Dans cette France de Vichy, la discrimination va s'appliquer sur l'ensemble du mille-feuille administratif. Les personnels des collectivités locales avaient déjà été clairement identifiés par la loi du 30 août 1940⁶⁷¹, quant à la restriction d'accès aux emplois publics, et le principe de nationalité, censé trier le bon grain de l'ivraie, est utilisé dans ce texte pour déterminer qui sera en mesure de travailler dans le service public. Ce n'est pas le principe, dans son essence, qui interroge. En effet, de manière constante sur la terre de France, nul ne peut œuvrer dans le domaine public s'il ne possède la nationalité française⁶⁷². Ce qui fera question, juridiquement, politiquement,

⁶⁶⁹ Loi du 22 juillet 1940 relative à la révision des naturalisations, *JOEF* du 23 juillet 1940, p. 4567.

⁶⁷⁰ Maurice Duverger, *La situation des fonctionnaires depuis la révolution de 1940*, *op. cit.*, p. 44. C'est nous qui soulignons.

⁶⁷¹ Loi du 30 août 1940 portant extension aux employés et agents des départements et des communes des dispositions de la loi du 17 juillet 1940 concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 1er septembre 1940, p. 4866.

⁶⁷² S'il s'applique encore pour les fonctions régaliennes, ce principe s'est modifié avec la construction de l'Europe, et s'est transcrite en droit interne avec la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, *JO* du 27 juillet 1991, pp. 9952-9955. Cette loi, dans son article 2, ajoute un article 5bis à la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « *Les ressortissants des Etats membres de la*

historiquement, c'est la manière de déterminer les critères de cette nationalité et, en creux, mais de manière expresse, de mettre en œuvre une politique de dénaturalisation.

Pour la communauté des personnes juives, le gouvernement de Vichy va la considérer de manière spécifique par les dispositions de la loi du 3 octobre 1940. Cette loi régit l'accès aux Juifs pour les fonctions publiques et les mandats politiques selon les termes suivants :

Article 2 L'accès et l'exercice des fonctions publiques et mandats énumérés ci-après sont interdits aux Juifs : 1° Chef de l'État, membre du Gouvernement, Conseil d'État, conseil de l'Ordre national de la Légion d'honneur, Cour de Cassation, Cour des Comptes, Corps des Mines, Corps des Ponts et Chaussées, Inspection générale des Finances, Cours d'appel, Tribunaux de première instance, Justices de Paix, toutes juridictions d'ordre professionnel et toutes assemblées issues de l'élection⁶⁷³ ;

Cette dernière disposition relative aux assemblées provient directement d'un ajout de la main même de Pétain. En effet, le texte initial, qui ne mentionnait pas cette interdiction pour les Juifs, sera annoté et modifié par le chef de l'État⁶⁷⁴.

Ladite interdiction sera corroborée par la doctrine de l'époque, sous la voix, ou plutôt le texte de Maurice Duverger. Les commentaires de la loi sont, en effet, éloquents en termes de défense d'une idéologie : « *Pour qu'elles soient convenablement assumées [les fonctions électives], "affirme encore Duverger", il est indispensable que le représentant ait les mêmes sentiments, les mêmes modes de pensée, les mêmes réactions que les représentés. Dans l'intérêt de la fonction publique, elle-même, il convenait donc d'en écarter les étrangers de naturalisation trop récente* »⁶⁷⁵. Il importe ici de rappeler que la loi du 22 juillet 1940 relative à la révision des naturalisations permet de remonter jusqu'à l'année 1927.

Concernant la situation des élus, elle ne saurait s'appliquer, de fait, à toutes les assemblées. En effet, la Chambre des députés et le Sénat ayant été « *ajournés* » selon l'expression propre à l'acte constitutionnel n° 3⁶⁷⁶, le terme d'« *assemblées issues de l'élection* » ne peut dès lors s'appliquer qu'aux assemblées locales. Mais dans le même temps se pose la question de la pertinence juridique de l'identification de ces assemblées puisque les nouvelles dispositions réglementaires en vigueur permettent

Communauté économique européenne autres que la France ont accès, dans les conditions prévues au statut général, aux corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions soit sont séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques ».

⁶⁷³ C'est nous qui soulignons.

⁶⁷⁴ Philippe Collin, *Le fantôme de Philippe Pétain*, Flammarion, 2022, 366 p. Le projet modifié de statut des Juifs figure en pages 200-201.

⁶⁷⁵ Gérard Noiriel, *op.cit.*, pp. 153-154.

⁶⁷⁶ Acte constitutionnel n° 3 du 11 juillet 1940 prorogeant et ajournant les chambres, *JOEF* du 12 juillet 1940, pp. 4517-4518.

de procéder à la nomination du conseil municipal pour les communes de plus de 2 000 habitants et à la désignation d'une commission administrative pour le département. Cette particularité n'empêchera pas l'application de la loi relative au statut des Juifs. Ce texte fut relayé par d'éminents juristes qui souhaitaient une application la plus large possible des dispositions de ce statut. Ainsi, orienté dans un premier temps sur les administrations ministérielles, l'ostracisme sur critère racial et religieux ne resta pas localisé sur les administrations centrales et ne tarda pas à s'élargir à toute la sphère publique, et, notamment, Maurice Lagrange⁶⁷⁷ s'illustre-t-il en la matière : « *Du moment qu'on les [les Juifs] exclut dans certaines administrations centrales, je crois qu'il faudrait les exclure partout* »⁶⁷⁸.

La disposition faisant état d'une interdiction d'accès aux assemblées issues de l'élection sera reprise et précisée dans la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux⁶⁷⁹ : « *Nul ne peut être conseiller municipal s'il ne possède la qualité française, à titre originaire, ou s'il ne peut faire partie d'une des assemblées visées à l'article 2 de la loi du 3 octobre 1940* »⁶⁸⁰. Les règles sont donc posées pour la composition des assemblées locales et de ce fait, toute personne identifiée comme juive au regard des critères vichystes, ne saurait exercer une quelconque fonction d'élu local. Dans l'hypothèse, peu probable, où un élu aurait échappé aux mailles du filet chargé de ce tri, l'article 19 de cette loi du 16 novembre 1940 suscitée vient rappeler que : « *Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un cas d'exclusion prévu par la présente loi, est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet [...]* ». Il convient de noter que seul l'environnement municipal est évoqué et que le système départemental n'est pas inclus dans la loi précitée alors même que les conseillers généraux sont des élus locaux, en tout cas jusqu'à l'application de la loi du 12 octobre 1940.

Cet ensemble réglementaire est verrouillé de manière hermétique. La seule faille, pourrait-on avancer, consisterait dans la possibilité d'ester en justice devant la juridiction administrative pour un élu écarté ou démis d'office. Les articles 18⁶⁸¹ et 19⁶⁸² de la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux

⁶⁷⁷ Maurice Lagrange, maître des requêtes au Conseil d'État, favorable aux idées de la Révolution nationale, chargé de coordonner l'exclusion des Juifs de la fonction publique dans les ministères.

⁶⁷⁸ AN, F60 490, procès-verbal de la réunion du 16 décembre 1940 sur le statut des Juifs, p. 22., cité in Laurent Joly, *Vichy dans la "solution finale", histoire du commissariat général aux questions juives 1941-1944, op. cit.*, p. 91.

⁶⁷⁹ Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, JOEF du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075.

⁶⁸⁰ *Ibid.*, article 14 de la loi. C'est nous qui soulignons.

⁶⁸¹ « *Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un cas d'exclusion prévu par la présente loi, est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation dans les conditions prévues au paragraphe 2 de l'article suivant* ».

⁶⁸² « *Toute personne remplissant les conditions pour être inscrite sur la liste de présentation et être nommée membre du conseil municipal, a le droit d'arguer de nullité la nomination des membres dudit conseil. La*

offrent cette possibilité. Cette démarche est une possibilité mais elle reste virtuelle. A notre connaissance, il n'existe pas de jurisprudence du Conseil d'État faisant référence à un dossier relatif à ce type de contestation⁶⁸³. Eût-elle existé, l'issue de la délibération n'aurait fait aucun doute et le rejet de la demande était acquis d'avance. Cette affirmation se fonde d'une part sur le positionnement des conseillers d'État obligés à prêter serment au chef de l'État⁶⁸⁴ mais également sur leur refus à remettre en cause et à désavouer un dispositif juridique signé de la main du maréchal Pétain⁶⁸⁵.

Le Conseil d'État se distingua plutôt par un zèle interprétatif. En effet, sollicité par le Secrétaire d'État au Ravitaillement qui s'interrogeait, pour l'application du texte, sur les éléments de distinction qu'il convenait d'utiliser selon que les Juifs occupent une activité de fonctionnaire titulaire ou celle d'agents auxiliaires ou contractuels, le Conseil émit un avis le 12 décembre 1940 : « *Le texte de la loi [du 3 octobre 1940] est clair : il n'est pas possible de considérer que son article 3 s'applique ou non selon que celui qui l'exerce est placé ou non sous le régime juridique général des fonctionnaires. C'est seulement de l'analyse des fonctions elles-mêmes que peut être trouvée une base pour l'application de la loi ; il apparaît que l'intention du législateur a été d'interdire aux juifs l'accès et l'exercice de toutes les fonctions de nature à conférer une influence ou une autorité quelconque* »⁶⁸⁶. Cette assemblée de (hauts) magistrats n'a pas cillé dans son interprétation et, dans sa logique, est allée au-delà en rassemblant dans une sphère d'exclusion toutes les fonctions publiques désormais inaccessibles aux Juifs. Fort de cette caution juridique (qui a été obtenue sans réticences ni difficultés), le gouvernement de Vichy pouvait se considérer légitime et légitimé dans l'application de sa politique discriminatoire. Cet avis fut précieux car il fut cité dans une circulaire du 22 septembre 1941 adressée aux préfets par Maurice Sabatier, secrétaire général pour l'administration du ministère de l'Intérieur : « *L'avis du Conseil d'État basé sur la loi du 3 octobre 1940 précisait que l'intention du législateur avait été d'interdire aux juifs l'accès et l'exercice de toutes les fonctions publiques [...] Cette interprétation de la loi permettait encore aux juifs d'accéder à certains emplois subalternes. La loi nouvelle [le statut des Juifs du 2 juin 1941] concerne non seulement les titulaires d'une fonction mais encore d'un emploi. [...] je vous informe qu'aucun israélite, s'il ne bénéficie des exceptions expressément prévues par la loi, ne peut être employé à quelque titre que*

réclamation est portée devant le conseil de préfecture qui statue sans frais. Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application du présent article, en ce qui concerne la procédure et les délais de recours ».

⁶⁸³ « [...] le contentieux du Statut des Juifs n'a représenté qu'une trentaine d'arrêts sur une période (avril 1942-août 1944) au cours de laquelle le Conseil a rendu près de deux mille décisions », cité in Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, op. cit., p. 322.

⁶⁸⁴ Acte constitutionnel n° 9 du 14 août 1941 relatif au serment de fidélité pour les magistrats, JOEF du 16 août 1941, p. 3438.

⁶⁸⁵ Voir Jean Massot, op. cit.

⁶⁸⁶ Avis n° 224.011 du Conseil d'État, commission instituée pour l'examen des questions concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, 12 décembre 1940, AN AJ38 119, cité in Marc-Olivier Baruch, *Servir l'État français, L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 138.

ce soit dans une administration ou un service public exploité en régie ou concédé, ni même dans une entreprise subventionnée »⁶⁸⁷. Ce mode d'application de la loi est relevé par Laurent Joly : « *la loi du 2 juin 1941 a en pratique frappé les personnels les plus modestes de la fonction publique* »⁶⁸⁸. Dans cette optique, des indications précises sont transmises aux maires. Ainsi, le préfet du Var détaille, dans une circulaire adressée aux maires⁶⁸⁹, les modalités à mettre en œuvre : « *L'article 3 de cette loi [du 2 juin 1941], en effet, vise non seulement les titulaires de fonctions susceptibles de conférer une autorité quelconque mais encore les titulaires d'emplois subalternes ainsi que les personnes occupant des emplois dans des entreprises subventionnées ou concédées* »⁶⁹⁰.

Au regard de l'ensemble de ces critères, l'exclusion fut d'importance dans les rangs de la fonction publique : « *En quelques mois, rien que dans la fonction publique, dans la France entière toutes zones confondues, près de 3 000 fonctionnaires juifs, dont 750 environ en zone occupée – parmi lesquels 426 Juifs qui étaient rattachés à l'Éducation nationale – seront licenciés* »⁶⁹¹.

Pour les départements, aucune disposition ne fait de mention expresse quant à la qualité civile et juridique des personnes appelées à siéger. Avec la loi du 12 octobre 1940⁶⁹², c'est une commission administrative qui supplée l'assemblée du conseil général et ses membres sont nommés, selon l'article 4 de ladite loi, par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur. Il apparaît vraisemblable et logique, eu égard au dispositif législatif et réglementaire en cours, que ces commissions administratives ne comporteront ni juif, ni franc-maçon, ni communiste.

La lecture attentive de ces textes d'exclusion permet une analyse qui ne laisse aucun doute pour la situation des Juifs exerçant des fonctions d'élu. Mais à aucun moment, il n'est précisé que les personnes exclues des fonctions d'élus ne puissent rester électeurs, tout au moins pour les élections locales. Hypothèse d'école, certes, compte tenu du fait qu'aucune élection locale, ou nationale, n'a eu lieu entre 1940 et 1944. Il reste que cette possibilité juridique et civile n'est pas écartée.

⁶⁸⁷ AN AJ38 119, cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français, L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., pp. 147-148.

⁶⁸⁸ Laurent Joly, « L'administration de l'État français et le statut des juifs du 2 juin 1941 », *Archives Juives*, 2008/1, Vol. 41, p. 26.

⁶⁸⁹ « *Archives départementales du Var, 2W 35, circulaire du préfet du Var aux maires du département, 22 octobre 1941* », cité in Laurent Joly, « L'administration de l'État français et le statut des juifs du 2 juin 1941 », op. cit., p. 38.

⁶⁹⁰ Laurent Joly, « L'administration de l'État français et le statut des juifs du 2 juin 1941 », op. cit., p. 28.

⁶⁹¹ Le chiffre exact est de 2 912 ; AN, AJ 38, 146, ministère de l'Intérieur, « Fonctionnaires et agents juifs licenciés en application de la loi du 3 octobre 1940 et de la loi du 2 juin 1941 », 23 mars 1942, cité in Renée Poznanski, *Les juifs en France pendant la Seconde Guerre mondiale*, Paris : Hachette référence (réédition), Collection Pluriel, 2012, p. 73.

⁶⁹² Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, JOEF du 13 octobre 1940, p. 5274.

L'éventail de l'exclusion, déjà très ouvert, va être élargi au regard d'une interprétation qui dépasse les textes et qui outrepassent de ce fait les possibilités d'application d'un texte déjà inique par son objet même : « *Par une lettre du 10 février 1941 au préfet de la Seine, il [Marcel Peyrouton, ministre de l'intérieur] donne une interprétation extensive des interdits professionnels : les agents "juifs" des compagnies concessionnaires de services publics, qui ne sont pas des agents publics, mais pourraient le devenir dans le déroulement normal de leur carrière de cadre, sont visés par le statut du 3 octobre [1940] et doivent être exclus* »⁶⁹³. Dans la même veine et afin d'ouvrir encore plus les capacités d'exclusion de la loi du 3 octobre 1940, une note gouvernementale du 16 février 1941 d'une part précise que « *l'intention du législateur a été d'interdire aux juifs l'accès et l'exercice de toutes les fonctions de nature à conférer une influence ou une autorité quelconque* » et d'autre part qu'« *il y a lieu de tenir compte même dans les emplois subalternes de la nature du service auquel collabore l'agent* »⁶⁹⁴. Conjugué avec les dispositions de la circulaire du 22 septembre 1941 précitée utilisant les conclusions du Conseil d'État, le dispositif de la note gouvernementale ne laissait plus aucune échappatoire aux Juifs.

Le texte initial du 3 octobre 1940 est remplacé en juin 1941 par une loi⁶⁹⁵ prenant en compte de manière extensive les professions relevant de la sphère professionnelle privée. Quant aux dispositions concernant la sphère publique, elles se font plus précises tout en reprenant les éléments essentiels du texte premier. Cela se traduit comme suit dans le texte de loi :

Art. 2. L'accès et l'exercice des fonctions publiques et mandats énumérés ci-après sont interdits aux Juifs :

1. *Chef de l'État, membres du Gouvernement, du Conseil d'État, du conseil de l'ordre national de la Légion d'honneur, de la cour de cassation, de la cour des comptes, du corps des mines, du corps des ponts et chaussées, de l'inspection générale des finances, du corps des ingénieurs de l'aéronautique, des cours d'appel, des tribunaux de première instance, des justices de paix, des tribunaux répressifs d'Algérie, de tous jurys, de toutes juridictions d'ordre professionnel et toutes assemblées issues de l'élection*⁶⁹⁶, arbitres.

2. [...], *fonctionnaires de tous grades attachés à tous services de police.*

Ce dernier point n'est pas sans importance. En effet, quelques semaines auparavant, la loi du 23 avril 1941⁶⁹⁷ a modifié l'administration de rattachement des personnels de

⁶⁹³ Denis Broussolle, *op. cit.*, p. 127

⁶⁹⁴ Note gouvernementale (Secrétariat général à la vice-présidence du Conseil) du 16 février 1941, cité in Denis Broussolle, *op. cit.*, pp. 138-139.

⁶⁹⁵ Loi du 2 juin 1941 remplaçant la loi du 3 octobre 1940 portant statut des juifs, *JOEF* du 14 juin 1941, pp. 2475-2476.

⁶⁹⁶ C'est nous qui soulignons.

⁶⁹⁷ Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, *JOEF* du 6 mai 1941, pp. 1917-1918.

police en étatisant ces personnels dans les communes de plus de 10 000 habitants. Les agents territoriaux des communes de moins de 10 000 habitants sont donc directement concernés par ce changement ainsi que ceux des communes de plus de 10 000 habitants, qu'ils aient déjà été étatisés ou qu'ils soient en passe de l'être. L'État et les collectivités locales ne pourront donc plus compter d'agent de police juif parmi leurs effectifs.

Il convient cependant de mentionner le fait que, par souci de légalité, les Juifs exclus de la fonction publique locale pourront percevoir une pension de retraite conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 2 juin 1941 : « *Art. 7. Les fonctionnaires juifs visés aux articles 2 et 3 sont admis à faire valoir les droits définis ci-après : 3° Les fonctionnaires des départements, communes ou établissements publics qui possèdent une caisse spéciale de retraites bénéficieront, avec jouissance immédiate, de la pension d'ancienneté ou de la pension proportionnelle fixée par leur règlement de retraites, s'ils remplissent les conditions de durée de services exigées pour l'ouverture du droit à l'une de ces pensions* ». La loi n'oublie pas les agents publics des collectivités locales. En se gardant de les omettre, ce texte indique précisément qu'il n'existe plus aucune chance pour les Juifs de bénéficier d'un espace dans la sphère publique qui soit exonéré de dispositions discriminatoires. Pour ces fonctionnaires locaux, L'État français se soucie alors d'une certaine forme de légalité eu égard aux années de service mais, sauf pour les personnes bénéficiant d'une longue carrière, l'attribution de ces pensions ne pouvait constituer qu'un apport financier peu élevé et ne représentait en aucune façon une compensation à leur exclusion décidée de façon inique.

CONCLUSION CHAPITRE 2

Forgé par les théories conservatrices et "décentralisatrices" formulées et développées par Charles Maurras, le nouveau régime va très vite s'organiser pour mettre en place ce qu'il estime être un cordon sanitaire afin de diffuser les préceptes de la Révolution nationale. Pour ce faire, il faut aller à la racine républicaine qui est jugée par Vichy comme à l'origine de nombreux maux dans la société française, à savoir le suffrage universel qui a permis l'installation d'assemblées locales considérées par Vichy comme des contre-pouvoirs politiques. C'est la raison pour laquelle ce type de suffrage ne doit plus, selon l'État français, être utilisé car il pervertit les représentations locales en leur attribuant une légitimité. De ce fait, les collectivités sont en mesure de revendiquer une autonomie dans leur mode de gestion. Le régime de Vichy, autoritaire par essence, ne veut plus de cette configuration locale. Il convient donc d'opérer un tournant rapide par une fracture juridique. Prenant comme prétexte que le pouvoir exécutif et les membres des assemblées locales ne doivent agir et s'exprimer que sur un plan technique, il importe qu'ils soient nommés par le pouvoir central.

Les prémices de ce cadre ayant été posées, il faut procéder à une épuration dans les rangs des personnes qui occupent des postes, élus comme fonctionnaires locaux, dans les collectivités. Il s'agit d'écarter tous ceux qui sont censés représenter un danger pour l'"ordre nouveau" : les francs-maçons, les communistes, les Juifs. Cette épuration se fera sous l'œil bienveillant, voire participatif des professionnels du droit. Ceux-ci, magistrats, universitaires, courbés devant le pouvoir vichyste, valideront ou accentueront par leurs décisions ou leurs commentaires le contenu des lois et décrets porteurs de processus discriminatoires.

Le régime de Vichy, installé en juillet 1940, opère une rupture radicale avec l'ordre institutionnel établi sous la IIIe République, qu'il s'agisse des structures nationales ou des collectivités locales. Ce changement fait suite au fracas de la guerre et de ses conséquences : l'exode, la désorganisation des administrations et des services publics, la désertion des hommes politiques et des agents publics. Mais pour violente qu'elle a été, cette rupture n'en a pas moins été annoncée. Des signes avant-coureurs se sont manifestés sur la fin de la IIIe République et notamment sur la situation des collectivités locales. La tension internationale, le pacte germano-soviétique, l'état de guerre ont entraîné le gouvernement Daladier⁶⁹⁸ à prendre de nombreuses décisions en matière de sauvegarde et de sécurité intérieure. Certaines de ces décisions constituaient une atteinte à l'autonomie locale. Le régime de Vichy a su alors s'emparer d'un dispositif établi pour des circonstances exceptionnelles, mais qui, avec Pétain et son entourage, deviendra un système pérennisé dans l'autoritarisme et la contrainte. Pour habiller et étayer ce système, Vichy va créer la Révolution nationale, habilitée à porter et développer les idées qui doivent constituer le socle du nouveau régime. Celui-ci demande au Conseil national, instance qui remplace le Parlement, de débattre et de faire des propositions quant à l'organisation institutionnelle du pays, tant nationale que locale.

Parallèlement, le gouvernement commence par supprimer le suffrage universel. Pour les collectivités locales, le mode de désignation des assemblées et de leur exécutif ne pourra plus être l'élection mais la nomination par le pouvoir préfectoral ou gouvernemental. Cette charge anti-démocratique contre l'autonomie des collectivités se double d'une politique d'exclusion et d'ostracisme à l'égard de ceux que Vichy considère comme des ennemis du régime : francs-maçons, communistes et Juifs.

Les préceptes de la Révolution nationale œuvrent ainsi à la construction de l'État français dans une France reconfigurée aux concepts maurrassiens. La diffusion des idées permet de teinter fortement les dispositions réglementaires d'une idéologie spécifique et d'orienter l'organisation territoriale selon un schéma propre à restreindre

⁶⁹⁸ Gouvernement Daladier du 10 avril 1938 au 20 mars 1940. Edouard Daladier exerce en même temps les fonctions de président du Conseil des ministres et ministre de la Défense nationale.

fortement l'autonomie des collectivités voire à les inscrire dans un système uniquement fondé sur la déconcentration.

Conclusion Titre I

Vichy ne s'est pas créé le 10 juillet 1940. Ce régime est l'objet d'un aboutissement, annoncé par de nombreuses dispositions posées et mises en œuvre dans les dernières années de la IIIe République. Vichy s'en est emparé et a intégré les règles les plus conservatrices que la République a promulguées, pressée qu'elle était de se protéger dans un environnement international qui devenait hostile. L'instauration du nouveau régime a été ainsi facilitée par cet état d'exception, devenu un mode de fonctionnement normal après juillet 1940. Le Conseil national de Vichy, censé remplacer le Parlement dont les chambres étaient « ajournées », s'est saisi des questions locales, en ignorant les départements de manière délibérée, en souhaitant la création de provinces et en valorisant les communes, confirmées, pour ces dernières, comme le socle territorial de référence « *cellule essentielle de la nation* »⁶⁹⁹. Dans ses délibérations, ce Conseil, loin d'être libéral, proposera cependant de conserver le principe du suffrage universel pour les communes. Ces recommandations resteront lettre morte dans la réalité du temps politique, malgré les dispositions du projet de constitution de 1941 qui proposent d'inscrire le suffrage universel pour les hommes et les femmes⁷⁰⁰. Ces mêmes dispositions sont reprises dans la constitution Pétain de 1944 qui intègre les collectivités locales en disposant que, pour les communes, le suffrage universel sera instauré. La démocratie locale reste donc limitée eu égard au dispositif mis en œuvre pour les collectivités locales.

Dans les faits, Vichy va faire feu de tout bois pour reprendre en main l'environnement local. Par un déluge de lois, de décrets et d'arrêtés, l'arme réglementaire sera terriblement efficace pour arriver aux fins recherchées : le nouveau gouvernement procède à une épuration sans précédent dans la fonction publique, d'État ou locale, autant pour la métropole que pour l'Algérie et les colonies. Les exclusions concernent les communistes, les francs-maçons mais également les femmes jugées indésirables dans la sphère publique. Vichy élargit le cercle des exclusions au critère « racial » par la mise en œuvre du statut des Juifs du 3 octobre 1940. Expression d'un pouvoir autoritaire fortement teinté de conservatisme, Vichy procède au remodelage de la sphère publique, d'État et locale, en n'hésitant pas, pour ce faire, à aller au-delà de la demande de l'occupant allemand. Cette attitude corrobore ainsi la théorie d'une politique autonome menée par le nouveau pouvoir⁷⁰¹.

⁶⁹⁹ Voir *supra* note 382.

⁷⁰⁰ Voir *supra* note 446.

⁷⁰¹ Voir *supra* Introduction Section 1.

Une fois posé, cet ensemble de dispositions impactera le milieu local pendant toute la période 1940-1944, en permettant à l'État français d'imposer sa vision autoritaire quant au fonctionnement des collectivités locales. Cette nouvelle donne induit un dispositif relationnel profondément modifié entre pouvoir central et représentations locales.

Titre II. Les impacts du corpus idéologique de Vichy sur l'organisation des collectivités locales et leurs relations avec l'État français : rupture institutionnelle avec le système républicain

La bataille des idées s'avère primordiale dans la mise en œuvre d'une idéologie comme Antonio Gramsci le rappelle avec le concept d'« hégémonie culturelle ». A ce titre, le régime de Vichy, sans aucun plan préformaté, a su creuser son sillon qui lui permettait de planter les graines d'un État omniprésent et tentaculaire. Ce régime constitue une forme d'aboutissement au regard de la dernière décennie de la IIIe République. En effet, les courants politiques conservateurs, fortement implantés et actifs, malgré la majorité politique qui porte le Front populaire au pouvoir, profitent de l'opportunité que leur offre le chaos institutionnel provoqué par les événements militaires. La première étape est aisément franchie avec le vote de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 qui adoube Philippe Pétain et lui attribue les pleins pouvoirs. La Révolution nationale, pénétrée des idées maurassiennes, va se diffuser dans la société française, soit de manière insidieuse, soit par la manière forte. Pour cela, elle sera secondée par le Conseil national, organe censé remplacer le Parlement. Certes, il peut agir sous forme de propositions mais il ne prend pas de décisions.

Ces propositions, couplées avec la volonté du nouveau pouvoir d'agir rapidement quant à l'organisation voulue pour les collectivités locales, permettent d'aboutir à un nouveau schéma pour le système local, en rupture complète avec l'organisation implantée depuis la monarchie de Juillet et plus tard les lois de 1871 et 1884. Le gouvernement de Vichy va remanier en profondeur l'organisation territoriale marquée du sceau républicain de la IIIe République (**Chapitre 1**). Mais ce ne sont que les prémices. Vichy, après cette refonte territoriale, utilise et manipule les collectivités pour les mettre au service de la Révolution nationale (**Chapitre 2**).

Chapitre 1. Une organisation territoriale démocratique remodelée par le pouvoir exécutif de Vichy

La construction et l'organisation des collectivités locales sont le fruit d'un long et lent processus depuis leur création, en 1789⁷⁰². La monarchie de Juillet a accordé la

⁷⁰² Le décret du 14 décembre 1789 érige en municipalités « toutes les communautés d'habitants » (paroisses, villages, bourgs) qui existent au moment de la Révolution française. L'article premier de ce décret est libellé comme suit : « *Les Municipalités actuellement subsistantes en chaque Ville, Bourg, Paroisse ou Communauté,*

personnalité morale aux départements et aux communes⁷⁰³. Avec la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, les communes bénéficient d'une armature juridique qui deviendra une référence. Les départements ont précédé avec la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, qui instaure le suffrage universel direct mais qui attribue le pouvoir exécutif au préfet, représentant de l'État. Mais ces avancées institutionnelles ont permis de redessiner le rapport des forces locales/centrales et sous la IIIe République, les collectivités prennent un poids grandissant dans la balance entre Paris et les territoires périphériques. Cette extension des forces locales sera telle que dans la période précédant la Seconde guerre mondiale, les derniers gouvernements de la IIIe République devront prendre des mesures afin de restreindre la liberté d'action de ces collectivités. Ainsi le décret-loi du 26 septembre 1939⁷⁰⁴ réinstaure une tutelle administrative sur les maires et les conseils municipaux. De même, les agents de la fonction publique locale sont soumis à un système dérogatoire du droit disciplinaire selon les dispositions du décret-loi du 18 novembre 1939⁷⁰⁵. Cette puissance acquise par les collectivités porte une ombre funeste au gouvernement de Vichy qui les identifie comme des contre-pouvoirs, et donc comme une réelle menace qu'il convient de contrer par un dispositif juridique contraignant (**Section 1**). De ce fait, afin d'asseoir son nouveau pouvoir, ce gouvernement procède alors à un remodelage du système local qui fait basculer une organisation décentralisée à un système déconcentré (**Section 2**).

Section 1. Des collectivités autonomes identifiées comme des contre-pouvoirs

Les collectivités locales ont toujours représenté une force politique et ce, depuis la Révolution française. En fonction des régimes politiques en place, communes et départements ont subi et vécu des modes d'organisation découlant de celui pratiqué au niveau national. Le Second Empire avait quelque peu malmené voire ignoré ces collectivités et ne leur avait pas permis un épanouissement apte à les amener à la majorité politique. La IIIe République a su prendre en considération ces collectivités et les a érigées comme des instances reconnues dans le paysage politique. Le dialogue, démocratique et républicain, était établi avec les représentations nationales, assemblées et gouvernement, et cette reconnaissance des collectivités en faisait des partenaires locaux productifs pour la prise en compte des transformations

sous le titre d'Hôtels-de-Ville, Mairies, Echevinats, Consulats, & généralement sous quelque titre & qualification que ce soit, sont supprimées & abolies ».

⁷⁰³ Voir *supra*.

⁷⁰⁴ Décret-loi du 26 septembre 1939 relatif aux pouvoirs de tutelle administrative sur les conseils municipaux et les maires en temps de guerre, *JO* du 27 septembre 1939, pp. 11770-11771.

⁷⁰⁵ Décret-loi du 18 novembre 1939 suspendant pendant la durée des hostilités certaines des dispositions applicables aux personnels des collectivités publiques et des services concédés, *JO* du 19 novembre 1939, pp. 13218-13219.

territoriales. Cette installation dans le paysage des années 1920-1940 a renforcé leur visibilité et les a constituées en véritables forces politiques voire d'alternance pour les départements. Dans cette histoire des collectivités, les communes, à ce moment, s'affirment en tant que démocratie locale, un système désavoué par le régime de Vichy qui n'aura de cesse de produire un environnement juridique pour les contraindre (§ 1). Quant aux départements, ils possèdent une arme d'opposition massive avec la loi Tréveneuc. Vichy en prend vite conscience en neutralisant les départements dans un premier temps. Le deuxième niveau d'intervention consistera à les ignorer et à les reléguer à un rang mineur de représentation (§ 2).

§ 1. L'encadrement de la démocratie communale par un arsenal juridique contraignant

Les communes constituent un socle local essentiel dans le paysage politico-administratif de la France de la III^e République. Leur positionnement s'est trouvé valorisé depuis les années 1870 et ces collectivités ont acquis peu à peu un statut, construit et solidifié par un processus décentralisateur généré par un libéralisme local caractéristique de la période (A). Si cette évolution était ancrée dans l'environnement républicain où elle a pu se développer, elle ne pouvait que se fracasser contre le régime autoritaire instauré par le gouvernement de Vichy. Celui-ci déclencha alors, dès son instauration, un tir de barrage juridique afin de pouvoir disposer des communes comme d'un instrument de sa politique (B).

A. L'évolution lente vers le libéralisme local au début de la III^e République

La III^e République a posé les principes fondamentaux de la décentralisation en France. La longévité de ce régime a permis d'enraciner profondément, et sur la durée, les dispositifs juridiques qui faisaient écho à une demande républicaine. Le point de départ de cette révolution décentralisatrice est constitué par la fracture historique de la défaite de l'Empire à Sedan en 1870. Ainsi que cela a déjà été précisé, les événements d'ampleur internationale impactent avec force l'organisation du pays. La République est proclamée le 4 septembre 1870 mais les lois constitutionnelles seront votées en 1875.

La fin du Second Empire, sous lequel les libertés locales ont été contraintes et malmenées, sonne le glas d'une organisation territoriale sous contrôle. L'autonomie locale commence à poindre dès l'année suivante avec la loi relative aux conseils généraux⁷⁰⁶. Ce texte qui est une première étape pour la majorité politique des

⁷⁰⁶ Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, *JO* du 29 août 1871, pp. 3041-3046.

départements indique d'une part dans son article 4 : « *Chaque canton du département élit un membre du conseil général* » et d'autre part précise dans l'article 5 : « *L'élection se fait au suffrage universel, dans chaque commune, sur les listes dressées pour les élections municipales* ». Mais le département reste une collectivité en devenir puisque selon l'article 3 : « *Le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le département* ». Cette première avancée marquera cependant le pas pendant plus d'un siècle jusqu'à la loi du 2 mars 1982 qui accordera, enfin, le pouvoir exécutif du département à son président élu. Il convient de noter que cette collectivité n'aura pas plus de succès sous le régime de Vichy, qui n'aura de cesse de vouloir minimiser sa présence dans le panorama territorial français⁷⁰⁷.

Mais, en 1872, les départements se voient confier une mission nationale importante par les dispositions de la loi Tréveneuc⁷⁰⁸. Celle-ci fait directement suite aux événements de 1870, lors desquels les pouvoirs publics, et notamment les assemblées nationales, ont été dans l'impossibilité de se réunir et d'agir. Quelque 70 ans plus tard, elle sera évoquée par les partisans de la France libre afin de démontrer l'absence de légitimité de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 et des actes qui ont suivi. Le gouvernement de Vichy, conscient de ce danger potentiel, annihilera toute possibilité d'intervenir pour les départements.

Les communes, quant à elles, suivent un parcours juridico-politique plus tortueux mais qui aboutira en 1884 à un véritable statut de collectivité locale. La première pierre est posée avec la loi du 14 avril 1871 (et donc pendant la période de la Commune⁷⁰⁹) qui fait adopter l'élection du maire par les conseillers municipaux. Cependant, cette loi, si elle précise que le maire doit être un élu municipal, opère une distinction entre petites et grandes communes. Pour celles qui comptent plus de 20 000 habitants, le maire et les adjoints restent nommés alors qu'ils sont élus pour les communes de moins de 20 000 habitants.

Ce principe sera remis en cause par la loi du 12 août 1876 pour être finalement rétabli avec la loi du 28 mars 1882⁷¹⁰ dont les dispositions de l'article 2 précisent : « *Les conseils municipaux appelés à élire des maires et adjoints seront convoqués à cet effet dans le délai de deux mois, à partir de la promulgation de la loi* ».

Tout ce traçage juridique permet d'identifier un cheminement dont l'orientation libérale amène logiquement à l'élaboration, au vote et à l'application de la loi du 5 avril 1884⁷¹¹. Mais si cette loi permet d'ancrer les communes dans un mouvement de décentralisation, elle se garde bien de couper le cordon avec le pouvoir tutélaire de l'État. Le texte de 1884 est clairement un texte de compromis dans lequel le conseil

⁷⁰⁷ Voir *infra* Partie I Titre II Chapitre 1 Section 1.

⁷⁰⁸ Loi Tréveneuc du 15 février 1872, *JO* du 23 février 1872, p. 1281.

⁷⁰⁹ La Commune de Paris qui dura du 18 mars au 28 mai 1871.

⁷¹⁰ Loi du 28 mars 1882 tendant à attribuer aux conseils municipaux, dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, la nomination des maires et des adjoints, *JO* du 29 mars 1882, p. 1697.

⁷¹¹ Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, *JO* du 6 avril 1884, pp. 1857-1868.

municipal est compétent pour sa zone géographique, selon l'article 61 : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* », mais dans le même temps, ces délibérations sont soumises à un contrôle étroit de la part du préfet. Le législateur a dû prendre en compte la demande républicaine d'une autonomie locale qui faisait suite aux années de l'autoritarisme du Second Empire. Le conseil municipal élit le maire qui exerce le pouvoir exécutif local en mettant en œuvre les décisions municipales. Dorénavant chargé des affaires communales, le maire doit prendre les mesures qui s'imposent dans les domaines confiés à la commune, et notamment pour la voirie (paragraphe 6 de l'article 68 de la loi). Enfin, le texte confie au maire la responsabilité de la sécurité publique avec l'article 91 : « *Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs* ».

Cette loi de 1884 constitue une référence pour l'autonomie des communes : « *Lorsqu'ils [les parlementaires] se prononcent en faveur d'une grande loi municipale – la "charte" du 5 avril 1884 –, ils consacrent l'autorité, une et irréductible, des maires, quelles que soient la taille de leur cité et l'ampleur de ses besoins* »⁷¹². D'une part, elle est issue de la IIIe République naissante qui a su donner cette impulsion décentralisatrice tant pour les communes que pour les départements et en ce sens, seul un régime politique configuré aux critères démocratiques au niveau national pouvait élaborer une organisation posant des principes décentralisateurs essentiels aux collectivités locales. D'autre part, elle a su montrer toute la solidité de sa charpente juridique initiale puisqu'elle a perduré jusqu'en 1940, pendant toute la durée de la IIIème République. Certes, la loi fut amendée et modifiée mais la structure conserva son corpus originel.

Un des textes de référence dans le domaine de l'organisation territoriale fut établi en 1926 et développait autant les dispositions relatives à la décentralisation que celles de la déconcentration⁷¹³. Ce décret-loi marque l'importance accordée à ces domaines ne serait-ce que par l'aspect quantitatif du texte qui y consacre 10 pages dont un rapport de 4 pages qui met en évidence tout ce que les textes originels de 1871 et 1884 véhiculaient en matière de blocages et de freins aux initiatives locales : « *[...] l'empreinte originelle est restée encore trop rigidement marquée sur la législation, qui règle les pouvoirs de veto de l'administration ministérielle et préfectorale à l'égard des corps élus du département et de la commune* »⁷¹⁴. C'est reconnaître, par ces propos, la légitimité des assemblées locales, conférée par le suffrage universel, assemblées qui ne sauraient continuer à fonctionner sous le « veto » du pouvoir central. Car, outre le

⁷¹² Emmanuel Bellanger, « Le maire au XXème siècle, ou l'ascension d'une figure "sympathique" et "intouchable" de la République », *Le Seuil, Pouvoirs*, 2014/1, n° 148, p. 17.

⁷¹³ Décret-loi du 5 novembre 1926 relatif à la décentralisation et à la déconcentration administratives, *JO* du 7 novembre 1926, pp. 11889-11899.

⁷¹⁴ Rapport préliminaire au décret-loi du 5 novembre 1926 relatif à la décentralisation et à la déconcentration administratives, *JO* du 7 novembre 1926, pp. 11889-11899.

principe tutélaire constaté, le contrôle excessif ne peut que mener à des dysfonctionnements ou des retards dans l'application des décisions : « *Les formalités méticuleuses du contrôle administratif, en superposant à l'approbation préfectorale la décision supérieure de l'autorité ministérielle, aggravent les retards de solutions ou de décisions que l'intérêt public a raison de souhaiter plus rapides* »⁷¹⁵. Eu égard à ces constats, et au contexte d'après-guerre, le temps d'une vague décentralisatrice s'impose dans le paysage politique : « [...] *le Gouvernement estime que l'heure est venue de réaliser une double œuvre de décentralisation et de déconcentration administratives, dont le geste hardi est commandé par le labeur même, que notre nation déploie pour son redressement* »⁷¹⁶. Le texte n'oublie pas les mesures de déconcentration présentées comme des mesures d'allègement, en parallèle des dispositions accentuant le dispositif décentralisateur.

La partie relative aux départements montre une extension des pouvoirs des conseil généraux qui peuvent statuer sur toutes les affaires ayant un caractère départemental, ce qui « *confère à ces assemblées le pouvoir d'administrer les départements en toute liberté* »⁷¹⁷. Les départements pourront également se réunir en association pour la création et l'administration d'œuvres d'intérêt interdépartemental, ce qui pourrait préfigurer la mise en place de régions pouvant se constituer « *selon les besoins* »⁷¹⁸. Le décret propose également des mesures pour accroître les attributions de la commission départementale. Cependant, cette autonomie élargie du département reste encadrée par un pouvoir exécutif relevant du pouvoir d'État, à savoir le préfet. Cette collectivité, même si elle bénéficie de nouvelles mesures lui laissant plus d'initiatives, ne revêt pas complètement les habits de sa majorité.

Pour les communes, le champ est plus vaste quant aux possibilités d'intervention, du fait que la loi initiale de 1884 laissait plus de latitudes à ces collectivités. D'autre part, le conseil municipal désigne le maire qui détient et exerce le pouvoir exécutif. Dans cette volonté d'affirmer la place importante des communes, il était opportun de souligner le rôle qu'elles avaient tenu pendant la Première guerre mondiale : « *Il leur a fallu, notamment depuis 1919, reconstituer leurs services désorganisés, procéder à la réfection de leurs bâtiments et de leur voirie [...], rétablir l'équilibre compromis de leurs budgets et faire face à de nouvelles augmentations de charges* »⁷¹⁹.

Et, de ce fait, elles ont gagné leur légitimité en assurant l'organisation de l'environnement communal : « *La guerre et l'après-guerre ont affirmé l'aptitude et le droit des communes dans la création et la direction de tous les services publics destinés*

⁷¹⁵ Rapport préliminaire au décret-loi du 5 novembre 1926 relatif à la décentralisation et à la déconcentration administratives, JO du 7 novembre 1926, pp. 11889-11899.

⁷¹⁶ *Ibid.*

⁷¹⁷ *Ibid.*

⁷¹⁸ *Ibid.*

⁷¹⁹ *Ibid.*

à assurer la vie économique et sociale de la cité »⁷²⁰. Il reste cependant que cette autonomie acquise ne peut s'exercer que dans un cadre juridique qui sera bordé par le contrôle de l'État : « *Le régime légal des communes doit être, en principe, la liberté et le droit de disposer d'elles-mêmes, sous réserve des pouvoirs de contrôle de l'État et de ses représentants [...]* »⁷²¹.

Dorénavant, les communes pourront intervenir dans de nombreux domaines auparavant soumis à l'approbation préalable de l'autorité supérieure : acquisition d'immeubles, constructions nouvelles, changement d'affectation des propriétés communales, réunion de deux ou plusieurs communes situées sur le même canton. Dans l'organisation de la vie communale, le maire aura désormais l'opportunité de réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile, sans avoir à prévenir le préfet et de lui indiquer les motifs de la réunion.

De manière liée, en matière de déconcentration, le principe de subsidiarité a été retenu comme mode de gestion avec deux chapitres qui lui sont consacrés. L'un fait état des diverses attributions ministérielles transférées aux préfets, l'autre recense les attributions des préfets transférées aux sous-préfets.

L'organisation des collectivités locales impliquait la prise en compte de la situation des agents de la fonction publique locale. En effet, pour ces derniers, les règles de gestion étaient des plus disparates. Pendant cette période de la IIIe République, au lendemain de la Première guerre mondiale, les parlementaires s'attachèrent à consolider l'environnement juridique des collectivités en posant les premières bases statutaires pour les agents des communes. Une première loi du 23 octobre 1919⁷²² fixe le contour statutaire pour les communes de plus de 5 000 habitants où le conseil municipal doit déterminer les règles pour le recrutement, l'avancement et la discipline des agents communaux. Quelque 10 ans plus tard, ce principe est généralisé à toutes les communes avec la loi du 12 mars 1930⁷²³ puisqu'il doit s'appliquer « *dans toute commune où il existe des emplois communaux confiés, à titre permanent à un personnel exclusivement communal [...]* ». Cette volonté d'encadrement juridique d'une fonction publique locale s'avérait impérieuse au regard de la position du maire identifié comme le chef de l'administration communale mais également du fait de l'augmentation conséquente et continue de cette administration depuis le début des années 1900 : « *Dans les communes urbaines, le maire est devenu un employeur. En vertu de l'article 88 de la loi de 1884, c'est lui qui nomme son personnel dont les effectifs*

⁷²⁰ Rapport préliminaire au décret-loi du 5 novembre 1926 relatif à la décentralisation et à la déconcentration administratives, *JO* du 7 novembre 1926, pp. 11889-11899.

⁷²¹ *Ibid.*

⁷²² Loi du 23 octobre 1919 complétant l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 en vue de donner aux employés communaux des garanties de stabilité, *JO* du 26 octobre 1919, p. 11910.

⁷²³ Loi du 12 mars 1930 modifiant l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 en vue de donner aux fonctionnaires, employés et ouvriers communaux des garanties de stabilité, *JO* du 18 mars 1930, p. 2923.

augmentent considérablement durant l'entre-deux-guerres. Les "communaux" sont déjà plus de trois cent mille à la fin des années 1930 »⁷²⁴.

L'ensemble des dispositions précitées a permis de poser un paysage administratif décentralisé, ou en tout cas, une option décentralisatrice demandée par les acteurs locaux. Cette orientation, les gouvernements de l'entre-deux-guerres l'ont validée politiquement en intégrant de nombreuses dispositions favorables à l'autonomie des collectivités.

Ce système libéral construit depuis les débuts de la IIIe République a permis de nettes victoires locales en 1934 et 1935, marquées par la progression de la gauche et centre-gauche. Cette évolution dans la carte politique locale a constitué un tremplin pour la victoire du Front populaire de 1936. Ce républicanisme local ne pouvait que contrarier et inquiéter l'État français qui s'installe en 1940. Dans le but de s'affranchir de toute opposition locale, le nouveau régime met en place un véritable déluge réglementaire qui va contraindre les communes et stériliser leurs moyens d'action.

B. L'arsenal juridique de Vichy pour disposer des municipalités

Avant la bascule historique et politique de juillet 1940, le fait d'être sous un régime identifié comme une République a permis, depuis 1871 et 1884, le vote des lois qui ont concrétisé l'existence juridique⁷²⁵ des collectivités qui s'incarnaient alors dans la commune et le département. Cette reconnaissance a permis une lente maturation et au fil du temps, ces collectivités ont pu s'affirmer comme des entités qui ont su rechercher leur autonomie pour instaurer une démocratie locale. Mais cette évolution historique ne peut prendre racine que dans un territoire libre de toute contrainte extérieure. La déclaration de guerre du 3 septembre 1939 a pesé sur cet espace de liberté locale, notamment sur les représentations communistes eu égard à leur positionnement politique⁷²⁶. La peur de la Cinquième colonne a poussé le gouvernement français à un mouvement de défiance caractérisé qui l'a incité à dissoudre certaines de ces représentations locales : « *Dans le département de la Seine, les vingt-sept conseils municipaux communistes ont été remplacés en septembre 1939 par des délégations spéciales dont le nombre passe à trente-huit après la débâcle de*

⁷²⁴ Emmanuel Bellanger, « Le maire au XXème siècle, ou l'ascension d'une figure "sympathique" et "intouchable" de la République », *op. cit.*, p. 19.

⁷²⁵ Leur reconnaissance « politique » a longtemps été contestée (voir à ce propos Jean-Pierre Machelon, *op. cit.*) et elles ont été intégrées dans le texte constitutionnel, avant la IVe République en 1791 et 1848. Nous rappelons ici que le projet de Constitution Pétain de début 1944, jamais appliqué, avait intégré communes, départements et provinces dans son texte.

⁷²⁶ Décret-loi du 26 septembre 1939 relatif aux pouvoirs de tutelle administrative sur les conseils municipaux et les maires en temps de guerre, *JO* du 27 septembre 1939, pp. 11770-11771 ; décret-loi du 26 septembre 1939 portant dissolution des organisations communistes, *JO* du 27 septembre 1939, p. 11770 ; Décret-loi du 9 avril 1940 relatif aux sanctions administratives encourues par les fonctionnaires et agents des services publics ou concédés qui se livrent à une propagande de nature à nuire à la défense nationale, *JO* du 10 avril 1940, p. 2623.

l'été 1940 »⁷²⁷. L'ancrage dans la République est indéniable quant à la vie des collectivités mais il ne saurait méconnaître une situation de circonstances exceptionnelles. Cet avant-propos permet d'illustrer, que même en régime républicain, des restrictions peuvent se faire jour dans l'organisation des collectivités. Mais elles apparaissent motivées et elles restent exceptionnelles. Pour Vichy, il en fut tout autrement et ce qui était mesure exceptionnelle sous la IIIe République devint un mode de gestion pérenne.

Dans certaines déclarations et en théorie, le régime de Vichy s'est annoncé comme décentralisateur. D'aucuns, comme Thierry Maulnier (futur académicien en 1964), fustigent un État par trop présent : « *L'État qu'il faut réformer n'est pas seulement l'État irresponsable et faible, mais l'État envahisseur et tentaculaire ; si l'une des tares de l'État français est sa faiblesse interne et la puissance des coalitions illégales qui l'entourent [...], sa tendance centralisatrice et socialisante le pousse, d'autre part, à empiéter chaque jour davantage sur les privilèges naturels des individus* »⁷²⁸. Rejoignant Maurras, le manifeste ainsi libellé est un hymne à la décentralisation sans que le détail des procédures à mettre en place soit précisé. Mais ce souhait d'une demande de liberté pour les collectivités restera un vœu pieux. Dans les faits, il s'agit bien de la mise en place d'un système plus que contraignant pour les communes et les départements. Identifiées comme des contre-pouvoirs par le gouvernement dirigé par Philippe Pétain⁷²⁹, ces collectivités doivent être mises en ordre de marche pour diffuser et imposer les idées de la Révolution nationale, référence idéologique du nouveau régime. Cet ordonnancement sera possible par l'élaboration et l'application de nombreux textes, véritable arsenal juridique pour mener la guerre d'intimidation contre les communes. Ce dispositif, le gouvernement l'élabore dès les premières semaines de son installation et dès lors le pouvoir exécutif dispose d'une puissance réglementaire qui place les collectivités, ici les communes, dans un lien de dépendance hiérarchique.

Pour une efficacité maximale, l'action concertée envers les collectivités se devait d'être coordonnée au niveau local par le représentant de l'État. « *Empereur au petit pied* » tel que le qualifiera Napoléon dans le *Mémorial de Sainte-Hélène*, le préfet retrouve dans cette période de Vichy tous les pouvoirs de ses prédécesseurs de 1800. Ainsi, la loi du 16 novembre 1940⁷³⁰ dote le préfet d'un pouvoir de substitution dans le cas d'un maire indocile ou négligent, quant à la mise en œuvre d'actes prescrits par la loi ou pour des mesures d'intérêt national ou communal⁷³¹. Le préfet peut alors intervenir

⁷²⁷ Michèle Rault, *op. cit.*, p. 420.

⁷²⁸ Thierry Maulnier, cité in François-Georges Dreyfus, *op. cit.*, p. 37.

⁷²⁹ Philippe Pétain a été chef de l'État français et président du conseil des ministres jusqu'au 17 avril 1942. Le 18 avril, Pierre Laval lui succède dans cette dernière fonction en qualité de chef du gouvernement.

⁷³⁰ Loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie, *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6075.

⁷³¹ Le maire a toujours eu cette double casquette : représentant de la commune mais également agent de l'État.

personnellement ou nommer un délégué spécial pour appliquer la disposition en question. Les termes plus que généraux de cet article 2 laissent une très grande marge d'appréciation dans l'ensemble des situations à traiter : « *Dans le cas où le maire refuse ou néglige de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, ou de prendre une mesure d'intérêt national ou communal, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial* ». A part la mise en demeure, "*après l'en avoir requis*", qui peut être faite par tout moyen, y compris le téléphone (article 3 de la loi), le préfet n'a pas à motiver sa procédure. Le préfet peut également prendre l'initiative lorsqu'il y a vacance dans les fonctions de maire (suppléé provisoirement par le premier adjoint) en désignant pour le remplacer un délégué choisi parmi les membres du conseil municipal (article 5 de la loi). Le pouvoir du préfet est encore élargi par les lois des 13 novembre 1941⁷³² et 4 octobre 1943⁷³³. La première de ces lois lui permet une intervention dans les communes de moins de 2 000 habitants par l'autorisation de choisir le remplaçant du maire dont les fonctions étaient vacantes et ce, « *parmi les personnes étrangères au conseil municipal* »⁷³⁴. La deuxième loi reprend le même principe en y ajoutant les fonctions d'adjoint pour les personnes à remplacer. La dernière loi intervenant dans ce domaine de gestion des collectivités est datée du 7 avril 1944⁷³⁵ et elle autorise le préfet, lorsque l'administration de la commune n'est plus possible (impossibilité de constituer et réunir un conseil municipal ou une délégation spéciale), à nommer un délégué spécial extraordinaire pour une durée maximale de trois mois, reconductible une fois, et dont les compétences s'exercent uniquement pour les actes d'administration conservatoire et urgente. Ce mandat de délégué cesse dès la reconstitution d'un conseil municipal.

Dans la gradation des actes, l'intervention se déplace un cran plus haut que le préfet, à savoir le ministre pour la révocation des élus municipaux mais également pour la dissolution de l'assemblée municipale⁷³⁶. Sans que cela soit cité dans le texte, il est évident que l'intervention ministérielle est déclenchée par une alerte du préfet.

Pour la révocation des élus municipaux, qu'ils soient maires, adjoints ou conseillers municipaux, la loi du 16 novembre 1940, dans son article 4 précise que « *pour des motifs d'ordre public* », la décision est prise par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur. Il semble logique de comparer cette loi à celle du 14 novembre 1940⁷³⁷ relative à la démission d'office des élus. Il est possible de s'interroger sur la

⁷³² **Loi du 13 novembre 1941 modifiant l'article 5 de la loi du 16 novembre 1940 relative** au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, *JOEF* du 28 novembre 1941, p. 3114.

⁷³³ **Loi du 4 octobre 1943 portant modifiant de l'article 5 de la loi du 16 novembre 1940 relative** au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure modifiée par la loi du 13 novembre 1941, *JOEF* du 17 octobre 1943, p. 2690.

⁷³⁴ C'est nous qui soulignons.

⁷³⁵ Loi du 7 avril 1944 **complétant la loi du 16 novembre 1940 relative** au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, *JOEF* du 12 avril 1944, pp. 1049-1050.

⁷³⁶ A titre de comparaison, on peut évoquer la procédure actuelle de dissolution d'un conseil municipal : voir *supra* Partie I Titre I Chapitre 1.

⁷³⁷ Loi du 14 novembre 1940 relative à la démission d'office des conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux, *JOEF* du 1^{er} décembre 1940, p. 5914.

concomitance des dates pour ces deux textes et sur le fait de savoir si c'est l'effet d'une précipitation ou d'une absence de coordination. Cela pourrait être interprété comme un tir de barrage destiné à réduire la surface juridique des collectivités pour empêcher son expression politique. Ce qui, au bout du compte, a été le cas.

On peut noter, en effet, un parallèle entre ces deux lois et leur finalité. La loi du 14 novembre 1940 déclare démissionnaires les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement et les conseillers municipaux pour des motifs d'ordre public et d'intérêt général alors que la loi du 16 novembre 1940 cite les seuls élus municipaux (maires, adjoints et conseillers municipaux). L'arbitraire constitue le lien commun entre ces procédures et le seul fait d'utiliser les motifs précités est suffisant pour justifier l'éviction des édiles concernés. La seule nuance à constater est apportée par la conséquence liée à l'exclusion initiale. Si la démission d'office (loi du 14 novembre 1940) n'entraîne pas de sanction connexe, la révocation (loi du 16 novembre 1940) emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et d'adjoint (la fonction de conseiller municipal n'est pas citée) pour une durée de six ans, selon les dispositions de l'article 4 de la loi, et ce pour les communes de moins de 2 000 habitants⁷³⁸. Pour les autres communes, aucune précision n'est apportée. Il est vrai que cette disposition n'aurait su avoir une incidence compte tenu du fait que le conseil municipal est nommé, pour les communes de plus de 2 000 habitants, selon les dispositions de l'article 12 de la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux.

Pour les communes de moins de 2 000 habitants, pour lesquelles le principe de l'élection subsistait, elles ne furent pas concernées car aucune élection ne fut organisée pendant la période 1940-1944. Tout au plus peut-on s'abandonner à un moment de politique-fiction si l'on considère le projet de constitution que Pétain voulut promulguer début 1944 et qui en fut empêché. Dans le titre consacré aux collectivités, le suffrage universel était rétabli pour l'élection des assemblées locales⁷³⁹.

La révocation concerne les élus à titre individuel. La loi du 16 novembre 1940 (relative au pouvoir de substitution) permet également de sanctionner un conseil municipal en tant que tel et là aussi, pour des motifs d'ordre public (article 6 de la loi). Dans ce cas, l'arrêté est également pris par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur. Celui-ci nomme une délégation ministérielle qui « *reste en fonction jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal* » selon l'article 7 de cette même loi. Pour un régime autoritaire, cette notion de « *motifs d'ordre public* » semble pouvoir se développer à l'infini de ses prétentions politiques.

⁷³⁸ La loi du 5 avril 1884 (article 86) est beaucoup moins sévère puisque la révocation entraîne l'inéligibilité aux fonctions de maire et d'adjoint pendant une année à compter du décret de révocation.

⁷³⁹ Voir *infra* Partie II Titre I Chapitre 2.

Cette première salve, avec l'application des lois de novembre 1940, fut très efficace au regard du nombre d'arrêtés parus au Journal officiel et ce dès la promulgation de ces deux lois⁷⁴⁰.

Mais là ne s'arrête pas l'offensive contre les collectivités et les personnes qui les incarnent par leur mandat d'élu. Il s'agit de mettre en place, pour l'ensemble du territoire, un dispositif contraignant aux mailles resserrées. La loi du 28 juin 1941⁷⁴¹ complète la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution et autorise, outre la révocation, une mesure de suspension temporaire de trois mois envers le maire, les adjoints et les conseillers municipaux⁷⁴², par arrêté du préfet. Mais cette loi apporte également un ajout à celle du 14 novembre 1940 relative à la démission d'office des élus locaux, bien que cette dernière loi ne soit pas citée dans les visas. Dans la loi initiale du 14 novembre 1940, seuls les conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux étaient concernés. La loi du 28 juin 1941 ajoute, dans l'article 1^{er}, les maires et les adjoints aux conseillers municipaux dans les élus susceptibles d'être l'objet d'une mesure de démission d'office : « *Pour des motifs d'ordre public, le maire, les adjoints et les conseillers municipaux peuvent être suspendus par arrêté du préfet pour un temps qui n'excédera pas trois mois ; ils peuvent être révoqués par arrêté du ministre secrétaire d'État à l'intérieur. En outre et pour les mêmes motifs, les maires et les adjoints, quelle que soit la population de la commune dans laquelle ils exercent leur charge et les conseillers municipaux des communes de plus de 10.000 habitants peuvent être déclarés démissionnaires d'office par arrêté du ministre secrétaire d'État à l'intérieur, le préfet peut, dans les mêmes conditions, déclarer démissionnaires d'office les conseillers municipaux des communes comptant 10.000 habitants et au-dessous* ». On peut s'interroger sur les dispositions concernant les conseillers municipaux puisqu'elles figuraient déjà dans l'article 2 de la loi du 14 novembre précitée.

L'ensemble du dispositif juridique et son application zélée allaient porter un coup fatal à la décentralisation en devenir telle qu'elle a été imaginée et vécue sous la IIIe République. Malgré son armature constituée⁷⁴³, le mode d'organisation territoriale en vigueur à ce moment-là n'a pas pu être un rempart contre la déferlante autoritariste qui a emporté la République. Comment aurait-elle pu l'être alors que le pouvoir instauré à Vichy, avec l'assentiment du Parlement, entérinait le pouvoir autocrate

⁷⁴⁰ Lois des 14 et 16 novembre 1940.

⁷⁴¹ Loi du 28 juin 1941 portant modification des articles 4 et 7 de la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie, *JOEF* du 19 juillet 1941, pp. 3030-3031.

⁷⁴² Dans la loi du 5 avril 1884 (article 86), cette disposition concernait les seuls maires et adjoints et ce pour une durée d'un mois.

⁷⁴³ Même si la décentralisation de la IIIe République apparaît modérée au regard de la conception actuelle.

confié à un seul homme. Le régime local, dans son contenu, n'avait plus rien de décentralisé, car il était devenu l'image du pouvoir central.

Selon les mots de Charles Eisenmann, la définition de la décentralisation repose sur plusieurs éléments : « 1° la décentralisation administrative consiste à donner à des autorités à compétence "locale" des pouvoirs d'action, donc d'abord de décision, indépendantes des autorités centrales (ou centralisées) ; 2° ces pouvoirs ne leur appartiennent réellement, l'indépendance d'action ne leur est véritablement garantie, que si elles sont aussi assurées de leur "indépendance personnelle" envers les autorités centrales ; 3° l'idée de donner aux autorités locales des pouvoirs d'action indépendante des autorités centrales exclut l'attribution à celles-ci de toutes prérogatives leur permettant d'imposer directement leur volonté personnelle quant aux décisions à prendre, mais aussi de toutes prérogatives leur permettant d'opposer cette même volonté aux décisions de l'autorité locale ; en bref, elle exclut tout pouvoir discrétionnaire "sur les actes", ou, plus généralement, sur l'action de l'autorité locale [...] ; 4° l'indépendance personnelle des autorités locales n'est complète que si l'autorité centrale ne se voit attribuer aucun pouvoir discrétionnaire concernant soit la désignation, soit la révocation des autorités locales, soit même leur situation de fonction en général, et notamment la prise de décisions disciplinaires de tout degré qui les frappent »⁷⁴⁴.

Dans un jeu de miroir inversé, du positif au négatif, l'organisation locale mise en place par Vichy ne correspond plus à aucun des critères ci-dessus exposés. Certes, les structures ont survécu et on trouve toujours des communes et des départements. Il existe encore des conseils municipaux, des maires et des adjoints. Laval a voulu réhabiliter les conseils généraux en août 1942⁷⁴⁵ en leur réattribuant une apparence d'autonomie⁷⁴⁶. Mais peut-on toujours nommer ces instances des collectivités locales ? Au regard des développements présentés, nous optons pour une appréciation négative à la question posée.

Les communes ont ainsi été contraintes par un dispositif juridique resserré, foisonnant et complexe qui laissait peu d'échappatoires dans cet engrenage réglementaire. Elles n'ont pas eu le choix et ont dû se plier à la nouvelle configuration voulue par Vichy. Les départements vont vivre l'expérience inverse sous forme de délaissement juridique et politique eu égard à leur possibilité de s'opposer au pouvoir en place.

⁷⁴⁴ Charles Eisenmann, « Problèmes d'organisation de l'administration », Cours de droit administratif, t.1, LGDJ, 1982, pp. 278-279., cité in Vincent Aubelle, Nicolas Kada (Dir.), *Les grandes figures de la décentralisation ; De l'Ancien Régime à nos jours*, Berger-Levrault, 2019, pp. 277-278.

⁷⁴⁵ Loi du 7 août 1942 portant institution de conseils départementaux, JOEF du 27 août 1942, p. 2922.

⁷⁴⁶ Voir *infra* Partie I Titre II Chapitre 1 Section 2.

§ 2. Une opposition potentielle des départements à l'État français muselée par un pouvoir montrant sa volonté d'ignorer cette collectivité

La vie politique locale s'est fortement développée pendant la IIIe République, période pendant laquelle le département a été institutionnalisé dans son fonctionnement par la loi de 1871⁷⁴⁷. Un an plus tard, en 1872 avec la loi Tréveneuc, cette collectivité s'étoffe dans sa représentation politique et prend une dimension nationale, apte à s'opposer à un pouvoir central jugé illégitime (A). Le régime de Vichy a pris la mesure de ce danger potentiel et œuvrera, dans son action réglementaire, à écarter le département du paysage administratif français (B).

A. La loi Tréveneuc : l'arme des départements pour contrecarrer le pouvoir de Vichy

La loi Tréveneuc, du nom du député Henri Tréveneuc, votée en 1872⁷⁴⁸, appelée parfois « *constitution Tréveneuc* »⁷⁴⁹, attribue aux conseils généraux la possibilité de prendre les mesures pour le maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal, et ce dans le cas où le Parlement serait empêché de se réunir, et donc interdit de fonctionner en tant qu'assemblée législative.

Cette loi doit être replacée dans son contexte historique. La France a été le théâtre d'une guerre en 1870 et les institutions n'avaient pas été alors en mesure d'exercer leurs prérogatives⁷⁵⁰. Dans les débats parlementaires qui précèdent le vote, les interventions sont explicites et notamment celle du député Duchatel à l'Assemblée nationale, le 15 janvier 1872 : « *Que voulons-nous ! Nous voulons qu'à l'avenir le pays tout entier ne se trouve pas livré sans moyen légal de résistance à la merci d'un coup [...] de force, tenté par un homme ou par quelques hommes [...]* ; nous voulons qu'en

⁷⁴⁷ Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, JO du 29 août 1871, pp. 3041-3046.

⁷⁴⁸ Loi du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles, JO du 23 février 1872, p. 1281.

⁷⁴⁹ « *Certains membres de la doctrine dont Esmein, Hauriou estiment cette loi abrogée par les lois de 1875, d'autres dont Duguit, Simon, ou plus récemment Roland Drago, Michel Lascombe la considèrent encore en vigueur* », cité in Bicentenaire du département de Tarn-et-Garonne, « Genèse, formation, permanence d'une trame administrative », actes du colloque tenu les 13 et 14 mars 2008 à l'auditorium du Centre universitaire de Tarn-et-Garonne, à Montauban, dans le cadre des manifestations de commémoration du bicentenaire de la création du département, sous la direction de Philippe Delvit, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2008, « La loi Tréveneuc ou l'improbable apothéose des conseils généraux » de Didier Guignard, p. 351.

⁷⁵⁰ Cette configuration historico-politique servira pour l'élaboration de l'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958.

cas de violence faite à la nation dans la personne de ses représentants, la nation puisse avoir recours à la personne d'autres de ses mandataires d'un ordre hiérarchique différent, c'est-à-dire aux conseillers généraux »⁷⁵¹. Il convient ainsi de bâtir une structure légale qui pallie l'impossibilité d'agir de l'Assemblée nationale dans l'hypothèse où, arbitrairement, le pouvoir exécutif ne reconnaisse plus la légitimité du Parlement⁷⁵².

Le général de Gaulle, chef de la France libre, s'est emparé très tôt de cet argumentaire juridico-constitutionnel pour fonder son action de manière légitime. Dès le 27 octobre 1940, il fait paraître un manifeste⁷⁵³ dans lequel il indique : « *Il faut donc qu'un nouveau pouvoir assume la charge de diriger l'effort français dans la guerre. Les événements m'imposent ce devoir sacré [...] Pour m'assister dans cette tâche, je constitue à la date d'aujourd'hui un Conseil de Défense de l'Empire* ». Afin de parachever ce premier socle institutionnel, le 16 novembre 1940, il publie une « *Déclaration organique complétant le manifeste du 27 octobre 1940* »⁷⁵⁴. Et le premier texte figurant en visa de cette déclaration est la loi Tréveneuc : « *-Vu la loi du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles* ». Pour appuyer le fondement légitime et légal de son intervention, le général de Gaulle utilise, dans le corps du texte, la référence à cette loi : « *Qu'à défaut d'un Parlement libre et fonctionnant régulièrement, la France aurait pu faire connaître sa volonté par la grande voix de ses Conseils généraux ; que les Conseils généraux auraient même pu, en vertu de la loi du 15 février 1872, et vu l'illégalité de l'organisme de Vichy, pourvoir à l'administration générale du pays, mais que ledit organisme, par soi-disant décret du 20 août 1940, leur a interdit de se réunir et que par la prétendue loi du 12 octobre 1940, il les a remplacés par des commissions nommées par le pouvoir central* ».

Dans ce contexte de guerre, le chef de la France libre considère que les départements et leur représentation auraient pu jouer un rôle de premier plan pour constituer une légitimité démocratique ou en tout cas pour préparer le retour à une administration légale du pays. En ce sens, il entend démontrer la valeur constitutionnelle du département. Ce point de vue est partagé par Albert Lanza : « *Déjà dans la déclaration organique complétant le manifeste de 1940, le général de Gaulle reprochait au*

⁷⁵¹ Olivier Pluen, *Journal du Droit Administratif (JDA)*, 2016, Dossier 01 « État d'urgence » (dir. Andriantsimbazovina, Francos, Schmitz & Touzeil-Divina) ; Art. 24.

⁷⁵² Il existe des précédents : « *[...] la substitution des conseils généraux à une Assemblée nationale défailante [a] déjà fait l'objet de plusieurs textes* », cité in Guillaume Protière, *La puissance territoriale, contribution à l'étude du droit constitutionnel local*, thèse droit public, Université Lumière Lyon II, 2006, p. 159. L'un des textes cités est l'ordonnance royale du 11 mars 1815 qui convoquait les conseils généraux.

⁷⁵³ Manifeste du 27 octobre 1940 relatif à la direction de l'effort français dans la guerre, lancé de Brazzaville, *JOFL* n°1 du 20 janvier 1941, p. 3.

⁷⁵⁴ Déclaration organique du 16 novembre 1940 complétant le Manifeste du 27 octobre 1940, *JOFL* n°1 du 20 janvier 1941, p. 4.

Gouvernement de Vichy de ne pas avoir utilisé la loi Tréveneuc, ce qui confirmait indirectement le rôle constitutionnel de la division départementale »⁷⁵⁵. Cette approche est corroborée par l'analyse de Guillaume Protière : « *Le principal reproche adressé à la proposition Tréveneuc par ses opposants tient à la politisation des conseils généraux, inhérente à la fonction supplétive qui leur serait reconnue [...]. Outre l'aspect éminemment politique de telles assertions, les conséquences juridiques de ce phénomène sont, de notre point de vue, extrêmement intéressantes* , en ce qu'il participe, pour la première fois, à l'admission d'une nécessaire organisation verticale du pouvoir dans l'État »⁷⁵⁶.

La loi Tréveneuc n'était pas qu'une vue de l'esprit pour les Français de Londres et les représentants de la France libre ne sont pas restés inactifs dans leur volonté de promouvoir une intervention des conseils généraux : « *[...] la possibilité d'appliquer la loi Tréveneuc fut en effet avancée par les commissions londoniennes dès septembre 1942* »⁷⁵⁷.

Dans ce texte du 16 novembre 1940, le département constitue le ferment juridique et institutionnel sur lequel repose l'argumentation de son auteur : c'est par le biais de cette institution locale qu'il est possible de remettre en cause le gouvernement installé à Vichy et qu'il est loisible de contester la légitimité de la décision prise par les Chambres de donner le pouvoir au maréchal Pétain. Situation exceptionnelle où, à un niveau de collectivité territoriale, il apparaît possible d'être en mesure de peser sur le destin d'un pays voire sur la guerre mondiale, en permettant à la France libre d'être reconnue, identifiée et légitimée comme représentation nationale. Ce ne sera pas le cas au regard des événements que l'on connaît car la France libre cheminera différemment pour asseoir et élaborer tous ses éléments de légitimité. Il n'empêche que la loi Tréveneuc constitue bien la première pierre constitutionnelle sur laquelle s'appuiera le général de Gaulle dans la reconquête républicaine du territoire.

Ici, c'est la collectivité qui permet cette recherche et cette réactivation de légitimité, par un processus identifié et présenté par Didier Guignard : « *[...] l'État va concevoir et utiliser le local comme élément de résolution de certaines crises politiques [...]* »⁷⁵⁸. Dans l'emploi des termes, cet auteur va même encore plus loin dans le concept d'instrumentalisation : « *Attraction ou plus exactement attirance entre l'État et ses*

⁷⁵⁵ Albert Lanza, *L'expression constitutionnelle de l'administration française*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque du droit public », n° 148, 1984 (Préface de J. Boulouis), p. 557.

⁷⁵⁶ Guillaume Protière, *La puissance territoriale, contribution à l'étude du droit constitutionnel local*, op. cit., p. 165. C'est nous qui soulignons.

⁷⁵⁷ Réunion du 19 septembre 1942 de la commission de réforme de l'État, A.N. 72 AJ 546, cité in Bastien Hervé, « Alger 1944, ou la révolution dans la légalité », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 37, N°3, Juillet- septembre 1990, pp. 429-451, p. 443.

⁷⁵⁸ Didier Guignard, « Réflexions sur la relation collectivités territoriales - crise : un singulier retour de balancier », in Jacques Larrieu (Dir.), *Crise(s) et Droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ - Lextenso Editions, Collection : Travaux de l'IFR, 13, 2012, p. 187.

collectivités territoriales (possessif oblige et explique) qui manipule des collectivités objets pour résoudre ses crises »⁷⁵⁹.

L'appel aux départements en termes de support institutionnel fut également le fait du concurrent du général de Gaulle, à savoir le général Giraud dans l'optique de la Libération. En effet, le 17 mars 1943, Giraud adressait une lettre à de Gaulle dans laquelle il propose la création d'un comité exécutif qui remettrait « *ses pouvoirs au Gouvernement provisoire qui, dès la libération du pays, sera constitué en France selon la loi du 15 février 1872* »⁷⁶⁰. La concurrence s'exerçait entre ces deux personnages, mais ils se rejoignent ici dans une référence commune.

Mais d'autres sont intervenus encore plus tôt que le général de Gaulle. Les départements d'outre-mer géographiquement éloignés de la métropole ont été les premiers à réagir et à s'opposer à l'esprit de défaite ambiant : « *En effet, en juin-juillet 1940, les élus de la Troisième République aux Antilles, c'est-à-dire les Conseils généraux exigèrent à la quasi-unanimité le ralliement immédiat aux côtés de la France libre* »⁷⁶¹. A titre d'exemple, on peut citer l'action et l'intervention de Paul Valentino, alors conseiller général du canton de Pointe-à-Pitre (du 25 mai 1937 au 30 décembre 1940)⁷⁶². Dès le 17 juin 1940⁷⁶³, il annonce qu'il va demander au conseil général de la Guadeloupe d'appliquer la loi Tréveneuc et le 1^{er} juillet, il réitère sa demande en session extraordinaire. Un peu plus tard, en 1943, ce sont les départements d'Algérie qui vont se manifester : « *En 1943, les Conseils généraux d'Algérie auront l'idée de faire jouer la loi Tréveneuc et de prétendre que l'assemblée des conseillers généraux d'Algérie peut tenir lieu d'assemblée nationale provisoire* »⁷⁶⁴. Si les départements métropolitains semblent complètement anesthésiés par la situation qui leur est imposée, il n'en est pas de même hors métropole.

Il est vrai que cette année 1943 a vu l'installation des infrastructures de la France libre en Algérie. Ainsi, dès le 1^{er} avril 1943, une mission de la France combattante, dirigée par le général Catroux, s'installe à Alger. Elle précède l'arrivée du général de Gaulle le 30 mai 1943. Ce dernier constitue sans tarder le Comité français de Libération nationale (CFLN) le 3 juin 1943⁷⁶⁵.

⁷⁵⁹ Didier Guignard, « Réflexions sur la relation collectivités territoriales - crise : un singulier retour de balancier », *op. cit.*, p. 187.

⁷⁶⁰ Olivier Pluen, *Journal du Droit Administratif (JDA)*, 2016, *op. cit.*, p. 187.

⁷⁶¹ Éric T. Jennings, *La dissidence aux Antilles (1940-1943), Vingtième siècle, Revue d'histoire*, octobre-décembre 2000, n° 68, p. 55.

⁷⁶² Il sera ensuite député de 1945 à 1955 puis de 1967 à 1968.

⁷⁶³ Il serait donc le dissident historique avant l'homme de l'appel du 18 juin.

⁷⁶⁴ Michèle Cointet-Labrousse, *Vichy et le fascisme*, *op. cit.*, p. 48.

⁷⁶⁵ Ces éléments chronologiques sont repris de l'ouvrage de Michèle et Jean-Paul Cointet, *La France à Londres*, Bruxelles : Éd. Complexe, Paris : diff. Presses universitaires de France, Collection : Questions au XXe siècle, 1990, pp. 258-259.

En outre, l'article 6 de la loi Tréveneuc permet de disposer de l'administration et des fonctionnaires pour la mise en œuvre des décisions prises par l'Assemblée temporaire composée par les délégués des conseils généraux : « *Les décisions de l'Assemblée des délégués doivent être exécutées, à peine de forfaiture, par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de force publique* ». On imagine la force active que peuvent constituer « *tous les fonctionnaires* ». Dans cette configuration, les fonctionnaires d'État mais également la fonction publique locale sont concernés, même si cette dernière ne bénéficie d'un statut, élaboré par Vichy, qu'à partir de septembre 1943. Autrement dit, les personnels des infrastructures ministérielles ainsi que les agents des collectivités locales, doivent « *à peine de forfaiture*⁷⁶⁶ », et en fonction du principe hiérarchique, non seulement obéir aux ordres de l'Assemblée temporaire mais également mettre en œuvre ses décisions. Le terme de forfaiture est un mot qui a des implications fortes puisqu'il est considéré comme un crime. Mais dans l'hypothèse d'une application de la loi Tréveneuc, il apparaît difficile d'envisager que la loyauté envers le pouvoir de l'Assemblée temporaire puisse être partagée par tous.

Le danger potentiel, représenté par cette loi Tréveneuc qui permet de remettre en cause et d'écartier un pouvoir illégitimement instauré, a été très vite perçu par l'État français. Les départements, fer de lance d'un possible bouclier institutionnel, sont rapidement muselés par deux textes successifs. Le premier interdit les réunions extraordinaires des conseils généraux dès le 18 août 1940⁷⁶⁷. Le second, pris le 12 octobre 1940, décrète la suspension de ces conseils⁷⁶⁸.

La pérennité de la loi Tréveneuc suivra un avenir contrasté, notamment dans le fait qu'elle n'a pas été retenue dans la codification du code général des collectivités territoriales : « *La commission supérieure de codification a, par ailleurs, choisi de ne pas codifier certains textes, sans pour autant en proposer l'abrogation. Tel est notamment le cas de la loi dite Tréveneuc du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles qui -répondant à la situation créée par une dissolution irrégulière de l'Assemblée nationale- autorise les conseils généraux à se réunir de plein droit sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département* »⁷⁶⁹. La loi n'est pas retenue pour la codification mais elle n'est pas abrogée. Elle conserve donc, de ce fait, une valeur juridique.

⁷⁶⁶ La définition de la forfaiture relève d'une loi du 16 février 1810, promulguée le 26 février 1810 : « *Tout crime commis par un fonctionnaire public dans l'exercice de ses fonctions est une forfaiture* ». Le terme a disparu du code pénal depuis le 1^{er} mars 1994. Il fut employé par Gaston Monnerville, président du Sénat (du 9 décembre 1958 au 2 octobre 1968) pour qualifier la procédure du référendum, utilisée par Charles de Gaulle en 1962 pour modifier le mode d'élection du président de la République.

⁷⁶⁷ Loi du 18 août 1940 modifiant l'article 24 de la loi du 10 août 1871, *op. cit.*

⁷⁶⁸ Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *op. cit.*

⁷⁶⁹ Séance du 18 octobre 1995, session ordinaire du Sénat de 1995-1996, rapport sur le projet de loi relatif à la partie législative du code général des collectivités territoriales.

Cette possibilité d'action à l'initiative des départements ne laissait pas d'inquiéter le gouvernement de Vichy comme en témoignent les premières mesures contraignant cette collectivité prises très tôt avec la loi du 18 août 1940 qui suspendait les sessions des conseils généraux. Cette première loi fut suivie par de nombreux actes qui, peu à peu, amoindriront la visibilité du département.

B. La volonté de Vichy de réduire la place du département dans le paysage politique français

Vichy n'a eu de cesse de montrer sa défiance envers les départements. Les ministres en personne redoublaient d'initiatives et de zèle dans le but de pourfendre cette collectivité : « *Les conseils généraux ont été supprimés, sur intervention de Bouthillier⁷⁷⁰, ministre des Finances, qui dénonçait âprement la prépondérance locale, conquise dans ce cadre par certains parlementaires* »⁷⁷¹. Il ne fut pas le seul à intervenir dans le débat. Un autre ministre s'engageait également dans l'œuvre de démantèlement des collectivités locales : « *Rapport de l'ambassadeur allemand Abetz du 8 octobre 1940, sur sa rencontre avec Marcel Peyrouton : "Le ministre de l'Intérieur, Peyrouton, m'informa qu'il envisageait la dissolution des conseils municipaux, des conseils généraux et des conseils d'arrondissement [...]"* »⁷⁷². Le ton est donné avec ce mot d'ordre et il apparaîtra alors difficile de conserver un semblant d'autonomie pour les structures qui subsistaient, quel que soit d'ailleurs le nom qui leur était attribué. L'architecture départementalisée du pays est évoquée dans les motifs de la loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux⁷⁷³ et ne laisse pas augurer d'une suite heureuse que le pouvoir voudrait laisser à cette institution : « *L'organisation administrative de la France, fondée sur la division du pays en départements, a résisté depuis un siècle et demi à de nombreuses transformations politiques [...]*. Cette organisation séculaire ne saurait donc entièrement disparaître. Elle n'est cependant plus adaptée aux tâches nouvelles qu'imposent les circonstances »⁷⁷⁴. Pour paraphraser Gabriel Garcia Marquez, il s'agit là de la chronique d'une mort annoncée, mais à petit feu. Le département, création de 1789, n'a plus lieu d'être et ne saurait survivre dans un environnement vichyste. Ce dernier peut s'appuyer sur le contexte de

⁷⁷⁰ Yves Bouthillier a été ministre des Finances du 10 juillet 1940 au 24 février 1941 puis ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances du 25 février 1941 au 18 avril 1942.

⁷⁷¹ Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 924.

⁷⁷² Cité par Jacques Alibert, *Treize années noires*, L'Harmattan, 2001, 224 p., p. 133, cité in Bénédicte Vergez-Chaignon, *op. cit.*, p. 491.

⁷⁷³ Loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux, *JOEF* du 22 avril 1941, pp. 1722-1723.

⁷⁷⁴ C'est nous qui soulignons.

guerre pour justifier et motiver le remodelage administratif qui veut privilégier une construction supradépartementale telle que la province.

Cette option apparaît justifiée pour les hommes politiques qui constituent Vichy car l'opinion publique fait peu de cas du département dans sa conception IIIe République : « *Témoignant de l'état d'esprit dominant, les synthèses du contrôle postal [...] ajoutent même en septembre [1940] que "la disparition du Sénat et de la Chambre a déclenché une certaine satisfaction dans l'opinion tandis que la non-convocation des Conseils généraux est passée presque inaperçue"* »⁷⁷⁵. Or, l'on sait l'importance que Pétain attachait aux bruits de la société civile, ce qui lui permettait, lorsque cela le servait, de justifier ses décisions⁷⁷⁶.

La mutation de conseil général en commission administrative puis en conseil départemental⁷⁷⁷ ne représentait qu'une succession d'étapes annonçant, pour et par le gouvernement de Vichy, un déclin du département jusqu'à ne plus l'intégrer et le reconnaître dans la représentation territoriale. En la matière, les références sont nombreuses.

Dès le 8 juillet 1940, dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle⁷⁷⁸ qui doit consacrer Philippe Pétain, le département fait figure de grand absent dans les références de Vichy : « *Le Gouvernement sait bien, d'ailleurs, que les groupes sociaux : famille, profession, communes, régions, existent avant l'État* ». Communes et régions sont citées alors même que les régions, comme entités administratives, n'existent pas encore. Les départements qui, eux, sont ancrés dans le découpage territorial ne font pas l'objet d'une citation. Le 8 juillet 1941, le chef de l'État prononce un discours introductif à la séance de la session du Conseil national chargée de l'étude et de l'élaboration d'une nouvelle constitution. Par deux fois, il va faire référence aux collectivités sans citer les départements : « *Un peuple est une hiérarchie de familles, de professions, de communes, d'administrations et de familles spirituelles, articulées et fédérées pour former une patrie. [...] La Constitution et les lois organiques qui la compléteront, que ce soient les lois communales ou provinciales [...] devront marquer nettement le degré de responsabilité afférent aux divers postes de la hiérarchie correspondante [...]* »⁷⁷⁹. La commune est à l'honneur dans les instances citées, comme référence qui peut être évoquée par le pouvoir vichyste du fait qu'elle a succédé aux paroisses de l'Ancien régime. Le département, né de la Révolution de 1789, ne peut être intégré, par ce fait, dans la construction territoriale voulue par le gouvernement de Vichy.

⁷⁷⁵ Fabrice Grenard et Jean-Pierre Azéma, *Les Français sous l'occupation*, Editions Taillandier, 2016, p. 33.

⁷⁷⁶ Voir note 311, p. 68.

⁷⁷⁷ Voir *infra* Partie I Titre II Chapitre 1.

⁷⁷⁸ Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle présenté par Pierre Laval, le 8 juillet 1940, devant la Chambre des députés et le Sénat. Le texte ne figure pas au Journal officiel.

⁷⁷⁹ Discours du Maréchal Pétain au début de la séance d'ouverture de la session du Conseil National du 8 juillet 1941, cité in Jean-Claude Barbas, *op. cit.*, p. 150 et p. 154.

Rappelons que le Conseil national n'a ni validé ni reconnu le département puisqu'il n'a fait l'objet d'aucune commission spécifique. Seules la commune et la province ont été soumises aux débats de commissions ad hoc.

Dans un autre domaine relevant de la gestion quotidienne, les départements ne sont pas identifiés. Ainsi, dans la prise en charge des frais de déplacement, les textes cités ne concernent que les communes⁷⁸⁰. Les présidents de conseil général, de même que les conseillers généraux ne sont pas cités dans les personnes éligibles à cette prestation financière. Celle-ci ne pouvant être attribuée sans texte, on ne peut que déduire que les personnes concernées prenaient en charge leurs déplacements publics et professionnels sur leurs deniers personnels. Ou que ce type de prestation leur était alloué sous un artifice juridique particulier. Mais, à notre connaissance, le département sous Vichy n'a fait l'objet d'aucun texte spécifique dans ce domaine des indemnités aux élus locaux.

A compter de 1943, le département semble sans avenir et n'est plus en mesure d'être un sujet d'actualité. A cet égard, on peut rappeler que la loi du 9 septembre 1943⁷⁸¹ qui régit les dispositions du premier statut de la fonction publique locale ne fait référence qu'à la commune. Les personnels des départements ne semblent pas juridiquement exister. Seul, le département de la Seine⁷⁸² est évoqué (article 14 de la loi) pour indiquer que le personnel des communes de cette collectivité bénéficie d'un statut particulier. Vichy méconnaît donc les départements et ne souhaite pas les retenir dans le champ local français. Le fait de ne pas identifier une fonction publique départementale n'est pas innocent. En effet, une collectivité ne saurait exister que par ses élus dont la fonction est d'impulsion par le vote des délibérations et de représentation par leur statut. La cheville ouvrière de ces collectivités est constituée par leurs effectifs et si les agents départementaux ne sont pas identifiés dans les textes faisant état des personnels locaux, cela prouve la fragilité de leur situation dans une collectivité déjà très amoindrie sur le plan organique. Tout cet ensemble combiné ne peut amener qu'à méconnaître à terme la collectivité départementale.

Pour illustrer encore plus cette volonté d'écarter le département du paysage administratif local, il faut montrer en quoi les courants politiques conservateurs justifient cette orientation. Entre le 10 et le 14 avril 1943, les mouvements favorables à Pétain se réunissent, sous son égide, lors des journées du Mont-Dore pour « *donner une armature idéologique et un contenu pratique à la Révolution nationale* »⁷⁸³. Les participants vont se scinder dans différentes commissions chargées de développer les

⁷⁸⁰ Voir *infra* Titre II Chapitre 2 Paragraphe 1.

⁷⁸¹ **Loi du 9 septembre 1943 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de la commune, JOEF des 13-14 septembre 1943, pp. 2414-2415.**

⁷⁸² La Seine est un ancien département français réorganisé en 1964. La zone géographique se répartit alors en 4 départements : Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

⁷⁸³ Antonin Cohen, « Vers la Révolution communautaire », *Rencontres de la 3^{ème} voie au temps de l'ordre nouveau, Revue d'histoire moderne et contemporaine*, T. 51e, No. 2 (avril-juin 2004), p. 144.

thématiques de référence du nouveau pouvoir : « Ces travaux ont porté à la fois sur l'analyse des maux dont nous souffrons, sur les mesures pratiques propres à y remédier, sur l'étude des idéologies nouvelles, sur l'élaboration d'une doctrine politique »⁷⁸⁴.

A l'issue des travaux des commissions, il se constitue un Conseil qui élabore un document intitulé « Déclaration des principes communautaires ». Ce Conseil, réuni les 12 et 13 juillet 1943, présente à Philippe Pétain et à Pierre Laval, à ce moment codirigeants du régime, cette « Déclaration »⁷⁸⁵, reprenant en les amplifiant les « Principes de la communauté »⁷⁸⁶ élaborés en 1941 par le chef de l'État français : « *“Les principes de la Communauté” que vous avez édictés ont inspiré les travaux auxquels vous avez bien voulu nous convier en vue d'étudier les fondements d'un État nouveau* »⁷⁸⁷. Ces principes communautaires, qui se veulent le fondement d'un programme politique, économique et social, abordent à deux reprises le thème des collectivités locales et à chaque fois, le département n'est pas cité. Ainsi en est-il du principe n° V : « *La société est une architecture de communautés pourvues d'une autonomie relative et possédant leur vie propre sous la protection et le contrôle de l'État. Les communautés essentielles sont : – la Famille, – l'Entreprise ou l'Exploitation, – la Corporation, – la Commune, – la Région, – la Nation et l'Empire* »⁷⁸⁸. Il en est de même dans le principe n° IX : « *La commune et la région sont des communautés territoriales subordonnées qui réunissent les communautés familiales et professionnelles vivant solidairement dans leur ressort* »⁷⁸⁹. La répétition de cet oubli, deux fois dans le même document, ne peut être fortuite. Pour Vichy, il s'agit bien, en tout cas en théorie, d'éliminer cette strate administrative intermédiaire entre la commune et la région. Pour exister, il faut nommer et identifier, ce qui n'est pas le cas pour le département.

Cette présentation peut apparaître de pure logique, dans la mesure où le département est une création de la Révolution de 1789. L'on sait toute la critique acerbe émanant des techniciens du gouvernement et le mépris dans lesquels les adeptes de la Révolution nationale tiennent cette institution locale. Les idées de Charles Maurras ont, en matière de territorialisation administrative, fécondé, ou réveillé les esprits les plus conservateurs chez lesquels elles ont trouvé un écho des plus favorables pour une représentation du territoire qui se réfère à l'Ancien Régime.

⁷⁸⁴ Antonin Cohen, « Vers la Révolution communautaire », *Rencontres de la 3^{ème} voie au temps de l'ordre nouveau, Revue d'histoire moderne et contemporaine*, T. 51e, No. 2 (avril-juin 2004), p. 149.

⁷⁸⁵ Voir annexe 1.

⁷⁸⁶ Voir annexe 2.

⁷⁸⁷ Antonin Cohen, *op. cit.*, p. 153.

⁷⁸⁸ « Déclaration des principes communautaires », cité in Antonin Cohen, *op. cit.*, document en annexe, pp. 159- 161. C'est nous qui soulignons.

⁷⁸⁹ *Ibid.*

L'approche du système des collectivités locales mis en œuvre par le régime de Vichy montre une volonté affirmée de réorganiser l'environnement territorial en le marquant d'un sceau très conservateur qui porte un coup d'arrêt au mouvement décentralisateur de la IIIe République.

Section 2. Un remodelage organique et institutionnel du système local : de la décentralisation à la déconcentration

Amorcé sous la monarchie de Juillet, le courant décentralisateur a été l'objet d'une dynamique conséquente et constante depuis 1871. Cependant, ce mode d'organisation a marqué le pas dans les dernières années de la IIIe République : « *Dans les années qui précèdent la seconde guerre mondiale, il n'est plus du tout question d'accroître les autonomies, municipales et départementales* »⁷⁹⁰. En se conformant à ce courant qui, désormais, freine les ardeurs décentralisatrices, le régime de Vichy se coule, opportunément, dans un moule dont l'orientation lui est favorable.

C'est donc sans surprise, que, sous un régime autoritaire, l'orientation centralisatrice devient un axe fort, selon Philippe Pétain, dans la structure organisationnelle du pays : « *La France ne peut être gouvernée que de Paris* »⁷⁹¹. C'était dit sans ambages. Centralisation et concentration doivent, selon le chef de l'État constituer la trame de base du pays pour son organisation politique et administrative. *A priori*, l'impératif asséné par Pétain est en cohérence avec l'ensemble de son discours où seul le chef décide et que l'entourage exécute, et ce en cercles concentriques avec les ministres, les départements ministériels, les départements avec les préfets et enfin les maires dans leurs circonscriptions communales. Cet ancrage dans une orientation fermée illustre les propos de Jean-Arnaud Mazères : « *Le local se trouve déterminé dans sa nature même comme représentation produite par l'État* »⁷⁹². Et dans le cas présent, la représentation est marquée par un phénomène centripète inversement proportionnel au mouvement décentralisateur de la fin de la IIIe République. La concentration et son corollaire, la déconcentration, sont désormais les mots et les principes qui s'appliquent et même, et surtout pour le mode d'organisation des collectivités locales. Dans les textes et bientôt dans les faits, cette dimension centralisatrice s'illustre sans ambiguïté. Les préfets sont consacrés en qualité de grands organisateurs et référents hiérarchiques pour le monde local : « *Le préfet exerce la tutelle des collectivités locales*

⁷⁹⁰ François Burdeau, *op. cit.*, p. 248.

⁷⁹¹ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message du 12 août 1941 au peuple français, p. 111.

⁷⁹² Jean-Arnaud Mazères, « Les collectivités locales et la représentation. Essai de problématique élémentaire », *RDP* 1990, p. 611.

*dans les conditions fixées par les textes régissant la matière »*⁷⁹³. Quand le terme de tutelle est évoqué et écrit, l'autonomie locale n'est plus de mise et les zones géographiques concernées deviennent tout au plus des circonscriptions administratives. Le pouvoir tisse sa toile réglementaire qui, peu à peu, vide de sa substance tout ce qui constitue une collectivité locale : « *C'est ainsi que l'année Darlan, où culmine la collaboration d'État à l'initiative de l'État français, marque également l'entrée en force des technocrates et une nette accélération du processus de centralisation et d'étatisation »*⁷⁹⁴.

Mais il reste que ce discours s'appuie également sur les préceptes maurassiens, très critiques sur le pouvoir de l'État et les contraintes qu'il fait peser sur le monde local et les collectivités qui l'incarnent. En 1898, Charles Maurras avait publié *L'Idée de la décentralisation* et selon lui : « *Qui voudra organiser notre Nation en devra recréer les premiers éléments communaux et provinciaux. Qui veut réaliser le programme nationaliste doit commencer par une ébauche de fédération »*⁷⁹⁵. Fidèle à cette référence, le régime de Vichy va s'appliquer, dans un premier temps, à « *recréer les premiers éléments communaux* ». Ceci est l'illustration d'un changement de paradigme par l'instauration de l'autoritarisme : le pouvoir élu n'est plus et cède la place au pouvoir nommé.

Cette évolution organique prend une tournure mitigée pour les communes où les structures de moins de 2 000 habitants conservent apparemment la possibilité de se renouveler par l'élection mais restent soumises finalement au système de la nomination déterminé pour les grandes villes (§ 1). Pour les départements, la réorganisation sera d'emblée uniforme, suivie d'un processus d'effacement continu et efficace (§ 2).

§ 1. Les communes : réglementation contraignante pour les grandes cités, système en trompe l'œil pour les petites municipalités

Alexis de Tocqueville, précurseur et visionnaire en matière d'organisation locale, avait posé un diagnostic pour les communes : « *Parmi toutes les libertés, celle des communes, qui s'établit si difficilement est aussi la plus exposée aux invasions du pouvoir [...] C'est l'action continue des lois et des mœurs, les circonstances et surtout le*

⁷⁹³ Article 5 de la loi du 23 décembre 1940 concernant les pouvoirs des préfets, *JOEF* du 25 décembre 1940, pp. 6258-6259.

⁷⁹⁴ Denis Peschanski, cité in Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, op. cit., pp. 259-260.

⁷⁹⁵ Charles Maurras, *L'idée de la décentralisation*, op. cit., p. 45.

temps qui parviennent à la consolider »⁷⁹⁶. Sur le premier constat, l'Histoire lui donne raison dans la configuration prise par les lois de Vichy pour l'organisation des collectivités locales et dans la manière dont les communes ont été « *exposées aux invasions du pouvoir* ».

Pour les communes, c'est la loi du 16 novembre 1940⁷⁹⁷ qui va poser le nouveau cadre de leur organisation et des modes de désignation de leurs membres. Cette loi précise, dans son article premier, que les dispositions présentées ne s'appliqueront que temporairement : « *A titre provisoire et jusqu'à ce qu'intervienne la refonte générale des lois et règlements relatifs à l'administration municipale, les dispositions ci-après entrent en vigueur* ». Cette refonte faisait partie des projets de réorganisation soumis à l'étude et à la réflexion du Conseil national. La réforme de l'administration municipale va être confiée à l'été 1941 (juin/juillet) à l'une des commissions du Conseil national. Cette instance, qui restera consultative, a été mise en place en lieu et place des deux Chambres par le gouvernement de Pétain, qui en choisit et nomme les membres⁷⁹⁸.

La commission désignée, chargée de la loi municipale, va débattre et à l'issue, proposer un certain nombre de principes organisationnels. Mais, malgré l'ensemble des propositions faites par cette instance, aucune réorganisation d'ampleur ne fut envisagée. Les communes resteront régies par la loi du 16 novembre 1940 précitée jusqu'à la fin du régime de Vichy, loi agrémentée par d'autres textes ponctuels pour adapter les dispositions initiales et œuvrer à tisser la toile réglementaire contraignante et privative de libertés. Il est vrai que cela facilita la tâche des hommes de Pétain, plus enclins à faire et défaire de façon arbitraire qu'à organiser des élections locales.

Dans les principes communautaires arrêtés par Philippe Pétain, le positionnement des collectivités locales dans l'organigramme administratif de la France était clairement affiché dans le principe n° IX : « *La commune et la région sont des communautés territoriales subordonnées qui réunissent les communautés familiales et professionnelles vivant solidairement dans leur ressort* »⁷⁹⁹. Le terme « *subordonnées* » est employé ici à dessein. Dans un langage juridique et administratif, il est tout à fait possible de le remplacer par celui de tutelle. Les collectivités désignées ont ainsi perdu toute autonomie et peuvent de ce fait, se couler dans le moule vichyste qui montre un recul historique dans la manière de porter atteinte au principe d'autonomie des communes.

⁷⁹⁶ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Tome1, Paris, Gallimard, « NRF », 1961, 2 volumes, 461 et 422 p. Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2001 pour Macintosh le 21 février 2002. Chapitre III Du système communal en Amérique, P. 64.

⁷⁹⁷ Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074- 6075.

⁷⁹⁸ Voir *supra* Partie I Titre I Chapitre 1.

⁷⁹⁹ « Déclaration des principes communautaires », cité in Antonin Cohen, *op. cit.* C'est nous qui soulignons.

Dans cette remise en question de la marche décentralisatrice opérée sous la IIIe République, les communes doivent plier sous un joug juridique particulièrement contraignant pour celles qui comptent plus de 2 000 habitants. Pour les autres qui conservent apparemment un espace de liberté électorale, les interventions du pouvoir seront plus diffuses mais tout aussi constantes (A). Cette approche conservatrice démontre les incidences de l'application d'un principe autoritaire sur le fonctionnement du milieu local (B).

A. Mise en œuvre réglementaire de l'organisation communale

En rejetant le libéralisme politique et en prenant des dispositions autoritaristes, le régime de Vichy va porter atteinte aux principes de la démocratie locale, notamment en accentuant la tutelle de l'autorité étatique. Déjà, le 20 septembre 1940, plusieurs décrets⁸⁰⁰ suspendent jusqu'à la fin des hostilités les conseils municipaux de Lyon, Marseille, Toulouse, Vienne, Montluçon et Montbeugny. Mais il s'agissait juste d'un préalable visant notamment 3 des plus grandes villes. Moins de 2 mois après, en novembre, le pouvoir vichyste réorganise le monde communal. Deux lois du 16 novembre 1940⁸⁰¹ posent un cadre restrictif qui encadre l'organisation communale de manière autoritaire en modifiant de manière radicale la loi initiale de 1884, le texte référent pour l'administration communale. La première loi est relative à la réorganisation des communes et différencie les modalités organisationnelles en fonction du seuil de 2 000 habitants. La seconde loi, qui s'applique à toutes les communes, développe les dispositions en matière de pouvoir de substitution de l'autorité préfectorale, et donc de l'État, sur les autorités locales. L'ensemble de ce dispositif juridique, de manière trompeuse, ne change rien pour les communes de moins de 2 000 habitants (1) mais procède à un remodelage complet pour l'organisation des communes au-delà de ce seuil de 2 000 habitants (2).

1] Un statu quo factice pour les communes de moins de 2 000 habitants

La loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux précise dans son article 1^{er} que les dispositions présentées ne s'exercent qu'à titre provisoire en attendant « [...] la refonte générale des lois et règlements relatifs à l'administration municipale ». Ce provisoire va durer jusqu'à la fin du régime. Dans sa présentation, cette loi maintient un principe démocratique pour les petites collectivités et retient un statu quo pour les communes de moins de 2 000 habitants. Le principe de l'élection apparaît donc réaffirmé pour les petites structures et donc pour les communes rurales.

⁸⁰⁰ Décrets du 20 septembre 1940, *JOEF* du 20 septembre 1940, pp. 5105-5106.

⁸⁰¹ Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux ; *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6074 et 6075. Loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie ; *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6075.

Il s'agit là de l'application du deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux et selon lequel : « *Dans les communes de 2 000 habitants et au-dessous, les dispositions légales et réglementaires relatives à l'élection du conseil municipal, du maire et des adjoints sont et demeurent en vigueur* ». Pour les quelque 38 000 communes de France, cela représente un chiffre de 35 000 collectivités potentiellement concernées par l'élection dans l'hypothèse de l'application du texte précité : « *Sur les 38 018 communes, 35 292 échappent à la nouvelle loi, les communes de la France profonde et rurale, dont l'électorat est réputé conservateur. 2 324 conseils municipaux auront été dissous au printemps 1942* »⁸⁰².

Pour ces communes de moins de 2 000 habitants, aucune règle nouvelle n'étant posée, ce sont les dispositions antérieures qui s'appliquent à savoir celles de la loi du 5 avril 1884⁸⁰³. Il convient d'en rappeler les éléments essentiels. Tout d'abord, il est indiqué dans l'article 11 que « *L'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune* » et selon l'article 14 que « *Les conseillers municipaux sont élus par le suffrage direct universel* ». L'article 76 précise ensuite que « *Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue* » et au besoin « *un troisième tout de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative* ». Le suffrage universel reste bien la référence pour ces 35 000 communes pour l'élection des conseillers municipaux, en tout cas sur le papier. Dans ces communes, le principe de l'élection reste inchangé, dispositif conforté par la loi du 21 mars 1941⁸⁰⁴ qui proroge, sans fixer de délai, le mandat des administrateurs élus et qui précise dans son article 2 : « *Un décret fixera la date à laquelle il sera procédé au renouvellement de ces conseils* ». Les termes employés laissent cependant une ambiguïté sur les modalités qui seront retenues pour ce renouvellement.

Mais aucune élection n'aura lieu entre 1940 et 1944. On peut rappeler que les dernières élections municipales avant-guerre ont eu lieu les 5 et 12 mai 1935. Le mandat municipal ayant été porté de quatre à six ans depuis 1929⁸⁰⁵, en modifiant l'article 41 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, les élections municipales suivantes, en tout cas pour les communes de moins de 2 000 habitants, auraient dû avoir lieu en mai 1941. Cela ne se réalisera pas, ni à ce moment précis, ni après sous le régime de Vichy. La démocratie locale, soi-disant préservée pour ces communes, va souffrir, comme pour les grandes villes, dans son expression et sa représentation : « *Le maintien des élections pour le recrutement des conseils municipaux, dans les communes de moins de deux mille habitants, ne doit pas faire*

⁸⁰² Dominique Durand, *Une histoire de la fonction publique territoriale*, Ed. La Dispute, 2004, p. 106.

⁸⁰³ Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, *JO* du 6 avril 1884, pp. 1857-1868.

⁸⁰⁴ Loi du 21 mars 1941 portant prorogation des pouvoirs des conseils municipaux des communes de 2 000 habitants et au-dessous, *JOEF* du 5 avril 1941, p. 1462.

⁸⁰⁵ Loi du 10 avril 1929 portant à six ans la durée du mandat municipal, *JO* du 12 avril 1929, p. 4314 ; cette modification a été présentée et commentée dans l'article suivant : Guillaume Marrel, Renaud Payre, « Le temps des maires. L'allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l'espace politique municipal », *Politix*, vol. 14, n°53, Premier trimestre 2001, Le temps des mairies, pp. 59-86.

illusion »⁸⁰⁶. Fidèle à ses dérives et ses penchants autoritaires, le gouvernement de Vichy va procéder à la suspension de très nombreux conseils municipaux, sous les prétextes les plus fallacieux : « *Dans les communes de moins de 2 000 habitants, non soumises à la loi du 16 novembre, le régime de Vichy allait utiliser d'une manière massive le procédé de la dissolution du conseil municipal [...] Nous avons relevé au Journal Officiel environ 1 800 dissolutions de conseils municipaux fin 1940, année 1941, jusqu'à avril 1942, époque de constitution du gouvernement Laval. Le rythme des dissolutions se ralentit alors sensiblement : 650 décisions, environ, de cette espèce, furent prise de mai 1942 jusqu'à la fin du régime de Vichy* »⁸⁰⁷. Ainsi, sous couvert d'une réglementation ayant apparemment préservé un système libéral pour les communes de moins de 2 000 habitants, Vichy s'est employé, à grand renfort de décisions réglementaires⁸⁰⁸, à plier ces collectivités à ses inflexions idéologiques.

2] Un remodelage organique sans suffrage universel pour les communes de plus de 2 000 habitants

Dans ces communes est instituée la nomination des maires, des adjoints et des conseillers municipaux par le pouvoir instauré par Vichy, local ou national.

Pour la désignation des membres du conseil municipal, une liste est établie par commune, avec un nombre de candidats double de sièges à pourvoir. Cette liste est établie par le maire nommé dans les communes de 2 001 à 50 000 habitants et par le préfet, sur avis du maire nommé, pour les communes de plus de 50 000 habitants. Pour les premières (2 001 à 50 000 habitants), le préfet procède à la nomination et pour les autres (plus de 50 000 habitants), c'est le secrétaire d'État à l'Intérieur qui dispose de cette compétence.

Soucieuse de représentation corporative, la loi a voulu que certains intérêts soient représentés dans le conseil municipal, tels que la famille, la profession ainsi que les organisations charitables. Les femmes ne sont pas oubliées dans l'ensemble de ces dispositions nouvelles. Pour la première fois, elles peuvent faire partie de l'organisation administrative municipale⁸⁰⁹, dont une obligatoirement sera chargée des œuvres d'assistance et de bienfaisance. Ainsi, le conseil municipal comptera « *obligatoirement parmi ses membres un père de famille nombreuse, un représentant des groupements professionnels de travailleurs, une femme qualifiée pour s'occuper des œuvres privées*

⁸⁰⁶ François Burdeau, *op.cit.*, p. 255.

⁸⁰⁷ Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 159.

⁸⁰⁸ Les chiffres susmentionnés sont détaillés *supra* dans le tableau figurant Partie I Titre I Chapitre 2.

⁸⁰⁹ Mais elles n'ont toujours pas le droit de vote ; pour mémoire, les femmes bénéficieront de ce droit avec l'ordonnance du 21 avril 1944 organisant le transfert des institutions en métropole et l'élection d'une Assemblée représentative provisoire, *JORF* du 22 avril 1944 et son article 17 dont les dispositions sont les suivantes : « *Les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes* ».

d'assistance et de bienfaisance nationales »⁸¹⁰. La famille étant une cellule essentielle sur laquelle s'appuie le nouveau régime, quoi d'étonnant à ce que le principe du double vote des pères de famille ait figuré dans plusieurs des projets de Constitution élaborés sous Vichy⁸¹¹.

La nomination des maires et des adjoints va se partager entre les préfets et le secrétaire d'État à l'Intérieur. Pour les communes de 2 001 à 10 000 habitants, le préfet exercera cette prérogative. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, le secrétaire d'État à l'Intérieur sera compétent pour cette nomination. La durée de mandat des membres nommés est la même que celle du conseil municipal, à savoir 6 ans. Cette fonction de maire est valorisée puisque c'est lui⁸¹² qui établit et présente la liste des conseillers à nommer dans les communes de 2 001 à 50 000 habitants. Il convient également de relever un point non négligeable de la loi du 16 novembre 1940 : pour le maire, on doit noter l'inversion qui est faite quant à la chronologie des événements. En effet, avec la loi de 1884, la désignation du maire est faite après l'élection du conseil municipal alors qu'avec les dispositions de la loi du 16 novembre 1940, le maire est nommé dans un premier temps avant le conseil municipal.

Ces nominations se veulent dépolitisées avec l'objectif de réduire et d'éliminer toute opposition locale potentielle qui pourrait émerger des centres urbains. C'est la raison pour laquelle ce critère démographique pour les communes de plus de 2 000 habitants ne concerne que les concentrations urbaines. Il est retenu par les auteurs du texte du 16 novembre 1940 par le fait que la gestion de ces communes urbaines doit être indépendante des intérêts particuliers, ceci induisant l'abandon du principe électif par le recrutement d'administrateurs compétents⁸¹³. Cette idée a été portée par l'amiral Darlan qui, en juin 1941 : « [...] a soutenu l'idée de désigner les maires dans un corps de fonctionnaires spécialisés, corps d'administrateurs des communes, pour mieux répondre à une difficulté grandissante des fonctions municipales »⁸¹⁴. Ce discours en vogue à l'époque s'appuie sur la technicité croissante que l'on attend des responsables locaux. Marcel Peyrouton, alors ministre de l'Intérieur, s'en explique comme suit dans ses souvenirs : « La loi du 16 novembre 1940 réintroduit une notion fondamentale née

⁸¹⁰ Article 13 de la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, JOEF du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075.

⁸¹¹ Ainsi l'article 6 du projet de la constitution Pétain de 1944 dispose que : « Les citoyens désignent librement par suffrage leurs représentants aux assemblées locales et nationales, ainsi qu'aux organismes professionnels et corporatifs. Sauf dans les élections de caractère professionnel, un suffrage supplémentaire est attribué aux chefs de familles nombreuses en raison de leurs responsabilités et de leurs charges ». Cette disposition est confirmée à l'article 21 : « [...] La loi fixe les autres conditions de l'électorat et de l'éligibilité. Elle institue le vote familial sur la base suivante : le père ou, éventuellement la mère, chef de famille de trois enfants et plus, a droit à un double suffrage. [...]. Les règles ci-dessus [...] sont applicables aux élections des conseil provinciaux, départementaux et municipaux ».

⁸¹² Voir *supra*.

⁸¹³ M.Nicolas, Semaine juridique 1^{er} mars 1942, La réforme municipale, Commentaire des lois du 16 novembre 1940.

⁸¹⁴ Dominique Durand, *op. cit.*, p.110.

de la nature même des choses et que la loi de 1884, par négligence ou par artifice, avait ignorée : la distinction entre les communes rurales et les communes urbaines. Le Maréchal s'efforçait de renforcer la paysannerie française, base et armature de notre peuplement. Il ne voulait pas, ou le moins possible, changer les habitudes de l'habitant des campagnes. Il tenait à lui réserver une part active de l'administration de ce terroir qui fut le plus souvent celui de ses ancêtres. Les communes urbaines, au contraire, doivent leur existence, ou en tout cas leur développement, à des circonstances en grande partie économiques. Et maintenant, la population s'en renouvelle au jour le jour. Leur gestion, du fait de leur extension, a des incidences qui dépassent le cadre municipal, affectant la région, voire la nation. De plus, l'administration des communes urbaines, au moins des plus importantes, exige chez ceux qui en sont responsables une culture générale, une expérience technique, l'indépendance absolue vis-à-vis des intérêts particuliers [...] »⁸¹⁵. Ce critère de compétence technique est mis en avant pour masquer la raison officielle qui consiste à dépolitiser les milieux locaux. L'article 15 de la loi du 16 novembre 1940 illustre cette orientation en interdisant aux membres d'un conseil municipal d'être en même temps membres d'assemblées nationales. Il n'était pas question que la politique nationale prenne place dans les assemblées locales. Mais, eu égard à l'acte constitutionnel n° 3, cette précision s'avérait superfétatoire dans le sens où la Chambre des députés et le Sénat étaient « ajournés » depuis le 11 juillet 1940.

A l'observation des réglementations différentes s'appliquant aux communes en fonction du seuil de 2 000 habitants, il est possible de s'arrêter dans un premier temps à la seule lecture des textes. Pour les communes dont le nombre d'habitants est inférieur à ce seuil, le vernis démocratique a été sauvegardé dans le libellé des dispositions de la loi du 16 novembre 1940. Mais la lecture du Journal Officiel, sur la période 1940-1944, montre qu'un nombre important de ces communes a été l'objet de suspensions et de dissolutions, suivi de la nomination d'une délégation spéciale, ainsi que des révocations concernant des maires et des adjoints. Dans ce cas, existe-t-il une différence majeure quant au résultat si l'on compare avec le dispositif mis en œuvre pour les communes de plus de 2 000 habitants où le maire, les adjoints et les conseillers municipaux sont nommés par le pouvoir exécutif vichyste. Pour ce dernier point, cela avait au moins le mérite d'être sans ambiguïté.

Pour continuer l'analyse comparative, certains points méritent d'être soulignés. Ainsi, pour les communes de plus de 2 000 habitants, les conseillers municipaux nommés sont des personnes « appartenant à l'un et l'autre sexe » selon l'article 14. L'article 13 précise en outre que « le conseil municipal compte obligatoirement [...] une femme qualifiée pour s'occuper des œuvres privées d'assistance et de bienfaisance nationales ». Ces dispositions ne concernent pas les communes de moins de 2 000 habitants puisqu'elles sont censées appliquer la loi du 5 avril 1884 qui ne reconnaît pas

⁸¹⁵ Marcel Peyrouton, *Du service public à la prison commune*, Plon, Paris, 1950, pp. 158-160.

les femmes comme politiquement majeures. Ces divergences amènent des distorsions quant à l'analyse juridique mais également dans la représentation de ces conseils. Un autre point qu'il importe de souligner est rappelé dans l'article 14 de la loi : « *Nul ne peut être conseiller municipal s'il ne possède la qualité française, à titre originaire, ou s'il ne peut faire partie d'une des assemblées visées à l'article 2 de la loi du 3 octobre 1940* ». Cette disposition n'est pas mentionnée pour les communes de moins de 2 000 habitants mais la loi du 3 octobre 1940 exclut les Juifs pour toutes les assemblées issues de l'élection.

L'approche organisationnelle d'un pays est toujours significative de l'orientation politique de son gouvernement. Les différentes lois précitées ont permis au gouvernement de Vichy de remodeler les structures communales à son gré. Ces décisions ont bouleversé un milieu local qui vivait dans la dynamique d'une décentralisation en marche. L'application d'un nouveau schéma communal a entraîné de nombreuses conséquences pour ces collectivités.

B. Une approche conservatrice de l'organisation des communes marquée par l'Histoire : de l'incidence du principe autoritaire sur le fonctionnement local

Traditionnellement, le concept de décentralisation se mesure à l'aune du mode de désignation des acteurs locaux et aux pouvoirs dont ils peuvent disposer sur la gestion des affaires locales. Certains événements viennent parfois bousculer l'ordonnement des règles en vigueur. Ainsi qu'il a été rappelé dans l'introduction, les conflits armés qui engagent la France engendrent le plus souvent, *a posteriori*, des changements politiques et au niveau local des bouleversements dans l'organisation des communes. Et ce fait est d'autant plus marquant lorsque la situation débouche sur l'instauration d'un régime autoritaire.

En matière de restrictions qui viennent percuter la démocratie locale, le régime de Vichy n'est pas spécialement innovateur. A titre d'exemples, on peut citer, après la défaite définitive de Napoléon à Waterloo le 18 juin 1815, la seconde Restauration qui a conduit au remplacement de maires. Précisément, c'est le 8 juillet 1815 que Louis XVIII prend une ordonnance enjoignant à tous les maires, mais également aux adjoints et conseillers municipaux, nommés par Napoléon, d'abandonner leurs fonctions et à leurs prédécesseurs de les reprendre à leur suite. Un autre rappel historique concerne Napoléon III : après le coup d'État du 2 décembre 1851, l'un des premiers décrets-lois de Louis-Napoléon Bonaparte rétablit les nominations des maires et des adjoints par le chef de l'État (communes de plus de 3 000 habitants) et par le préfet (communes de

moins de 3 000 habitants)⁸¹⁶. Les préfets avaient reçu dès le 2 décembre 1851 le droit de changer maires et adjoints, et de dissoudre les corps municipaux : « *Vous remplacerez immédiatement les juges de paix, les maires et les autres fonctionnaires dont le concours ne vous serait pas assuré. Dans ce but, vous demanderez à tous les fonctionnaires publics de vous donner par écrit leur adhésion à la grande mesure que le gouvernement vient d'adopter*⁸¹⁷. *Vous ferez arrêter immédiatement tout individu qui tenterait de troubler la tranquillité* »⁸¹⁸. L'Histoire peut parfois se répéter et le régime politique autoritaire instauré en 1851 s'est également illustré en ce domaine. Ces précédents historiques démontrent bien que l'installation d'un régime autoritaire entraîne des conséquences organisationnelles en cascade sur le plan local.

Quelque 90 ans plus tard, cette répercussion entre national et local s'illustre de nouveau avec le régime de Vichy. La nomination des acteurs municipaux, qui remplace la désignation par l'élection, montre bien que Vichy veut rompre de manière visible avec la IIIe République et plus avant avec les principes posés par les révolutionnaires de 1789.

Philippe Pétain, dès le début, a identifié l'organisation locale comme un des piliers de la rénovation de l'État, dans le sens où il souhaite l'orienter, à savoir justement une personnification de cet État dans la moindre ramification territoriale, et notamment dans les zones rurales, chères à sa vision du terroir, force régénératrice : « *L'organisation des provinces tout comme l'organisation des communes ou encore celle des professions est l'un des fondements de l'État, destinée à parachever et consacrer la Révolution nationale* »⁸¹⁹. Sur le plan de la pérennisation des institutions, force est de constater que la présence des maires s'est révélée une force administrative de référence dans les temps troubles du début de la guerre : « *Contrairement à certaines administrations, les municipalités n'ont pas démerité dans le chaos de l'exode de 1940. Presque partout les maires étaient à leur poste pour organiser l'accueil des réfugiés* »⁸²⁰. Organisation pivot sur le plan local, la commune, en dehors de toute orientation idéologique, a montré sa capacité à s'adapter à un environnement politique et administratif en déshérence.

Quelle que soit l'enveloppe juridique utilisée pour justifier la nouvelle organisation municipale, la réalité des faits est brutale, à l'observation de la façon dont ont été traitées les grandes collectivités : « *La réforme de Vichy n'est pas, comme il [Marcel*

⁸¹⁶ Décret-loi du 7 juillet 1852 confiant au chef de l'Etat le choix des maires et de leurs adjoints dans les villes de plus de 3 000 habitants.

⁸¹⁷ Cette disposition fait écho au serment d'allégeance au chef de l'État français, détaillé dans les actes constitutionnels 8, 9 (du 14 août 1941) et 10 (du 4 octobre 1941). Cette mesure sera officialisée dans un décret du 8 mars 1852 dont les dispositions de l'article 14 indiquent : « *Les ministres, les membres du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'État, les officiers de terre et de mer, les magistrats et les fonctionnaires publics prêtent le serment ainsi conçu : "Je jure obéissance à la Constitution et fidélité au président"* ».

⁸¹⁸ Circulaire du 2 décembre 1851 adressée par le ministre de l'intérieur De Morny aux préfets.

⁸¹⁹ Jean-Claude Barbas, Discours de Philippe Pétain du 4 juin 1941, *op. cit.*, p. 136. C'est nous qui soulignons.

⁸²⁰ Michèle Cointet-Labrousse, *Vichy et le fascisme*, *op. cit.*, p. 46.

Peyrouton⁸²¹] le dit, un retour à la règle toquevillienne de notables gérant la chose publique “en pères de famille” ; pas plus qu’elle ne répond au seul souci de confier l’administration des grandes villes à des techniciens “indépendants des intérêts privés”. C’est bel et bien d’une purge qu’il s’agit : on se débarrasse des cadres de la III^{ème} République »⁸²². Au regard des statistiques, le constat est également sans appel : « Le résultat immédiat de la nouvelle législation fut la suspension de 163 conseils municipaux des grandes villes [...] »⁸²³. Les évictions et les remplacements de maires devaient être officialisés et le décompte en la matière est significatif : « [...] nous avons relevé au Journal Officiel que pour les villes de plus de 10 000 habitants, 1/3 environ des maires élus furent confirmés dans leurs fonctions »⁸²⁴. L’épuration pratiquée sera de grande ampleur avec un remplacement des équipes en place pour les grandes villes : « En quatre mois, 322 conseils municipaux furent remplacés par des délégations spéciales »⁸²⁵.

La chasse est ouverte et la cible est politique et politisée. Les grandes villes ne doivent pas constituer des blocs d’opposition et il faut très vite les mettre au pas. Cela servira également de message à l’occupant qu’il convient de rassurer en faisant montre d’autorité en politique interne. Au regard de ces critères, l’action est rapidement menée : « Sous le régime de Vichy, les édiles socialistes sont les premières victimes des épurations. Ils sont immédiatement suspectés par un régime antirépublicain et autoritaire, parce qu’ils dirigent des grandes municipalités ouvrières, perçues comme dangereuses. Un grand nombre de ces élus appartient également à la franc-maçonnerie, ce qui entraîne leur destitution »⁸²⁶. Cette arme de destruction massive utilisée contre le monde local fut vivement critiquée par les deux présidents des assemblées nationales, dans une lettre dont l’objet initial était la suppression du bureau des Chambres à compter du 31 août 1942⁸²⁷ : « Tout en parlant sans cesse d’union, vous n’avez cessé d’exclure des Français de la communauté nationale ; vous en avez molesté beaucoup, vous avez mutilé les assemblées municipales, héritières de séculières traditions communales, vous avez anéanti les Conseils Généraux, qui traduisaient la sagesse de nos provinces et substitué aux choix du peuple vos propres choix. Votre prétention de dépouiller maintenant nos collègues des Bureaux et nous de titres qui dépendent non de votre volonté, mais du suffrage de nos pairs, n’entamera

⁸²¹ Marcel Peyrouton, ministre de l’Intérieur du 6 septembre 1940 au 16 février 1941.

⁸²² Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 192.

⁸²³ Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, *op. cit.*, p. 273.

⁸²⁴ Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 158.

⁸²⁵ Michèle Cointet-Labrousse, *Vichy et le fascisme*, *op. cit.*, p. 51.

⁸²⁶ Aude Chamouard, *op. cit.*, p. 2.

⁸²⁷ Loi du 25 août 1942 concernant l’administration intérieure de la gestion financière du Sénat et de la Chambre des députés, *JOEF* du 26 août 1942, p. 2906.

*ni notre dévouement total à la France ni notre attachement à la démocratie, que nous refusons de renier »*⁸²⁸.

Ce mouvement (ré)organisationnel, mis en œuvre à compter de juillet 1940, marque un frein, sinon un arrêt à l'évolution constante des collectivités locales vers une liberté et une autonomie grandissantes, amorcées sous la monarchie de Juillet et renforcées depuis les débuts de la III^e République. En effet, l'expérience de la démocratie locale s'était concrétisée au XIX^e siècle par l'élection des conseils municipaux⁸²⁹ suivie un peu plus tardivement par l'élection du maire par le conseil municipal.

Malgré tout, dans cet océan de mesures illustrant un état d'esprit conservateur, une petite ouverture à la modernité se fait jour, très timidement, il est vrai : « *La possibilité pour les maires de nommer des femmes apparaît comme l'un des aspects les plus neufs de la nouvelle législation. Le gouvernement de Vichy saisit là, avec opportunité, une revendication déjà défendue avant la guerre : pour la première fois, les femmes peuvent siéger dans une assemblée municipale »*⁸³⁰. Cette avancée reste cependant limitée, car les femmes nommées ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, eu égard au fait qu'elles ne sont pas électrices. De plus, elles seront cantonnées à des domaines féminins selon les critères de l'époque, rappelés dans l'article 13 de la loi du 16 novembre 1940, et selon lesquels on peut nommer : « *une femme qualifiée pour s'occuper des œuvres privées d'assistance et de bienfaisance nationales »*. Aucun quota n'est imposé pour la représentation hommes/femmes dans les assemblées municipales, selon l'article 14 de la même loi : « *Peuvent être nommées conseillers municipaux les personnes âgées de vingt-cinq ans accomplis, appartenant à l'un ou l'autre sexe »*⁸³¹. Dans cette période de l'automne 1940, la situation des femmes dans la sphère publique souffre quelque paradoxe. En effet, si elles peuvent dorénavant être incluses dans les conseils municipaux, elles sont écartées, voire exclues de la fonction publique avec la loi du 11 octobre 1940⁸³².

L'exception confirmant la règle, on observe que la seule nomination d'une femme dans les fonctions de maire est celle de la commune de Vigeois dans le département de la Corrèze. Madame Bouchemousse prend ses fonctions en novembre 1943, nommée par le sous-préfet de Corrèze, après la démission du maire nommé. A l'échelle du pays, cette représentation féminine restera limitée et ne constituera pas un élément explicite de la politique vichyste : « *Dans le département de la Seine, seuls neuf maires appellent deux femmes à siéger et aucune d'entre elles n'accède à un poste*

⁸²⁸ Lettre de protestation des présidents des chambres à Pétain le 31 août 1942. Source : Jules Jeanneney, *Journal politique (septembre 1939-juillet 1942)*, Armand Colin, 1972, p. 318 ; Archives nationales, AL 5303, Jury d'honneur du Conseil d'État, dossier « Gratien Candace », premier dossier en défense (22 mars 1945).

⁸²⁹ Loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale, Sirey, 1831, II, pp. 107-111.

⁸³⁰ Michèle Rault, *op. cit.*, p. 421.

⁸³¹ Concernant l'âge permettant l'accès aux fonctions de conseiller municipal, la loi du 5 avril 1884 fixait le même seuil dans son article 31.

⁸³² Loi du 11 octobre 1940 relative au travail féminin, *JOEF* du 27 octobre 1940, pp. 5547-5548.

d'adjoind »⁸³³. La loi du 16 novembre 1940, dans son article 13, spécifiait pourtant bien que « les nominations doivent être faites de telle sorte que le conseil municipal compte obligatoirement parmi ses membres [...] une femme [...] ».

La situation de Paris fut abordée de manière spécifique par la loi du 26 décembre 1940⁸³⁴. Ce texte suspend les sessions du conseil général de la Seine et du conseil municipal de Paris « à titre provisoire » jusqu'au 31 janvier 1941. Cette suspension fut prolongée jusqu'au 30 avril 1941 avec la loi du 25 janvier 1941⁸³⁵. Pendant cette période, le préfet de la Seine et le préfet de police exercent les pouvoirs dévolus à ces deux assemblées. Pour sauvegarder les apparences d'un semblant de démocratie, les représentants du pouvoir devront consulter, pour l'établissement du budget des deux collectivités, un comité de dix personnes. Chaque comité doit comporter cinq personnes choisies parmi les conseillers municipaux ou les conseillers généraux, les autres étant choisies de manière libre par les préfets concernés. Une loi du 29 avril 1941⁸³⁶ proroge, sans limitation de durée, les pouvoirs des préfets cités dans la loi du 26 décembre 1940 mais ici, fi des apparences, il n'est plus question de consulter quelque comité que ce soit puisque les éléments afférents ne sont pas reconduits. Le pouvoir central est alors maître des lieux pour Paris, ville et département. Il faudra attendre la fin de l'année 1941 pour que Paris bénéficie d'un statut spécifique. Une première loi du 16 octobre 1941⁸³⁷ en fixe la nouvelle organisation administrative puis c'est un arrêté du 16 décembre 1941⁸³⁸ qui fixe les attributions de ses membres.

Le nouveau pouvoir souhaitait marquer de son empreinte l'organisation locale à l'aune de son idéologie, symbolisée par Pétain et sensible jusque dans les ramifications administratives : « *Incontestablement, l'installation de nouvelles municipalités a constitué un enjeu pour le gouvernement de l'État français.* Le renforcement de la tutelle préfectorale et la suppression de l'élection illustre son souci de maîtriser la formation des conseils municipaux. *Sa volonté de rupture avec le régime précédent est manifeste dans le cas de la banlieue de Paris »⁸³⁹.*

Ce changement dans l'organisation des communes se coordonna avec une loi datée du même jour qui donnait aux préfets un pouvoir de substitution⁸⁴⁰. La concomitance de

⁸³³ Michèle Rault, *op. cit.*, p. 421.

⁸³⁴ Loi du 26 décembre 1940 portant régime provisoire pour l'administration de la ville de Paris et du département de la Seine, *JOEF* du 7 janvier 1941, p. 94.

⁸³⁵ Loi du 25 janvier 1941 prorogeant la loi du 26 décembre 1940 portant régime provisoire du conseil général de la Seine et du conseil municipal de Paris, *JOEF* du 8 février 1941, p. 625.

⁸³⁶ Loi du 29 avril 1941 prorogeant certaines dispositions de la loi du 26 décembre 1940 portant régime provisoire pour l'administration de la ville de Paris et du département de la Seine, *JOEF* du 1^{er} mai 1941, p. 1862.

⁸³⁷ Loi du 16 octobre 1941 relative à l'organisation administrative de la ville de Paris et du département de la Seine, *JOEF* du 18 décembre 1941, pp. 5246-5248.

⁸³⁸ Arrêté du 16 décembre 1941 portant attributions des membres des bureaux du conseil municipal de Paris et de la commission administrative de la Seine, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5429.

⁸³⁹ Michèle Rault, *op.cit.*, p. 427. C'est nous qui soulignons.

⁸⁴⁰ Loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie, *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6075.

ces deux textes ne doit rien au hasard. En effet, ce pouvoir de substitution permet de révoquer maires, adjoints et conseillers municipaux et de dissoudre les conseils municipaux en nommant une délégation spéciale, et ce également pour les communes de moins de 2 000 habitants. Ce qui ne manque pas de rentrer en contradiction avec l'article 2 de la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux : « *Dans les communes de 2 000 habitants et au-dessous, les dispositions légales et réglementaires relatives à l'élection du conseil municipal, du maire et des adjoints sont et demeurent en vigueur* ».

Il faut noter cependant que ce mouvement d'épuration et de remplacement des équipes municipales, fut tempéré par l'occupant lui-même, soucieux de préserver un ordre local qu'il ne souhaite pas gérer directement afin d'affecter ses forces vives à des tâches plus guerrières : « *Une petite minorité d'édiles socialistes parvient, cependant, à rester à la tête de leur mairie, à force d'actes d'allégeance aux autorités de Vichy ou aux Allemands. Ils sont également maintenus à la tête de leur mairie parce qu'ils sont perçus comme des éléments stabilisateurs et légitimes aux yeux des habitants, à même de gérer les difficultés du ravitaillement et de l'occupation* »⁸⁴¹. D'aucuns y verront même un échec pour cette politique de remplacement, menée tambour battant, mais en confondant peut-être vitesse et précipitation. Le contexte ne se prêtait vraisemblablement pas à une telle transformation, vécue comme trop abrupte sur le terrain : « *L'échec est patent pour l'administration de Vichy et démontre la difficulté de pratiquer la politique de la table rase telle qu'elle était souhaitée dans les premiers mois d'existence de l'État français. [...] Les contraintes de l'Occupation, le souci de l'opinion publique et la pression des maires eux-mêmes le [le projet de renouvellement des assemblées locales] font échouer* »⁸⁴².

Les communes furent impactées par l'orientation fixée par le régime de Vichy, d'une part au regard des textes et d'autre part au vu du nombre des collectivités concernées. Les départements, en nombre moins conséquent, mais force politique non négligeable, furent également remodelés pour ne plus laisser qu'une trame transparente et dépouillée de tout moyen d'initiative.

§ 2. Une réglementation uniforme pour les collectivités départementales

⁸⁴¹ Aude Chamouard, *op. cit.*, p. 2.

⁸⁴² Michèle Rault, *op.cit.*, pp. 424 et 427.

En 2014, Philippe Roger, dresse un constat plutôt négatif quant aux recherches portant sur le département pendant la période 1940-1944 : « *Les travaux portant sur le devenir des institutions départementales pendant le second conflit mondial ne sont pas très abondantes. [...] Sur les conseils départementaux, il n'existe rien ou presque. [...] Quant à la commission ou au conseil en tant qu'institutions, on se contente généralement de mentionner leur échec* »⁸⁴³. Au vu de ce constat, il nous a semblé opportun de détailler quelque peu la façon dont le projet territorial vichyste a appréhendé le département dans sa dimension de collectivité locale.

Pièce importante dans l'échiquier politico-administratif sous la IIIe République, le département a perdu toute sa saveur à compter du 10 juillet 1940. Ramené dans un premier temps à un quasi statut de circonscription administrative, il est ensuite (très peu) réhabilité par Laval pour des questions d'opportunité politique (A), pour être finalement ignoré du pouvoir qui ne souhaite que l'éliminer du champ territorial (B).

A. La mise au pas de 1940 avant la tentative de réhabilitation en 1942⁸⁴⁴

Pour le département « *ce fut toute une politique de destruction systématique de la démocratie locale, à travers les lois du 12 octobre 1940*⁸⁴⁵, *puis du 7 août 1942*⁸⁴⁶ »⁸⁴⁷.

L'offensive est éminemment politique car « *en zone Sud, le gouvernement se sentait cerné par les conseils généraux radicaux du Midi et du Sud-Ouest* »⁸⁴⁸. Avant les communes, les départements furent l'objet d'une attention particulière. Dès le 20 août 1940, une loi qui vise à restreindre l'autonomie et l'initiative des conseils généraux paraît au Journal officiel⁸⁴⁹. Cette loi du 18 août 1940 modifie les possibilités de réunion extraordinaire de l'assemblée départementale. En effet, la loi de référence dans ce

⁸⁴³ Philippe Roger, « La commission administrative et le conseil départemental du Pas de Calais de 1940 à 1944 : sélectionner un personnel politique et gérer un département au temps de l'État français », *Revue du Nord*, 2014/4, n° 407, p. 877.

⁸⁴⁴ A titre d'information, un certain nombre de départements échappaient alors à l'organisation française. Ainsi, dès 1940 : l'administration des départements du Nord et du Pas de Calais est confiée au commandement militaire allemand de Bruxelles. Les départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin sont rattachés à des districts du Reich, réannexion déguisée de l'Alsace-Lorraine alors que d'autres sont gérés par l'Italie : Ain, Isère, Savoie.

⁸⁴⁵ Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *JOEF* du 13 octobre 1940, p. 5274.

⁸⁴⁶ Loi du 7 août 1942 **portant institution de conseils départementaux**, *JOEF* du 27 août 1942, p. 2922.

⁸⁴⁷ Dominique Gaurier, « Réformer les circonscriptions administratives de l'État français : le difficile équilibre entre déconcentration et décentralisation ou l'impossible décentralisation ? Une perspective historique », cité in Bicentenaire du département de Tarn-et-Garonne, « Genèse, formation, permanence d'une trame administrative », actes du colloque tenu les 13 et 14 mars 2008 à l'auditorium du Centre universitaire de Tarn-et-Garonne, à Montauban, dans le cadre des manifestations de commémoration du bicentenaire de la création du département, sous la direction de Philippe Delvit, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2008. « L'association pour la renaissance de la province de Toulouse et ses travaux en 1941 : vers une nouvelle trame administrative ? » p. 383.

⁸⁴⁸ Michèle Cointet-Labrousse, *Vichy et le fascisme*, *op. cit.*, p. 47.

⁸⁴⁹ Loi du 18 août 1940 modifiant l'article 24 de la loi du 10 août 1871, *JOEF* du 20 août 1940, p. 4743.

domaine est la loi-mère du 10 août 1871⁸⁵⁰ et elle permet dans son article 24 ces réunions extraordinaires soit « *Par décret du chef du pouvoir exécutif* », soit « *Si les deux tiers des membres en adressent la demande écrite au président*⁸⁵¹ ». Cette disposition a été reprise par le décret du 5 novembre 1926⁸⁵² en y ajoutant, dans son article 9, l'initiative de la commission départementale.

Dans ces deux derniers cas cités, le président du conseil général ou le président de la commission départementale doit en informer immédiatement le préfet qui devra convoquer d'urgence l'assemblée. Il apparaît ici, sans aucun doute, que le gouvernement en place ne souhaitait à aucun prix que de telles initiatives puissent être laissées à cette collectivité.

Le Gouvernement de Vichy a voulu verrouiller ces possibilités, qui auraient éventuellement permis la mise en œuvre des dispositions de la loi Tréveneuc⁸⁵³. Conscient du danger que représentent alors les départements, Vichy promulgue la loi du 18 août 1940 et dans son article premier modifie l'article 24 précité de la loi de 1871. Dorénavant, les réunions extraordinaires ne seront autorisées que par décret ou par le préfet. C'est donc le pouvoir central, le pouvoir exécutif qui décide pour cette collectivité. L'assemblée des élus départementaux n'est plus en mesure de déterminer l'extraordinaire et donc l'urgence d'une situation. Les départements, empêchés par cette disposition, ne peuvent plus agir et remettre en cause le nouveau pouvoir.

L'application de ces dispositions, couplée avec la loi du 14 novembre 1940⁸⁵⁴ instaurant la démission d'office des élus locaux, fut à l'origine d'un véritable séisme dans la représentation départementale. La mise en œuvre de la nouvelle législation entraîna « *une élimination radicale de plus des 3/4 des élus départementaux* »⁸⁵⁵ permettant ainsi à Vichy « *de neutraliser un groupe de notables pouvant apparaître comme l'un des derniers tenants de la légalité républicaine* »⁸⁵⁶.

Mais tout l'exposé précédent n'est qu'un avant-goût amer pour le département. La loi du 12 octobre 1940⁸⁵⁷ vient en effet porter un coup fatal à cette collectivité et à ses possibilités d'expression. De manière lapidaire, ce texte vide le département de sa substantifique moelle pour en arriver à ce triste constat : les conseils généraux élus sont remplacés par des commissions administratives nommées et placées sous

⁸⁵⁰ Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, *JO* du 29 août 1871, pp. 3041-3046.

⁸⁵¹ C'est nous qui soulignons.

⁸⁵² Décret du 5 novembre 1926 relatif à la décentralisation et à la déconcentration administratives, *JO* du 7 novembre 1926, pp. 11889-11899.

⁸⁵³ Voir *supra* Titre II Chapitre 1 Paragraphe 2.

⁸⁵⁴ Loi du 14 novembre 1940 relative à la démission d'office des conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux, *JOEF* du 1^{er} décembre 1940, p. 5914.

⁸⁵⁵ James Steel, Williams Kidd, Daniel Weiss, « Les commissions administratives départementales », in René Rémond (Dir.), *Le gouvernement de Vichy, 1940-1942, op. cit.*, p. 57.

⁸⁵⁶ *Ibid.*

⁸⁵⁷ Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *JOEF* du 13 octobre 1940, p. 5274.

l'autorité des préfets, qui, selon l'article 2, disposent des pleins pouvoirs : « *Les pouvoirs dévolus au conseil général et à la commission départementale sont exercés par le préfet* ». Ce dernier vient conforter sa place centrale et incontournable, dans le jeu de pouvoir organisé à l'échelle locale, avec la loi du 23 décembre 1940⁸⁵⁸ dont l'article 4 l'identifie comme « *seul ordonnateur des dépenses du département* ». Avec la mise en place et en œuvre de ce nouveau dispositif juridique, la déconcentration s'est installée de manière expansive dans le paysage local français, au détriment des libertés et de l'autonomie locales.

Pour réduire encore davantage l'autonomie du département, une tutelle financière sera mise en place dès l'année 1941 avec la loi du 22 décembre 1940⁸⁵⁹. A compter de cet exercice budgétaire, les budgets et les comptes des départements doivent être approuvés par arrêté du ministre de l'intérieur. Cette approbation est doublée de celle du ministre des finances lorsque les budgets ont excédé 100 millions de francs, dans la moyenne des trois derniers exercices.

Pour parfaire la coupure financière, les allocations départementales payées jusque-là au préfet sont supprimées, conformément à la loi du 2 décembre 1940, car il fallait « *libérer [les préfets] des influences locales* »⁸⁶⁰. Elles sont remplacées par des primes prises en charge par l'État. Ce nouveau dispositif montrait clairement que l'État français voulait une représentation locale complètement indépendante financièrement des collectivités locales, pour tout ce qui concernait les primes et indemnités. Dans la même optique, une loi coupait le pont financier entre département et État pour l'attribution de primes aux fonctionnaires préfectoraux⁸⁶¹. Ceci d'ailleurs ne constituait qu'une suite logique à l'étatisation des personnels de préfecture⁸⁶².

Les lois du 18 août et du 12 octobre 1940 allaient constituer un dispositif juridique qui remettait en cause, dans son essence même, la notion de département, entité construite depuis 150 ans. Cependant, si l'existence *in concreto* du département en qualité de collectivité agissante ne subsiste plus, la référence n'est pas complètement abandonnée dans le discours vichyste : « *Le 30 mai 1941, l'amiral Darlan signe une instruction sur l'organisation générale du secrétariat d'État à l'Intérieur : il s'agit d'un condensé des textes et règlements en vigueur organisant les services dépendant du ministère de l'Intérieur. Or, l'article 35 précise que le préfet exerce tous les pouvoirs*

⁸⁵⁸ Loi du 23 décembre 1940 concernant les pouvoirs des préfets, *JOEF* du 25 décembre 1940, pp. 6258-6259.

⁸⁵⁹ Loi du 22 décembre 1940 portant modification de dispositions financières intéressant les départements et les communes, *JOEF* du 25 décembre 1940, p. 6257.

⁸⁶⁰ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français, L'administration en France de 1940 à 1944, op. cit.*, p. 228.

⁸⁶¹ Loi du 2 novembre 1940 interdisant aux collectivités locales l'attribution d'indemnités aux fonctionnaires préfectoraux, *JOEF* du 3 novembre 1940, pp. 5539.

⁸⁶² Loi du 2 novembre 1940 portant création du cadre des fonctionnaires et agents des préfectures, *JOEF* du 3 novembre 1940, pp. 5539-5540.

anciennement dévolus au conseil général et à la Commission départementale dont les sessions sont provisoirement suspendues »⁸⁶³.

Quelques mois auparavant, Pierre-Etienne Flandin, éphémère vice-président par intérim du Conseil des ministres (du 13 décembre 1940 au 9 février 1941), libéral égaré dans l'univers fortement conservateur de Vichy, avait argué pour que les départements ne soient pas des instances croupion : « *Pensant qu'il est "impossible de laisser plus longtemps le gouvernement isolé sans avoir les avis, les observations et les plaintes des représentants du suffrage universel", il exige et obtient que les conseils généraux soient "appelés à formuler des propositions" »⁸⁶⁴. Cette position était liée au désert institutionnel local en cours à ce moment. Il fallait, en effet, rétablir le lien et le dialogue entre le pouvoir et la population, en déshérence à partir de juillet 1940, après l'invasion par les Allemands et l'armistice qui s'en est suivi. En cela, il est conforté par un proche de Pétain, à savoir son directeur de cabinet civil : « *Pour Du Moulin de Labarthète, la suppression des conseils généraux en 1941 fut, en politique intérieure, "la faute majeure" du régime »⁸⁶⁵.**

Pierre Laval, dont le sens politique est aiguisé, va rapidement prendre conscience de cette fracture et agir après sa nomination en qualité de chef du gouvernement. De retour au pouvoir en avril 1942, Laval va essayer de renouer le lien, très distendu, voire inexistant avec les représentations locales, qu'il s'agisse de l'institution comme des élus. Pour ce faire, il veut donner l'impression de revaloriser l'institution en installant un conseil départemental par département avec la loi du 7 août 1942⁸⁶⁶. Le terme de conseils généraux, appellation antérieure, n'est plus de mise mais il subsiste le souci de réhabiliter, au moins dans la forme, une architecture de collectivité. Sans doute, le passé politique du Président du Conseil n'est-il pas étranger à cette décision, notamment son mandat de sénateur du Puy-de-Dôme de 1927 à 1944, qui lui permettait d'être ancré dans le milieu local. La loi du 7 août 1942 va supprimer la commission administrative, instituée par la loi du 12 octobre 1940, qui tenait lieu d'assemblée consultative et la remplace par une assemblée nommée, le conseil départemental. Apparemment, ce conseil retrouve un semblant de force décisionnaire par le fait que les délibérations qui ne sont pas soumises à approbation préalable, sont exécutoires de plein droit. Mais dans cette configuration, le préfet contrôle ce nouveau dispositif et il lui appartient d'approuver l'ordre du jour des questions présentées en séance. Ainsi, dans l'image donnée du département, le mal était fait et il apparaissait peu probable qu'un nouveau vernis juridique puisse donner le change : « *Mais il était*

⁸⁶³ Philippe Roger, *op. cit.*, p. 879.

⁸⁶⁴ Olivier Wieviorka, « Vichy a-t-il été libéral ? Le sens de l'intermède Flandin », *op. cit.*, p. 61, en citant d'une part un note du 1^{er} février 1945, AN W III 175, et d'autre part une note du 21 janvier 1941, AN F 60 588.

⁸⁶⁵ Henry du Moulin de Labarthète, *op. cit.*, p. 260, cité in Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, *op. cit.*, p. 279.

⁸⁶⁶ **Loi du 7 août 1942 instituant dans chaque département un conseil départemental, JOEF du 27 août 1942, p. 922.**

alors trop tard [...], la tentative faite par Laval pour redonner partiellement corps à la vie politique départementale fit long feu »⁸⁶⁷. En effet : « La publication de la loi créant les conseils départementaux n'a pas suscité d'intérêt »⁸⁶⁸.

Pour la composition de la nouvelle assemblée, selon la loi du 7 août 1942, le nombre de membres n'est pas fixé mais le conseil départemental, selon l'article 1 de la loi, ne doit « *en aucun cas, compter plus de membres que n'en compte, légalement, le conseil général* ». C'est dire, en filigrane, que le conseil général reste une référence lorsque l'on évoque le département.

Le pouvoir de nomination et de remplacement des membres de l'assemblée est détenu par le ministre de l'intérieur. Il a cependant une obligation consistant à choisir parmi les membres de la commission administrative dissoute, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement, les maires, les présidents de délégations spéciale et les membres des conseils municipaux, selon les dispositions de l'article 2 de la loi de 1942. C'est également le ministre de l'Intérieur qui nomme les membres du bureau, à savoir un président, deux vice-présidents et de deux à six secrétaires. Le conseil départemental se réunit deux fois par an mais les séances ne sont pas publiques. Les attributions du conseil départemental se révèlent quasiment semblables à celles du conseil général : organisation des services départementaux, tutelle des communes, vote du budget départemental. Les questions débattues par l'assemblée départementale ne peuvent être que celles figurant à l'ordre du jour établi par le président et surtout approuvé par le préfet. Entre les sessions, c'est le bureau qui est en charge des domaines qui lui sont délégués par le conseil départemental.

Pour cette composition des assemblées, Pierre Laval, soucieux du lien social à recréer, avait insisté « *au cours des conférences des Préfets régionaux [...] pour que les Préfets [...] s'efforcent de faire accepter à des conseillers généraux élus un siège dans le nouvel organisme [...] Mais les difficultés rencontrées par les préfets pour la composition de ces assemblées [...] furent extrêmement vives, en raison de la résistance qu'un très grand nombre d'élus firent aux propositions dont ils étaient l'objet* »⁸⁶⁹. Le chef du gouvernement, conscient du besoin d'établir un lien politique avec le peuple français, quelque peu désabusé dans ces temps difficiles, insiste sur le rôle du département : « *Le Conseil départemental réalisera cette liaison, non pas en créant au Gouvernement des difficultés mais en lui facilitant la tâche. Le Conseil départemental devra aider efficacement à faire naître l'apaisement qui est le but essentiel à atteindre. Ses représentants devront être pour les préfets des collaborateurs précieux et bénévoles capables de diffuser auprès du public les méthodes nouvelles d'administration* »⁸⁷⁰. Cette déclaration, et la volonté que cela implique de la part de Pierre Laval, permet d'illustrer le mouvement général de vassalisation opéré par le pouvoir en place à Vichy

⁸⁶⁷ Marc Olivier Baruch, « Les préfets et l'exercice du pouvoir dans la France de Vichy », site internet IHTP.

⁸⁶⁸ *Ibid.*, en citant le rapport de synthèse des préfets pour la zone occupée, août 1942.

⁸⁶⁹ Pierre Doueil, *op. cit.*, pp. 161-162.

⁸⁷⁰ Déclaration de Pierre Laval le 6 juillet 1942 devant les préfets régionaux, cité in Philippe Roger, *op. cit.*, p. 889.

pour s'attacher les collectivités. Elles devront, à l'image de leurs représentants, se faire les porte-parole et les relais de la politique prônée au niveau national⁸⁷¹.

Certes, on peut noter un accueil plutôt bienveillant dans un climat morose où le sort du département ne figurait pas parmi les priorités de la population. En juin 1942, les rapports des préfets de la zone libre montrent cet état d'esprit : « *Un climat favorable a été créé par la position prise par le Chef du Gouvernement à l'égard des assemblées administratives. Le fait que, désormais l'assemblée départementale allait renaître sous la forme d'un conseil départemental, a provoqué comme une sorte de détente dans la réserve que manifestait la majorité de l'opinion publique à l'encontre de toutes les réformes entreprises* »⁸⁷².

Mais, malgré tout, l'intervention réglementaire de Pierre Laval en 1942 ne fut qu'une pseudo tentative de réinstaurer une ébauche de démocratie locale car ce changement ne couvre qu'un effet d'annonce du fait que l'élection des représentants locaux n'était toujours pas de mise : « *Les tentatives de Laval pour réinstaurer un semblant de démocratie locale [en 1942] tournèrent court, ne serait-ce que dans la mesure où tout recours à l'élection restait évidemment exclu* »⁸⁷³.

La collectivité départementale, réduite à néant ou peu s'en faut, il fallut la remplacer pour instaurer une forme de représentation *a minima* sur le terrain. L'instance désignée sera constituée par la commission administrative départementale, première étape d'un effacement programmé.

B. Les commissions administratives départementales : un substitut de représentation annonçant le déclin départemental

La volonté de rupture avec le régime précédent constitue nettement la trame de fond de la loi du 12 octobre 1940. Il s'agit bien de montrer « *une rupture, une revanche sur le Front populaire* »⁸⁷⁴. Cette loi va amputer complètement le département de ce qui la constitue en collectivité locale et notamment les dispositions de l'article 1^{er} qui suspend les sessions des conseils généraux. Dorénavant, l'assemblée départementale, qui était légitimement élue au suffrage universel direct, selon la loi du 10 août 1871⁸⁷⁵, n'est plus à même de s'exprimer. C'est le préfet qui exercera les pouvoirs dévolus au conseil général avec l'aide d'une commission.

⁸⁷¹ Voir *infra* Partie I Titre II Chapitre 2.

⁸⁷² Vincent Viet, « Extraits des synthèses mensuelles des rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions de travail, emploi et formation professionnelle », *op. cit.*, p. 27.

⁸⁷³ Marc Olivier Baruch, *Le régime de Vichy, L'administration en France de 1940 à 1944*, *op. cit.*, p. 87.

⁸⁷⁴ James Steel, Williams Kidd, Daniel Weiss, « Les commissions administratives départementales », in René Rémond (dir), *Le gouvernement de Vichy, 1940-1942*, *op. cit.*, p. 56.

⁸⁷⁵ Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, *JO* du 29 août 1871, pp. 3041-3046.

Ainsi, pendant la période 1940-1942, le préfet va être assisté par une commission administrative départementale de 7 à 9 membres, tous nommés par arrêté du ministre de l'Intérieur et qui pouvaient être remplacés dans les mêmes formes, selon l'article 3 de la loi du 12 octobre 1940. Seule référence à l'assemblée défunte, trois membres de cette commission doivent être choisis parmi les membres des commissions des finances, des travaux publics et de l'assistance du conseil général. Dans les faits, la nomination de l'ensemble des membres des commissions administratives a donné le visage d'une répression féroce contre les élus en place, symbole de la IIIe République, tant honnie par le gouvernement de Vichy : « *les arrêtés de 1941 ne prévoient dans les commissions administratives que 681 membres issus des conseils généraux sur les 2 980 que comptaient ces assemblées à la fin de la Troisième République soit une élimination radicale de plus des 3/4 des élus départementaux* »⁸⁷⁶. Mais il faut le préciser, seuls 311 de ces conseillers furent nommés, portant à 90 % le nombre de ces élus écartés : « *Des 2 980 conseillers généraux français, seulement 311 se retrouvent dans les nouvelles commissions administratives, les autres membres étant apolitiques* »⁸⁷⁷.

La procédure de nomination, selon l'article 3 de la loi, relevait *in fine* du ministre de l'intérieur, qui disposait des propositions des préfets : « *La loi du 12 octobre 1940 substituait aux conseils généraux des commissions administratives dont il fallait nommer les membres. Marcel Peyrouton, alors ministre de l'Intérieur, estimait que leur choix devait relever de la compétence exclusive des préfets* »⁸⁷⁸. Certes, mais le ministre reste très vigilant quant aux critères fixés pour l'obtention d'un visa d'accès : « *Je n'admettrai pas d'être induit en erreur par vos propositions et d'être exposé à nommer membres de la Commission administrative des personnalités qui seraient suspectes tant en ce qui concerne leur moralité que leur loyalisme à l'égard du gouvernement* »⁸⁷⁹. Le contrôle reste donc très serré pour la composition de ces commissions et dans la fidélité au maréchal Pétain que leurs membres doivent afficher. Cette dimension est vérifiée lorsque l'on sait que les appréciations étaient récurrentes sur ce sujet : « *Pour tous les membres de la commission, l'adhésion au nouveau régime est bien entendu un critère essentiel : la mention qui revient le plus souvent sur les dossiers est "loyal et acquis aux idées de rénovation nationale"* »⁸⁸⁰. Les critères demandés ont bien été intégrés par le corps préfectoral qui a su judicieusement opérer un choix tactique parmi les personnes qu'il convenait de retenir, et notamment au regard de leur docilité. La sélection est draconienne car durant la période 1940-1942, les notables locaux subissent des fortunes diverses : « *Seuls sont retenus dans les*

⁸⁷⁶ James Steel, Williams Kidd, Daniel Weiss, *op.cit.*, p. 57.

⁸⁷⁷ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, *op. cit.*, p. 137.

⁸⁷⁸ Olivier Wieviorka, « Vichy a-t-il été libéral ? Le sens de l'intermède Flandin », *op. cit.*, p. 61.

⁸⁷⁹ Vichy, le ministre secrétaire d'État à l'Intérieur à messieurs les préfets, le 13 octobre 1940, AD Pas-de-Calais, 1W730/1, cité in Philippe Roger, *op. cit.*, p. 880.

⁸⁸⁰ *Ibid*, p. 883.

*instances officielles -notamment pour intégrer les commissions administratives départementales- ceux qui sont supposés être les plus dociles, voire les plus zélés, vis-à-vis du régime »*⁸⁸¹. Dans cette nouvelle organisation départementale, le nouveau pouvoir a voulu parfaire ses objectifs en y ajoutant la dimension familiale : « *Dans une circulaire d'août 1941, le ministre de l'Intérieur, Pierre Pucheu -à la suite d'une requête du secrétaire d'État à la Famille et à la Santé- demande aux préfets d'intégrer dans les commissions administratives "des représentants d'organisations familiales et spécialement des associations de familles nombreuses" »*⁸⁸². En matière de représentation locale, ce processus n'est pas nouveau puisque, pour les communes, les règles nouvelles posées par la loi du 16 novembre 1940⁸⁸³ faisaient obligation, conformément à son article 13, de nommer un père de famille nombreuse dans les conseils municipaux des communes de plus de 2 000 habitants.

Mais ce qui fut intégré également chez les personnes nommées, ce fut le périmètre d'intervention qui leur était octroyé : « *Les membres de la commission administrative paraissent avoir une exacte compréhension du caractère consultatif de leur mission. Ils savent qu'ils n'ont pas de décision à prendre mais seulement des avis à donner »*⁸⁸⁴.

Effectivement, cette commission administrative est purement consultative, eu égard aux dispositions de l'article 5 de la loi du 12 octobre 1940 : « *elle donne son avis sur les questions dont elle est saisie »*. Cette commission ne peut se réunir que sur convocation expresse du préfet. Elle n'est pas autorisée à émettre des vœux, ses attributions étant limitées à l'examen des questions administratives que le préfet lui transmet. Représentation croupion d'une institution locale, la commission administrative devait rester écartée du champ politique. Elle était cependant obligatoirement consultée sur les budgets, les comptes et les emprunts. Elle pouvait également être consultée sur des sujets qui relevaient des compétences des anciens conseils généraux : entretien d'infrastructures publiques, politique sanitaire ou des sujets liés au contexte de guerre comme par exemple l'accueil de réfugiés.

On peut noter toutefois que cette loi ne supprime pas l'assemblée départementale. Subtilité du langage juridique, ce sont les sessions des conseils généraux, des commissions départementales et des conseils d'arrondissement qui sont suspendues. Cette particularité générera beaucoup d'ambiguïté dans les interprétations. En effet, pendant quasiment deux ans, commissions administratives et conseils généraux vont quasiment cohabiter. Au regard du chevauchement des réglementations, on peut s'interroger sur la cohérence des textes promulgués. Ainsi, après les lois des 18 août et

⁸⁸¹ Christophe Capuano, « Usages et stratégies notabiliaires en régime autoritaire ? Le cas du régime de Vichy », *Histoire@Politique* 2015/1, n° 25, pp 65-81, p. 67.

⁸⁸² Circulaire du ministère de l'Intérieur aux préfets, 23 août 1941. ADCO, W22662., cité in Christophe Capuano, *op. cit.*, p. 75.

⁸⁸³ Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074- 6075.

⁸⁸⁴ Michèle Labrousse, « La commission administrative du département de la Vienne », in René Rémond (dir), *Le gouvernement de Vichy, 1940-1942, op. cit.*, p. 67.

12 octobre 1940, une loi du 14 novembre 1940⁸⁸⁵ dispose que les conseillers généraux peuvent être déclarés démissionnaires pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général. Le pouvoir ne se privera pas⁸⁸⁶ d'utiliser de manière intensive ce dispositif juridique fondé sur l'arbitraire. Cependant, le questionnement s'impose : puisque les sessions des conseils généraux et des commissions départementales sont suspendues, pourquoi renforcer l'oppression sur les conseillers généraux ? Si l'institution est rendue impuissante, ses représentants ne sauront agir. Mais l'intervention législative ne s'arrête pas là. Une loi du 30 mai 1941⁸⁸⁷ vient préciser dans son article premier que « *les membres des conseils généraux et des conseils d'arrondissement cessent d'exercer les fonctions administratives, quelle qu'en soit la nature, qui leur étaient dévolues en l'une ou l'autre de ces qualités* ». Le texte ne précise pas le contenu et le contour de ces fonctions mais comme pour les autres textes, on peut subodorer qu'il convenait d'annihiler toute éventualité d'action des conseillers généraux, qui auraient été désireux de se comporter en défenseurs de la République par l'entremise de la loi Tréveneuc⁸⁸⁸, ou par quelque procédé hors le canal de l'institution départementale. Or, il n'en fut rien. A notre connaissance, hormis le cas des conseils généraux des Antilles en juin 1940 et les départements d'Algérie en 1943, aucune initiative ne vit le jour en métropole, en ce domaine.

Quant aux conseils d'arrondissement mentionnés dans les lois précitées, ils constituent sous la IIIe République, des subdivisions dans le département, qui sont gérées par un sous-préfet. Ces conseils sont composés au minimum de neuf conseillers qui sont élus, comme les conseillers généraux, au scrutin majoritaire uninominal à deux tours. Les attributions des conseillers d'arrondissement sont réduites et consistent à attribuer aux communes le bénéfice des impôts de répartition, qu'on nomme les « quatre vieilles » (contribution foncière, contribution personnelle mobilière, patente, contribution des portes et fenêtres). Cette instance est d'autant moins reconnue qu'elle ne bénéficie pas de la personnalité morale. Joseph Barthélémy se montre particulièrement sévère dans le jugement qu'ils portent sur ces élus : « *Les conseillers d'arrondissement ont des attributions personnelles : ils peuvent suppléer le sous-préfet (signature des permis de chasse), siègent dans les conseils de révision, mais surtout sont électeurs sénatoriaux de droit. C'est tout. [...] On supprimerait ces assemblées qu'aucun vide ne se ferait sentir dans la vie nationale. [...] Ce n'est pas une réforme urgente. Le titre de conseiller d'arrondissement coûte peu à la collectivité et fait plaisir*

⁸⁸⁵ Loi du 14 novembre 1940 relative à la démission d'office des conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux, *JOEF* du 1^{er} décembre 1940, p. 5914.

⁸⁸⁶ Voir le tableau présenté *supra* Partie I Titre I Chapitre 2.

⁸⁸⁷ Loi du 30 mai 1941 relative aux fonctions administratives exercées par les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement, *JOEF* du 26 juin 1941, p. 2690.

⁸⁸⁸ Voir *supra*.

à une quantité de citoyens »⁸⁸⁹. La surface politique de ces conseils étant minimale, la suspension de leurs sessions par Vichy passa de manière quasi inaperçue⁸⁹⁰.

Pétain, du haut de son olympe administratif, voulait donner l'image d'un homme politique soucieux d'intervenir dans les moindres détails de la vie politique, qu'elle soit nationale ou locale, et de fait, pour le département, il souhaita donner une orientation nouvelle : « *En attendant, j'ai prescrit la réforme des commissions administratives dans chaque département [...]* »⁸⁹¹. Dans ce discours du 1^{er} janvier 1942, le chef de l'État aborde un certain nombre de problématiques auxquelles les Français sont confrontés. A ce titre, l'organisation des départements n'était pas une priorité : dans cette période, nous n'avons en effet pas trouvé d'indications précises quant à la réforme évoquée. Il est possible de citer d'une part le texte relatif à la modification du nombre de personnes composant les commissions administratives⁸⁹² et d'autre part le texte suscité demandant d'intégrer des représentants d'associations familiales dans les commissions départementales⁸⁹³. On conviendra que ces ajouts ne sauraient modifier en profondeur ni la vie des Français ni le mode de fonctionnement d'une collectivité, si tant est que l'on puisse encore utiliser ce terme pour définir le département de la période 1940-1942.

Toutefois, cette évolution est évoquée, et à son corps défendant, Pétain verra la mise en œuvre d'une réforme qu'il ne maîtrise pas, à savoir le retour d'une assemblée départementale⁸⁹⁴ alors qu'il souhaitait « *un premier essai de vie représentative [qui] donnera ainsi aux élites rurales et citadines de notre pays l'occasion de faire entendre leur voix et de mieux comprendre la mienne* »⁸⁹⁵.

Avec cette nouvelle instance de 1942, la réforme des départements se voulait également (re)créatrice du lien social précédemment assuré et assumé par les anciens conseils généraux. La disparition de ces derniers a créé un vide dans le tissu relationnel local. De ce fait, « *ce rôle doit être repris, naturellement sous une forme nouvelle, par les commissions administratives* »⁸⁹⁶.

Mais l'opinion publique n'est pas vraiment dupe. Les rapports des préfets, transmis tous les mois au ministère de l'Intérieur, chargés de rendre compte de l'état d'esprit du peuple français, en attestent, notamment dans les rapports de juin 1942 pour la zone libre : « *La population estime généralement que la suppression des Conseils*

⁸⁸⁹ Joseph Barthélémy, *Le gouvernement de la France. Tableau des institutions politiques, administratives et judiciaires de la France contemporaine*, Paris, Payot et C^{ie}, 1919, p. 160.

⁸⁹⁰ Les conseils d'arrondissement ne seront pas rétablis à la Libération.

⁸⁹¹ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message du jour de l'an 1^{er} janvier 1942, p. 123.

⁸⁹² Circulaire aux préfets et préfets régionaux, 9 décembre 1941, AN F60 479, cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français, l'administration en France de 1940 à 1944, op. cit.*, p. 605.

⁸⁹³ Voir note 767.

⁸⁹⁴ Voir *supra*.

⁸⁹⁵ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message du jour de l'an 1^{er} janvier 1942, p. 123.

⁸⁹⁶ Philippe Roger, *op. cit.*, p. 885.

Généraux a causé sans doute beaucoup de troubles dans notre organisation administrative sans que l'institution des Commissions administratives départementales ait compensé cette suppression »⁸⁹⁷.

Las, la vie des commissions administratives fut courte et leur pérennité ne survivra pas à l'année 1942. D'une part, la survivance de l'institution départementale apparaît toujours en creux, au regard de l'acharnement mis en œuvre par le pouvoir pour éliminer, par la démission forcée, ses représentants⁸⁹⁸. Mais d'autre part, l'activité et l'intervention de ces commissions paraissent dérisoires et peu marquées du sceau de l'efficacité : *« il semblerait en outre, d'après les témoignages recueillis, que l'existence réelle des commissions administratives n'ait presque jamais dépassé le stade formel de l'arrêté au Journal officiel et qu'en fait, d'octobre 1940 à août 1942, les préfets allaient pratiquement administrer seuls les départements »⁸⁹⁹. Cette assertion est confirmée par le directeur de cabinet civil de Philippe Pétain, qui précise : « C'était [...] faire une part trop large [à propos des commissions administratives départementales] à d'anciens éléments conservateurs, et n'offrir aux préfets qu'un noyau d'appui trop restreint, qu'ils n'auraient presque jamais la tentation de consulter »⁹⁰⁰. D'autres témoignages vont dans le même sens, tel que celui cité pour les Côtes-du-Nord (devenu Côtes d'Armor en 1990) : « L'ordre du jour et les décisions de cette assemblée pétainiste [la commission administrative] restent relativement anodins, les décisions fondamentales étant concentrées dans les mains du préfet »⁹⁰¹. Certains ramènent le rôle des commissions à un simple rôle de conseil : « Quant aux commissions nommées, elles avaient pour but de donner seulement des "conseils éclairés au chef qui commande" »⁹⁰².*

L'enterrement juridique eut lieu à l'été 1942. La loi du 7 août 1942 va supprimer la commission administrative départementale, instituée par la loi du 12 octobre 1940. Objet administratif peu ou mal identifié, cette instance a laissé peu de traces dans le champ juridique et politique. Elle n'a certes pas été utilisée et employée à l'aune de ce que souhaitait le gouvernement de Vichy. En fait, vouloir remplacer une institution locale issue du suffrage universel s'est avéré d'une efficacité plus que modérée : *« [...] il est à craindre que les commissions administratives départementales ne sortent du mystère qui les entoure que pour apparaître comme un intermède sans lendemain et finalement comme un échec [...] »⁹⁰³. Mais là où les tenants du pouvoir marquent un*

⁸⁹⁷ Vincent Viet, « Extraits des synthèses mensuelles des rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions de travail, emploi et formation professionnelle », *op. cit.*, p. 27.

⁸⁹⁸ Voir *supra*.

⁸⁹⁹ *Notes et études documentaires, Les conseils généraux*, n° 165, oct.-déc. 1945, p. 11., cité in James Steel, Williams Kidd, Daniel Weiss, *op. cit.*, p. 63.

⁹⁰⁰ Henry du Moulin de Labarthète, *op. cit.*, p. 273.

⁹⁰¹ Alain Lozac'h, *Visages de la Résistance bretonne, Réseaux et mouvements de Libération en Côtes d'Armor*, Ed. Coop Breizh, 2003, pp. 28-30.

⁹⁰² Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, *op. cit.*, p. 125.

⁹⁰³ James Steel, Williams Kidd, Daniel Weiss, *op. cit.*, p. 64.

point, c'est dans la volonté d'écarter le département de la construction locale. En ce sens, il a été montré que les départements ne représentaient plus un enjeu politique et que l'axe du pouvoir devait s'investir et s'inscrire dans d'autres dimensions territoriales.

Ces commissions administratives ne furent qu'une éphémère représentation destinée à donner le change et à faire croire qu'il existait encore une assemblée au niveau départemental. Mais le constat est sans appel. Ce qui identifiait le département comme une collectivité n'est plus effectif. L'élection au suffrage universel direct des membres des assemblées représentatives avec son corollaire, la désignation des représentants disposant de pouvoirs de décision, disparaissent du champ statutaire départemental, provoquant par là-même une rupture historique : « *Dans la limite des informations dont elle a pu disposer, c'est pourtant l'aspect de rupture délibérée par rapport au régime précédent qu'une étude sur les commissions administratives se doit de dégager dans un premier temps* »⁹⁰⁴.

CONCLUSION CHAPITRE 1

Dans la conception autoritaire et verticale du pouvoir selon Vichy, les communes et les départements ont perdu leur autonomie et leur légitimité, acquises sous la IIIe République (notamment du fait de la désignation de leurs assemblées délibérantes par le suffrage universel direct). Vichy a opéré un virage conservateur en revenant à la désignation des conseillers locaux par nomination. Cette nouvelle donne fait suite à l'accès d'un personnel politique qui incarne un courant politique et idéologique porteur des idées maurassiennes en matière d'organisation territoriale. La volonté décentralisatrice mise en œuvre depuis 1871, et le libéralisme que cela impliquait, a trouvé son apogée dans les années 1930 avec des élections locales en 1934-1935 qui ont servi de tremplin au Front populaire de 1936. Les collectivités locales, par la coloration politique majoritaire dans ces années, représentent un danger et une opposition potentielle à un pouvoir central qui s'installe en juillet 1940 dans un chaos historique. Un gouvernement autoritaire tel que celui de Vichy ne peut, de ce fait, tolérer un environnement local qui puisse agir de manière autonome. Dès lors, Vichy met en place un barrage juridique qui empêche toute initiative de la part des collectivités ; elles sont à disposition d'un gouvernement qui va les utiliser et les instrumentaliser. Principe de base de la décentralisation, l'autonomie n'existe plus dans la configuration territoriale vichyste qui profite de la désorganisation administrative et du contexte international qui n'autorisent pas d'opposition structurée.

⁹⁰⁴ James Steel, Williams Kidd, Daniel Weiss, *op. cit.*, p. 56.

Dans cette situation spécifique, les collectivités locales, en quasi-état de sidération, verrouillées par l'appareil juridique contraignant imposé par le gouvernement en place, sont utilisées non seulement pour diffuser les idées de la Révolution nationale, mais elles deviennent également des éléments actifs pour relayer et appliquer les objectifs d'une idéologie raciste et discriminatoire.

Chapitre 2. Des représentations locales au service de la Révolution nationale

Si tant est que toute forme d'État influe sur son organisation territoriale, Vichy est allé très loin dans son interventionnisme. Un tel régime, eu égard à ses orientations prises aux sources du conservatisme, ne pouvait que laisser sa marque sur les représentations locales : « *N'oublions pas que les institutions administratives portent profondément l'empreinte des institutions politiques. Elles en sont à certains égards le reflet. Elles subissent comme elles l'influence du passé, du climat économique et social, des idéologies qui prédominent. L'organisation régionale ou locale ne peut être considérée isolément* »⁹⁰⁵. Non seulement Vichy a remodelé les institutions locales, mais ce régime a également fait des collectivités un quadrillage organisationnel à son service.

Dans cette action du national vers le local, il importait d'intervenir autant sur les personnes que sur les structures. Le gouvernement de Vichy s'est attaché dans un premier temps à agir sur les personnes, tant les élus, devenus des agents nommés, que les fonctionnaires locaux, pour qu'ils deviennent vichysto-compatibles (**Section 1**). Mais il importait également que les structures se plient au cadre collaborationniste et constituent une force politique au niveau local, autant par l'action des mairies que par le rôle joué par des instances spécifiques telles que la Légion française des combattants ou les commissaires du pouvoir (**Section 2**).

Section 1. Elus et fonctionnaires locaux passés au crible du tamis vichyste

Dans l'organisation du monde local, les élus représentent une force politique non négligeable ; tout pouvoir, quel qu'il soit, ne saurait l'ignorer et Vichy moins qu'un autre. C'est la raison pour laquelle ces élus ont été remplacés par des membres nommés parmi une partie de la population la plus favorable au nouveau pouvoir : les

⁹⁰⁵ Henry Puget, *op. cit.*, p. 9.

notables (§ 1). Mais cela ne représentait que la partie émergée de l'iceberg. De façon moins apparente, la fonction publique locale devait œuvrer à la réalisation des objectifs de la Révolution nationale. Pour cela, il était nécessaire de redessiner les contours de la réglementation (§ 2).

§ 1. Le retour des notables : un ancrage local pour le nouveau pouvoir

La sociologie politique des élus locaux, marquée dans sa représentation par l'environnement politique de la IIIe République, montrait un ancrage républicain dans les collectivités locales. Le système libéral, fondé sur le suffrage universel direct, a permis l'implantation d'équipes locales dont une grande majorité est située au centre gauche de l'échiquier politique. Cette configuration ne peut pas satisfaire le nouveau régime qui va modifier de manière radicale le profil des élus locaux en sollicitant les notables pour constituer les assemblées et les exécutifs locaux (A). Nommés par le pouvoir, ces notables deviennent le relais de la politique et des projets nationaux (B).

A. Reconfiguration du profil des élus locaux : le système notabiliaire cher à Vichy

La loi du 14 novembre 1940⁹⁰⁶ avait opportunément permis l'exclusion des édiles par une démission d'office pour les élus locaux. Cette loi permettait, sans s'encombrer d'artifices juridiques, de démettre tout représentant local qui ne répondait pas aux critères vichystes. Les termes de la loi sont on ne peut plus lapidaires, et explicites en même temps. Dans ce texte, il n'existe aucun visa, aucune référence sauf celle du chef de l'État français. Tous les conseillers locaux, qu'ils soient généraux, d'arrondissement ou municipaux, peuvent être, *pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général*⁹⁰⁷, déclarés démissionnaires d'office de leurs fonctions, ce qui ne pouvait que satisfaire le secrétaire d'État à l'Intérieur, Marcel Peyrouton : « [...] Dans un autre ordre d'idées, dont on ne saurait non plus méconnaître l'importance à l'heure actuelle, un élu des catégories ci-dessus indiquées pouvait impunément critiquer la politique du gouvernement et ce, avec l'autorité que lui conférait son mandat »⁹⁰⁸. De telles

⁹⁰⁶ Loi du 14 novembre 1940 relative à la démission d'office des conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux, *JOEF* du 1^{er} décembre 1940, p. 5914.

⁹⁰⁷ C'est nous qui soulignons.

⁹⁰⁸ Circulaire du ministre secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets, 24 décembre 1940., cité in Christophe Capuano, *op. cit.* p. 67.

dispositions laissent le champ libre au pouvoir de disposer à sa guise d'un large éventail dans le domaine de l'exclusion.

La désignation par l'élection ayant disparu des statuts locaux, que ce soit pour les départements⁹⁰⁹ ou pour les communes⁹¹⁰, il convenait alors de revenir à la nomination. Dans le temps intermédiaire de la mise en œuvre d'une nouvelle organisation locale, Vichy avait paré au plus pressé avec la loi du 14 novembre 1940 précitée. Cette période passée, il fallut solliciter les notables. Ces derniers, écartés peu à peu des zones de pouvoir local par les lois de 1871 et 1884, ont mal vécu cette période de la III^e République. Et pour eux, c'est encore un souvenir amer : « *Même le souvenir de la conquête républicaine à partir des municipalités, soixante ans auparavant, hante encore l'esprit des notables chassés des mairies par les nouvelles couches et suscite le désir d'éliminer la politique des collectivités locales* »⁹¹¹. Certains notables se sont alors sentis exclus, de par leur statut, et incriminent la République : « *Une partie des nobles et bourgeois, détenteurs de biens-fonds⁹¹², imputent au régime la responsabilité de leur dépossession, tandis qu'une nouvelle génération d'élus politiques, d'obédience républicaine, s'empare des pouvoirs locaux, aggravant le malaise des anciennes élites* »⁹¹³.

Dans cette France nouvelle et réorganisée aux couleurs et aux critères d'un régime autoritaire, l'appel aux plus conservateurs de ses représentants constitue un préalable pour reformater un tissu local, jugé beaucoup trop républicain et donc néfaste à la nouvelle politique entreprise : « *Les notables retrouveraient leur influence d'autrefois que leur avaient grignoté les ronds-de-cuir et la bande de députés de la III^e République n'ayant d'yeux que pour Paris* »⁹¹⁴. Cette réinstallation des notables fut sensible tout d'abord dans la constitution du Conseil national, présenté comme le Parlement du nouveau régime : « *Ces notables peuplent d'ailleurs en partie une nouvelle institution, le Conseil national [...]* »⁹¹⁵. La composition de cette instance influa directement sur la vie locale, d'une part en raison du profil socioprofessionnel de ses membres et d'autre part, compte tenu de l'objet des commissions, notamment celle chargée de la réforme de la vie municipale (commission de la loi municipale) mais on peut citer également la commission de la réorganisation administrative (pour le projet des régions/provinces) ainsi que la commission d'études de la région parisienne⁹¹⁶.

⁹⁰⁹ Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *JOEF* du 13 octobre 1940, p. 5274.

⁹¹⁰ Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074- 6075.

⁹¹¹ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, *op.cit.*, p. 137.

⁹¹² Les biens-fonds sont des biens immobiliers, qu'il s'agisse de terres ou de constructions.

⁹¹³ Jacques Prévotat, *L'Action française*, PUF, Collection Que sais-je ? 2004, p. 7.

⁹¹⁴ Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 140.

⁹¹⁵ Christophe Capuano, *op. cit.*, p. 65.

⁹¹⁶ Voir *supra* Partie I Titre I Chapitre 1.

Philippe Pétain, conscient de la fragilité du régime, veut étoffer le quadrillage local. L'environnement territorial a été plus que malmené avec la guerre, l'exode, l'armistice. Cette fragilité a été accentuée par les textes remodelant et modifiant l'univers local. Cette situation est génératrice d'incertitudes et d'interrogations et il convient d'y remédier en reconstituant un socle approprié pour la représentation des collectivités locales et qui soit idéologiquement fiable ou en tout cas peu enclin à être critique. Pour ce faire, l'appel aux notables constitue une option incontournable : « *Il faut en effet rompre de manière radicale avec certaines pratiques de la Troisième République, comme la critique du gouvernement et sa politique* »⁹¹⁷. Selon Pétain, l'environnement local doit être composé de valeurs sûres. Pour diffuser ses idées et celles de la Révolution nationale, il faut qu'elles soient portées et relayées au niveau local et les notables, qui constituent une partie de l'élite chère au chef de l'État, sont un vecteur sûr par l'allégeance faite au régime : « *Ainsi renaîtront les élites véritables que le régime passé a mis des années à détruire et qui constitueront les cadres nécessaires au développement du bien-être et de la dignité de tous* »⁹¹⁸. Il faut donc réinstaller les bonnes personnes à la bonne place pour restaurer un ordre local, et moral, selon les critères portés par la Révolution nationale : « *Mais d'autres héritages composent la palette diversifiée du "notabilisme" de 1940. Ce qui ne manque pas d'induire une contradiction dont Vichy éprouvera bientôt les effets, lui qui veut nommer et déléguer à toutes responsabilités importantes, à travers villes, départements et régions, alors que les notables attendent de recouvrer sur place leurs responsabilités "naturelles" propres* »⁹¹⁹.

Cette réimplantation des notables par la volonté des dirigeants de Vichy est porteuse d'un objectif dont le cadre est tracé : « *La ligne du régime est claire : les nouveaux maîtres du pouvoir municipal, en particulier dans les localités les plus importantes, sont plutôt des hommes qui n'ont pas exercé de mandats électifs, qui parfois ne l'ont pas cherché puisque venant de l'armée ou – ce qui est souvent le cas – des milieux socio-économiques* »⁹²⁰. Le nouveau pouvoir a tranché dans les options qui s'offraient à lui. Le choix a été de retenir des hommes sûrs et sur lesquels il pouvait compter pour sauvegarder et diffuser les valeurs qui le caractérisent : conservatisme, ordre, autorité. Certes, le défaut d'expérience municipale de ces nouveaux édiles est préoccupant au regard de leurs capacités d'action dans la gestion locale. Mais ce qui importe pour le

⁹¹⁷ Christophe Capuano, *op. cit.*, p. 67.

⁹¹⁸ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message au peuple français du 11 octobre 1940, p. 63.

⁹¹⁹ Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, *op. cit.*, p. 373.

⁹²⁰ Jean-Marie Guillon, « D'une République à l'autre, les bouleversements éditaires en France méditerranéenne (1935-1945) », *op. cit.*, p. 83.

gouvernement, à ce moment, c'est de disposer d'une force locale aux ordres et le profil retenu des personnes nommées laisse augurer d'une réelle docilité à leur hiérarchie.

Au regard de ces critères, le constat est sans appel : « *Le régime s'appuie alors sur un réseau épuré de notables dont l'adhésion au régime est manifeste selon Charles Magny, préfet de la Seine. Commentant ses propositions, ce dernier écrit qu'aucun des candidats n'a fait preuve à sa connaissance "d'hostilité à la politique du chef du gouvernement" et précise que la révocation serait le lot de ceux qui ne feraient pas "preuve d'un dévouement absolu au Maréchal, chef de l'État" »*⁹²¹. Dans les faits, ceux qui seront retenus œuvreront en connaissance de cause car ils ont bien intégré le schéma politique et comportemental que le préfet, représentant du gouvernement, attend d'eux : « *Ceux [les notables] qui acceptent leur nomination par le pouvoir adhèrent aussi à un système fondé sur une centralisation étroite, qui met fin aux diverses formes de libertés ou d'autonomie locales [...]* »⁹²². Et surtout, le nouveau pouvoir veut prendre sa revanche sur les dernières élections municipales de 1935 et, autoritairement, remodeler le cours des choses : « *Dans les localités petites ou moyennes, le "Midi blanc" prend sa revanche sur le "Midi rouge". L'épuration sous Vichy apparaît donc comme la revanche des droites, en particulier de celles qui avaient été battues aux élections avant-guerre* »⁹²³. Le gouvernement de Vichy, soutenu par les hommes et les partis les plus conservateurs montre ainsi qu'il n'a pas accepté le verdict des urnes lors des élections locales d'avant-guerre. La configuration institutionnelle de juillet 1940 et les lois appliquées dans le domaine de l'administration locale vont permettre de remédier sans délai à cette situation, en procédant de manière arbitraire à un renouvellement des assemblées et des exécutifs locaux. La réinstallation des notables, peu à peu écartés des postes de pouvoir local depuis les débuts de la IIIe République, doit rétablir le lien social et politique entre la périphérie et le pouvoir central : « *Dans un monde encore très cloisonné, où l'usage de l'écriture et de la monnaie est peu répandu, à une époque où la vapeur et l'électricité n'ont pas encore bouleversé les transports, les notables constituent des intermédiaires indispensables entre le pouvoir central et l'échelon local* »⁹²⁴.

Le retour à une situation de représentant local, validée par le pouvoir, et entraînant selon eux, une reconnaissance de la population, vaut-il pour ces notables, l'abandon des principes républicains élaborés et solidifiés sous la IIIe République ? Il semble que oui au regard de l'ensemble des nominations ayant eu lieu. Le pouvoir va exploiter cette propension à la soumission de cette notabilité. Les idées vont abonder en ce sens. Ainsi, il est proposé « *la création, auprès des préfets régionaux, "de comités officieux de notables", convoqués régulièrement à Vichy [...] ces notables [...] diffuseraient et*

⁹²¹ Michèle Rault, *op. cit.*, p. 422.

⁹²² Christophe Capuano, *op. cit.*, p. 68. C'est nous qui soulignons.

⁹²³ Jean-Marie Guillon, « D'une République à l'autre, les bouleversements éditaires en France méditerranéenne (1935-1945) », *op. cit.*, p. 83.

⁹²⁴ Gérard Noiriel, *op. cit.*, p. 55.

expliqueraient les intentions du gouvernement, feraient connaître son œuvre »⁹²⁵. Cette proposition resta lettre morte mais elle est néanmoins révélatrice de l'état d'esprit d'un pouvoir en recherche de relais dociles, et vecteurs favorables à l'expansion de ses idées. Le ministre de l'Intérieur en fonction en janvier 1942, Pierre Pucheu, va même chercher à élaborer un profil type du notable en adressant une circulaire aux préfets⁹²⁶ avec une notice et des rubriques à renseigner quant au profil des personnes susceptibles d'être nommées dans les assemblées locales.

Le nouveau procédé utilisé, nomination en fonction d'un profil type, entrainera un équilibre instable dans certaines zones du territoire, la reconnaissance des nouveaux édiles ne faisant pas toujours l'unanimité parmi la population, créant ainsi un élément contreproductif pour le pouvoir en place. Mais cette remise en cause des nouvelles municipalités, sous la forme des délégations spéciales, resta minoritaire dans le pays : *« Les municipalités nommées entre 1940 et 1942 sont vite minées par des dissensions et des démissions. Dans le Gard, on compte 42 démissions de maires et 18 de présidents de délégation spéciale entre janvier 1942 et juin 1944. Souvent, en 1943-1944, dans des villages où la situation (présence du maquis, difficultés de la vie quotidienne, réquisitions de main-d'œuvre par les occupants pour le travail sur le littoral à partir de la mi-février 1944, etc.) rend la vie d'un maire nommé difficile, surtout si celui qu'il a remplacé garde sa popularité, les remplacements sont très compliqués (par exemple, à Paulhan, le village du député radical Vincent Badie, l'un des « 80 »)*⁹²⁷. Néanmoins, la plupart des édiles cooptés sous Vichy restent en place jusqu'à la Libération »⁹²⁸.

Dans une architecture locale qui a été désorganisée autant par les effets de la guerre, dommages collatéraux, que par les conséquences d'une nouvelle réglementation, les notables apparaissent comme un élément stabilisateur pour le nouveau régime. Il faut alors reconstituer le chaînon manquant entre le pouvoir central et le milieu local pour sortir le chef de l'État et le gouvernement d'un isolement particulièrement préjudiciable à ses idées et à leur diffusion : *« En particulier, il [Pierre Laval] essaie d'attirer dans les conseils départementaux ces notables élus que l'on a commencé par écarter »*⁹²⁹.

L'histoire se répète, dit-on quelquefois. La période de la naissance de la IIIe République s'est construite sur un conflit qui a déstabilisé le pays. La demande sécuritaire est alors forte : *« René Rémond note, à propos de 1870-1871 : "En période de détresse, le notable reprend naturellement le rôle de protecteur" »*⁹³⁰. Peut-on imaginer un copier-

⁹²⁵ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 257.

⁹²⁶ Circulaire « strictement confidentielle », 8 janvier 1942, AN F7 14907., cité in Marc-Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 605.

⁹²⁷ Un des quatre-vingts parlementaires qui votèrent « non » à Pétain le 10 juillet 1940.

⁹²⁸ Jean-Marie Guillon, « D'une République à l'autre, les bouleversements éditaires en France méditerranéenne (1935-1945) », op. cit., p. 84.

⁹²⁹ Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, op. cit., p. 171.

⁹³⁰ *Ibid.*, p. 372.

coller pour la situation créée en 1940 ? La France locale était plus que malmenée dans la guerre et surtout dans l'exode. Le retour à une nomination des édiles municipaux et départementaux, en puisant dans un vivier de représentants d'un âge respectable, a plutôt fait l'objet, dans un premier temps, d'une acceptation rassurante par la population française. Les notables, de par leur position sociale, rassurent leur environnement par leur lien de confiance avec le pouvoir, et contribuent de ce fait, à la stabilisation d'un ordre social indispensable à la diffusion des idées de la Révolution nationale.

A compter d'avril 1942 et le retour de Laval, « *on voit revenir dans les mairies, dans les conseils départementaux, moutures vichysoises des conseils généraux, des élus de l'avant-guerre, modérés, radicaux, socialistes repentis [...] Laval n'aura jamais assez de gens qui lui ressemblent* »⁹³¹.

Par effet d'annonce, le gouvernement de Vichy s'est présenté comme décentralisateur. Or nous savons qu'il n'en a rien été. Les différentes législations de Vichy en la matière n'ont fait qu'amoindrir l'autonomie locale. En contrepartie, les notables, nommés, sont venus remplacer les assemblées légitimement élues. Cette situation, nouvelle au XX^{ème} siècle, amène à s'interroger : « *De manière générale sera posée la question de l'impact de la décentralisation sur la notabilité* »⁹³². L'auteur exprime son interrogation sur les débuts de la IV^e République en montrant que la notabilité a vu sa surface d'intervention réduite et que la décentralisation a « *porté le coup final à la légitimité des notables* »⁹³³. Dans le cadre de notre étude, nous proposons d'inverser les termes de la question initiale en reformulant comme suit : quel est l'impact de la notabilité sur la décentralisation ? Si l'on observe la période 1940-1944, les conséquences de l'installation des notables sur les modalités de décentralisation ne peuvent être jugées que sur un mode négatif. Le régime de Vichy a servi de révélateur (au sens photographique du terme⁹³⁴) à cette tradition profondément ancrée dans l'histoire politique locale du Consulat jusqu'à la fin du Second Empire. Habitude politique bousculée par la III^e République qui instaure le suffrage universel pour les élections locales, la notabilité, installée dans les communes et les départements, n'a pas pu garder son pré carré, quoi qu'elle en ait eu. Les événements de 1940 ont permis de renouer avec cette pratique, au grand bonheur des concernés qui se sentent alors réinvestis par la puissance publique. Pour la période citée, la (ré)installation des notables n'a pas été le seul axiome agissant. C'est en conjuguant cette option avec les textes remettant en cause l'autonomie locale que le

⁹³¹ Fred Kupferman, *Pierre Laval*, Paris : Tallandier, Collection : Biographie, 2006, p. 380.

⁹³² Aude Chamouard et Frédéric Fogacci, « Les notables en République : introduction », *Histoire@Politique*, n° 25, janvier - avril 2015, p. 10. www.histoirepolitique.fr.

⁹³³ *Ibid.* p. 11.

⁹³⁴ Le dictionnaire Le Robert en donne la définition suivante : « *Solution employée en photographie, qui rend visible l'image latente* ».

nouveau pouvoir a définitivement soldé les comptes avec les collectivités locales en les ramenant à un statut basique de circonscriptions administratives.

Les membres des assemblées locales se retrouvant nommés, leur docilité à l'égard du pouvoir en fait des acteurs adaptés au rôle de relais de la politique déterminée au niveau national. De manière active, car ils adhèrent à l'idéologie vichyste, ils participent alors à cette politique, et pour cela, l'État français saura les récompenser par l'attribution d'indemnités.

B. Les représentants locaux, courroie de transmission de l'État autoritaire

Le chef de l'État français a fixé cette ligne de conduite aux élus locaux (ainsi qu'à d'autres) : « *La France ne peut être gouvernée que si à l'impulsion du Chef correspondent l'exactitude et la fidélité des organes de transmission* »⁹³⁵. Il rappelle également : « *Quoi qu'il en soit, il faut se prononcer. On est avec moi ou contre moi et cette pensée est surtout vraie pour les serviteurs de l'État et d'abord pour vous, qui êtes les premiers* »⁹³⁶. Il est vrai que ce dernier message s'adresse aux conseillers d'État qui devront faire preuve d'allégeance non seulement au chef de l'État mais à la personne même du maréchal Pétain⁹³⁷. Mais les serviteurs de l'État, c'est également l'ensemble de la nébuleuse constituée au fur et à mesure de l'élaboration et de l'application des textes, qui permet d'étendre l'implication de la sphère publique au profit du nouveau pouvoir en place.

Ce qui est demandé aux maires, aux adjoints, aux responsables départementaux, aux fonctionnaires locaux, c'est d'être eux-mêmes l'équivalent des préfets, mais dans leur zone de compétence communale ou départementale, ou à tout le moins devenir les organes supplétifs des préfets pour parachever l'organisation de l'État français dans sa volonté de quadriller l'ensemble du territoire. Maurras, infatigable thuriféraire du régime, prend la balle au bond et surenchérit dans un argumentaire quelque peu paradoxal pour le fervent défenseur de la décentralisation : « *le "tyran municipal", issu du suffrage universel, ne doit plus être toléré, il faut que le maire soit le représentant du pouvoir central [...]* »⁹³⁸.

⁹³⁵ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message du 12 août 1941 au peuple français, p. 112.

⁹³⁶ Philippe Pétain, *op. cit.*, Discours prononcé par le maréchal Pétain le 20 août 1941 à l'assemblée générale du Conseil d'État, p. 116., C'est nous qui soulignons.

⁹³⁷ « *Je jure fidélité à la personne du chef de l'État et je m'engage à exercer ma charge pour le bien de l'État, selon les lois de l'honneur et de la probité* ». Article 3 du décret du 14 août 1941 pris pour l'application de l'article 1^{er} de l'acte constitutionnel n°7 du 27 janvier 1941, *JOEF* du 16 août 1941, p. 3450.

⁹³⁸ Stanley Hoffmann, *op. cit.*, p. 63. C'est nous qui soulignons.

Dans cette optique, dès octobre 1940, le préfet de la Gironde insiste sur ce rôle de relais du pouvoir que doivent endosser les élus municipaux, et à ce titre « *afficher le récent message où M. le Maréchal Pétain pose, avec le haut prestige qui s'attache à sa personne, les problèmes de la réforme de l'État français et de la rénovation de notre Pays, sous le triple signe de l'Autorité, de la Discipline et du Travail. Mais vous n'aurez pas fait tout votre devoir, continuait le préfet, en accomplissant ce geste. Il vous appartient de conseiller à vos administrés la lecture attentive de ce message et de bien mettre en lumière l'œuvre de reconstruction accomplie par M. le Maréchal Pétain pour sauver la Patrie, lui rendre sa place dans le monde et assurer le bonheur du peuple français. Je compte sur vous* »⁹³⁹. C'est rappeler ici le rôle des préfets qui jouent les coordonnateurs et les centralisateurs d'une information dont Vichy ne peut se passer, eu égard au quadrillage réglementaire mis en place. Le préfet, et ce depuis sa création, exerce des fonctions de police politique, et à cet égard, il a trouvé, dans le système de Vichy, un environnement propre à exprimer cet aspect de sa fonction de manière exponentielle.

Le même schéma s'applique au département, en qualité de collectivité territoriale, si tant est que la configuration vichyste puisse lui laisser cette appellation⁹⁴⁰.

En effet, les représentants des collectivités locales ne deviennent-ils pas eux-mêmes des représentants de l'État à partir du moment où ils sont nommés par le pouvoir en place ? C'est bien le cas pour les communes de plus de 2 000 habitants⁹⁴¹ pour lesquelles les maires sont respectivement nommés, par le préfet pour les communes de 2 001 à 10 000 habitants et par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur pour les communes de plus de 10 000 habitants⁹⁴². Les mêmes dispositions s'appliquent pour les adjoints⁹⁴³ et pour les membres du conseil municipal⁹⁴⁴.

Quant aux communes de moins de 2 000 habitants : « *les dispositions légales et réglementaires relatives à l'élection du conseil municipal, du maire et des adjoints sont et demeurent en vigueur* »⁹⁴⁵. Formulation apparemment ouverte, libérale et démocratique, mais les apparences sont trompeuses au regard des nombreux arrêtés relatifs à la suspension de conseils municipaux et d'élus. Pour rétablir cette représentation municipale, le pouvoir de Vichy, sous forme d'arrêtés, désigne des délégations spéciales pour ces communes indociles⁹⁴⁶. Dans ce cas, le maire est

⁹³⁹ Circulaire du préfet de la Gironde aux sous-préfets et maires du département, 22 octobre 1940, cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'Etat français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 99. C'est nous qui soulignons.

⁹⁴⁰ Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 1.

⁹⁴¹ Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075.

⁹⁴² *Ibid.*, article 4 de la loi.

⁹⁴³ *Ibid.*, article 6 de la loi.

⁹⁴⁴ *Ibid.*, article 12 de la loi.

⁹⁴⁵ *Ibid.*, article 2 de la loi.

⁹⁴⁶ Voir annexe 3.

remplacé par un président selon l'article 6 de la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution⁹⁴⁷, et son action est, de ce fait, la plus zélée qui soit : « *Les présidents des délégations spéciales deviennent sur le plan local les principales courroies de transmission du régime* »⁹⁴⁸. Il est intéressant de noter que, avant l'application de la loi du 16 novembre 1940 précitée⁹⁴⁹, le pouvoir vichyste motivait la suspension de conseils municipaux⁹⁵⁰ en citant dans ses visas les décrets du 26 septembre 1939⁹⁵¹ et du 18 novembre 1939⁹⁵², deux textes établis sous la IIIe République.

Il en est de même pour les départements⁹⁵³ pour lesquels il est précisé que : « *Les pouvoirs dévolus au conseil général et à la commission permanente sont exercés par le préfet* »⁹⁵⁴ et que « *Le préfet sera assisté d'une commission administrative de sept à neuf membres nommés par arrêté du ministre secrétaire d'État à l'intérieur [...]* »⁹⁵⁵. Le titre de la loi est explicite puisqu'il porte « *suspension des conseils généraux* ».

Dans cette fonction de contrôle et de relais d'information que Vichy attend des collectivités locales, « [...] *Darlan rappelait l'importance du rôle désormais tenu par les maires et conseillers municipaux, qui devaient se considérer et être considérés d'abord comme les relais du pouvoir : "En contact permanent avec les administrés, les agents communaux sont appelés à exercer une influence sur la population et son moral. Ils sont, par ailleurs, l'objet de l'attention publique et doivent, à ce titre, s'efforcer de toujours montrer l'exemple par leur conscience professionnelle et un dévouement de tous les instants à la chose publique"* »⁹⁵⁶. Le maire devait, en conséquence, faire régner dans sa commune l'ordre que le chef de l'État attendait du pays tout entier »⁹⁵⁷. Et dans cette référence à l'ordre, il s'agit de l'organisation matérielle mais avant tout de l'ordre politique : « [...] *les maires avaient le devoir d'appliquer dans toute sa rigueur la loi qui,*

⁹⁴⁷ Loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie, *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6075.

⁹⁴⁸ Fabrice Grenard et Jean-Pierre Azéma, *Les Français sous l'occupation*, op. cit., p. 55.

⁹⁴⁹ *JOEF* du 12 décembre 1940.

⁹⁵⁰ *JOEF* du 1^{er} décembre 1940, p. 5915 ; 5 décrets suspendant le conseil municipal « jusqu'à la fin des hostilités » et instituant une délégation spéciale ; décret du 14 novembre 1940 pour la commune de Souillac-sur-Mer ; décret du 14 novembre 1940 pour la commune de Saint-Cloud ; décret du 30 novembre 1940 pour la commune de Beni-Saf ; décret du 29 novembre 1940 pour la commune de Toulon ; décret du 30 novembre 1940 pour la commune d'Arles.

⁹⁵¹ Décret-loi du 26 septembre 1939 relatif aux pouvoirs de tutelle administrative sur les conseils municipaux et les maires en temps de guerre, *JO* du 27 septembre 1939, pp. 11770-11771.

⁹⁵² Décret-loi du 18 novembre 1939 suspendant pendant la durée des hostilités certaines des dispositions applicables aux personnels des collectivités publiques et des services concédés, *JO* du 19 novembre 1939, pp. 13218-13219.

⁹⁵³ Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *JOEF* du 13 octobre 1940, p. 5274.

⁹⁵⁴ *Ibid.*, article 2 de la loi.

⁹⁵⁵ *Ibid.*, article 3 de la loi.

⁹⁵⁶ Circulaire aux préfets, 16 juillet 1941, AN F1a 3680, cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 231.

⁹⁵⁷ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 231.

le 30 août 1940, avait étendu le relèvement de fonctions aux agents des collectivités locales : *“Il importe au premier chef que les maires, avec fermeté et impartialité, éliminent des services communaux tout employé qui se révélerait incapable de remplir, dans l’esprit de la Révolution nationale, la charge qui lui est confiée”* »⁹⁵⁸.

Cette volonté d’intégrer les élus locaux dans un réseau propre à servir la politique gouvernementale n’a pas toujours été couronnée de succès. Bien plus, une résistance, par force d’inertie, se fait jour : *« Quant aux maires, ses agents principaux [du préfet], ils sont souvent peu coopératifs et de plus en plus timorés : à partir de la mi-mai 1942, on assiste à une épidémie de démissions, et les préfets ont du mal à trouver des remplaçants »*⁹⁵⁹. Constat partagé au plus haut niveau puisque Pétain lui-même se désolait d’un certain manque de réactivité dans la chaîne d’information qui doit faire remonter les informations : *« Cette exactitude et cette fidélité [des organes de transmission] font encore défaut »*⁹⁶⁰. En revanche, certains n’hésitent pas à montrer qu’ils ont parfaitement intégré le rôle qu’on attendait d’eux. Le zèle avec lequel ils s’impliquent dans leurs fonctions est significatif d’un état d’esprit collaborationniste. Ainsi en est-il de Joseph Tillie, président du conseil départemental du Pas-de-Calais, qui déclare en 1943 : *« Nous aurons aussi à servir de trait d’union entre les populations et l’autorité supérieure. Nous recueillerons les informations, les desideratas, les doléances des éléments actifs de la population et nous les transmettrons aux pouvoirs compétents. Les maires, les syndicats locaux et les représentants des corporations seront nos meilleurs agents de renseignements »*⁹⁶¹. L’autonomie locale n’est plus et cette situation de servage administratif est même revendiquée et assumée par un président de département.

Devant cette politique de communication dont la réussite s’inscrit en demi-teinte, des rappels à l’ordre furent diffusés à intervalles réguliers pour rappeler, notamment aux maires, leur devoir de fidélité et de loyauté au Maréchal, et ce quasiment jusqu’à la veille du débarquement et alors que la défiance envers le pouvoir prenait une tonalité de plus en plus marquée. Le 17 mai 1944, André Parmentier, directeur général de la police nationale transmettait une circulaire aux préfets où il appelle à cette vigilance : *« [...] je viens d’être avisé que des tracts avaient été adressés à tous les maires pour les inciter à ne pas exécuter les ordres du gouvernement. Il est indispensable [...] que les populations soient affermiées par l’attitude et par le strict accomplissement de leur devoir par tous les fonctionnaires ou agents de l’État et des collectivités. Je vous prie en conséquence de rappeler [...] à MM les maires, qu’il y a lieu dans les circonstances*

⁹⁵⁸ Marc Olivier Baruch, *Servir l’État français. L’administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 231.

⁹⁵⁹ Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, op. cit., p. 278.

⁹⁶⁰ Philippe Pétain, op. cit, Message du 12 août 1941 au peuple français, p. 112.

⁹⁶¹ État français, Conseil départemental, session extraordinaire, 9 août 1943, procès-verbaux des délibérations, p.12., cité in Philippe Roger, op. cit., p. 905.

actuelles de redoubler de surveillance et de célérité dans l'application des instructions qui leur sont adressées par les différents ministres »⁹⁶². Ce rappel s'adresse à tous les fonctionnaires, mais les agents des collectivités ainsi que les élus sont particulièrement concernés car ils constituent la cheville ouvrière du dispositif de propagande du gouvernement de Vichy. Et, deuxième injonction, les mairies doivent être le relais de tous les ministères et non pas seulement celui de l'intérieur.

Dans le même état d'esprit, les agents cantonaux, création juridique éphémère par la loi du 16 septembre 1941, devaient être profilés sur ce critère politique : « *Ils pourraient ainsi être les meilleurs et les plus sûrs informateurs du gouvernement, en même temps que les pionniers de l'ordre nouveau* »⁹⁶³. Ce dispositif par les agents cantonaux ne pourra pas être activé, le recrutement des dits agents n'ayant pas été opérant⁹⁶⁴. Mais la volonté politique s'exprimait clairement par les objectifs fixés pour ces fonctionnaires.

En contrepartie, pour s'attacher les élus locaux et les fidéliser, une reconnaissance particulière sera effectuée par l'instauration de différentes indemnités. Ce marqueur financier fera date d'une part parce qu'il innove en matière d'indemnités de fonction aux élus locaux et d'autre part sur le fait qu'il sera repris comme tel à la Libération. Vichy a bâillonné les collectivités locales en plaçant à leur tête et dans leurs assemblées des représentants qui sauront véhiculer les messages de la Révolution nationale, sous l'égide du représentant de l'État : « *Le préfet est également chargé de mobiliser ces élites locales pour manifester leur allégeance à la personne du Maréchal et participer à la diffusion de l'idéologie de la Révolution nationale* »⁹⁶⁵. Il importe donc de prendre en considération cette fidélité créée même si elle a parfois été imposée par la contrainte et la menace.

Ce n'est pas là le moindre de ses paradoxes mais il a sa logique : le régime de Vichy supprime l'indemnité parlementaire à compter du 1er octobre 1941⁹⁶⁶ mais ceci apparaît cohérent avec la mise à l'écart des deux assemblées : « *Le Sénat et la chambre des députés sont ajournés jusqu'à nouvel ordre* »⁹⁶⁷. Mais le paradoxe vient en parallèle avec la valorisation du monde local, tel que le voulait le gouvernement en place, et notamment sur les modalités d'attribution d'indemnités aux élus locaux. Par cette décision et cette valorisation, « *on retrouve non pas une volonté corporative mais bien le poids des contingences et des régimes politiques, de l'installation de cadres locaux*

⁹⁶² Circulaire du 17 mai 1944, AN F7 14909, cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'Etat français. L'administration en France de 1940 à 1944, op cit.*, p. 559.

⁹⁶³ Note sans date (mais que la référence à la mise en place de préfet délégué permet de dater de l'été 1941), AN F60 1428, cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'Etat français. L'administration en France de 1940 à 1944, op cit.*, p. 232.

⁹⁶⁴ Voir *supra* Partie I Titre I Chapitre 1.

⁹⁶⁵ Christophe Capuano, *op. cit.*, p. 68.

⁹⁶⁶ Loi du 11 août 1941 relative à l'indemnité parlementaire, JOEF du 12 août 1941, p. 3366.

⁹⁶⁷ Article 2 de l'acte constitutionnel n° 3 du 11 juillet 1940.

*par Vichy à la reprise de ces principes par la nouvelle légalité républicaine à titre provisoire »*⁹⁶⁸.

Il importe ici de rappeler que les fonctions de maire et de conseiller municipal sont historiquement gratuites et ce conformément à l'article 74 de la loi du 5 avril 1884 : *« Les fonctions de maires, adjoints, conseillers municipaux sont gratuites. Elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation »*.

La jurisprudence vient rappeler que les frais de représentation ne sont pas admis pour les adjoints⁹⁶⁹ mais uniquement pour les maires. Pour ces derniers, ces frais ne doivent pas constituer une forme déguisée de rémunération⁹⁷⁰. Cependant, à titre de précision, si le mandat local ne doit pas être identifié comme une source de revenus, la commission des finances de la chambre des députés avait estimé en 1912 que : *« pour que ce mandat reste gratuit, il n'est pas nécessaire qu'il devienne onéreux »*⁹⁷¹.

Pour les départements, la loi du 10 août 1871⁹⁷² indiquait dans son article 75 que : *« les membres de la commission départementale ne reçoivent pas de traitement »*. C'est finalement la loi de finances du 27 février 1912 qui va autoriser, dans son article 38, l'attribution d'indemnités : *« Les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement, autres que les députés et sénateurs, pourront recevoir, sur les ressources ordinaires du budget du département, une indemnité de déplacement lorsque, pour prendre part aux réunions du conseil général, de la commission départementale et du conseil d'arrondissement, ils seront obligés de se transporter à plus de deux kilomètres de leur résidence ; il pourra également leur être alloué, pendant la session de ces assemblées et pour chaque journée, une indemnité de séjour. Ils auront droit au remboursement des frais résultant de l'exécution des mandats spéciaux dont ils seront chargés par leurs assemblées respectives »*⁹⁷³. Les mêmes dispositions seront reprises dans l'article 49 de la loi de finances du 30 juillet 1913⁹⁷⁴.

⁹⁶⁸ Romain Rambaud, Julien Bonnavard. Section thématique, L'argent et les élus, Histoire du droit des indemnités des élus : pour une analyse en termes de régimes politiques : vers une fonction publique républicaine sui generis de la représentation politique. *14e Congrès de l'AFSP*, Association française de science politique (ASFP), Jul 2017, Montpellier, France. (hal-02321267).

⁹⁶⁹ *Ibid*, Conseil d'État, 17 mars 1939, Association de défense des contribuables de Dijon.

⁹⁷⁰ *Ibid*, Recueil des arrêts du Conseil d'État, 1939, p. 179.

⁹⁷¹ *Ibid.*, p. 14.

⁹⁷² Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, *JO* du 29 août 1871, pp. 3041-3046.

⁹⁷³ Loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912, *JO* du 28 février 1912, pp. 1849-1932.

⁹⁷⁴ Loi du 30 juillet 1913 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1913, *JO* du 31 juillet 1913, pp. 6773-6870.

Le gouvernement de Vichy va venir bousculer cet édifice réglementaire⁹⁷⁵. Certes, dans un premier temps, Vichy va reprendre le principe de gratuité pour l'exercice des fonctions d'élus municipaux dans l'article 9 de la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux : « *Les fonctions de maire, adjoint, conseillers municipaux sont gratuites. Elles pourront donner droit à des remboursements de frais dans des conditions qui seront fixées par décret* »⁹⁷⁶. Mais très vite, cette option initiale subit une nouvelle orientation. Le décret du 5 avril 1941⁹⁷⁷ vient élargir les possibilités d'attribution des indemnités puisqu'il s'adresse aux maires, aux adjoints et aux conseillers municipaux qui peuvent tous percevoir des frais de déplacement et de mission (article 1^{er} du décret). Quant à l'article 2, il vient acter le fait que « *les frais de représentation des maires peuvent donner droit à indemnités* ». Mais le changement majeur est institué par la loi du 15 janvier 1942⁹⁷⁸. Si ce texte rappelle dans son article 1^{er} que « *les fonctions de conseiller municipal sont gratuites* », l'article 2 dispose que « *une indemnité forfaitaire pour frais de fonction peut être attribuée au maire* ». Les termes revêtent ici une importance sémantique particulière. Les frais de fonction viennent supplanter les frais de représentation. C'est donc la première fois dans l'histoire des collectivités locales qu'il est créé une indemnité de fonctions pour les élus locaux. Et cette possibilité est étendue aux adjoints (article 3) et ce quelle que soit l'importance de la commune, l'opportunité de la décision revenant au préfet pour les communes de moins de 10 000 habitants. Dans tous les cas, les dépenses afférentes sont obligatoires pour les communes et de ce fait votées en tant que telles.

Pour parachever cet édifice réglementaire, une loi du 1^{er} avril 1942 va préciser les possibilités d'attribution d'indemnités aux membres du conseil municipal de Paris⁹⁷⁹. Pour le public des élus visé, « *une indemnité mensuelle forfaitaire représentative de frais de fonctions* » est attribuée « *aux membres du conseil municipal de Paris, aux membres de la commission administrative de la Seine, ainsi qu'aux maires et adjoints des arrondissements de Paris* ». Dans ce texte, l'attribution de l'indemnité n'est plus une possibilité mais un fait acté dans l'article 2 : « *Il est attribué [...]* ». D'autre part, l'éventail d'attribution englobe, pour Paris, tous les membres du conseil municipal.

⁹⁷⁵ Toutefois, il convient de noter que les textes cités ne concernent que les communes. A notre connaissance, le département, sous Vichy, n'a fait l'objet d'aucun texte spécifique dans ce domaine des indemnités aux élus locaux.

⁹⁷⁶ Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075.

⁹⁷⁷ Décret du 5 avril 1941 relatif au remboursement des frais de représentation des maires et des frais de déplacement et de mission des maires, adjoints et conseillers municipaux, *JOEF* du 17 avril 1941, p. 1646.

⁹⁷⁸ Loi du 15 janvier 1942 fixant les conditions d'attribution des indemnités aux maires, adjoints et conseillers municipaux, *JOEF* du 22 janvier 1942, p. 310.

⁹⁷⁹ Loi du 1^{er} avril 1942 relative aux indemnités allouées aux membres du conseil municipal de Paris, aux membres de la commission administrative de la Seine, aux maires et adjoints des arrondissements de Paris, *JOEF* du 22 avril 1942, p. 1534.

Cette initiative de Vichy en faveur des collectivités locales ne peut être le fruit du hasard compte tenu de la conjonction des textes en la matière et du contexte général. Par ces dispositions, l'État français a voulu marquer non seulement le cadrage territorial approprié à la diffusion des idées de la Révolution nationale mais surtout la politique de reconnaissance qu'il voulait montrer envers un maillage local constitué comme étant acquis à ses préceptes. Ces modalités d'attribution se sont d'ailleurs révélées efficaces dans un moment où les démissions d'édiles municipaux ont tendance à se multiplier : « *En janvier 1942, il [le préfet de Maine-et-Loire] signale : "Une nouvelle vague de démissions se manifestait dans les rangs des magistrats municipaux lorsque l'annonce d'indemnité aux maires est venue pour un temps enrayer ce mouvement fâcheux"* »⁹⁸⁰.

Pendant cette période, la carotte financière a été l'expression d'un pouvoir : « *Les indemnités des élus sont le produit du régime politique* »⁹⁸¹. Et si, effectivement, l'interrogation est posée in fine : « *[...] la question se pose de savoir si cela ne permet pas à Vichy de s'affilier des cadres au niveau local et ainsi de fidéliser un certain nombre de personnes ?* »⁹⁸², nous optons pour une réponse positive, Vichy ayant montré, par l'ensemble des textes élaborés en rupture avec la démocratie locale, une atteinte caractérisée à l'autonomie des collectivités et la volonté de les utiliser, voire de les manipuler pour des fins idéologiques⁹⁸³. En ce sens, nous allons à l'encontre de l'analyse de Michèle Cointet-Labrousse qui cerne cette thématique comme suit : « *Est-ce dire que l'administration sert les buts politiques du régime de Vichy ? Il serait exagéré de l'affirmer. Si l'État français exigeait un service dévoué de l'État, il ne demandait pas, avant 1944, un engagement total au service d'une activité partisane* »⁹⁸⁴. Nous pensons avoir démontré le contraire au regard des éléments exposés dans cette première partie.

Les membres composant les assemblées locales ont donc bien été nommés pour constituer une partie du dispositif d'intervention de l'État français dans les moindres recoins du pays. Mais pour être complet dans l'avancée des ramifications vichystes, il fallait s'assurer également de la fidélité de la fonction publique locale, ce à quoi s'emploie le nouveau pouvoir avec un dynamisme affirmé.

⁹⁸⁰ Marc Bergère, Chapitre V. *L'épuration des fonctions publiques* In : *Une société en épuration : Épuration vécue et perçue en Maine-et-Loire. De la Libération au début des années 50* [en ligne]. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2004 (généré le 25 mai 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pur/27659>>. ISBN : 9782753525917. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.pur.27659>.

⁹⁸¹ Congrès Association Française de Science Politique, 2017, *op. cit.*, p. 17.

⁹⁸² *Ibid*, p. 17.

⁹⁸³ Dans cette optique, voir l'apport de Didier Guignard, « Réflexions sur la relation collectivités territoriales - crise : un singulier retour de balancier », *op. cit.*

⁹⁸⁴ Michèle Cointet-Labrousse, *Vichy et le fascisme*, *op. cit.*, pp. 88-89.

§ 2. La fonction publique locale : une tentative de cadrage par des dispositions contraignantes

La fonction publique locale s'est construite tout le long de la IIIe République sans pouvoir aboutir à l'élaboration d'un statut, demandé par les agents mais objet de méfiance du corps politique (A). Le régime de Vichy, soucieux de pouvoir disposer de fonctionnaires locaux dociles, se montre alors interventionniste pour contraindre cette fonction publique par un ensemble de dispositions (B).

A. Une fonction publique locale disparate et éclatée sous la IIIe République

La situation juridique des agents des collectivités locales est très diversifiée, sous la IIIe République, selon leur collectivité d'exercice et de rattachement.

Les agents communaux étaient dans une situation de droit privé jusqu'à l'arrêt Cadot du 13 décembre 1889⁹⁸⁵. Le Conseil d'État s'est reconnu compétent⁹⁸⁶ en écartant, avec cet arrêt, la théorie du ministre juge du contentieux des collectivités locales et de manière élargie du contentieux administratif en général. Avec cette jurisprudence, les agents communaux sont identifiés comme des quasi-fonctionnaires sous la IIIe République. C'est en tout cas l'analyse formulée par la doctrine. Emmanuel Aubin rappelle que Maurice Hauriou se fonde sur une distinction « *entre les fonctionnaires d'État qui sont recrutés pour faire carrière dans l'administration et les "demi-fonctionnaires" liés à la commune par un emploi* »⁹⁸⁷. Pour Léon Duguit, les agents locaux exerçant une fonction permanente, sont, pour lui, des fonctionnaires sans restriction juridique particulière. De ce fait, il est donc possible de dire que ces agents locaux sont des agents de droit public.

Cette interprétation est renforcée par les dispositions de l'article 88 de la loi du 5 avril 1884⁹⁸⁸ selon lesquelles : « *Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. Il peut faire assermenter les agents nommés par lui mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet* ». L'article 88 utilise à dessein le terme de « *titulaires de ces*

⁹⁸⁵ Arrêt Cadot, Conseil d'Etat 13 décembre 1889, Cadot, Rec., p.1148, concl. Jagerschmidt. L'arrêt Cadot concerne le droit applicable à un ingénieur, directeur de la voirie de la ville de Marseille dont on avait supprimé l'emploi.

⁹⁸⁶ Auparavant, c'était les juridictions de l'ordre judiciaires qui étaient compétentes.

⁹⁸⁷ Emmanuel Aubin, *Droit de la fonction publique territoriale*, Ed. Gualino, 2012, p. 20., en citant Maurice Hauriou, *Notes et jurisprudences de 1892 à 1923*, Sirey, 1931.

⁹⁸⁸ Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, JO du 6 avril 1884, pp. 1857-1868.

emplois » recentrant par cet intitulé l'identité juridique de ces agents dans la sphère publique.

Ainsi, le maire nomme les agents communaux mais il peut les révoquer à tout moment, sans que soit évoquée une quelconque mesure du droit disciplinaire de la fonction publique. Cette disposition concerne les titulaires, c'est-à-dire les agents occupant un poste considéré comme permanent. On mesure ainsi le pouvoir régalien dont dispose un maire envers ses personnels. Ce pouvoir, quelque peu arbitraire, sera réaménagé au profit des agents, au regard des jurisprudences successives qui constitueront, au fur et à mesure, les droits de la défense pour les personnels de la fonction publique, et ce dans l'attente d'un statut.

L'histoire récente se montre explicite quant à la manière d'assurer la gestion quotidienne dans les communes : « *Jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle, les magistrats municipaux, nommés ou élus, assuraient eux-mêmes l'essentiel du travail administratif, aidés de quelques collaborateurs qui apparaissaient davantage comme des employés personnels des maires que comme des agents de la collectivité* »⁹⁸⁹. La spécificité d'une fonction publique locale ne se pose pas encore eu égard à l'état embryonnaire du paysage local et surtout par le fait que les collectivités gèrent alors plus des activités d'État que des missions locales proprement dites. Les principes décentralisateurs ne sont pas encore effectifs et les politiques locaux ne sauraient se prévaloir d'une autonomie suffisante pour bénéficier d'un personnel tout entier dévoué à des tâches locales. Mais les édiles communaux savent profiter du pouvoir dont ils disposent avec leurs agents et ils n'hésitent pas à les utiliser à des fins électorales : « *Depuis le XIX^{ème} siècle, [...] l'employé de mairie, serait un "dominé" à la merci des luttes d'influence et des alternances politiques, rythmées tous les quatre ans, puis à partir de 1929, tous les six ans par les élections municipales. Lors des campagnes électorales, le personnel communal est bien souvent présenté comme instrumentalisé et présenté sous les traits d'un groupe social sous influence, en proie au clientélisme, au favoritisme et à la bureaucratisation* »⁹⁹⁰.

Du point de vue de la sociologie administrative, pendant la période précédant l'avènement de Vichy, la relation élus/fonctionnaires semble marquée du sceau d'une

⁹⁸⁹ Pierre Germain, « Le nouveau statut du personnel communal, et l'autonomie municipale », *La Revue administrative*, n° 39, juin 1954, p. 254.

⁹⁹⁰ Emmanuel Bellanger, « Personnel communal et épurations ou l'improbable « chasse aux sorcières ». Entre dynamique professionnelle, continuité administrative et acquis statutaires : l'exemple de la banlieue parisienne (années 1880-1950) », in Marc Bergère, Jean Le Bihan (dir.), *Fonctionnaires dans la tourmente. Épurations administratives et transitions politiques à l'époque contemporaine*, Genève, L'Équinoxe Georg éditeur, 2009, pp. 179-220., p. 180, en citant Jean-Yves Nevers, « Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse », *Revue française de science politique*, 33-3, 1983, pp. 426-454. Frédéric Sawicki, « La faiblesse du clientélisme partisan en France », in Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki, *Le Clientélisme dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France 1998, pp. 215-249. Jacques Lagroye, Patrick Lehingue et Frédéric Sawicki (dir.), *Mobilisation électorale. Le cas des municipales de 2001*, Paris, Presses universitaires de France, 2005.

reconnaissance mutuelle entre ces deux pôles de représentation du monde local : « Dans leur très grande majorité, les proches collaborateurs du pouvoir mayoral jouent le jeu de la collaboration loyale à l'égard des maires, sans pour autant épouser leur positionnement politique »⁹⁹¹. Ceci pose le principe d'une relation fondée en dehors de tout asservissement même si le principe hiérarchique guide cette organisation, dont la construction juridique montre de réelles fragilités, notamment sur la situation des agents publics locaux. Il n'en sera pas de même sous le régime de Vichy où les édiles nommés remplacent les élus et demandent une adhésion sans faille à leurs agents.

La jurisprudence et la doctrine n'étant pas suffisantes pour appréhender l'environnement juridique des missions et des activités des agents communaux, il convenait d'élaborer une armature plus conséquente. Une première avancée eut lieu avec la loi du 23 octobre 1919⁹⁹² qui obligeait les 866 communes de plus de 5 000 habitants à élaborer un statut pour leurs agents. Dans l'article unique de cette loi, il est notamment indiqué : « Dans les communes de plus de 5 000 habitants, le conseil municipal [...] déterminera les règles concernant le recrutement l'avancement et la discipline des titulaires des emplois communaux. [...]. Faute par le conseil municipal d'avoir délibéré dans le délai de six mois, à partir de la promulgation de la loi ou de la création des emplois, il sera statué d'office par un arrêté préfectoral, qui rendra applicable dans la commune un règlement-type établi par le conseil d'État ». On le voit, il n'est pas encore possible d'envisager un statut unique valable sur l'ensemble du territoire, chaque commune votant sa délibération sur les règles propres de gestion des agents communaux qu'elle entend appliquer. Mais ladite délibération est soumise à approbation préfectorale. Sans nul doute, la vigilance du contrôle s'exercera sur les échelles de traitement indiciaire ainsi que sur les attributions d'indemnités qui ne doivent pas être, à grade égal, supérieures à celles qui sont accordées aux personnels de la fonction publique d'État. L'harmonisation, si l'on peut employer ce mot, sera pratiquée par défaut. Cette harmonisation peut voir le jour d'autre façon lorsque le conseil municipal n'a pas voté la délibération *ad hoc* « dans le délai de six mois ». En effet, c'est alors un règlement-type qui s'applique par arrêté préfectoral. Il apparaît dommageable que ce processus ne s'applique que dans cette situation. Mais, sans doute, le pouvoir central ne souhaitait pas entrer dans un bras de fer réglementaire avec les collectivités qui, à cette période, œuvraient dans un mouvement libéral quant à leur organisation.

Quelques années plus tard, la loi du 12 mars 1930⁹⁹³ étendait cette obligation de statut aux communes employant du personnel à titre permanent, ainsi qu'il est précisé dans

⁹⁹¹ Emmanuel Bellanger, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (années 1880-1950) », *op. cit.*, p. 83.

⁹⁹² Loi du 23 octobre 1919 complétant l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 en vue de donner aux employés communaux des garanties de stabilité, *JO* du 26 octobre 1919, p. 11910.

⁹⁹³ Loi du 12 mars 1930 modifiant l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 en vue de donner aux fonctionnaires,

l'article unique de la loi : « *Dans toute commune où il existe des emplois communaux confiés, à titre permanent à un personnel exclusivement communal [...], le conseil municipal détermine [...] les règles concernant le recrutement l'avancement et la discipline des titulaires de ces emplois* ».

Cela ne concernait pas encore la totalité des communes, notamment les très petites localités qui n'étaient pas à même de recruter du personnel. Néanmoins, les dispositifs mis en œuvre en 1919 et 1930 permettent une avancée sans précédent dans la volonté d'une construction statutaire pour les agents publics locaux. La question était enfin traitée au niveau national pour autoriser le vote de règles pour la situation juridique de ces agents. Mais cela ne permettait pas d'éviter complètement une dispersion de situations, préjudiciables à ces mêmes agents.

Il convient cependant de noter que le texte de 1930 constitue un apport important dans le droit disciplinaire de la fonction publique locale. En effet, ce texte impose la procédure à suivre dans ce domaine, à savoir que « *les peines [...] ne peuvent être prononcées par le maire qu'après avis motivé d'un conseil de discipline, le maire et l'intéressé entendus ou dûment appelés* ». Outre ce principe de droit fondamental établi de manière réglementaire, il faut constituer dans chaque département deux ou plusieurs conseils de discipline composés, à parité, d'élus et de fonctionnaires locaux. Les délégués des conseils municipaux comme les délégués du personnel sont tirés au sort sur des listes préétablies. Pour les premiers, ils sont élus pour la durée de leur mandat municipal. La présidence du conseil de discipline est assurée par un juge de paix qui aura voix délibérative. La règle, dans ce cas précis, s'applique pour toutes les communes et permet d'envisager des actions disciplinaires dépourvues d'arbitraire.

Les agents départementaux, quant à eux, ne disposaient d'aucun statut, et ce jusqu'aux lois de décentralisation de 1982. Parents pauvres de la fonction publique locale, ces agents, avant cette date, se voyaient attribuer une situation d'agents publics, compte tenu de ce que déterminait chaque conseil général. Avec le régime de Vichy, la loi du 2 novembre 1940⁹⁹⁴ a mis fin au rattachement départemental, en tant que collectivité locale, du personnel de préfecture pour ce qui concerne les grades supérieurs tels que chefs de division, attachés de préfecture et secrétaires administratifs. Pour les autres emplois, il s'agit de postes pour des non titulaires : « *En dernier lieu, les postes subalternes sont occupés par les dactylos, les huissiers, les employés de bureau [...], recrutés et payés par le département en général sur la base de contrats de six mois. Ces employés ne sont pas soumis au contrôle du ministre, mais relèvent entièrement du préfet. Le conseil général décide de l'importance de leur effectif et vote les crédits nécessaires* »⁹⁹⁵. De ce fait, la situation de contractuels les

employés et ouvriers communaux des garanties de stabilité, JO du 18 mars 1930, p. 2923.

⁹⁹⁴ Loi du 2 novembre 1940 portant création du cadre des fonctionnaires et agents des préfectures, JOEF du 3 novembre 1940, pp. 5539-5540.

⁹⁹⁵ Brian Chapman, *L'administration locale en France*, Les Cahiers de la F.N.S.P., n° 66, Paris, Armand Colin, 1955, p. 127.

ramène à une situation juridique basique qui ne nécessite pas de reconnaissance dans un statut.

Enfin, pour les régions, aucune disposition précise n'est à relever dans la mesure où les régions ne s'inscrivent pas encore dans le paysage institutionnel local. C'est également le cas pour la période étudiée car si la province-région a été conceptualisée dans les textes, cela n'a jamais abouti en termes de réalisation administrative concrète.

Cette disparité dans la situation de la fonction publique locale ne peut que déplaire au gouvernement de Vichy. D'une part, ce foisonnement réglementaire incontrôlé ne correspond pas à l'idéal d'ordre que ce régime veut instaurer. D'autre part, il convient justement d'élaborer et d'appliquer un ensemble de règles qui doit réinsérer les agents de la fonction publique locale dans un cadre qui pourra être piloté et ordonné, notamment par les préfets.

B. L'autoritarisme de Vichy appliqué à l'encadrement de la fonction publique locale

L'intervention tous azimuts par l'administration de Vichy a donné l'illusion, dans un premier temps, que le seul pouvoir réglementaire était en mesure de réguler l'organisation du territoire. Il n'en fut rien. Ainsi, dès le mois d'août 1941, évoquant le « *vent mauvais* », Pétain, montrant son insatisfaction, fait part de son inquiétude : « *Le trouble des esprits [...] provient surtout de notre lenteur à construire un ordre nouveau, ou plus exactement à l'imposer. La Révolution Nationale [...] n'est pas encore entrée dans les faits* »⁹⁹⁶. Selon les conseillers nationaux, une des difficultés majeures tient à un corps de fonctionnaires peu enclins à faire preuve de zèle dans la mise en œuvre des réformes. Un rapport a été transmis en ce sens par Max Hermant⁹⁹⁷ au Conseil national : « *Les fonctionnaires ne sont pas les soldats du Maréchal ce qu'ils devraient être. Ils sont la force d'inertie qui empêche l'accomplissement de la Révolution nationale indispensable à la survie de la France* »⁹⁹⁸.

L'assertion proférée avait toute sa part de justesse. Le paradoxe venait de la double demande de Vichy qui souhaitait en même temps une fonction publique docile mais également en disposer comme d'une force politique porteuse de l'action du

⁹⁹⁶ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message du 12 août 1941 au peuple français, p. 108.

⁹⁹⁷ Chef du bureau de documentation du chef de l'État français.

⁹⁹⁸ Michèle Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'État en régime autoritaire*, *op. cit.*, pp. 213-214.

gouvernement. A force de vouloir museler l'expression de la fonction publique, celle-ci entra comme dans une phase d'hibernation, peu propice à un dynamisme apte à la propagande. Il n'empêche que la docilité en faisait néanmoins une arme redoutable que le nouveau pouvoir a su exploiter : « *En France, les dérives de l'administration de Vichy montreront les limites d'un assujettissement excessif de l'administration au pouvoir en place, d'où qu'il vienne* »⁹⁹⁹. Quelque 75 ans plus tard, l'approche du Conseil économique, social et environnemental de 2017 s'inscrit dans l'euphémisme. La définition du Larousse de ce terme d'assujettissement est éloquente : « *Action d'assujettir ; état de dépendance, de soumission* ». Comment, dès lors, l'accoler avec un épithète tel qu'excessif. La prudence de cette analyse et le choix des mots, mal venu, montrent, encore une fois, que la période 1940-1944 n'a pas fini d'interroger dans certaines conclusions proposées, et ce même par une assemblée constitutionnelle, ne fût-elle que consultative.

La fonction publique locale fut l'objet d'attentions croisées de la part de la sphère politique. D'une part, en illustrant cela par un paradoxe marqué¹⁰⁰⁰, le nouveau pouvoir a souhaité une politisation de son administration et notamment de ses agents, qu'ils agissent au niveau national mais également au niveau local. D'autre part, avec le retour des notables, tout acquis à l'idéologie en cours, les agents administratifs locaux ne pouvaient s'échapper des contraintes imposées par les textes et qu'il convenait de mettre en œuvre. La défiance à l'égard d'une fonction publique locale s'exprimait dans les coulisses du pouvoir : « *L'administration, centrale mais surtout locale, reste Troisième République et, si l'on peut dire, "jusqu'à la gauche"* »¹⁰⁰¹.

Certes, le serment de fidélité au maréchal ne s'appliquait-il pas aux fonctions administratives subalternes¹⁰⁰², mais l'ambiance générale en était toute imprégnée, eu égard à l'image véhiculée du chef de l'État et au quasi fétichisme dont il était entouré.

Dans les communes, les agents devaient certifier n'être pas affiliés à la franc-maçonnerie. Ainsi, à Cannes, l'agent communal devait signer le texte suivant : « *Je, soussigné, déclare sous la foi du serment, n'avoir jamais appartenu, à quelque titre que ce soit, à l'une des Sociétés suivantes : Grand Orient de France, Grande Loge de France, Grande Loge Nationale Indépendante, Ordre Mixte International du Droit Humain,*

⁹⁹⁹ Rapport du conseil économique et social environnemental : L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁰⁰ « *La politisation de l'administration, tant décriée par la droite avant-guerre, faisait désormais partie de la politique du régime* », cité in Marc Olivier Baruch, *Le régime de Vichy*, *op. cit.*, pp. 112-113.

¹⁰⁰¹ Max Hermant, « Du rôle des gouverneurs de provinces dans la Révolution nationale », 13 mai 1941, AN 2AG 80, cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, *op. cit.*, p. 241. C'est nous qui soulignons.

¹⁰⁰² Décret du 14 août 1941 pris pour l'application de l'article 1^{er} de l'acte constitutionnel n°7 du 27 janvier 1941, JOEF du 16 août 1941, p. 3450. L'article 1^{er} de ce décret précise : « *La prestation de serment exigée des hauts fonctionnaires par l'article 1^{er} de l'acte constitutionnel n°7 du 27 janvier 1941 s'applique : 1° A tous les fonctionnaires civils nommés par décret en vertu de la loi du 27 juillet 1940, à l'exception des magistrats ; 2° Aux membres du Conseil d'État* ».

Société Théosophique, Grand Prieuré des Gaules, à l'une quelconque des filiales desdites sociétés, ou à tout autre société visée par la loi du 13 août 1940¹⁰⁰³, et m'engage sur l'honneur à ne jamais en faire partie, au cas où elles viendraient à se reconstituer directement ou non »¹⁰⁰⁴.

Le régime de Vichy savait pouvoir s'appuyer sur une fonction publique locale intégrée dans le milieu environnant et peu soumise au système de mutations : « *Au demeurant, le personnel communal, lui aussi, tempère l'image d'une banlieue en proie aux tensions, aux divisions, une banlieue peu policée, qui inquiète les pouvoirs publics : le personnel des mairies est une population relativement stable* »¹⁰⁰⁵. Avant 1940, on fait carrière dans une seule et unique collectivité, cet ancrage faisant suite à la multiplicité des statuts en matière de fonction publique locale. Cette trop grande diversité ne permettait pas d'assurer un déroulement de vie professionnelle serein quant à la continuité en termes de carrière dans l'hypothèse d'un changement de collectivité pour l'agent public local. Cette stabilité du personnel local, constatée sous la IIIe République et pérennisée après juillet 1940, va compenser la volatilité des élus et des représentants locaux, malmenés par une réglementation contraignante imposée dès le début du nouveau régime. En outre, pour parfaire le tableau des nouveaux édiles, ceux-ci ne disposent plus alors de la légitimité de l'élu au suffrage universel. Ce glissement du pouvoir vers les techniciens de la « chose locale » n'est que la réimpression copier-coller de l'autorité centrale où les techniciens occupent en nombre et en force les postes les plus politiques et les plus prestigieux¹⁰⁰⁶.

L'épuration mise en œuvre dans la fonction publique par le statut des Juifs¹⁰⁰⁷ et la réglementation sur l'accès aux emplois dans l'administration¹⁰⁰⁸ permirent, pour le pouvoir en place, de trier les bons éléments selon les critères de l'administration vichyste. Mais cela autorisa également une lecture spécifique en matière de traitement et des éléments afférents : « *Le fonctionnaire licencié perdait aussi d'emblée le droit de toucher ses allocations familiales et, consulté à ce sujet, le ministère des Finances refusa d'alléger cette disposition, car "de telles indemnités constituent des accessoires de traitement. Elles ne peuvent donc être maintenues aux intéressés qu'autant que le traitement se trouve lui-même maintenu en tout ou partie"* »¹⁰⁰⁹. La mécanique

¹⁰⁰³ Loi du 13 août 1940 portant interdiction des associations secrètes, JOEF du 14 août 1940, pp. 4961-4962.

¹⁰⁰⁴ Voir annexe 4.

¹⁰⁰⁵ Emmanuel Bellanger, « La ville en partage : les « savoir-administrer » dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (années 1880-1950) », *op. cit.*, p. 89.

¹⁰⁰⁶ Voir Robert O. Paxton, *op. cit.*, pp. 247-253 (partie intitulée *Les techniciens*), voir également Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, *op. cit.*, pp. 174-176 (partie intitulée *Des techniciens de la chose publique*).

¹⁰⁰⁷ Loi du 3 octobre 1940 portant statut des juifs (article 2, alinéa 1), JOEF du 18 octobre 1940, p. 5323.

¹⁰⁰⁸ Loi du 17 juillet 1940 réglementant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, JOEF du 18 juillet 1940, p. 4537.

¹⁰⁰⁹ « *Il me paraît excessif* », écrivait le 25 août 1941 le secrétaire d'État à la Famille et la Santé au CGQJ, « *lorsqu'il y a charges de famille, qu'un licenciement puisse être prononcé sans aucune indemnité ; à tout le moins le maintien des allocations familiales pendant un trimestre devrait-il être prévu* ». Le 29 août 1941, le ministre

administrative s'appliquait dans toute sa logique sans se soucier du fait que la donnée initiale (la suppression du traitement) se fondait elle-même sur une loi inique, mais légale au sens de son élaboration, de sa publication et surtout au fait que le Conseil d'État n'a rien trouvé à redire sur le fond quant aux dispositions de ce texte.

Pour le régime de Vichy, les critiques contre la IIIe République avec un État hypertrophié, envahissant, le parasitisme des fonctionnaires, la bureaucratie, constituaient un des angles d'attaque des tenants du nouveau pouvoir en place en juillet 1940. De ce fait, pour modifier l'image d'une fonction publique cristallisée en situation d'inertie, il fallait la valoriser et proposer une dynamique nouvelle dans sa manière d'être et de faire, et Pétain en fait un objectif important dès son entrée en fonction le 11 juillet 1940 : « *Les fonctionnaires ne seront plus entravés dans leur action par des règlements trop étroits et par des contrôles trop nombreux. Ils seront plus libres ; ils agiront plus vite, mais ils seront responsables de leurs fautes* »¹⁰¹⁰.

L'exercice du pouvoir allait montrer que, dans la réalité, loin de se montrer vertueux en la matière, Vichy allait développer et favoriser une administration tentaculaire, omniprésente et tatillonne, apte à mettre en place des contrôles renforcés sur la population et ses agissements : « *La société pluraliste fut peu à peu rongée par un État envahissant* »¹⁰¹¹. Moins d'un an plus tard en mars 1941, Pétain lui-même se désolait, par un constat plus que mitigé, de l'inefficacité de l'administration locale, tant étatique que communale et en profite pour faire amende honorable face à cette avalanche réglementaire : « *On se plaint des tracasseries de certaines administrations et du peu de courtoisie des fonctionnaires. Le Gouvernement doit en cela prendre sa part de responsabilité, car les préfetures et les mairies sont submergées sous une foule de prescriptions et de décrets dont l'application, toujours urgente, ne laisse aucun répit aux fonctionnaires chargés de les appliquer* »¹⁰¹².

Pour illustrer nos propos, on peut rappeler qu'en termes quantitatifs, les agents de l'État ont vu leurs effectifs se démultiplier. Nathalie Carré de Malberg le précise comme suit : « *Les fonctionnaires sous Vichy sont nombreux et surtout leur nombre augmente considérablement au cours de la période. En 1939, la fonction publique réunit près de 900 000 fonctionnaires dont environ 750 000 civils, de 1941 à 1946 l'augmentation est de 26 % environ. Economie de pénurie et étatisation obligent* »¹⁰¹³. Ces chiffres et ce constat sont corroborés par l'article de Georges Pichat, paru dans la Revue des deux Mondes en 1939 : « *Il existait six cent mille fonctionnaires en 1914,*

secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances répondait au service de législation du CGQJ, AN, AJ 38, 1145., cité in Renée Poznanski, *Les juifs en France pendant la Seconde Guerre mondiale*, op.cit., pp. 141 et 605.

¹⁰¹⁰ Jean-Claude Barbas, op. cit., Message du 11 juillet 1940, p. 69.

¹⁰¹¹ Stanley Hoffmann, op.cit., p. 60.

¹⁰¹² Philippe Pétain, op.cit., Discours prononcé le 19 mars 1941 à Grenoble, pp. 85-86. C'est nous qui soulignons.

¹⁰¹³ Cité in Nathalie Carré de Malberg, « Les fonctionnaires (civils) sous Vichy : essai historiographique », *Revue Histoire@Politique*, 2007/2, n° 2, pp. 110-121, p. 110., en citant Marc Olivier Baruch, « Introduction », in Vincent Duclert (dir.), « Serviteurs de l'État français, une histoire politique de l'administration 1875-1945 », Paris, La Découverte, p. 15.

huit cent soixante mille il y a deux ans ; il y en a aujourd'hui neuf cent soixante mille ; bientôt on en comptera un million. A ces fonctionnaires s'ajoutent cinq cent mille cheminots (contre quatre cent mille en 1936), quatre cent mille retraités de l'État, deux cent mille des chemins de fer, trois cent mille agents en activité ou en retraite des collectivités locales [...] »¹⁰¹⁴.

Les collectivités locales n'échappent pas à ce processus d'inflation en matière d'effectifs. Après l'armistice, l'accroissement conséquent des effectifs communaux¹⁰¹⁵ a été nécessaire pour la mise en place d'organes dédiés au ravitaillement et à son corollaire, le rationnement. A titre d'exemple, on peut citer la ville de Pantin où le maire recrute 53 agents en 1940, 66 en 1941, 32 en 1942, 24 en 1944¹⁰¹⁶. Cette inflation constante sur quatre ans est révélatrice d'une demande forte de la part de cette commune pour arriver à gérer la profusion de textes que les collectivités devaient appliquer.

Cette déclaration de Pétain du 11 juillet 1940 précitée, relative aux fonctionnaires, restera un vœu pieux car Vichy, dans sa volonté de quadriller le territoire, stérilise paradoxalement l'activité de l'administration et les agents de la fonction publique, dans leur grande majorité, n'osent faire preuve de zèle. Cette volonté de se rendre invisibles de la part des fonctionnaires pour ne pas attirer l'attention d'un pouvoir qui met en place Big Brother avant la sortie du livre de George Orwell, a été relevée par Michèle Cointet : « *Vient le moment où les dirigeants politiques ne rencontrent aucune hostilité mais se heurtent à l'inertie qu'ils entendaient combattre alors qu'ils l'ont suscitée* »¹⁰¹⁷. Vichy se retrouve donc avec une administration pléthorique mais incapable d'agir au regard du foisonnement réglementaire¹⁰¹⁸ qu'il convient d'appliquer, dans les administrations centrales comme dans les collectivités locales : « *Il en découla une véritable frénésie normative, qui toucha l'ensemble des politiques, à commencer par l'enjeu qui paraissait conditionner tous les autres : la réforme de l'État* »¹⁰¹⁹. Dans une frénésie vitalisée par la recherche de la mise en règle de l'ordre nouveau, les ministres légifèrent à tour de bras, d'autant plus qu'ils ne se sentent plus freinés par le contrôle filtrant des assemblées qui ont été ajournées.

A titre d'exemple, il est révélateur de lire : « *Le Journal Officiel du 19 septembre [1940] n'enferme à lui seul pas moins de quarante-cinq lois et vingt-sept décrets* »¹⁰²⁰. A cet

¹⁰¹⁴ Georges Pichat, *op. cit.*, p. 829. C'est nous qui soulignons.

¹⁰¹⁵ « *Jamais les collectivités locales et les administrations n'ont eu autant besoin de personnel pour contrôler la réglementation foisonnante* », cité in Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy, op. cit.*, p. 264.

¹⁰¹⁶ Emmanuel Bellanger et Geneviève Michel, Pantin, *op. cit.*, p. 22.

¹⁰¹⁷ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy, op. cit.*, p. 167.

¹⁰¹⁸ « *Saisi par un prurit extraordinaire, il [le régime de Vichy], nous a fait assister à "une véritable débauche législative"* », cité in André Gorgues, *Les grandes réformes administratives du régime de Vichy*, thèse de droit public, 1969, en citant Georges Ripert, *Le régime démocratique et le droit civil moderne 1947* (2^e Ed.) p. 26.

¹⁰¹⁹ Marc Olivier Baruch, *Le régime de Vichy, op. cit.*, p. 93.

¹⁰²⁰ Robert Aron, *op. cit.*, p. 299.

égard, un recensement opéré permet de chiffrer à 16 786¹⁰²¹ le nombre de textes élaborés (et il n'est mentionné ici que les lois et décrets promulgués) sur la période 1940-1944, ce qui montre clairement la volonté d'organiser par le haut la vie de la nation mais aussi celle des Français. Un chiffre que l'on peut comparer avec les 1 226 lois et décrets de 1994¹⁰²². Dans le domaine spécifique des collectivités locales, nous avons pu recenser 45 textes en 1940, 81 pour 1941, 15 en 1942, 12 en 1943 et 8 en 1944¹⁰²³. Ceci fait montre d'une réglementation pléthorique pour les deux premières années du régime (en considérant que 1940 ne compte que six mois d'exercice), et par le même effet, foisonnante et complexe à mettre en œuvre.

Pétain le rappelle en août 1941 en désignant ceux qu'il considère comme des ennemis du régime : « *Les troupes de l'ancien régime sont nombreuses. J'y range sans exception tous ceux qui ont fait passer leurs intérêts personnels avant les intérêts permanents de l'État [...], fonctionnaires attachés à un ordre dont ils étaient les bénéficiaires et les maîtres* »¹⁰²⁴.

Une fois les personnels des collectivités configurés comme le souhaitait la doxa vichyste, il s'agissait alors de les faire agir conformément à l'orientation discriminatoire et collaborationniste voulue par le régime qui souhaitait faire des collectivités une force d'appoint locale à une politique nationale.

Section 2. Les collectivités locales assujetties : force de frappe du nouveau régime

Les collectivités locales, dorénavant soumises au pouvoir central par la réglementation qui a modifié leur organisation interne, deviennent les pions agissants pour des objectifs nationaux, l'un à dimension économique et l'autre à dimension discriminatoire pour la communauté juive (§ 1). Ces collectivités seront noyautées par des forces politiques et institutionnelles, telles que la Légion française des combattants et les commissaires du pouvoir (§ 2).

¹⁰²¹ Jean-Pierre Le Crom, « Droit de Vichy ou Droit sous Vichy ? Sur l'historiographie de la production du droit en France pendant la Deuxième Guerre mondiale », *op. cit.*, p. 7.

¹⁰²² Jean-Pierre Le Crom, « L'avenir des lois de Vichy », Bernard Durand, Jean-Pierre Le Crom, Allesandro Somma ; *Le droit sous Vichy*, Klostermann, Das Europ der Diktatur, p. 464.

¹⁰²³ Ce recensement n'inclut pas les décrets et les arrêtés (Ministère de l'intérieur) pris pour la suspension de conseils municipaux et généraux, pour suspendre les édiles et les fonctionnaires locaux, pour la nomination de délégations spéciales pour les communes et de commissions administratives pour les départements. Ces données statistiques sont présentées *supra* Partie I Titre I Chapitre 2.

¹⁰²⁴ Philippe Pétain, *op.cit.*, Message du 12 août 1941 au peuple français, pp. 108-109.

§ 1. Les mairies : structures opérationnelles dévoyées d'une politique nationale

Les collectivités et notamment les communes, loin de leur autonomie initiale gagnée sous la III^e République, vont devenir les instruments, conscients et parfois zélés, d'un pouvoir aux ordres de l'occupant. Ainsi, les mairies seront la cheville ouvrière dans le recensement des Juifs, par conséquent complices actifs de la Solution finale (A). Mais elles participent aussi à la politique économique du III^e Reich en pratiquant, à la demande du gouvernement de Vichy, les opérations de recensement pour le STO (B).

A. Une participation indirecte à la solution finale : le recensement des Juifs

Le volet antisémite de la doxa vichyste constitue une part non négligeable dans la volonté de construire un État nouveau ; ce point crucial a pu s'exprimer par l'arrivée au pouvoir d'un personnel politique très préoccupé par cette orientation : « [...] la politique de Vichy était aussi déterminée par la tradition antisémite de droite qui était partie intégrante de la "Révolution nationale" »¹⁰²⁵.

C'est pour cette raison que, incriminer l'État français dans le processus de la Shoah, relève de la pure logique administrative si l'on se réfère à la chaîne de commandement organisée depuis juillet 1940 : « Est-il besoin de dire que le pas à franchir entre l'effacement – par des moyens de droit – de toute personnalité et la Solution finale n'est pas immense [...] nous savons désormais comment le génocide peut s'articuler, dans le respect des lois, avec des mesures dont les auteurs ne perçoivent pas forcément, *ab initio*, la portée désastreuse »¹⁰²⁶. Cet engrenage, facilité, voire organisé, par un État qui ne lésinait pas en matière de réglementation oppressive, a mené à des mesures extrêmes quant à la façon de traiter les Juifs : « Plus personne ne peut contester que les premières mesures antijuives de 1940 relevaient d'une initiative purement française, ni que ce soit Vichy lui-même qui a insisté en 1942 pour coopérer à la déportation des Juifs vers l'Est »¹⁰²⁷. La place de Vichy dans l'élimination des Juifs s'avère être celle d' « un complice agissant, ce qui laisse entière sa responsabilité »¹⁰²⁸.

Certes, Vichy n'a pas programmé l'élimination physique des Juifs, mais tout l'arsenal réglementaire produit par son administration a contribué à la mise en œuvre ultérieure de la solution finale : « Si la Shoah n'est pas dans la logique d'exclusion mise en œuvre par Vichy, la contribution de l'État français n'est pas contestable dans sa première

¹⁰²⁵ Saul Friedländer, *Les années d'extermination, L'Allemagne nazie et les Juifs 1939-1945*, Éditions du Seuil, Collection Points Histoire, 2012, p. 235.

¹⁰²⁶ Dominique Gros, « Le droit antisémite de Vichy contre la tradition républicaine », *op. cit.*, p. 26.

¹⁰²⁷ Robert O. Paxton, Édition 1997, *op. cit.*, p. 28-29.

¹⁰²⁸ Éric Conan et Henry Rousso, *op. cit.*, p. 12.

étape »¹⁰²⁹. L'État français doit être ici entendu à son sens le plus large. Eu égard à la manière dont sont réorganisées les collectivités locales, elles ne deviennent ni plus ni moins que des organes prolongés d'une déconcentration des plus actives. Ainsi que l'a montré Raul Hilberg dans son ouvrage *La destruction des Juifs d'Europe*¹⁰³⁰, l'extension et la diffusion des idées nazies, en Allemagne, s'est imposée, certes par la contrainte et la coercition exercées envers les réfractaires mais aussi et surtout par la complicité active ou passive du peuple allemand¹⁰³¹. De même, le recensement des Juifs en France a pu être effectif par la conjonction d'une politique voulue dans toutes les ramifications de l'État et d'une action des collectivités pour mener à bien ce dénombrement. Se rajoute à cette conjonction un état d'esprit ambiant propice à la délation et à l'opprobre porté envers les Juifs : « *Dans une situation générale aussi lugubre, l'opinion publique avait bien entendu tendance à suivre les mesures adoptées par le vieux maréchal, sauveur et protecteur* »¹⁰³². En ce sens, il y a bien eu collaboration d'État, les collectivités locales n'étant alors qu'une prolongation organisée et coordonnée d'une politique voulue et décidée par le gouvernement de Vichy. Dans ce domaine, les initiatives réglementaires ont été impératives et comminatoires : « *le pouvoir central doit multiplier les missives auprès des préfets et des maires pour leur rappeler l'importance de ces nouvelles catégories identitaires ; preuves qu'elles ne sont pas encore bien comprises par les fonctionnaires* »¹⁰³³. Le remodelage institutionnel des collectivités locales en autorités déconcentrées par le gouvernement de Vichy, et notamment pour les communes, a permis ce ratissage d'informations par une sollicitation et une intervention de l'ensemble des structures administratives du pays : « *La réorganisation des pouvoirs territoriaux initiée pour le régime de Vichy dans les premiers mois de son existence entend promouvoir un modèle autoritaire d'administration locale au sein duquel les collectivités perdent leurs libertés et leurs compétences au profit d'une centralisation préfectorale* »¹⁰³⁴.

Dans le système de recensement français, les historiens nous rappellent que, depuis les débuts de la IIIe République, seule la référence à la nationalité française est retenue et la question relative à la religion n'y figure plus¹⁰³⁵ : « *L'appareil statistique français refuse d'enregistrer depuis 1872 les éléments identitaires qui concernent la vie privée*

¹⁰²⁹ Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, op. cit., p. 226.

¹⁰³⁰ Raul Hilberg, *La Destruction des Juifs d'Europe*, Paris, Éditions Gallimard, coll. « Folio Histoire », édition définitive 2006, en trois tomes avec pagination continue, 2400 p.

¹⁰³¹ « *En République démocratique allemande, quelques mois après la chute du mur de Berlin, le 9 novembre 1989, Hans Modrow, le chef du gouvernement, reconnaît, après quarante ans de silence, "la responsabilité collective du peuple allemand pour le passé". Il exprime son "remords pour les crimes terribles commis envers le peuple juif par le peuple allemand" et annonce des réparations pour les victimes des persécutions raciales. Le 3 octobre 1990, l'Allemagne est réunifiée* », cité in Éric Conan, Henry Rousso, op. cit., p. 341.

¹⁰³² Saul Friedländer, *Les années d'extermination, L'Allemagne nazie et les Juifs 1939-1945*, op. cit. p. 163.

¹⁰³³ Gérard Noiriel, op. cit., p. 168.

¹⁰³⁴ Claire Zalc, *Dénaturalisés. Les retraits de nationalité sous Vichy*, Paris : Éditions du Seuil, Collection : L'univers historique, 2016, p. 126.

¹⁰³⁵ Ce critère était présent dans les opérations statistiques de 1851 à 1872.

des personnes (religion, langues, coutumes) »¹⁰³⁶ et de ce fait « c'est le critère de la nationalité qui s'impose dans les recensements administratifs. [...] Les Français de religion juive étaient dorénavant considérés, en ce qui concerne les statistiques, comme n'importe quels citoyens français [...] »¹⁰³⁷. Bien entendu, même sous la République, les mairies n'ont pas toujours été exemptes de dérives sécuritaires qui les poussaient à conserver des renseignements et des éléments relatifs à la vie privée des concitoyens, et ce dans les limites extrêmes de la légalité : « Aussi, si la puissance municipale protège ses administrés, cet encadrement entraîne en contrepartie une surveillance accrue de leur conduite sous la forme d'enquêtes de moralité, de recensement [...] »¹⁰³⁸. Ce sera, bien entendu, sans commune mesure avec le système de contrôle mortifère installé par le gouvernement de Vichy.

En effet, de sa propre initiative, Vichy, pour une finalité idéologique discriminatoire, a donc réintroduit ce critère pour les Juifs et l'administration, tant nationale que locale, va œuvrer dans ce travail d'identification : « [...] il [le régime de Vichy] raisonna, non pas dans une logique d'extermination, mais dans une logique politique et bureaucratique, froide, sans considération pour la vie humaine »¹⁰³⁹.

Les mairies vont être mises à contribution pour la mise en œuvre de la loi du 3 octobre 1940 relative au statut des Juifs qui s'applique en zone libre¹⁰⁴⁰. L'État français ne pouvait en effet, diriger l'ensemble des opérations depuis Vichy, et notamment pour le recensement des Juifs¹⁰⁴¹. De ce fait, l'infrastructure locale va s'appliquer à mettre en œuvre, par relais hiérarchique, une politique de discrimination : « Sur le terrain, le personnel communal devient ainsi l'un des auxiliaires du recensement des Juifs, des réquisitions ou des spoliations [...] »¹⁰⁴², qui deviendra à terme une politique d'élimination. Ces opérations de recensement vont être terriblement efficaces dans l'optique du but poursuivi : « Partout en France, les Juifs qui furent arrêtés le furent essentiellement au fait qu'ils avaient été recensés et que, depuis octobre 1940 en zone Nord, et depuis juillet 1941 en zone Sud, les autorités françaises détenaient l'état-civil d'environ 90 % des Juifs »¹⁰⁴³. On peut noter, à titre accessoire, mais révélateur d'un état d'esprit mercantile, que Laval, quelles que soient les circonstances, ne perdait jamais le sens des affaires : « Les imprimeries Mont-Louis [imprimeries clermontoises

¹⁰³⁶ Nicolas Mariot, Claire Zalc, « Identifier, s'identifier : recensement, auto-déclarations et persécution des juifs de Lens (1940-1945) », Belin, *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2007/3, n° 54-3, p. 95.

¹⁰³⁷ *Ibid.*

¹⁰³⁸ Emmanuel Bellanger, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (années 1880-1950) », *op. cit.*, p. 90.

¹⁰³⁹ Éric Conan et Henry Rousso, *op. cit.*, p. 39.

¹⁰⁴⁰ En zone occupée, c'est l'ordonnance allemande du 27 septembre 1940 qui sera mise en application, concernant la situation des Juifs.

¹⁰⁴¹ Loi du 2 juin 1941 prescrivant le recensement des Juifs, *JOEF* du 14 juin 1941, p. 2476.

¹⁰⁴² Emmanuel Bellanger, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique », *Revue française d'administration publique*, 2003/4, n° 108, p. 581.

¹⁰⁴³ Serge Klarsfeld, *Le rôle de Vichy dans la solution finale de la question juive en France. 1943-1944*, Fayard, 1985, p. 169.

dont Laval est propriétaire], vont, par exemple, imprimer les formulaires de recensement des Juifs ou d'autres documents les concernant »¹⁰⁴⁴.

Sous l'impulsion de Xavier Vallat, commissaire général aux questions juives, le statut des Juifs connaît une seconde mouture le 2 juin 1941¹⁰⁴⁵. Dans le même temps et à la même date, paraît la loi relative au recensement des Juifs¹⁰⁴⁶. La concomitance s'illustre également par une similitude de date pour la parution au Journal officiel, le 14 juin 1941. Rien de tout cela ne relève du hasard. Il fallait coordonner les actions du nouveau statut avec les opérations de recensement. La possibilité d'identifier quantitativement les Juifs va permettre d'appliquer pleinement les dispositions du statut. Mais, avant même la promulgation de ces deux lois, les services du Commissariat général aux questions juives veulent devancer les dispositions futures en ayant préparé un projet de circulaire adressé aux préfets : « *sans attendre que les juifs se déclarent d'eux-mêmes, je vous demande de faire dresser par l'entremise des Mairies et des Commissaires de Police la liste de tous les juifs notoirement connus comme tels, dans les communes et les quartiers [...], les juifs qui y habitent sont exactement connus de leurs voisins* »¹⁰⁴⁷. Cette loi du 2 juin 1941 va précipiter l'appareil administratif local dans sa participation au recensement : « *Mais avant le 31 juillet [1941], les maires ont pour instruction de préparer des listes de Juifs connus, pour traquer les réticents, et de donner la plus large publicité à l'obligation du recensement* »¹⁰⁴⁸.

Ce rôle de cheville ouvrière dans le processus de recensement est relevé par un auteur de référence : « *Plus loin du centre, les mairies et les commissariats de police des 38 000 communes de France jouaient eux aussi un rôle très important dans l'application des lois antijuives* »¹⁰⁴⁹. Robert O. Paxton cite ici l'ensemble des structures locales mais toutes n'appliquaient pas la réglementation avec la même lecture et le même zèle. Il n'empêche que lesdites structures étaient toutes concernées car destinataires des notes, instructions et autres circulaires diffusées par l'exécutif vichyste. A titre d'exemple, on peut citer la préfecture du Var dont le service des Étrangers envoie une note à tous les maires et commissaires de police du département dès le 25 juin 1941 (le second statut des Juifs date du 2 juin 1941 et a été publié au Journal officiel le 14 juin) pour établir une liste des Juifs vivant dans la

¹⁰⁴⁴ Philippe Collin, *op. cit.*, intervention de Yves Pourcher, p. 226.

¹⁰⁴⁵ Loi du 2 juin 1941 remplaçant la loi du 3 octobre 1940 portant statut des juifs (article 2, alinéa 1 ; article 7, alinéa 3), *JOEF* du 14 juin 1941, pp. 2475-2476.

¹⁰⁴⁶ Loi du 2 juin 1941 prescrivant le recensement des Juifs, *JOEF* du 14 juin 1941, p. 2476.

¹⁰⁴⁷ AML, fonds Vallat, 21 ii-42, projet de circulaire aux préfets, s. d., probablement mai 1941, cité in Laurent Joly, *Vichy dans la « solution finale », histoire du commissariat général aux questions juives 1941-1944, op. cit.*, p. 187. C'est nous qui soulignons,

¹⁰⁴⁸ Renée Poznanski, *Les juifs en France pendant la Seconde Guerre mondiale, op.cit.*, p. 129.

¹⁰⁴⁹ Robert O. Paxton, Michaël R. Marrus, *op. cit.*, p. 211.

circonscription¹⁰⁵⁰. Dans ce même département, un arrêté du préfet daté du 19 juillet 1941 revient à la charge en ordonnant aux familles juives de retirer les imprimés de recensement au commissariat « *ou à défaut à la mairie de leur résidence* »¹⁰⁵¹. Le préfet s'adresse de nouveau aux maires le même jour pour leur demander de donner à l'arrêté suscité « *toute la publicité désirable* »¹⁰⁵². Le support de l'administration locale s'avère, dans ce cas, précieux, pour les préfets, qui ont besoin, dans leur tâche, de ce relais d'information ascendant. Cette sollicitation apparaît d'autant plus justifiée dans l'organigramme institutionnel instauré par Vichy que, avec la réorganisation des services de police (loi du 23 avril 1941¹⁰⁵³), les maires conservent les pouvoirs de police sauf en matière d'ordre public¹⁰⁵⁴. Ils s'avèrent donc compétents pour des opérations de recensement. Tout cet ensemble devient donc coordonné et cohérent au regard de l'objectif poursuivi.

Ces documents avaient pour objectif de créer un quadrillage serré afin de disposer d'informations quasi en temps réel : « *Les autorités locales étaient supposées savoir en tout temps où résidaient les Juifs. La loi du 9 novembre 1942 interdisait aux Juifs étrangers de quitter la commune qu'ils habitaient sans documents spéciaux délivrés par la police. De plus, les administrations locales devaient, en principe, s'occuper de l'aryanisation et de l'élimination des Juifs de certaines professions. Elles pouvaient proposer des sanctions sévères pour toute violation des lois antisémites, bien qu'il incombât aux préfetures d'imposer les peines. En 1943, le CGQJ¹⁰⁵⁵ publia un petit fascicule¹⁰⁵⁶ sur les lois antijuives, destiné à aider les autorités locales dans ce qui était devenu une tâche presque écrasante de réglementation, d'information, et d'exclusion* »¹⁰⁵⁷. Ce fascicule s'adressait directement aux maires et détaillait de manière précise les façons d'identifier les Juifs et par suite, de procéder à leur recensement : « *Pour apporter un semblant de réponse à cette complexité [posée par le recensement pour l'identification des Juifs], un Mémento de la législation des questions juives à l'usage des maires et des brigades de gendarmerie fut composé qui,*

¹⁰⁵⁰ ADV, 2W 35, lettre du préfet du Var aux maires et commissaires de police du département et au directeur de la police d'État de Toulon, 25 juin 1941, cité in Laurent Joly, *Vichy dans la « solution finale », histoire du commissariat général aux questions juives 1941-1944, op. cit.*, p. 565.

¹⁰⁵¹ Laurent Joly, *Vichy dans la « solution finale », histoire du commissariat général aux questions juives 1941-1944, op. cit.*, p. 566.

¹⁰⁵² *Ibid.*

¹⁰⁵³ Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, JOEF du 6 mai 1941, pp. 1917-1918.

¹⁰⁵⁴ Voir *infra* Partie II Titre II Chapitre 1.

¹⁰⁵⁵ Loi du 29 mars 1941 créant un commissariat général aux questions juives, JOEF du 31 mars 1941, p. 1386.

¹⁰⁵⁶ *Mémento de la législation des questions juives à l'usage des maires et des brigades de gendarmerie*, Vichy, 1943, cité in Robert Paxton, Michaël R. Marrus, *op. cit.*, p. 539. Voir annexe 5.

¹⁰⁵⁷ Robert O. Paxton, Michaël R. Marrus, *op. cit.*, p. 211.

en 11 pages, expliquait “Comment reconnaître la qualité de Juif” et déclinait les lois, décrets, sanctions qui les frappaient »¹⁰⁵⁸.

L’administration française est, malheureusement, efficace, réactive et zélée lorsqu’elle doit s’emparer des opérations de recensement : « Dans la France de Vichy, en l’espace de deux mois, 109 244 juifs furent recensés. Quelques mois plus tard, une nouvelle évaluation faisait état de 109 983 juifs recensés en zone non occupée, en tenant compte probablement des déclarations tardives »¹⁰⁵⁹. Cette efficacité aura des répercussions concrètes dans le processus de déportation et d’élimination des membres de la communauté juive : « De même, l’administration française et les partis à la solde des Allemands, chacun à leur manière, ont contribué à la déportation de 76 000 juifs français et étrangers, dont moins de 3% a survécu »¹⁰⁶⁰.

Pour s’en tenir à la seule application du statut des Juifs, le nombre de personnes frappées dans la fonction publique a été relevé par Laurent Joly : « En mars 1942, 512 personnes auront été révoquées en application de la loi du 2 juin 1941, portant à 3 422 le nombre d’agents et fonctionnaires juifs licenciés depuis la promulgation du premier statut des juifs »¹⁰⁶¹. Ces chiffres concernent la métropole et l’Afrique du Nord, particulièrement l’Algérie. Ce département comptait, en 1940, 2 638 Juifs dans les services publics. Cette population fut la plus durement touchée, car « En novembre 1941, 2 169 parmi eux auront été révoqués, auxquels il faut ajouter 232 employés des services communaux et 130 employés des entreprises concédées. Au total, plus de 70 % des 3 422 juifs licenciés en application des deux statuts sont issus d’Algérie »¹⁰⁶².

Certes, la tâche ne semble pas toujours facile pour les autorités locales. Ainsi, un préfet informe, le 12 février 1941, le ministre de l’Intérieur des difficultés rencontrées au niveau local : « [...] cette mise à jour est possible pour les juifs étrangers pour lesquels les maires sont tenus d’indiquer les mutations, [mais] elle est presque impossible pour les Français qui ne sont astreints à aucune formalité en ce qui concerne leurs déplacements. Il y aura donc fatalement des lacunes dans la tenue de ce fichier »¹⁰⁶³. Mais d’autres maires ont été beaucoup plus zélés dans le suivi des prescriptions préfectorales. Cette réactivité, d’un jour sur l’autre, montre une propension

¹⁰⁵⁸ Renée Poznanski, *Les juifs en France pendant la Seconde Guerre mondiale*, op.cit., pp. 434-435.

¹⁰⁵⁹ Renée Poznanski, « Le fichage des juifs de France pendant la Seconde Guerre mondiale et l’affaire du fichier des juifs », *La Gazette des archives*, n°177-178, 1997. *Transparence et secret. L’accès aux archives contemporaines*, p. 252. Les notes de l’auteur de l’article précisent que le premier nombre cité provient du document suivant : « Etat daté du 15 septembre 1941, adressé par le secrétaire général pour la police au Commissariat général aux questions juives le 3 octobre, Arch. Nat, AJ³⁸ 60 ». Le second chiffre ressort du document : « Arch. Nat, AJ³⁸ 244, mai 1942 chef de la police aux questions juives en zone non occupée au secrétaire général de la police, sur la base des données fournies par les différentes préfectures ».

¹⁰⁶⁰ Henry Rousso, *Le syndrome de Vichy*, op. cit., p. 16.

¹⁰⁶¹ Laurent Joly, *Vichy dans la « solution finale », histoire du commissariat général aux questions juives 1941-1944*, op.cit., p. 575.

¹⁰⁶² *Ibid.*

¹⁰⁶³ Gérard Noiriel, op. cit., p. 210.

personnelle de ces édiles dans la politique antijuive. Ainsi, dans le département du Pas-de-Calais, une circulaire préfectorale du 13 novembre 1940¹⁰⁶⁴ demande aux maires de faire la publicité du recensement et d'inviter les Juifs à venir se déclarer. 132 municipalités répondent dont 4 d'entre elles avec une liste datée du 14 novembre : « Clairement, elles ne sont donc pas en mesure de s'appuyer sur les déclarations et ressortent bien d'une logique de "repérage municipal" de la population juive dont les principes mêlent sans doute notoriété publique, onomastique¹⁰⁶⁵ et autres usages de l'arbitraire »¹⁰⁶⁶.

La participation, en local, au recensement des Juifs, n'était certes pas la partie la plus décisive dans leur extermination, mais elle en était le préalable. A ce titre, les mairies ont constitué, par leur apport, le premier maillon qui a enchaîné cette communauté au lieu de lui amener une protection, possible par défaut sous forme de résistance passive. Ce ne fut pas le cas : « On peut, avec Raymond Aron, voir comme une perversion du rapport de protection devant exister entre un État et des populations qui se croyaient sous sa protection, l'article 19 de la convention d'armistice, qui faisait obligation au Gouvernement français de remettre au Reich hitlérien les réfugiés allemands que ce dernier réclamerait. On doit aussi considérer que, par rapport à ce premier pas, il n'y a pas simple différence d'échelle, mais bien de nature, avec l'acceptation de la participation administrative française à l'assassinat industriel des Juifs »¹⁰⁶⁷.

Dans un même ordre d'idées, mais à moindre ampleur, le système de dénaturalisation élaboré par Vichy a trouvé dans l'appui des mairies un relais efficace pour mener à bien ses opérations de recensement. Le circuit d'information se joue dans un sens descendant puis du local au national¹⁰⁶⁸. Les instructions ministérielles sont transmises aux préfets qui les redirigent aux différents représentants de l'administration locale : maires, commandants de gendarmerie et commissaires de police. A ce niveau, il leur est demandé d'identifier les « étrangers qui, après être devenus français, ont fait l'objet de renseignements défavorables »¹⁰⁶⁹. Ainsi, le préfet en poste dans le département de l'Isère, met-il « en branle les procédures habituelles de transmission des instructions ministérielles sur le terrain en sollicitant des rapports, des maires et des commissaires de police »¹⁰⁷⁰.

¹⁰⁶⁴ AD 62, 1Z500bis et 1Z499, cité in Nicolas Mariot, Claire Zalc, *op. cit.*, p. 100.

¹⁰⁶⁵ L'onomastique est l'étude des noms propres.

¹⁰⁶⁶ Nicolas Mariot, Claire Zalc, *op. cit.*, p. 100.

¹⁰⁶⁷ Marc Olivier Baruch, « A propos de Vichy et de l'État de droit », *Bulletin du centre de recherche français à Jérusalem*, *op. cit.*, p. 66. C'est nous qui soulignons.

¹⁰⁶⁸ Loi du 22 juillet 1940 relative à la révision des naturalisations, *JOEF* du 23 juillet 1940, p. 4567.

¹⁰⁶⁹ Instruction du 16 août 1940, AD38 6602W29 ; cité in Claire Zalc, *op. cit.*, p. 124.

¹⁰⁷⁰ Instruction du 16 août 1940, AD38 6602W29 ; cité in Claire Zalc, *op. cit.*, p. 127.

La procédure de recensement, validée et utilisée pour le recensement des Juifs, fut également mise en œuvre pour mettre à disposition une main-d'œuvre française au service de l'Allemagne. Dans ce domaine, les mairies furent actives afin de procéder à l'identification des jeunes Français concernés par ce dispositif.

B. Les mairies, organe supplétif des relations avec l'Allemagne : le recensement pour le service du travail obligatoire (STO)

Avant l'instauration du STO, la France avait dû fournir un contingent de personnes pour l'économie allemande. Après négociations, Pierre Laval s'était engagé, par la Relève, à échanger un prisonnier contre 3 ouvriers spécialistes. Déjà les collectivités étaient intégrées dans le processus de recensement. Les maires participent à l'appel au volontariat et des commissions départementales d'information avec des Français et des Allemands sont organisées en ce sens. En ce sens, la loi du 4 septembre 1942¹⁰⁷¹ configure une première structuration pour les opérations de recensement en indiquant que les Français de sexe masculin de 18 à 50 ans, mais également les femmes de 21 à 35 ans¹⁰⁷², doivent travailler aux tâches que « *le Gouvernement jugera utiles dans l'intérêt supérieur de la nation* ».

Ainsi, dès novembre 1942, en zone occupée, les rapports mensuels des préfets montrent la sollicitation des mairies mais également les difficultés de mise en œuvre de la procédure de recensement : « *C'est ainsi que le district de la Feldkommandantur de Nevers étant appelé à fournir un contingent total de 1 806 manœuvres, l'administration française avait procédé par désignation dans le cadre corporatif. Cette façon de faire n'ayant pas donné de résultats satisfaisants, les Autorités allemandes ont exigé que des impositions soient faites dans le cadre communal. Il a donc fallu exiger des maires des communes de plus de 800 habitants, une liste de personnes correspondant à 1,5% de la population, tandis que ce pourcentage était fixé à 1% pour toutes les autres communes. Dans de nombreux départements, il a été prescrit de réclamer aux maires des noms d'oisifs et l'établissement d'une liste de tous les hommes de 20 à 50 ans susceptibles de remplir un emploi de manœuvre. De nombreux préfets se refusent à adopter cette formule et ont pu obtenir des autorités d'occupation que l'imposition de chaque commune soit faite par les soins de la Feldkommandantur elle-même, suivant des renseignements fournis par les services de mairies* »¹⁰⁷³.

¹⁰⁷¹ Loi du 4 septembre 1942 relative à l'utilisation et à l'orientation de la main-d'œuvre, JOEF du 13 septembre 1942, p. 3122.

¹⁰⁷² Camille Fauroux aborde, sous l'angle historique, cet élément de l'histoire de Vichy : « Les politiques du travail féminin sous l'occupation », *La Découverte*, Travail, genre et sociétés, 2019/2, n° 42, pp. 147-163.

¹⁰⁷³ Vincent Viet, « Extraits des synthèses mensuelles des rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions de travail, emploi et formation professionnelle », *op. cit.*, p. 55.

Le système de la Relève, géré directement par la France, se révéla peu probant : « *L'échec de la Relève est rapidement perçu puisque, dès le mois de septembre [1942], le gouvernement de Vichy, devant les réquisitions promulgue une loi¹⁰⁷⁴ "relative à l'utilisation et à l'orientation de la main d'œuvre", qui touche les hommes de dix-huit à cinquante ans et les femmes célibataires de vingt et un à trente-cinq ans qui effectueront tous les travaux que "le gouvernement jugera utile dans l'intérêt supérieur de la nation" »¹⁰⁷⁵. L'Allemagne fit pression sur l'État français pour instaurer et mettre en œuvre un dispositif plus contraignant. Vichy dut donc s'exécuter. Un nouveau système fut mis en place avec la loi du 16 février 1943 qui institue le STO¹⁰⁷⁶ pour les hommes nés entre le 1^{er} janvier 1920 et le 31 décembre 1922.*

Le recensement, et par la suite, la réquisition s'effectua sur la base de la loi du 4 septembre 1942¹⁰⁷⁷ et celle du 16 février 1943. Cette loi, dans son article 1^{er}, disposait que : « *Pour tout Français ou ressortissant français du sexe masculin, âgé de plus de vingt ans et résidant en France, les obligations résultant des dispositions des titres Ier et III de la loi du 4 septembre 1942 relative à l'utilisation et à l'orientation de la main d'œuvre comportent notamment l'exécution d'un service du travail obligatoire* ». Un décret du même jour que la loi¹⁰⁷⁸ précise que les hommes concernés sont ceux étant nés entre le 1^{er} janvier 1920 et le 31 décembre 1922. L'application fut rapide « *puisque en l'espace de 5 à 6 semaines, 250 000 ouvriers purent être "dégagés", alors qu'il avait fallu près de sept mois pour transférer en Allemagne les 350 000 travailleurs exigés en juin 1942* »¹⁰⁷⁹. Cette rapidité, cette efficacité furent possibles grâce à une logistique locale relayée et portée par les mairies, sollicitées par le ministère de l'intérieur et le ministère à la production industrielle et aux communications via la loi du 24 février 1943¹⁰⁸⁰, « *obligeant les maires à établir la liste des jeunes gens absents aux opérations de recensement en vue de leur classement d'office dans la catégorie "forts" (travailleurs de force)* »¹⁰⁸¹.

A partir de 1943, eu égard aux dispositions des textes relatifs au service du travail obligatoire, les municipalités vont se charger du recensement des « requis civils potentiels ». Les mairies vont ainsi participer à ce recensement : « *Sur le terrain, le personnel communal devient ainsi l'un des auxiliaires [...] de l'organisation de la relève*

¹⁰⁷⁴ Il s'agit de la loi du 4 septembre 1942 relative à l'utilisation et à l'orientation de la main-d'œuvre, JOEF du 13 septembre 1942, p. 3122.

¹⁰⁷⁵ Evelyne Gayme, « La politique de la Relève et l'image des prisonniers de guerre », revue *Inflexions*, 2012, n° 21, pp. 203-204.

¹⁰⁷⁶ Loi du 16 février 1943 relative à la mise en œuvre du STO, JOEF du 17 février 1943, p. 461.

¹⁰⁷⁷ Loi du 4 septembre 1942 relative à l'utilisation et à l'orientation de la main-d'œuvre, JOEF du 13 septembre 1942, p. 3122.

¹⁰⁷⁸ Décret du 16 février 1943 pris pour l'application de la loi du 16 février 1943 portant institution du service du travail obligatoire, JOEF du 17 février 1943, p. 462.

¹⁰⁷⁹ Vincent Viet, « Vichy dans l'histoire des politiques françaises de la main-d'œuvre », *Travail et Emploi*, n° 98, Avril 2004, p. 85.

¹⁰⁸⁰ Loi du 24 février 1943 portant création du commissariat général au service obligatoire du travail, JO du 25 février 1943, p. 546.

¹⁰⁸¹ Vincent Viet, « Vichy dans l'histoire des politiques françaises de la main-d'œuvre », *op. cit.*, p. 85.

et, sans faire de zèle, du STO »¹⁰⁸². Dans ce cadre-là également, l'infrastructure administrative française va agir avec efficacité : « *Les mêmes [l'administration française et les partis à la solde des Allemands] ont œuvré à l'envoi en Allemagne de 650 000 travailleurs au titre du STO [...] »*¹⁰⁸³. Ainsi, dans cette vaste opération de recensement, les mairies vont participer activement, par l'élaboration des listes demandées, à la politique collaborationniste de l'État français : « [...] *la loi du 16 février 1943 les [les maires] charge de recenser les jeunes des trois classes, à la mairie, où se passent aussi les visites médicales. Les maires transmettent ensuite les listes établies à la préfecture. Le gouvernement les sollicite aussi pour assister les préfets dans la traque et la mise au travail des oisifs. Ils doivent dénoncer les réfractaires, persuader les permissionnaires de retourner en Allemagne »*¹⁰⁸⁴. Cette politique de collaboration a été appliquée sans états d'âme dans certaines régions et les mairies constituent alors l'élément initiateur du processus de recensement. Ainsi, certains maires, de par leur attitude docile, deviennent « *un rouage essentiel au bon fonctionnement du STO avec l'appui très apparent, surtout dans les petites communes, de leurs secrétaires de mairie »*¹⁰⁸⁵. Plus encore, certaines vont faire preuve d'un zèle réglementaire en dénonçant des gendarmes peu enclins à en faire : « *Ainsi un télégramme du 7 septembre 1943 informe le président régional de Dijon : "Mairie Cramans Jura m'informe gendarmerie refuse arrêter deux insoumis classe 42[...] domiciliés chez parents cultivateurs. Stop. Vous prie prendre dispositions utiles pour arrestation immédiate [...]" (AN F/60/629) »*¹⁰⁸⁶.

Cet appareil administratif français va se révéler efficace même si les mesures d'application du STO furent vécues comme impopulaires, enlevant des hommes jeunes à leurs familles, déjà éprouvées quotidiennement par un contexte de guerre. Un certain nombre de maires ont mal vécu cette période qui en faisait des complices de l'occupant : « *Cette question a eu d'autre part une répercussion sur l'attitude même des municipalités. Des maires ont fait connaître aux préfets qu'il leur était pénible de se faire les agents d'exécution de mesure de coercition vis-à-vis des défaillants »*¹⁰⁸⁷. Cette attitude des maires envers les opérations de recensement trouve partiellement son fondement dans un appel porté par la France combattante à Londres. A la BBC, en

¹⁰⁸² Emmanuel Bellanger, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique », *Revue française d'administration publique*, 2003/4, no 108, p. 581.

¹⁰⁸³ Henry Rouso, *Le syndrome de Vichy*, op. cit., p. 16.

¹⁰⁸⁴ Raphaël Spina, *La France et les Français devant le service du travail obligatoire (1942-1945)*, thèse de doctorat de l'école normale supérieure de Cachan, Histoire, ENS Cachan, 2012., p. 559.

¹⁰⁸⁵ Jean-Pierre Harbulot, *Le Service du Travail Obligatoire. La région de Nancy face aux exigences allemandes*, Presses Universitaires de Nancy, 2003, 728 p., p. 233.

¹⁰⁸⁶ Bories-Sawala Helga Elisabeth, *Dans la gueule du loup : Les français requis du travail en Allemagne*. Nouvelle édition [en ligne]. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2010 (généré le 15 novembre 2021). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/septentrion/39572>>. ISBN : 9782757421260. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.septentrion.39572>. Voir note 96.

¹⁰⁸⁷ Vincent Viet, « Extraits des synthèses mensuelles des rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions de travail, emploi et formation professionnelle. Février 1943 », op. cit., pp. 64-65.

janvier 1943, Maurice Schumann incitait l'administration française à saboter ce processus : « *Aux fonctionnaires français, nos camarades de Combat, Franc-Tireur, Front national et Libération, qui – malgré Laval et sa Gestapo – tiennent plus que jamais, sur le sol national, la première ligne de la Résistance, lancent l'appel suivant : "Vous n'avez pas juré fidélité à l'occupant. [...]. Faussez les listes d'ouvriers désignés ! Détruisez les dossiers ! Égarez les ordres ! Fonctionnaires français, vous ne livrerez pas de nouveaux otages au nazisme en plein désarroi !" »¹⁰⁸⁸. Cet appel ne fut pas sans effet sur le comportement des édiles municipaux : « *Quand ils ne tardent pas à rendre des recensements complets, les maires et leurs services multiplient les erreurs volontaires, exemptent de fait des jeunes et des ouvriers, égarent les gendarmes sur des fausses pistes »¹⁰⁸⁹.**

Dans l'Europe malmenée par les événements, la France fournit le plus gros potentiel de la main d'œuvre pour l'occupant, que ce soit sur le territoire français comme en Allemagne : « *A l'automne 1943, les Français constituaient, en Allemagne, le groupe national le plus important avec 26 % de la main d'œuvre masculine étrangère. Selon les statistiques produites au tribunal de Nuremberg, 7 748 568 000 heures de travail auraient été soustraites à l'économie française, au seul titre des "déportations" de main d'œuvre (Document 515 F : Rapport au Gouvernement travail forcé en France et déportation de main d'œuvre en Allemagne) »¹⁰⁹⁰.*

Ce recensement et les conséquences que cela impliquait pour les hommes concernés ont eu des répercussions ultérieures jusque dans les années 2000. Une proposition de loi fut transmise à l'Assemblée nationale afin que les réfractaires au STO puissent bénéficier du titre de « la reconnaissance de la Nation » : « *Le service du travail obligatoire, instauré par l'État français par les lois du 4 septembre 1942 relative à l'utilisation et l'orientation de la main-d'œuvre et du 16 février 1943 portant institution du travail obligatoire imposait la réquisition, pour une durée de deux ans, notamment de tous les jeunes hommes nés entre 1920 et 1922, âgés de 20 à 22 ans, pour les envoyer travailler en Allemagne. Les listes des personnes réquisitionnées étaient arrêtées par les préfets, et les maires étant chargés d'instruire les dossiers devaient utiliser tous les moyens, menaces, pressions, délation, pour mettre en place la réquisition de tous les travailleurs concernés »¹⁰⁹¹. La liste des moyens employés par les mairies ne laisse aucun doute quant à la violence du processus et sur le fait que ces collectivités mettaient tout en œuvre pour être en phase avec la demande initiale. Elles*

¹⁰⁸⁸ *Les voix de la Liberté*, tome III, p. 79, cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 510.

¹⁰⁸⁹ Raphaël Spina, op. cit., p. 568.

¹⁰⁹⁰ Vincent Viet, « Vichy dans l'histoire des politiques françaises de la main-d'œuvre », op. cit, p. 77.

¹⁰⁹¹ Proposition de loi N° 2433, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mai 2000, tendant à l'attribution du titre de « la reconnaissance de la nation » aux réfractaires du Service du Travail Obligatoire (STO), présentée par MM. André Aschieri, Noël Mamère, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Yves Cochet et Jean-Michel Marchand. C'est nous qui soulignons. NB : cette proposition de loi n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale.

ont été sollicitées pour relayer une politique nationale et le chef du gouvernement alors en fonctions a su les impliquer dans le dispositif de recensement : « *Maître des instruments répressifs dès avant le lancement de la Relève volontaire puis du Service du Travail Obligatoire, Laval peut aussi s'affirmer comme le chef direct de la campagne de propagande en leur faveur* »¹⁰⁹².

Mais, malgré un climat suspicieux et une volonté de contrôle de tous les maillons de la chaîne, les opérations de recensement se révèlent parfois infructueuses, notamment en 1944 où le rapport des forces militaires s'est inversé au profit des forces alliées, ce qui induit une capacité de résistance accrue de la part de la population : « *Les maires ont été chargés d'effectuer le contrôle du recensement des jeunes gens nés en 1923 et 1924. Ce contrôle s'est fait à l'occasion des distributions de titres d'alimentation. Le préfet régional de Bretagne signale que des mairies ont adressé des états néant, d'où il faut conclure que les jeunes gens visés par le recensement ne seraient pas allés retirer leurs titres d'alimentation* »¹⁰⁹³. Outre cette stratégie d'évitement, il existe des interventions plus actives qui visent à empêcher non le recensement mais son exploitation : « *Dans les mairies, les vols des listes de recensement se multiplient à partir du printemps 1944* »¹⁰⁹⁴. On voit bien ici que, malgré la forte pression exercée autant par les textes que par les préfets, les acteurs municipaux, tant élus que fonctionnaires, ont su parfois naviguer à vue, en évitant de s'inscrire dans une spirale collaborationniste. Dépouillés de leur autonomie locale par une profusion de textes castrateurs de libertés, ces acteurs de terrain ont retrouvé une légitimité dans la dimension protectrice qu'ils mettaient en œuvre envers leurs administrés.

Mais les acteurs locaux devaient également faire face à d'autres formes d'intrusion élaborées par le pouvoir central pour s'approprier les leviers de commandes administratifs des territoires, une intrusion insidieuse avec la Légion française des combattants et une plus officielle avec les commissaires du pouvoir.

§ 2. Des collectivités infiltrées par l'appareil d'État

La structure de l'État français, validée par la loi du 10 juillet 1940 et l'acte constitutionnel du 11 juillet 1940 qui donnent tous les pouvoirs à Philippe Pétain, se diffuse dans toutes les ramifications locales du territoire : « *Il s'agissait bien de mettre un terme aux libertés des collectivités locales qu'un État autoritaire ne pouvait laisser soutenir des positions contraires aux siennes* »¹⁰⁹⁵. Pour ce faire, outre les dispositions

¹⁰⁹² Raphaël Spina, *op. cit.*, p. 144.

¹⁰⁹³ Vincent Viet, « Extraits des synthèses mensuelles des rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions de travail, emploi et formation professionnelle. Mars 1944 », *op. cit.*, p. 111.

¹⁰⁹⁴ Robert et Diana Fabre, « La main d'œuvre au service de l'Allemagne dans la région de Toulouse », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale et des conflits contemporains*, 33^{ème} année, n° 131, Le Midi toulousain : occupation et libération, juillet 1983, p. 96.

¹⁰⁹⁵ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, *op. cit.*, p. 229.

réglementaires précédemment exposées, des instances spécifiques furent chargées de constituer un lien avec le monde local. Dans cette optique, la Légion française des combattants, rattachée directement au chef de l'État français qui la préside, s'attacha à pratiquer un entrisme, voire un noyautage, dans les collectivités (A). De même, une autre institution, les commissaires du pouvoir, intervenait directement dans les problématiques liées aux collectivités, et notamment pour régler et écarter les dysfonctionnements empêchant l'application des idées de la Révolution nationale (B)

A. L'intervention de la Légion française des combattants dans la composition des collectivités locales

La Légion française des combattants constitue un emblème dans l'organisation de Vichy et la mise en place de la Révolution nationale. Il convient de préciser qu'elle ne put agir que dans la zone sud car les Allemands l'avaient interdite pour la France occupée par une ordonnance du 28 août 1940.

La Légion française des combattants est créée par une loi du 29 août 1940¹⁰⁹⁶. Le lien avec les collectivités locales apparaît clairement dans le découpage géographique attribué pour les missions de cet organisme, découpage précisé dans l'article 2 : « *La Légion française a pour mission [...] d'assurer la collaboration des anciens combattants à l'œuvre des pouvoirs publics dans le cadre des communes, des départements, des provinces et de la Nation* ». Ces dispositions organisationnelles seront reprises dans un décret d'application¹⁰⁹⁷. Ce texte n'est pas daté et n'est pas recensé au Journal officiel¹⁰⁹⁸. Dans ce décret, il est précisé l'ancrage local de la Légion. Ainsi, dans son article 1 : « *Elle [la Légion] les représente seule auprès des pouvoirs publics, dans le cadre communal, départemental, provincial et national [...]* ». Quant à l'organisation, elle s'appuie également sur la territorialité des structures présentée dans l'article 6 : « *Les membres de la Légion sont constitués en sections communales. Les différentes sections communales d'un département sont groupées en unions départementales, les unions départementales en unions provinciales* ». Le rôle dominant de cette instance au niveau local s'illustre par le rang qui lui est attribué dans le cadre départemental : « *Le chef départemental de la Légion n'était-il pas le troisième personnage du département dans la nouvelle organisation, le commandant militaire étant le second ?* »¹⁰⁹⁹.

¹⁰⁹⁶ Loi du 29 août 1940 relative à la création de la Légion française des combattants, JOEF du 30 août 1940, p. 4845.

¹⁰⁹⁷ Décret pris pour l'application de l'article 8 de la loi du 29 août 1940 et portant statut de la Légion française des combattants

¹⁰⁹⁸ « *Ce décret ne paraît pas au Journal officiel. On peut estimer qu'il a été pris entre le 15 septembre et le 31 octobre 1940. Il est publié dans la presse légionnaire : La Légion, première année, n° 1, 1^{er} novembre 1940* », cité in René Rémond (Dir.), *Le Gouvernement de Vichy (1940-1942)*, op. cit., p. 327.

¹⁰⁹⁹ Intervention de Georges Potut, cité in René Rémond (Dir.), *Le Gouvernement de Vichy (1940-1942)*, op. cit., p. 149.

La finalité de la Légion s'était posée dès son origine : parti unique ou cheville ouvrière du nouveau régime. Quant à la question du parti unique, censé constituer le noyau dur d'une configuration fasciste, elle ne semble pas avoir perduré : « *Il [le parti unique] ne correspondait pas, il est vrai, à la philosophie de Vichy. Est-ce qu'il y a bien eu une tentative de parti unique "à la Vichy" : c'est la Légion des combattants, qui devait servir de relais au régime, notamment pour diffuser son idéologie* »¹¹⁰⁰. Il est vrai que, dans un premier temps, Pétain et son gouvernement ont voulu s'appuyer sur cette structure qui formait un cordon sanitaire et qui, dans son mode d'organisation, pouvait servir en même temps pour la propagande et aussi pour la sauvegarde des idées de la Révolution nationale : « *Vichy n'a pas voulu adopter la formule du parti unique [...] et a simplement cherché à faire de la Légion française des combattants la principale "courroie de transmission" du nouveau régime* »¹¹⁰¹.

Dans le cadre de son organisation, un quadrillage territorial sera assuré par la Légion française des combattants, structure composée d'anciens combattants et chargée de diffuser, d'appliquer et de faire appliquer l'esprit et les lois de l'État français dans l'ensemble de la société française. Ainsi que l'affirme Michèle Cointet : « [...] elle [la Légion française des combattants] devient le canal par où passent les revendications, les patronages pour les nominations dans les délégations spéciales qui remplacent les municipalités, les organismes administratifs créés »¹¹⁰². De fait, la Légion va pratiquer l'entrisme dans les structures des collectivités locales, portée et favorisée en cela par un lien direct avec le chef de l'État. La Légion devant collaborer avec les pouvoirs publics, un certain nombre de textes va préciser ses modalités d'intervention. L'instruction du 26 février 1941 précise ainsi : « *La Légion exerce son action civique sociale et morale par sa collaboration intime dans les départements, provinces et communes avec tous les organismes du pouvoir central* »¹¹⁰³. Les légionnaires doivent lutter contre les ennemis de la Révolution nationale, quels qu'ils soient mais nommément désignés (communistes, francs-maçons, gaullistes, Juifs) et que l'on encourage à dénoncer auprès des autorités policières¹¹⁰⁴. La Légion se dotera d'un organisme supplétif, le service d'ordre légionnaire (SOL) appelé à devenir le fer de lance de la Révolution Nationale¹¹⁰⁵.

¹¹⁰⁰ Yves Durand, cité in Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, op. cit., p. 256.

¹¹⁰¹ Robert O. Paxton, Edition 1997, op. cit., p. 33.

¹¹⁰² Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, op. cit., p. 187.

¹¹⁰³ Jean-Paul Cointet, « La Légion française des combattants » in René Rémond (dir), *Le gouvernement de Vichy, 1940-1942*, op. cit., p. 136. C'est nous qui soulignons.

¹¹⁰⁴ Dans le contexte ambiant, ils seront malheureusement les précurseurs d'une politique généralisée voire institutionnalisée de délation.

¹¹⁰⁵ Ainsi chaque participant ou communiant doit s'engager : « *Contre l'Egoïsme bourgeois, le Scepticisme, l'Individualisme, l'Egalitarisme, le Capitalisme international, la Franc-maçonnerie païenne, la Dissidence gaulliste, le Bolchevisme et la "Lèpre juive"* » in Dominique Olivesi, « La prestation du serment du service d'ordre légionnaire aux arènes de Cimiez le 22 février 1942 », *Cahiers de la Méditerranée*, 2001, n° 62, pp. 135-144.

La Légion fera preuve d'un zèle constant et croissant moins pour véhiculer les idées que pour se faire le gardien et le garde-fou d'une idéologie autoritaire et totalitaire, vigilance et propagande étant deux maîtres mots en la matière. Ses transformations successives sont représentatives de son évolution vers un système fascisant : comment expliquer autrement le fait d'être passé de la Légion au Service d'ordre légionnaire¹¹⁰⁶ (organisation déviée et ouverte aux membres de la Légion) pour se transmuter enfin dans La Milice française en 1943 ?¹¹⁰⁷.

La Légion devait, selon l'article 2 de la loi du 29 août 1940, « grouper, au service du pays, tous les anciens combattants, organiser l'entraide combattante, assurer la collaboration des anciens combattants à l'œuvre des pouvoirs publics dans le cadre des communes, des départements, des provinces et de la nation ». Dans ce cadre, la Légion a voulu marquer son territoire et son domaine d'intervention, notamment en intervenant directement dans les structures et les organes des collectivités locales. Selon Henri Noguères : « La Légion des combattants s'est installée dans un certain nombre de départements comme un instrument de contrôle, un instrument de surveillance, de dénonciation, et elle s'est imposée dans un certain nombre de départements pour occuper soit les fonctions de maire, soit les fonctions de président de la délégation municipale »¹¹⁰⁸. Ces propos sont corroborés par ceux de Madeleine Rebérioux : « [...] elle [la Légion] encadrait la population à la base, dans les départements, dans les villes »¹¹⁰⁹ et par ceux de Henri Amouroux : « Il y avait en effet des excités, des gens qui se vantaient de faire "casser" les maires et de faire révoquer les préfets »¹¹¹⁰. La volonté d'infiltrer les collectivités se fait jour par le découpage territorial instauré par le texte initial et par le dynamisme dont fait preuve la Légion qui, dans un premier temps, se croit seule autorisée à transcrire sans fard le message de Pétain : « Des sections de légionnaires sont ouvertes dans toutes les communes de la zone Sud (les Allemands interdisent la Légion en zone Nord), ce qui permet à cette organisation de devenir "les yeux et les oreilles du Maréchal" »¹¹¹¹. Cette politique d'occupation du terrain au niveau local s'avéra d'autant plus efficace que le nombre d'adhérents à la Légion se révéla conséquent : « Au printemps 1941, il y a 160 000 légionnaires »¹¹¹². Cette profusion ne pouvait être que de bon aloi pour accentuer et pérenniser une présence pétainiste dans les collectivités locales. De manière concrète, l'intervention de la Légion va être sensible dans la composition des représentations locales, ceci se remarquant dans le circuit parallèle qu'elle met en place pour peser,

¹¹⁰⁶ Créé par Joseph Darnand en août 1941 dans les Alpes-Maritimes, le SOL a été généralisé à toute la zone non occupée en janvier 1942.

¹¹⁰⁷ Loi du 30 janvier 1943 relative à la Milice française, JOEF du 31 janvier 1943, p. 290.

¹¹⁰⁸ Intervention de Henri Noguères, cité in René Rémond (Dir.), *Le Gouvernement de Vichy (1940-1942)*, op. cit., p. 155. C'est nous qui soulignons.

¹¹⁰⁹ Intervention de Madeleine Rebérioux, *ibid*, p. 154.

¹¹¹⁰ Intervention de Henri Amouroux, *ibid*, p. 150.

¹¹¹¹ Fabrice Grenard et Jean-Pierre Azéma, *Les Français sous l'occupation*, op. cit., p. 53.

¹¹¹² François-Georges Dreyfus, op. cit., p. 266.

parfois au-delà des interventions préfectorales, sur les nominations : « *On le voit dans l'Hérault, mais le sous-préfet d'Arles, l'écrivain Jean des Vallières, peuple les municipalités de son arrondissement de légionnaires* »¹¹¹³. Ce sous-préfet, dans un zèle affirmé « *se vante en novembre 1942 d'avoir nommé 28 municipalités sur 36 communes de son arrondissement, et que ces 28 sont toutes légionnaires* »¹¹¹⁴.

Lors de son procès en 1945, Laval, pour se dédouaner sans doute d'un trop lourd passif, évoque en ces termes la pression incessante et les interventions de la Légion française des combattants : « *Je n'étais pas libre d'agir. Chaque mercredi, il y avait quatre, cinq, six présidents départementaux de la Légion qui étaient convoqués chez le Maréchal. La Légion était substituée aux partis et aux associations d'anciens combattants. C'était un organisme à tendance réactionnaire. Je ne pouvais procéder à aucune désignation d'un membre d'un conseil départemental, sans avoir l'appui de la Légion*¹¹¹⁵. *C'est moi qui défendais la cause des anciens élus* »¹¹¹⁶. Cette remarque, qu'on pourrait qualifier d'anecdotique, est cependant révélatrice de la stratégie d'entrisme pratiquée par la Légion au cœur du monde local. Cette stratégie est appuyée et orientée par le chef de l'État : « *La Légion demeure en zone libre le meilleur instrument de la Révolution nationale* »¹¹¹⁷. Ce dispositif sera identifié comme tel par Yves Durand : « *Mais je considère qu'elle [la Légion] est une tentative pour créer un relais du pouvoir, [...] et pour être les yeux et les oreilles du Maréchal en débusquant, jusque dans les villages, les mal-pensants* »¹¹¹⁸. Cette capacité de nuisance, validée et encouragée au plus haut niveau du pouvoir, s'exerça sur un nombre conséquent de collectivités : « *Comment ne pas relever l'unité de l'idéologie, la virulence sectaire, la mainmise qu'elle [la Légion] tente d'exercer sur les administrations communales et départementales, la puissance de ses moyens de propagande, le rôle majeur qu'elle joue dans les célébrations du régime qui, de Jeanne d'Arc à son propre anniversaire, sont autant d'anti-14 juillet ? Elle est partout le fer de lance de l'épuration politique qui aboutit au remplacement de centaines de municipalités, bien au-delà de ce qu'exigeait la loi du 16 novembre 1940 qui limitait le remaniement aux villes de plus de 2 000 habitants* »¹¹¹⁹. Malgré les méthodes violentes, les pressions, les intimidations, cette force de frappe reste

¹¹¹³ Jean-Marie Guillon, « La Légion française des combattants, ou comment comprendre la France de Vichy », *Annales du Midi : revue archéologique, historique et philologique de la France méridionale*, Tome 116, N°245, 2004, Voyage dans la France de Vichy : la Légion française des combattants, p. 19.

¹¹¹⁴ *Ibid*, en citant D. Varga, *Étude régionale d'un mouvement sous Vichy. La Légion française des combattants dans les Bouches-du-Rhône (1940-1944)*, mémoire de maîtrise, Université de Provence, 1988, p. 22.

¹¹¹⁵ C'est nous qui soulignons.

¹¹¹⁶ Fred Kupferman, *op. cit.*, p. 380, note n° 15 : Procès Laval, audience du 5 octobre 1945.

¹¹¹⁷ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message du 12 août 1941 au peuple français, p. 113.

¹¹¹⁸ Yves Durand, cité in Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, *op. cit.*, p. 263.

¹¹¹⁹ Jean-Marie Guillon, « La Légion française des combattants, ou comment comprendre la France de Vichy », *op. cit.*, p. 11.

soutenue par le chef de l'État et ses ministres qui ne veulent voir que la finalité de l'opération.

Cette Légion française des combattants s'avère efficace dans son interventionnisme et dans sa volonté d'épurer l'édifice administratif municipal, relayée de manière ostentatoire au niveau national : « Il [Marcel Peyrouton] doit cependant faire des exemples, car la toute nouvelle Légion française des combattants assiège les préfets de dénonciations, et le fracas des exigences d'épuration politique éclate dans les cabinets de l'hôtel du Parc »¹¹²⁰.

A titre d'exemple, on peut citer un « Rapport sur les réactions publiques ayant fait suite à la suspension du Conseil Municipal [de Cannes] à la révocation du Maire »¹¹²¹. Ce document est établi par la Légion française des combattants et ne cache pas sa satisfaction quant aux résultats qui sont jugés positifs. Ce rapport est établi le 2 décembre 1940, après l'éviction du maire en place « qui était loin de présenter les qualités requises pour la haute fonction qu'il exerçait »¹¹²². Quant aux agents municipaux, « on espère qu'une épuration sérieuse sera faite dans le haut personnel municipal, coupable de s'être complaisamment prêté à toutes les combinaisons »¹¹²³. Les propos conclusifs du document montrent clairement une Légion triomphante : « On commence à s'apercevoir de la puissance du mouvement légionnaire qui apparaît bien à la base de ces événements »¹¹²⁴. La lettre de mission portée par la Légion était tracée dans des lignes très générales mais les récipiendaires de cette instance se sont ardemment emparés de ladite mission en faisant preuve d'un zèle affiché, afin de convaincre les populations de l'importance de leur action.

Cette politique d'entrisme s'illustre sur l'ensemble de la zone libre : « Partout, la Légion française des combattants exige d'avoir sa place dans les délégations spéciales et à leur présidence [...] »¹¹²⁵. Ainsi en est-il à Thiers où « le nouvel organisme s'ouvre largement à la Légion française des combattants, qui y délègue onze des siens, dont le maire [...] »¹¹²⁶. Un autre exemple est donné par le même auteur pour une autre région : « En janvier 1941, la Légion de la Gironde libre exige que les quatre francs-maçons du conseil municipal de Montségur soient déchus de leur mandat [...] »¹¹²⁷.

¹¹²⁰ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, op. cit., p. 138.

¹¹²¹ Rapport établi le 2 décembre 1940 par la section de Cannes de la Légion française des combattants ; document présenté dans les annexes de la présente thèse ; document figurant dans les annexes : annexe 6.

¹¹²² *Ibid.*

¹¹²³ *Ibid.*

¹¹²⁴ *Ibid.*

¹¹²⁵ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, op. cit., p. 140.

¹¹²⁶ *Ibid.*, en citant John Sweets, *Clermont-Ferrand à l'heure allemande*, Plon, 1996, p. 48.

¹¹²⁷ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, op. cit., p. 188, en citant Philippe Souleau, « La Légion française des combattants, censeur de la vie locale : l'exemple de la Gironde libre », *Annales du Midi : revue archéologique, historique et philologique de la France méridionale*, Tome 116, N°245, 2004, Voyage dans la France de Vichy : la Légion française des combattants, pp. 67-77.

La Légion sera un point d'appui constant, de 1940 à 1942, pour le maréchal Pétain qui ne ratera pas une occasion de la louer dans différents discours¹¹²⁸. Mais elle perdra de son éclat et sa surface d'intervention sera considérablement réduite à compter du retour de Laval en avril 1942. En effet, à compter de cette date, « [...] la Légion n'est plus que l'ombre d'elle-même. Deux ans plus tôt, ses membres faisaient la loi dans les villages, où ils devaient être les yeux et les oreilles du Maréchal »¹¹²⁹. Il n'empêche que Pétain souhaite toujours s'appuyer sur cette force implantée au niveau local et qui constitue un pendant apaisé à la présence de la Milice, volet le plus sombre de la répression. Il le dit encore en juin 1944, après le débarquement : « *Légionnaires, je compte plus que jamais sur vous pour travailler à la réconciliation de tous les Français* »¹¹³⁰.

Pour le contrôle des collectivités, la Légion montra une certaine efficacité mais elle demeurait hors du champ de l'administration officielle et cela créa de nombreuses tensions notamment avec le corps préfectoral. Afin de disposer d'une force organisatrice réglementée, Vichy crée le corps des commissaires du pouvoir, habilités à intervenir sur l'ensemble du territoire.

B. Les commissaires du pouvoir : éphémère instance inquisitoriale sur les administrations locales

Dans sa volonté de contrôler l'ensemble de l'administration et ses représentants tant au niveau national que local, le pouvoir multiplie les organismes et les instances. Volonté d'un pouvoir tentaculaire, ce mode d'intervention qui vire à l'inquisition¹¹³¹ se heurte aux structures en place et provoque de fortes résistances de la part des hommes déjà nommés à des postes clés par Vichy. L'une des illustrations les plus marquantes de ce phénomène fut la création des commissaires du pouvoir¹¹³² : « *Le rôle des [commissaires du pouvoir] était de diffuser les principes de la Révolution nationale [...]* »¹¹³³. Pour les commissaires, on peut rappeler que cette fonction a déjà

¹¹²⁸ « *La Légion demeure en zone libre le meilleur instrument de la Révolution nationale* », cité in Philippe Pétain, *Quatre années au pouvoir*, Message du 12 août 1941 au peuple français, *op. cit.*, p. 113.

¹¹²⁹ Fred Kupferman, *op. cit.*, p. 380.

¹¹³⁰ Philippe Pétain, Message aux légionnaires, 14 juin 1944, cité in Olivier Wieviorka, « Guerre civile à la française ? Le cas des années sombres (1940-1945) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2005/1, n° 85, p. 10.

¹¹³¹ Lorsqu'il évoque les commissaires du pouvoir, Pierre Limagne utilise le terme de « *grands inquisiteurs* », cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, *op. cit.*, p. 316., en citant Pierre Limagne, *Ephémérides de quatre années tragiques*, éditions de la Bonne Presse, 1946, réédition éditions de Candide, 3 volumes, Villeneuve de Berg, 1987.

¹¹³² Loi du 11 août 1941 portant création d'un corps de commissaires du pouvoir, *JOEF* du 12 août 1941, p. 3365.

¹¹³³ Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, *op. cit.*, p. 274.

été mise en œuvre sous le Directoire avec l'appellation de « commissaires du Directoire exécutif »¹¹³⁴. Ce dénominateur est repris dans les articles 191 et 192 de la Constitution de l'An III du 22 septembre 1795¹¹³⁵. Au regard des missions attribuées à ces commissaires en 1795, on constate effectivement qu'il s'agit d'une fonction de contrôle de l'ensemble de la réglementation, mais dans une perspective historique rapprochée, lesdites missions reviendront aux préfets, créés quelques années plus tard.

C'est le directeur de son cabinet civil, Henry du Moulin de Labarthète, qui a soumis à Pétain l'idée de la création de ce nouveau corps de fonctionnaires, et en tout cas, une fonction relevant du seul chef de l'État : « *une dizaine d'hommes, de haute culture administrative, de large intuition politique, de vrai sens social, qui parcourraient les villes et les campagnes, à la recherche des abus, des redressements, des simplifications* »¹¹³⁶. Dans un rayonnement élargi, il faut sillonner la campagne et labourer la moindre parcelle pour diffuser la bonne parole et s'assurer qu'elle est suivie d'effet. Il s'agit de débusquer les dysfonctionnements et surtout leurs causes. Dans un État qui veut tout surveiller, il faut rechercher les procédures qui engendrent des lourdeurs et des freins à la mise en œuvre des préceptes de la Révolution nationale. Car les commissaires du pouvoir travaillent pour ce seul objectif rappelé dans l'article 2 de la loi : « *Les commissaires du pouvoir veillent à l'application des lois, décrets, arrêtés et instructions du pouvoir central dans l'esprit de la Révolution nationale* ».

Mais c'est essentiellement la loyauté et le zèle des fonctionnaires, d'État ou locaux, qu'il convient de vérifier et de contrôler. Nombre de textes ont posé comme axiome de base une indéfectible adhésion aux préceptes de la Révolution nationale, qu'on retrouve notamment dans le rapport au Maréchal de France introduisant le statut des personnels civils de l'État : « *Imposé par les circonstances, ce maintien provisoire [de la réglementation avant l'application des nouveaux textes] ne saurait être redouté des fonctionnaires qui adhèrent pleinement et sans arrière-pensée à l'œuvre de salut public, conduite par le Maréchal, et sont décidés, à l'exemple de leur chef, à mettre toutes leurs facultés, et aussi tout leur cœur, au service de la patrie* »¹¹³⁷. Le contenu et les contours du corpus attendu de la fonction publique sont tracés et il convient de ne pas y déroger sous peine de sanctions.

Dans cet objectif, le vice-amiral Gouton fut désigné commissaire général du pouvoir et « *chargé donc de surveiller l'esprit et de démasquer les complots d'un appareil administratif* »¹¹³⁸. L'affaire apparaît d'ampleur considérable puisque c'est un appareil

¹¹³⁴ Bernard Gainot, « La province au crible des rapports des commissaires départementaux du Directoire », *Annales historiques de la Révolution française*, 330 p., 2002, pp. 143-157.

¹¹³⁵ Il s'agit de la date de promulgation.

¹¹³⁶ Henry du Moulin de Labarthète, *op. cit.*, p. 290.

¹¹³⁷ Rapport au Maréchal de France, chef de l'État français, sur le statut des fonctionnaires, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, p. 4210.

¹¹³⁸ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, *op. cit.*, p. 316.

« qu'il n'avait jamais fréquenté »¹¹³⁹. Il faut s'interroger ici sur les critères de sélection utilisés pour nommer Monsieur Gouton. Certes, son grade militaire le classait dans les élites chères à Philippe Pétain qui pouvait y voir aussi un représentant de l'armée dont il était également issu. Mais dans ce domaine spécifique de contrôle de l'administration, l'intéressé pouvait-il arguer d'une expérience et d'une connaissance particulières ?

L'action de ces commissaires s'exercera sur l'ensemble du territoire comprenant la zone libre et la zone occupée selon l'article 3 de la loi : « *Les pouvoirs des commissaires s'étendent à tous les territoires de la France métropolitaine* ». Leur champ d'intervention est défini par l'article 2 de la loi : « *Les commissaires du pouvoir exercent, sous l'autorité directe du vice-président du conseil, le contrôle général des services publics de l'État et des collectivités locales¹¹⁴⁰ et établissements publics* » ainsi que par l'article 3 : « *Les pouvoirs des commissaires [...] s'exercent sur toutes les questions d'ordre administratif, économique ou social* ». Relevant directement du vice-président du Conseil des ministres (François Darlan occupe alors ces fonctions), ces commissaires peuvent opérer de leur propre initiative et cette grande autonomie ne manquera pas de provoquer frictions et jalousies avec des grands corps de l'État comme celui des préfets : « *Mal considéré politiquement, le commissariat général du pouvoir allait également trouver un ennemi dans l'administration de métier* »¹¹⁴¹. Ainsi en fut-il pour les préfets régionaux qui eurent besoin d'une intervention du chef de l'État en personne pour désamorcer le conflit naissant¹¹⁴². Mais les flèches les plus vives furent décochées par deux ministères d'importance : l'Intérieur et les Finances qui ne supportaient pas d'être contrôlés, voire convoqués pour rendre des comptes et d'être ainsi considérés sous tutelle. Pierre Pucheu, alors ministre de l'Intérieur, estimait que « *une délégation directe de pouvoirs du chef de l'État et du vice-président du Conseil aux commissaires du pouvoir "boulevererait les règles traditionnelles du droit public et porterait atteinte au pouvoir des ministres et secrétaires d'État"* »¹¹⁴³. L'argument semble avoir porté et la nouvelle institution fut mise en sommeil sans avoir fait vraiment ses preuves. Les ministères, après cette empoignade verbale, échappèrent au périmètre d'intervention. Il restait donc le monde local, certainement beaucoup moins périlleux à affronter.

Ces agents de l'État auront donc tout pouvoir sur l'ensemble de la sphère publique, les termes « *contrôle général* » étant assez vagues pour leur laisser un rayon d'action maximal. Cela implique les collectivités locales pour lesquelles il sera possible, en cas de dysfonctionnements observés, de provoquer, selon les dispositions de l'article 2 de la loi du 11 août 1941 « *des enquêtes des corps de contrôle des différents secrétariats*

¹¹³⁹ *Ibid.*

¹¹⁴⁰ C'est nous qui soulignons.

¹¹⁴¹ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944, op. cit.*, p. 317.

¹¹⁴² *Ibid.* p. 319.

¹¹⁴³ *Ibid.* p. 318.

d'État ». Les communes et les départements sont déjà sous un strict contrôle préfectoral, que ce soit dans la composition des conseils municipaux, la nomination des maires ou l'organisation des commissions administratives départementales qui remplacent dorénavant les conseils généraux élus. Mais il ne s'agit pas uniquement des élus. La fonction publique est également dans le collimateur au regard de ce qui se dessine dans le statut de la fonction publique¹¹⁴⁴.

Dans son discours du 12 août 1941, lorsque Philippe Pétain indique l'éventail de ses décisions pour la ligne politique à suivre, il évoque alors la création de ce nouveau corps : « *Il est créé un cadre de commissaires au pouvoir. Ces hauts fonctionnaires seront chargés d'étudier l'esprit dans lequel sont appliqués les lois, décrets, arrêtés et les instructions du pouvoir central. Ils auront mission de déceler et de briser les obstacles que les abus de la réglementation, la routine administrative ou l'action des sociétés secrètes peuvent opposer à l'œuvre de redressement national* »¹¹⁴⁵. Peut-on parler de maccarthysme avant l'heure ? En tout état de cause, le message est clair. D'une part, il convient de « *briser les obstacles* » et ceci n'implique pas uniquement les organisations et les systèmes. Cela concerne également les personnes, qu'elles soient des élus ou des fonctionnaires locaux, et qui ne se montreraient pas des zélotes affirmés et convaincus. D'autre part, les « *sociétés secrètes* » désignent, sans les nommer, les francs-maçons. Par ces propos, l'épuration du monde local pourra être mise en œuvre eu égard aux critères idéologiques dispensés par le chef de l'État et son entourage. Le pouvoir de Vichy souhaite des élus locaux et une fonction publique locale dépolitisés, ou plutôt politisés à sa mesure¹¹⁴⁶.

Pour cela, les commissaires du pouvoir disposent des attributions formulées dans l'article 4 de la loi du 11 août 1941 : « *Les commissaires sont habilités au cours de leurs missions à prendre immédiatement toutes mesures en vue de faire cesser les abus et, le cas échéant, à suspendre provisoirement les fonctionnaires et agents de l'État ou des collectivités et établissements publics, à charge d'en rendre compte immédiatement par télégramme aux secrétaires d'État intéressés* ». Le terme « *immédiatement* » indique qu'il n'y aura pas de mise en demeure préalable et que lesdites mesures pourront être appliquées en dehors de toute procédure en cours dans les services publics. Quant aux agents, ils peuvent être suspendus « *provisoirement* » mais là aussi hors tout dispositif juridique de la fonction publique. Certes, rien n'est définitif dans les sanctions autorisées par ces prérogatives mais l'arbitraire constituant le fondement de cette loi ne laisse pas augurer d'une possibilité réelle de défense pour les contrevenants.

¹¹⁴⁴ Loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'État et des établissements publics de l'État, JOEF du 1^{er} octobre 1941, pp. 4211-4218.

¹¹⁴⁵ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message du 12 août 1941 au peuple français, p. 113.

¹¹⁴⁶ Voir *supra* Partie I Titre I Chapitre 2.

Dans cette création des commissaires du pouvoir, d'aucuns y ont vu un objectif de strict contrôle des activités de l'administration : « *L'idée d'une inspection générale de l'ensemble des administrations était cependant intéressante, car notre organisation n'a jamais connu que des corps spécialisés d'inspecteurs dépendant d'un ministère déterminé et cantonnés dans les attributions de ce ministère* »¹¹⁴⁷. Certes, mais c'est faire fi d'une part du contexte historique et politique, et d'autre part des dispositions du texte créant les commissaires du pouvoir avec la part d'arbitraire mentionnée en *supra*.

Il n'est que de lire Robert Weinmann, futur commissaire général au STO, pour illustrer la finalité des commissaires du pouvoir : « *Réduquer plusieurs centaines de milliers de fonctionnaires est inconcevable. Il reste possible de réunir quelques hommes d'une compétence et d'une conviction doctrinales éprouvées [...] Par ce contrôle d'un corps de commissaires du pouvoir, et par la collaboration entre les hommes d'action et les hommes de pensée, on peut espérer dégager de véritables élites dirigeantes, animées d'un nouvel esprit* »¹¹⁴⁸. Les élites sauront donc encadrer les fonctionnaires et leur faire comprendre la route à suivre. Si la « rééducation » semble impossible, elle est cependant invoquée et ne peut que renvoyer, de manière inquiétante, dans un monde oscillant entre Orwell et Staline.

A court terme, cette nouvelle création administrative s'avéra un échec patent : « *un rouage inutile dont les moyens de contrôle se révélèrent très vite insuffisants [...] et dont les enquêtes se perdirent dans les sables* »¹¹⁴⁹. Mal fagoté, ce texte instituant les commissaires du pouvoir se heurta à son propre piège : la suradministration, travers relevé dans l'histoire de Vichy, qui en avait été fort critique quand il s'agissait de brocarder les dérives de la IIIe République.

Sans l'enterrer complètement, Pierre Laval, revenu au pouvoir depuis avril 1942, modifia la structure interne des commissaires du pouvoir par une loi du 12 décembre 1942¹¹⁵⁰. Le champ d'intervention reste les services publics de l'État et des collectivités locales. Mais la fonction de commissaire général, jugée trop envahissante par les ministères, n'apparaît plus dans l'organigramme et surtout l'activité des commissaires relève non plus du chef de l'État mais se retrouve placée sous l'autorité directe du chef du Gouvernement. L'article 2 de cette loi l'indique expressément : « *Les commissaires du pouvoir exercent, sous l'autorité directe du chef du Gouvernement, le contrôle général des services publics de l'État et des collectivités locales et établissements publics* ». Lorsque l'on sait la tension relationnelle existant à ce moment entre les deux hommes à la tête du pays, il est aisé de comprendre ce changement dans le

¹¹⁴⁷ Pierre Doueil, *op.cit.*, p. 285.

¹¹⁴⁸ Note du 16 janvier 1943, adressée à Abel Bonnard, 7 janvier 1943, AN F17 13356, cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, *op. cit.*, p. 426.

¹¹⁴⁹ Henry du Moulin de Labarthète, *op.cit.*, p. 291.

¹¹⁵⁰ **Loi du 12 décembre 1942 relative aux commissaires du pouvoir, JOEF du 20 décembre 1942, p. 4162.**

rattachement hiérarchique. Même s'il était plutôt réservé sur l'efficacité de ces contrôleurs de l'administration, Laval, en pure opportunité, s'approprie cette création en considérant qu'il pourra toujours les utiliser à son profit le moment venu. Remercié, et arrêté, le 13 décembre 1940, Laval est revenu au pouvoir le 18 avril 1942, sollicité par Pétain. Il est alors l'homme fort et incontournable du paysage politique français. Pour asseoir et renforcer son pouvoir, il tisse sa toile et veut disposer de tous les leviers de commande.

CONCLUSION CHAPITRE 2

Les collectivités locales, si tant est que l'on puisse utiliser ce terme dans leur configuration vichyste, ont été réduites au simple rang de circonscriptions administratives dans les premiers mois de l'arrivée au pouvoir de Philippe Pétain et de son entourage. Les personnels des collectivités ont subi également les impacts de cette nouvelle donne. D'une part, les élus sont désormais des membres nommés parmi les notables, en tout cas pour les communes de plus de 2 000 habitants ainsi que pour les assemblées départementales. Ce processus sera efficace pour la docilité attendue des dites assemblées. D'autre part, les agents de la fonction publique locale, sont désormais soumis à une grille de critères qui est censée pratiquer une épuration en écartant les agents jugés toxiques par et pour Vichy tels que les communistes, les Juifs et les francs-maçons.

Cette inflexion organisationnelle ne constituait qu'une première étape dans un cheminement pour soumettre ces collectivités à un plan général de réaménagement territorial. Mais la volonté du gouvernement de Vichy ne s'arrête pas à cette dimension organique. Après avoir transformé les collectivités en entités administratives, la tentation de les utiliser à des fins politiques s'est concrétisée pour la réalisation d'opérations initiées au niveau national. Ainsi, les communes se commettent en participant au recensement pour le STO mais surtout pour les opérations de dénombrement des membres de la communauté juive.

Conclusion titre II

Le corpus idéologique du régime de Vichy est marqué par un courant politique porté par des hommes au profil très conservateur. Cette orientation amène un regard sur les collectivités locales qui va être décisif pour leur mutation organique et

organisationnelle. Comme les départements, les communes sont concernées par cette volonté transformatrice. Les premières vont subir un véritable tir de barrage réglementaire qui anesthésie toute velléité de réaction ou d'opposition. Elles sont désormais enserrées dans un filet juridique très contraignant qui les anéantit, au sens premier du terme, et qui ne leur permet plus d'exister dans l'autonomie. Seules vont subsister, de manière factice et superficielle, les communes de moins de 2 000 habitants à qui, apparemment, le pouvoir laisse la possibilité d'élections locales. Il n'en sera rien puisqu'aucune élection n'aura lieu entre juillet 1940 et août 1944. De plus, le pouvoir central agira par des arrêtés suspendant soit le conseil municipal, soit le maire et/ou les adjoints. On retrouve ainsi, de manière déguisée, le même processus de nomination qui s'applique pour les communes de plus de 2000 habitants. Les départements, quant à eux, ont été empêchés d'agir dès le mois d'août 1940 avec la loi du 18 août suspendant les sessions des conseils généraux. Cette hâte à verrouiller les possibilités d'action de cette collectivité était motivée par l'utilisation potentielle de la loi Tréveneuc. A terme, le département ne représentera plus un élément prépondérant dans le paysage administratif français.

Le procédé de nomination fait dorénavant office de référence pour les assemblées locales. La remise en cause du suffrage universel direct a délégitimé et les structures et les membres les composant. Le gouvernement de Vichy, par cette transformation accélérée du monde local, dispose de ce fait, d'une force de frappe conséquente par l'utilisation des collectivités et ce dans un dessein clair : affirmer, porter et propager les idées de la Révolution nationale.

Conclusion partie I

La rupture, maître-mot de cette première partie, vient s'illustrer en apogée le 10 juillet 1940 avec une refonte complète de l'organisation politique et institutionnelle d'un pays à la dérive. Cette dérive ne puise pas ses sources uniquement dans les désordres de la guerre, de l'armistice et du chaos qui s'en est suivi. La force du processus républicain a subi une lente érosion pendant la période de l'entre-deux-guerres avec, notamment la multiplication des gouvernements et leur propension à l'utilisation des décrets-lois. Cette tendance s'est confirmée dans les dernières années de la IIIe République où les bouleversements internationaux ont poussé le pouvoir à sécuriser son environnement par un ensemble de mesures restrictives, favorisant de ce fait un mode positif de réception des idées de la Révolution nationale.

La rupture a été sensible dans les relations entre le noyau politique central et les pouvoirs locaux. Autant la IIIe République, régime où la reconnaissance du local s'est affirmée, s'est voulue porteuse d'une décentralisation maîtrisée, autant Vichy, par esprit d'autoritarisme vertical, a enrégimenté les collectivités locales dans une architecture juridico-politique où l'autonomie locale est absente : « aucune des

mesures prises par l'État français n'effectue la moindre redistribution du pouvoir central entre l'état central et la périphérie »¹¹⁵¹. En modifiant ainsi l'angle de vision porté sur les collectivités locales, Vichy a écarté les modalités décentralisatrices mises en œuvre depuis la monarchie de Juillet. Par un effet de force centripète dû à l'essence même de sa constitution politique, le nouveau gouvernement concentre tous les pouvoirs y compris dans la dimension locale. Le mode de gestion du territoire s'inscrit donc dans un unique processus de déconcentration en ignorant délibérément, même si quelquefois il y est fait référence, toute dimension décentralisatrice.

Cependant, Vichy ne comporte pas que cette seule facette de rupture. L'État français reste porteur d'un certain nombre de réalisations, en termes d'organisation administrative, qui ont perduré après août 1944. En effet, autant la France libre que la IV^e République ont intégré dans leur corpus juridique des éléments développés et portés, dans un premier temps, par Vichy.

¹¹⁵¹ François Burdeau, *op. cit.*, p. 255.

Partie II : La résistance de la conception républicaine des autorités locales : continuité de Vichy et la France libre, à la IV^e République

Symbole du régime des partis politiques, la III^e République fut incapable de préparer la France à l'affrontement avec l'Allemagne. Par une étrange similarité de vues, le régime de Vichy et la Résistance condamnent également les travers de cette République, mais pour des raisons diamétralement opposées.

La rupture institutionnelle instaurée par Vichy¹¹⁵² se double d'une continuité organisationnelle qui se dessine dans les approches politique, juridique et historique. Cette idée de continuum dans l'organisation juridico-politique du pays trouve une résonance dans la présentation qui en est faite par Marie Saulnier Bloch : « *Nous mettons ainsi à jour le fait que, contrairement à une interprétation qui considère que le régime de Vichy s'impose brutalement et illégalement dans le paysage politique français jusqu'alors républicain et non autoritaire, ce dernier est héritier d'une évolution au rythme discontinu, parfois lent et parfois rapide* »¹¹⁵³. Cette approche analytique est également partagée par Yves Durand qui considère que : « [...] *L'État français et la Révolution nationale ne sont certainement pas sans rapport avec la continuité historique française, non plus qu'avec les problèmes et les tendances du monde contemporain, dans lesquels ils se situent* »¹¹⁵⁴. Cet auteur surenchérit en concluant que Vichy n'a pas été : « *un régime aberrant dans l'histoire de la France contemporaine, sans lien exact avec ceux qui l'ont précédé et suivi* »¹¹⁵⁵. La continuité historique entre la III^e République et l'État français, régimes apparemment opposés, est clairement posée et montre que les relais politiques et idéologiques, parfois apparents, parfois sous-jacents, ont joué de manière efficace. Michèle Cointet résume ce constat en une formule : « *1940 n'est pas une tabula rasa* »¹¹⁵⁶.

Mais l'idée de continuité se pose également dans l'après Vichy lorsque le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) se retrouve aux commandes politiques de la France en terre métropolitaine. Au moment de la période charnière de 1944-1945, se pose la question essentielle et impérative du devenir du corpus législatif et réglementaire élaboré par Vichy¹¹⁵⁷. Cette question se pose pour le monde politique mais aussi pour l'ensemble des juristes, même si cette approche se heurte à une forme de déni : « *Pendant longtemps, la référence à Vichy s'est inscrite*

¹¹⁵² Voir Partie I.

¹¹⁵³ Marie Saulnier Bloch, *op. cit.*, p. 12.

¹¹⁵⁴ Yves Durand, *Vichy (1940-1944)*, Bordas-Connaissance, 1972, p. 3.

¹¹⁵⁵ *Ibid*, p. 144.

¹¹⁵⁶ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy, op. cit.*, p. 8.

¹¹⁵⁷ Jean-Pierre Le Crom, *L'avenir des lois de Vichy, op. cit.*

dans le registre exclusif de la rupture, qui concordait avec la métaphore de la “parenthèse” [...] La vision dominante, chez les juristes, de l’œuvre législative de Vichy a été largement influencée par la prégnance de cette idée, au demeurant congruente avec la dogmatique gaullienne selon laquelle Vichy n’était pas la France »¹¹⁵⁸. Expliciter ainsi le néant juridique de cette période pouvait paraître commode mais se révèle nécessairement à courte vue. Vichy a existé politiquement et juridiquement et ses ramifications juridiques, institutionnelles et organisationnelles se sont ancrées dans le paysage français.

Le principe qui a été retenu est la validation en bloc sauf exceptions, choix exprimé par François de Menthon¹¹⁵⁹ opposé à la position défendue par René Cassin¹¹⁶⁰, partisan de l’annulation en bloc sauf exceptions¹¹⁶¹. Certes, les dispositions de l’ordonnance du 9 août 1944 retiennent un dispositif d’annulation globale, formulé comme suit dans son article 1 : « *La forme du Gouvernement de la France est et demeure la République. En droit celle-ci n’a pas cessé d’exister* ». Mais cette ordonnance et « *les cinq ordonnances additionnelles qui valent pour le territoire métropolitain appliquent le principe inverse (tout en disant le contraire), à savoir la validation de la législation de Vichy, sauf exceptions limitativement constatées* »¹¹⁶². La recherche d’une stabilité sociétale et politique a prévalu, adossée à « *l’idée de la sécurité juridique* »¹¹⁶³. L’exposé des motifs de l’ordonnance du 9 août 1944 rappelle clairement ce principe : « *Elle [l’ordonnance] a pour but immédiat de libérer le pays de la réglementation d’inspiration ennemie qui l’étouffait, mais aussi de lui éviter le désordre juridique ou même l’incertitude* »¹¹⁶⁴. Pour illustrer cette approche, Henry Rousso pose la question suivante : « *Pouvait-on révoquer des dizaines de milliers de fonctionnaires, de magistrats, de chefs d’entreprise, bref, sanctionner les élites du pays sans avoir l’assurance de pouvoir les remplacer, au moment où la reconstruction d’un pays dévasté était aussi une priorité ?* »¹¹⁶⁵.

¹¹⁵⁸ Danièle Lochak, « Conclusions : L’œuvre législative de Vichy, d’hier à aujourd’hui », *op. cit.*, p. 268.

¹¹⁵⁹ François de Menthon (1900-1984), professeur à la faculté de droit de Nancy, responsable du mouvement Combat, commissaire à la Justice dans le CFLN d’Alger puis ministre de la Justice du 4 septembre 1943 au 20 août 1944, député du 21 octobre 1945 au 8 décembre 1958.

¹¹⁶⁰ René Cassin (1887-1976), avocat au barreau de Paris en 1914, professeur agrégé de droit de 1920 à 1976 sauf pendant la période de Vichy où, en sa qualité de Juif, il a été exclu de ses fonctions à la faculté de droit de Paris, rejoint le général de Gaulle à Londres dès le 24 juin 1940, responsable du service juridique de la France libre, préside le Comité juridique de la France combattante (qui fait office de Conseil d’État) à compter d’août 1943, membre de l’Assemblée constituante provisoire d’Alger, vice-président du Conseil d’État du 29 novembre 1944 au 30 septembre 1960, membre du Conseil constitutionnel du 11 juillet 1960 au 2 mars 1971, prix Nobel de la paix en 1968.

¹¹⁶¹ Jean-Pierre Le Crom, *L’avenir des lois de Vichy*, *op. cit.*, pp. 458-459.

¹¹⁶² *Ibid.*, p. 463.

¹¹⁶³ *Ibid.*, p. 463.

¹¹⁶⁴ Ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, *JORF* du 10 août 1944, pp. 688-694, rectificatif p. 830.

¹¹⁶⁵ Éric Conan, Henry Rousso, *Vichy, un passé qui ne passe pas*, *op. cit.*, p. 18

Eu égard à ces dispositions juridiques retenues et appliquées sur l'ensemble du dispositif législatif vichyste, il ressort qu'un principe de continuité, après le régime de Vichy, a été mis en œuvre, avec un processus qu'il convenait de respecter comme le rappelle Danièle Lochak¹¹⁶⁶. De ce fait, un grand nombre de règles juridiques ont perduré en étant reprises dans le droit post Vichy et ce dans de nombreux domaines. C'est le constat de Jean-Pierre Le Crom qui liste ces domaines comme suit : droit de la famille, droit de l'urbanisme, droit social, droit des sociétés, statuts et organisation des professions libérales, droit culturel, droit rural, droit de propriété, droit pénal¹¹⁶⁷.

Cette continuité se retrouve également dans l'objet de notre thèse, à savoir la manière dont l'organisation territoriale administrative a été agencée sous Vichy et les implications ultérieures dans le phénomène décentralisateur d'après-guerre.

Robert Paxton insiste sur cette idée de continuité : « *Avec le recul du temps et dans une optique sociale, au-delà des hommes eux-mêmes, on s'aperçoit qu'il y a probablement continuité beaucoup plus que rupture entre Vichy et les gouvernements qui lui succèdent* »¹¹⁶⁸. Robert Paxton a joué de ces deux concepts, rupture et continuité, et montrait que l'un n'excluait pas l'autre et qu'ils pouvaient être imbriqués dans l'approche de cette période. Dans une approche similaire, Jean-Pierre Azema et François Bedarida le relèvent comme suit : « *Parler de spécificité du régime ne revenait pas à le considérer comme une parenthèse : Paxton relevait tout ce qui avait constitué la continuité dans la rupture* »¹¹⁶⁹. En ce sens, Vichy ne peut être considéré comme un espace-temps sans lien avec la période précédente et le régime qui a suivi. L'État français est aussi un produit de la IIIe République et des travers qui ont composé cette situation mêlant axe républicain et dérives droitières.

Dans un contexte de chaos, le nouveau régime a su utiliser toutes les failles béantes ouvertes par le vide institutionnel, national et local, généré par les événements de guerre. Ces failles, il faut les combler et Vichy va pouvoir se construire contre la République en arguant de la faiblesse de cette dernière à avoir pu construire un rempart contre l'ennemi : « *La République sert de repoussoir en 1940, mais à des degrés divers, avant de resurgir épisodiquement, surtout à partir de 1942. C'est l'une des évolutions les plus significatives de la période que cette remontée parallèle de la*

¹¹⁶⁶ « L'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine est de la poudre aux yeux, nous a rappelé en substance Emmanuel Cartier. Car la réalité a du mal à se plier à la fiction selon laquelle Vichy n'aurait pas existé et le "fantasme de la table rase" a dû composer avec le réalisme, comme en témoigne la rédaction alambiquée de l'ordonnance de 1944 : si, en droit, "la République [...] n'a jamais cessé d'exister", si "sont, en conséquence, nuls et de nul effet tous les actes constitutionnels législatifs ou réglementaires, ainsi que les arrêtés pris pour leur exécution, sous quelque dénomination que ce soit, promulgués sur le territoire continental postérieurement au 16 juin 1940 et jusqu'au rétablissement du Gouvernement provisoire de la République française", il faut néanmoins que "cette nullité [soit] expressément constatée" ». Danièle Lochak, « Conclusions : L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui », *op. cit.*, p. 281.

¹¹⁶⁷ Jean-Pierre Le Crom, *L'avenir des lois de Vichy*, *op. cit.*, pp. 466-471.

¹¹⁶⁸ Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 310.

¹¹⁶⁹ Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, *op. cit.*, p. 29.

République, tant du côté du pouvoir, avec Laval en particulier, qui aurait bien voulu récupérer la tradition républicaine, que du côté de la Résistance, qui l'intégrait effectivement »¹¹⁷⁰. Et cette demande de République est d'autant plus vive que Vichy laisse des traces antidémocratiques de plus en plus marquées au fil du temps. Le Comité français de libération nationale (CFLN) puis le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) ainsi que le Conseil national de la Résistance (CNR) vont donc s'appuyer sur cette image plus que négative pour se montrer forces de proposition dynamiques dans la volonté de restauration d'un régime républicain. Dans cette volonté de reconstruction du pays, cette dynamique va s'exprimer pour opérer un rétablissement de l'organisation locale dans une dimension démocratique renouvelée.

Il est ainsi loisible de constater que si le régime de Vichy s'est caractérisé par une orientation autoritaire porteuse d'une réglementation toxique pour la démocratie locale, il a su également poser, pour l'organisation territoriale, un certain nombre de réalisations qui ont constitué autant de ressources auxquelles les dirigeants politiques de la Libération et de la IV^e République se sont référés (**Titre I**). Mais la réforme du système local a aussi été très tôt l'objet de réflexions pour la France libre. Les projets se sont multipliés pendant les quatre années d'exil à Londres puis ensuite à Alger, projets qui ont ensuite pris forme après la reconquête du territoire à compter de 1944 (**Titre II**).

Titre I. De Vichy à la IV^e République : continuité organisationnelle dans la construction du système local

Ainsi que cela a déjà été exposé, le régime de Vichy ne s'est pas créé *ex nihilo*. Il représente un aboutissement, et pourrait-on dire un point d'orgue à une musique funèbre qui a accompagné l'enterrement de la République. Quoi qu'en disaient les représentants de la France libre, notamment le premier d'entre eux, ce régime a bien existé concrètement. Il représente une partie de l'Histoire de la France et même si elle est considérée comme une parenthèse, celle-ci s'est installée dans le temps pendant 4 ans de juillet 1940 à août 1944. Doté d'une armature politique et juridique, le gouvernement de Vichy, faute de pouvoir disposer d'une constitution identifiée, a su établir, et appliquer, 18 actes constitutionnels depuis la loi constitutionnelle initiale du 10 juillet 1940 jusqu'au dernier acte du 26 novembre 1942¹¹⁷¹. Ces actes constituaient

¹¹⁷⁰ Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, *op.cit.*, p. 181.

¹¹⁷¹ Il existe un acte n°4 sextiès du 27 septembre 1943 relatif à la succession du chef de l'État. Cet acte fut gardé secret car les autorités allemandes s'opposèrent à sa promulgation. Cet acte désignait une représentation plurielle pour remplacer le chef de l'État (dans l'hypothèse où celui-ci serait empêché d'exercer ses fonctions) :

la base juridique de la kyrielle de lois et de de décrets produits par le nouveau régime dans moult domaines et notamment pour l'organisation des collectivités locales. Cette volonté de s'entourer d'un cadre juridique¹¹⁷² était caractéristique du régime de Vichy dans le sens où il importait de justifier l'injustifiable que représentaient les textes d'exclusion des Juifs et des francs-maçons. Cet habillage paraissait d'autant plus crédible que les auteurs ayant participé à l'élaboration des textes étaient des juristes. Ainsi Raphaël Alibert, ministre de la Justice du 12 juillet 1940 au 27 janvier 1941 qui intervint sur de nombreuses lois toutes plus infamantes les unes que les autres¹¹⁷³. Dans le domaine des collectivités locales, les interventions juridiques furent rapides et nombreuses dans le but de juguler un environnement potentiellement porteur d'oppositions. Mais le régime de Vichy chercha également à rationaliser le système local, désuni dans ses représentations, tant pour les élus que pour les personnels des collectivités. Même si l'objectif idéologique transparaissait au regard des textes promulgués, il reste que le régime de Vichy a constitué un corpus juridique et que certaines réalisations se sont montrées porteuses d'organisations futures pour la situation des collectivités locales (**Chapitre 1**). Cette utilisation d'une trame vichyste se retrouve également dans la reprise de projets, inaboutis, avortés ou non appliqués pendant la période de l'État français, par la IV^e République jusqu'à la constitutionnalisation des collectivités locales (**Chapitre 2**).

Chapitre 1. Les réalisations de Vichy : bases d'organisations de la restructuration des collectivités locales

Porteur d'un projet politique marqué, le gouvernement de Vichy, hors de tout contrôle législatif, met en œuvre un certain nombre de réalisations institutionnelles. Elles vont servir l'État français mais également s'inscrire dans un processus ultime de réalisation de projets ébauchés et travaillés de longue date avant 1940 : « *Dans plusieurs domaines, Vichy va réaliser les réformes que la Troisième République n'avait pas réussi à mener à bien* »¹¹⁷⁴. Philippe Pétain en avait conscience et s'en vantait : « *Nous tenons*

le contre-amiral Gabriel Auphan, Yves Bouthillier, procureur général près la Cour des comptes, Pierre Caous, procureur général près la Cour de cassation, Gilbert Gidel, recteur de l'Université de Paris, Léon Noël, ambassadeur de France, Alfred Porché, vice-président du Conseil d'État, le général Maxime Weygand.

¹¹⁷² Voit *supra* Partie I Titre I Chapitre 1.

¹¹⁷³ Loi du 12 juillet 1940 relative à la composition des cabinets ministériels, *JOEF* du 13 juillet 1940, p. 4522, loi du 16 juillet 1940 relative à la procédure de déchéance de la qualité de Français, *JOEF* du 17 juillet 1940, pp. 4534-4535, loi du 17 juillet 1940 réglementant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 18 juillet 1940, p. 4537, loi du 22 juillet 1940 relative à la révision des naturalisations, *JOEF* du 23 juillet 1940, p. 4567, loi du 13 août 1940 portant interdiction des associations secrètes, *JOEF* du 14 août 1940, pp. 4961-4962.

¹¹⁷⁴ Danièle Lochak, « Conclusions : L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui », *op.cit.*, p. 274.

nos promesses, même celles des autres »¹¹⁷⁵, en signant le décret sur la retraite des vieux travailleurs dont vingt-quatre projets avaient été déposés depuis 1936 sans jamais aboutir. S'inscrivant dans un processus de centralisation et d'étatisation, et en ceci conformes à l'autoritarisme constituant l'ADN de ce régime en termes de concentration des pouvoirs au niveau central, les lois et décrets établis et promulgués en matière d'organisation des collectivités permettent au régime de Vichy d'installer et d'inscrire son idéologie dans le processus territorial. Mais l'ensemble de ces interventions juridiques et institutionnelles, si elles ont été marquées d'une forte orientation politique, a permis de donner une architecture qui faisait défaut pour structurer certains pans de l'organisation locale. Preuves vivantes du bien-fondé de ces réalisations vichystes, elles ont été reprises par la IV^e et même la V^e République. Certes, ce fut sous d'autres appellations mais la matrice originelle a bien été créée sous le régime de Vichy qui a tracé une route dans certains domaines. Ainsi en est-il pour le statut de la fonction publique locale que Vichy a su élaborer après avoir créé le premier statut de la fonction publique d'État (**Section 1**). D'autres domaines réorganisés par Vichy perdurent encore de nos jours dans la structure initialement étatisée pendant la période 1940-1944, telles que l'étatisation de la police municipale ou celle des personnels de préfecture (**Section 2**).

Section 1. Élaboration d'un statut de la fonction publique des agents de l'État et des personnels des communes

Lors de son intronisation dans les fonctions de chef d'État, Philippe Pétain fixe d'emblée le cadre dans lequel évoluera la fonction publique : « *Les fonctionnaires ne seront plus entravés dans leur action par des règlements trop étroits et par des contrôles trop nombreux. Ils seront plus libres ; ils agiront donc plus vite, mais ils seront responsables de leurs fautes* »¹¹⁷⁶.

Si l'on se réfère à ce terme de « responsables », on peut, bien évidemment, se reporter aux dispositions des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) qui indiquent respectivement pour chacun d'entre eux : « *Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* » et « *La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Mais Pétain avait-il forcément cette référence en tête ? On peut supposer que non. En effet, la DDHC date de 1789 et rien ne semble plus honni que cette période pour les hommes

¹¹⁷⁵ Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 138.

¹¹⁷⁶ Jean-Claude Barbas, *op. cit.*, Discours du 11 juillet 1940, p. 69.

politiques qui incarnent la trame idéologique de Vichy¹¹⁷⁷. Cette idée de responsabilité des fonctionnaires dans le discours de Pétain renvoie plus à une grille de lecture montrant une défiance à l'égard de la fonction publique. Certes, ils disposeront, apparemment, d'une liberté d'action plus conséquente mais cela les engagera dans leurs comportements et leurs attitudes, et notamment par le relais de la politique nationale qu'ils sont censés incarner. La réalité de l'action quotidienne conjuguée à une inflation réglementaire déferlante iront finalement à l'encontre du dispositif voulu par le chef de l'État pour aboutir à une situation caractérisée par la déresponsabilisation et l'inertie. Cependant le gouvernement de Vichy, de la même façon qu'il a mis sous tutelle les collectivités d'un point de vue organique, intervient dans l'encadrement juridique de la fonction publique. Certes, cette intervention répond, historiquement, à une demande des fonctionnaires mais l'orientation idéologique est sans ambiguïté. Vichy utilise ainsi un contexte favorable pour réglementer la population des agents publics et la dessiner à son image. L'avancée statutaire est néanmoins concrète que ce soit par la mise en œuvre du statut de la fonction publique d'État, attendu depuis les débuts de la IIIe République (§ 1) et par l'aboutissement du texte statutaire de la fonction publique communale, même s'il n'a pas eu le temps d'être appliqué (§ 2).

§ 1. L'avancée juridique du statut de la fonction publique d'État

Depuis les débuts de la IIIe République, le débat est engagé quant au fait de structurer l'organisation des agents publics. Chaque ministère disposant de ses propres règles de fonctionnement, l'ensemble composait une réglementation complexe et touffue. La demande de statut était forte de la part des fonctionnaires d'État (A), demande à laquelle répondit le gouvernement de Vichy avec le premier statut général de la fonction publique d'État (B).

A. Un statut revendiqué par les fonctionnaires d'État

Une demande forte en matière de réglementation relative à la situation des fonctionnaires s'exprime depuis 1871 : « Or, c'est la première loi [la loi de 1941] qui ait donné un statut à l'ensemble des administrations, ce que l'on réclamait en vain depuis 1871 »¹¹⁷⁸. Ainsi, dès l'origine d'une République qui va durer dans le temps, la question du régime juridique des agents publics et des relations avec leur employeur, est abordée. Plus tard, c'est au début du XXe siècle que se noue l'ébauche et l'idée d'un statut législatif commun aux fonctionnaires. C'est par le biais d'un cavalier budgétaire

¹¹⁷⁷ Voir *supra* Partie I Titre I Chapitre 1.

¹¹⁷⁸ Voir la Commission de révision des services administratifs de 1871-1873, *Revue du Droit public*, 1976, pp. 130- 144., cité in Guy Thuillier, « Le statut des fonctionnaires de 1941 », *op. cit.*, p. 480.

que la loi de finances du 22 avril 1905 consacre la règle de la communication du dossier préalablement à toute mesure prise à l'encontre de l'agent public concerné, ce qui constituera un élément important dans le droit disciplinaire de la fonction publique et par extension, pour une future construction statutaire.

Avant Vichy, la III^e République sera à l'origine de projets statutaires pour la fonction publique d'État. On peut citer, notamment, le projet déposé par le gouvernement en 1920. Mais l'idée d'un statut commun ne saura aboutir à ce moment faute d'accord sur la question du droit syndical et du droit de grève. L'historique de cette situation fait ressortir un fort antagonisme entre les fonctionnaires et leur employeur, l'État. Il est intéressant de noter que, pour les agents publics employés de l'État, les syndicats de fonctionnaires, dans les premiers temps de la III^e République, veulent un rattachement de leur situation au droit commun du travail, et donc entouré, géré et organisé par le droit privé. En cela, ils se voulaient les porteurs d'un syndicalisme hérité des idées révolutionnaires. D'où le rejet d'un texte uniformisateur qui ne pouvait que contraindre les fonctionnaires : « *Il n'est donc pas question d'accepter un statut qui couperait les fonctionnaires de la classe ouvrière et les assujettirait à un État qu'il s'agit de détruire, en le remplaçant par la libre association des travailleurs* »¹¹⁷⁹.

Pendant toute la période de l'entre-deux-guerres, vont ainsi s'affronter ces deux tendances incarnées d'un côté par les fonctionnaires et de l'autre par le pouvoir central. Ce dernier ne put vraiment progresser dans ses propositions, paralysé qu'il était par les ministères qui souhaitaient garder l'initiative pour la gestion de leurs personnels : « *Enfermée dans le cas par cas, soumise au bon vouloir des ministères et des magistrats, elle [la réalisation des principes juridiques] s'incarne en une multitude de règlements ministériels aboutissant à une juxtaposition de cas particuliers formant un ersatz de statuts hétérogènes* »¹¹⁸⁰. Dans ces conditions, l'État de droit peut-il valablement se constituer de manière structurée dans un environnement juridique ainsi éclaté ?

La situation se révéla d'autant plus compliquée que le gardien des écritures, le Conseil d'État, se montra un farouche adversaire « *hostile à l'idée de statut général, craignant que les pressions des syndicats de fonctionnaires ne fassent prévaloir un statut trop libéral* »¹¹⁸¹. Le même Conseil avait, de par ses fonctions, construit un véritable statut jurisprudentiel au fil des ans et des arrêts rendus, et au fur et à mesure de ses saisines. L'ambivalence du Conseil se manifeste ici mais elle apparaît compréhensible au regard du pouvoir que lui attribuait la situation et l'attitude timorée des divers gouvernements qui se sont succédé quant aux initiatives à prendre en matière de

¹¹⁷⁹ Jacques Chevallier, « Le statut général des fonctionnaires de 1946 : un compromis durable », *La Revue administrative*, n° spécial 1996 sur « Le cinquantenaire du statut de la fonction publique », p. 8.

¹¹⁸⁰ Laurent Bouchard, « L'État face à ses agents : la question statutaire dans le débat politique sous la III^e République (1870-1940) », *Revue Gestion et management public*, 2019/1 Volume 7, n°3, pp. 13-27., p. 17.

¹¹⁸¹ *Ibid.*

réglementation statutaire. Par défaut, et par l'absence d'initiative gouvernementale ou parlementaire, le Conseil d'État comblait le vide juridique de cette réglementation.

Dans le même temps, cette armature juridique a permis de pérenniser une situation où s'affrontent l'État et les fonctionnaires. L'État veut imposer un statut pour organiser le monde des fonctionnaires mais également pour mieux l'encadrer alors que les fonctionnaires, par la demande de droit syndical et de manière connexe du droit de grève, souhaitent une structuration qui leur accorde une part d'autonomie.

Autre pomme de discorde, et non des moindres, la question de l'origine de la réglementation statutaire occupait un vaste champ de réflexion, avec des ramifications politiques non négligeables, en termes de jeu de pouvoir et de représentativité auprès des fonctionnaires. Pendant toute la IIIe République, le pouvoir exécutif avait été roi en ce domaine et, ancré dans ce dispositif, ne se trouvait pas dans une configuration favorable à un tel abandon de prérogatives au profit du Parlement : « *Si le législatif venait à fixer les conditions de recrutement et d'avancement de tous les agents publics, il condamnerait l'exécutif à la paralysie. C'est toucher là à un équilibre institutionnel fragile et difficilement acceptable pour des gouvernements dont l'instabilité chronique témoigne déjà d'une certaine domination des assemblées* »¹¹⁸².

Au vu de toutes ces contradictions, l'ensemble ne pouvait être coordonné et harmonisé. La situation des fonctionnaires d'État n'était certes pas dépourvue de tout système organisationnel mais ne disposait pas d'une volonté plurielle (agents, syndicats, ministères) pour permettre d'aboutir à un texte unique. La situation a été synthétisée par Jeanne Siwek-Pouydesseau sous forme de paradoxe : « *durant cette période, les syndicats de fonctionnaires ont réclamé le droit syndical et refusé un statut, les Pouvoirs publics ont presque constamment refusé le droit syndical et voulu imposer un statut. Finalement, il n'y eut ni droit syndical ni statut. L'équilibre des forces ne permettait pas de faire aboutir l'une ou l'autre des thèses* »¹¹⁸³. Les réglementations spécifiques à chaque ministère vont donc perdurer.

Plus tard, juste avant la deuxième guerre mondiale, c'est le Comité de réorganisation administrative installé par le décret du 12 novembre 1938¹¹⁸⁴ qui sera chargé de faire des propositions en matière de gestion des administrations et des services publics y compris pour les collectivités locales. Pour la fonction publique, l'objectif est fixé dans le rapport précédant le décret, en constatant que depuis le début du XIXe siècle : « *des changements profonds ont été apportés à la structure de la fonction publique [...] mais il faut remarquer qu'à aucun moment le cadre administratif général de la nation n'a*

¹¹⁸² Laurent Bouchard, « L'État face à ses agents : la question statutaire dans le débat politique sous la IIIe République (1870-1940) », *op. cit.*, p. 21.

¹¹⁸³ Jeanne Siwek-Pouydesseau, « Comment est né le statut général des fonctionnaires », *Cahiers français*, n° 194, janvier-février 1980, p. 30.

¹¹⁸⁴ Décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la réorganisation administrative, *JO* du 13 novembre 1938, pp. 12888-12889.

été reconstruit de façon logique ». Il s'agit donc d'œuvrer dans cette logique avec une perspective de construction unitaire ou du moins unifiée. Cette volonté s'exprime dans l'article 2 du décret : « *il [le comité] aura pour charge d'améliorer : 1° L'organisation et le fonctionnement des administrations centrales et des services extérieurs* ».

Ce comité, appelé également Comité de la hache¹¹⁸⁵, va travailler sous la houlette de Maurice Lagrange et Marcel Leloup, et œuvrera pour une nouvelle proposition : « *En août 1939, les deux projets étaient prêts : ils ont servi, ainsi que nous l'avons conté ailleurs, à la préparation du statut des fonctionnaires de 1941* »¹¹⁸⁶. Dans ce rapport Leloup, il est posé un des principes fondamentaux qui caractérise la situation des agents de l'État, à savoir les droits et les obligations : « *Le présent statut n'aura pas seulement pour but d'accorder aux agents des garanties juridiques constituant l'énoncé de leurs droits, mais il leur imposera, en contrepartie, des obligations* »¹¹⁸⁷. Marcel Leloup insiste sur la nécessaire collaboration entre l'administration et ses agents afin de faire fructifier, par le dialogue, la bonne marche et le rendement des services. Pour ce faire, il convient de reconnaître le droit syndical, qui, à ce moment, n'est que toléré par une circulaire d'août 1924¹¹⁸⁸, après les élections ayant vu se coaliser le Cartel des Gauches : « *En reconnaissance, Edouard Herriot avait déclaré le 17 juin [1924] : "Le gouvernement ne leur [les fonctionnaires] interdit pas l'organisation professionnelle. Il leur accorde donc le droit syndical", à condition toutefois qu'ils n'usent pas de la grève. Puis, dans une circulaire d'août 1924, Herriot informait les directeurs et chefs de services que "désormais, des relations professionnelles seront entretenues avec tous les groupements professionnels, quel que soit le régime dans lequel ces groupements sont constitués"* »¹¹⁸⁹.

La proposition de Marcel Leloup est porteuse de rénovations : « *Nos administrations sont, en général, vétustes et routinières, et, le plus souvent, inadaptées à la vie moderne. Il y a des habitudes, des traditions à vaincre. Le mouvement syndical, en participant effectivement à la réorganisation de ces administrations, leur infusera un esprit nouveau et leur apportera ce qu'il représente de hardi et de non-conformiste* »¹¹⁹⁰. Il s'agit là d'une avancée progressiste, voire révolutionnaire dans son

¹¹⁸⁵ Le Comité de la hache a été ainsi surnommé car il était également chargé de mettre en place une suspension partielle du recrutement des fonctionnaires et d'établir un programme de limitation du recrutement des fonctionnaires, tant pour l'État que pour les collectivités locales (article 6 du décret du 12 novembre 1938).

¹¹⁸⁶ Guy Thuillier, « En marge du statut des fonctionnaires de 1941 : Le rapport Leloup en août 1939 », *La Revue administrative*, 45e Année, No. 268, 1992, p. 308.

¹¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 311.

¹¹⁸⁸ La référence à ce texte, non publié, est donnée au Journal Officiel, Chambre des Députés, Documents, 1937, p. 533., cité in Jeanne Siwek-Pouydesseau, « Les fonctionnaires entre association et syndicat jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Colloque Syndicats et Associations en France : concurrence ou complémentarité ? », Octobre 2004, Paris, France, p. 74.

¹¹⁸⁹ *Ibid.*

¹¹⁹⁰ Guy Thuillier, « En marge du statut des fonctionnaires de 1941 : Le rapport Leloup en août 1939 », *op. cit.*, p. 309.

esprit, puisqu'elle imagine que la représentation syndicale puisse être force de proposition dans l'évolution des structures de l'administration.

Mais certains se montrent très abrupts quant à la conclusion à tirer en matière d'avancée statutaire pendant toute la durée de la IIIe République : « *On n'aura pas avancé d'un pouce depuis 1871 [...] Entre le point de départ, et le point d'arrivée, à la veille de la défaite de 1940, presque rien n'a bougé. Tout s'est passé comme si la seule réforme de taille, en matière administrative, à laquelle se soit livré le Parlement, avait été de républicaniser et de laïciser une fois pour toutes les cadres des administrations, de la justice et de l'armée, entre 1879 et 1905 [...]* »¹¹⁹¹. Le jugement est ici radical, sans nuances. Il ne tient pas compte des multiples propositions de différents gouvernements, de la jurisprudence du Conseil d'État, de l'évolution de l'ensemble des protagonistes qui ont permis de constituer un vivier juridique. Vivier qui va symboliser l'image en négatif de ce que sera le texte de 1941 mais qui constituera la base de réflexion du futur statut de 1946.

Las, la guerre survint et ne permit pas l'accouchement et l'éclosion des procédures réformatrices prévues pour 1942 et qui restèrent donc lettre morte. Les projets étaient pourtant sinon aboutis ou dans un état de réflexion et d'élaboration fortement avancés. Mais pour cette heure de 1939-1940, le contexte général ne permettait pas de privilégier la construction statutaire.

En 1939, Georges Pichat se désolait de l'ampleur de la tâche à accomplir : « *Qu'il suffise de rappeler que le statut général de la fonction publique reste à faire* »¹¹⁹². Cependant, il importe de préciser que Vichy, sans vergogne, s'empara de ces idées et que le statut de la fonction publique du 14 septembre 1941¹¹⁹³ est « *largement inspiré par les travaux du comité de réorganisation administrative, dit Comité de la hache* »¹¹⁹⁴.

Le contexte politique de la IIIe République n'a pas permis l'aboutissement de la réflexion et des travaux en cours de la dernière décennie 1930-1940. La déclaration de guerre en septembre 1939 a instauré une nouvelle hiérarchie des priorités et le statut de la fonction publique n'en faisait plus partie. L'installation du régime de Vichy et sa volonté de remanier toutes les structures administratives vont réactiver le projet de réglementation de la fonction publique. Vichy demeure ainsi la référence en ce domaine.

¹¹⁹¹ Claude Goyard, « La critique parlementaire des administrations sous la IIIe République », *Hautes études médiévales et modernes, Administration et parlement depuis 1815*, Librairie Droz, Genève, 1982, p. 72.

¹¹⁹² Georges Pichat, *op.cit.*, p. 837.

¹¹⁹³ Loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat (premier statut général de la fonction publique), *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, pp. 4211-4218.

¹¹⁹⁴ Jacques Chevallier, « Le statut général des fonctionnaires de 1946 : un compromis durable », *op. cit.*, p. 10.

B. Le texte élaboré par Vichy sur une matrice de la fin des années 1930

Système suradministré, Vichy a besoin de fonctionnaires d'une part pour élaborer des textes et d'autre part pour les appliquer. C'est un système qui tourne sur lui-même, en ayant expliqué dans un premier temps qu'un des travers majeurs de la République défunte était précisément son administration pléthorique. Dans leur volonté de réformer le pays, les équipes ministérielles ont inondé le territoire d'une avalanche réglementaire qui, à terme, freine leur dynamique initiale. Image illustrée d'un darwinisme technocratique (la fonction crée l'organe), la fonction publique va auto justifier son intervention et l'inflation de ses effectifs.

Cette tendance, issue malgré elle de la volonté du pouvoir politique, va créer ce besoin d'organisation fondé sur la participation et l'action des agents publics. Les responsables politiques sont conscients de cet ancrage. Il s'agit donc de pérenniser cette action et d'en fidéliser les acteurs. En reprenant un sujet en latence depuis des années, Vichy va se montrer novateur en matière statutaire, tout en modelant une organisation de la fonction publique d'État à son image.

De manière concrète, un des premiers jalons est fixé dans la loi du 29 mars 1941¹¹⁹⁵ qui proroge les dispositions de la loi du 17 juillet 1940. Ce dernier texte, rappelons-le, restreint l'accès et le maintien dans la fonction publique aux personnes de nationalité française, nées d'un père français. La loi du 29 mars 1941, dans ses motifs, va profiter du contexte d'épuration autorisé par cette réglementation pour, expressément, tracer la route à l'élaboration d'un statut : « *Le Gouvernement se préoccupe d'assurer aux fonctionnaires les garanties de stabilité auxquelles ils peuvent légitimement prétendre. C'est pourquoi nous proposons de mettre à l'étude immédiatement un projet de loi portant statut des fonctionnaires* ». Le texte futur se veut porteur d'un double objet, à savoir mettre fin à la trop grande diversité des statuts particuliers et assurer une carrière aux fonctionnaires « *à l'abri de l'arbitraire* ». Si le premier objectif est tracé aux critères de la rationalité juridique, administrative et organisationnelle, le second peut être également entendu à cette aune, avec le bémol apporté par le terme « *arbitraire* ». Eu égard à la production réglementaire du début du régime en matière d'exclusion et de discrimination dans la fonction publique, on est en mesure de s'interroger sur les dispositions qui permettraient un déroulement de carrière « *à l'abri de l'arbitraire* ».

Dans les Principes de la Communauté, élaborés par l'État français, la fonction publique est citée, Principe XVI, pour rappeler les conditions fixées pour ceux qui exercent une mission publique : « *L'État délègue à ses fonctionnaires une part de son autorité et leur*

¹¹⁹⁵ Loi du 29 mars 1941 tendant à proroger jusqu'au 30 septembre 1941 les dispositions de la loi du 17 juillet 1940, modifiées par la loi du 23 octobre 1940, JOEF du 31 mars 1941, pp. 1385-1386.

*fait confiance pour l'exercer en son nom ; mais pour cette raison même, il punit leurs défaillances avec une sévérité exemplaire »*¹¹⁹⁶.

Vichy est donc à l'origine du premier statut de la fonction publique d'État avec la loi du 14 septembre 1941¹¹⁹⁷. Ce statut s'inscrit dans la continuité des réflexions et des débats des années 1930 et ce, en cohérence avec la jurisprudence administrative d'alors. On peut citer l'interdiction du droit de grève actée dans le statut et la jurisprudence afférente avec l'arrêt *Demoiselle Minaire* de 1937¹¹⁹⁸. Ce statut aura pour objectif de replacer la fonction publique « à son véritable rang » et de réserver les garanties statutaires aux « *besoins propres des services publics* »¹¹⁹⁹.

Ce texte de 1941 va clarifier la situation des fonctionnaires dans leur organisation interne mais en corollaire, ils devront exprimer et faire état de leur allégeance envers le pouvoir en place. Le statut va codifier les règles de l'administration en les intégrant dans le corpus idéologique voulu par Vichy : « *Vichy édicte pour la première fois, avec la loi du 14 septembre 1941, un statut général de la fonction publique qui, d'un côté, codifie les règles issues de la jurisprudence ou des statuts particuliers mais, de l'autre, entérine l'épuration, l'exclusion des femmes et la primauté des pères de famille* »¹²⁰⁰. Cette allégeance va trouver toute sa signification dans la prestation de serment que Pétain va imposer aux agents de la fonction publique, et ce par l'acte constitutionnel n°10 du 4 octobre 1941¹²⁰¹ : « *L'obligation de prêter serment de fidélité au chef de l'État, telle qu'elle résulte de l'article premier de l'acte constitutionnel n°7 pourra, à l'exclusion des dispositions contenues dans les articles 2 à 5 du même acte, être étendue par des lois ultérieures aux fonctionnaires de tous ordres qui ne sont pas visés par les actes constitutionnels n°7, 8 et 9 et par le décret du 14 août 1941, ainsi qu'au personnel de direction de services publics concédés* ». Au regard des observations faites à ce propos, il ne semble pas que cette procédure ait été généralisée à tous les échelons hiérarchiques : « *Dans les faits, la prestation de serment n'est pas requise des fonctionnaires en dessous du rang de sous-directeur [...]* »¹²⁰².

Le Journal officiel du 1^{er} octobre 1941 constitue une date importante dans l'histoire de la fonction publique sous Vichy. En effet, il ne compte pas moins de six textes en la matière. Le plus important, en termes d'aboutissement statutaire, est constitué par la

¹¹⁹⁶ Philippe Pétain, *op. cit.*, pp. 127-128.

¹¹⁹⁷ Loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, pp. 4211-4218.

¹¹⁹⁸ Conseil d'État, Section, 22 octobre 1937, *Demoiselle Minaire*.

¹¹⁹⁹ Lettre du vice-président du Conseil d'État, 25 août 1941, cité in Guy Thuillier, « Le statut des fonctionnaires de 1941 », *op. cit.*, p. 494.

¹²⁰⁰ Danièle Lochak, « Conclusions : L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui », *op. cit.*, p. 269.

¹²⁰¹ Acte constitutionnel n°10 du 4 octobre 1941 relatif à la prestation de serment pour les fonctionnaires de tous ordres, *JOEF* du 5 octobre 1941, p. 4290.

¹²⁰² Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, *op. cit.*, p. 166.

loi du 14 septembre 1941, précédé d'un rapport au Maréchal de France¹²⁰³, sur le statut des fonctionnaires. Suit également une loi du 14 septembre 1941 relative à l'organisation des cadres des services publics de l'État¹²⁰⁴. Une autre loi du même jour vient préciser les conditions selon lesquelles les agents des collectivités locales peuvent se regrouper en associations professionnelles¹²⁰⁵. Enfin, dans le même Journal officiel, deux décrets apportent des précisions sur les modalités de constitution des associations professionnelles de fonctionnaires¹²⁰⁶.

Les principes généraux du statut vont être définis dans le rapport au Maréchal de France¹²⁰⁷ qui prélude au statut des fonctionnaires civils de l'État. C'est sous la plume de François Darlan, ou tout au moins sous sa signature en sa qualité de vice-président du conseil, que ces préceptes vont être édictés. Après avoir rappelé que Pétain, dans l'œuvre de restauration qu'il avait entreprise, avait « *estimé qu'elle devait comprendre l'élaboration d'un statut des fonctionnaires* »¹²⁰⁸, Darlan resitue cette création dont l'objectif politique est clairement fixé : « [...] *l'administration française doit retrouver ses traditions d'ardeur et d'honneur pour participer à la révolution nationale*¹²⁰⁹ [...] ». Selon ces termes, la fonction publique doit non seulement jouer un rôle essentiel dans la reconstruction de l'État mais également être porteuse de l'idéologie vichyste en l'incarnant par ses comportements. Les fonctionnaires, comme d'ailleurs les collectivités locales¹²¹⁰, doivent être les relais et les courroies de transmission de la parole et des thématiques de la politique du nouveau pouvoir.

Dans cette configuration, ce même rapport tient à rappeler que le pouvoir exécutif détient la possibilité « *à tout moment, [...] de licencier le fonctionnaire faisant preuve d'insuffisance professionnelle, alors même qu'aucune faute de nature à justifier la révocation n'a été relevée contre lui* »¹²¹¹. C'est dire si « l'autorité » se réserve le droit d'identifier les fonctionnaires faisant preuve d'un zèle par trop minimal dans le

¹²⁰³ Rapport au Maréchal de France, chef de l'Etat français, sur le statut des fonctionnaires, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, p. 4210.

¹²⁰⁴ Loi du 14 septembre 1941 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'Etat, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, p. 4218.

¹²⁰⁵ Loi du 14 septembre 1941 portant extension de l'article 22 et du titre VIII de la loi du 14 septembre 1941 aux fonctionnaires des collectivités locales et aux agents et ouvriers des administrations publiques, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, p. 4219.

¹²⁰⁶ Décret du 26 septembre 1941 modifiant l'article 3 du décret du 9 février 1941 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 15 octobre 1940 relative aux associations professionnelles de fonctionnaires, *JO* du 1^{er} octobre 1941, p. 4220, décret du 26 septembre 1941 portant approbation de modèles types de statuts pour les associations et unions d'associations professionnelles de fonctionnaires, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941 p. 4221.

¹²⁰⁷ Rapport au Maréchal de France, chef de l'État français, sur le statut des fonctionnaires, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, p. 4210.

¹²⁰⁸ A cette occasion, le rapport ne peut s'empêcher de lancer une pique au régime précédent, républicain, en rappelant que « *vous [Maréchal Pétain] tiendrez la promesse ancienne faite aux fonctionnaires par les gouvernements précédents* ».

¹²⁰⁹ C'est nous qui soulignons.

¹²¹⁰ Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 2.

¹²¹¹ C'est nous qui soulignons.

prosélytisme demandé, et par cette disposition, de les éliminer de la sphère publique, en triant le bon grain de l'ivraie. La seule « garantie » dont pourra disposer le fonctionnaire, objet d'une telle procédure, sera l'attribution d'une indemnité au titre de son éviction. Il n'est mentionné nulle part la possibilité de bénéficier d'une éventuelle défense via le droit disciplinaire de la fonction publique.

Dans la prolongation des textes et de la jurisprudence de la III^e République, régime pourtant jugé libéral, ce rapport précise que le droit de grève est interdit, « *non seulement la grève, mais tout ralentissement concerté du travail, même par l'application volontairement trop étroite des règlements [...] placera le coupable en dehors du statut et l'exposera à des sanctions immédiates, sans qu'il puisse évoquer les garanties de la procédure disciplinaire* ». Dans cette situation d'arrêt de travail, concerté ou pas, le fonctionnaire concerné se retrouve sans défense, confronté à une situation arbitraire, qu'il ne peut contester devant le juge administratif, car les sanctions seront « immédiates » du fait que la procédure disciplinaire est écartée.

Certains adeptes du régime de Vichy vont glorifier ses réalisations et notamment dans le domaine de la fonction publique. Ainsi, à propos du statut des fonctionnaires de 1941, le professeur Nesmes-Desmarets, exerçant à la faculté de droit de Montpellier, s'exprimait-il en ces termes : « *La révolution nationale a fait en un an ce que le régime précédent n'avait pas réussi à faire en plus d'un siècle* »¹²¹². Certes, mais le statut proposé correspond-il vraiment aux attentes des fonctionnaires et des organisations syndicales qui étaient dans la demande d'une réglementation harmonisée avant 1940 ? En effet, les fonctionnaires étaient dans cette démarche mais pour un statut fixant leurs conditions d'emploi et leur reconnaissant le droit d'association et de grève.

Or, dans ce texte de 1941, le droit d'association est reconnu aux fonctionnaires, mais il leur est interdit de faire grève ou de manifester pour améliorer leurs conditions de travail. Et surtout, ils sont tenus d'apporter un soutien actif au régime et à la politique entreprise. Le rapport le rappelle expressément dans sa conclusion : « *Imposé par les circonstances, ce maintien provisoire [de la loi du 17 juillet 1940 permettant de relever les fonctionnaires sans formalités particulières] ne saurait être redouté des fonctionnaires qui adhèrent pleinement et sans arrière-pensée à l'œuvre de salut public conduite par le Maréchal¹²¹³, et sont décidés, à l'exemple de leur chef, à mettre toutes leurs facultés, et aussi tout leur cœur, au service de la patrie* ». Assujettir les fonctionnaires constitue bien un objectif majeur pour le nouveau régime qui va s'appuyer pour cela sur la restauration de l'autorité hiérarchique, toute entière affirmée dans ce statut.

¹²¹² Cité in Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 138.

¹²¹³ C'est nous qui soulignons.

Quant à la date d'entrée en vigueur de ce statut, les règles en sont « *applicables immédiatement* ». Cependant, pour les statuts particuliers, un temps de latence s'impose pour établir les nouveaux règlements qui doivent s'appliquer et il s'agit là « *d'un travail considérable* ». Dans l'attente de la publication de ces textes, les dispositions de la loi du 17 juillet 1940¹²¹⁴, qui permettent de relever les fonctionnaires sans formalités, restent en vigueur. En la matière, les dispositions de l'article 1^{er} de cette loi sont explicites : « *Pendant une période qui prendra fin le 31 octobre 1940, les magistrats et les fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État pourront être relevés de leurs fonctions nonobstant toute disposition législative ou réglementaire contraire* ».

Le régime de Vichy, conscient de la force de frappe que l'administration représente, a élaboré un statut de la fonction publique d'État. Teinté de l'idéologie autoritaire, ce texte a eu le mérite de construire une architecture juridique pour la diaspora des agents publics disséminés dans les ministères. Cette réalisation initiale a constitué le marchepied pour aborder le système local. Là aussi, à l'instar de la situation exposée pour l'État, l'environnement local souffre d'un foisonnement réglementaire, source de désorganisation préjudiciable aux agents publics locaux. Vichy se saisit de cette opportunité pour (re)modeler la situation des agents publics locaux en élaborant un statut de la fonction publique communale.

§ 2. L'aboutissement du texte statutaire sur la fonction publique communale

La fonction publique locale s'est construite progressivement sous la IIIe République. Embryonnaire à ses débuts, elle ne constituait qu'une force d'action minime pour les élus. Elle s'est étoffée peu à peu en parallèle du courant décentralisateur mis en œuvre à compter de 1871 et qui a su valoriser la majorité politique des collectivités. Comme les élus, les agents publics locaux sont alors identifiés dans la représentation locale mais dans une myriade de textes qui en fait une fonction publique locale juridiquement désunie avant 1940 **(A)**. La création du statut pour les agents communaux prend plus de temps que pour le personnel d'État puisqu'il faut attendre septembre 1943 pour qu'un dispositif statutaire voie le jour, estampillé aux couleurs vichystes **(B)**.

¹²¹⁴ Loi du 17 juillet 1940 concernant les magistrats et les fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État relevés de leurs fonctions, *JOEF* du 18 juillet 1940, p. 4538.

A. La fonction publique locale : de la désunion juridique à la quête d'une réglementation nationale

Les principaux développements de la présente partie sont essentiellement consacrés aux agents des communes. En effet, les personnels des départements ne disposent, sous la III^e République, d'aucun texte de référence et encore moins d'un statut. Leur situation est réglementée et organisée par le conseil général. Quant à leur recrutement, et leur fin de carrière, c'est le préfet qui en décide, en sa qualité d'exécutif de la collectivité départementale¹²¹⁵.

Pour le personnel communal, l'assise juridique est beaucoup plus riche mais également très hétéroclite et dispersée. Nonobstant le flou qui entoure leur situation juridique, l'action et l'intervention des agents locaux ont marqué de leur empreinte l'environnement communal : « *Dans une France urbaine aux paysages remodelés par la densification et l'étalement de ses agglomérations, les agents des communes ont exercé des missions de service public essentielles à la cohésion sociale des territoires* »¹²¹⁶. Eu égard au morcellement communal, la pérennité d'une fonction publique locale semble alors constituer le ciment salvateur d'une décentralisation en devenir.

A l'origine, c'est la loi du 5 avril 1884 qui laissait à l'assemblée communale l'initiative de fixer l'organisation et le fonctionnement des services municipaux et au maire le pouvoir de nommer aux emplois communaux mais également de suspendre et de révoquer les agents. Cette loi de 1884 qui, rappelons-le, dispose que le maire est élu par le conseil municipal, précise dans son article 88 : « *Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. Il peut faire assermenter et commissioner les agents nommés par lui mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet* ». Ainsi, le maire nomme les agents communaux mais il peut les révoquer à tout moment, sans qu'il soit évoqué une quelconque mesure du droit disciplinaire de la fonction publique. Cette disposition concerne les titulaires, c'est-à-dire les agents occupant un poste considéré comme permanent. On mesure ainsi le pouvoir régalien dont dispose un maire envers ses personnels. Ce pouvoir, quelque peu arbitraire, sera réaménagé au profit des agents, au regard des jurisprudences successives et des apports législatifs et réglementaires qui constitueront, au fur et à mesure, les droits de la défense pour les personnels de la fonction publique, et ce dans l'attente d'un statut.

¹²¹⁵ Cette absence de référence à un personnel départemental vient conforter l'analyse faite, relative à l'approche territoriale par le gouvernement de Vichy qui fait peu de cas de la collectivité départementale et de ceux qui lui permettent de fonctionner, élus et personnels. Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 1.

¹²¹⁶ Emmanuel Bellanger, « Personnel communal et épurations ou l'improbable "chasse aux sorcières". Entre dynamique professionnelle, continuité administrative et acquis statutaires : l'exemple de la banlieue parisienne (années 1880-1950) », *op. cit.*, p. 179.

Un des ajouts fondamentaux pour rééquilibrer l'arbitraire de ce pouvoir mayoral, sera constitué par la loi du 22 avril 1905¹²¹⁷ dont l'article 65 impose la communication préalable du dossier de l'agent candidat à une fonction publique locale dans les situations suivantes : « *Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes les administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté* ».

Jusqu'à l'arrêt Cadot du 13 décembre 1889¹²¹⁸, ces agents étaient dans une situation de droit privé. Pour le cas d'espèce, le Conseil d'État va reconnaître la qualité d'agent public d'un ingénieur, directeur de la voirie de la ville de Marseille dont on avait supprimé l'emploi. En se reconnaissant compétent pour ce litige, le Conseil d'État a écarté la théorie du ministre juge dans le cadre du contentieux des collectivités locales mais également pour le contentieux administratif de manière générale. La doctrine va se fonder sur cette jurisprudence initiale pour déterminer que les agents publics locaux sont des quasi fonctionnaires. La jurisprudence va confirmer les critères qui déterminent l'identification juridique d'un fonctionnaire : « *la qualité de fonctionnaire est liée à l'appartenance durable de l'agent au cadre d'une administration, à sa nomination à un emploi permanent et sa rémunération par des crédits budgétaires* »¹²¹⁹.

En outre, un élément important pousse les collectivités locales et leurs personnels à la recherche d'une réglementation harmonisée pour cette fonction publique locale en devenir. Pour faire face à leurs missions, l'accroissement constant des effectifs de ces collectivités pendant la deuxième moitié du XIXe siècle¹²²⁰, induit la recherche d'un corpus juridique pour gérer ces personnels.

Un premier élément de stabilité fut mis en œuvre par la loi du 23 octobre 1919¹²²¹. Ce texte fait obligation aux conseils municipaux des 866 communes de plus de 5 000 habitants d'établir un statut pour le recrutement, l'avancement et la discipline des agents ; dans ce dernier domaine, la loi créait un conseil de discipline que le maire devait obligatoirement consulter avant toute décision en matière disciplinaire, ce qui

¹²¹⁷ Loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905, JO du 23 avril 1905, pp. 2573-2667.

¹²¹⁸ CE, 13 décembre 1889, Cadot, Rec., p.1148, conclusions Jagerschmidt.

¹²¹⁹ CE, 9 mars 1923, Hardouin. RDP, 1923, p. 239, concl. Rivet.

¹²²⁰ « *Entre les années 1850 et les années 1900, les effectifs ont été multipliés par 10 à Créteil (29 agents), par 20 à Suresnes (67 agents) et par 30 à Aubervilliers (102 agents). Saint-Denis, avec 356 employés, est la commune suburbaine au contingent de communaux le plus important, loin devant Levallois-Perret (148), Boulogne (179), Clichy (137) ou encore de Neuilly-sur-Seine (203 employés)* », cité in Emmanuel Bellanger, « Personnel communal et épurations ou l'improbable "chasse aux sorcières". Entre dynamique professionnelle, continuité administrative et acquis statutaires : l'exemple de la banlieue parisienne (années 1880-1950) », *op. cit.*, p. 183.

¹²²¹ Loi du 23 octobre 1919 complétant l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 en vue de donner aux employés communaux des garanties de stabilité, JO du 26 octobre 1919, p. 11910.

permettait la mise en œuvre d'une procédure intégrant le droit de la défense. Mais les collectivités, notamment les grandes communes, ne pouvaient fonctionner avec des centaines, voire des milliers d'agents sans un environnement juridique minimal : « *On sait que certaines villes (Bordeaux et Lyon notamment) ont doté leur personnel d'un statut avant même que le problème n'ait été posé et discuté au niveau national* »¹²²². Les dispositions de la loi du 23 octobre 1919 précitée n'intervenaient donc pas dans un désert juridique pour les communes de plus de 5 000 habitants mais contraignaient les villes sans statut à en adopter un.

A défaut de vote d'un statut, s'appliquait un règlement type fixé par le décret du 10 mars 1920 qui s'appuyait sur un ensemble d'acquis jurisprudentiels. La loi du 23 octobre 1919 présentait ce dispositif comme suit : « *Faute par le conseil municipal d'avoir délibéré dans le délai de six mois, [...] il sera statué d'office par un arrêté préfectoral, qui rendra applicable dans la commune un règlement-type établi par le conseil d'État* ». C'est donc une loi avec un article unique qui pose une première pierre statutaire, édictée par le pouvoir central, pour la fonction publique locale. Certes, ces dispositions donneront naissance à une myriade de « statuts », avec un foisonnement juridique peu cohérent et malaisé à coordonner. Foisonnement qui s'ajoutera aux textes déjà en vigueur avant 1919 et que la loi ne remet pas en cause, l'objectif fixé étant d'organiser un environnement statutaire pour les villes concernées.

Cette abondance de textes avait au moins le mérite de marquer une étape dans le droit local, en tout cas pour les communes de plus de 5 000 habitants, les autres restant dans l'obscurité juridique quant aux règles de gestion du personnel. Par ce texte, l'emploi administratif des agents est, enfin, identifié dans le paysage des collectivités locales.

Une deuxième loi du 12 mars 1930¹²²³, toujours avec un article unique, impose cette obligation de statut pour les communes « *où il existe des emplois communaux confiés à titre permanent, à un personnel exclusivement communal, ainsi que dans toutes les communes où il serait créé* ». Cet élément devient le seul critère et le nombre d'habitants de la commune n'est plus mentionné pour mettre en application les dispositions suscitées. Une fois de plus, et la répétition incite à le souligner, les seuls agents communaux sont cités et le personnel départemental n'est pas évoqué.

La procédure est similaire à celle du texte de 1919, à savoir, en l'absence d'un statut communal, la substitution d'un règlement type élaboré par le Conseil d'État et imposé par le préfet (ledit règlement ne sera défini finalement que par un décret du 6 janvier 1938). Pour compléter ce socle juridique local, la loi met en place dans chaque

¹²²² Jean-Yves Nevers, « Du règlement municipal au statut national, la "fonctionnarisation" du personnel communal à Toulouse (1890-1952) », 1991. fffhal-00388520., p. 4.

¹²²³ Loi du 12 mars 1930 modifiant l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 en vue de donner aux fonctionnaires, employés et ouvriers communaux des garanties de stabilité, JO du 18 mars 1930, p. 2923.

département des conseils de discipline intercommunaux consultatifs composés de représentants des conseils municipaux ainsi que des personnels.

Quant aux traitements des fonctionnaires, les communes agissaient librement mais à la condition de rester dans la norme fixée par la loi de finances du 31 décembre 1937¹²²⁴ (article 78), à savoir l'interdiction d'attribuer aux fonctionnaires locaux des avantages supérieurs à ceux attribués aux fonctionnaires d'Etat de grade équivalent : « *La rémunération allouée par une collectivité locale à l'un de ses agents, ne pourra, en aucun cas, dépasser celle que l'État attribue à ses fonctionnaires remplissant une fonction équivalente* ».

Dans ce contexte général qui caractérise la situation des collectivités locales au début de la guerre de 1939, il existe une grande diversité en matière d'organisation de la fonction publique communale et de nombreuses difficultés en découlaient, notamment en matière de comparaison entre les villes d'importance équivalente. Cette multiplicité en matière de statuts permettait également des applications et des interprétations génératrices de grandes fragilités dans la gestion des agents communaux : « [...] *le personnel communal se caractériserait par l'instabilité de sa fonction et la fragilité de sa carrière, ponctuée de suspensions, de rétrogradations, de mises à pied, ou, plus grave encore, par la révocation [...]* Les études juridiques sur l'histoire statutaire ont insisté sur cette instabilité formelle de l'emploi communal avant l'adoption du statut général du personnel de la fonction publique communale du 28 avril 1952, sans toujours vérifier, sur le terrain, la réalité de ces formes d'épuration »¹²²⁵.

Dans ce contexte national désuni juridiquement, la région parisienne a été le fer de lance, le foyer, le creuset dans lequel, entre 1920 et 1940, les projets et les innovations ont permis un bouillonnement politico-juridique apte à concrétiser les avancées juridiques en matière statutaire pour la fonction publique locale : « *Le personnel communal de la banlieue parisienne a acquis des ressources spécifiques, des droits statutaires dès 1919 et des titres professionnels obtenus dans une école de formation pionnière, l'École nationale d'administration municipale (ENAM) fondée en 1922 par le conseil général de la Seine* »¹²²⁶. Cette armature institutionnelle va constituer un fondement essentiel pour la sécurisation juridique des agents : « *Le recrutement d'employés permanents aptes à administrer les affaires municipales et à appliquer les*

¹²²⁴ Loi du 31 décembre 1937 portant fixation du budget général de 1938, JO du 1^{er} janvier 1938, p. 10.

¹²²⁵ Emmanuel Bellanger, « Personnel communal et épurations ou l'improbable « chasse aux sorcières ». Entre dynamique professionnelle, continuité administrative et acquis statutaires : l'exemple de la banlieue parisienne (années 1880-1950) », *op. cit.*, pp. 180-181., en citant Catherine Lecomte, « Personnel communal de l'empirisme au statut », in Gérard Marcou (dir.), *Fonction publique et décentralisation, recrutement et formation*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1987, pp. 27-39. Jean-Louis Mestre, « L'évolution du statut du personnel local », in Francis-Paul Benoit (dir.), *Jurisclasser Collectivités locales, Encyclopédie des collectivités locales*, Paris, Dalloz, 1987, pp. 10110-10122.

¹²²⁶ Emmanuel Bellanger, « Personnel communal et épurations ou l'improbable « chasse aux sorcières ». Entre dynamique professionnelle, continuité administrative et acquis statutaires : l'exemple de la banlieue parisienne (années 1880-1950) », *op. cit.*, pp. 180-181.

circulaires préfectorales est le principal instrument de rationalisation et de stabilisation administrative »¹²²⁷. Le statut général n'existe pas en tant que tel, mais les principales pièces du puzzle sont élaborées : Il suffirait de rassembler lesdites pièces pour en faire un système coordonné.

Cette situation très disparate qui entoure la situation juridique des agents communaux pendant la période avant-guerre (et que dire des agents départementaux) est significative, d'une part du type de rapports entre collectivités ou chacune peut élaborer un statut à son niveau, d'autre part et surtout de l'agencement des relations entre collectivités et pouvoir central. L'initiative a été laissée à l'espace local, de manière quasi orchestrée par le pouvoir central qui, clairement, ne souhaite pas prendre la main sur ce dossier. Cette orientation, par défaut, avait le mérite de laisser aux collectivités la possibilité et l'opportunité de développer leur autonomie en matière de gestion de personnel mais constituait un frein important à une avancée dans l'harmonisation des textes relatifs à la fonction publique locale. La mise en œuvre d'une politique de décentralisation ne peut se contenter de ce type de saupoudrage favorisant les grandes collectivités pourvues d'armatures aptes à organiser une gestion des ressources humaines digne de ce nom au détriment des plus petites obligatoirement défavorisées dans ce domaine.

L'évolution future montre que les résistances à l'élaboration d'un statut ne venaient pas que du pouvoir exécutif : « *De même après la Libération des projets analogues furent étudiés par le Conseil National des services publics, parmi lesquels un texte intéressant élaboré par l'Association des maires de France. Mais les tendances vers un statut national obligatoire -qui avaient abouti aux textes promulgués en 1943 par le Gouvernement de Vichy- triomphèrent des résistances qui se manifestèrent au sein de l'Association des Maires et du Parlement* »¹²²⁸.

Eu égard à ce contexte, le régime de Vichy dispose d'une situation favorable pour œuvrer à la réalisation d'un texte qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble des communes. Les textes de 1943, loi et règlement d'administration publique, concernaient en effet toutes les communes, quel que soit leur nombre d'habitants. Le personnel communal, dans l'ensemble des dispositions, était assimilé au personnel d'État dans sa configuration juridique et ce statut communal apparaît comme une déclinaison locale du texte élaboré en 1941 pour la fonction publique d'État.

En 1943, le gouvernement de Vichy concrétise son avancée interventionniste dans le domaine des collectivités locales en fixant une réglementation qui, si elle permet

¹²²⁷ Emmanuel Bellanger, « Personnel communal et épurations ou l'improbable « chasse aux sorcières ». Entre dynamique professionnelle, continuité administrative et acquis statutaires : l'exemple de la banlieue parisienne (années 1880-1950) », *op. cit.*, p. 185.

¹²²⁸ Pierre Germain, *op. cit.*, p. 252.

d'avoir une visibilité plus affirmée sur la fonction publique locale, l'encadre juridiquement mais dans le but de l'asservir aux objectifs de la politique vichyste.

B. La loi de 1943 : le personnel communal au service idéologique du pouvoir local

Après l'armistice, l'accroissement conséquent des effectifs communaux¹²²⁹ pour la mise en place d'organes dédiés au ravitaillement et à son corollaire, le rationnement, rendait incontournable une intervention législative pour charpenter juridiquement les dispositions œuvrant pour le personnel territorial.

En privilégiant comme il se doit le niveau national, le gouvernement de Vichy élaborait dans un premier temps un statut pour la fonction publique d'État avec la loi du 14 septembre 1941¹²³⁰. C'est la première loi qui a donné un statut à l'ensemble des administrations, ce qui était demandé « *en vain depuis 1871* »¹²³¹. Il est vrai que ce statut est imprégné de l'idéologie du régime de Vichy mais il constitue cependant une étape dans l'histoire de la fonction publique. Cette innovation juridique (premier statut général pour la fonction publique d'État) va servir de socle réglementaire pour les textes relatifs à la fonction publique territoriale. En ce sens, la loi du 9 septembre 1943¹²³² est vassalisée à la loi du 14 septembre 1941 et s'appuie, en les reproduisant, sur les dispositions de ce dernier texte. Ce parallèle s'applique également pour les statuts mis en œuvre sous la IV^e République. En effet, on peut d'ores et déjà noter que les similitudes sont fortes en matière de statut lorsque l'on regarde en perspective Vichy et la IV^e République : « *Le nouveau statut du 28 avril 1952 est calqué sur le statut général des fonctionnaires de l'État de 1946, comme celui de 1943 reproduisait les dispositions de la loi du 14 septembre 1941 relative à l'organisation des cadres des services publics de l'État* »¹²³³. Pour la période de Vichy, les conditions de recrutement des fonctionnaires communaux sont à l'instar de celles des agents de l'État, pénétrées d'un corpus idéologique dérogatoire du droit public républicain en se fondant sur des critères tels que la nationalité d'origine, l'appartenance politique, la race ou la religion. Cependant, la distance avec le pouvoir central a entraîné une des différences formelles avec la fonction publique d'État, à savoir que la prestation de serment imposée aux fonctionnaires par les dispositions de l'acte constitutionnel n°10 ne semble pas avoir été appliquée aux fonctionnaires locaux.

¹²²⁹ « *Jamais les collectivités locales et les administrations n'ont eu autant besoin de personnel pour contrôler la réglementation foisonnante* », Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, *op. cit.*, p. 264.

¹²³⁰ Loi du 14 septembre 1941 relative au statut de la fonction publique d'Etat, JOEF du 1^{er} octobre 1941.

¹²³¹ Guy Thuillier, « Le statut des fonctionnaires de 1941 », *op. cit.*, p. 480., en faisant référence dans sa note de bas de page n° 3 à l'article suivant : « Sur la commission de révision des services administratifs de 1871-1873 », *Revue du droit public*, 1975, pp. 130- 144.

¹²³² Voir *infra* Partie II Titre I Chapitre 1.

¹²³³ Pierre Germain, *op. cit.*, p. 253.

La création de ces statuts est liée, dans le sens où, fonctionnaire d'État ou local, la hiérarchie de référence reste le pouvoir exécutif de Vichy, même si, organiquement, il faut distinguer les administrations de rattachement. Vichy cherche à créer une équivalence de statut entre le personnel d'État et le personnel communal. Le gouvernement de Vichy a besoin d'antennes et de relais dans tous les prolongements administratifs du territoire et il les implante par ce biais. Cette volonté d'organiser une administration tentaculaire va se concrétiser par l'étatisation des polices municipales et des personnels de préfecture¹²³⁴.

Pour le personnel local, le gouvernement détermine ainsi un cadre juridique qui fait suite à celui élaboré pour la fonction publique d'État en 1941. L'acte, dit loi du 9 septembre 1943¹²³⁵, complété par un décret du même jour¹²³⁶ portant règlement d'administration publique, sur les agents communaux, constitue un élément fondateur en matière d'organisation juridique de la fonction publique territoriale. Il importe toutefois de préciser que ce texte ne concernait que les personnels des communes. En effet, dans le cadre du département, le personnel n'a pas disposé de statut jusqu'aux lois de décentralisation de 1982¹²³⁷ et la situation des agents publics relevait alors de chaque conseil général en accord avec les préfets, exécutif du département, qui recrutaient du personnel en fonction des besoins. Il en est de même pour l'entité région/province qui sera présentée en *infra*. Ce dernier projet, porté et appuyé par Philippe Pétain ne se concrétisera pas et projet mort-né ou avorté, la question du personnel régional/provincial ne se posera pas.

La loi du 9 septembre 1943 va procéder à la définition du fonctionnaire communal, en organiser le cadre administratif et de ce fait, en élaborer le statut. La loi et le règlement d'administration publique de 1943 constituent ainsi un statut qui s'adresse à toutes les communes, quel que soit leur importance en nombre d'habitants.

Ces éléments sont développés dans l'article 2, alinéa premier de la loi, qui dispose : « *sont fonctionnaires communaux, les agents exclusivement communaux qui sont investis d'un emploi permanent compris dans un cadre administratif organisé, dans un service public non industriel ni commercial assuré par la commune et qui ne sont pas classés dans la catégorie des employés par la délibération du conseil municipal organisant le cadre communal* ». Il importe de noter que c'est la première fois que « le

¹²³⁴ Voir *infra* Partie II Titre I Chapitre 1.

¹²³⁵ **Loi du 9 septembre 1943 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de la commune, JOEF des 13-14 septembre 1943, pp. 2414-2415.**

¹²³⁶ Décret du 9 septembre 1943 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 5 de la loi du 9 septembre 1943 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de la commune, JOEF du 13-14 septembre 1943, p. 2415-2419. On peut noter une coquille dans l'intitulé du décret ; en effet, c'est l'article 6 de la loi, et non l'article 5 qui fait référence au règlement d'administration publique.

¹²³⁷ Un **statut-type** prévu par un **décret du 1er août 1964** servait cependant de référence, constituant ainsi une première reconnaissance du personnel départemental. Ce statut type s'inspirait largement du statut du personnel communal issu de la loi du 28 avril 1952.

terme de “fonctionnaire” est appliqué au personnel communal, par assimilation sociologique, s’agissant de personnes participant à une fonction publique »¹²³⁸.

Cette définition consacre les solutions de la doctrine et de la jurisprudence quant aux deux éléments caractéristiques relatifs au fonctionnaire : d’une part, l’occupation d’un emploi permanent dans le service public communal et d’autre part, l’intégration de cet emploi dans un cadre fixé par délibération du conseil municipal.

L’article 2 précise ensuite les autres catégories de fonctionnaires :

- certains agents des services publics industriels et commerciaux exploités en régie par la commune (alinéas 2 et 3), à savoir les agents investis des fonctions de direction dans ces services et les comptables de ces mêmes services lorsqu’ils sont soumis aux règles essentielles applicables aux comptables publics (Principes dégagés par la jurisprudence)
- les contractuels de droit public
- certains secrétaires de mairie (ici sont identifiés ceux qui sont tenus de consacrer tout leur temps au service de la commune)
- le personnel de la police municipale dans les communes de moins de 10 000 habitants pour lesquelles la police n’est pas étatisée (loi du 23 avril 1941¹²³⁹) ; dans les autres communes, les fonctionnaires de police sont nommés par le préfet et pris en charge financièrement l’État

Conformément à son idéologie raciste, Vichy va instiller des critères discriminants dans les textes relatifs à la sphère publique. Ainsi, les règles de recrutement dans la fonction publique communale instaurent plusieurs filtres pour y être admis, et ce sur trois points caractéristiques des orientations vichystes, énumérées dans l’article 20 du décret du 9 septembre 1943. Le premier point rappelle qu’il faut être français, ce qui est cohérent avec l’histoire de la fonction publique. Ce qui pose question, c’est le fait d’ajouter « *sans préjudice des dispositions législatives relatives à la nationalité d’origine* ». Or, dès le début du régime, la loi du 22 juillet 1940¹²⁴⁰ remettait en cause le statut des personnes ayant acquis la nationalité française et ce avec un effet rétroactif remontant à 1927, selon les dispositions de son article 1er : « *Il sera procédé à la révision de toutes les acquisitions de nationalité française intervenues depuis la promulgation de la loi du 10 août 1927 sur la nationalité* ». Ce dispositif, juridiquement validé malgré l’illégalité de sa dimension rétroactive, permet alors l’éviction de personnes alors intégrées en

¹²³⁸ Dominique Durand, *op. cit.*, p. 114., en citant Pierre Lavigne, *Fonction publique de l’Etat et fonctions publiques locales*, in *La fonction publique locale*, actes du colloque organisé par l’Institut français des sciences administratives, mai 1978, Editions Cujas, Paris, 1979, p. 18.

¹²³⁹ Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, *JOEF* du 6 mai 1941, pp. 1917-1918.

¹²⁴⁰ Loi du 22 juillet 1940 relative à la révision des naturalisations, *JOEF* du 23 juillet 1940, p. 4567.

qualité d'agents publics¹²⁴¹. Le deuxième item indique qu'il faut « *jouir de ses droits civiques, compte tenu des lois portant statut des Juifs* ». Le texte de ce statut du 3 octobre 1940 rappelle ainsi que les Juifs, considérés comme des citoyens de seconde zone, sont déchus de leurs droits, et ne peuvent plus, de ce fait, accéder aux emplois de la fonction publique, nationale ou locale. Enfin, troisième catégorie vilipendée par le nouveau pouvoir, les francs-maçons ont fait l'objet d'un texte spécifique dès le 13 août 1940¹²⁴² et cela est rappelé dans le décret du 9 septembre 1943 sans que le terme franc-maçon soit évoqué, mais le libellé d'interdit est transparent : « *Satisfaire aux prescriptions des lois sur les sociétés secrètes* ». L'idéologie paternaliste du régime régleme également la représentation féminine dans ses effectifs en laissant les assemblées municipales décisionnaires d'un quota, selon l'article 21 de la loi : « *Les femmes ont accès aux emplois communaux sauf dans les cas où le conseil municipal en a décidé autrement dans l'intérêt du service [...]* ».

Avec cet ensemble règlementaire, le gouvernement de Vichy va pouvoir procéder à une épuration sans pareille dans l'histoire française, en tout cas depuis qu'une fonction publique a été instaurée dans l'organisation administrative locale.

La loi et le décret du 9 septembre 1943 innoveront sur plusieurs points. Ainsi, paradoxalement, c'est ce régime autoritaire qui autorise une forme de droit syndical, depuis longtemps revendiqué par les fonctionnaires. Préalablement au texte de 1943 précité, cette autorisation fait l'objet d'un alinéa dans le rapport au Maréchal de France sur le statut des fonctionnaires d'État¹²⁴³ : « *Celle-ci [la loi du 14 septembre 1941 portant extension de l'article 22 et du titre VIII de la loi du 14 septembre 1941 aux fonctionnaires des collectivités locales et aux agents et ouvriers des administrations publiques], en outre, étend le régime des associations professionnelles des fonctionnaires de l'État aux fonctionnaires des départements, communes et établissements publics* ». Certes, le terme de syndicat, honni dans les couloirs ministériels, n'est pas prononcé, et encore moins écrit. Il n'empêche que l'article 17 de la loi du 9 septembre 1943 dispose que : « *Les fonctionnaires des communes peuvent, dans les conditions prévues par le titre 1^{er} de la loi n° 3983 du 14 septembre 1941, se grouper en vue d'assurer, dans la mesure compatible avec l'intérêt général, la représentation de leurs intérêts professionnels* ». Ces termes recouvrent de fait la définition de la finalité d'une organisation syndicale.

Une autre innovation apportée par ce texte de 1943 est relative au droit disciplinaire qui est l'objet du chapitre IV et du titre 1^{er} et de ses 7 articles. Ces dispositions représentent une avancée car nul texte n'avait encore posé de règles communes pour les fonctionnaires locaux. Dans l'ordre de gravité, il existe une sanction du premier degré, le blâme, prononcé par le maire après que l'intéressé aura présenté ses

¹²⁴¹ Voir *supra* Partie I Titre I Chapitre 2.

¹²⁴² Loi du 13 août 1940 portant interdiction des associations secrètes, *JOEF* du 14 août 1940, pp. 4961-4962.

¹²⁴³ Rapport au Maréchal de France, chef de l'État français, sur le statut des fonctionnaires, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, p. 4210.

observations sur les faits reprochés. Les sanctions du second degré comportent neuf gradations allant du changement de service à la révocation avec déchéance du droit à pension. Dans ce cas, la sanction prononcée doit être précédée par la saisine du conseil de discipline et par le fait que le fonctionnaire concerné aura pu prendre communication personnellement de son dossier, avec l'ensemble des documents le composant. De manière plus détaillée, l'article 76 précise : « *Dans les communes de moins de 100 000 habitants, aucune sanction disciplinaire du second degré ne peut être prononcée par le maire qu'après avis d'un conseil de discipline intercommunal* ». Pour les communes de 100 000 habitants et plus, la procédure sera similaire avec un conseil de discipline communal.

Le texte de 1943 règle le statut des cadres, et celui des personnels intercommunaux ainsi que le plafond des rémunérations. Les conditions d'application relèvent du Conseil d'État mais également des règlements d'administration publique. Au niveau local, des arrêtés préfectoraux peuvent être établis en cas de défaillance dans l'organisation administrative municipale, notamment pour l'organisation des cadres et pour le statut du secrétaire de mairie.

Au regard des dispositions contenues dans la loi du 9 septembre 1943, les contraintes apparaissent fortes pour les agents. Ils doivent être voués, quasiment corps et âme, à leur administration et aux hommes politiques incarnant le pouvoir. Cette disposition s'incarne dans les termes de l'article 8 de la loi : « *Les fonctionnaires, à tous les rangs de la hiérarchie, sont soumis à une discipline fondée sur l'autorité des chefs, l'obéissance et la fidélité des subordonnés*¹²⁴⁴ ». On est bien loin de la situation actuelle des fonctionnaires territoriaux et de la définition qu'en donnait Anicet Le Pors en 2014, en rappelant qu'il faut ériger une fonction publique fondée sur l'égalité, l'indépendance et la responsabilité pour aboutir à « *la constitution des fonctionnaires-citoyens* »¹²⁴⁵.

Le statut de 1943 ne fut pas mis en œuvre faute de publication des décrets d'application et l'ordonnance du 9 août 1944 sur le rétablissement de la légalité républicaine¹²⁴⁶ abrogera l'ensemble des textes pris dans le domaine de la fonction publique par Vichy mais également toutes les mesures prises sur leur fondement. De plus, l'ordonnance du 17 mai 1945¹²⁴⁷ prononce la nullité des actes dits loi du 9 septembre 1943 ainsi que le décret du même jour portant règlement d'administration publique.

La politique rénovatrice et réformatrice engagée à la Libération n'ignorait pas les agents de la fonction publique. Il faudra cependant attendre 1946 pour la fonction

¹²⁴⁴ C'est nous qui soulignons.

¹²⁴⁵ Anicet Le Pors, « Regards sur l'institution de la fonction publique territoriale et ses rapports avec la fonction publique d'État », in Gérard Marcou et Jacques Fialaire (Dir.), *Trente ans de la fonction publique territoriale*, L'Harmattan, collection Gralé, 2014, p. 65.

¹²⁴⁶ Ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine en France métropolitaine, *JORF* du 10 août 1944, pp. 688-694, rectificatif p. 830.

¹²⁴⁷ **Ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics**, *JORF* du 18 mai 1945, pp. 2815-2816.

publique d'Etat¹²⁴⁸ et 1952 pour les agents des communes¹²⁴⁹, pour que de nouveaux textes nationaux soient élaborés en la matière. Le texte de 1946 ne sera pas sans similitudes avec celui de 1941, illustrant encore une fois les éléments de continuité qui caractérisent le passage de Vichy à la IV^e République : « *Ce texte, tout en reprenant certaines dispositions du Statut de 1941, en élargissait le contenu et par ailleurs conférait aux fonctionnaires d'importants droits collectifs* »¹²⁵⁰.

Pour le milieu local, c'est de nouveau la loi de 1930 précitée¹²⁵¹, mais également les dispositions antérieures, qui s'appliquent dans les périodes intermédiaires (1944-1952) pour les agents communaux.

Le gouvernement de Vichy, en ayant légiféré sur l'organisation de la fonction publique, s'attache à la fidéliser, que ce soit pour la fonction publique d'État, ou plus tard pour les agents publics locaux. Mais l'action de ce gouvernement ne s'arrête pas à ce domaine. Au regard de Vichy, les collectivités, même amoindries dans leur configuration organique, continuent à disposer de forces vives dont il convient de les dépouiller et qu'il importe de réinsérer et de rattacher à l'État.

Section 2. D'une gestion locale à une organisation centralisée de services et d'administrations

Vichy a d'emblée montré sa méfiance, voire sa défiance envers le monde local et les collectivités, source et berceau d'opposition politique. Dès lors, il s'agit de les canaliser et de les inscrire dans un schéma juridico-politique qui doit non seulement les rendre inoffensives mais également de pouvoir en disposer et de les utiliser pour quadriller le territoire au profit du nouveau pouvoir. Pour arriver à ses fins, la seule solution, pour l'État français, consiste en un processus d'étatisation des services et des agents jugés comme pouvant porter atteinte à la bonne marche de l'administration dans le chemin de la Révolution nationale. État autoritaire et donc sécuritaire, Vichy a besoin des forces de police pour surveiller, contraindre, contrôler et faire face aux oppositions et aux rebellions. Jusqu'alors municipale, la police devant être aux ordres du

¹²⁴⁸ Loi du 19 octobre 1946 portant statut de la fonction publique d'Etat, *JO* du 20 octobre 1946, pp. 8910-8918.

¹²⁴⁹ **Loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux, *JO* des 28-29 avril 1952, pp. 4349-4356.**

¹²⁵⁰ Jean-Marie Auby, Jean-Bernard Auby, Jean-Pierre Didier, Antony Taillefait, *Droit de la fonction publique*, Editions Dalloz, 2009, p. 51.

¹²⁵¹ Loi du 12 mars 1930 modifiant l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 en vue de donner aux fonctionnaires, employés et ouvriers communaux des garanties de stabilité, *JO* du 18 mars 1930, p. 2923.

gouvernement, doit être étatisée (§ 1). Pour parfaire son assise politique sur l'environnement local, Vichy étend l'étatisation à de nombreux autres domaines (§ 2).

§ 1. Nationalisation de la police municipale dans le cadre d'une priorité sécuritaire

L'histoire de la police, en tout cas depuis la Révolution, montre une institution fidèle à son attachement local. Ce positionnement initial devient, après 1870, un héritage républicain qui montre l'ancrage municipal historique de la police (A). Ce rattachement aux communes, source potentielle d'opposition et d'opinions divergentes quant à l'application des règles de sécurité, ne pouvait que déplaire au gouvernement de Vichy et le contrarier dans sa volonté de contrôler l'organigramme sécuritaire. Il procéda donc à l'étatisation de la police afin de pouvoir en disposer (B).

A. L'ancrage municipal de la police : symbole de l'organisation décentralisatrice de la IIIe République

La loi du 5 avril 1884 est souvent citée comme le texte de référence pour exposer le fait que, historiquement, les maires peuvent doter leur commune d'un service de police municipale et qu'à ce titre, ils sont chargés de la responsabilité du maintien de l'ordre. La définition communément admise de la police municipale consiste à préciser qu'elle a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques¹²⁵².

Mais il est possible de remonter à l'Ancien Régime pour déterminer le lien entre police et pouvoir local : « [...] le régime commun était, même avant la Révolution de 1789, celui des polices municipales »¹²⁵³. La Révolution de 1789 montre clairement cet ancrage municipal pour la police : « les révolutionnaires confient l'essentiel de la police aux communes. Le décret du 14 décembre 1789 "relatif à la constitution des municipalités" [...] leur attribue comme "fonctions propres [...]" le soin de "faire jouir les habitants des avantages et d'une bonne police" [...] »¹²⁵⁴. Cependant, les situations ne sont pas toujours aussi tranchées et ce en fonction des dispositions spécifiques du décret suscité. En effet, selon l'article 49 de ce décret, « les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités ».

¹²⁵² S'y ajoute, depuis 1995, le respect de la dignité de la personne humaine qui devient une composante de l'ordre public, eu égard à l'arrêt du Conseil d'État du 27 octobre 1995 - Commune de Morsang-sur-Orge - Rec. Lebon, p. 372.

¹²⁵³ André-Michel Ventre, « Les polices en France », *Pouvoirs*, 2002/3, n° 102, p. 34.

¹²⁵⁴ Grégoire Bigot, *L'administration française. Politique, droit et société*, t. 1, Lexis Nexis, 2014, p. 334., cité in Romain Demangeon, *op. cit.*, p. 320.

La police ne relève donc pas uniquement du pouvoir local. En la matière, le pouvoir d'État est effectif même si la délégation s'applique de manière systématique pour tout le territoire : « *Le législateur a bien pris soin de distinguer cette "police municipale" exercée en vertu d'un pouvoir propre de la "police générale", définie à l'article 51, qui, elle, appartient de droit à l'État même si celui-ci en a concédé l'exercice local, pour des raisons pratiques, aux corps municipaux qui l'exercent par délégation et sous l'autorité de l'administration* »¹²⁵⁵. La question est posée de manière éminemment politique pour déterminer et affecter ces pouvoirs auparavant rattachés à la puissance royale : « *Premier problème et premier choix pour la jeune République : à qui doivent revenir les pouvoirs de police ? À cette question fondamentale déjà posée sous la monarchie, la Révolution a clairement répondu dès 1789 : par méfiance à l'égard du pouvoir royal, elle a confié les pouvoirs de police aux municipalités* »¹²⁵⁶.

Eu égard à la configuration territoriale de l'époque, et aux moyens de communication d'alors, l'exercice des pouvoirs de police par l'autorité locale ne pouvait que satisfaire un pouvoir central, trop heureux de pouvoir se décharger d'une mission complexe d'ordre public. Par la suite, pendant la plus grande partie du 19^{ème} siècle jusqu'à la loi de 1884¹²⁵⁷, cette fonction sera déterminée par le fait que le maire est, ou non, élu : « *Tout autre est le problème quand ce maire, chef de la police municipale, est élu et devient ainsi indépendant du pouvoir central : celui-ci perd alors la direction effective d'une police municipale émiettée en autant de polices qu'il y a de municipalités. La question de savoir si le maire agit comme représentant du pouvoir central ou comme chef de la municipalité n'a alors guère d'intérêt pratique car le maire élu ne se considère pas comme le subordonné du préfet. Il se trouve dans une situation relativement indépendante vis-à-vis du pouvoir central et, au contraire, il dépend étroitement de ses électeurs* »¹²⁵⁸. La légitimité de l'intervention du maire en matière de police relève ici de sa situation d'élu et non de son lien avec la puissance d'État.

Quoiqu'il en soit, le maire, représentant de la commune, est clairement identifié comme le référent en matière de police : « *aussi, le maire s'affirmera-t-il de plus en plus comme le responsable naturel de la Police « chargé de l'exécution des mesures de sureté générale » (l. 18 juillet 1837, sur rapport Vivien)* »¹²⁵⁹.

Ce partage des compétences traverse un grand roman du 19^{ème} siècle, *Les Misérables*, où le maire Monsieur Madeleine (alias Jean Valjean) s'oppose à l'inspecteur Javert à

¹²⁵⁵ Jean-Marc Berlière, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *Criminocorpus* [Online], History of the Police, Articles, Online since 01 January 2009, URL : <http://journals.openedition.org/criminocorpus/259> Electronic reference.

¹²⁵⁶ Jean-Marc Berlière, « L'impossible pérennité de la police républicaine sous l'occupation », Presses de Sciences Po, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2007/2, n° 94, p. 186.

¹²⁵⁷ Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, *JO* du 6 avril 1884, pp. 1857-1868.

¹²⁵⁸ Jean-Marc Berlière, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *op. cit.*

¹²⁵⁹ Pierre Legendre, *op. cit.*, p. 521.

propos de Fantine (mère de Cosette) dont le policier veut sanctionner le comportement. Monsieur Madeleine, pour justifier son intervention et la hiérarchie qu'il entend donner à ses propos, évoque ses pouvoirs de police : « *Le fait dont vous parlez est un fait de police municipale. Aux termes des articles neuf¹²⁶⁰, onze¹²⁶¹, quinze¹²⁶² et soixante-six¹²⁶³ du code d'instruction criminelle, j'en suis juge. J'ordonne que cette femme soit mise en liberté* »¹²⁶⁴. La préséance de l'autorité municipale dans la direction de la police s'illustre également dans ce chef-d'œuvre de la littérature.

En 1874, le débat fut vif pour déterminer si l'essence du pouvoir de police relevait du national ou du local. En janvier de cette année, la discussion parlementaire a lieu sur le projet de loi relatif à la désignation des maires et à l'exercice des pouvoirs de police. Le député Agénor Bardoux¹²⁶⁵ intervient le 20 janvier 1874 pour exposer ses positions contenues dans son amendement : « *La police est l'essence du pouvoir municipal [...] Dans la distinction qui existe entre les pouvoirs propres et les pouvoirs délégués, entre ceux que le maire exerce de sa propre autorité et ceux qu'il exerce sous la surveillance du préfet [...] la police municipale, et ceci est un point hors de toute discussion, est propre au pouvoir municipal (très bien à gauche). L'un ne peut exister sans l'autre, la bourgade existait avant l'Etat et les arrêtés de police locale que prend le maire ne sont pas une concession de la puissance publique [...] C'est un de ces points dont Mirabeau disait qu'ils étaient vieux comme le monde. La loi du 14 décembre 1789 l'a consacré, la loi des 16-24 août 1790 l'a défini et la loi de 1837 qui sert de base à notre droit*

¹²⁶⁰ « *La police judiciaire sera exercée sous l'autorité des cours impériales, et suivant les distinctions qui vont être établies : Par les gardes champêtres et les gardes forestiers, Par les commissaires de police, Par les maires et les adjoints de maire [...]* ».

¹²⁶¹ « *Les commissaires de police, et dans les communes où il n'y en a point, les maires, à leur défaut, les adjoints de maire, rechercheront les contraventions de police, même celles qui sont sous la surveillance spéciale des gardes forestiers et champêtres, à l'égard desquels ils auront concurrence et même prévention. Ils consigneront dans les procès-verbaux qu'ils rédigeront à cet effet, la nature et les circonstances des contraventions, le temps et le lieu où elles auront été commises, les preuves ou indices à la charge de ceux qui en seront présumés coupables* ».

¹²⁶² « *Les maires ou adjoints de maire remettront à l'officier par qui sera rempli le ministère public près le tribunal de police, toutes les pièces et renseignements, dans les trois jours au plus tard, y compris celui où ils ont reconnu le fait sur lequel ils ont procédé* ».

¹²⁶³ « *Les plaignants ne seront réputés partie civile s'ils ne le déclarent formellement, soit par la plainte, soit par acte subséquent ; ou s'ils ne prennent, par l'un ou par l'autre des conclusions en dommages-intérêts, ils pourront se départir dans les vingt-quatre heures ; en cas de désistement, ils ne sont pas tenus des frais depuis qu'il aura été signifié, sans préjudice néanmoins des dommages-intérêts des prévenus, s'il y a lieu* ».

¹²⁶⁴ Victor Hugo, *Les Misérables*, tome 1, Garnier Flammarion, 1967, p. 226. L'épisode cité se déroule dans le chapitre XIII intitulé : « *Solution de quelques questions de police municipale* ». Historiquement, l'action est située pendant l'année 1823, ainsi que cela est précisé p. 217, lors du règne de Louis XVIII.

¹²⁶⁵ Agénor Bardoux (1829-1897), a exercé des mandats locaux en qualité de conseiller municipal, conseiller général et président de conseil général, et également des mandats nationaux tels que député, sénateur et vice-président du Sénat. Il a occupé des fonctions gouvernementales comme Sous-secrétaire d'État à la Justice en 1875 puis en qualité de ministre de l'Instruction Publique de 1877 à 1879. Pour l'anecdote, on peut mentionner le fait qu'il est l'arrière-grand-père de Valéry Giscard d'Estaing.

municipal a formellement fait entrer la police municipale et le droit de nommer son personnel dans les attributions du maire au Titre II »¹²⁶⁶.

La loi du 5 avril 1884 s'est fixée pour but de rappeler l'idéal républicain et de le coordonner avec la nécessité de maintenir l'ordre public pour assurer le trépied qui en constitue le socle, à savoir le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique. L'article 91 de cette loi cadre les principes de l'action du maire en matière de police : « *Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs* ». La loi va s'appuyer sur l'importance des villes pour opérer la répartition des pouvoirs de police entre les maires et les préfets selon le nombre d'habitants¹²⁶⁷.

Pour les communes jusqu'à 40 000 habitants, le maire, dans le cadre de ses fonctions de police, peut nommer un ou plusieurs gardes-champêtres qu'il recrute librement. Ces agents, pour être validés, doivent être agréés par le sous-préfet ou le préfet. L'ombre tutélaire de l'État reste présente pour l'exercice de ce pouvoir, identifié comme d'ordre régalién. Ceci est corroboré par le fait que si le maire a la compétence pour nommer le garde-champêtre, la révocation de ce dernier ne peut être mise en œuvre que par le préfet¹²⁶⁸. Pour les affaires d'importance, il peut recourir à la gendarmerie nationale.

Parmi les cadres exerçant des fonctions dans ce domaine, le commissaire de police dirige la police municipale sous les ordres du maire mais il est nommé et géré par la direction de la sûreté générale du ministère de l'Intérieur. Fonctionnaire d'État, il est pris en charge par le budget national. A cette époque, la particularité de la situation des commissaires est, en effet, très marquée : « *hiérarchiquement soumis aux maires, mais nommés et affectés par le gouvernement, ils [les commissaires] ont sous leurs ordres les agents de police municipaux nommés par les maires* »¹²⁶⁹.

Mais ce n'est pas la seule représentation de l'État qui se montre agissante dans l'exercice du pouvoir de police par les collectivités locales. Image forte de la présence étatique, le préfet exerce des contrôles, se substitue aux autorités municipales défaillantes dans le maintien de l'ordre public, agréé les personnels de la police municipale qu'il s'agisse des inspecteurs de police ou des brigadiers, et a seul le pouvoir de les révoquer. Dans les villes de plus de 40 000 habitants, la police municipale est

¹²⁶⁶ Intervention du député Agénor Bardoux, *Journal Officiel* du 21 janvier 1874, pp. 598 sq., cité in Jean-Marc Berlière, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *op. cit.* C'est nous qui soulignons.

¹²⁶⁷ On peut noter que Paris reste soumis à la loi du 14 avril 1871 et n'est donc pas concerné par les dispositions de la loi de 1884, ainsi que Lyon et son agglomération auxquelles s'appliquent les dispositions spécifiques de l'article 104 de la loi de 1884.

¹²⁶⁸ Cette disposition illustre la situation liée au principe du parallélisme des compétences, principe selon lequel l'autorité compétente pour prendre un acte a également compétence pour prendre l'acte contraire ou inverse, mais dans le silence des textes. Dans le cas présent, le texte est explicite.

¹²⁶⁹ Pierre Legendre, *op. cit.*, p. 252.

organisée, sur l'avis du conseil municipal, par décret du président de la République, pris sur proposition du ministre de l'Intérieur conseillé par le préfet.

Pouvoir exercé par le maire, l'exercice des missions de police se réalise au niveau de la commune, échelon local de référence. Cette entité administrative et géographique est mise en avant par Xavier Latour : « *en matière de sécurité, la commune est un échelon essentiel, le maire disposant depuis le XIX^{ème} siècle, de pouvoirs de police administrative* »¹²⁷⁰.

Cependant, l'État ne peut rester neutre et indifférent aux questions de police et un lent travail d'étatisation des services afférents va être mené à compter des années 1850¹²⁷¹. Toutefois, la force et la persistance de l'habitude d'une police gérée au niveau local ne pouvaient s'effacer d'un trait de plume, fut-il celui d'un décret. La police reste organisée sur un mode décentralisé. Cette histoire et l'infrastructure en découlant ne permettent pas un changement de paradigme institutionnel : « *Ainsi, en pratique et dans les faits, même étatisées, les forces de police voient leurs actions commandées au niveau communal. La municipalité reste le cadre d'action de la lutte contre la délinquance, et plus généralement, du maintien de l'ordre* »¹²⁷².

Se voulant gardiennes, à tous les sens du terme, des forces de police et du pouvoir qui en incombe, les municipalités se revendiquent de l'héritage républicain qui les a instituées et les a intronisées comme responsables de l'ordre public : « *Toute étatisation de la police municipale apparaît comme incompatible avec l'idéal républicain qui se méfie d'une police, instrument de la puissance publique* »¹²⁷³.

Disposant de la police de manière renforcée depuis les débuts de la III^e République, les maires s'opposent fortement à une étatisation généralisée : « *Toute réforme d'ensemble se heurte à l'oppositions des maires qui restent très attachés à leurs prérogatives de police [...]* »¹²⁷⁴. L'association des maires de France, très active pour défendre le périmètre d'intervention des communes, interviendra jusqu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale pour préserver leurs pouvoirs de police : « *En 1939, le congrès de l'Association des maires de France se prononce d'ailleurs contre l'étatisation des polices municipales qu'ils considèrent comme une atteinte intolérable aux libertés communales et à la démocratie* »¹²⁷⁵.

Dans un système politique où le cumul des mandats est très fréquent, la représentation nationale se fait la chambre d'écho des collectivités et dans ces circonstances, rien n'est fait « *pour que le pouvoir central pût surmonter les oppositions*

¹²⁷⁰ Xavier Latour, « L'organisation territoriale et la sécurité intérieure », *JCPA*, n° 51-52, 21 décembre 2015, cité in Romain Demangeon, *op. cit.*, p. 318.

¹²⁷¹ Voir *infra*.

¹²⁷² Romain Demangeon, *op. cit.*, p. 323.

¹²⁷³ Jean-Jacques Gleizal, Jacqueline Gatti-Domenach, Claude Journès, *La police, Le cas des démocraties occidentales*, PUF, 1993, p. 57.

¹²⁷⁴ *Ibid.*

¹²⁷⁵ *Ibid.*

des conseils municipaux, relayées au plan national par les Chambres »¹²⁷⁶. Ce constat est corroboré par d'autres auteurs qui voient bien tous les processus de blocage engagés par les représentants des communes : « *Les polices de Lyon, de Marseille, de Toulon et des communes de la banlieue parisienne avaient été étatisées, mais il avait été impossible d'aller plus loin parce que, sous la République, les municipalités s'y opposaient* »¹²⁷⁷. L'auteur évoque bien entendu la III^e République. Mais effectivement, les principes décentralisateurs posés par la loi municipale du 5 avril 1884 s'inscrivaient à l'encontre d'une intervention étatique quant à la réorganisation des pouvoirs de police. Et de manière non négligeable dans ce bras de fer, les édiles municipaux étaient plutôt vent debout quant au fait de se voir dépossédés de prérogatives de puissance publique chèrement acquises dans les textes fondateurs des collectivités locales, depuis les textes de la monarchie de Juillet et les lois de 1871 et 1884 de la III^e République.

Si la loi du 23 avril 1941 a procédé à une certaine étatisation de la police¹²⁷⁸, elle n'en a pas pour autant dépouillé complètement les maires de leurs pouvoirs de police. Ainsi, ces exécutifs, représentants des collectivités locales, conservent leurs compétences dans les domaines de la tranquillité, de la salubrité et de la commodité publiques.

Il n'en reste pas moins que l'urbanisation grandissante dans les villes de moyenne et grande importance générait une situation sécuritaire qu'il était de plus en plus difficile à gérer pour des forces de police peu formées et peu aguerries aux problèmes urbains. Les dysfonctionnements en matière de gestion de personnel et les difficultés d'ordre matériel ne permettaient plus aux municipalités de faire face : « *les effectifs exclusivement communaux étaient souvent insuffisants en nombre [...] Les commissariats sans moyens matériels, étaient abrités précairement dans les locaux des mairies* »¹²⁷⁹.

Finalisation logique de l'évolution policière dans sa dimension institutionnelle, l'étatisation est venue parachever un mouvement qui a connu son apogée dans un moment politique et historique favorable, notamment par le fait d'instaurer une surveillance accrue des Français dans un contexte apte à renforcer la répression : « *La loi du 23 avril 1941 sur l'étatisation de la police, qui apparaît a priori comme une loi de circonstances, est en réalité le point d'aboutissement des réformes mises en œuvre par la Troisième République* »¹²⁸⁰. Par un paradoxe fulgurant au regard de l'organisation territoriale du pays, c'est un système libéral qui est à l'origine d'une refondation

¹²⁷⁶ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 378.

¹²⁷⁷ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, op. cit., p. 463.

¹²⁷⁸ Voir *infra*.

¹²⁷⁹ Pierre Doueil, op. cit., p. 165.

¹²⁸⁰ Danièle Lochak, « Conclusions : L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui », Clément Benelbaz, Charles Froger, Sébastien Platon, Bruno Berthier, *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui. Ruptures et continuités*, op. cit., p. 269.

organisationnelle : « *La IIIème République est donc à la fois allée le plus loin dans la décentralisation des pouvoirs de police et, pourtant, c'est elle qui a mis en route une étatisation irréversible* »¹²⁸¹.

Mais surtout, le gouvernement de Vichy va montrer une organisation et une cohérence proportionnelles à son ambition de réorganiser l'État. Cela se traduira par un ensemble coordonné de lois et décrets : « *Ce ne sont pas moins de treize lois, décrets et circulaires qui, principalement au printemps 1941, changent radicalement l'organisation des services de police. Cette réforme en profondeur, qui restera en vigueur après la Libération, consiste en priorité à intégrer les polices municipales dans la police nationale* »¹²⁸². Dans cette période d'avril à juillet 1941, le gouvernement de Vichy va modifier de manière radicale l'organisation préfectorale et la police.

B. Le choix vichyste d'une police étatisée poursuivi par la IVe République

Le principe de continuité a ainsi joué dans le domaine de la police comme l'indique Jean-Marc Berlière : « *Vichy prolonge et achève l'œuvre de la IIIe République* »¹²⁸³. Mais cette nouvelle organisation de la police va également perdurer après Vichy sous la IVème et la Vème République.

C'est la loi du 23 avril 1941 qui crée la police nationale¹²⁸⁴. Le régime de Vichy innove en la matière et élabore un statut unique pour l'ensemble des policiers. Innovation sur le plan national et de manière harmonisée mais l'étatisation de la police a vécu quelques mouvements sporadiques depuis la deuxième moitié du XIXe siècle. Certes, il est loisible de s'étonner que Napoléon Bonaparte, eu égard à son mode politique de fonctionnement, n'ait pas centralisé et coordonné les services de police. Il n'en a pas eu le temps. La première initiative d'importance aura lieu sous la présidence de son neveu, Louis Napoléon Bonaparte, avec une loi du 18 juin 1851 qui étatisé la police de Lyon et de son agglomération : « *Cette dernière [la loi] avait pour objectif de dessaisir les maires de l'agglomération lyonnaise de leurs prérogatives policières et de transférer celles-ci au préfet du Rhône, adoptant ainsi le modèle parisien* »¹²⁸⁵.

Quelques années plus tard, en 1855¹²⁸⁶, l'Assemblée interviendra pour un mouvement plus général, qui permettra d'« *étendre le modèle lyonnais aux villes chefs-lieux de département de plus de 40 000 habitants-soit dix-sept au total* »¹²⁸⁷. Cette loi impériale

¹²⁸¹ Jean-Marc Berlière, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *op. cit.*

¹²⁸² Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, *op. cit.*, p. 217.

¹²⁸³ Jean-Marc Berlière, *Le monde des polices en France ; 19^{ème} et 20^{ème} siècles*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1996, p. 164.

¹²⁸⁴ Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, *JOEF* du 6 mai 1941, pp. 1917-1918.

¹²⁸⁵ Romain Demangeon, *op. cit.*, p. 288.

¹²⁸⁶ Loi impériale du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale, article 50.

¹²⁸⁷ Romain Demangeon, *op. cit.*, p. 289.

viendra amputer les maires d'une partie de leurs prérogatives. Ils restent chargés de la plupart des actions de police municipale mais « *cette loi enlevait aux maires tout contrôle sur le choix des personnels et l'organisation des services* »¹²⁸⁸.

Un retour aux sources municipales aura lieu dans un premier temps avec la loi municipale du 24 juillet 1867¹²⁸⁹ dont l'article 10 abroge les dispositions de l'article 50 de la loi de 1855, rendant ainsi aux maires les pouvoirs en matière de police. Puis la loi du 5 avril 1884 vient confirmer la compétence communale en matière de police en conservant un régime dérogatoire pour Lyon¹²⁹⁰. Il est bien précisé également que les maires de l'agglomération lyonnaise conservent les pouvoirs de police à l'exception des atteintes à l'ordre public¹²⁹¹. Marseille, autre grande ville, bénéficia du même statut que Lyon en 1908¹²⁹², eu égard à « *une situation particulièrement complexe, que, vraisemblablement, la seule police municipale ne semble pas être en mesure de réguler* »¹²⁹³. Un des grands initiateurs de cette évolution du statut de la police fut Clémenceau : « *Il faut retenir, si l'on a le respect de l'histoire, que l'étatisation des polices municipales est une évolution voulue par Georges Clémenceau* »¹²⁹⁴.

Une dernière vague d'étatisation ponctuelle et partielle se déroula pendant l'entre-deux-guerres. En 1918, les polices de Toulon et de la Seyne sont étatisées, suivies de celle de Nice en 1920 puis de Strasbourg, Mulhouse et Metz en 1925. Enfin, deux décrets-lois du 30 octobre 1935 et du 11 mars 1936 procèdent à l'étatisation de 174 communes de Seine-et-Oise et de 19 communes de Seine-et-Marne. On le voit bien, ce rattachement à une police d'État s'est effectué de manière fragmentée et discontinue, même si cette évolution semble inéluctable au regard des transformations politiques à venir : « *Le Doyen Hauriou considérait comme très probable l'extension de l'étatisation eu égard à l'intérêt d'ordre public qui s'attachait à cette réforme* »¹²⁹⁵. Ainsi, le gouvernement de Vichy est intervenu de manière ponctuelle à Toulouse¹²⁹⁶, en novembre 1940, pour étatiser la police de la ville, avant le mouvement d'ensemble de 1941. Cela constituait un galop d'essai compte tenu de l'importance du milieu urbain toulousain. Mais il ne fallait pas négliger le cœur battant

¹²⁸⁸ Jean-Marc Berlière, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *op. cit.*

¹²⁸⁹ Loi sur les conseils municipaux du 24 juillet 1867.

¹²⁹⁰ Article 104 de la loi du 5 avril 1884.

¹²⁹¹ Voir *infra*.

¹²⁹² Loi du 8 mars 1908 instituant la police d'État dans la ville de Marseille et modifiant l'article 104 de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, *JO* du 10 mars 1908, p. 1729.

¹²⁹³ Romain Demangeon, *op. cit.*, p. 290.

¹²⁹⁴ André-Michel Ventre, *op. cit.*, p. 34.

¹²⁹⁵ André Gorgues, *op. cit.*, p. 48., note (2) M. Hauriou – Précis de droit administratif 14^e Ed. (SIREY) p. 593. Pour ce point précis, Pierre Doueil cite également Maurice Hauriou avec les mêmes références : « *Il sera étendu demain très probablement à d'autres grandes villes, soit volontairement car le gouvernement les consulte et généralement le personnel de la police y pousse puisque l'étatisation lui apporterait des avantages matériels, soit législativement car il y a un intérêt d'ordre public à cette réforme* », cité in Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 165.

¹²⁹⁶ Loi du 28 novembre 1940 concernant l'étatisation de la police de Toulouse, *JOEF* du 2 décembre 1940, pp. 5929-5930.

du pouvoir et une loi du 20 janvier 1941¹²⁹⁷ instituait la police d'État à Vichy, certainement dans le but de faire exemple en la matière.

L'instauration d'une étatisation générale ne fut possible que par le mouvement inversement proportionnel d'un affaiblissement et un effacement conséquents du pouvoir municipal opéré dès la fin de l'année 1940 par un dispositif réglementaire s'apparentant à une épuration administrative : la restriction de l'accès aux emplois dans les administrations¹²⁹⁸, le statut des Juifs¹²⁹⁹, la démission d'office des élus locaux¹³⁰⁰, la réorganisation des communes¹³⁰¹. Cet affaiblissement, voire l'anéantissement de l'autonomie municipale, crée un formidable espace disponible pour reconfigurer un milieu local, peu acquis dans son ensemble aux orientations organisationnelles du nouveau régime. Car il ne faut point se leurrer. L'organisation de la police en 1941 est certes un aboutissement lié à la faiblesse des communes pour affronter les problèmes de sécurité à la fin de la IIIe République. Mais il s'agit surtout, outre le fait d'écarter les communes, de la volonté de créer un système policier qui corresponde à un besoin d'ordre vertical¹³⁰². Christian Mouhanna commente ainsi l'étatisation générale de la police en 1941 : « *La volonté de regrouper sous une même autorité centralisée l'ensemble des forces, dans un contexte de gouvernement autoritaire, amène naturellement à construire un modèle de police particulier, au service de la protection de l'État, et non au service du public* »¹³⁰³. De fait, la police, auparavant ancrée dans un contexte local, et hiérarchiquement dépendante des maires, exerçait ses fonctions au service des édiles et de la population. Dans ce transfert du local au national, les communes y trouveront cependant un intérêt financier puisque l'étatisation entraîne, de fait, à la charge de l'État les dépenses de la police municipale. Les communes restent cependant sollicitées par « *une participation obligatoire [...], fixée au quart du montant des sommes engagées (article 10 de la loi du 14 septembre 1941)* »¹³⁰⁴.

¹²⁹⁷ Loi du 20 janvier 1941 instituant la police d'État dans les communes de Vichy, Cusset et Bellerive, *JOEF* du 1^{er} février 1941, p. 507.

¹²⁹⁸ Loi du 30 août 1940 portant extension aux employés et agents des départements et des communes des dispositions de la loi du 17 juillet 1940 concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 1^{er} septembre 1940, p. 4866.

¹²⁹⁹ Loi du 3 octobre 1940 portant statut des Juifs (article 2, alinéa 1), *JOEF* du 18 octobre 1940, p. 5323.

¹³⁰⁰ Loi du 14 novembre 1940 relative à la démission d'office des conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux, *JOEF* du 1^{er} décembre 1940, p. 5914.

¹³⁰¹ Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075.

¹³⁰² « *Tout pouvoir cherche à s'appuyer sur une police puissante et dévouée, et ce tropisme ne pouvait être que considérablement accentué par Vichy, qui fit dès l'origine de la coercition, de l'exclusion et de la répression quelques-uns de ses principaux modes de gouvernement* ». Marc Olivier Baruch, *Servir l'Etat français. L'administration en France de 1940 à 1944, op. cit.*, p. 378.

¹³⁰³ Christian Mouhanna, sociologue et directeur du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (Cesdip), dans son ouvrage *La Police contre les citoyens ?* Champ social, 2011, cité in l'article du Monde du 26 février 2021 de Valentine Faure : « *Police : histoire d'une institution contestée* ».

¹³⁰⁴ André Gorgues, *op. cit.*, p. 49.

Dans cet environnement historique de 1941, les objectifs sont affichés sans ambiguïté. C'est sous l'impulsion de François Darlan, alors vice-président du Conseil des ministres (9 février 1941-18 avril 1942), que la police est étatisée. Il l'indique dans une note de février 1941 en évoquant des points précis : « [...] *Lutte serrée contre les communistes, gaullistes, les Juifs et les maçons. Création rapide d'une police d'État* »¹³⁰⁵. C'est montrer clairement que la police doit remplir une fonction politique et traquer tous les opposants. Ce que ne saurait faire, en tout cas pour les tenants de l'ordre nouveau, une police municipale, peu aguerrie à ce type de missions. Le délégué du ministre de l'Intérieur pour les Territoires occupés, Jean-Pierre Ingrand, est encore plus explicite : « *Pour remplir son rôle, la police doit être transformée et rénovée. L'organisation municipale de la police la soumettait aux influences locales. Mal rémunéré, mal encadré, le personnel ne présentait pas dans son ensemble les garanties fondamentales que réclame l'importance de sa mission, exception faite pour Paris* »¹³⁰⁶. Par cette reprise en main nationale, le gouvernement de Vichy indique clairement qu'il pourra ainsi disposer d'un corps policier formaté pour l'application de sa politique. L'étatisation est un des plus sûrs moyens de s'assurer que, désormais, aucun fonctionnaire de police ne puisse s'écarter du cadre fixé par la collaboration.

L'étatisation de la police dans les villes de plus de 10 000 habitants va permettre au gouvernement de Vichy de contrôler tous les services de police. Cette étatisation concerne les villes de la zone non-occupée. Dans la zone occupée, le changement interviendra à compter d'octobre 1942, à la suite de négociations avec l'occupant.

Il importe de noter que les commissaires de police, utilisant opportunément les conflits de pouvoir entre les maires et les préfets, sont à l'origine de la loi de 1941 : « *Comme le rappelle Marcel Sicot dans son ouvrage *Servitude et grandeur policières*, ce texte est directement inspiré des travaux élaborés par le syndicat des commissaires de police* »¹³⁰⁷. Mais les pouvoirs de police ne vont pas échapper complètement aux communes. Ainsi, pour les communes de moins de 10 000 habitants « *aucune modification n'est apportée à l'organisation actuelle* »¹³⁰⁸, sauf exception déterminée par arrêté du ministre de l'Intérieur. De plus, les maires, quel que soit le nombre d'habitants de la commune, vont conserver un certain nombre de prérogatives en matière de police. L'article 11 de la loi du 23 avril 1941 détermine en effet, que : « *Les maires demeurent investis des pouvoirs de police qui leur sont attribués par les paragraphes 1^{er}, 4, 5, 6, 7, 8 de l'article 97 de la loi du 6 avril 1884*¹³⁰⁹. Ils sont, en outre,

¹³⁰⁵ Note manuscrite, s.d. (février 1941), Papiers Darlan, citée par Hervé Coutau-Bégarie et Claude Huan, *Darlan*, p. 378, Paris, Fayard, 1989, pp. 479-480., cité in Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français*, *op. cit.*, p. 217.

¹³⁰⁶ Déclaration au journal Paris-Soir à l'automne 1941, cité in Jean-Marc Berlière, *Police des temps noirs, France 1939-1945*, Perrin, 2018, p. 341. C'est nous qui soulignons.

¹³⁰⁷ Jean-Jacques Gleizal, Jacqueline Gatti-Domenach, Claude Journès, *op. cit.*, p. 58.

¹³⁰⁸ Article 11 de la loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France.

¹³⁰⁹ On peut noter que le texte fait référence à la loi du 6 avril 1884, confondant certainement avec la date de parution au Journal officiel.

chargés de la police des foires, marchés et autres lieux publics ». En fait, le seul domaine qui leur échappe totalement ressort des dispositions du paragraphe 2 de la loi de 1884 comme le note André de Laubadère : « *Toutefois, en ce qui concerne le pouvoir de police, il n'a été que partiellement étatisé : c'est en effet, seulement la police de la tranquillité (prévues par l'article 97, al. 2°) [de la loi du 5 avril 1884] qui a été enlevée au maire* »¹³¹⁰. Le paragraphe 3 concerne la police des foires et des marchés et elle leur reste attribuée ainsi que cela est susmentionné.

Le paragraphe 2 concerne : « *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique* ». Dans le contexte de Vichy et des troubles inhérents à l'état de guerre, seule une police nationale peut prendre en charge les troubles à l'ordre public occasionnés par des rassemblements. Cela répond autant aux principes de la Révolution nationale et notamment celui d'un « *ordre nouveau* », qu'à l'image que veut véhiculer Vichy à destination de l'occupant allemand.

Cela veut dire également que les communes continuent de pouvoir disposer d'une police municipale pour toutes les missions que doivent assumer les maires, conformément aux dispositions de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. La loi du 9 septembre 1943¹³¹¹, qui met en place le statut du personnel communal, confirme le rattachement des personnels de police aux communes, selon son article 2, 6° : « *Sont fonctionnaires communaux et soumis au statut du personnel communal : 6° Le personnel de la police municipale, dans les conditions résultant des dispositions le régissant* ». Le gouvernement de Vichy a voulu clairement se réserver la gestion de l'ordre public dans les grandes villes, foyers potentiels et sources, de par leur taille, d'opposition voire de manifestations hostiles au pouvoir.

Compte tenu de la réforme des services de police, un décret du 13 mai 1941¹³¹² va détailler les répartitions de compétence entre préfet et maire, selon que la police est étatisée ou non. Dans le premier cas, les dispositions sont détaillées dans l'article 7 : « *le préfet régional exerce dans les communes où la police est étatisée les mêmes attributions qu'exerce le préfet de police dans les communes suburbaines du département de la Seine, en vertu de l'arrêté des consuls du 3 brumaire an IX et de la loi du 10 juin 1853* ». Dans le second cas, la situation est présentée dans l'article 8 : « *Dans les communes où la police n'est pas étatisée, les maires demeurent investis, sous la surveillance du préfet régional et des préfets, des pouvoirs de police qui leur sont*

¹³¹⁰ André de Laubadère, *Manuel de droit administratif*, L.G.D.J., 1978, 11^{ème} édition, p. 224.

¹³¹¹ **Loi du 9 septembre 1943 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de la commune, JOEF des 13-14 septembre 1943, pp. 2414-2415.**

¹³¹² Décret du 13 mai 1941 relatif à l'attribution des préfets régionaux en matière de police, *JOEF* du 14 mai 1941, pp. 2035-2036.

conférés par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, sous réserve des dispositions de l'article 99 ». Il est bien précisé ici que les maires ne peuvent agir que sous l'ombre tutélaire du préfet et de ce fait, la nuance devient ténue en comparaison du premier cas.

L'articulation juridique ne fut pas chose aisée à transcrire quant à la lecture juridictionnelle de la répartition des compétences entre le maire et le préfet, respectivement porteurs de dispositions à appliquer : « *La combinaison de ces articles devait se révéler d'une interprétation difficile, d'autant que la jurisprudence du Conseil d'État n'avait pas apporté un principe de solution éliminant les chevauchements tandis qu'elle semblait avoir donné au régime de la police d'Etat un effet maximum de dépossession des maires* »¹³¹³. La qualification de l'origine de la responsabilité en cas de faute de la police est essentielle pour en déterminer la prise en charge financière. Lorsque le maire exerce ses pouvoirs de police, le dommage doit être supporté par la commune tant il est vrai, de jurisprudence constante, que « *le maire exerce son pouvoir de police au nom de la commune, en sa qualité de chef de l'association communale et non pas au nom de l'Etat en sa qualité de représentant de l'Etat dans la commune* »¹³¹⁴.

Ce mouvement d'étatisation des corps policiers sous Vichy sera, dans un premier temps, remis en cause après-guerre et ce, dans le texte même de la Constitution : « *En effet, la constitution de 1946 annonçait une municipalisation générale de la police d'État et une mise à disposition de l'ensemble du personnel aux maires* »¹³¹⁵. Ces dispositions sont énoncées et présentées dans l'article 105 du titre XII de la constitution de 1946 : « *Jusqu'à la promulgation des lois prévues à l'article 89 de la présente Constitution et sous réserve des dispositions fixant le statut des divers départements et territoires d'outre-mer, les départements et communes de la République française seront administrés conformément aux textes en vigueur, sauf en ce qui concerne les paragraphes 2 et 3*¹³¹⁶ de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884¹³¹⁷ pour l'application desquels la police d'État sera mise à la disposition du maire »¹³¹⁸. Il s'agit donc bien de la police d'État nonobstant le terme de « *municipalisation générale* » précité, mais ce qui change, c'est la chaîne de commandement et le pouvoir hiérarchique : le maire pourra disposer de la police d'État pour gérer l'ordre public dans le périmètre communal. Mais ces dispositions ne seront pas mises en œuvre.

¹³¹³ André Gorgues, *op. cit.*, p. 49., note (1) C.E. Société H. Pellet - 3 Juin 1938 S. 1939 - 3-9 ; C.E. ANDRE et autres, Société VALETTE & VIALARD, Société d'Entreprises BALLOT 8 Janvier 1943 S. 1943 - 3 - 19 Conclusions ODENT.

¹³¹⁴ Pierre Henri Teitgen, *La police municipale*, thèse droit, Nancy, 1934, p. 4., cité in Pierre Doueil, *op. cit.*, p.167.

¹³¹⁵ Jean-Jacques Gleizal, Jacqueline Gatti-Domenach, Claude Journès, *op. cit.*, p. 71.

¹³¹⁶ Art.97.—La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 2°Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3°Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

¹³¹⁷ Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, JO du 6 avril 1884, pp. 1857-1868.

¹³¹⁸ C'est nous qui soulignons.

Certes, à la Libération, une des préoccupations du pouvoir légitime réinstauré était de rendre un cadre démocratique aux collectivités locales. Dans ce sens, il convenait de réhabiliter les maires et de les rhabiller des prérogatives de police dont ils avaient été déçus. Mais la police d'État, eu égard au contexte social de l'après-guerre, ne pouvait rester administrée par les exécutifs locaux : « *La montée des conflits sociaux justifie au contraire un renforcement de la centralisation* »¹³¹⁹.

Illustration de ce principe de continuité entre Vichy et les régimes qui ont suivi, la gestion de la police est restée nationale et a même constitué la matrice organisationnelle future : « *Née en 1969, la police nationale est l'héritière de la police d'État fondée par le régime de Vichy en 1941* »¹³²⁰. Cette continuité se vérifie dès 1944 car « *la législation de 1944*¹³²¹ *se gardait bien d'abroger la loi du 23 avril 1941* »¹³²². Cette approche est corroborée par d'autres auteurs qui confirment cette continuité organisationnelle : « *Henry Buisson dans son Histoire de la police souligne que "la stricte objectivité conduit à remarquer qu'en mars 1949 les principales réformes de Vichy en matière de police subsistent et que la Sureté nationale vit encore avec le statut de la police nationale de 1941"* (p. 311) »¹³²³. Cette réforme par l'étatisation a même reçu la reconnaissance de députés, diversement placés sur l'échiquier politique parlementaire : « *le 22 mars 1946, deux parlementaires, MM. Jean Pierre-Bloch [SFIO] et Maurice Thorez [Parti communiste] (débat A.N.C. p. 989 et 991) admettaient que l'étatisation de la police, sous réserve de la suppression de son commandement régional, avait été une mesure techniquement judicieuse dont la III^{ème} République avait déjà donné le signal depuis longtemps* »¹³²⁴. Dans ce domaine de la police, la continuité a fait ses preuves dans le lien entre Vichy et les Républiques qui ont suivi. Preuve de la permanence de cette réglementation, cette loi du 23 avril 1941 perdurera longtemps après sa création et elle fut abrogée cinquante-quatre ans après son entrée en vigueur, par une loi de 1995 relative à la sécurité¹³²⁵.

Le domaine de la police a constitué un axe essentiel dans le processus d'étatisation, reléguant le rôle du maire à une simple représentation. Mais pour Vichy, il fallait continuer à déshabiller les collectivités et leurs représentants de leurs prérogatives de manière à les affaiblir dans leurs initiatives et leur représentation.

¹³¹⁹ Jean-Jacques Gleizal, Jacqueline Gatti-Domenach, Claude Journès, *op. cit.*, p. 71.

¹³²⁰ Romain Demangeon, *op. cit.*, p. 283.

¹³²¹ L'auteur fait vraisemblablement référence à l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine en France métropolitaine, *JORF* du 10 août 1944, pp. 688-694, rectificatif p. 830.

¹³²² Georges Carrot, *Histoire de la police française*, Tallandier, 1992, p. 162.

¹³²³ Jean-Jacques Gleizal, Jacqueline Gatti-Domenach, Claude Journès, *op. cit.*, p. 58.

¹³²⁴ Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 202.

¹³²⁵ Loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, article 35, *JO* du 24 janvier 1995, p. 1249.

§ 2. Réorientation d'un ensemble de services locaux par un rattachement organique à l'État

Dans son plan d'attaque en règle contre les collectivités, Vichy parfait la déstructuration des départements, déjà fortement malmenés, en les déchargeant de la gestion des personnels de préfecture (A). Mais ce mouvement revêt une politique plus générale par l'étatisation de nombreux services tels que les hôpitaux ou la voirie départementale et vicinale (B).

A. Les départements déchargés de la gestion de leurs personnels au profit de l'État

Dans l'approche des collectivités locales et leur place dans l'organisation administrative du pays, il s'agissait pour le gouvernement de Vichy de désolidariser ces structures du milieu strictement local et de les ancrer dans un appareil d'État, de façon à les intégrer dans le processus de réalisation de « l'ordre nouveau ». La situation antérieure à 1940, dans les dernières années de la IIIe République, n'était guère favorable à une quelconque idée de décentralisation. Les dispositions prises par Vichy pour les personnels de préfecture auront l'avantage de la clarté, distinguant ainsi décentralisation et déconcentration.

Pour les départements, la première étape consista à les neutraliser politiquement afin d'endiguer toute opposition aux idées de la Révolution nationale¹³²⁶. Mais l'argent est le nerf de la guerre. Le volet financier s'avère une nécessité pour valider une transformation juridique. L'État français s'est donc employé à modifier les modalités matérielles de la représentation d'État locale, à savoir les préfectures pour que les préfets ne soient plus en position de demandeurs, voire de quémandeurs auprès des départements. Vichy va charger (à tous les sens du terme) les départements des contingences matérielles relevant de l'organisation des préfectures : « *Restent obligatoires pour les départements, les dépenses relatives au loyer, au mobilier et à l'entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture* »¹³²⁷. Mais cette disposition financière ne s'arrête pas à ce noyau dur car elle est élargie de manière conséquente « *aux dépenses [...] de matériel et fournitures d'administration [...], de logement des secrétaires généraux de préfecture et des chefs de cabinet [...], de transport par voiture automobile des préfets et sous-préfets* »¹³²⁸. Ces dispositions sont précisées par deux

¹³²⁶ Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 1.

¹³²⁷ Article 2 de la loi du 2 novembre 1940 interdisant aux collectivités locales l'attribution d'indemnités aux fonctionnaires préfectoraux, *JOEF* du 3 novembre 1940, p. 5539.

¹³²⁸ *Ibid.*

décrets. L'un du 10 janvier 1941 dispose : « *L'obligation faite aux départements d'assurer le logement des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture et chefs de cabinet de préfet comporte la fourniture d'un appartement meublé, éclairé, chauffé, et celle de l'eau, du téléphone, du linge et des ustensiles de maison* »¹³²⁹. L'autre décret, de la même date, dispose que : « *L'obligation faite aux départements par la loi du 2 novembre 1940 d'assurer le transport par voiture automobile des préfets et sous-préfets, comporte la fourniture avec son conducteur, d'une voiture en état de marche, son entretien et son garage, la fourniture des carburants et lubrifiants, ainsi que la responsabilité civile des accidents qui devra être couverte par une assurance* »¹³³⁰. On peut noter ici que la dotation matérielle (le véhicule) se double de l'attribution d'un chauffeur, ce qui implique donc la prise en charge de son traitement. En outre, la collectivité doit assumer les dommages occasionnés lors d'accidents. La collectivité est, de ce fait, largement sollicitée sur le plan financier : elle devient un auxiliaire de l'État.

La situation des personnels de préfecture a suivi des méandres juridiques variés et incertains depuis le début du XIXe siècle : « *De la réforme de l'An VIII à 1940, le personnel des préfectures ne connut qu'un statut départemental précaire et variable* »¹³³¹. Cette situation qui plaçait les agents départementaux dans une grande fragilité juridique était conditionnée par le lien contractuel avec les départements : « *Jusqu'à la guerre de 1939, aucune disposition nouvelle importante ne fut prise par l'État concernant la situation des agents départementaux qui, fonctionnaires du département, voyaient leur sort à peu près librement déterminé par les conseils généraux en accord avec les Préfets* »¹³³².

Pour le nouveau gouvernement installé en juillet 1940, la méfiance, voire la défiance envers les collectivités se focalise à un moment sur les personnels. En effet, l'institution n'est qu'une coquille vide si des agents ne font pas vivre cette administration. Dans un premier temps, Vichy a modifié et modelé les structures territoriales pour les soumettre hiérarchiquement en transformant un système décentralisé par une organisation déconcentrée. Pour éviter que les personnels des préfectures ne s'inscrivent dans une posture d'autonomie, comme l'étaient auparavant les collectivités, il convient de modifier leur statut et leur appartenance organique, ainsi que le note Pierre Doueil : « *Finally, les cadres des préfectures furent étatisés, dans une tentative de les soustraire aux influences politiques locales* »¹³³³. Dans le terme

¹³²⁹ Article premier du décret du 10 janvier 1941 relatif au logement des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et chefs de cabinet de préfet, *JOEF* du 11 janvier 1941, p. 150.

¹³³⁰ Article premier du décret du 10 janvier 1941 relatif au transport par voiture automobile des préfets et des sous-préfets, *JOEF* du 11 janvier 1941, pp. 150-151.

¹³³¹ Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 229.

¹³³² *Ibid.*

¹³³³ *Ibid.*, pp. 327-328., cité in Jean-Pierre Azema et François Bedarida, *Vichy et les Français, op. cit.*, p. 273.

« cadres », il faut bien entendre l'ensemble des personnels et non uniquement les cadres au sens hiérarchique.

Jusqu'en 1940, ces cadres étaient rémunérés par les conseils généraux. Pour couper le lien avec cette collectivité en matière de gestion du personnel, le gouvernement de Vichy va élaborer un cadre national afin d'intégrer les personnels de préfecture dans la structure étatique. Cette procédure sera l'objet de la loi du 2 novembre 1940¹³³⁴. L'article premier de ce texte énonce ce nouveau rattachement dans les termes suivants : « *Les employés et agents des préfectures et sous-préfectures sont des fonctionnaires ou agents de l'Etat ; ils constituent le cadre des fonctionnaires et agents des préfectures* ».

L'article 2 précise que des décrets détermineront : « *d) Le statut des fonctionnaires des préfectures quant aux conditions de recrutement, d'avancement et de discipline* ». Ce sera chose faite en février 1941¹³³⁵. Ce décret développe, de manière traditionnelle en la matière, les règles relatives au recrutement, à l'avancement, à la discipline. Mais il précise bien, dans son article 5, que pour les fonctions d'agents des préfectures : « *Peuvent être seuls admis à concourir les Français jouissant de leurs droits et non frappés de l'une des incapacités légales d'accès aux fonctions publiques* ». Il est ainsi rappelé, et cela le sera de manière constante dans les textes relatifs à la fonction publique entre juillet 1940 et août 1944, que nul ne peut avoir accès à la sphère publique si par hypothèse, il est franc-maçon ou d'obédience juive. Le gouvernement de Vichy se montre vigilant quant aux modalités d'épuration qu'il convient d'appliquer pour disposer des agents publics selon les règles qu'il a édictées.

Il convient de noter que ce statut précède le statut général de la fonction publique d'État qui sera promulgué le premier octobre 1941¹³³⁶. Par effet juridique d'absorption, le texte d'octobre englobe celui de février. Les agents publics des préfectures relevant désormais de la fonction publique d'État, ils seront également soumis aux règles posées par le statut général, les dispositions de février pouvant être assimilées à un statut particulier.

De manière complémentaire, d'autres textes sont élaborés et appliqués afin de parachever le nouveau statut des personnels de préfecture. Ainsi, dès novembre 1940, il fut dorénavant interdit aux collectivités de verser des indemnités aux membres du corps préfectoral, et ce en application des dispositions de la loi du 2 novembre 1940¹³³⁷. Les interdictions sont posées dans l'article premier : « *A partir du 1^{er} janvier*

¹³³⁴ Loi du 2 novembre 1940 portant création du cadre des fonctionnaires et agents des préfectures, *JOEF* du 3 novembre 1940, pp. 5539-5540.

¹³³⁵ Décret du 27 février 1941 relatif au statut des fonctionnaires et agents de préfecture, *JOEF* du 28 février 1941, pp. 948-949.

¹³³⁶ Loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, pp. 4211-4218.

¹³³⁷ Loi du 2 novembre 1940 interdisant aux collectivités locales l'attribution d'indemnités aux fonctionnaires préfectoraux, *JOEF* du 3 novembre 1940, pp. 5539.

1941¹³³⁸, il est interdit aux fonctionnaires de l'administration préfectorale de recevoir, directement ou indirectement, sur le budget d'une collectivité locale ou d'un établissement public qui en relève, une rémunération ou avantage accessoire en argent ou en nature [...] Cessent en conséquence, d'avoir effet toutes délibérations ou décisions [...] antérieures à la promulgation de la présente loi [...] Sont nulles de plein droit toutes délibérations ou décisions des mêmes collectivités et établissements qui interviendraient à l'avenir en violation desdites dispositions ». Au-delà du symbole de la coupure financière, il faut voir ici le domaine réservé que l'État entend s'approprier, à savoir que les personnels œuvrant en préfecture sont, comme les bâtiments qui les abritent, marqués du sceau gouvernemental. A ce titre, ces fonctionnaires préfectoraux ne sauraient recevoir une quelconque gratification de la part d'une collectivité locale.

En tout état de cause, il est loisible de s'interroger sur l'urgence à intervenir sur la situation des agents de préfecture, qui bénéficiaient alors d'une réglementation locale, même si elle était imparfaite et peu harmonisée entre tous les départements. Cette fébrilité peut s'expliquer par la volonté de cadrer les départements en les dépouillant d'une partie de leur personnel.

Ce dispositif n'est pas innocent. Certes, il peut apparaître comme un élément de rationalité dans l'organisation de l'administration locale. Si l'on observe qu'il s'agit d'un personnel œuvrant en préfecture et donc pour l'appareil d'État alors qu'il est rémunéré par le département, le rattachement logique semble bien être la structure juridique nationale. Il n'empêche que, vu le contexte, les intentions du gouvernement de Vichy étaient bien d'utiliser ce transfert comme un instrument de contrôle politique. Un constat que ne manque pas de relever Pierre Doueil : « [...] le gouvernement de Vichy pensait aussi à l'[le statut]utiliser comme instrument de répression et de contrôle politiques du personnel départemental jugé très attaché aux traditions républicaines ; les instructions du ministre de l'intérieur sont révélatrices à cet égard notamment celles du 6 juin 1941 : "la mutation dans l'intérêt du service prévue par la loi du 2 novembre 1940 permettra le cas échéant, de dégager le fonctionnaire de ses attaches et de lui rendre la liberté nécessaire à l'accomplissement de sa tâche" »¹³³⁹. Ceci est dit de manière non déguisée : couper le lien avec le département rendra les agents aptes à travailler pour Vichy avec une orientation professionnelle spécifique. Il s'agissait de mettre un terme à l'indépendance « d'agents départementaux, souvent inféodés aux oligarchies locales dont ils détenaient à la fois leurs ressources et leurs directives, puissance permanente qui mettait souvent en échec l'autorité du préfet, administrateur trop souvent passager »¹³⁴⁰. Et effectivement, les

¹³³⁸ Date d'entrée en vigueur de la loi du 2 novembre 1940 relatif à l'étatisation des personnels de préfecture.

¹³³⁹ Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 231. C'est nous qui soulignons.

¹³⁴⁰ AN 2AG 80., cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, *op. cit.*, p. 228.

sanctions tombèrent de manière significative pour les indociles¹³⁴¹, que ce soit en application de la loi du 17 juillet 1940 sur le relèvement de fonctions¹³⁴² ou avec les mesures de mutation d'office de la loi du 2 novembre 1940¹³⁴³. Ne disposant plus de son statut départemental, le personnel de préfecture n'évoluait donc plus dans les structures locales, hiérarchiquement parlant. Devenu fonctionnaire d'État par statut spécifique, ce personnel se trouve alors dans l'obligation d'appliquer les directives de son nouveau supérieur hiérarchique, en l'occurrence le préfet. Les ambiguïtés de rattachement organique ayant été levées, le but recherché s'avère atteint.

Ce changement de statut sera suivi, de manière organisée, par la densification et la valorisation du rôle des préfets par différents textes, et notamment par la loi du 23 décembre 1940¹³⁴⁴. Ce texte est important en ce sens qu'il procède à la concentration des pouvoirs administratifs entre les mains des préfets et les possibilités de les exercer par rapport aux collectivités locales. Au regard de l'étatisation des personnels de préfecture, ce texte permet d'étoffer les effectifs préfectoraux et d'assécher en tuant dans l'œuf, par le jeu du transfert, les oppositions potentielles que pouvaient représenter des agents de la fonction publique locale. De ce fait, le préfet détient toute l'autorité légitime sur l'ensemble des personnels déconcentrés : « *Tous les fonctionnaires qui sont placés à la tête d'un service technique civil de l'État organisé dans le département ou la région, à l'exception des magistrats de l'ordre judiciaire, sont placés sous son autorité personnelle* »¹³⁴⁵. Mais dans le même temps, le préfet reste le supérieur hiérarchique des personnels du département, collectivité locale, pouvoir qui lui est attribué par l'article 4 de la loi du 23 décembre précitée : « *Le préfet est le chef de l'administration propre du département, dans les conditions précisées par les lois en vigueur* ». A la fois chef de l'administration déconcentrée et du personnel de l'administration départementale de la collectivité, le préfet ressuscite ici l'image de « *l'empereur au petit pied* » prêtée à Napoléon 1^{er}.

Par un mouvement concerté, l'État français se réappropriait les personnels de préfecture mais dans le même temps imposait au département sa participation financière par la prise en charge des contingences matérielles liées aux préfectures. En parallèle, une entreprise d'ampleur inversait le processus de décentralisation. Par ce

¹³⁴¹ « *Le bulletin des informations du ministère de l'intérieur de juillet 1941 publiait le tableau suivant des sanctions exercées : 94 fonctionnaires ont été relevés de leurs fonctions ; 15 chefs de division, 37 chefs de bureau, 20 rédacteurs, 22 commis. 102 agents ont été mis d'office à la retraite : 23 chefs de division, 44 chefs de bureau, 16 rédacteurs, 19 commis. 79 mutations ont été prononcées ; 8 chefs de division, 20 chefs de bureau, 45 rédacteurs, 6 commis* », cité in Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 231.

¹³⁴² Loi du 17 juillet 1940 réglementant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, JOEF du 18 juillet 1940, p. 4537.

¹³⁴³ Article 5 de ladite loi : « *Si les effectifs actuels dépassent les effectifs prévus à l'article 3 ci-dessus pour une catégorie d'emplois déterminés dans le département où ils exercent leurs fonctions, les employés et les agents en surnombre pourront, [...], soit être mutés dans un emploi de leur grade dans un autre département* ».

¹³⁴⁴ Loi du 23 décembre 1940 concernant les pouvoirs des préfets, JOEF du 25 décembre 1940, pp. 6258-6259.

¹³⁴⁵ Article premier de la loi du 23 décembre 1940 concernant les pouvoirs des préfets, JOEF du 25 décembre 1940, pp. 6258-6259.

mouvement, Vichy faisait montre de sa propension à disposer de toutes les structures administratives pour arriver à ses fins.

A la Libération, en 1944, le GPRF, gouvernement en exercice, valida le processus d'étatisation des personnels de préfecture pratiqué par Vichy en 1940, dans un premier temps par une ordonnance du 14 août 1944¹³⁴⁶ qui sera complétée par celle du 2 décembre 1944¹³⁴⁷. Les dispositions de l'article premier de ce dernier texte sont les suivantes : « *Sont validés l'acte dit loi du 15 juillet 1942, relative à l'intégration des commis d'inspection de l'assistance dans le cadre des fonctionnaires et agents de préfecture, ainsi que les actes dits décrets ou arrêtés émanant de l'autorité de fait se disant gouvernement de l'État français, réglementant le statut, les traitements, indemnités et pensions des fonctionnaires et agents de préfecture* ». Illustration répétée ici, qu'il existe de façon non fortuite, une continuité en matière de réglementation de la société et de l'État entre Vichy et les régimes qui ont suivi.

L'étatisation des personnels de préfecture a constitué une première étape suivie d'un mouvement généralisé d'étatisation pour un ensemble de personnels et de services locaux. Le régime de Vichy continue ainsi son travail de sape pour vider les collectivités locales de leur substance institutionnelle et les ramener à de simples représentations locales de l'État.

B. Communes, hôpitaux, voirie : un contrôle financier et comptable étatisé

Un nombre important de mesures adoptées sous le régime de Vichy dépouille les collectivités locales de prérogatives spécifiques : « *Prises au détriment des assemblées locales sous Vichy, par hostilité aux élus républicains ou pour satisfaire les corps techniques, elles contribuent à renforcer l'autonomie des ministères vis-à-vis de l'Intérieur* »¹³⁴⁸. L'objectif consiste à assécher le milieu local de toute possibilité d'intervention ou d'initiative en renforçant le pouvoir central par le transfert des compétences. Les communes sont directement impactées par ce mouvement d'étatisation (1) dans lequel se trouve le secteur hospitalier (2). Enfin, la voirie départementale fera l'objet de rattachement aux services de l'État (3).

¹³⁴⁶ Ordonnance du 14 août 1944 validant l'acte dit « loi du 2 novembre 1940 » portant création du cadre des préfectures et les textes dits décrets pris pour son application, *JORF* du 19 août 1944, pp. 725-726.

¹³⁴⁷ Ordonnance du 2 décembre 1944 complétant l'ordonnance du 14 août 1944 qui a validé l'acte dit loi du 2 novembre 1940 portant création du cadre des préfectures et les textes dits décrets pris pour son application, *JORF* du 3 décembre 1944, pp. 1645-1646.

¹³⁴⁸ Patrick Le Lidec, « L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la quatrième République », Institut national du service public, *Revue française d'administration publique*, 2006/4, n° 120, p. 706.

1] Les communes

Agent de l'Etat, le receveur municipal, assujetti à la surveillance du receveur des finances, joue le rôle de conseiller financier auprès du maire. Il est chargé : de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leurs sont remis par les ordonnateurs, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics, du maniement des fonds et des mouvements du compte de disponibilités (trésorerie de la commune), de la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents comptables, de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.

Avant 1941, dans les villes grandes et moyennes, la tenue des comptes municipaux, à savoir recouvrer les recettes et payer les dépenses locales, était effectuée par des receveurs municipaux qui étaient choisis par la commune et de ce fait, soumis à l'autorité du maire. Pour cette période de la IIIe République, cette situation hiérarchisée est renforcée par le fait que le receveur municipal est pris en charge financièrement par la commune pour son traitement, conformément à la loi du 5 avril 1884 : « *Sont obligatoires pour la commune, les dépenses suivantes : 5° le traitement du receveur municipal [...]* »¹³⁴⁹. Mais selon les principes de bonne gestion, le comptable ne doit pas être placé en situation de subordination par rapport à l'ordonnateur. En effet, la séparation est une contrainte juridique mise en place pour permettre, en particulier, de créer les conditions du contrôle. Or, le dispositif mis en œuvre à l'aube de la IIIe République va à l'encontre du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable qui répartit clairement les tâches de gestion entre ces deux acteurs de l'organisation locale : l'ordonnateur intervient pour l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le comptable pour le paiement.

Avec la loi du 5 avril 1884, les receveurs municipaux furent chargés d'accompagner les institutions républicaines renaissantes dans une nouvelle organisation où le local servait de relais à la politique nationale. Il s'agissait de montrer les orientations d'un pouvoir soucieux de redonner tout leur lustre à des collectivités qui avaient été malmenées sous le Second Empire. Ce faisant, l'État utilise ces collectivités comme vecteur de son message : « *l'État [...] qui manipule des collectivités objets pour résoudre ses crises* »¹³⁵⁰. Ce processus est identifié dans les débuts de la IIIe République : « *Ce mouvement de professionnalisation est similaire pour les fonctions de receveurs municipaux créées dans les communes suburbaines dont les ressources communales n'ont cessé d'augmenter* »¹³⁵¹.

¹³⁴⁹ Article 136 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale.

¹³⁵⁰ Voir Didier Guignard, *op. cit.*

¹³⁵¹ Emmanuel Bellanger, « Personnel communal et épurations ou l'improbable "chasse aux sorcières". Entre dynamique professionnelle, continuité administrative et acquis statutaires : l'exemple de la banlieue parisienne (années 1880-1950) », *op. cit.*, p. 185.

On peut citer également la situation des secrétaires de mairie. Vichy a pris l'initiative en 1941, de mettre en place un certificat d'aptitude aux fonctions de secrétaire de mairie dans les communes de 10 000 habitants et plus¹³⁵².

Dans ce mouvement d'étatisation, il faut citer également les bureaux municipaux et départementaux de placement. Equivalents au niveau local du Pôle Emploi des années 2 000, ils furent mis en place au sortir de la Première Guerre mondiale pour faire face à un tissu économique fragilisé. Le placement des travailleurs sera confié aux collectivités locales, considérées comme les plus à même de répondre de manière appropriée à ce problème d'emploi. Une loi du 2 février 1925, qui fera l'objet d'un règlement d'administration publique¹³⁵³, régleme ce processus en créant des bureaux municipaux de placement dans les villes de 10 000 habitants doublé d'un office départemental, à la charge du département. Les dépenses afférentes seront inscrites dans les budgets locaux. Mais Vichy va centraliser et uniformiser l'organisation du placement de la main d'œuvre avec la loi du 11 octobre 1940¹³⁵⁴ (complétée par la loi du 30 janvier 1941) qui supprime les offices municipaux et départementaux et confie cette mission à des offices régionaux et départementaux du travail qui œuvrent sous l'autorité du ministère du travail. De ce fait, les départements et les communes n'ont plus en charge ces services. Ils restent cependant astreints aux frais d'organisation, d'installation et de matériel des offices et de leurs sections locales.

Cette organisation sera retenue et pérennisée par l'ordonnance du 3 juillet 1944¹³⁵⁵ qui valide la loi 11 octobre 1940 en transformant les anciennes structures en services régionaux et départementaux de la main d'œuvre. L'article 2 de l'ordonnance définit ainsi ces nouvelles dispositions : « *Les directions régionales et départementales du travail et de la main-d'œuvre relèvent de l'administration centrale du commissariat aux affaires sociales. Les crédits nécessaires à leur fonctionnement sont inscrits au budget de ce département ministériel* ».

2] Le processus d'étatisation des hôpitaux

Il n'est pas ici question de refaire tout l'historique de l'institution hospitalière mais il apparaît opportun de rappeler quelques dates pour recontextualiser la situation qui aboutit au texte de 1941.

¹³⁵² Décret du 21 janvier 1941 relatif aux conditions de recrutement des secrétaires de mairie, *JOEF* du 24 janvier 1941, pp. 375-376.

¹³⁵³ Décret du 9 mars 1926 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 2 février 1925 concernant les bureaux publics de placement, *JO* du 13 mars 1926, pp. 3226-3228.

¹³⁵⁴ Loi du 11 octobre 1940 relative à l'utilisation des travailleurs sans emploi, *JOEF* du 29 octobre 1940, pp. 5461-5462.

¹³⁵⁵ Ordonnance du 3 juillet 1944 relative à l'organisation provisoire des services départementaux et régionaux du travail et de la main-d'œuvre, *JOEF* du 30 août 1944, pp. 775-776.

Après la Révolution, les hôpitaux, qui échappent alors aux congrégations religieuses, sont nationalisés par un décret du 23 messidor de l'an II (1794). Mais en 1796, la situation des hôpitaux se dégradant, le Directoire en confie la gestion aux communes. Ce système va perdurer jusqu'à la fin de la IIIe République même si la création des assurances sociales et le mouvement mutualiste accélèrent, entre 1930 et 1940, les demandes de réorganisation et de modernisation pour des structures locales qui ne sont plus adaptées dans le cadre de l'accès aux structures sanitaires.

Le régime de Vichy intervient dans ce domaine avec la loi du 21 décembre 1941¹³⁵⁶, ce qui n'est pas une véritable innovation juridique¹³⁵⁷. Mais force est de constater que c'est bien Vichy qui intervient et réglemente l'hôpital en mettant en place un processus d'étatisation. Certes, l'appellation des structures reste locale selon l'article 1^{er} de ce texte : « *Les hôpitaux et hospices constituent des établissements publics communaux, intercommunaux ou départementaux [...]* ». De la même façon, la commission administrative qui gère ces hôpitaux est présidée par le maire (article 8). Mais ces dispositions ne constituent qu'une façade trompeuse dans leur présentation organique. L'accès aux soins semble être le point nodal pour justifier cette réorganisation mais il s'agit surtout pour le nouveau pouvoir d'être présent et d'intervenir sur le milieu local afin de mieux le contrôler et le maîtriser. En ce sens, cette politique apparaît dans toute sa logique au regard des offensives menées depuis juillet 1940 contre les collectivités locales et leur potentielle autonomie.

Pour l'hôpital, par la mise en œuvre de différentes dispositions de cette loi du 21 décembre 1941, l'État reprend la main sur l'organisation des établissements dispensant des soins. Ainsi, le directeur qui « *est chargé d'exécuter les décisions de la commission administrative et d'assurer la direction du service* » est un fonctionnaire « *nommé par le préfet* »¹³⁵⁸. Les membres de la commission administrative sont nommés par le préfet¹³⁵⁹ et cette même commission « *règle, sous l'autorité du préfet [...] les affaires des hôpitaux et hospices* »¹³⁶⁰. Il convient de noter que parmi les membres de cette commission, les conseillers municipaux sont minoritaires, à savoir deux sur un total de six. Quant au personnel médical, « *Les médecins, chirurgiens, pharmaciens et spécialistes des hôpitaux et hospices sont nommés par le préfet [...]* ». Enfin, s'agissant de la structure elle-même « *Un hôpital ou un hospice ne peut être créé ou supprimé que par décret pris en conseil d'État [...]* »¹³⁶¹. De même, « *La circonscription de chaque établissement hospitalier est déterminée par le préfet [...]* »¹³⁶². On le voit, la préséance relève dorénavant du préfet, représentant du pouvoir

¹³⁵⁶ Loi du 21 décembre 1941 relative aux hôpitaux et hospices civils, *JOEF* du 30 décembre 1941, pp. 5574-5577.

¹³⁵⁷ La loi du 21 décembre 1941 s'avère une copie quasi conforme d'un décret-loi du 28 juillet 1939 qui n'a pas pu être mis en œuvre compte tenu de la déclaration de guerre du 3 septembre 1939.

¹³⁵⁸ Article 13 de la loi du 21 décembre 1941.

¹³⁵⁹ Article 6 de la loi du 21 décembre 1941.

¹³⁶⁰ Article 10 de la loi du 21 décembre 1941.

¹³⁶¹ Article 28 de la loi du 21 décembre 1941.

¹³⁶² Article 29 de la loi du 21 décembre 1941.

central. Dans ce domaine hospitalier qui relevait auparavant du pouvoir local, l'État s'inscrit en première ligne même si le maire reste présent dans les instances de gestion. Une tutelle, qui ne dit pas son nom, s'installe là aussi, dans l'environnement local.

3] L'étatisation de l'entretien de la voirie départementale et vicinale

Jusqu'en 1940, l'entretien de la voirie départementale et vicinale relevait d'un service départemental, à savoir le service vicinal, alors que le réseau national était confié à l'État. Le fait que deux entités, l'une nationale, l'autre locale, soient en charge de la voirie ne permettait pas une coordination appropriée et efficace pour l'entretien des routes. De ce fait, il fallait envisager une rationalisation de cette organisation. Le gouvernement de Vichy, conformément à sa volonté de diriger l'administration, s'empare de cette opportunité qui lui permet de dépouiller le département de cette mission. La loi du 15 octobre 1940 rattache¹³⁶³, à compter du 1^{er} janvier 1941, les services de la voirie départementale et vicinale à l'administration des ponts et chaussées et ce pour tous les départements, selon les dispositions de l'article 1^{er} de ce texte : « A dater du 1^{er} janvier 1941, les services de la voirie départementale et vicinale seront rattachés à l'administration des ponts et chaussées dans tous les départements ». Cette loi, en même temps qu'elle dépouille le département, renforce les pouvoirs des services techniques du ministère : « la loi du 15 octobre 1940 qui étatisé le service vicinal départemental dépendant des conseils généraux, se traduit par une prise de contrôle du corps des Ponts et Chaussées sur ce service, entraînant un recul parallèle de l'influence préfectorale »¹³⁶⁴.

Un décret du 26 décembre 1940¹³⁶⁵ vient préciser les modalités de cette nouvelle organisation. Ainsi, selon l'article 1^{er} du décret : « [...] le service ordinaire des ponts et chaussées assure, dans chaque département, sous l'autorité respective du préfet et des maires, la gestion des chemins départementaux et celle des chemins vicinaux »¹³⁶⁶. Les maires restent présents dans cet organigramme d'intervention mais il est bien précisé qu'ils agissent dans un cadre défini par et pour l'État. L'article 12 insiste, s'il en était besoin, sur ce rattachement : « Le service vicinal est placé sous le contrôle administratif et financier du ministre secrétaire d'État à l'intérieur ». Mais rattacher ces services départementaux à une administration d'État impliquait également de modifier le statut des personnels. Une fois de plus, le département, collectivité locale, est malmené dans ses éléments représentatifs. Ramené à un quasi statut de

¹³⁶³ Loi du 15 octobre 1940 portant rattachement des services de la voirie départementale et vicinale à l'administration des ponts et chaussées, *JOEF* du 30 octobre 1940, p. 5471.

¹³⁶⁴ Patrick Le Lidec, « L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la quatrième République », *op. cit.*, p. 706.

¹³⁶⁵ Décret du 26 décembre 1940 relatif à la voirie départementale et vicinale, *JOEF* du 23 janvier 1941, pp. 360-361.

¹³⁶⁶ C'est nous qui soulignons.

circonscription administrative¹³⁶⁷, il perd ici les agents en charge du service vicinal, comme indiqué dans l'article 2 du décret suscité qui indique que les « [...] *fonctionnaires départementaux du service vicinal en activité de service deviennent fonctionnaires de l'État et sont rattachés à l'administration des ponts et chaussées* [...] ». Seuls restent rattachés au département, selon l'article 11 « *les cantonniers-chefs et cantonniers de la voirie départementale* » qui « *continueront à faire partie du cadre des ouvriers départementaux* ». Mais l'hémorragie fonctionnelle continue à plein régime pour le département qui, à cette heure de Vichy, ne constitue plus qu'une coquille institutionnelle vide.

L'ensemble de ces décisions contribue à vider de leur consistance juridique la représentation des collectivités locales et pour le gouvernement de Vichy, il s'agit d'un dessein non dissimulé. Certes, l'organisation administrative locale n'apparaît que comme un reflet d'une politique nationale : « *En effet, par la décentralisation vue par Hauriou, l'État créerait nous rappelle M. Barella (2016) "au niveau local des organismes et des institutions qui sont une reproduction de sa propre image"* »¹³⁶⁸. La comparaison devient ici explicite et l'organisation verticale de l'exercice du pouvoir telle qu'elle est mise en œuvre dans les structures de l'État français se retrouve dans le système local et la relation avec ce même État. Si la volonté de Vichy s'est quelquefois parée, sous l'égide du verbe maurassien, d'une approche décentralisatrice, elle n'en avait que les mots et aucunement la réalisation. Si tant est que : « *La décentralisation nous a effectivement fait comprendre Hauriou, par définition n'existe que si l'État le souhaite* [...] »¹³⁶⁹, l'État français a clairement marqué que son projet d'organisation territoriale se voulait un système uniquement construit sur les critères de la déconcentration.

Conclusion chapitre 1

Le régime de Vichy a su mener à bien un certain nombre de réformes institutionnelles et de réorganisations administratives sur un laps de temps limité. L'objectif de cette transformation de l'espace territorial se voulait avant tout porteur d'un projet façonné par une idéologie autoritaire, discriminatoire dans lequel les collectivités sont le bras local d'une politique dessinée et décidée par le pouvoir central. Cette transformation a permis la réalisation de projets, tels que le statut de la fonction publique ou l'étatisation de la police, réalisations vichystes qui ont constitué des matrices, voire des textes d'application (exemple de la police) pour les régimes politiques qui ont succédé

¹³⁶⁷ Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 1.

¹³⁶⁸ Mathieu Touzeil-Divina, « Maurice Hauriou : quand la décentralisation nourrit la centralisation », Vincent Aubelle, Nicolas Kada (Dir.), *Les grandes figures de la décentralisation ; De l'Ancien Régime à nos jours*, Berger-Levrault, 2019, p. 406.

¹³⁶⁹ *Ibid.*

à Vichy. Bien que naturellement méfiants à l'égard des textes vichystes, les juristes de la France libre, puis du CFLN et enfin du GPRF, n'ont pas eu d'autre solution, pour préserver l'ordre juridique, politique et social, que de reprendre à leur compte certaines des réalisations de Vichy. Ainsi, hors de tout contexte idéologique, le rattachement des personnels de préfecture aux structures étatiques apparaît marqué d'une logique organique qui permet d'éviter les ambiguïtés pour des agents qui, avant cette transformation, œuvraient pour l'État alors qu'ils étaient rémunérés par le département. De même, revenir sur le statut du receveur municipal tel qu'il était établi sous la IIIe République a permis de poser les jalons de la règle d'or en matière de finances publiques, à savoir la séparation de l'ordonnateur et du comptable, ce qui n'était pas le cas avant 1941. Il reste que le champ d'action des collectivités se resserre considérablement sous le régime de Vichy eu égard à l'ensemble des dispositions prises pour délester les collectivités de certaines de leurs prérogatives, cette orientation se constatant dans la baisse voire le déclin des investissements financiers : « [...] alors que les collectivités assuraient un gros quart des dépenses publiques sous la IIIe République (27,5 %), cette proportion s'effondre pour atteindre un huitième des dépenses publiques (13 %) en 1945 »¹³⁷⁰.

Chapitre 2. Les projets non aboutis de Vichy : exploration inachevée de la matrice initiale

Dans le domaine de l'organisation locale, si Vichy a été l'auteur de projets aboutis, dans le sens où ces derniers ont fait l'objet de textes promulgués au journal officiel¹³⁷¹, ce même gouvernement va œuvrer de manière prolongée et attentive à l'élaboration d'un projet sur les provinces qui restera à l'état de théorie (**Section 1**). D'autres projets feront légalement l'objet d'échanges et de réflexions, notamment les communes. Enfin, les collectivités locales, dans leur ensemble, seront identifiées dans le projet constitutionnel de 1943-1944, texte qui restera lui aussi inappliqué (**Section 2**).

¹³⁷⁰ Patrick Le Lidec, « L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la quatrième République », *op. cit.*, p. 706.

¹³⁷¹ Même si certains de ces textes n'ont pas été mis en œuvre, comme le statut de la fonction publique communale du 9 septembre 1943 : **Loi du 9 septembre 1943 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de la commune, JOEF des 13-14 septembre 1943, pp. 2414-2415.**

Section 1. La province : réhabiliter une structure territoriale ancienne, un projet repris par la IV^e République

Vichy a voulu s'emparer du projet des provinces. Philippe Pétain était à l'initiative de ce projet, relayant les idées de Charles Maurras en matière d'organisation territoriale. Vouloir réinstaurer les provinces relevait du défi politique dans la remise en cause du schéma local dessiné depuis 1789. Mais cette réactivation, fidèle aux objectifs de la Révolution nationale, s'inscrit dans un objectif fondé uniquement sur les paramètres de la déconcentration (§ 1). Cette orientation et le fait que le projet va se heurter aux administrations préexistantes empêchent l'installation des provinces et mènent à son échec (§ 2).

§ 1. La province : réactivation d'une architecture territoriale conforme aux préceptes de la Révolution nationale

La province, projet porteur d'une nostalgie historique et administrative, est symbolique de l'état d'esprit régnant à Vichy. Soutenu par Philippe Pétain, ce projet aurait dû permettre selon le chef de l'État français, la réhabilitation du monde rural mais également du monde « réel » selon la terminologie maurassienne. Dans les modalités prévues pour la mise en place de la province, celle-ci apparaît comme une instance relevant autant de la décentralisation que de la déconcentration (A). Mais cet affichage constituait un leurre, la déconcentration s'avérant le seul mode organisationnel retenu pour animer la structure régionale (B).

A. La province selon Vichy : une organisation affichée comme un projet décentralisé et déconcentré

La III^e République n'a pas su, ou n'a pas voulu instaurer la région dans l'organisation politique du pays. A tout le moins, on peut citer la loi du 10 août 1871¹³⁷² qui, dans son titre VII, évoque les intérêts communs à plusieurs départements. D'aucuns y ont vu une ébauche de régionalisation : « *La loi de 1871 a autorisé une organisation régionale¹³⁷³ en disposant que les conseils généraux pouvaient constituer des syndicats pour entreprendre des travaux d'intérêt commun* »¹³⁷⁴. Mais c'est pour reconnaître que « *cette faculté a été très peu utilisée* »¹³⁷⁵. Cette possibilité d'œuvrer à plusieurs, les départements la virent confirmée dans le décret-loi du 5 novembre 1926¹³⁷⁶, dans la

¹³⁷² Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, JO du 29 août 1871, pp. 3041-3046.

¹³⁷³ Cependant, il n'y a pas dans les débats parlementaires préalables à la loi de 1871 de véritable trace d'un quelconque projet régional.

¹³⁷⁴ Brian Chapman, *L'administration locale en France, op. cit.*, p. 127.

¹³⁷⁵ *Ibid.*

¹³⁷⁶ Décret-loi du 5 novembre 1926 relatif à la décentralisation et à la déconcentration administratives, JO du 7

partie relative aux syndicats interdépartementaux et pouvant ainsi ouvrir la loi à des entités régionales. Ces syndicats s'intègrent dans le souci de la IIIe République de permettre aux collectivités de coopérer. Malheureusement, cette volonté de réforme ne fut pas suivie d'effet.

Par la suite, Les projets n'ont pas manqué mais les gouvernements républicains n'ont jamais intégré la réalisation de l'entité régionale. L'idée était prématurée même si elle a émergé dans la recherche d'une rationalisation de la sphère économique et commerciale. Depuis 1917, les régions économiques avaient pris naissance sous l'initiative de Etienne Clémentel, alors ministre du commerce. Ces groupements d'intérêts régionaux, précurseurs d'une organisation future, sont fondés sur le modèle des chambres de commerce et à ce titre, n'auront qu'une dimension économique et commerciale.

Dans l'histoire du régionalisme, il est loisible de remonter à la fin du 19^{ème} siècle et les interventions des spécialistes en la matière valorisent les structures anciennes : *« Ceux-ci [les théoriciens de science politique] défendent la cause de l'administration régionale en se fondant sur le manque d'adaptation du cadre départemental¹³⁷⁷ à certains problèmes, et sur la persistance d'un patriotisme local en faveur des anciennes provinces abolies en tant que circonscriptions administratives par l'Assemblée constituante, en 1789 »¹³⁷⁸*. La référence aux provinces, chères à Maurras, sera utilisée et intégrée dans les débats du Conseil national pour la (re)création de cet étage administratif. En la matière, le verbe maurrassien s'était déjà fait l'écho, dès 1926, d'un concept régionaliste : *« Il faut, écrit Maurras, que soixante-douze départements avec leurs préfets disparaissent ; que dix-sept capitales dotées d'assemblées organiques, contrôlées mais non gouvernées par dix-sept préfets, prennent en main la gestion des grands intérêts locaux. La véritable décentralisation ne se fera qu'entre les deux pôles de l'arrondissement et de la région »¹³⁷⁹*. Cette idée d'abandonner les départements fera son chemin dans la réflexion et les projets de l'organisation territoriale voulue par Vichy¹³⁸⁰. Cette recherche de simplification dans la construction d'une nouvelle carte administrative a eu des échos jusqu'au début du XXI^e siècle par la voix de Jean-Pierre Raffarin : *« Le 17 mars 2003, il y avait longtemps que l'on n'avait pas entendu un chef de gouvernement de la République se réclamer de Maurras : le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, à la tribune du Congrès, citait alors Maurras contre Clémenceau pour affirmer que la République pouvait se décentraliser »¹³⁸¹*.

novembre 1926, pp. 11889-11899.

¹³⁷⁷ Cette remarque vient corroborer les éléments présentés dans la partie relative aux départements : Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 1.

¹³⁷⁸ Brian Chapman, *op. cit.*, p. 25.

¹³⁷⁹ Journal Action française, 30 septembre 1926, cité in François Burdeau, *op. cit.*, p. 250.

¹³⁸⁰ Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 1.

¹³⁸¹ Gérard Marcou, « L'État, la décentralisation et les régions », *op. cit.*, p. 898.

Ce souhait de réhabiliter la province, parfois aux dépens du département, avait déjà été exprimée dès le XIX^{ème} siècle : « *Il faudrait alors citer le travail de Jules Chevallard, ancien conseiller d'arrondissement, un temps préfet, qui produit, en 1862, un gros ouvrage sur la Division administrative de la France dans lequel il dénonce, à la fois le département, qui serait à remplacer par les anciennes provinces, et l'arrondissement qui serait à supprimer au profit du canton* »¹³⁸². Cet auteur ne semble jamais avoir été cité comme une référence par les hommes de Vichy lorsqu'ils abordent le thème de la réorganisation administrative du pays mais l'idée énoncée porte en germe un des axes d'orientation pour la refonte des collectivités locales.

Dès juillet 1940, il est question de ressusciter les anciennes provinces, supprimées par la révolution de 1789, et donc renouer avec le passé, dans une démarche tracée en partie par les écrits de Charles Maurras. En termes de transformation de la carte territoriale, « [...] *c'est le plus grand projet de réforme régionale entre la Révolution et la Vème République* »¹³⁸³. Et il est vrai que, avant 1941, le régionalisme, en mode de gestion administrative du territoire, n'a jamais été appliqué. Il s'agit donc également pour le régime de Vichy, de rationaliser l'action de l'Etat, selon les plans de technocrates alors très présents et très influents.

Avant même l'installation du pouvoir vichyste, la région est déjà évoquée dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle du 8 juillet 1940 qui doit installer Philippe Pétain : « *Le Gouvernement sait bien, d'ailleurs, que les groupes sociaux : famille, profession, communes, régions, existent avant l'État* »¹³⁸⁴. Certes, les régions Clémentel existent mais uniquement d'un point de vue économique et commercial. L'influence maurrassienne est sensible dans ce discours sur les structures administratives qui ont précédé l'État, mais la référence concerne les provinces et leur dimension géographique.

Dès le lendemain de son intronisation, le 11 juillet 1940, Philippe Pétain, dans un discours célèbre, s'adresse aux Français. Il donne les grandes orientations de son programme et les objectifs qu'il s'est fixés pour l'organisation du pays. Le chef de l'État français annonce dès ce jour la mise en place d'une réorganisation territoriale du pays. Et la province est citée comme une référence pour l'administration du territoire : « *Des gouverneurs seront placés à la tête des grandes provinces françaises. Ainsi, l'administration sera à la fois concentrée et décentralisée* »¹³⁸⁵. Le terme employé, « *des gouverneurs* », est d'ailleurs significatif de la volonté de retrouver une organisation rappelant l'Ancien Régime.

¹³⁸² Nicolas Verdier, « La paradoxale circonscription intermédiaire infradépartementale : du district à l'arrondissement », L'Harmattan, *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2013/2 n° 20, p. 23.

¹³⁸³ Robert O. Paxton, *op. cit.*, p. 194.

¹³⁸⁴ Le texte n'est pas paru au Journal officiel.

¹³⁸⁵ Jean-Claude Barbas, *op. cit.*, discours du 11 juillet 1940, pp. 68-69.

Pour certains commentateurs, le terme de gouverneur semble avoir emporté leur adhésion tant pour le titre que pour les fonctions qu'il implique : « *Le gouvernement y gagne d'avoir affaire à un petit nombre de Préfets régionaux ou de Gouverneurs ; leurs situations particulières peuvent être en même temps mieux connues, leur responsabilité peut être plus grande, et l'autorité de l'administration centrale sur eux plus exacte que celle qu'elle dispersait entre quatre-vingt-neuf départements* »¹³⁸⁶. L'idée de décentralisation semble bien loin de celle qui était annoncée lorsque l'ombre tutélaire de l'administration centrale veille à la bonne marche du pays. De plus, la nomination d'un gouverneur qui coordonne mais ne dirige pas, entrera forcément en conflit avec les préfets régionaux en charge de la gestion des services administratifs et techniques.

Pétain souhaite revenir aux structures de l'Ancien Régime, provinces comme pays. Mais la formule utilisée (*l'administration sera à la fois concentrée et décentralisée*) n'est pas sans ambiguïté puisqu'elle utilise deux formules contradictoires qu'il apparaît difficile de concilier dans l'ordonnancement de leur mise en œuvre. La référence reste maurassienne quant au concept de décentralisation : « *L'ordre militaire excepté, tous les degrés de tous les ordres de la hiérarchie politique, administrative, juridique et civile doivent être décentralisés, c'est-à-dire comporter une certaine somme de liberté (par rapport au pouvoir) d'autorité (par rapport au public) et de responsabilité (par rapport à l'un et à l'autre)* »¹³⁸⁷. Philippe Pétain était pétri de cette idée et s'appliquait même à chercher les profils les plus adaptés aux fonctions d'encadrement : « *Mais notre premier soin doit être de désigner les futurs gouverneurs des provinces* »¹³⁸⁸. L'idée était tout simplement de reconstituer les provinces en rassemblant les départements qui composaient auparavant la zone géographique provinciale : « *Dans son ouvrage Enquête sur la monarchie, Maurras présente le retour à la monarchie comme le rétablissement de l'ordre. Cela implique l'ordre administratif, puisque les provinces, rétablies dans leur dignités et fonctions, retrouveront leur pouvoir local, supprimé par le jacobinisme départemental* »¹³⁸⁹.

Pour sa vision de l'organisation territoriale, les termes sont posés dès le premier jour. Le vocable même de « provinces » est significatif même s'il est appelé à être modifié. Le renvoi à une appellation estampillée au sceau de l'Ancien Régime n'est rien moins qu'innocent. La projection maurassienne est sans conteste en filigrane du discours du chef de l'État. Il s'agit ni plus ni moins de redonner vie aux intendants et aux provinces d'Ancien Régime. Cette réforme structurelle doit être envisagée comme un des éléments porteurs de la configuration nouvelle qu'est l'État français : « *L'organisation des provinces tout comme l'organisation des communes ou encore celle des professions est l'un des fondements de l'État, destinée à parachever et consacrer la Révolution*

¹³⁸⁶ Bertrand De Lacger, « Introduction au régionalisme », France, *Revue de l'État nouveau*, n°5, juin 1942, p. 716.

¹³⁸⁷ Charles Maurras, *Enquête sur la Monarchie*, éd. De 1909, Paris, Nouvelle librairie nationale, p. 80.

¹³⁸⁸ Henry du Moulin de Labarthète, *op. cit.*, p. 284.

¹³⁸⁹ Jacques Prévotat, *op. cit.*, p. 15.

nationale »¹³⁹⁰. Cette orientation de la réorganisation territoriale fait œuvre passiviste et recueille l'assentiment : « *Les régionalistes ont raison qui proposent dans l'actuelle réorganisation administrative de la France de tenir compte, autant qu'il est possible, du passé* »¹³⁹¹.

La régionalisation a commencé en juillet 1941. Il a fallu un temps de latence pour que la loi du 19 avril 1941¹³⁹², et le décret daté du même jour¹³⁹³, commencent à prendre leurs effets. Avec la loi suscitée, les régions naissent juridiquement avec, pour les diriger, des préfets régionaux, qui seront assistés d'un préfet délégué dans la ville chef-lieu de région.

La province selon Vichy est donc présentée par ses auteurs comme un projet dont les ramifications sont autant décentralisées que déconcentrées. Mais la réalité des faits a tôt fait de rattraper cette présentation fallacieuse. Le projet de réorganisation régionale relève uniquement du concept de déconcentration, seule logique structurelle du territoire selon le gouvernement de Vichy.

B. Une structuration régionale aux couleurs uniques de la déconcentration

L'idée d'une reconstruction territoriale a cheminé très vite dans les couloirs ministériels de l'État français. La régionalisation souhaitée par Vichy induisait une reconstruction du milieu local et notamment, par la redistribution des compétences, une déperdition des prérogatives du département. De fait, dans le projet présenté le 1^{er} septembre 1941 par Raphaël Alibert pour créer 26 régions « *les conseils généraux seraient supprimés mais il subsisterait des préfets départementaux* »¹³⁹⁴. Ceci n'aurait fait que parachever la mise à mort de cette collectivité dont le déclin avait été acté dès 1940 par deux lois¹³⁹⁵. La nomination des quinze préfets régionaux¹³⁹⁶ accentue la centralisation du pouvoir en plaçant les préfets départementaux sous surveillance renforcée et en leur enlevant une partie de leurs pouvoirs. Pour Philippe Pétain, les préfets régionaux préfigurent la restauration des provinces de l'Ancien Régime et de leurs intendants, agents tout-puissants du roi. Les gouverneurs seront leur substitut,

¹³⁹⁰ Jean-Claude Barbas, *op. cit.*, discours du 4 juin 1941, p. 136. C'est nous qui soulignons.

¹³⁹¹ Bertrand De Lacger, *op. cit.*, p. 727.

¹³⁹² Loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux, *JOEF* du 22 avril 1941, pp. 1722-1723.

¹³⁹³ Décret du 19 avril 1941 attribuant à certains préfets les pouvoirs des préfets régionaux et portant division du territoire pour l'exercice de ces pouvoirs, *JOEF* du 22 avril 1941, p. 1723.

¹³⁹⁴ Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 915.

¹³⁹⁵ Loi du 18 août 1940 modifiant l'article 24 de la loi du 10 août 1871, *JOEF* du 20 août 1940, p. 4743 ; Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *JOEF* du 13 octobre 1940, p. 5274.

¹³⁹⁶ Loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux, *JOEF* du 22 avril 1941, pp. 1722-1723.

dans le nom attribué mais les fonctions seront exercées à l'identique. De fait, leur ressort territorial coïncide généralement assez bien avec les principales provinces d'antan.

Il importe de rappeler que, en mai 1941, le gouvernement de Vichy a chargé une commission du Conseil national d'établir d'une part un plan de délimitation régionale et d'autre part une organisation administrative pour les provinces¹³⁹⁷.

Pierre Pucheu, alors ministre de l'intérieur¹³⁹⁸, envisage « *la constitution de conseils régionaux appelés à jouer à l'échelle de la région un rôle analogue à celui que les commissions administratives remplissent dans les départements* »¹³⁹⁹. Il entend par là le rôle de relais d'information auprès des préfets. Dans l'hypothèse de la création des provinces, une assemblée nommée conseil régional devra être à même d'être le reflet des préoccupations locales et en même temps être l'interface auprès du pouvoir d'État. Dans cette situation, le mode d'organisation, quelles que soient ses modalités de présentation, ne peut être retenu comme décentralisateur : « *Nulle décentralisation donc, au grand dam des régionalistes comme un Charles-Brun, qui avait été l'animateur de la Fédération régionaliste française. Il s'agissait plutôt d'une déconcentration, plus destinée à réorganiser l'exercice du pouvoir étatique que de consacrer des autonomies provinciales tant rêvées et fantasmées par l'opinion traditionaliste* »¹⁴⁰⁰. Encore faut-il préciser que cette déconcentration ne s'exerce pas de l'État vers les régions mais qu'il s'agit de transfert de pouvoirs et de compétences du département vers la région. Le préfet régional ne dispose en effet que de compétences d'attribution, et ce compte tenu des délégations opérées par les départements : « *Si le préfet régional détient des compétences très réelles, il n'en reçoit [...] aucune de l'État ; elles proviennent toutes du département [...] en fait l'institution n'est même pas une déconcentration de la fonction ministérielle, c'est seulement une excroissance de la fonction préfectorale* »¹⁴⁰¹.

De cette manière, compte tenu de la loi du 12 octobre 1940 suspendant les sessions des conseils généraux, les départements subissaient une attaque croisée qui les amoindrissait tant à l'égard de leur statut de collectivité locale que pour leur positionnement de circonscription administrative. Illustration supplémentaire que le département ne représentait plus une option dans le découpage territorial opéré par Vichy. La référence départementale subsistait cependant dans le sens où la région devait être un regroupement de départements. La difficulté tenait au découpage des

¹³⁹⁷ Voir *supra* Partie I Titre I Chapitre 1.

¹³⁹⁸ Pierre Pucheu (1899-1944), exerce les fonctions de secrétaire d'État à l'intérieur du 18 juillet 1941 au 10 août 1941, puis celles de ministre de l'Intérieur du 11 août 1941 au 18 avril 1942.

¹³⁹⁹ Philippe Roger, *op. cit.*, p. 885.

¹⁴⁰⁰ Dominique Gaurier, *op. cit.*, cité in Bicentenaire du département de Tarn-et-Garonne, « Genèse, formation, permanence d'une trame administrative », *op. cit.*, p. 383.

¹⁴⁰¹ Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 935.

zones imposées par l'occupant et notamment du fait qu'il fallait tenir compte des lignes de démarcation qui éclatait le territoire en cinq zones. Quant à la région parisienne, elle fut l'objet de débats assurés par une commission spécifique du Conseil national¹⁴⁰².

Cette réforme régionale ne pouvait que confirmer la prééminence de l'État en affirmant le rôle du gouverneur dans une fonction de coordinateur et non pas d'administrateur. C'est du moins ce que défend Joseph Barthélemy en 1940¹⁴⁰³ : « *Le plan n'est aucunement de décentraliser, comme on l'entend dire trop souvent par erreur ; mais de déconcentrer* »¹⁴⁰⁴. En sa qualité de professeur de droit constitutionnel, ce technicien du droit veut ramener les choses à leur juste valeur en les nommant avec lucidité. Ce rôle central assigné fait du gouverneur la pièce essentielle de cette organisation régionale. Parmi ses attributions, il nomme les membres du conseil provincial choisis parmi les groupes économiques et sociaux, les représentants des collectivités territoriales et les élites.

La création des régions obéit à un principe d'organisation déconcentrée pour mieux asseoir un pouvoir et diffuser les préceptes de la Révolution nationale. Encore faut-il s'assurer de la bonne germination des idées ensemencées dans ces terroirs si chers au chef de l'État français. Lorsque le régime de Vichy décide de mettre en place les régions, c'est pour lui un moyen de mieux contrôler la population et en aucun cas un acte de décentralisation¹⁴⁰⁵ : « *Une préoccupation fondamentale inspire les réformateurs : créer un nouvel échelon de gouvernements dans un cadre régional, pour démultiplier de façon plus efficace le pouvoir étatique* »¹⁴⁰⁶.

Cette orientation, consistant à quadriller le territoire par les forces de police, est révélée au cœur même du texte originel, la loi du 19 avril 1941 qui institue les préfets régionaux¹⁴⁰⁷. Tout d'abord, l'exposé des motifs rappelle d'une part que le résultat recherché pourra être atteint par « *l'institution d'un échelon régional, intermédiaire entre le gouvernement et les départements, et qui constituera un centre coordonnateur à la fois pour l'information du gouvernement, le règlement sur place de certaines affaires et l'exécution des directives gouvernementales* » et d'autre part, « *l'actuel édifice administratif commande de limiter [...] et de n'instituer d'organes administratifs*

¹⁴⁰² Voir *supra* Partie I Titre I Chapitre 1.

¹⁴⁰³ Joseph Barthélemy sera par la suite ministre de la Justice du 27 janvier 1941 au 26 mars 1943.

¹⁴⁰⁴ Communication à l'Académie des sciences morales et politiques, adressée au chef de l'État le 4 décembre 1940. Archives nationales AG ii 638 et Joseph Barthélemy, *Provinces. Pour construire la France de demain*, Paris, Grasset, 1941, 94 p., cité in Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 914.

¹⁴⁰⁵ Même si les dispositions présentées dans les motifs de la loi du 19 avril 1941 présentent une option décentralisatrice : « *Un pouvoir fort n'est pas nécessairement celui qui règle lui-même les problèmes dans toute leur minutie. Une certaine décentralisation peut donc se concevoir [...]* ».

¹⁴⁰⁶ François Burdeau, *op. cit.*, p. 256-257.

¹⁴⁰⁷ Loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux, *JOEF* du 22 avril 1941, pp. 1722-1723.

régionaux que dans les domaines où le besoin s'en fait particulièrement sentir ; ceux de la police et les affaires économiques ». On le notera, la préséance est réservée à la police. Préséance confortée par l'article premier de la loi qui commence comme suit : « *Des pouvoirs spéciaux de police [...] sont confiés à des préfets régionaux [...]* ». S'ensuit peu de temps après la loi du 23 avril 1941 relative à l'organisation des services de police, qui désigne un préfet de département de la région, qui est chargé de la police et qui sera assisté d'un intendant de police. L'article 5 de cette dernière loi précise le champ d'intervention en matière d'ordre public : « *Il [le préfet régional] a la responsabilité du maintien de l'ordre dans la région et prend toutes les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité publique* ». Si les préfets régionaux disposent de toutes les forces de police, leurs moyens en personnel pour toutes les autres missions s'avèrent réduits : 50 chargés de mission pour les cabinets, 40 pour les intendances de police et 46 pour les intendances économiques. La plupart étaient des agents détachés d'autres ministères. Mais il n'a jamais été question de pérenniser statutairement ce personnel : « *M. Pierre Bouffard, qui a consacré au problème du personnel régional une pénétrante étude, conclut "qu'il n'existe pas un type de fonctionnaire régional comme il existe un type de fonctionnaire communal placé dans une situation administrative particulière et doté d'un statut propre"* »¹⁴⁰⁸.

Ce constat permet de s'interroger sur l'avenir et le statut que le gouvernement de Vichy voulait vraiment réserver à la région. En ne reconnaissant pas le personnel régional, il s'agissait d'acter le fait que ce personnel ne pouvait être identifié comme rattaché à une collectivité. Dans ces conditions, la région vichyste ne pouvait représenter l'expression d'une politique de décentralisation mais au contraire venait constituer un étage supplémentaire dans la nouvelle organisation administrative du pays, à savoir l'expression d'une déconcentration masquée. Cette reconfiguration pouvait, à terme, s'appuyer sur la suppression du département, ou tout au moins son extinction progressive¹⁴⁰⁹. Il était alors possible de rejoindre la vision maurassienne ayant inspiré les collaborateurs de Pétain chargé du projet des régions avec une superstructure régionale architecturée comme un relais local de l'État et des communes chargées de faire vivre le lien social indispensable à ce niveau, et qu'il convenait de recréer après les mois de chaos dus à la guerre, l'exode et enfin l'armistice.

Outre les pouvoirs de police considérables dont dispose le préfet de région, celui-ci dispose de compétences dans le cadre de la gestion des collectivités locales, et notamment pour le contrôle du comportement des personnels de la fonction publique locale. Une loi du 11 août 1941¹⁴¹⁰ l'autorise « *pour des motifs d'ordre public [à]*

¹⁴⁰⁸ Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 31.

¹⁴⁰⁹ Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 1.

¹⁴¹⁰ Loi du 11 août 1941 fixant les pouvoirs du préfet régional, *JOEF* du 12 août 1941, p. 3365.

suspendre les fonctionnaires et agents de l'État. Le préfet régional dispose des mêmes pouvoirs à l'égard des agents des départements, communes et établissements publics qu'il peut suspendre¹⁴¹¹ ». Le système centralisé et déconcentré installé par le gouvernement de Vichy fonctionne alors à plein régime dans ce foisonnement réglementaire qui autorise tous les débordements arbitraires, en particulier pour les agents des collectivités locales qui sont nommément cités.

Les tergiversations politiques et les difficultés liées au contexte d'occupation ne permirent pas au projet d'aboutir. En décembre 1941, deux textes sont élaborés, un projet de loi créant les provinces et un projet de décret pour les délimiter¹⁴¹². Bien plus, début 1942, la parole du chef de l'État vient consacrer cette création : « *En attendant, j'ai prescrit [...] la constitution de conseils régionaux* »¹⁴¹³. Mais, dans les faits, aucune décision n'est prise et le retour au pouvoir de Laval en avril 1942 enterre le projet, le nouveau chef du gouvernement étant, par nature, hostile aux préceptes de la Révolution nationale : « *Je me suis opposé dès le début aux fantaisies de la Révolution nationale* »¹⁴¹⁴. Ce positionnement a été rappelé par François-Georges Dreyfus : « *[...] en avril 1942, celle-ci [la réforme régionale] est ajournée sine die par le retour de Laval, qui se désintéresse des provinces comme de tous les thèmes de la révolution nationale* »¹⁴¹⁵.

Au bout du compte, le projet de région s'avéra plus un frein qu'une dynamique dans un contexte où la lourdeur des procédures, le flou sur le rôle des gouverneurs ainsi que le déficit de coordination des structures locales ne permirent pas la réalisation de cette réforme, qui avançait une option décentralisatrice, mais uniquement dans le discours du chef de l'État : « *Or, l'expérience d'administration régionale ouverte en 1941 ne devait en aucune manière tenir compte des préoccupations dominantes de la doctrine régionaliste. Elle instaure en effet des régions qui ne seront en rien des instruments de décentralisation du pouvoir [...]* »¹⁴¹⁶.

Trop d'administration tue l'administration et l'effet ne peut être que contreproductif. A force de vouloir suradministrer, le gouvernement de Vichy s'est enfoncé dans l'absurde idéologique qui se traduit par le triomphe de la force d'inertie : « *Tandis que l'Allemagne mutilait adroitement la France et ruinait toute son économie au moyen de la ligne de démarcation, les dirigeants français à Vichy réutilisaient tant bien que mal la vieille formule barrésienne des "provinces autonomes", qui allait la paralyser plus*

¹⁴¹¹ C'est nous qui soulignons.

¹⁴¹² Ces textes sont restés à l'état de projets et, de ce fait, n'ont pas fait l'objet d'une publication au journal officiel.

¹⁴¹³ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message du jour de l'an, 1^{er} janvier 1942, p. 123.

¹⁴¹⁴ « *[Déclaration] de Laval à Chichery peu de temps après son retour aux affaires, propos rapporté par Georges Hilaire dans son ouvrage de souvenirs, publié en 1949 sous le pseudonyme de Julien Clermont, L'Homme qu'il fallait tuer, Pierre Laval, éd. Les actes des apôtres, p. 56* », cité in Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944, op. cit.*, p. 326.

¹⁴¹⁵ François-Georges Dreyfus, *op. cit.*, p. 539.

¹⁴¹⁶ Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 6.

encore »¹⁴¹⁷. Jean-Charles-Brun, théoricien du fédéralisme et du régionalisme, sollicité de donner son avis, ne cache pas son dépit, voire son amertume : « *De votre aveu votre propos n'est pas uniquement le nôtre et ... vous vous placez sur un autre terrain que nous. Il est clair par exemple que le projet est plutôt "déconcentrateur" que vraiment "décentralisateur"... le gouverneur ayant tous les pouvoirs de décision en vertu d'une délégation du pouvoir central* »¹⁴¹⁸.

Vivant exemple du paradoxe d'un système qui s'était montré très critique envers les abus technocratiques de la IIIe République, Vichy se montrait, dans sa pratique, dans la surenchère quantitative pour les complexifications organisationnelles.

Une fois défini le mode organisationnel de la province, il convenait de concrétiser son installation dans le pays. Ce fut une vaine tentative qui laissa cependant des traces institutionnelles dans la France d'après 1945.

§ 2. Les tentatives d'installation de la province dans le système vichyste : procédure pérennisée en région après 1945

Le souhait d'installer les provinces n'était pas qu'une chimère pour Vichy. Le projet avait fait l'objet de débats au Conseil national dans la commission de la réorganisation administrative¹⁴¹⁹. Mais de la théorie à la pratique, les écueils furent trop nombreux et l'inertie administrative ne permit pas l'instauration de la région (A). Cependant, l'idée ne resta pas lettre morte et servit même de matrice pour la future région républicaine (B).

A. Les tentatives de réalisation du projet de région : volonté politique et inertie administrative

La volonté politique de l'État français paraît ferme, en cette année 1940, pour remodeler le territoire et faire revivre les provinces, chères à Philippe Pétain, soutenu voire inspiré par Charles Maurras. Tout à leur enthousiasme nouveau, les dirigeants de Vichy sont persuadés que la réorganisation du pays avec les provinces constitue un élément important dans la mise en œuvre des idées de la Révolution nationale. Cette énergie créatrice va se heurter aux complexifications administratives créées par un État tentaculaire, ce qui n'autorisera pas la mise en œuvre et l'instauration de la province : « *Il apparaît alors que, si certains organes de Vichy travaillèrent à une réforme d'inspiration régionaliste, leurs projets ne reçurent en fait aucune application*

¹⁴¹⁷ Hannah Arendt, *Les origines du totalitarisme, Eichmann à Jérusalem, op. cit.*, p. 333.

¹⁴¹⁸ Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 931.

¹⁴¹⁹ Voir *supra* Partie I Titre I Chapitre 1.

et qu'au contraire les décisions du régime maintinrent la puissance de l'État, le remodelant par un aménagement limité des structures administratives »¹⁴²⁰.

Pourtant l'impulsion avait été donnée par un théoricien, Jean Charles-Brun¹⁴²¹, qui, eu égard au débat d'idées en cours, souhaitait faire adopter ses idées en matière de régionalisation : « [...] donner la priorité à l'organisation des régions sur leur délimitation (qui sera améliorée progressivement), restructurer tous les services publics dans un cadre unique sous l'autorité d'un gouverneur ou préfet régional, assurer une large décentralisation par l'établissement d'assemblées régionales [...] »¹⁴²². Cette volonté décentralisatrice, apparemment conforme au projet vichyste, ne pouvait, en aucun cas, aboutir. Le régime de Vichy a montré tout au long de sa durée le caractère étatiste de sa politique en dépouillant communes et départements de tout ce qui les constituait en qualité de collectivités locales, à commencer par la suppression du vote pour désigner les assemblées locales. Même si cet état était désigné comme provisoire¹⁴²³, il a perduré pendant 4 ans et l'autonomie locale s'est trouvée réduite à néant. Au regard de ce constat, il apparaissait improbable d'instaurer une structure régionale qui puisse exister via une assemblée élue.

Cependant, le projet de régionalisation faisait débat et certains journaux se faisaient l'écho des concepts organisationnels dudit projet : « Il y aura auprès du gouverneur un conseil composé de membres qu'il choisira dans toutes les corporations, qu'il consultera souvent, afin qu'il sache ce qui se passe dans sa province et ce dont elle a besoin »¹⁴²⁴. Comment ne pas voir dans cet organisme la préfiguration de ce qui deviendra plus tard le conseil économique, social et environnemental régional.

Outre l'organisation administrative, la région doit répondre à un impératif économique qui s'impose dans ce temps de reconstruction d'un pays abîmé par la guerre et ses impacts sur les circuits de décision dans moult domaines : économiques, commerciaux, financiers. Jean Bichelonne, secrétaire général à la production industrielle, le rappelle en avril 1942 : « L'organisation régionale [...] contribuera à ranimer une vie provinciale qu'une centralisation excessive avait amoindrie. Elle permettra aux entreprises de résoudre les questions locales rapidement et sans énerver le pouvoir central »¹⁴²⁵. Dans cette optique, la région ne se soucie que de l'environnement économique. La pénurie

¹⁴²⁰ Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 911.

¹⁴²¹ Jean Charles-Brun (1870-1946) a été le fondateur de la Fédération régionaliste française en 1900, il en fut le secrétaire général pendant 46 ans jusqu'à sa mort.

¹⁴²² Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 913.

¹⁴²³ L'article 1^{er} de la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075, précise que « A titre provisoire et jusqu'à ce qu'intervienne la refonte générale des lois et règlements relatifs à l'administration municipale, les dispositions ci-après entrent en vigueur ».

¹⁴²⁴ Le Temps, 20 novembre 1940, cité in Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 915.

¹⁴²⁵ Roger Duchêne, *Naissance d'une région, 1945-1985*, Fayard, 1986, p. 62.

de ce temps d'occupation, aggravée par les transferts financiers et en nature à l'occupant allemand, ne permit pas la concrétisation de ce projet régional.

Mais cet obstacle, de taille, n'était pas le seul. Le processus de régionalisation va se heurter, se frotter de manière abrasive, à la technocratie et la suradministration, un travers des États constitués, amplifié lorsqu'il s'agit d'un État autoritaire contraint dans un contexte international fluctuant. La concurrence administrative s'est en effet jouée entre la volonté de créer une entité nommée région et l'instauration de préfets régionaux. Ces derniers ont été créés par la loi du 19 avril 1941¹⁴²⁶. Dans l'exposé des motifs de cette loi, il est indiqué que les domaines qui leur sont confiés sont ceux « *où le besoin s'en fait particulièrement sentir : ceux de la police et des affaires économiques* ». Mais cette superintendance est complétée par les dispositions de l'article 2 de la loi qui étoffe considérablement leur domaine d'intervention : « *Sont transférées aux préfets régionaux toutes les attributions réglementaires des préfets relatives à la production, la répartition et la distribution des produits alimentaires et denrées ainsi qu'à la fixation de leurs prix* ». Les préfets régionaux constituent ainsi la trame territoriale d'un pouvoir qui veut coordonner l'action administrative sous forme d'un schéma organisationnel tout entier acquis aux idéaux vichystes. L'ambiguïté sémantique de l'opération tient aux termes employés dans les motifs de la loi : « *Un pouvoir fort n'est pas nécessairement celui qui règle lui-même les problèmes dans toute leur minutie*. Une certaine décentralisation peut donc se concevoir [...] ¹⁴²⁷ ». Certes, la loi du 19 avril 1941 crée une forme de région administrative, mais si le terme de décentralisation est employé, il ne reflète en rien les dispositions de la loi suscitée qui en évoquant les préfets ne peut que développer des idées renforçant la déconcentration. Et c'est bien le cas à la lecture de ce texte. Le principe de décentralisation ne faisait pas partie du projet vichyste et les administrations ministérielles étaient les premières à s'opposer à cette transformation : « *Le premier schéma de découpage régional [...] suscita [...] une vive opposition des administrations -Intérieur, Finances, Production industrielle- qui n'avaient jamais été favorables à la décentralisation* »¹⁴²⁸.

Dans cette réimplantation régionale, Pétain, initiateur du projet, fait œuvre de son verbe pour signifier que les provinces ne sont en aucune façon en porte-à-faux avec la structure administrative induite par la création des préfets régionaux : « *Pour permettre un meilleur équilibre entre les ressources des départements excédentaires et le besoin de départements déficitaires, le Gouvernement a été amené à organiser des groupements provisoires [les préfets régionaux] qui, répondant à une nécessité immédiat, n'engagent nullement l'avenir des provinces* »¹⁴²⁹. Mais le contexte ambiant

¹⁴²⁶ Loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux, *JOEF* du 22 avril 1941, pp. 1722-1723.

¹⁴²⁷ Exposé des motifs de la loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux. C'est nous qui soulignons.

¹⁴²⁸ Michèle Cointet-Labrousse, *Vichy et le fascisme*, op. cit., p. 186.

¹⁴²⁹ Philippe Pétain, op. cit., Discours aux paysans de France prononcé à Pau le 20 avril 1941, p. 91.

et les dérives de la suradministration technocratique, en œuvre dès la naissance du régime, viennent démentir le discours du chef de l'État : « [...] *on ne pouvait s'empêcher de voir dans cette création un contrefeu allumé par le ministère de l'Intérieur, avec le soutien des Finances, pour s'assurer que les constructions qui pouvaient sortir des discussions du Conseil national ne feraient pas obstacle à la mise en place immédiate d'une "réforme qu'impos[ai]ent à la fois des circonstances exceptionnelles et des besoins permanents"* »¹⁴³⁰.

Eu égard au contexte politico-administratif, la création des provinces/régions se dessinait comme un échec programmé. Du fait de l'assise autoritaire du régime, celui-ci ne pouvait que s'orienter vers un renforcement des pouvoirs des représentants de l'État et non vers une esquisse de décentralisation prenant les apparences de la région : « *La centralisation administrative fut encore accrue par l'instauration des préfetures régionales* »¹⁴³¹. La volonté politique sembla se diluer dans un contexte peu propice au développement d'une nouvelle instance et surtout, l'argent, le nerf de la guerre, n'était pas au rendez-vous pour faire éclore ce projet régional : « *Les minces moyens financiers et administratifs mis à sa disposition [du gouverneur de région] sont de mauvais augure pour son autorité, qui risque de se heurter à celle des nouveaux préfets régionaux créés par la loi du 19 avril 1941 (à la seconde session de la commission du Conseil national, le préfet régional de Toulouse, Léopold Cheyneaux de Leyritz, a affirmé que ce nouvel échelon des gouverneurs ralentirait l'action administrative)* »¹⁴³². Ce préfet, au cours de cette même session, professait le 20 août 1941, que l'installation de gouverneurs aboutirait : « [...] *à créer un nouvel échelon d'administration entre pouvoir central et préfets des départements [et que cette installation] serait à la fois "dangereuse, car elle compliquerait et ralentirait l'action administrative, alors qu'il s'agit essentiellement de l'ordonner, la simplifier, l'accélérer [et] inutile, car le résultat désiré peut être obtenu par un élargissement des bureaux du chef-lieu de la province"* »¹⁴³³. Tout est dit dans cette déclaration où, contre la volonté du chef de l'État, l'infrastructure administrative dominante ne peut envisager un projet d'organisation régionale qui relèverait d'un circuit que le préfet n'est plus en mesure de maîtriser.

La reconnaissance des préfets, qu'ils soient régionaux ou départementaux, en qualité de force pivot du gouvernement, leur permettait une forte implantation dans le paysage vichyste, image d'un pouvoir soucieux d'asseoir son autorité. De ce fait, la régionalisation sous la forme des provinces ne pouvait que se heurter à la structure technocratique dominante voulue, décidée et organisée depuis juillet 1940. Cette

¹⁴³⁰ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., pp. 242-243. Les termes entre guillemets anglais citent l'exposé des motifs de la loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux, JO du 22 avril 1941.

¹⁴³¹ Michèle Cointet-Labrousse, *Vichy et le fascisme*, op. cit., p. 87.

¹⁴³² Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy*, op. cit., p. 234.

¹⁴³³ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 242.

orientation pseudo-régionaliste et d'apparence décentralisatrice a alors montré tout son aspect factice et artificiel quand le projet s'est délité faute de trouver des modalités d'application et surtout de cohabitation avec l'architecture préfectorale régionale en devenir. En outre, le projet de région ne pouvait se concrétiser que porté par une volonté politique fortement affirmée. Le retour de Pierre Laval au pouvoir en avril 1942, au moment où aucune décision fondamentale n'avait été prise en matière de régionalisation, finit d'enterrer le projet : « *Ce retard fut fatal au projet : il ne fut plus question, sous Laval, de provinces ou de gouverneurs et seul ce qu'il restait de cabinet au Maréchal continuait à y travailler en préparant des projets de Constitution [...]* »¹⁴³⁴. Les circonstances politiques et historiques n'ont pas permis à Vichy d'installer la région comme une collectivité locale. En effet, l'entité régionale n'a pas pu bénéficier de la personnalité morale faute de disposer d'une assemblée apte à la légitimer. En chaine, ceci entraîne l'absence de budget et de dépenses propres : « *D'autre part, si la nouvelle région administrative avait été considérée comme un centre spécialisé d'intérêts spéciaux, le pouvoir régional, avec la participation d'une assemblée représentative, eut possédé une marge de compétence propre et une assise solide pour une action spontanée et indépendante ; mais la région fut exclusivement une circonscription d'exercice des attributions étatiques* »¹⁴³⁵. Le suffrage universel ayant été rejeté aux oubliettes de la vie locale par l'idéologie autoritaire de Vichy, il s'avère dès lors impossible d'imaginer qu'une assemblée élue puisse voir le jour dans le carcan administratif construit par le gouvernement en place : « *Tout d'abord sous l'effet des circonstances mais aussi par doctrine, le régime de Vichy efface au maximum l'élection. Il n'existe aucune représentation, même pas désignée, près des préfets régionaux et si le projet provincial établit un Conseil, la constitution de celui-ci comporte beaucoup de tâtonnements. On comprend certes que ce pouvoir autoritaire hésite à remettre la direction des provinces au jeu des scrutins car celui-ci, comme le montre l'expérience des conseils généraux, assure à ses adversaires le contrôle de certaines régions. Mais peut-il y avoir décentralisation sans expression indépendante des volontés régionales ?* »¹⁴³⁶. La question majeure se pose alors : une ébauche de décentralisation, à défaut d'un système décentralisé, est-elle envisageable, et compatible, dans un État autoritaire ?

Si l'installation de la région vichyste s'avéra un échec du fait de la suradministration du régime, l'idée persista et creusa un sillon qui fut repris et redessiné aux couleurs de la République.

¹⁴³⁴ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, op. cit., p. 327.

¹⁴³⁵ Pierre Doueil, op. cit., p. 32.

¹⁴³⁶ Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », op. cit., p. 935.

B. La province vichyste : matrice de la future région républicaine

Il convient de rappeler que, sur le plan opérationnel, c'est Philippe Pétain qui a donné l'impulsion créatrice. Il est le premier homme politique à mettre en place un découpage régional qui dépasse le critère économique et qui cherche à mettre en place une organisation administrative rationalisée dans un pays en reconstruction. Les propositions issues de la commission *ad hoc* du Conseil national correspondent en grande partie aux 21 des 22 régions dessinées en 1955 sous l'égide du président du conseil Edgar Faure, même si, quelquefois, le découpage vichyste n'est pas cité dans la chronologie des régions : « *Le découpage de 1960 [...] reprend pour l'essentiel la carte des 22 régions de programme des décrets Edgar Faure de 1955, qui elles-mêmes suivaient les 20 régions économiques du décret-loi de 1938, délimitées à partir des travaux du géographe Vidal de la Blache sur les phénomènes de polarisation urbaine et économique* »¹⁴³⁷.

La réhabilitation des institutions républicaines au sortir de la guerre n'a pas permis de prolonger immédiatement l'idée de région, celle-ci étant par trop liée à la collaboration, et notamment les propositions défendues par Charles Maurras. En 1945, la configuration régionaliste de Vichy fut discutée quant à son éventuelle pérennisation en la forme. Les régions créées furent en effet provisoirement maintenues pour les deux points essentiels pour lesquels elles avaient été instaurées : le ravitaillement et la police.

Certains y trouvèrent des côtés positifs dans leur finalité organisationnelle, nonobstant son origine, et par exemple, le député MRP Fontlup Esperaber¹⁴³⁸ : « *Il y aurait, disait-il, grand intérêt à placer, dans des régions que nous aurions à déterminer et qui seraient d'importance variable, un représentant du pouvoir central en vue de réaliser, non pas une décentralisation, mais au moins "une déconcentration des attributions des divers ministères"* »¹⁴³⁹. Mais le poids historique et idéologique était trop lourd à porter pour la représentation nationale nouvellement élue. A la Libération, l'assimilation était faite entre régionalisme et collaboration. Dans ce contexte, il n'apparaissait pas de bon ton de conserver de tels souvenirs¹⁴⁴⁰. Il convenait de donner l'impression de faire table rase de Vichy et ses avatars et réinstaurer la République une et indivisible : « *La méfiance à l'égard de la région est si forte qu'elle atteint en 1945-1946 non seulement*

¹⁴³⁷ Gérard Marcou, « L'État, la décentralisation et les régions », *op. cit.*, p. 895.

¹⁴³⁸ JO Assemblée nationale, débats du 22 mars 1946, pp. 987-993.

¹⁴³⁹ Roger Duchêne, *op. cit.*, pp. 54-55.

¹⁴⁴⁰ La représentation nationale n'a pas eu les mêmes délicatesses d'interprétation et de vote dans d'autres domaines comme la police, le droit de l'urbanisme, le droit culturel, etc... Voir Jean-Pierre Le Crom, *L'avenir des lois de Vichy* in Bernard Durand, Jean-Pierre Le Crom, Alessandro Somma, *Le droit sous Vichy*, Klostermann, 2006, pp.453-478.

une éventuelle entité décentralisée, mais qu'elle touche également tout ce qui, au sein de l'appareil d'État, a la forme régionale »¹⁴⁴¹.

De plus, la région vichyste avait éveillé la méfiance des élus départementaux qui souhaitaient réhabiliter le département, écrasé par une réglementation annihilante de leur institution dès 1940. Après les élections cantonales de septembre 1945¹⁴⁴², les conseils généraux purent s'exprimer de manière affirmée pour contester le maintien de hauts fonctionnaires, les commissaires de la République, qui, selon eux, ne bénéficiaient pas d'une légitimité suffisante. Michel Debré en fait lui-même état : « *La région et son chef apparaissent à beaucoup comme une institution qui, créée par Vichy, devait disparaître avec Vichy »¹⁴⁴³.*

La suppression de la province/région, élaborée sous Vichy, fut votée à la quasi-unanimité le 22 mars 1946 par l'Assemblée constituante. A titre de précision, on peut ajouter que cette réforme vichyste n'a même pas été promulguée et n'a donc jamais été appliquée. L'idée même de région montrait son incapacité à s'insérer dans la constitution. Dans ces conditions, tout fut mis en œuvre pour limiter les collectivités locales sur deux échelons : la commune et le département. Dans le texte de la constitution du 27 octobre 1946, seules ces deux collectivités territoriales sont citées en référence¹⁴⁴⁴. Cet impératif fut notamment défendu par Pierre Cot¹⁴⁴⁵, qui « *empêcha tout amendement susceptible d'aller contre ce principe [qu'entre l'État et le citoyen, il ne pouvait y avoir que deux échelons : la commune et le département] »¹⁴⁴⁶.*

Cependant, cette intervention législative, si elle a supprimé le concept administratif, n'en a pas gommé l'idée et les débats. La réorganisation régionale est toujours d'actualité en 1944 et montre la survivance de Vichy dans la volonté de quadriller le territoire.

Avant la Libération, le gouvernement provisoire en place à Alger s'était déjà penché sur le thème régionaliste : « *sur l'avis du Comité général d'études clandestin, le gouvernement provisoire d'Alger décide dans l'hiver 1943-1944 la constitution d'un appareil préfectoral provisoire, il subordonne les préfets de département à des "commissariats régionaux de la République, correspondant en principe aux organismes*

¹⁴⁴¹ Yves Meny, *op. cit.*, p. 70.

¹⁴⁴² Les élections cantonales françaises se sont déroulées les 23 et 30 septembre 1945.

¹⁴⁴³ Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 39.

¹⁴⁴⁴ Article 85 de la constitution du 27 octobre 1946 : « *La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales. Ces collectivités sont les communes et départements, les territoires d'outre-mer ».*

¹⁴⁴⁵ Pierre Cot (1895-1977), rattaché au parti radical, plusieurs fois ministre entre 1932 et 1938, rapporteur général du projet de constitution rejeté par référendum le 5 mai 1946, député de 1945 à 1951 puis de 1967 à 1968.

¹⁴⁴⁶ Roger Duchêne, *op. cit.*, p. 65.

de fait, dits préfectures régionales »¹⁴⁴⁷. La terminologie vichyste est ici reprise, image de continuité dans le processus de reconstruction du pays. Dans la Résistance également, certains œuvrent à cette reconstruction, en parallèle du GPRF. Ainsi Henri Frenay, chef du mouvement *Combat*, prend-il en référence le découpage opéré précédemment par Vichy : « *A la réflexion, écrit-il dans ses mémoires, je me décide : la division "administrative" du MLN¹⁴⁴⁸ sera calquée sur celle de Vichy, ce qui présentera plus tard de grands avantages* »¹⁴⁴⁹.

Cette persistance vichyste se retrouve dans un certain nombre d'organismes et d'administrations qui permettront la transition avec la IV^e République. Il ne s'agissait pas de rejeter en bloc toutes les structures nées du gouvernement de Vichy. La priorité était donnée à la reconstruction du pays et pour ce faire, il convenait de pouvoir s'adosser à l'existant compatible avec la République. Le gouvernement provisoire, par souci de continuité juridique et administrative, conserva et utilisa un certain nombre de services créés par Vichy. Ces structures régionales qui subsistent, on les trouve dans les deux domaines d'intervention régionale déterminés en 1941 : l'économie et la sécurité. Dans le premier domaine, les secrétaires généraux aux affaires économiques ont été remplacés par une inspection générale de l'économie nationale¹⁴⁵⁰ tandis que les secrétariats généraux pour la police créés par Vichy étaient remplacés par les secrétariats administratifs régionaux de police.

Cette continuité s'illustre par l'ordonnance du CFLN du 10 janvier 1944¹⁴⁵¹ qui reprend à son compte la régionalisation, comme mode d'administration du pays : « *Le régionalisme, au temps de Vichy et après la guerre, répond à une conception administrative, et non pas fédérale [...] Le régionalisme à Vichy d'abord, puis après la Libération se traduit, [...], par un sérieux renforcement du pouvoir central* »¹⁴⁵². Cette approche répondait, à la Libération, comme pour Vichy, à une politique de maintien de l'ordre, nécessaire aux deux régimes, pour des raisons radicalement différentes.

L'appellation préfet de région étant par trop porteuse de l'idéologie d'hier est modifiée. Les commissaires régionaux de la République, installés par l'ordonnance du 10 janvier 1944, cessèrent leurs fonctions en 1946 mais ils furent bientôt remplacés par les inspecteurs généraux administratifs en mission extraordinaire (IGAME)¹⁴⁵³,

¹⁴⁴⁷ Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 937.

¹⁴⁴⁸ Mouvement de Libération Nationale, résultant fin 1943 du regroupement des Mouvements unis de Résistance : Combat, Franc-Tireur et Libération-Sud.

¹⁴⁴⁹ Henri Frenay, *La nuit finira*, Paris, Laffont, 1973, p. 112.

¹⁴⁵⁰ Décret du 26 avril 1946 portant organisation d'une inspection générale de l'économie nationale, *JO* du 30 avril 1946, pp. 3601-3602.

¹⁴⁵¹ Ordonnance du 10 janvier 1944 portant division du territoire de la métropole en commissariats régionaux de la République et création de commissaires régionaux de la République, *JORF* du 6 juillet 1944, édition d'Alger, 1944, pp. 533-534.

¹⁴⁵² Robert O. Paxton, *op.cit.*, p. 327.

¹⁴⁵³ Loi n° 48-471 du 21 mars 1948 portant autorisation de dépenses sur l'exercice 1948 et majoration de droit, *JO* du 24 mars 1948, p. 2876. « Article 3 — Sont créés, à compter du 1^{er} avril 1948, à l'inspection générale de

dont huit postes furent créés à compter du 1^{er} avril 1948. Il n'est pas inintéressant de noter que cette création figure dans une loi portant autorisation de dépenses signé du seul ministre des finances. La nécessité de l'échelon régional s'était ressentie dans les situations de crise qu'il fallait gérer en 1947-1948. Ces IGAME en charge de la sécurité publique rejoignaient alors, dans leurs missions de police, celles exercées par les préfets régionaux de Vichy : « *Les IGAME recevaient la direction de toutes les forces de sécurité, civiles et militaires, en période de crise, et toutes les autorités devaient alors se mettre sous ses ordres* »¹⁴⁵⁴. Hors les pouvoirs militaires qui leur échappaient, le parallèle peut donc être établi avec les préfets régionaux qui avaient tout pouvoir sur leur territoire, y compris sur les collectivités locales et leur personnel. Ils exerçaient leurs fonctions en période de crise, la situation de guerre en étant une majeure. Un décret de 1951¹⁴⁵⁵, quelque peu tardif, vint préciser les missions de ces inspecteurs. Il indique notamment que le corps des inspecteurs exerce, au nom du ministre et par délégation immédiate de celui-ci, le contrôle supérieur sur tous les personnels, services, établissements ou institutions, qui relèvent du ministre de l'intérieur, et qu'ils rendent compte individuellement directement à ce ministre.

C'est le régime de Vichy qui élabore, dans le cadre de la commission Dessus et de la DGEN¹⁴⁵⁶ un projet de villes satellites destiné à arrêter l'extension parisienne et à organiser le territoire à l'aube de la décentralisation industrielle¹⁴⁵⁷.

L'organisation régionale reste une référence générée par Vichy, mais de manière suprarégionale, ce régime a également œuvré tant à l'élaboration qu'à la continuation de concepts qui ont perduré après-guerre. Ainsi dans le domaine de la planification et de l'aménagement du territoire, Vichy s'est montré innovant. L'apport des technocrates s'est ici révélé efficace et positif et ce, en dehors de tout noir dessein idéologique : « *En matière de planification, la filiation entre l'entre-deux-guerres, la période vichyste et l'après-guerre est également particulièrement claire. Ainsi, les premiers essais de planification, de 1941 à 1945, influencent les pionniers de l'après-guerre, que ce soit au MRU [ministère de la reconstruction et de l'urbanisme] ou au CGP (commissariat général au plan). Les réflexions initiales sur une politique d'aménagement du territoire sont menées au sein de la délégation générale à l'équipement national (DGEN), chargée du plan d'équipement et de la coordination des questions d'urbanisme au ministère de l'Économie nationale de Vichy. En 1942, le secrétaire général de la DGEN, Henri Giraud, charge un groupe de géographes, d'historiens, d'économistes et d'industriels, dirigés par Gabriel Dessus, de mener une*

l'administration au ministère de l'intérieur, huit emplois d'inspecteur général en mission extraordinaire. Ces hauts fonctionnaires ont rang, prérogatives et traitement de préfet hors classe ».

¹⁴⁵⁴ Brian Chapman, *op. cit.*, p. 129.

¹⁴⁵⁵ Décret du 24 mai 1951 portant règlement d'administration publique modifiant le statut de l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur, JO du 26 mai 1951, pp. 5522-5524.

¹⁴⁵⁶ Délégation générale à l'équipement national.

¹⁴⁵⁷ Annie Fourcaut, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », Société française d'histoire urbaine, *Histoire urbaine*, 2006/3, n° 17, p. 12.

réflexion sur la “décongestion des centres industriels”. Les résultats, très influencés par la pensée planiste des années 1930 jettent les bases d’un aménagement conçu à trois différentes échelles d’analyse (locale, régionale et nationale) »¹⁴⁵⁸.

Par ailleurs, il faut se rappeler que le terme « *aménagement du territoire* » naît dans un rapport de Vichy en 1942¹⁴⁵⁹. Le concept est repris ensuite par la IV^e République et la V^e République. Le pouvoir local et le pouvoir national sont toujours aussi étroitement liés. Quand, dans les années 1960, de Gaulle lance les commissions de développement économique régional composées notamment d’élus, il instaure aussitôt les préfets de région, reprenant la terminologie vichyste dans l’appellation de ces grands administrateurs. La création des conseils régionaux suivra, après l’échec du référendum de 1969, avec dans un premier temps, l’établissement public régional en 1972.

Dans cette construction régionale, la continuité est forte. Le fait que la région/province imaginée par Vichy ne se soit pas concrétisée dans l’organisation du pays ne constitue pas un obstacle à la reprise de ce concept dans les années qui ont suivi la guerre. Rejetée dans l’immédiat après-guerre pour des raisons d’opportunité politique, la région s’est construite ensuite, dès la IV^e République, comme une entité administrative, à l’image de la région vichyste, formule initiale d’un découpage approprié en termes de gestion administrative. La Ve République continuera ce mouvement de construction régionale. Charles de Gaulle en fera un enjeu en 1969 lorsqu’il proposera, par référendum, une nouvelle organisation régionale et la réforme du Sénat¹⁴⁶⁰. On peut rappeler à ce propos que le titre 1^{er} du projet inscrivait l’existence des régions dans la constitution en qualité de collectivités territoriales, en modifiant l’article 72 comme suit : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les territoires d’outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi* ». L’échec de ce projet fut vraisemblablement lié à la procédure de la double question, celle concernant le Sénat faisant l’objet de règlements de comptes plus anciens entre de Gaulle et cette assemblée.

¹⁴⁵⁸ Romain Pasquier, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950- 1964) », *Revue française de science politique*, 53^e année, n°1, 2003, p. 108. C’est nous qui soulignons.

¹⁴⁵⁹ Voir *supra*.

¹⁴⁶⁰ La question posée était la suivante : « *Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple français par le président de la République et relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat ?* » ; on sait le résultat qui s’ensuit avec 52.41 % de non et la conséquence pour le chef de l’État qui met fin à ses fonctions le 28 avril 1969, au lendemain de la consultation.

Par la suite, la région sera d'abord un établissement public régional en 1972¹⁴⁶¹ puis elle deviendra, après une lente maturation, une collectivité à part entière avec la loi du 2 mars 1982¹⁴⁶².

L'organisation provinciale ne fut pas le seul objet de réflexion de la part du gouvernement de Vichy quant à son environnement territorial. Les communes et leur regroupement ainsi que l'intégration des collectivités locales dans un texte constitutionnel constituèrent également une partie de l'approche juridique de la dimension locale de l'État français.

Section 2. Les projets de réorganisation locale et le projet de Constitution : ébauches de démocratie locale

L'approche de l'organisation communale par le gouvernement de Vichy a été abrupte voire brutale. Elle a été rapide dans son application avec la loi du 16 novembre 1940¹⁴⁶³. Plus tôt encore, six décrets du 20 septembre 1940 suspendaient les conseils municipaux de Lyon, Marseille, Toulouse, Vienne, Montluçon et Montbeugny¹⁴⁶⁴. Paris fit l'objet d'une loi du 26 décembre 1940 afin de fixer à la capitale un régime provisoire. Malgré toute cette offensive, la commune, dans la période 1940-1944, n'est pas morte et enterrée dans les composantes du paysage administratif français. Elle suscite un débat qui interroge sa place au cœur de l'État français de même que ses possibilités de regroupement en matière d'intercommunalité (§ 1). Mais la question des collectivités locales ne s'arrête pas à ce débat. Le Conseil national, dans les conclusions de la commission chargée de l'étude de la Constitution, a intégré la dimension locale dans le texte constitutionnel en y inscrivant l'ensemble des collectivités dans un chapitre spécifique (§ 2).

¹⁴⁶¹ Loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *JO* du 9 juillet 1972, pp. 7176-7178.

¹⁴⁶² Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JO* du 3 mars 1982 ; dans les faits, la région devient véritablement une collectivité à part entière en 1986, avec les premières élections au suffrage universel.

¹⁴⁶³ Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075.

¹⁴⁶⁴ *JOEF* du 20 septembre 1940, pp. 5105-5106.

§ 1. Les tentatives de réforme municipale à Vichy : le projet Henri Sellier et les démarches en matière d'intercommunalité

Dans leur volonté de désarmer toute tentative d'opposition locale, les dirigeants de Vichy ont contraint les communes et les ont réduites juridiquement dans leur représentation et leur expression. Cependant, si ces collectivités apparaissaient figées d'un point de vue organique, les propositions ne manquaient pas pour proposer des transformations. Au mitan de la guerre, Henri Sellier échangea avec Marcel Déat sur les inflexions à mettre en œuvre pour dynamiser les communes et les remettre au cœur de l'organisation territoriale (A). Le regroupement de communes fit l'objet d'une loi qui devait le rationaliser selon les critères vichystes (B).

A. Le projet Henri Sellier : les termes du débat et sa résonance au cœur du pouvoir

Henri Sellier apparaît comme une des figures de l'entre-deux-guerres en matière d'organisation locale et d'intérêt pour l'articulation du pouvoir communal avec les forces politiques centrales. Son investissement dans les fonctions de maire de Suresnes de 1919 à 1941 et son mandat de sénateur¹⁴⁶⁵ l'ont prédisposé à une approche sociale et pragmatique de l'environnement local.

De ce fait, il ne s'agissait pas pour lui de pure théorie puisque l'intéressé s'était soucié depuis de nombreuses années de la gestion locale¹⁴⁶⁶. Henri Sellier montre également, à sa manière, qu'il n'est pas en phase avec la politique menée par le pouvoir quant à la façon dont celui-ci envisage le positionnement des collectivités locales dans le paysage français. Ce désaccord, trop évident, lui vaudra d'être déchu en mai 1941 de ses fonctions de maire de la ville de Suresnes par l'amiral Darlan, alors vice-président du Conseil des ministres. Son aura personnelle, ainsi que celle d'autres édiles de la banlieue parisienne, a vraisemblablement joué en sa défaveur, alors qu'il constituait un obstacle à la nouvelle politique locale voulue par le gouvernement de Vichy : « *D'autre part, la vie municipale de banlieue, ponctuée de luttes revendicatives arbitrées par les maires, a revêtu pendant tout l'entre-deux-guerres, un caractère plus politique. Que l'on songe entre autres au poids politique de certains maires : Auguste Mounié à Antony pour les radicaux, Henri Sellier à Suresnes et André Morizet à*

¹⁴⁶⁵ Il fut également ministre de la santé du 4 juin 1936 au 21 juin 1937.

¹⁴⁶⁶ Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la vie locale : *Les banlieues urbaines et la réorganisation administrative du département de la Seine*, Paris, M. Rivière, 1920, 107 p., *Union des villes et communes de France*, Paris, E. Leroux, 1921, 32 p., *Le programme municipal pour les élections de 1935*, Paris, Union des élus municipaux socialistes, 1935, 96 p.

Boulogne-Billancourt pour les socialistes SFIO ou Georges Marrane à Ivry-sur-Seine pour les communistes »¹⁴⁶⁷.

C'est par un échange épistolaire avec Marcel Déat¹⁴⁶⁸ que se noue la réflexion de Henri Sellier sur un projet de réforme municipale. Déat est l'auteur d'un éditorial dans le journal *L'Œuvre*¹⁴⁶⁹ dans lequel il expose ses vues¹⁴⁷⁰ sur la nécessité de « *remettre en place* » les « *maires qui ont fait leurs preuves quelle que soit leur origine politique* »¹⁴⁷¹. Étonnante proposition de la part d'un ultra-conservateur, voire extrémiste, qui ne mâchait pas ses mots quand il s'agissait de condamner les opposants au gouvernement de Vichy, mais également de ce même gouvernement qu'il jugeait trop tiède. Mais Marcel Déat a également le souci de retrouver un ordre local qu'il estime, à ce moment, peu stabilisé voire déstabilisé par les premières mesures vichystes. De ce fait, il souhaite « *que ces maires récupèrent les pouvoirs normaux qui étaient les leurs dans le cadre de la loi de 1884* »¹⁴⁷². Cette déclaration remet en cause, ni plus ni moins, la nouvelle architecture communale posée par la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux¹⁴⁷³. Est-ce pur opportunisme de la part de Déat, qui se rend compte que l'autorité a « *enlevé toute initiative aux magistrats municipaux* » alors que « *Seule la cellule communale résistait encore, à la veille de la guerre, seule elle a fonctionné pendant la débâcle et l'exode* »¹⁴⁷⁴. Ou utilise-t-il cette situation pour régler ses comptes avec la technocratie en place ? Il est vrai que Marcel Déat rappelle ici une évidence quant à la capacité qu'ont eue les collectivités à gérer le désordre et le chaos provoqués par l'exode, compensant en cela l'incapacité et l'incurie des administrations nationales et déconcentrées à prendre en charge les dysfonctionnements créés par les conséquences de la guerre.

Malgré tout, reconvoquer la loi de 1884 apparaît iconoclaste en cette année 1942. Iconoclaste mais lucide. Il s'agit de remettre en cause la mise sous tutelle des communes décidée par le nouveau pouvoir et de réinstaurer le suffrage universel pour

¹⁴⁶⁷ Michèle Rault, *op. cit.*, p. 422.

¹⁴⁶⁸ Marcel Déat (1894-1955), est un homme politique français, d'abord socialiste (il est député SFIO de 1926 à 1928 et de 1932 à 1936, ministre de l'Air en 1936) puis d'extrême droite. Il fonde en 1941 le Rassemblement national populaire, parti « socialiste et européen » favorable à l'occupant nazi. Il est ministre du Travail et de la Solidarité nationale du 16 mars au 19 août 1944.

¹⁴⁶⁹ *L'Œuvre* est un périodique français de la première moitié du XX^e siècle. Engagé à l'origine à gauche, le journal passe à la collaboration pendant l'Occupation. Marcel Déat en prend la direction le 5 juillet 1940 et l'engage alors dans la voie de la collaboration et de l'antisémitisme.

¹⁴⁷⁰ Marcel Déat, « Réformes urgentes », *L'Œuvre*, 16 avril 1942, cité in Renaud Payre, « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942. », *Genèses*, 41, 2000, Comment décrire les transactions, pp. 157-158.

¹⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 157.

¹⁴⁷² *Ibid.*

¹⁴⁷³ Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075.

¹⁴⁷⁴ Marcel Déat, « Réformes urgentes », *L'Œuvre*, 16 avril 1942, cité in Renaud Payre, « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942. », *Ibid.*

l'élection des conseils municipaux¹⁴⁷⁵, en tout cas pour les communes de plus de 2 000 habitants. Il est vrai que, à ce moment, Marcel Déat n'exerce pas de fonction ministérielle¹⁴⁷⁶ et que sa liberté de parole n'est donc pas bridée par une quelconque solidarité professionnelle. Dans cette période où il écrit dans de nombreux journaux, il se montre très critique envers l'équipe gouvernementale, sans doute déçu de n'avoir pas été choisi pour intégrer cette équipe. Mais dans le même temps, Marcel Déat fait preuve de lucidité au regard de la désagrégation du tissu local, générée par la nouvelle réglementation vichyste. Celle-ci permet la nomination de représentants locaux fidèles aux idées de Pétain et de la Révolution nationale mais elle entraîne la méfiance du milieu local dont une grande partie ne reconnaît pas la légitimité de ces nouveaux édiles. La prudence s'avérait parfois de mise pour ne pas bousculer un édifice communal fragilisé par le contexte ambiant. Cela est tellement vrai que, pour la banlieue parisienne, les instructions de Marcel Peyrouton, Ministre de l'Intérieur « *encouragent le maintien du plus grand nombre de maires au nom de la stabilité et de "l'apaisement" qu'impose le fonctionnement de l'administration communale* »¹⁴⁷⁷. Cette demande de stabilité et de continuité émane également de l'occupant allemand, lequel est en quête de structures locales en mesure de gérer tout le système organisationnel d'un pays en guerre (ravitaillement, recensements divers...) afin d'alléger les effectifs des troupes d'occupation dans ce domaine. Pour ce faire, il convient de rechercher l'efficacité de représentants locaux aguerris au travail de terrain : « *Le maintien de plusieurs maires socialistes [dans la banlieue parisienne] mérite explication. L'objectif initial du gouvernement de Vichy de ne pas les reconduire échoue après l'intervention des Allemands qui demandent le maintien de maires reconnus et expérimentés* »¹⁴⁷⁸. La volonté d'épuration municipale par le gouvernement de Vichy se heurte ainsi au principe de réalité que réussit à imposer l'occupant.

Dans son intervention, Marcel Déat va passer au crible non seulement le niveau communal mais également l'ensemble des collectivités avec les départements et les régions. L'article est relativement court (moins de deux pages), mais son auteur tire à boulets rouges sur l'organisation territoriale mise en place par Vichy alors même que lui-même représente une des composantes de ce nouveau pouvoir, il est vrai, d'une frange positionnée à l'extrême-droite. Dans le contexte de ces années, le ralliement politique n'exclut pas la lucidité. Et de la même manière dont les mouvements d'extrême-droite, voire fascistes, composaient une galerie très diversifiée dans les années d'avant-guerre, la représentation vichyste est éclatée en une myriade de courants. A Vichy, on peut critiquer Vichy, encore faut-il le faire de manière opportune.

¹⁴⁷⁵ Dans l'objectif d'annihiler toute opposition, ou rébellion locale, le texte relatif à l'organisation communale a vu le jour dès novembre 1940, cinq mois après l'installation du nouveau régime (voir note 1024).

¹⁴⁷⁶ Marcel Déat fut ministre du Travail et de la Solidarité Nationale du 16 mars au 19 août 1944.

¹⁴⁷⁷ Michèle Rault, *op.cit.*, p. 422.

¹⁴⁷⁸ *Ibid.* p. 424.

Ces dissensions entre Déat et Laval ont été observées et relevées par Henry Rouso : « *Son ennemi de toujours [de Pierre Laval], Marcel Déat* »¹⁴⁷⁹. Cette aversion est réitérée lorsque le gouvernement en exil est installé à Sigmaringen : « *Déat, toujours sûr de lui, rappelle sa constante méfiance à l'égard de Pétain, de Laval, de Vichy* »¹⁴⁸⁰.

Henri Sellier va s'emparer de cette « dissidence » orchestrée par Déat, autant pour se réhabiliter en qualité d' élu local que pour développer et valoriser ses idées et ses projets relatifs au monde local.

Marcel Déat est vent debout quant aux pouvoirs attribués aux préfets qui, en définitive, par une tutelle sans nuances, auront « *enlevé toute initiative aux magistrats municipaux* »¹⁴⁸¹. Il convient donc de réinstaurer « *une remise en ordre intelligente* »¹⁴⁸² et notamment pour que les édiles municipaux puissent agir comme « *les auxiliaires indispensables d'une répartition des denrées et des produits* »¹⁴⁸³. Dans cette France où une des priorités consiste à nourrir les populations et organiser le ravitaillement, les représentants des municipalités, par le lien de proximité avec les populations, sont les plus à même d'assurer cette tâche.

Cependant, Marcel Déat, même s'il se veut critique des options choisies par le gouvernement de Vichy, ne franchit pas le pas ultime consistant à demander la réinstauration du suffrage universel. Il préfère moduler son point de vue et temporiser en précisant que « *Nous discuterons plus tard sur les moyens de désignation, de renouvellement ou d'élection des conseils municipaux et généraux* »¹⁴⁸⁴.

L'ambiguïté des propositions de Déat intervient ici. Comment, en effet, désolidariser l'idée de démocratie locale générée de fait par le suffrage universel avec les possibilités d'initiative induites alors qu'une désignation/nomination des édiles ne peut que restreindre le champ d'action des personnels mis en place. Par définition, la nomination va contraindre les intéressés à agir dans la seule zone laissée vacante par le niveau hiérarchique supérieur, à savoir un champ d'action établi par défaut. Eu égard à ce dispositif, comment peut-on imaginer que le champ local puisse retrouver des modalités d'intervention qui ne soient pas, par avance, stériles.

Compte tenu des orientations proposées par Déat, Henri Sellier, dans la lettre qu'il lui envoie en date du 16 avril 1942, va exposer ses idées en matière de décentralisation. Mais pour lui, ce terme ne recouvre pas seulement une modalité organisationnelle, il est la condition *sine qua none* et générique pour jeter les bases de reconstruction d'un pays, d'un État malmené dont les structures essentielles ont été fragilisées : « *Le pays*

¹⁴⁷⁹ Henry Rouso, *Pétain et la fin de la collaboration, Sigmaringen 1944-1945*, Editions Complexe, 1984, p. 75.

¹⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 89.

¹⁴⁸¹ Marcel Déat, « Réformes urgentes », *L'Œuvre*, 16 avril 1942, cité in Renaud Payre, « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942. », *op. cit.*, p. 158.

¹⁴⁸² *Ibid.*

¹⁴⁸³ *Ibid.*

¹⁴⁸⁴ *Ibid.*

ne se relèvera que si on réussit à développer d'une façon intensive les initiatives locales, qui étaient déjà bien insuffisantes avant guerre »¹⁴⁸⁵.

Les collectivités, à commencer par les communes, doivent constituer le ciment institutionnel sur lequel l'architecture de l'État doit s'appuyer pour composer une structure forte et cohérente. Pour illustrer sa théorie, Henri Sellier rappelle, comme Déat, le rôle essentiel joué par les communes au moment de la défaite militaire : « *En juin 1940, au moment de notre défaite, si la fonction municipale avait été ce qu'en ont fait depuis les gens de Vichy, si elle n'avait pas été, contrairement à ce qu'elle est à l'heure actuelle, douée d'autorité morale et compétente, notre pays tout entier aurait sombré dans l'anarchie* »¹⁴⁸⁶. Henri Sellier porte le fer directement sur les dérives autoritaristes de Vichy et rend hommage, de ce fait, à la force et à la solidité des structures locales de la IIIe République qui ont su s'adapter dans un contexte national et international qu'on peut qualifier de compliqué. Les collectivités ont fait leurs preuves, il faut donc leur laisser l'autonomie institutionnelle nécessaire pour qu'elles puissent faire preuve d'initiatives. Pour ce faire, il importe « *de refaire la vie communale [...] en rendant à la commune, les prérogatives municipales* »¹⁴⁸⁷. Tout semble simple avec ce précepte mais l'élu local qu'est Henri Sellier a l'air d'oublier la typologie du régime en place. Certes, il intègre le concept de la Révolution nationale dans l'ensemble de sa réflexion, mais n'est-ce pas par opportunité ? Déchu de ses fonctions de maire de Suresnes, qu'il a exercées de 1919 à 1941, il n'est plus en fonction à ce moment, suite à l'intervention de l'amiral Darlan.

En revanche, la constante de son intervention se porte sur la commune, collectivité et cellule de base d'un ensemble construit comme ce qu'il considère un édifice abouti, dont la solidité sera le gage d'une construction locale arrivée à maturité : « *Celle-ci [la commune] par définition, constitue une véritable communauté, un communisme élémentaire. C'est ce lien qu'il faut renforcer, en faisant de la commune, par conséquent de la vie locale, le noyau de toutes les activités organiques et solidaires* »¹⁴⁸⁸. La vie locale, ainsi que l'identifie Henri Sellier, constitue donc le noyau dur de l'organisation administrative, et sa répercussion aux niveaux supérieurs et donc national, ne peut qu'augurer d'un bon fonctionnement si tant est que la vie communale s'est élaborée de manière rigoureuse. Mais il fallait avoir du souffle ou faire preuve d'une certaine dose d'inconscience pour oser évoquer « un communisme élémentaire » dans une lettre adressée à Marcel Déat, pourfendeur des supposés responsables de la défaite dont notoirement les communistes et ce dans une France gangrenée par l'idéologie vichyste. Le terme ne portait certainement pas sur l'idéologie communiste dans l'esprit

¹⁴⁸⁵ Lettre du 16 avril 1942 envoyée à Marcel Déat, intitulée "Sur la Réforme Municipale", cité in Renaud Payre, « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942. », *op. cit.*, p. 160.

¹⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 161.

¹⁴⁸⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸⁸ *Ibid.*

de Sellier mais il apparaît plutôt mal choisi dans le contexte de séduction intellectuelle qui constitue l'arrière-fond de sa lettre.

Il n'empêche, le projet de Sellier est défini de manière précise : l'État ne pourra se reconstruire, et se relégitimer comme structure étatique qu'à partir du moment où la commune sera réhabilitée en la laissant exercer pleinement ses prérogatives de collectivité. Idée « révolutionnaire », mais qui s'inscrit dans la Révolution prônée alors par Pétain et son entourage. Ceux-ci, séduits par les idées de Maurras, veulent voir émerger le pays réel qu'il convient de privilégier aux dépens du pays légal, l'État et ses ramifications, qu'il importe de réduire dans ses représentations. On sait que cette projection resta à l'état de théorie, et que le gouvernement de Vichy fut à l'exact opposé, les collectivités locales étant réduites à des coquilles vides alors que l'État, par ses dimensions tentaculaires, étouffait toute initiative locale.

Le projet Sellier consistait à réactiver une dynamique communale en repartant sur des bases nouvelles dans l'organisation territoriale. Le regroupement de communes s'intégrait dans ce champ d'investigations mais le gouvernement de Vichy a pris l'initiative de remodeler le schéma existant, peu étoffé dans ce domaine spécifique.

B. Intercommunalité et fusion des communes : la recherche d'une rationalisation

Le regroupement de communes n'est pas une idée nouvelle dans le champ local et la réflexion sur l'organisation territoriale. Le nombre très important de communes a posé problème dès le XIXe siècle : « *Le grand morcellement des communes, obstacle à la décentralisation administrative, peut être corrigé par un regroupement cantonal* »¹⁴⁸⁹. Avant 1940, la réglementation en matière intercommunale se fondait sur les dispositions de la loi du 5 avril 1884 et notamment les articles 116 à 119 qui prévoient des conférences intercommunales et les articles 161 à 163 qui définissent le mode d'intervention des commissions syndicales gérant les biens et droits indivis.

Outre ces dispositions figurant dans la loi de 1884, la IIIe République fut à l'origine de la première loi spécifique en matière d'intercommunalité : la loi du 22 mars 1890¹⁴⁹⁰ créant le syndicat de communes. Il ne s'agit pas d'une production juridique autonome puisque les dispositions de cette loi s'ajoutent à la loi de 1884 pour en constituer un

¹⁴⁸⁹ Odilon Barrot, 17 mai 1848, rapport sur le projet de Constitution, cité in Marie-Vic Ozouf-Marignier, « Les dimensions du département, la permanence d'un débat », in Gérard Chianéa, Robert Chagny et Jean-William Dereymez, « Le département, hier, aujourd'hui demain, de la province à la région, de la centralisation à la décentralisation », Grenoble, PUG, 1994, p. 199-207., cité in Nicolas Verdier, *op. cit.*, p. 22.

¹⁴⁹⁰ Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats des communes, *JO* du 27 mars 1890, pp. 1689-1690.

titre VIII. Mais ce texte représente une pierre fondatrice et en tout cas fondamentale dans la mise en place de l'intercommunalité sur le territoire français.

Les chiffres montrent que, avant-guerre, la vie locale est irriguée par les syndicats intercommunaux : « *Il y avait en 1937, 2 168 syndicats intercommunaux, et sur les 38 009 communes françaises, 24 054 soit 63 %, participaient à un syndicat au moins. [...] La caractéristique la plus frappante de cette organisation est la proportion très élevée de communes rurales* »¹⁴⁹¹.

Dès le mois de décembre 1940, le régime de Vichy s'est penché sur la thématique de l'intercommunalité, et ce par le biais de la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution¹⁴⁹². En effet, avec cette loi, l'article 8 intitulé *Administration intercommunale* autorise un regroupement de communes pour l'organisation de services spécifiques dans les petites communes : « *Dans tous les cas où la coordination des travaux et des services de sécurité, d'hygiène, d'équipement et d'aménagement des communes de 1 000 habitants et au-dessous sera susceptible de permettre une meilleure exécution desdits travaux et services, il sera institué, soit à la demande des maires intéressés, soit sur la proposition du préfet, par arrêté du ministre secrétaire d'État à l'intérieur, un organisme de coordination* ». Cette recherche de rationalité administrative se retrouve également dans les textes relatifs aux octrois, que le gouvernement de Vichy finira par abolir en 1943¹⁴⁹³. Mais en cette année 1941, ce système des octrois est toujours en vigueur et la loi du 30 janvier 1941¹⁴⁹⁴ vient le réorganiser. Le regroupement de communes est évoqué dans l'article 14 : « *Par décret pris [...] pourront être constitués des syndicats de communes pour la perception des droits d'octroi dans les communes qui font partie d'une même agglomération* ».

En 1942, la réflexion relative à l'organisation territoriale n'est pas suspendue par les épreuves traversées par la France. Certes, les collectivités territoriales ont été malmenées dès juillet 1940 par le gouvernement de Vichy qui a raboté toutes les aspérités juridiques des communes et des départements susceptibles de lui porter préjudice par des possibilités d'opposition potentielle, en supprimant notamment ce qui créait l'essence de leur légitimité, à savoir le suffrage universel. Mais ceci n'empêche pas d'aborder ce sujet parmi les cercles du pouvoir. Ainsi en est-il de Marcel Déat qui s'exprime comme suit en avril 1942 : « *Le regroupement de communes, les fédérations de provinces-les départements-doivent être pourvus d'une organisation techniquement qualifiée. Il y a tout à faire dans ce domaine* »¹⁴⁹⁵. Le gouvernement

¹⁴⁹¹ Brian Chapman, *op. cit.*, p. 54.

¹⁴⁹² Loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie, *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6075.

¹⁴⁹³ Loi du 2 juillet 1943 portant suppression de l'octroi de la Ville de Paris et de l'octroi intercommunal de la région parisienne, *JOEF* du 3 juillet 1943, pp. 1793-1794.

¹⁴⁹⁴ Loi du 30 janvier 1941 portant réforme des octrois, *JOEF* du 8 février 1941, pp. 620-621.

¹⁴⁹⁵ Marcel Déat, « Réformes urgentes », *L'Œuvre*, 16 avril 1942, cité in Renaud Payre, « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942. », *op. cit.*, p. 162.

était-il à l'écoute de cette réflexion ? Une intervention législative se concrétisa avec la loi du 28 février 1942¹⁴⁹⁶.

Cette loi met fin au terme de « *syndicat de communes* » qu'elle remplace par le terme d'« *association de communes* ». Le gouvernement de Vichy souhaitait en effet un vocable moins marqué dans sa terminologie. Cette orientation sémantique se traduit comme suit dans l'article 10 de la loi : « *Les associations de communes antérieurement dénommées syndicats de communes [...]* ». Ce changement d'appellation n'est pas innocent car le vocable de « syndicat » ne pouvait apparaître dans les textes vichystes, eu égard à l'orientation idéologique en vigueur qui ne pouvait laisser de place à des instances représentatives, même et peut-être surtout pour des collectivités locales dont le régime de Vichy se défiait, au regard de la force d'opposition qu'elles pouvaient potentiellement constituer. Mais cette re-nomination est surtout porteuse de l'inflexion que Vichy a voulu donner à l'organisation intercommunale : « *La fin de la IIIe République, gouvernée par la recherche de la contraction des dépenses publiques suite à la crise des finances locales, ainsi que le régime de Vichy, qui mettra un terme aux syndicats de communes pour y substituer des "associations de communes", vont témoigner d'un premier enrayement des logiques du syndicat de communes* »¹⁴⁹⁷.

Le nouveau texte abroge le principe de l'adhésion volontaire d'une commune à un groupement intercommunal, selon les dispositions de l'article 12 : « *La constitution d'une association soit entre des communes d'un même département, soit entre des communes de départements différents, peut être rendue obligatoire*¹⁴⁹⁸, après consultation des conseils municipaux intéressés, par décret en conseil d'État pris sur le rapport du secrétaire d'État à l'intérieur [...] compte tenu des intérêts respectifs des diverses collectivités ainsi que des conditions géographiques et économiques ». Ce texte vient couronner un système où il est mis fin à l'autonomie communale. La déconcentration, à pied d'œuvre dans ces années, est désormais l'expression du pouvoir dans toutes les ramifications locales, qui peut rendre obligatoire l'intégration d'une municipalité dans ces nouvelles associations de communes : « *désormais, l'autorité de tutelle aura à sa disposition le moyen de briser les égoïsmes locaux qui s'opposerait à l'intervention des mesures générales* »¹⁴⁹⁹.

¹⁴⁹⁶ Loi du 28 février 1942 portant simplification et coordination de l'administration départementale et municipale, JOEF du 11 avril 1942, pp. 1366-1368.

¹⁴⁹⁷ Arnaud Duranthon, « Le déclin du syndicat de communes ou l'effacement contraint du modèle de la subsidiarité intercommunale », École nationale d'administration, *Revue française d'administration publique*, 2019/4, n° 172, p. 909.

¹⁴⁹⁸ C'est nous qui soulignons.

¹⁴⁹⁹ Circulaire n° 104 AD 8 du 18 mai 1942, cité in Emmanuel Bellanger, « Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970) », in Rémy Le Saout (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, 2012, p. 218.

Ce texte de 1942 a surtout comme ambition de rationaliser l'organisation territoriale dans le domaine de l'intercommunalité avec l'objectif de rendre les communes et leurs regroupements aptes à servir de reflets fidèles au gouvernement de Vichy. Pour ce faire, l'article 32 institue « *au chef-lieu de chaque département un comité de coordination des services municipaux et départementaux* ». Ce comité, présidé par le préfet¹⁵⁰⁰, a en charge de « *préparer la constitution d'associations de communes, facultatives ou le cas échéant, obligatoires* », « *d'étudier la réorganisation des services publics* », et enfin de « *signaler tous les cas où des suppressions de communes lui paraissent devoir intervenir* ». Ces modalités d'intervention ont été relevées par Thibault Lenfant : « *La loi du 28 février 1942 marqua une parenthèse autoritaire, en prévoyant la suppression, à l'initiative d'un comité départemental dédié, des communes de "trop faible population" ou disposant de "ressources insuffisantes"* »¹⁵⁰¹.

Les communes, par leur multiplicité, constituent toujours un danger potentiel pour l'État français par l'assise locale qu'elles représentent ainsi que par le lien social qu'elles sont à même de tisser avec la population. Réduire leur nombre constitue, sous couvert de rationalité administrative, un moyen pour arriver à contrôler de manière plus étroite une organisation communale qui reste un foyer d'autonomie malgré l'ensemble des textes ayant restreint leurs possibilités d'initiative. Dans une coïncidence troublante, certains auteurs ont pu déceler dans l'approche vichyste de l'intercommunalité la volonté de se calquer sur l'exemple allemand : « *Le modèle du régime de Vichy, issu de la loi du 28 février 1942 et d'après lequel les communes pouvaient être intégrées de force à une association de communes, a même pu être interprété par certains auteurs comme la volonté d'aligner les communes françaises "sur le modèle du Kreis allemand"* »¹⁵⁰².

Dans le but de contrer ce morcellement communal, et de manière afférente cette opposition potentielle, le regroupement de communes pourra aller jusqu'à une absorption totale des services publics des communes concernées : « *L'association de communes, contribuerait à résoudre le problème des trop petites communes : "Le procédé est des plus souples, poursuit l'instruction¹⁵⁰³, puisqu'il permet de grouper un, plusieurs ou la totalité des services publics des communes intéressées : entre la commune indépendante et la commune dont la personnalité est presque entièrement absorbée par celle de l'association, toutes les nuances intermédiaires peuvent se retrouver"* »¹⁵⁰⁴. De ce fait, Vichy se donne le droit de pratiquer une fusion des

¹⁵⁰⁰ Outre le préfet, le comité comprend pour la représentation des collectivités locales, trois maires désignés par le préfet, mais aucun représentant du département ne figure parmi les membres de ce comité.

¹⁵⁰¹ Thibault Lenfant, *La commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes*, thèse pour le doctorat en droit public, 2018, Université Paris 1, Panthéon Sorbonne, p. 25.

¹⁵⁰² Arnaud Duranthon, *op. cit.*, p. 909, en citant Maurice Bourjol, (1995), «La réforme des collectivités territoriales françaises en quête de légitimité», *Flux*, n° 20, p. 5.

¹⁵⁰³ Instruction ministérielle du 28 mai 1942, cité in Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 173.

¹⁵⁰⁴ *Ibid.*, p. 174.

communes, contre leur gré s'il le faut, parachevant ainsi l'ordre local dessiné dès les premiers temps du régime.

Cette organisation intercommunale trouve un écho dans le texte ultérieur de 1943 relatif à la fonction publique communale¹⁵⁰⁵. En effet, ce texte rattache expressément les agents publics exerçant dans une intercommunalité à cette fonction publique, conformément aux dispositions de son article 10 : « *Lorsqu'une association de communes aura été constituée dans les conditions prévues par la loi du 5 avril 1884, modifiée par la loi du 28 février 1942, en vue de la création et de l'organisation d'un cadre administratif intercommunal, les dispositions de la présente loi relatives aux communes s'appliquent à ladite association* ». Le schéma organisationnel est calqué sur celui de la commune puisque c'est le président de l'association de communes qui est investi, comme le maire pour les agents de la commune, des pouvoirs de gestion vis-à-vis du personnel intercommunal. De même, l'article 10 précise encore : « *Les pouvoirs du conseil municipal sont dévolus au comité de l'association* ». Enfin, selon les dispositions de l'article 11, la constitution d'une association de communes permet de recourir aux services d'un secrétaire de mairie commun lorsqu'il n'existe aucun cadre administratif organisé.

Mais cette loi du 28 février 1942 ne connut qu'un succès très mitigé eu égard à la période de guerre qui ne permit pas une application dynamique des principales dispositions en jeu. Malgré tout, ce texte reste significatif de la manière dont Vichy souhaitait réorganiser l'environnement local et l'orientation donnée pour configurer l'intercommunalité de manière unilatérale.

La réflexion sur les communes ne constitue qu'une étape dans le cheminement doctrinal de Vichy quant à l'appréhension de la place des collectivités dans un environnement territorial quelque peu malmené. Allant au-delà de la IIIe République qui n'a envisagé le niveau juridique des collectivités que sous forme de lois ou de décrets en s'arrêtant aux portes de la loi suprême, Vichy franchit le pas en les faisant figurer dans le projet constitutionnel.

§ 2. Le projet de constitution 1943-1944 : une doctrine autoritaire teintée de démocratie

Constitution et collectivités locales mènent tantôt des chemins séparés, tantôt des chemins mêlés. Vichy a tracé un chemin dont se sont emparés et inspirés les régimes qui ont suivi. D'une part, le projet constitutionnel de Vichy montre une orientation

¹⁵⁰⁵ Loi du 9 septembre 1943 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de la commune, *JOEF* des 13-14 septembre 1943, pp. 2414-2415.

autoritaire avec prédominance du pouvoir exécutif, ce dont se souviendront les juristes à l'origine de la Constitution de la Ve République (A). D'autre part, dans cette droite ligne, et le principe de continuité s'exprime dès lors de manière ouverte, la constitutionnalisation des collectivités, projet sous Vichy, devient réalité juridique sous la IVe République et plus tard la Ve République (B).

A. La doctrine constitutionnelle de Vichy : une source de la constitution de 1958

L'armature constitutionnelle de Vichy s'est élaborée par une rupture brutale avec la IIIe République mais également avec un système hérité de la Révolution de 1789. Mais il importe de noter que ce choix n'est dicté que par des initiatives internes et non par une quelconque pression de l'occupant : « *Les clauses de l'armistice n'exigeaient pas de la France un changement de constitution : les nazis ne souhaitaient pas du tout voir les Français imiter leur renouveau national* »¹⁵⁰⁶. Le point de rupture se joue le 10 juillet 1940 lorsque l'Assemblée vote les pleins pouvoirs à Philippe Pétain¹⁵⁰⁷. Au début de son mandat, ce dernier précise sa pensée en matière d'organisation de l'État : « *La Constitution sera l'expression juridique de la Révolution déjà commencée dans les faits, car les institutions ne valent que par l'esprit qui les anime* »¹⁵⁰⁸. Cette orientation « révolutionnaire » sera clairement marquée dans les premières moutures mais se révélera édulcorée de son penchant autoritaire dans la dernière version de 1944.

Le 30 janvier 1944, le maréchal Philippe Pétain signe en application de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, un projet de constitution qui n'a jamais été promulgué. Rappelons que la loi initiale du 10 juillet précitée indiquait que « *L'Assemblée nationale donne tout pouvoir au gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du maréchal Pétain, à l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes une nouvelle constitution de l'État français. Cette constitution devra garantir les droits du travail, de la famille et de la patrie. Elle sera ratifiée par la Nation et appliquée par les Assemblées qu'elle aura créées* ». L'Histoire de France a connu déjà sa journée des Dupes en 1630¹⁵⁰⁹. Ce 10 juillet pourra en être aussi une illustration. Les premiers dupes seront les parlementaires qui ont voté cette loi à une écrasante majorité et qui ont cru aux promesses d'un Pierre Laval, habile tacticien de l'univers politique qui a su proposer un texte dont il tirera avantage puisqu'il sera le premier vice-président du Conseil des ministres du 12 juillet au 13 décembre 1940. Mais c'est surtout le peuple

¹⁵⁰⁶ Robert O. Paxton, Edition 1997, *op.cit.*, p. 35.

¹⁵⁰⁷ Loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, *JOEF* du 11 juillet 1940, p. 4513.

¹⁵⁰⁸ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message au peuple français du 11 octobre 1940, p. 68.

¹⁵⁰⁹ La journée des Dupes désigne les événements des dimanche 10 et lundi 11 novembre 1630 au cours desquels le roi de France Louis XIII réitère, contre toute attente, sa confiance à son ministre Richelieu, élimine ses adversaires politiques et contraint la reine-mère Marie de Médicis à l'exil. Cité in Universalis.fr.

français qui a été trompé car il ne sera jamais consulté sur un quelconque projet de constitution. Pétain va peu à peu construire le nouveau régime avec 12 actes constitutionnels (et leurs ajouts tel l'acte n°4 qui sera décliné jusqu'au quinquies) couvrant la période 1940-1942.

Cette loi du 10 juillet 1940 conférait uniquement un pouvoir constituant au gouvernement installé, à savoir au président du Conseil. Mais ce pouvoir ne sera mis à profit que fort tard dans l'évolution du régime. On le sait, aucune constitution ne sera promulguée car Philippe Pétain la conditionnait à la libération du territoire métropolitain de l'occupation allemande : « *J'ai le devoir de préparer pour le jour où la France redeviendra libre, une constitution nouvelle dont les principes sont déjà admis* »¹⁵¹⁰. Il réitérera son propos dix mois plus tard : « *Cette Constitution sera bientôt prête, mais elle ne peut être datée que de Paris et ne sera promulguée qu'au lendemain de la libération du territoire* »¹⁵¹¹. Devant le Conseil national, Pétain s'était exprimé le 8 juillet 1941 lors de la séance d'ouverture de la session chargée de faire des propositions en matière constitutionnelle : « *Le régime électoral, représentatif majoritaire, parlementaire qui vient d'être détruit par la défaite était condamné depuis longtemps par l'évolution générale et accélérée des esprits et des faits dans la plupart des pays d'Europe, et par l'impossibilité démontrée de se réformer. [...] J'ai dit à maintes reprises, que l'État issu de la Révolution nationale devait être autoritaire et hiérarchique* »¹⁵¹². Et effectivement, au vu du mode de gestion en vigueur sur la période 1940-1944, l'exercice de l'autorité de l'État sera fondé sur l'autoritarisme et le principe hiérarchique. Cette manière de pratiquer n'étonne pas Jean-Pierre Le Crom : « *Il est clair que le droit constitutionnel et une partie importante du droit pénal, tout ce qu'on rassemble aujourd'hui sous l'expression "libertés publiques" ont été touchés de plein fouet par l'autoritarisme liberticide de Vichy* »¹⁵¹³.

Ce projet de constitution proposé en 1944 est un document juridique constitué de six titres qui détaillent la fonction gouvernementale, la fonction législative, le Congrès national, la fonction juridictionnelle, les conseils municipaux, départementaux et provinciaux et enfin le gouvernement de l'Empire. Dans ce texte, le chef de l'État, élu par le Congrès, dispose de pouvoirs importants et il est rééligible. Il peut exercer un droit de dissolution de la chambre des députés. Le mandat des députés est de six ans alors que les sénateurs sont élus pour neuf ans et renouvelables par tiers.

Au regard d'une histoire récente, dans celle qui précède Vichy, les observateurs et analystes de la chose publique ont pu noter la fragilité d'une République soumise par

¹⁵¹⁰ Philippe Pétain, *op.cit.*, Discours du 19 mars 1941 à Grenoble, p. 86.

¹⁵¹¹ *Ibid.*, Message du jour de l'an 1^{er} janvier 1942, p. 68.

¹⁵¹² Discours du Maréchal Pétain au début de la séance d'ouverture de la session du Conseil National du 8 juillet 1941, cité in Jean-Claude Barbas, *op. cit.*, p. 148 et p. 152.

¹⁵¹³ Jean-Pierre Le Crom, « Droit de Vichy ou Droit sous Vichy ? Sur l'historiographie de la production du droit en France pendant la Deuxième Guerre mondiale », *op. cit.*, p. 9.

trop à la succession des gouvernements au gré des majorités des deux Chambres : « *L'attitude des constitutionnalistes dans ces années [les années 1930] n'explique pas nécessairement celle des années de la France de Vichy, néanmoins il est possible de noter chez certains auteurs le constat d'une crise de l'État et de la nécessité d'un renforcement de l'exécutif, que le régime de Vichy saura mettre à profit* »¹⁵¹⁴. Il est vrai que pour « *renforcer l'exécutif* », Vichy se trouvait dans une pente naturelle compte tenu des forces conservatrices qui composaient l'entourage de Pétain. A cet égard, il convient de noter que, sur la fin de la IIIe République, les gouvernements, et notamment celui d'Edouard Daladier¹⁵¹⁵, géraient leur politique par la procédure des décrets-lois, favorisant par là une prépondérance du pouvoir exécutif. La reprise en main de l'organisation administrative du territoire se fera donc dans un sillon historiquement pré-tracé : « *En 1940, la volonté des acteurs politiques, avec le gouvernement de Vichy, est de doter la France d'un État autoritaire. La doctrine va rejoindre cette idée et, par ses écrits, tenter de systématiser les questionnements constitutionnels qui se posent au gouvernement* »¹⁵¹⁶.

Michèle Cointet a relevé ce parallèle sur lequel on ne peut manquer de s'interroger : « *La Constitution de 1958 présente de troublantes ressemblances, qui ont frappé l'observateur américain Nicolas Wahl*¹⁵¹⁷, *avec la dernière version de la Constitution pétainiste autoritaire mais républicaine de 1944* »¹⁵¹⁸. En effet, les similitudes sont nombreuses entre les deux textes. Peut-on s'en étonner à partir du moment où leur élaboration puise sa source dans l'exécration partagée de la IIIe République et de son système d'assemblée, régime honni tant par les hommes au pouvoir à Vichy que par les partisans du gaullisme qui ne voyaient dans la IVe République qu'une répétition clonée de celle d'avant-guerre.

Dans chacun des deux textes, priorité est donnée à l'exécutif sur la fonction législative. Celui de 1944 fait figurer dans une partie intitulée « Titre préliminaire » un préambule constitué de 10 articles que Pétain a souhaité identifier comme les principes fondamentaux de la République. Dans un esprit vengeur d'effacement des valeurs républicaines, Pétain ne veut ni plus ni moins qu'éradiquer la source révolutionnaire initiale qui avait institué la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen comme la référence en matière de libertés. Ainsi l'article 2 du texte de 1944 dispose que « *Les citoyens sont égaux devant la loi* ». On ne peut être plus explicite par rapport au libellé de l'article 1^{er} du texte de 1789 : « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* ». En effet, il convient de rappeler que le régime de Vichy a pratiqué la

¹⁵¹⁴ Louis Terracol, *op. cit.*, p. 296., en citant Gilles Sicart, *La doctrine publiciste française à l'épreuve des années 1930*, Th. Paris, Cujas, 2000.

¹⁵¹⁵ Il fut, entre autres, président du Conseil des ministres du 10 avril 1938 au 20 mars 1940.

¹⁵¹⁶ Louis Terracol, *op. cit.* p. 303.

¹⁵¹⁷ Nicholas Wahl, « Aux origines de la nouvelle Constitution », *Revue française de science politique*, 9^e année, n°1, 1959, pp. 30-66.

¹⁵¹⁸ Michèle Cointet, *Nouvelle histoire de Vichy, op. cit.*, p. 12.

discrimination selon que les personnes étaient nées, ou non, de nationalité française. Ce même gouvernement, dans cette optique de discrimination, a promulgué un texte autorisant la déchéance de nationalité pour les personnes naturalisées françaises, et ce avec effet rétroactif de 1927¹⁵¹⁹.

Cependant, faute de trouver un contexte favorable, le projet de constitution de 1944 se révéla un projet mort-né. Dans la volonté de se démarquer de Laval et de sa politique ouvertement collaborationniste, Pétain veut montrer un semblant d'ouverture démocratique, d'autant plus que l'évolution sur le plan militaire est en nette défaveur de l'occupant allemand. Mais l'objectif du chef de l'État français englobe également la France libre et ses représentants qu'il souhaite gagner de vitesse dans l'élaboration et la présentation d'un texte constitutionnel : « *En effet, en vertu de la Loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, Pétain s'était engagé à établir une nouvelle constitution de l'État français garantissant "les droits du Travail, de la Famille et de la Patrie". En respectant ses engagements il pourra court-circuiter la Constituante d'Alger* »¹⁵²⁰. Pétain, manquant de lucidité politique, croit toujours pouvoir jouer un rôle sur le plan international mais les événements ultérieurs lui infligeront un démenti cinglant. Il est vrai que le chef de l'État a cru se garantir d'une vertu démocratique retrouvée puisqu'il signe le 11 novembre 1943 l'acte constitutionnel n°4 sexties¹⁵²¹ qui réhabilite le Parlement en lui donnant mission de préparer une nouvelle Constitution : « *Dans le cas où nous viendrions à décéder avant d'avoir pu faire ratifier par la Nation la nouvelle Constitution de l'État français dont la promulgation par un ou plusieurs actes a été prévue par la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, le pouvoir constituant mentionné par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 fera retour au Sénat et à la Chambre des députés actuellement prorogés, dont la réunion constitue l'Assemblée nationale* ». Ce sursaut démocratique, fruit d'un calcul politique censé redorer l'aura ternie du chef de l'État, ne saurait faire illusion dans le contexte ambiant. L'approche juridique du général de Gaulle est radicalement différente : « *La vertu d'une Constitution consiste en ceci qu'elle procède de la volonté du peuple et qu'elle répond aux conditions dans lesquelles doit vivre l'État* »¹⁵²². En ce sens, et au crible de cette analyse, le projet de Constitution de Pétain n'aurait pu passer les étapes

¹⁵¹⁹ Loi du 22 juillet 1940 relative à la révision des naturalisations, JOEF du 23 juillet 1940, p. 4567.

¹⁵²⁰ Henry Rousso, *Pétain et la fin de la collaboration, Sigmaringen 1944-1945*, op. cit., p. 72.

¹⁵²¹ Acte constitutionnel n°4 sexties du 11 novembre 1943 relatif à la succession du chef de l'État ; ce texte ne sera pas publié au journal officiel, du fait de la censure de l'occupant allemand. De ce fait, les dispositions de ce texte ne seront pas appliquées et Ribbentrop, ministre des affaires étrangères du Troisième Reich de 1938 à 1945, le justifiera comme suit, dans une lettre du 29 novembre 1943 : « *La politique de la direction suprême de l'État français à Vichy s'est engagée dans une voie que le gouvernement du Reich ne saurait approuver et qu'il n'est pas disposé à accepter dans l'avenir en tant que puissance occupante, vu sa responsabilité pour le maintien du calme et de l'ordre publics en France* ». Ce document est publié dans l'ouvrage de Walter Stucki, op. cit, pp. 230-236 (l'extrait cité figure à la page 234).

¹⁵²² Charles de Gaulle, *Discours et messages, Pendant la guerre 1940-1946*, Discours prononcé à l'Assemblée consultative le 29 juillet 1945, op. cit., p. 631.

indispensables à sa validation. Mais si les idées développées dans ce projet n'ont pas été appliquées, elles ont laissé des traces dans l'histoire constitutionnelle du pays.

Ainsi, dans le « Titre préliminaire » du projet Pétain de 1944, l'organisation administrative locale fait partie des points d'ancrage de cette nouvelle constitution dans son article 8 : « *Les communes, les départements et les provinces sont administrés sous la tutelle de l'État, par des autorités qui leur sont propres, assistés de conseils* ». Ni les termes décentralisation ou autonomie ne sont prononcés. Les collectivités, bien qu'identifiées par des conseils, restent satellisées par l'État qui, certes, les reconnaît mais ne souhaite pas les disjoindre du bloc sécurisé de l'État que le gouvernement de Vichy veut contrôler à tous les étages de la construction administrative du pays. L'expérience passée de la IIIe République, image d'un mode de gestion libéral, ne joue pas en faveur des collectivités, dans l'objectif poursuivi par le nouveau régime consistant, entre autres, à corseter un pouvoir local, potentielle source d'opposition, que ce soit par les communes ou les départements.

Cependant, une volonté certaine se fait jour dans le fait d'inscrire les collectivités locales dans un texte constitutionnel, confirmant en cela qu'une organisation nationale cherche toujours à retrouver un schéma à l'identique dans ses expressions locales : « *Cet esprit [qui aurait été celui de la réforme d'ensemble contenue dans le projet de Constitution du Gouvernement de Vichy] est révélateur de la permanence de l'axiome constitutionnel selon lequel l'Administration territoriale est le moyen d'exercice du pouvoir politique dans sa dimension spatiale* »¹⁵²³. Dans son ouvrage, l'apport d'Albert Lanza n'approfondit pas complètement la période 1940-1944 car son intervention se limite à deux pages pour le régime de Vichy. D'autre part, le projet constitutionnel auquel il est fait référence est celui de 1942 (« le texte de 1942 ») alors que la mouture définitive est datée de début 1944. Entretemps, ce projet a été l'objet de modifications. Au regard de ces précisions, il importe de mettre en évidence l'évolution constitutionnelle du projet vichyste entre 1941 et 1943.

La construction d'une doctrine constitutionnelle spécifique a permis à Vichy de se démarquer de la IIIe République dans un projet où le pouvoir exécutif est affirmé et prédominant. L'autre innovation majeure a consisté à constitutionnaliser les collectivités locales et leurs modalités d'organisation.

¹⁵²³ Albert Lanza, *op. cit.*, p. 555.

B. Le projet de constitution de Vichy : l'évolution libérale des collectivités locales (1941, 1944), reprise par la IV^e République

Le 8 juillet 1940, Pierre Laval, en sa qualité de ministre d'État¹⁵²⁴, s'était déjà engagé sur la réorganisation du pays lorsqu'il présente le projet de loi constitutionnelle qui sera votée le 10 juillet. Dans l'exposé des motifs de cette loi, il précise : « *C'est dans cet esprit que, rompant avec les abus et la routine, il [le gouvernement] reconstruira sur des bases modernes et simples les institutions administratives et financières du pays désorganisées par l'invasion* ».

Il est vrai que si l'on peut dire que la rédaction et le contenu du texte constitutionnel ont pris une teinte plus libérale, ou en tout cas moins autoritaire, au fil des années, il n'en reste pas moins que l'élaboration provenait d'une seule source, à savoir le pouvoir exécutif. Des esprits retors pourraient toujours soutenir que le maréchal Pétain, titulaire du pouvoir exécutif, cumulant également le pouvoir législatif, pouvait à ce titre, revendiquer la légitimité de sa proposition en matière d'organisation politique et administrative du pays. L'ajournement des chambres¹⁵²⁵, la suspension des indemnités aux parlementaires à compter du 1^{er} octobre 1941¹⁵²⁶, la cessation des fonctions des bureaux des deux assemblées¹⁵²⁷, étaient sans équivoque : le régime parlementaire, et par là-même, le pouvoir législatif étaient bien morts et enterrés. De ce fait, en l'état, le principe même de constitution pouvait être critiqué, à l'instar de l'analyse de Hannah Arendt sur l'histoire de l'Amérique : « *Dans sa réflexion sur la révolution américaine, elle [Hannah Arendt] commente à la fois John Adams et Thomas Paine : "Une constitution n'est pas l'acte d'un gouvernement mais celui d'un peuple constituant un gouvernement"* »¹⁵²⁸. Dans l'acception de cette définition, le document présenté ne peut être que l'enveloppe d'une constitution, par son titre, mais certainement pas par son contenu et ses modalités d'élaboration.

Malgré tout, nous devons nous appuyer sur ce texte de 1944 pour arriver à définir les contours des propositions de Pétain en matière d'organisation de l'État. Il importe de préciser que les moutures du projet de constitution se sont multipliées. Michèle Cointet en a décompté pas moins de neuf entre le 1^{er} tirage daté du 4 décembre 1942 et le 9^{ème} (et dernier tirage) du 30 janvier 1944¹⁵²⁹.

¹⁵²⁴ Pétain est alors président du conseil des ministres et Albert Lebrun est encore président de la République.

¹⁵²⁵ Acte constitutionnel n° 3 du 11 juillet 1940 prorogeant et ajournant les chambres, *JOEF* du 12 juillet 1940, pp. 4517-4518.

¹⁵²⁶ Loi du 11 août 1941 relative à l'indemnité parlementaire, *JOEF* du 12 août 1941, p. 3366.

¹⁵²⁷ **Loi du 25 août 1942 concernant l'administration intérieure de la gestion financière du Sénat et de la Chambre des députés, JOEF du 26 août 1942, p. 2906.**

¹⁵²⁸ Dominique Gros, « Qu'est-ce que le droit de résistance à l'oppression ? », *Le Seuil, Le Genre humain*, 2005/1, N° 44, p. 25.

¹⁵²⁹ Michèle Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'Etat en régime autoritaire*, op. cit., p. 303.

Le chef de l'État en personne insiste sur la place qu'il importe d'accorder aux collectivités dans sa vision de l'organisation du pays : « *Familles, Communes, Métiers, Provinces, seront les piliers de la Constitution [...]* »¹⁵³⁰. Une fois de plus, dans le discours de Pétain comme dans la plupart des interventions des hommes de Vichy, les départements sont les grands absents de la représentation locale bien qu'ils fassent l'objet d'une présentation dans le projet de Constitution. Les communes font partie du paysage territorial de manière permanente. Les provinces, même si elles sont à l'état embryonnaire dans les textes, sont évoquées très souvent, notamment par le chef de l'État français, attaché à ce nouveau découpage éminemment politique.

Pour illustrer l'évolution du cadrage préconisé pour les collectivités locales, on peut prendre en référence la commune. Concernant la désignation du conseil municipal, la question s'était posée au Conseil national, et la tentation de supprimer le suffrage universel était fortement et majoritairement ancrée dans cette instance¹⁵³¹. Mais un sursaut, non pas démocratique, mais de pure opportunité, fit pencher la balance à ce moment de 1941. Ce qui permit de disposer d'une écriture de l'article 180 selon les termes suivants : « *La loi organise le recrutement du conseil municipal de façon à y assurer partout où c'est possible, la représentation de la population, de l'élite, de la profession, de la famille. La représentation de la population émane du concours des hommes et des femmes, avec des avantages à la famille. La loi prend toutes précautions techniques pour assurer la sagesse des choix* ». Le mode de désignation n'est pas clairement défini et laisse le lecteur dubitatif quant à l'orientation à retenir pour l'administration de cette collectivité. Pour l'élaboration de ces textes, les courants de pensée s'affrontent entre les extrêmes, partisans d'une assemblée communale d'une seule couleur politique et les conservateurs qui souhaitent des équipes municipales représentatives de la société : « *Les pétainistes imaginaient un conseil municipal composé d'un quart d'élus directs et de trois quarts de représentants des familles, des métiers et des élites locales désignés par leur organisme. Le conseil général était remplacé par un conseil départemental élu par les conseillers municipaux* »¹⁵³². L'assemblage, pour la commune, se veut représentatif de la société et des divers courants qui la traversent.

Dans le projet de 1941, le régime local est présenté dans le Titre septième. Les communes font l'objet des articles 163 à 167. Dans cette mouture « *Les électeurs des deux sexes élisent dans le cadre de la commune le Conseil municipal* » selon l'article 166 mais « *Le maire est nommé par arrêté du Secrétaire d'État à l'Intérieur ou du Préfet* » selon l'article 164. Ces dispositions sont riches d'enseignements. En matière d'avancée libérale et démocratique, les femmes disposent du droit de vote et ce n'est pas le moindre des paradoxes que ce soit un régime autoritaire et paternaliste comme celui de Vichy qui accorde ce droit. Les électeurs peuvent donc se prononcer pour

¹⁵³⁰ Philippe Pétain, *op. cit.*, Message du 12 août 1941 au peuple français, p. 111.

¹⁵³¹ Voir *supra* Partie I Titre I Chapitre 1.

¹⁵³² Michèle Cointet-Labrousse, *Vichy et le fascisme, op. cit.*, pp. 192-193.

choisir leur assemblée municipale, et ce, quel que soit le nombre d'habitants de la commune. Mais cette évolution cesse bien vite et se limite d'elle-même puisque les élus n'ont la possibilité de désigner ni le maire ni les adjoints. Le projet de 1944, dans son article 38, vient assouplir cette règle en précisant que « *le maire et les adjoints sont élus par le conseil municipal dans les communes dont la population n'excède pas dix mille habitants* ». Pour les autres communes, c'est la loi qui détermine le mode de désignation¹⁵³³. Mais nul doute ne subsiste quant au fait que cette désignation relèvera du pouvoir exécutif au regard des précédents qui ont caractérisé l'État français dans son mode de gestion des collectivités. La durée du mandat municipal est fixée à six ans. Il convient de noter que dans les deux projets (1941 et 1944), un régime spécial doit être établi pour les villes de Paris, Lyon et Marseille.

Pour les départements, l'évolution est également sensible entre 1941 et 1943-1944. La mouture 1941 réinstaura l'élection pour l'assemblée départementale mais au suffrage indirect selon l'article 170 : « *Les conseils départementaux sont élus par les conseillers municipaux de chaque canton* ». Et dans ce cas de figure, c'est le préfet qui administre le département, mais qui également va assurer la tutelle des communes, conformément aux dispositions de l'article 169. Dans cette configuration, c'est un système où la déconcentration s'impose. Ceci n'a rien d'étonnant dans le contexte des débuts du régime de Vichy où les collectivités ont été fortement impactées dans leur organisation. La tutelle sur les communes est significative dans les termes employés. L'autonomie restreinte de cette collectivité exposée dans les articles 163 à 167 est encore amoindrie par cet ordre imposé où la commune doit rentrer dans le rang. Et conformément au principe de tutelle, il est précisé dans l'article 169 que « *il [le préfet] peut, dans les conditions de la loi, se substituer au maire* ». Si, en 1941, le département est traité en cinq articles, le projet de 1943 le réduit à un seul article : « *Le conseil départemental est élu pour six ans au suffrage universel direct, par scrutin uninominal, à raison d'un conseiller par canton* ». Ce type de suffrage est exercé par les Français et les Françaises, conformément à l'article 21 qui précise que « *Les Françaises, nées de père français, âgées de vingt-cinq ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, sont éligibles à ces conseils* ». Ce texte ouvre donc la possibilité aux femmes d'exercer des fonctions au sein du conseil municipal. Il s'agit d'une évolution importante à ce titre. Il n'en est pas de même quant à la notion restrictive « *nées de père français* » qui rappelle toutes les mesures discriminatoires prise par Vichy en matière de dénaturalisation ainsi que les exclusions des Juifs par suite des statuts édictés pour cette communauté religieuse. Même ouvert sur des notions plus libérales, le projet reste marqué de l'empreinte vichyste. Quant à la direction effective du département, elle reste de la compétence du préfet, comme sous la IIIe République, la IVe République et les débuts de la Ve République jusqu'en 1982. En effet, cette

¹⁵³³ Dans le 8^{ème} tirage daté du 3 décembre 1943, il était indiqué dans la partie sur les communes : « *Le maire et les adjoints sont élus par le conseil municipal* ». La formule était la plus libérale et la plus démocratique. Nous ne disposons pas d'information particulière expliquant ou justifiant le retrait de cette disposition.

configuration du pouvoir local restera en vigueur jusqu'aux lois de décentralisation de 1982¹⁵³⁴ malgré les dispositions constitutionnelles de 1946.

Enfin, dernière organisation locale à être citée dans le Titre septième du projet de 1941, la province est une création vichyste qui émerge à ce moment. Elle ne peut effectivement prendre la dénomination de collectivité pour deux raisons : d'une part le conseil provincial est composé de membres nommés par le gouvernement et d'autre part le gouverneur à la tête de la province est nommé par décret. Les critères permettant l'identification d'une collectivité territoriale ne sont pas ici réunis, à savoir l'élection de l'assemblée délibérante qui elle-même désigne celui, ou celle, qui sera chargé du pouvoir exécutif. Le Conseil national, à l'origine du projet, en était conscient car l'article 174 précisait que « *La province est une unité territoriale et administrative, et politique ayant à sa tête un Gouverneur* ». C'était ramener cette zone géographique à une identification de circonscription administrative, ce qu'elle était en réalité. Dans le projet de 1943, le gouverneur est nommé, et révoqué, par le chef de l'État (article 19). Pour sa part, le conseil provincial est constitué pour deux tiers par des membres élus par les conseils départementaux et pour un tiers de membres nommés par le gouvernement et choisis parmi les représentants élus des organisations professionnelles et corporatives et parmi les élites de la province (article 40). On retrouve ici le schéma qui constituera plus tard le conseil économique, social et environnemental régional chargé d'assister chaque région. Mais à trop vouloir contenter l'ensemble de l'éventail politique, le projet devient irréalisable.

Quant au conseil général, il deviendrait alors un Sénat local, expression des communes. Ce qui ne fait que renforcer l'impression, maintes fois ressentie, que le gouvernement de Vichy fait peu de cas du département.

En cette fin d'année 1943, la situation nationale est tendue, reflet du contexte international. Pétain souhaite se dédouaner de son image par trop marquée du sceau de la collaboration. Il veut également prendre de la distance avec la politique dirigée par Laval. Pour ce faire, il va mettre en avant son projet de constitution et les avancées libérales qu'elle comporte : « *J'achève la mise au point de cette constitution. Elle concilie le principe de la souveraineté nationale et le droit de libre suffrage des citoyens avec la nécessité d'assurer la stabilité et l'autorité de l'État* »¹⁵³⁵. Et effectivement, ce projet comporte des évolutions notables en matière de désignation des élus, que ce soit pour des mandats à portée nationale comme à dimension locale.

¹⁵³⁴ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 3 mars 1982, pp. 730-747.

¹⁵³⁵ Philippe Pétain, *op. cit.*, Discours du 13 novembre 1943 (dont la diffusion fut interdite par les Allemands), p. 142.

Pétain joue ici une carte nationale autant qu'internationale. Il lui faut se différencier de Laval¹⁵³⁶ aux yeux des Français mais également il souhaite présenter un profil qui se démarque de l'image profondément conservatrice et autoritaire de ses deux premières années d'exercice du pouvoir. D'où le fait que son projet de constitution s'engage dans un timide processus de renouveau démocratique avec l'instauration d'élections locales au suffrage universel. En effet, ce type de suffrage devient la règle pour les conseils municipaux et départementaux dans le projet de 1944.

Le projet était abouti ainsi qu'il a été présenté en *infra* mais il ne fut jamais appliqué ni même publié. Cependant, il était porteur d'innovations sensibles dans les modalités d'organisation administrative du territoire. L'évolution libérale du texte quant au statut et au positionnement des collectivités locales, par rapport à la tutelle voire au carcan imposé à ces mêmes collectivités fin 1940, pouvait laisser augurer d'un desserrement de ces contraintes dans l'hypothèse d'une application des dispositions de cette nouvelle constitution.

L'un des faits les plus marquants est constitué, pour le projet de Vichy, par l'inscription dans la Constitution des collectivités locales et de leur organisation. La IIIe République, émergeant du Second Empire, s'était montrée timorée en ce sens, et n'avait pas voulu constitutionnaliser l'environnement local. Certes, les lois fondamentales, pour la commune et le département, datent des débuts de cette République, mais la référence juridique créatrice de cette réglementation émane principalement de la loi, et accessoirement du décret. Dans ce contexte, il s'agissait de marquer la volonté de privilégier l'intervention du Parlement à une époque où voter la loi représentait l'alpha et l'oméga de la vie politique et consacrait la légitimité des textes présentés aux assemblées.

Il apparaît d'ailleurs étonnant que, après avoir malmené, voire quasiment effacé les collectivités de la carte de France par différents textes, Vichy veuille réhabiliter ces mêmes collectivités en les légitimant dans le texte de la constitution. La prise de conscience tardive qu'un nivellement par l'autoritarisme ne pouvait être que contreproductif pour réinstaurer un lien social, politique, structurel entre le pays réel et le pays légal a certainement pesé dans ce dispositif voulu ou en tout cas, validé par Pétain. Mais passer ainsi de l'ombre à la lumière en un temps très raccourci ne peut qu'amener à s'interroger sur les motivations profondes qui ont orienté ce texte. D'autant que, début 1944, l'occupant allemand avait déjà investi l'intégralité du territoire français et de fait, ne laissait plus aucune autonomie, nationale ou locale, dans l'organisation territoriale. Dans ce contexte, le « sursaut » démocratique et libéral de la constitution Pétain ne semblait-il pas vain ? Ou ne constituait-il pas l'affichage d'une volonté de rachat pour le chef de l'État français, au regard de

¹⁵³⁶ Pierre Laval mène alors, depuis son retour en avril 1942 aux fonctions de chef de gouvernement, une politique ouvertement collaborationniste et couvre les méfaits de la Milice, contrairement à Pétain qui commence à les désapprouver.

l'évolution du conflit ? Malheureusement pour Pétain, une certaine image lui collait à la peau : « *Pétain a voulu être le miroir des Français. Il est devenu la potiche de la Collaboration* »¹⁵³⁷. Dès lors, il ne peut plus faire illusion quant à ses capacités à proposer une réforme constitutionnelle qui s'ouvre à une approche plus démocratique et libérale que le début de son mandat en qualité de chef de l'État.

La IVe République reprendra cette disposition, œuvrant à la constitutionnalisation des collectivités locales, après des débats houleux au sein de la Constituante. La Ve République suivra de même.

Conclusion chapitre 2

Le régime de Vichy s'est penché sur le berceau local, porté en cela par le paternalisme de Pétain. L'État français a, dans un premier temps, mis au pas communes et départements, considérés comme des dangers potentiels au regard de la force politique que ces instances pouvaient incarner. Ces collectivités sont vécues par Vichy comme des vecteurs voire des éléments fédérateurs d'une opposition aux principes de la Révolution nationale qu'il aurait été malaisé de contraindre en l'état, d'où la volonté affichée de les contraindre dans leur expression organique. Mais gouverner, même en temps de guerre, ne saurait se résumer à une gestion du quotidien. La convention d'armistice laissait à l'état français une certaine marge de manœuvre, même si elle était limitée et contrôlée. Le gouvernement de Vichy en avait conscience et a su proposer un certain nombre de projets qui se sont concrétisés et ont perduré dans les régimes qui ont suivi¹⁵³⁸. Car Vichy, quoiqu'on en dise, s'est voulu porteur d'un projet de société¹⁵³⁹, sur le plan national comme sur le plan local. Les dispositions prises envers les communes et les départements n'étaient que de restriction afin de les corseter et leur empêcher toute initiative. Vichy ne croyait pas aux départements, création de la Révolution et de fait, abhorrés du fait de cette marque de naissance. L'organisation territoriale voulue par l'État français¹⁵⁴⁰, et notamment par Pétain lui-même, projetait la restauration des provinces dans une dimension géographique qui aurait dû permettre de contrôler le système administratif mis en place. La nostalgie de

¹⁵³⁷ Henry Rousso, *Pétain et la fin de la collaboration, Sigmaringen 1944-1945, op. cit.*, p. 105.

¹⁵³⁸ Voir *supra* Partie II Titre I Chapitre 1.

¹⁵³⁹ En ce sens, la Révolution nationale a tracé un cadre dont les projets ont été débattus au sein du Conseil national.

¹⁵⁴⁰ Sous l'influence de Charles Maurras dont les discours trouvaient résonance chez les dirigeants vichystes.

l’Ancien Régime prenait ainsi le pas sur toute volonté réformatrice. Il reste que Pétain et son entourage ont innové en la matière en revêtant le projet de province d’un statut politico-administratif qui pouvait donner ses lettres de noblesse à une instance que la IIIe République avait limitée au champ économique. Mais si le projet, dans son concept, constituait une avancée dans une nouvelle approche territoriale, la mise en œuvre ne put être couronnée de succès car elle se heurta au principal travers que Vichy avait contribué à élaborer : la suradministration. Les préfets, autant que les ministères, œuvrèrent, par leur force d’inertie, à rendre le projet inapplicable. Cependant, le projet de réorganisation locale ne se limitait pas à l’ajout d’un étage supplémentaire dans la construction administrative du pays. Écartées dès juillet 1940 d’un véritable renouveau local, les collectivités évoluent, en tout cas dans les textes, vers une reconnaissance de leur spécificité. En effet, le Conseil national les intègre dans les différentes moutures des projets de Constitution jusqu’au texte de 1944. Outre le fait qu’elles soient citées, ces collectivités (communes et départements) verront leurs assemblées élues au suffrage universel direct. Les provinces, quant à elles, seront désignées par le suffrage universel indirect¹⁵⁴¹.

Ce n’est pas là le moindre des paradoxes d’un régime qui, dans ses débuts, ne tenait pas grand cas des collectivités, ou plutôt les considérait comme des dangers potentiels au point de les réduire à des entités dépourvues de toute légitimité. Les inscrire dans le texte de la Constitution relève alors pour le moins de la posture pour des dirigeants soucieux de se réhabiliter aux yeux du peuple français. Il est vrai que la question ne fut ni traitée ni approfondie du fait que Pétain fut empêché par l’occupant de promulguer sa Constitution.

Conclusion titre I

Vichy ne peut être arrêté à la seule image d’un régime autoritaire, qu’il incarnait par ailleurs. État omniprésent et tentaculaire, ce régime s’est illustré par une répression tous azimuts et par une volonté affichée de corseter et de mettre au pas vichyste toute l’organisation territoriale. Mais l’action de ce gouvernement ne s’arrête pas au seul volet répressif. Si l’arrivée au pouvoir de Pétain et de son entourage est bien l’expression d’une rupture institutionnelle¹⁵⁴², elle est également la marque d’une continuité dans l’architecture organisationnelle du pays, en reprenant des projets non aboutis sous la IIIe République. Cette orientation est visible au regard des dispositions prises pour l’agencement de l’environnement local que ce soit par la création de

¹⁵⁴¹ Si les assemblées bénéficient d’une élection au suffrage universel, les pouvoirs exécutifs restent désignés pour les communes de plus de 10 000 habitants. Quant au conseil départemental, aucune précision n’est apportée, laissant supposer que le préfet continue à exercer ses fonctions de direction pour cette collectivité.

¹⁵⁴² Voir Partie I.

réglementations pour encadrer les dispositifs locaux ou par la suppression de services locaux au profit de la représentation étatique.

Vichy a ainsi œuvré à une construction réglementaire du milieu local en étant à l'origine de réalisations qui ont perduré sous la IV^e voire la V^e République¹⁵⁴³, ce qui montre la pertinence de son action quant aux modalités qu'il convient d'appliquer pour la recherche d'une gestion adaptée au contexte politique et historique. Il apparaît ici que juillet 1940 a constitué un point d'orgue, certainement par la guerre et l'armistice qui s'en est ensuivi, mais également par un point de rupture pour la III^e République alors à bout de souffle, ce qui explique en grande partie son naufrage. En ce sens, le régime de Vichy et en parallèle la France libre se montreront tout autant critiques envers la République défunte.

Dans ces conditions, redresser et relever le pays revêtait un caractère d'urgence et de nécessité impérieuse. L'ordre se devait d'être rétabli et pour ce faire, il convenait de disposer de la police. Vichy, appliquant alors son concept autoritaire et centralisateur, arrache la police aux collectivités et lui attribue un statut étatique, rejoignant en cela une orientation et une demande datant de la III^e République. L'État français n'a fait que concrétiser un cheminement que ladite République n'avait pas su mener à bien, compte tenu de l'inertie administrative des années 1930-1940 où s'embourbaient les projets des gouvernements fragilisés par un régime d'assemblée. La vision de l'organisation administrative selon Vichy impliquait une remise en cause des prémices décentralisatrices posées par les lois de 1871 et 1884. C'est la raison pour laquelle certains services, relevant auparavant d'une tutelle locale, furent transférés à la puissance étatique : hôpitaux, voirie ainsi que le contrôle financier et comptable des collectivités. Disposer de l'administration pour remodeler un pays entraîne de fait la volonté de s'approprier les agents publics et les règles d'organisation qui les concernent. Après avoir étatisé les personnels des préfectures pour couper le lien avec les départements, le gouvernement de Vichy s'emploie à réaliser ce qui était resté en jachère depuis plus de vingt ans, à savoir l'élaboration d'un statut de la fonction publique d'État. Ce texte servira de référence à ce qui constitue en 1943 le premier statut de la fonction publique communale. Ce dernier ne sera pas appliqué mais la matrice a été posée pour le futur.

Ainsi se dessine un schéma porteur d'une certaine coordination de l'organisation locale. En s'emparant de concepts et de projets nés des années auparavant, Vichy officie alors dans la continuité en portant des réalisations nouvelles pour l'environnement local, même si elles apparaissent teintées d'une idéologie et qu'elles rognent les libertés des collectivités locales et celles des agents publics qui y travaillent. Pour parachever cette construction qui ne doit rien au hasard, l'étape suivante consistera à inscrire les collectivités dans la Constitution, façon de les valoriser mais

¹⁵⁴³ L'organisation de la police nationale, par exemple.

également de les contrôler. Ces dispositions restèrent théoriques au regard du contexte de 1944. En mode politique-fiction, il aurait été intéressant de disposer d'une projection appliquée de ladite Constitution.

Il reste que Vichy a perpétué certains projets de la IIIe République et s'est ainsi incarné comme un continuateur d'idées, bien que sur le fond, ces textes apparaissent en plein dévoiement, compte tenu des objectifs fixés initialement. Ce principe de continuité se retrouve également dans les projets de la France libre qui tiendront compte, dans leur réalisation, des traces laissées par Vichy dans le domaine réglementaire.

Titre II. Reconstruire le système local : des projets de la France libre (1940-1944) à leur réalisation (1945), une structuration marquée par les concepts vichystes

A défaut de disposer du pouvoir légal, la France libre, dépositaire du pouvoir légitime¹⁵⁴⁴, s'est constituée de manière embryonnaire au début mais a toujours su se parer d'une architecture et d'un environnement juridiques. A ce moment de son histoire, le pouvoir français en exil est non seulement accueilli à Londres mais également reconnu par le gouvernement anglais dès le 27 juin 1940 : « *Le Gouvernement Britannique reconnaît le Général de Gaulle comme chef dans ce pays de tous les Français libres, où qu'ils soient, qui se joignent à lui pour soutenir la cause alliée* »¹⁵⁴⁵. Forte de cette reconnaissance, la France libre reconstitue alors, autant que faire se peut, une architecture politique et administrative apte à lui conférer une crédibilité nationale et internationale¹⁵⁴⁶, dont l'organigramme est établi par de Gaulle sous forme d'organes militaires et de services civils. Dès l'origine, elle se montre active et créatrice en matière de projets mais également de décisions dans les domaines politique et administratif¹⁵⁴⁷. Il s'agissait en effet d'instaurer un pouvoir organisé apte à constituer une force politique crédible tant sur le plan militaire et diplomatique que juridique et institutionnel.

Cette posture, au sens de positionnement tactique, se joue pendant la période de guerre où la France libre et les partis politiques se montrent forces de propositions pour recomposer le pays ; de nouvelles modalités en matière d'organisation des collectivités territoriales sont ainsi présentées (**Chapitre 1**). Les constituants, à l'origine

¹⁵⁴⁴ Selon le chef de la France libre, le général de Gaulle : « *La légitimité que [Philippe Pétain] prétend[ait] incarner, le Gouvernement de la République la lui dénie absolument, non point tant parce qu'il a recueilli naguère l'abdication d'un parlement affolé qu'en raison du fait qu'il a accepté l'asservissement de la France, pratiqué la collaboration officielle avec l'envahisseur, ordonné de combattre les soldats français et alliés de la libération* », *Mémoires de guerre*, tome 2, L'unité : 1942-1944, « Paris », éd. Pocket, p. 375, et selon l'analyse formulée par René Cassin dans un article paru le 16 décembre 1940 dans le journal *La France libre*, qui précise que les lois constitutionnelles de 1875 demeurent légalement en vigueur. Cet article intitulé « Un coup d'État. La soi-disant Constitution de Vichy », a été repris dans la *Revue du droit public*, 2010, n° 3, p. 646 et s.

¹⁵⁴⁵ Déclaration parue dans le n° 1 du Bulletin officiel des Forces françaises libres, paru le 15 août 1940, p. 1. Cette déclaration a été reprise dans une lettre du 7 août 1940 que Winston Churchill, Premier ministre, adressait au général de Gaulle, p. 2 du n° 1 du Bulletin officiel.

¹⁵⁴⁶ Voir l'ouvrage de Michèle et Jean-Paul Cointet, *op. cit.*

¹⁵⁴⁷ Dès le 15 août 1940, paraît le n° 1 du Bulletin officiel des Forces françaises libres. Le n° 1 du journal officiel de la France libre paraît le 20 janvier 1941 et treize autres numéros suivront. L'année 1942 verra également la parution de quatorze numéros puis dix numéros en 1943.

du projet de constitution de la IV^e République, s'inspireront de ces propositions pour poser les fondements d'une reconstruction territoriale (**Chapitre 2**).

Chapitre 1. Les projets de la France libre et des partis en matière d'organisation des collectivités locales

L'épisode de Vichy a amené la France libre à s'investir dans le renouvellement de l'organisation administrative : « *L'attitude de Mounier à l'égard de Vichy, son adhésion à la première révolution nationale découlent en grande partie, comme il l'explique lui-même, des positions qu'il a prises antérieurement et la dictature du maréchal favorisera la conversion que les Français doivent entreprendre* »¹⁵⁴⁸. Dans ce sens, Vichy a été salutaire au renouveau de la République en permettant, par miroirs inversés, de construire un schéma nouveau, puis de le solidifier, en le prémunissant de dérives institutionnelles que Vichy avait favorisées¹⁵⁴⁹.

La continuité n'était toutefois pas qu'institutionnelle : elle se retrouve sur le plan de l'idéologie (les deux critères étant liés), ainsi que le présente l'historien Richard Kuisel : « *Malgré des différences évidentes, les réformes proposées par Vichy et par la Résistance avaient beaucoup de points communs. Les unes comme les autres visaient à une renaissance nationale, à une réconciliation sociale, à une restauration morale, à une économie planifiée et plus juste, à un État plus dynamique [...]* »¹⁵⁵⁰. Par ce prisme d'appréhension des idées de reconstruction, le Régime de Vichy et la Résistance, de même que les représentants de la France libre, seront d'accord pour condamner les travers de la III^e République dans l'expression de ses dernières années. Le mouvement *Libérer et Fédérer*¹⁵⁵¹ s'exprime en ce sens en janvier 1943 : « *Si les institutions fondamentales de la France se sont vermoulues au cours des cinquante dernières années au point de laisser la nation, aux heures décisives, sans idéal, sans unité et sans élan, c'est sûrement en grande partie parce que nos mœurs politiques avaient méconnu*

¹⁵⁴⁸ François-Georges Dreyfus, *op. cit.*, p. 592.

¹⁵⁴⁹ Charles de Gaulle s'en souviendra lors de l'élaboration de la Constitution de 1958 en y faisant introduire l'article 16 qui attribue « les pleins pouvoirs » au président de la République « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés (1) d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel* ». (1) Cet article fut originellement publié avec une faute d'orthographe. Le terme " menacés " devrait en effet s'écrire " menacées ".

¹⁵⁵⁰ Philippe-Jean Hesse, Jean-Pierre Le Crom, *La protection sociale sous le régime de Vichy*, Presses universitaires de Rennes, 2001, p. 12.

¹⁵⁵¹ Mouvement de Résistance fondé dans la région de Toulouse par Silvio Trentin en 1942.

ces principes. [...] Il n'est, dès lors, pas surprenant que bientôt le peuple se fût trouvé coupé de cette bureaucratie qui prétendait l'incarner et fût devenu tout à fait étranger à ses agissements. C'est ce divorce de plus en plus accusé entre le pays et ses soi-disant interprètes, [...] qui a provoqué, sous le choc de l'épreuve, l'effondrement de la France »¹⁵⁵².

Mais dans l'optique de la Libération et de l'après-guerre, les principes de réorganisation viennent se fondre dans un même objectif pour les mouvements qui composent la Résistance : « *Sur cette route [refus du nouvel État français], Résistance extérieure et Résistance intérieure avancent du même pas. Chez les uns et les autres, le processus est identique : réhabilitation du modèle démocratique, restauration de sa légitimité, reviviscence de l'idéal républicain* »¹⁵⁵³.

Dans ce foisonnement intellectuel de la France libre, la France de l'ombre, les idées et les projets se succèdent, se croisent, s'échangent. La France libre, sous la forme de deux instances, le Conseil national de la Résistance (CNR) et le Comité général d'études (CGE), présente de nombreuses moutures de sa vision des organisations locales (**Section 1**). Les partis politiques, qui veulent conserver une certaine autonomie, ne sont pas en reste dans la volonté d'être présents à la table des propositions. Ils montrent tout à la fois leur souhait de rénover l'environnement local mais avec un dessein plus vaste dans la représentation nationale (**Section 2**).

Section 1. Idées développées par la France libre et les instances représentatives

La France libre est porteuse de projets dès son origine. Portée à l'incandescence par la personnalité du général de Gaulle, cette France se voulait porteuse d'un projet apte tout en même temps à combattre le pouvoir de Vichy qu'elle jugeait illégitime mais également à se montrer créatrice d'une société nouvelle et d'une République revivifiée de segments transcendés par la fibre démocratique. A ce titre, Vichy a servi de repoussoir et de contre-exemple pour les propositions avancées par les acteurs, sis à Londres puis à Alger, de cette formidable entreprise qui consistait ni plus ni moins qu'à reconstruire un pays : « *Les années d'occupation peuvent être ainsi lues comme ayant été celles d'un réel murissement des projets, certes dans des conditions tout à fait exceptionnelles. Rompant avec la tradition centralisée française, une forme de*

¹⁵⁵² *Libérer et Fédérer*, n° 5, janvier 1943, cité in Cahiers du Rhône, *De la résistance à la révolution*, Editions de la Baconnière-Neuchatel, 1945, pp. 212-213.

¹⁵⁵³ Jean-Pierre Azema et François Bedarida François, *Vichy et les Français*, op. cit., p. 90.

polycentrisme, né des circonstances de guerre, avait réparti action et réflexion sur l'avenir entre Londres et Alger, Lyon et Paris »¹⁵⁵⁴. Cette gestation hors du territoire de la métropole est rappelée également par Stanley Hoffmann : « *Les bases de la transformation de la société d'après-guerre furent jetées pendant les années de guerre* »¹⁵⁵⁵.

Ce projet d'une France nouvelle et moderne se présentait comme une refonte complète des institutions, tant au niveau national que local. En effet, la France libre montre qu'elle n'a pas négligé l'environnement local dans ses réflexions et cette orientation l'a inclinée à une approche renouvelée de l'organisation administrative du territoire (§ 1). Mais la France libre était un assemblage hétéroclite même si elle était menée par une forte personnalité. Par la suite, l'organisation se structura autour de deux instances représentatives, le conseil national de la Résistance (CNR) et le comité général d'études (CGE) qui furent les principaux artisans des propositions en matière d'organisation des structures locales, dont les éléments essentiels figurent dans l'ordonnance du 21 avril 1944 (§ 2).

§ 1. Une approche renouvelée de l'organisation administrative du territoire par les représentants de la France libre

La IIIe République, fondatrice des principes généraux de la décentralisation en France avec les lois de 1871 et 1884, a élaboré un socle juridiquement solide mais dont les ramifications non abouties (voir entre autres les tergiversations relatives au statut de la fonction publique territoriale) n'ont pas permis de parachever l'architecture. Cet ensemble ainsi fragilisé s'est littéralement effondré avec la politique pratiquée par Vichy quant à l'organisation des collectivités locales. Dès lors, il s'agissait pour la France libre de se montrer force de proposition pour l'après-guerre en matière d'organisation territoriale (A). Cette démarche a permis de déterminer les axes thématiques liés aux collectivités, ces dernières constituant un enjeu conséquent pour les forces politiques en présence (B).

A. La France libre : force de proposition pour l'après-guerre

L'une des composantes idéologiques majeures du régime de Vichy, à ses débuts, a été constituée par la Révolution nationale et les idées qu'elle développait. Par un parallèle troublant, ce terme de révolution fut repris par le chef de la France libre en personne :

¹⁵⁵⁴ Giovanni Focardi, « La difficile rationalisation de l'administration sous la quatrième République, La réforme qui n'a jamais eu lieu : projets et réformes administratives en Italie et en France en 1943-1948 », *École nationale d'administration, Revue française d'administration publique*, 2006-4, n° 120, p. 684.

¹⁵⁵⁵ Stanley Hoffmann, *Paradoxes de la communauté politique française*, dans Stanley Hoffmann et al. *La recherche de la France*, Paris Le Seuil, 1963, p. 50.

« *J'en venais à me demander si, parmi tous ceux-là qui parlaient de révolution, je n'étais pas, en vérité, le seul révolutionnaire* »¹⁵⁵⁶. Le général s'exprimait alors à propos de la réunion de l'Assemblée consultative d'Alger. Il ne fut pas le seul à reprendre le terme. Au sein même de la Résistance, l'option choisie était bien celle d'un changement de paradigme, et ce choix transcendait tous les courants représentatifs de la France qui s'était levée contre l'occupant : « *Quant aux documents de la Résistance, ils sont presque unanimes dans le pressentiment, dans l'annonce de la révolution. Cette révolution résistante était en marche ; elle faisait partie de la philosophie politique des résistants* »¹⁵⁵⁷. Mais il faut bien préciser que les objectifs recherchés n'étaient pas les mêmes pour ces deux types de révolution.

Dès la fin 1940, le général de Gaulle et son cercle proche s'attachent, au-delà de l'engagement militaire, à démontrer d'une part l'illégitimité du pouvoir en place à Vichy, et d'autre part, à faire des propositions en matière constitutionnelle et juridique, afin d'établir une nouvelle organisation du pays dès que l'agresseur allemand aura été vaincu. Il s'agit dès lors d'argumenter de manière approfondie sur la question de la légalité, ce qui sera chose faite avec René Cassin : « *Le pas est franchi, qui mène à la réfutation de la légalité de Vichy au nom de la légitimité de la France libre, avec la mise au point constitutionnelle de René Cassin dans la revue La France libre en décembre 1940, qu'il avait esquissée dès le 29 juillet dans sa première intervention à la BBC* »¹⁵⁵⁸. Remettre en cause le régime de Vichy impliquait pour la France libre de présenter en parallèle non pas une alternative mais véritablement une organisation juridique apte à être prise en considération autant par les Français que sur un plan international. Ce fut chose faite avec l'ordonnance du 24 septembre 1941¹⁵⁵⁹ dont les visas précisent : « *il importe que les autorités de la France libre soient mises en mesure d'exercer, en fait et à titre provisoire, les attributions normales des pouvoirs publics* ». Cette ordonnance vient structurer une organisation en devenant en désignant un Comité National avec des Commissaires Nationaux disposant d'attributions « *normalement dévolues aux Ministres Français* ». L'entrée en vigueur de cette nouvelle organisation est datée du 27 septembre 1941, jour de la première réunion du Comité National.

L'article 9 de cette ordonnance indique « *qu'il sera pourvu ultérieurement à la constitution d'une Assemblée consultative* ». Une première étape sera franchie avec l'ordonnance du 17 septembre 1943¹⁵⁶⁰ portant constitution d'une Assemblée consultative provisoire, texte paru au journal officiel des établissements français de

¹⁵⁵⁶ Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre*, tome II, Livre de Poche, p. 188.

¹⁵⁵⁷ Henri Michel et Boris Mirkine-Guetzévitch, *Les idées politiques et sociales de la Résistance*, PUF, « Esprit de la Résistance », 1954, p. 52.

¹⁵⁵⁸ Michèle et Jean-Paul Cointet, *op. cit.*, p. 87.

¹⁵⁵⁹ Ordonnance du 24 septembre 1941 portant organisation nouvelle des pouvoirs publics de la France libre, *JOFL* du 14 octobre 1941, pp. 41-42.

¹⁵⁶⁰ Ordonnance du 17 septembre 1943 portant constitution d'une Assemblée consultative provisoire, *JORF* des établissements français de l'Océanie du 31 mars 1944, pp. 89-91.

l'Océanie. L'organisation et le fonctionnement de cette Assemblée sont présentés de manière détaillée par Emile Katz-Blamont¹⁵⁶¹. Ainsi que l'indique l'article 1^{er} de l'ordonnance, l'Assemblée est chargée de fournir une expression aussi large que possible de l'opinion nationale. Le texte précise ensuite que cette Assemblée sera dissoute de plein droit à la date où sera constituée l'Assemblée chargée de désigner le Gouvernement provisoire. Dans sa composition, il sera fait appel aux membres de la Résistance, aux membres du Parlement (qui n'ont pas voté les pleins pouvoirs à Pétain le 10 juillet 1940) et enfin, à 12 représentants des conseils généraux. Ceux-ci sont des délégués élus des conseils généraux des départements et colonies libérés, à savoir les 3 départements de l'Afrique du Nord et des colonies et ce, selon leur composition au 3 septembre 1939. Pour cette désignation « *La question s'est posée de savoir si les représentants des Conseil généraux devaient être membres eux-mêmes de l'assemblée qui les désigne ou s'ils pouvaient être choisis hors du sein de cette assemblée. C'est la seconde interprétation qui a prévalu et les pouvoirs du délégué qui avait été désigné par l'un des conseils généraux, bien qu'il n'en fasse pas partie ont été validés* »¹⁵⁶². Même si elle est limitée, la participation des collectivités a été jugée nécessaire pour poser les bases de la reconstruction du pays. Cheville ouvrière de l'organisation locale, les départements, forts de leur apport que pouvait générer la loi Tréveneuc, sont des membres actifs pour les propositions en matière de renouveau institutionnel.

Très rapidement, les structures mises en place à Londres par le général de Gaulle et son environnement vont s'organiser pour jeter les bases d'un État nouveau, qu'il conviendra de réorganiser après la Libération : « *Dès la période Londres, une section "Réforme de l'État", présidée par Félix Gouin¹⁵⁶³, fut pourtant mise en place au sein des quatre commissions pour l'étude des problèmes d'après-guerre, instituées par décret du 2 décembre 1941* »¹⁵⁶⁴.

Devant l'Assemblée consultative provisoire à Alger, Charles de Gaulle avait prévenu de manière péremptoire, le 18 mars 1944, qu'il ne fallait rien garder de Vichy pour la future organisation du territoire libéré : « *Tout essai de maintien, même partiel ou camouflé, de l'organisme de Vichy, comme toute formation artificielle de pouvoirs*

¹⁵⁶¹ Emile Katz-Blamont, *L'Assemblée consultative provisoire, composition, organisation, méthodes de travail*, Alger, 1944, Imp. Du gouvernement général de l'Algérie, 133 p.

¹⁵⁶² *Ibid.*, p. 31.

¹⁵⁶³ Félix Gouin (1884-1977), député SFIO de 1924 à 1940 puis de 1945 à 1958, président de l'Assemblée consultative provisoire du 10 novembre 1943 au 3 août 1945, président de l'Assemblée constituante du 8 novembre 1945 au 22 janvier 1946, président du GPRF du 23 janvier 1946 au 12 juin 1946, vice-président du Conseil du 24 juin au 16 décembre 1946, ministre d'État du 16 décembre 1946 au 22 octobre 1947. Il est l'un des quatre-vingts parlementaires qui refusèrent de voter les pleins pouvoirs à Pétain le 10 juillet 1940.

¹⁵⁶⁴ Hervé Bastien, « Alger 1944, ou la révolution dans la légalité », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 37, N°3, Juillet-septembre 1990, p. 444.

extérieurs au Gouvernement, seraient intolérables et, par avance, condamnés »¹⁵⁶⁵. Ce ton ferme, voire abrupt, est nécessaire pour poser les jalons d'un renouveau. Cependant, les contraintes de l'exercice du pouvoir sont prégnantes pour les hommes d'État, et nul n'y est moins étranger que de Gaulle. Il tempérera donc son propos le 25 juillet 1944 devant la même assemblée : « *A ce sujet, je tiens à dire que si le Gouvernement entend procéder dans la Métropole [...] aux éliminations nécessaires [...] il n'a aucunement l'intention de faire tout à coup table rase de la grande majorité des serviteurs de l'État, dont la plupart, pendant les années terribles de l'occupation et de l'usurpation, ont avant tout cherché à servir de leur mieux la chose publique* »¹⁵⁶⁶.

Le principe essentiel de la souveraineté populaire, et son levier qu'est le suffrage universel, est évoqué dès 1940 par le général de Gaulle. Le 27 octobre 1940, dans le Manifeste lancé de Brazzaville, il déclare : « *[...] je prends l'engagement solennel de rendre compte de mes actes aux représentants du peuple français, dès qu'il lui aura été possible d'en désigner librement* »¹⁵⁶⁷. Cette référence au vote et au suffrage universel sont clairement explicites sur la volonté de l'homme du 18 juin quant à la volonté de rétablir un élément essentiel permettant de réinstaurer une démocratie retrouvée. C'est dans ce manifeste qu'on trouve l'affirmation de la légalité républicaine et en miroir inversé et négatif, le rejet du gouvernement de Vichy, justifié en cela par son illégalité. En effet, cette illégalité est patente, eu égard à la violation de l'article 8 de de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 qui dispose : « *La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision* ».

La représentation française en exil, avec à sa tête le général de Gaulle, a œuvré à la future reconstruction du pays, depuis Londres dans un premier temps puis à Alger. D'abord restreinte, la structure gaullienne s'est peu à peu étoffée et s'est constituée en véritable gouvernement proposant force projets pour charpenter une ossature constitutionnelle : « *Le Gouvernement provisoire de la République française légifère, publie des ordonnances, des décrets, des actes qui, juridiquement, ont le caractère constitutionnel ; ce Gouvernement promulgue des ordonnances concernant le régime politique de la France après la libération, c'est-à-dire des actes constitutionnels touchant l'avenir [...] C'est toute une Constitution provisoire que l'on promulgue à Alger* »¹⁵⁶⁸. La France libre avait bien conscience que, au-delà de l'engagement militaire, il fallait être force de proposition en matière de reconstruction d'un État. La IIIe République avait vécu et si elle avait, dans ses premières années, posé les fondations de la République, elle s'était étiolée au point de quasiment se saborder

¹⁵⁶⁵ Charles de Gaulle, *Discours et messages, Pendant la guerre 1940-1946*, Discours prononcé devant l'Assemblée consultative provisoire à Alger, *op. cit.*, p. 406.

¹⁵⁶⁶ *Ibid.* pp. 457-458.

¹⁵⁶⁷ *Ibid.*, p. 40.

¹⁵⁶⁸ Henri Michel et Boris Mirkine-Guetzévitch, *op. cit.*, p. 41.

dans les premiers jours de juillet 1940 en confiant les pleins pouvoirs à un vieillard cacochyme.

En se posant comme la référence institutionnelle, la France libre pouvait accéder au rang de puissance reconnue au plan international, tout au moins par les Alliés, malgré la défiance des États-Unis envers de Gaulle. Le principal était de disposer d'une organisation fiable apte à remplacer les structures vichystes : « *Grâce à la construction progressive par la France Libre, à Londres et plus sensiblement à Alger, d'une légalité nouvelle s'enrichissant à mesure que celle de Vichy perdait de son efficacité, cette transition ne poserait guère de problème pour les administrations : comme l'écrivait candidement un préfet de l'époque, elles se devaient de servir le pouvoir nouveau, celui du général de Gaulle, aussi fidèlement qu'elles avaient servi le pouvoir ancien, celui du maréchal Pétain* »¹⁵⁶⁹. L'administration, et les technocrates qui l'incarnaient, étaient un des rouages, sinon le rouage essentiel, pour opérer cette transition. La continuité s'incarnait dans les personnels qui composaient les infrastructures nationales et locales. Il apparut impossible de faire table rase au regard des engagements partisans et des compromissions, et ce au grand dam des résistants, et notamment ceux dont la coloration politique était communiste, et qui souhaitaient une épuration d'ampleur, à tous les étages du mille-feuille territorial : « *Le premier acte du Gouvernement de Libération doit être la liquidation impitoyable de la trahison et la recherche des responsabilités de la défaite. Après la délivrance du territoire, aucune tâche n'est plus urgente* »¹⁵⁷⁰.

Début 1943, un Mémoire du Comité National Français fut remis à Alger au général Giraud, indiquant que les libertés fondamentales devaient être rétablies au fur et à mesure de la reconquête des territoires, en n'omettant pas les représentations locales : « *En conséquence, ajoutait le Mémoire, la transformation de la République en "État français" et les mesures prétendues législatives, inspirées par l'idéologie nazie ou fasciste et imposée par un pouvoir usurpé doivent être considérées comme nulles. La légalité républicaine doit être rétabli. Les institutions républicaines locales doivent être restaurées* »¹⁵⁷¹.

Le CFLN, un jour après sa constitution¹⁵⁷², publiait sa première déclaration officielle le 4 juin 1943 : « *Le Comité s'engage solennellement à rétablir toutes les libertés*

¹⁵⁶⁹ Marc Olivier Baruch, « A propos de Vichy et de l'État de droit », *Bulletin du centre de recherche français à Jérusalem*, op. cit., p. 61.

¹⁵⁷⁰ *Résistances*, « Le nouveau journal de Paris », numéro spécial, 25-1-43, cité in Henri Michel et Boris Mirkine-Guetzévitch, op. cit., p. 53.

¹⁵⁷¹ Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 1977, p. 381.

¹⁵⁷² Le Comité français de libération nationale est le nom donné au régime politique et au gouvernement correspondant qui, succédant le 3 juin 1943 à la France libre, a fusionné les deux autorités françaises participant à la guerre avec les Alliés : le Comité national français de Londres, dirigé par le général de Gaulle, chef de la France libre, et le Commandement en chef français civil et militaire d'Alger, dirigé par le général Giraud. Le CFLN a été créé par l'ordonnance du 3 juin 1943 portant institution du Comité français de la Libération nationale, *JORF* du 10 juin 1943, p. 1.

françaises, les lois de la République et le régime républicain, en détruisant entièrement le régime d'arbitraire et de pouvoir personnel imposé aujourd'hui au pays »¹⁵⁷³. Dans cette déclaration, étaient implicitement visées, entre autres, les collectivités locales et la manière dont elles avaient été ramenées au simple statut de circonscriptions administratives, les privant ainsi de toute autonomie pour mieux servir un régime qui avait asséché toute forme de décentralisation.

Dans les propositions qui virent le jour, subsistait l'hypothèse de la loi Tréveneuc dont les commissions londoniennes envisageaient l'application dès septembre 1942¹⁵⁷⁴. Cette éventualité fut soulevée également par le commissaire à la justice du CFLN, mais de manière quelque peu aménagée au regard des dispositions initiales : « *Le projet présenté par François de Menthon au nom du CFLN pour l'organisation des pouvoirs après la libération se référait toujours "à l'esprit de la loi Tréveneuc", bien qu'il fût fondé [...] sur une élection indirecte par les conseils municipaux* »¹⁵⁷⁵.

Mais en matière d'organisation locale, l'ordonnance du 10 janvier 1944¹⁵⁷⁶, prise par le CFLN, constitue un texte fondateur pour poser les bases du statut de l'administration locale dans une République restaurée et réinventée. Le texte divise provisoirement le territoire métropolitain en commissariats généraux de la République qui correspondent « en principe aux organismes de fait dits préfectures régionales ». Cette division et cette répartition ne pouvait se décider du seul fait du CFLN et l'assentiment des mouvements de résistance fut sollicité : « *En accord avec la Résistance intérieure, le général de Gaulle remplaça les préfets régionaux par les commissaires de la République, dont les régions coïncidaient à peu près avec celles qu'avait créées Vichy* »¹⁵⁷⁷.

On le voit, la coupure avec Vichy n'est pas chose facile et la continuité, même si elle est provisoire et opportune, permet une stabilité des institutions à installer. Dans leurs fonctions, les commissaires régionaux de la République seront les garants de la légalité républicaine et de l'ordre public. A ce titre, ils peuvent intervenir selon les dispositions suivantes de l'article 4 de l'ordonnance et il leur est conféré les pouvoirs suivants : « *Suspendre de leurs fonctions tous élus et tous fonctionnaires ou agents des administrations, collectivités, régies, services publics ou d'intérêt public contrôlés ou subventionnés et leur désigner des intérimaires* ». Ce qui signifie qu'ils ont la possibilité d'agir sur la situation des élus des collectivités mais également sur les agents de la fonction publique locale. L'éventail des possibilités d'intervention est donc large. Ces

¹⁵⁷³ Jean Monnet, *Mémoires*, Fayard, Le livre de poche, 1976, p. 290.

¹⁵⁷⁴ Réunion du 19 septembre 1942 de la commission de réforme de l'État, A.N. 72 AJ 546., cité in Hervé Bastien, *op. cit.*, p. 443.

¹⁵⁷⁵ *Ibid.*

¹⁵⁷⁶ Ordonnance du 10 janvier 1944 portant division du territoire de la métropole en commissariats régionaux de la République et création de commissaires régionaux de la République, *JORF* du 6 juillet 1944, édition d'Alger, 1944-1, pp. 533-534.

¹⁵⁷⁷ Brian Chapman, *op. cit.*, p. 26.

dispositions montrent que le milieu local est loin d'être négligé dans l'ensemble du dispositif visant à reconstruire le pays. De ce fait, les collectivités locales constituent bien un enjeu important dans cette reconstruction politique comme elles l'avaient été pour Vichy. Mais pour le régime dirigé par Pétain, c'était pour amoindrir leur autonomie et les mettre sous tutelle, eu égard à l'opposition potentielle qu'elles portent en elles-mêmes.

Une ordonnance du CFLN datée du 21 avril 1944 établit l'organisation des pouvoirs publics à mettre en place sur le territoire national dès la Libération. Puis, dans la logique voulue par le nouveau pouvoir en place, tous les actes de l'État français sont alors déclarés nuls conformément à l'ordonnance du 9 août 1944.

La France libre a montré très vite son intérêt pour le milieu local et l'importance qu'il convenait d'accorder à un environnement que le régime de Vichy avait réduit à de simples extensions du pouvoir central. De ce fait, réhabiliter et reconstruire les collectivités locales mettait en évidence l'enjeu qu'elles représentaient dans la France qu'il importait de réinvestir dans toutes ses strates.

B. Les axes thématiques en jeu : les collectivités locales

En mars 1943, le général Giraud est en place à Alger où il a été investi par les forces alliées pour prendre la suite de l'amiral Darlan¹⁵⁷⁸. S'ensuit une période, jusqu'en novembre 1943, où le pouvoir se partage entre Giraud et de Gaulle, sous la forme d'une dyarchie¹⁵⁷⁹, entre pouvoir politique et commandement militaire. Mais en ce mois de mars 1943, Giraud dispose des compétences pour intervenir dans le champ politique. Et parmi les annonces marquantes de restauration du champ républicain, préalable incontournable pour exorciser l'esprit de Vichy, les collectivités locales sont à l'honneur lors d'un discours prononcé le 14 mars : « Il [*le général Giraud*] *annonça lui-même le rétablissement des assemblées municipales et des conseils généraux avec les élus du peuple qui avaient été écartés* »¹⁵⁸⁰. Pour le général Giraud, c'était reconnaître d'une part la remise en cause des institutions locales pratiquée par Vichy et, d'autre part, la légitimité des élus locaux qui avaient été écartés de ces assemblées. C'est également à cette occasion que le général Giraud rappelait la possibilité institutionnelle de recours à la loi Tréveneuc du 15 février 1872, qui permet aux conseils généraux, en cas de vacance du pouvoir, de désigner un gouvernement provisoire chargé de préparer des élections constituintes. A cet égard, il faut rappeler que, depuis les débuts de la IIIe République, « *aucun conseil général n'a été dissous*

¹⁵⁷⁸ L'amiral Darlan a été assassiné à Alger le 24 décembre 1942.

¹⁵⁷⁹ Une situation constitutionnelle honnie par l'homme du 18 juin ; il résumera son sentiment d'une formule lapidaire, quelque vingt ans plus tard : « *Certes, on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet* », Charles de Gaulle, conférence de presse du 31 janvier 1964.

¹⁵⁸⁰ Jean Monnet, *op. cit.*, p. 274.

depuis 1874 »¹⁵⁸¹. Et selon les dispositions de la loi du 12 octobre 1940¹⁵⁸², le gouvernement de Vichy a suspendu les assemblées départementales, mais n'a jamais prononcé le terme de dissolution¹⁵⁸³. Les départements furent malmenés par Vichy au point que l'assemblée départementale n'existait plus et se trouvait remplacée par une commission administrative départementale : « *Le préfet sera assisté d'une commission administrative de sept à neuf membres nommés par arrêté du ministre secrétaire d'État à l'intérieur et remplaçables dans la même forme* »¹⁵⁸⁴.

Giraud exposa son point de vue à de Gaulle en envisageant cette possibilité de recours à la loi Tréveneuc pour la période intermédiaire entre la période précédant la libération du territoire et celle où tout le pays serait libéré. Cette éventualité fut abandonnée et ne fut pas utilisée dans le processus de restauration républicaine : « *Cette mesure [le rétablissement des assemblées municipales et départementales] ouvrait une possibilité institutionnelle dont on allait beaucoup parler, puis qui fut abandonnée, le recours à la vieille loi Tréveneuc du 15 février 1872* »¹⁵⁸⁵.

En revanche, le fait d'organiser des élections locales fut adopté de manière unanime. Rétablir une démocratie locale faisait partie du socle républicain qu'il convenait de réinstaurer : « *L'accord [au sein du CFLN] était en outre général sur la nécessité d'élections municipale les plus rapides possibles : "La Commune a été l'école de la démocratie, le berceau de nos libertés"*¹⁵⁸⁶, rappelait notamment André Philip »¹⁵⁸⁷. De manière logique, le suffrage universel devait être réhabilité afin d'autoriser l'expression de la souveraineté populaire : « *Que le suffrage universel soit présenté comme "la seule expression authentique de la souveraineté nationale" ne saurait évidemment surprendre* »¹⁵⁸⁸. Rappelons que pendant toute la période du régime de Vichy, aucune élection n'eut lieu. Au niveau national, les chambres étaient « ajournées » et dans le milieu local, les départements étaient représentés par une commission administrative et les conseils municipaux des villes de plus de 2 000 habitants étaient nommés. La seule ambiguïté résidait pour les communes de moins de 2 000 habitants pour lesquelles les dispositions antérieures à Vichy étaient censées s'appliquer, à savoir une élection tous les 6 ans. Il n'en fut rien et les collectivités demeurèrent des organismes sous tutelle dont les représentants étaient nommés. La seule référence en matière d'élections locales reste le projet de Constitution que

¹⁵⁸¹ Brian Chapman, *op. cit.*, p. 71.

¹⁵⁸² Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, JOEF du 13 octobre 1940, p. 5274.

¹⁵⁸³ « *Le décret de dissolution d'un conseil général doit être motivé. Il ne peut jamais être rendu par voie de mesure générale* » : article 36 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux ; cette disposition, qui n'a pas été abolie par Vichy, rend impossible la dissolution simultanée de tous les conseils généraux.

¹⁵⁸⁴ Article 3 de la loi du 12 octobre 1940.

¹⁵⁸⁵ Jean Monnet, *op. cit.*, p. 274.

¹⁵⁸⁶ Un auteur reprit ces termes pour un ouvrage célèbre : François Burdeau, *Liberté Libertés Locales Chéries*, Paris, Ed. Cujas, 1983 (Préface de Michel Debré), 280 p.

¹⁵⁸⁷ Hervé Bastien, *op. cit.*, p. 448.

¹⁵⁸⁸ *Ibid.*, pp. 447-448.

voulut présenter Pétain fin 1943 mais qui en fut empêché par l'occupant allemand. Le chef de l'État français pouvait toujours arguer du fait qu'il avait indiqué que les dispositions d'une nouvelle constitution ne pourraient s'appliquer que dans un pays où les hostilités avaient cessé : « *J'ai le devoir de préparer pour le jour où la France redeviendra libre, une constitution nouvelle dont les principes sont déjà admis* »¹⁵⁸⁹.

Dans le contexte de la Libération, réhabiliter les collectivités constituait un enjeu crucial. L'affichage démocratique ainsi élaboré représentait une étape essentielle dans la reconquête des libertés locales, auparavant malmenées, voire annihilées dans certains cas. L'enjeu n'avait pas échappé au chef de la France libre qui proclamait le 27 mars 1944, lors d'un débat qui se déroulait à l'Assemblée consultative provisoire sur l'organisation des pouvoirs publics en France après la libération : « *L'Assemblée a décidé, et le Gouvernement est entièrement d'accord, que dans le minimum de temps et dès qu'il sera possible, nos communes et nos départements auront à élire leurs représentations. Pourquoi est-on tombé si aisément d'accord sur ces deux points ? Messieurs, c'est tout simplement parce que l'un et l'autre sont inscrits d'avance dans les lois de la République* »¹⁵⁹⁰. Le général de Gaulle expose ce pan de sa politique comme une évidence, rappelant ainsi que les assemblées locales constituent le ferment démocratique incontournable sans lequel la République ne saurait exister. L'importance est marquée ici de procéder au plus vite à des élections locales et de montrer qu'elles seront inscrites, afin de les relégitimer, dans le marbre constitutionnel de la future IV^e République. Le Général réitérera son affirmation le 25 juillet 1944 en insistant sur l'importance de la commune : « *D'autre part, nous procéderons à la réorganisation, puis à la réélection des municipalités, dont le rôle est absolument capital dans cette période bouleversée, ainsi qu'à celle des conseils généraux* »¹⁵⁹¹.

Mettre en place des élections pour montrer le renouveau démocratique est symbolique de l'état d'esprit de la Libération. Le fait sera encore plus marquant puisqu'il s'accompagne du moment émancipateur pour les femmes par le droit de vote qui leur est accordé, compte tenu des dispositions de l'ordonnance du 21 avril 1944¹⁵⁹². Le général de Gaulle avait devancé cette décision dans son discours prononcé le 18 mars 1944 devant l'Assemblée consultative provisoire : « *C'est la démocratie renouvelée dans ses organes et surtout dans sa pratique, que notre peuple appelle de ses vœux. Pour y répondre, le régime nouveau devrait comporter une représentation élue par tous les hommes et toutes les femmes de chez nous, s'astreignant à un fonctionnement politique et législatif très différent de celui qui finit par paralyser le*

¹⁵⁸⁹ Philippe Pétain, *op. cit.*, Discours du 19 mars 1941 à Grenoble, p. 86. C'est nous qui soulignons.

¹⁵⁹⁰ Charles de Gaulle, *Discours et messages, Pendant la guerre 1940-1946, op. cit.*, p. 414.

¹⁵⁹¹ *Ibid.*, p. 457. C'est nous qui soulignons.

¹⁵⁹² Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération, *JORF* du 22 avril 1944, pp. 325-327.

Parlement de la Troisième République »¹⁵⁹³. L'ordonnance du 21 avril 1944 l'énonce dès son article 1^{er} : « *Le peuple français décidera souverainement de ses futures institutions. [...] Elle [l'assemblée nationale constituante] sera élue au scrutin secret à un seul degré par tous les Français et Françaises majeurs, sous la réserve des incapacités prévues par les lois en vigueur* ». Ces dispositions sont de nouveau exposées dans l'article 17 : « *Les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes* ». Pour le renouvellement des instances locales, la précision relative au corps électoral s'applique pour les conseils municipaux dans l'article 7 de l'ordonnance : « *Les délégations compétentes sont nommées par l'autorité compétente [...] et composées par priorité des membres de la dernière municipalité élue restés fidèles à leur devoir et, en outre, de Français et de Françaises ayant participé activement à la lutte contre l'ennemi ou l'usurpateur [...]* ». Les mêmes termes sont repris dans l'article 14 pour les conseils généraux : « *La délégation départementale est composée par priorité des membres du conseil général dissous restés fidèles à leur devoir et, en outre, de Français et de Françaises ayant participé activement à la lutte contre l'ennemi ou l'usurpateur [...]* ». Ce dispositif égalitaire entre hommes et femmes s'appliquera dès les premières élections après la Libération, à savoir les élections municipales des 29 avril et 13 mai 1945.

Mais le message délivré par le chef de la France libre va plus loin puisqu'il remet en cause et critique de manière frontale la III^e République et son organisation constitutionnelle, lui faisant porter une grande part de responsabilité dans la chute puis l'anéantissement de ce régime. Dans cette critique, le chef de la France libre rejoint, pour partie, le régime de Vichy qui, par de nombreuses déclarations, avait montré tout le mal qu'il pensait d'un régime considéré comme toxique pour le pays. Une certaine forme de continuité s'incarne ici dans cette unité de comportement vis-à-vis de la III^e République même si les motifs ne sont pas les mêmes.

Cependant, s'il importe de réhabiliter les institutions, nationales et locales, celles et ceux qui doivent les incarner et les faire vivre et fonctionner doivent être parés des vertus républicaines. C'est la raison pour laquelle, à la Libération, une forme d'épuration est mise en œuvre pour les assemblées locales dans un mouvement parallèle mais inverse de celle pratiquée par Vichy. Dans le cadre de la reconstruction, certaines mesures urgentes s'imposent quant aux personnels des services publics, élus comme fonctionnaires. Certains se sont compromis, ont collaboré, voire participé activement aux exactions de l'occupant. François de Menthon, ministre de Justice du GPRF, intervient le 10 juillet 1944 devant l'Assemblée consultative à Alger pour préciser le mode d'épuration qu'il convenait d'appliquer aux administrations publiques : « *Le fonctionnaire suspect doit pouvoir être suspendu immédiatement par l'autorité responsable, quitte ensuite bien entendu, à prendre le temps d'examiner son*

¹⁵⁹³ Charles de Gaulle, *Discours et messages, Pendant la guerre 1940-1946*, op. cit., p. 411. C'est nous qui soulignons.

dossier s'il est nécessaire avant qu'une mesure définitive ou une mesure plus grave soit prise ; il est aussi nécessaire d'écarté certains individus des fonctions électives [...] »¹⁵⁹⁴. La mesure annoncée n'est pas une demi-mesure. Les interventions vichystes ont laissé des traces et des cicatrices dans la sphère publique jusqu'à méconnaître la présomption d'innocence. Le fonctionnaire comme l'élu, à partir du moment où il est « suspect » doit être écarté de ses fonctions « immédiatement ». Ce n'est que dans un deuxième temps que la personne concernée pourra présenter sa défense. On assiste, de ce fait, à un troublant parallèle avec Vichy dans les actions menées envers les collectivités locales. Certes, le contexte de la Libération n'autorisait pas l'exercice d'une justice sereine. La période de réinstauration d'un régime républicain entraîna de nombreuses exactions, voire des règlements de comptes dans les collectivités locales. Ceci allait à l'encontre des principes prônés par le CFLN : « Le Comité s'engage solennellement à rétablir toutes les libertés françaises, les lois de la République et le régime républicain, en détruisant entièrement le régime d'arbitraire et de pouvoir personnel imposé aujourd'hui au pays »¹⁵⁹⁵.

Cet enjeu que constituent les collectivités locales se retrouve dans les projets portés par les instances nées pendant le conflit et qui ont reçu l'aval de la Résistance.

§ 2. Les projets d'architecture territoriale des instances représentatives synthétisés dans l'ordonnance du 21 avril 1944

La Résistance était traversée par différents courants politiques. Les instances qui les ont incarnés sont d'une part le CNR, classé politiquement à gauche et le CGE, classé pour sa part, à droite de l'échiquier politique. Les projets de ces instances se sont parfois opposés dans la présentation de leurs particularités (A). Finalement, une synthèse vit le jour dans les dispositions de l'ordonnance du 21 avril 1944 quant à la détermination du nouveau schéma local (B).

¹⁵⁹⁴ Henri Michel et Boris Mirkine-Guetzévitch, *op. cit.*, p. 56.

¹⁵⁹⁵ Premier communiqué officiel du CFLN (créé le 3 juin 1943) publié dans l'Echo d'Alger du 4 juin 1943, cité in Jean Bancal, *op. cit.*, p. 290.

A. Les projets des deux instances représentatives, CNR et CGE (1943-1944)

Dès ses débuts, la Résistance s'est projetée sur l'après-guerre et les préoccupations premières s'incarnaient dans l'organisation des pouvoirs publics sur le territoire. Dans cette représentation multiple et plurielle qu'est la Résistance, deux blocs vont se constituer après l'invasion de l'URSS par les Allemands, à compter du 22 juin 1941 : les communistes et les autres. C'est dans ce contexte que le CGE lance une enquête pour solliciter, sous forme de questionnaire, les mouvements de la Résistance. Les réponses reçues furent unanimes sur deux points : « *Les Mouvements de résistance étaient unanimes à désirer que ne soit ni rappelé le Parlement de la IIIème République, ni appliquée la loi Tréveneuc* »¹⁵⁹⁶. Ainsi que nous l'avons présenté, le recours à cette loi a été envisagé¹⁵⁹⁷ et notamment par le général de Gaulle lors de son appel de Brazzaville, avec le Manifeste du 27 octobre 1940 relatif à la direction de l'effort français dans la guerre, lancé de Brazzaville¹⁵⁹⁸. Mais le point de vue d'un juriste résistant semble implacable dans sa démonstration : « *Les Conseils généraux seront tous périmés en 1943. Qui invaliderait les indésirables ? Personne n'a qualité pour cela* »¹⁵⁹⁹. Dans un document annexe, le même auteur poursuit son analyse qui déqualifie les assemblées départementales : « *Faire de cette Assemblée provisoire des Conseils généraux une Assemblée nationale pour un temps plus ou moins long, c'est dévier totalement la loi Tréveneuc de son esprit et de son texte* »¹⁶⁰⁰.

Dans le projet du CGE, les collectivités locales sont sollicitées pour composer le corps électoral chargé d'élire le Président de la République : sénateurs, députés, un représentant par conseil général et 150 représentants des conseils municipaux¹⁶⁰¹.

C'est Jean Moulin qui est à l'origine de la constitution du CGE. Il décide de réunir en 1942 une équipe, déjà à l'œuvre sous la direction de François de Menthon. Ce dernier « *dès 1941, avait rassemblé à Lyon quelques amis dans le but de dresser un corpus doctrinal contre l'idéologie nazie* »¹⁶⁰². Le CGE a été chargé par Jean Moulin de préparer les projets de restructuration du pays dans les domaines politique, social, économique. La première réunion officielle du CNR a lieu à Paris le 27 mai 1943 sous la présidence de Jean Moulin, délégué par le général de Gaulle. Ce Conseil unit l'ensemble des mouvements composant la Résistance. Le CNR va utiliser le découpage administratif

¹⁵⁹⁶ Henri Michel, La pensée de la Résistance, *Les Courants de pensée de la Résistance*, thèse de doctorat d'État, Université de Paris, PUF, Collection Esprit de la Résistance, 1962, p. 322.

¹⁵⁹⁷ Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 1.

¹⁵⁹⁸ Manifeste du 27 octobre 1940 relatif à la direction de l'effort français dans la guerre, lancé de Brazzaville, *JOFL* n°1 du 20 janvier 1941, p. 3.

¹⁵⁹⁹ Maxime Blocq-Mascart, cité in Henri Michel, *op. cit.*, p. 324.

¹⁶⁰⁰ Maxime Blocq-Mascart, *Note sur l'application de la loi Tréveneuc*, papiers de Blocq-Mascart, archives du CHG [Comité d'histoire de la deuxième guerre mondiale], cité in Henri Michel, *op. cit.*, p. 325.

¹⁶⁰¹ Projet du Comité général d'études, publié dans la *Revue politique*, Compagnie d'éditions libres sociales et économiques, juillet-décembre 1959, cité in Henri Michel, *op. cit.*, p. 380.

¹⁶⁰² Michèle et Jean-Paul Cointet, *op. cit.*, p. 186.

territorial pour élaborer son plan d'action. Pour composer son infrastructure d'intervention, le CNR décide : « *D'inviter les responsables des organisations déjà existantes à former des comités de villes et de villages [...] Tous ces comités seront placés sous la direction des comités départementaux de la libération (CDL). Ils seront soumis à l'autorité des CDL qui leur transmettront, comme directives, la plate-forme d'action et la ligne politique déterminée par le CNR. Le but de ces comités sera, à l'échelon communal, local et d'entreprise, de faire participer de façon effective tous les Français à la lutte contre l'ennemi et contre ses agents de Vichy [...]* »¹⁶⁰³. Cette infrastructure locale est précieuse car elle permet aux CDL de s'appuyer sur une organisation administrative fortement ancrée et enracinée dans le paysage politique français.

Dans cette reconquête républicaine, il apparaît indispensable pour le CNR de reprendre un principe démocratique essentiel que représente le vote dont chaque citoyen doit disposer. Ainsi, parmi les « Mesures à appliquer dès la libération du territoire », il faut veiller à assurer : « *l'établissement de la démocratie la plus large en rendant la parole au peuple français par le rétablissement du suffrage universel* »¹⁶⁰⁴. Ceci est un point important, voire essentiel, dans le programme du CNR. Il convient de se rappeler, que, dans les premiers mois du régime de Vichy, celui-ci, dans un processus d'assujettissement, avait transformé les collectivités locales en entités institutionnelles réduites à l'état d'eunuques administratifs¹⁶⁰⁵. Certes, elles continuaient d'exister juridiquement, communes comme départements¹⁶⁰⁶, mais leurs possibilités d'agir étaient considérablement réduites eu égard aux textes les ayant transformées en concepts vichysto-compatibles.

Dans les projections politiques et institutionnelles de l'après-guerre, une quasi-unanimité se dessine quant aux principes généraux à sauvegarder et à appliquer pour une France renouvelée : « *A de rares exceptions près, enfin, les résistants dans leur ensemble plébiscitent un retour à la démocratie. L'objectif n'est pas d'imposer sa loi, [...] mais de revenir à une République -certes rénovée-respectant le suffrage universel et rétablissant les grandes libertés démocratiques* »¹⁶⁰⁷.

On peut néanmoins noter que le CNR adopta parfois des positions très conservatrices. Ainsi, la commission réunie à ce sujet soumit au vote de l'Assemblée un projet d'organisation des pouvoirs publics à la Libération qui ne prévoyait pas le vote des

¹⁶⁰³ Conseil national de la résistance, *Le Programme du Conseil National de la Résistance*, L'esprit du temps PUF, 2012, pp. 63-64.

¹⁶⁰⁴ Conseil national de la résistance, *Le Programme du Conseil National de la Résistance*, *op. cit.*, p. 80.

¹⁶⁰⁵ « *Il est certain que quelle que soit la notion que l'on adopte de la décentralisation (et même si l'on admet la notion de décentralisation autoritaire), le régime de la loi du 12 octobre 1940 prive le département de toute possibilité d'autoadministration : en effet, les deux procédés par lesquels s'inscrit une décentralisation réelle, l'élection des membres des assemblées représentatives et la reconnaissance de pouvoirs de décision aux représentants, disparaissent désormais du statut départemental* », Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 160.

¹⁶⁰⁶ La structure départementale (conseil général) n'a pas été supprimée par la loi du 12 octobre 1940 instaurant les commissions administratives départementales. Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 1.

¹⁶⁰⁷ Olivier Wieviorka, « Guerre civile à la française ? Le cas des années sombres (1940-1945) », *op. cit.*, p. 15.

femmes. Il fallut que le Chef de la France libre s'engage en personne à ce propos : « *L'intervention du général de Gaulle dans son allocution du 18 mars 1944, et les assauts conjoints de Fernand Grenier, communiste, et de Robert Prigent, catholique, aboutirent à l'insertion du principe du vote des femmes dans l'article 1 du projet d'ordonnance, et à son application dès les élections municipales de 1945, selon l'article 17* »¹⁶⁰⁸.

Dans sa volonté de reconstruction du pays, le CNR a élaboré un programme validé en Assemblée plénière le 15 mars 1944 avec deux parties distinctes : un *Plan d'action immédiate* consacré à la lutte contre l'Allemagne et Vichy et une deuxième partie exposant les *Mesures à appliquer pour la Libération du territoire*. C'est dans cette deuxième partie que le CNR indique qu'il faut assurer « : « *L'établissement de la démocratie la plus large en rendant la parole au peuple français par le rétablissement du suffrage universel, [...], la liberté d'association, de réunion et de manifestation* »¹⁶⁰⁹. Cette disposition est précisée quelques pages plus loin pour affirmer la nécessité de revenir à une représentation élue, qu'elle soit nationale ou locale : « *Ainsi sera rendue possible une démocratie qui unisse au contrôle effectif assuré par les élus du peuple la continuité de l'action gouvernementale* »¹⁶¹⁰.

Léon Blum apportera sa caution morale et politique à cette idée fondamentale du suffrage, renforcée par son aura acquise par les responsabilités exercées lors du Front populaire : « *J'affirmerai seulement ceci : quelle que soit la part faite aux Chambres dans l'économie générale de la République future, il ne peut être question d'attenter ni au principe électif, ni à la loi du suffrage universel, qui est le symbole même de la démocratie* »¹⁶¹¹. Cependant, en dehors des grands principes édictés plus haut, le CNR ne donne pas plus de précisions quant à l'organisation des pouvoirs locaux et leur représentativité.

Mais pour la Résistance, il s'agit également de faire table rase de l'esprit de Vichy et de la façon dont il a été représenté. Dans la loi N°5¹⁶¹², les exclusions, pendant une durée de dix ans, concernent les personnes qui ont été membres du Conseil national, des conseils départementaux, du conseil municipal de Paris et de la commission administrative du département de la Seine. Nul d'entre eux ne pourra avoir accès aux fonctions électives de l'État ou des collectivités locales, non plus que les fonctions de ministre. La particularité de ce texte tient au fait qu'il intègre dans ces exclusions les anciens membres des assemblées législatives de la IIIe République. Sans aucun doute, dans un mouvement de rétorsion, il faut voir ici l'opprobre jeté aux parlementaires qui

¹⁶⁰⁸ Claire Andrieu, « Le programme du CNR dans la dynamique de la construction de la nation résistante », *Histoire@Politique, Politique, culture, société*, n° 24, septembre-décembre 2014, p. 12.

¹⁶⁰⁹ Conseil national de la résistance, *Le Programme du Conseil National de la Résistance*, *op. cit.*, p. 80.

¹⁶¹⁰ *Ibid*, p. 88.

¹⁶¹¹ Léon Blum, *A l'échelle humaine*, Paris, Gallimard, 1945, pp. 128-129.

¹⁶¹² Loi N°5 sur les responsabilités et les sanctions portant exclusion de certaines fonctions publiques du personnel politique ou administratif des régimes passés ; projet de loi proposé par le mouvement Résistance, cité in Henri Michel, *op. cit.*, pp. 256-257.

ont voté, dans une grande majorité, les pleins pouvoirs à Pétain le 10 juillet 1940, mais en y intégrant donc aussi les 80 représentants nationaux qui s’y sont opposés.

On peut observer que, hormis ce qui concerne le conseil municipal de Paris, les membres des conseils municipaux, quelle que soit la taille de la commune, ne sont pas cités dans les situations interdisant l’accès aux fonctions électives après la Libération. Or, les conseils municipaux sous Vichy ont été reconfigurés selon les critères de ce régime qu’il s’agisse des communes de plus de 2 000 habitants dont les conseillers et les maires étaient nommés¹⁶¹³ ou des communes de moins de 2 000 habitants dont un grand nombre ont été dissous et remplacés par des délégations spéciales¹⁶¹⁴. Cependant, il fallait prendre en considération une approche réaliste pour le rétablissement des institutions locales.

Il ne s’agit pas uniquement de faire table rase du passé vichyste, il faut réorganiser l’administration locale et ne pas laisser un vide juridique et organisationnel qui ne saurait qu’entraîner un chaos en aucun cas souhaitable. Les instances représentatives se font donc force de proposition. Ainsi, pour les départements, le CGE fait le projet suivant : « *la législation de Vichy abolie, la loi de 1871 remise en vigueur, ils [les conseils généraux] seront rétablis de plein droit, avec déchéance des éléments compromis et remplacement par des membres choisis dans des mouvements de résistance* »¹⁶¹⁵. Cette proposition est renforcée par celle de l’OCM¹⁶¹⁶ qui souhaite ajouter la participation des CDL à la réorganisation des conseils généraux. Cette organisation pourra se concrétiser : « *Par fusion des conseils épurés avec les Comités départementaux de libération* »¹⁶¹⁷.

L’OCM soutient, pour sa part, un projet fédéraliste où la France serait divisée en régions : « *[...]il nous est nécessaire de prendre part parti sur la taille moyenne de ces régions. Il est possible d’en concevoir en France dix à quinze ou vingt à trente. [...] l’administration de la région comporte [...] une assemblée élue, le Conseil régional. Celle-ci a compétence pour statuer sur les intérêts locaux notamment sous leur aspect budgétaire* »¹⁶¹⁸. Sur l’organisation générale du pays, l’OCM souhaite revenir, avec des aménagements, à l’organisation de la IIIe République : « *[...] institution d’une administration régionale ; distinction des régimes municipaux selon la nature rurale ou urbaine des communes ; relative autonomie des quartiers dans les grandes villes ;*

¹⁶¹³ Article 12 de la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075.

¹⁶¹⁴ Article 7 de la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l’autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l’administration cantonale et aux secrétaires de mairie, *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6075.

¹⁶¹⁵ Henri Michel, *La pensée de la Résistance, Les Courants de pensée de la Résistance, op. cit.*, p. 330.

¹⁶¹⁶ Sigle de l’Organisation civile et militaire, un des huit mouvements de la Résistance qui constituèrent le Conseil national de la Résistance.

¹⁶¹⁷ Henri Michel, *La pensée de la Résistance, Les Courants de pensée de la Résistance, op. cit.*, p. 330.

¹⁶¹⁸ Guy Thuillier, « La réforme de l’administration locale en 1942-1943 : les projets de l’Organisation Civile et Militaire », *La Revue administrative*, 59e Année, n° 354, novembre 2006, p. 590.

réforme des finances locales »¹⁶¹⁹. Ce qui apparaît plus troublant dans les propositions de l'OCM, c'est la convergence de vues avec Vichy pour l'organisation territoriale. Ainsi, le département est écarté du paysage français : « *Les seules personnes morales que nous envisageons pour l'avenir sont les régions, les communes et ainsi qu'on va le voir, des cantons d'un nouveau type* »¹⁶²⁰. La collectivité départementale et ses services seront, de ce fait, absorbés par la région : « *[...] le département étant supprimé en tant que personne morale, tous ses services sont reportés à l'échelle de la région* »¹⁶²¹. La seule nuance que l'OCM met en évidence consiste à valoriser l'espace cantonal : « *Il faut donc concevoir les organes du canton sur le même type que ceux de la commune : au Conseil municipal correspond un Comité cantonal chargé de voter le budget et d'approuver les marchés. Comme le conseil municipal élit son maire, le comité cantonal élit son syndic. Le syndic est comme le maire, l'exécutif local, qui, en outre, exerce personnellement les pouvoirs de police* »¹⁶²².

Le groupe *Défense de la France* présente un projet de constitution avec « *les articles 6 et 7, qui prévoient que le territoire français sera divisé en régions, et que celles-ci seront administrées par un préfet régional et par un conseil régional. Le conseil régional sera élu au suffrage universel et délibérera des intérêts régionaux* ». Volontairement, ou non, les termes vichystes sont réemployés quant à la terminologie administrative : le préfet régional succéderait ainsi à son prédécesseur en gardant le même titre.

Le groupe *Franc-Tireur* se prononce de manière appuyée contre toute centralisation et veut revenir à une démocratie locale tracée par le modèle historique construit lors de la Révolution : « *Il faut, proclame-t-on encore, briser la tradition monarchique et revenir à celle de 1789 qui, seule, peut nous donner des institutions locale et centrales contrôlées par le peuple* »¹⁶²³. Quant au Mouvement de Libération Nationale, il veut instaurer un programme décentralisateur d'ampleur : « *Art. 4. Large décentralisation avec autonomie administrative aux régions et localités, administrées par des chambres régionales et des conseils locaux, élus au suffrage universel, seuls compétents pour gérer sans aucune tutelle administrative les intérêts régionaux et locaux, dans le cadre des lois nationales* »¹⁶²⁴.

Les propositions n'ont donc pas manqué en matière d'organisation de l'environnement local. Mais dans les instances représentatives de la Résistance, un certain nombre de principes fondamentaux s'imposait. D'une part, le constat était fait que la configuration territoriale vichyste devait être écartée et d'autre part, un renouveau

¹⁶¹⁹ Maxime Blocq-Mascart, *Chroniques de la Résistance, suivies d'Études pour une nouvelle révolution française par les groupes de l'OCM*, 1945, Éditions Corrêa, 640 p., p. 132 s.

¹⁶²⁰ Guy Thuillier, « La réforme de l'administration locale en 1942-1943 : les projets de l'Organisation Civile et Militaire », *op. cit.*, p. 592.

¹⁶²¹ *Ibid.*, p. 591.

¹⁶²² *Ibid.*, p. 593.

¹⁶²³ Henri Michel et Boris Mirkine-Guetzévitch, *op. cit.*, p. 145.

¹⁶²⁴ *Ibid.* p. 248.

démocratique, s'adossant à ce miroir vichyste, devait être construit. Le CFLN, en s'emparant des principales idées développées par le CNR et le CGE, thématise les différentes orientations en les refondant dans l'ordonnance du 21 avril 1944.

B. La refondation du paysage local : l'ordonnance du 21 avril 1944

L'ensemble des propositions relatives à l'organisation des collectivités locales, tant des instances officielles que les partis politiques, fut synthétisé et présenté dans l'ordonnance du 21 avril 1944¹⁶²⁵.

Pour la mise en œuvre des élections locales, le texte procède à une innovation majeure d'intégration dans le corps électoral et à quelques exclusions dues aux comportements infamants de certaines franges de la population. L'innovation essentielle consiste dans la reconnaissance de la maturité politique des femmes auxquelles on confère enfin ce droit politique constitué par le vote : « *Les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes* ». On peut rappeler ce référent historique du Front populaire où, dans le gouvernement Blum, trois femmes, dont l'une est prix Nobel, sont nommées sous-secrétaires d'État¹⁶²⁶, alors qu'à ce moment, elles ne sont pas considérées comme politiquement majeures. L'expérience sera toutefois éphémère car Léon Blum ne nommera aucune femme dans son deuxième gouvernement de juin 1937. Mais dans une certaine mesure, ces femmes auront tracé la route qui leur ouvre l'accès à la vie publique, en 1944 par les textes et en 1945 dans les faits, avec les élections municipales.

Quant aux exclusions des assemblées communales ou départementales, elles sont listées dans l'article 18 de l'ordonnance. On peut notamment citer les membres des gouvernements depuis le 17 juin 1940¹⁶²⁷, les parlementaires ayant voté les pleins pouvoirs à Philippe Pétain le 10 juillet 1940, les individus ayant accepté une fonction d'autorité, un siège de conseiller national, de conseiller départemental nommé ou de conseiller municipal de Paris.

Ce n'est pas sans étonnement qu'on observe en revanche que le texte ne cite à aucun moment les membres nommés pour la composition des conseils municipaux des villes

¹⁶²⁵ Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération, *JORF* du 22 avril 1944, pp. 325-327.

¹⁶²⁶ Il s'agit de Irène Joliot-Curie, prix Nobel de chimie en 1935 avec son mari Frédéric Joliot-Curie, nommée sous-secrétaire d'État à la recherche ; Cécile Brunschvicg, nommée sous-secrétaire d'État à l'Éducation nationale ; Suzanne Lacore, nommée sous-secrétaire d'État à la protection de l'enfance.

¹⁶²⁷ Pour cette date, voir l'intervention de Dominique Rousseau, *op. cit.*

de plus de 2 000 habitants, après la mise en œuvre de la loi du 16 novembre 1940¹⁶²⁸. Il en est de même pour les membres des délégations spéciales instituées après dissolution d'un conseil municipal élu ou nommé, de démission de tous les membres en exercice ou d'impossibilité de constitution du conseil municipal¹⁶²⁹. Il en ressortait pourtant de la même logique que pour les conseillers départementaux nommés par le pouvoir vichyste : eu égard aux dispositions de l'ordonnance, ne convenait-il pas d'englober dans le même opprobre les conseillers municipaux ? Sans doute, et il ne s'agit ici que d'une déduction de notre part, il demeurerait la légitimité accordée aux conseillers des villes de moins de 2 000 habitants qui, conformément à l'article 2 de la loi du 16 novembre 1940 susmentionnée indiquait : « *Dans les communes de 2 000 habitants et au-dessous, les dispositions légales et réglementaires relatives à l'élection du conseil municipal, du maire et des adjoints sont et demeurent en vigueur* ». Cette légitimité apparaît cependant factice eu égard aux très nombreuses dissolutions de conseils municipaux et révocations d'édiles municipaux opérées par le gouvernement de Vichy sur des motifs ou des prétextes fallacieux. Pour les magistrats municipaux, on peut citer : « *“a adopté une attitude hostile à la politique du Gouvernement”, “a abandonné son poste lors des événements de guerre de juin 1940”, “considérant que le maire a fait preuve d'hostilité à l'œuvre de redressement national”*¹⁶³⁰ ». De plus, il n'est pas possible d'évoquer un processus électoral puisque d'élection, il n'y en eut pas.

Quant aux dissolutions de conseils municipaux et leur remplacement par une délégation spéciale, les motifs ne sont pas plus explicites et restent politiques avant d'être juridiques : « *“considérant que le conseil municipal n'apporte pas dans sa majorité une aide efficace à l'œuvre de rénovation nationale”*¹⁶³¹, *“considérant que le conseil municipal fait preuve de négligence dans l'accomplissement des devoirs de sa charge”, “considérant que la plupart des membres du conseil municipal se désintéressent des devoirs de leur charge”* ». Parfois, les motifs ne sont pas même pas exposés, le seul justificatif étant la référence aux articles 6 et 7 de la loi du 16 novembre 1940¹⁶³² relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure. Dans ce cas, l'arbitraire fait loi.

Dans cette campagne générale de réorganisation et de remplacement des équipes municipales issues de la IIIe République, représentantes symboliques de l'ancien

¹⁶²⁸ Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, JOEF du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075.

¹⁶²⁹ Loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie, JOEF du 12 décembre 1940, p. 6075.

¹⁶³⁰ C'est nous qui soulignons.

¹⁶³¹ C'est nous qui soulignons.

¹⁶³² Article 6 : « *Le conseil municipal d'une commune peut être dissous pour des motifs d'ordre public, par arrêté du ministre secrétaire d'État à l'intérieur* » ; article 7 : « *En cas de dissolution d'un conseil municipal élu ou nommé, de démission de tous ses membres en exercice ou d'impossibilité de constitution du conseil municipal, une délégation spéciale est constituée par arrêté ministériel* ».

régime, le gouvernement de Vichy va même aller jusqu'à utiliser l'arsenal juridique mis en œuvre avant juillet 1940. Cette démarche est illustrée par un certain nombre d'arrêtés¹⁶³³ qui suspendent des conseils municipaux en visant deux décrets datés respectivement du 26 septembre 1939¹⁶³⁴ et du 18 novembre 1939¹⁶³⁵. Il est intéressant de noter que l'article 3 du décret du 26 septembre 1939 fait référence à une situation « en temps de guerre » où il apparaît possible que « *le conseil municipal [...] peut être, pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général, suspendu jusqu'à la cessation des hostilités* ». L'armistice ayant été signé le 22 juin 1940, et appliqué le 25 juin 1940 (après la signature de l'armistice entre la France et l'Italie le 24 juin), cette situation n'entraîne-t-elle pas de fait la cessation des hostilités sur le sol français ? et de ce fait l'inapplicabilité des textes suscités ?

De même, le décret du 18 novembre précité permet « *pendant toute la durée des hostilités* » la suspension des dispositions de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905¹⁶³⁶, et ce qu'il s'agisse des personnels d'État, des départements ou des communes. L'article 2 dudit décret précise que « *Pendant la même période, les mesures disciplinaires [...] sont prises [...] sans aucune des consultations ou délibérations prévues par les lois, règlements ou conventions en vigueur* ». L'article 4 exonère le pouvoir décisionnaire de ces mêmes procédures pour le déplacement ou la suspension des personnels, dans l'intérêt du service.

En période de guerre, la théorie des circonstances exceptionnelles s'applique. L'armistice signé, cette théorie est-elle à ce moment, toujours d'actualité ? Autrement dit, les arrêtés pris sur ces bases juridiques revêtaient-ils le sceau de la légalité ? Dans ce cas, il était possible de les contester devant le juge administratif. A notre connaissance, il n'existe pas de démarche de contestation par les intéressés et de ce fait, aucune jurisprudence n'a été établie de la part du Conseil d'État.

La continuité, un des maîtres mots de notre thèse, trouve ici une de ses nombreuses illustrations, en tout cas sur les dispositions juridiques qui se trouvent en pleine similitude entre la fin de la III^e République et le régime de Vichy, et plus précisément dans les dispositifs à appliquer aux collectivités locales.

¹⁶³³ Voir le Journal officiel du 1^{er} décembre 1940 avec cinq arrêtés des 14, 29 et 30 novembre 1940, p. 5915.

¹⁶³⁴ Décret-loi du 26 septembre 1939 relatif aux pouvoirs de tutelle administrative sur les conseils municipaux et les maires en temps de guerre, *JO* du 27 septembre 1939, pp. 11770-11771.

¹⁶³⁵ Décret-loi du 18 novembre 1939 suspendant pendant la durée des hostilités certaines des dispositions applicables aux personnels des collectivités publiques et des services concédés, *JO* du 19 novembre 1939, pp. 13218-13219.

¹⁶³⁶ « *Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardé dans leur avancement à l'ancienneté* ».

Dans cette ordonnance du 21 avril 1944, faut-il considérer comme un honneur ou une préséance le fait de développer les titres I et II, respectivement consacrés aux conseils municipaux et aux conseillers généraux¹⁶³⁷ ? Le local, ici, passe avant le national. Certes, le rétablissement d'une démocratie locale apparaissait plus facilement abordable et réalisable, en termes de logistique, et notamment par l'intervention des comités départementaux et locaux de la Libération (CDL et CLL) que l'organisation d'élections nationales pour la désignation des députés. Ces dernières instances, les CDL, à l'œuvre de manière officieuse depuis quelques mois, se trouvent officialisées dans le titre V de l'ordonnance suscitée : « *Dans chaque département est institué, dès sa Libération, un Comité départemental de la Libération, chargé d'assister le préfet* ». Leur intervention, pour la réhabilitation et l'organisation des collectivités locales, est consacrée dans l'article 19, alinéa 4, de l'ordonnance du 21 avril 1944 : « *Il [le CDL] est obligatoirement consulté sur tous les remplacements des membres des municipalités et du conseil général* ». Par principe, sa durée de vie est provisoire et cesse après les élections prévues pour les conseils municipaux et généraux.

L'ordonnance va donc s'emparer dans un premier temps de la situation des communes. Il s'agit tout d'abord d'éliminer les traces vichystes. Pour ce faire, les assemblées communales nommées par Vichy (désigné comme « *l'usurpateur* » dans le texte) sont dissoutes de même que les délégations municipales créées depuis le 1^{er} septembre 1939¹⁶³⁸ sous la IIIe République. Lesdites délégations ont pu être instituées par les dispositions du décret du 26 septembre 1939¹⁶³⁹. Ce décret permettait, pour des motifs d'ordre public et d'intérêt général, de suspendre un conseil municipal ou un maire, jusqu'à la cessation des hostilités. Dans ce texte, la commune seule est citée, comme collectivité pouvant être attentatoire à la sûreté de l'État en temps de guerre, comme si le département ne pouvait constituer une entité politique autonome capable de sédition. Ceci apparaît comme l'expression de la considération minimale portée par le pouvoir envers les départements, que ce soit Vichy ou la IIIe République. Le danger, dans l'expression locale, ne peut émaner que des municipalités et non des départements, assemblées de notables peu capables d'opposition. Ce qui sera démontré pendant toute la période du gouvernement de Vichy malgré les dispositions de la loi Tréveneuc.

L'objectif était donc également de revenir sur les dispositifs qui avaient été mis en œuvre suite à la déclaration de guerre du 3 septembre 1939. L'article 3 de l'ordonnance confirme cette analyse : « *Jusqu'au jour où il sera possible de procéder*

¹⁶³⁷ Pourquoi évoquer la structure pour les communes et leurs représentants pour les départements ? L'approche de l'ordonnance fait plus de cas de la dimension organique de la commune et, de ce fait, valorise sa position dans le milieu local.

¹⁶³⁸ A toutes fins utiles, on peut rappeler que la déclaration de guerre entre la France et l'Allemagne date du 3 septembre 1939.

¹⁶³⁹ Décret-loi du 26 septembre 1939 relatif aux pouvoirs de tutelle administrative sur les conseils municipaux et les maires en temps de guerre, *JO* du 27 septembre 1939, pp. 11770-11771.

dans chaque commune aux élections régulières, les conseils municipaux élus avant le 1^{er} septembre 1939 sont maintenus ou remis en fonction ».

Les représentants désignés dans ces communes ne sauraient être oubliés dans cette réorganisation qui prend la forme d'une épuration¹⁶⁴⁰. Ainsi, la Résistance a établi un document qui détaille la législation spéciale qu'il conviendra d'appliquer en matière de responsabilités et de sanctions : « *Le premier acte du Gouvernement de Libération doit être la liquidation impitoyable de la trahison et la recherche des responsabilités de la défaite* »¹⁶⁴¹.

Ainsi, conformément à l'article 4 de l'ordonnance, il est arrêté que : « *Sont révoqués de leurs fonctions les maires, adjoints et conseillers municipaux qui ont directement favorisé l'ennemi ou l'usurpateur* ». De plus, les assemblées élues qui ont été maintenues après le 16 juin 1940¹⁶⁴² et qui ont favorisé l'occupant ou la politique de Vichy, sont dissoutes et remplacées par des délégations spéciales nommées par l'autorité compétente sur avis du Comité départemental de la Libération. Pour les agents et les fonctionnaires, c'est l'ordonnance du 10 janvier 1944¹⁶⁴³ qui va donner, dans l'article 4, tous pouvoirs aux commissaires de la République d'agir et de : « *Suspendre de leurs fonctions tous élus et tous fonctionnaires ou agents des administrations, collectivités, régies, services publics ou d'intérêt public contrôlés ou subventionnés et leur désigner des intérimaires* ». Il est bien précisé qu'il s'agit de suspension et non de révocation, qui implique une procédure spécifique relevant du ministre de tutelle : « *S'agissant de la privation de fonctions le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler les limites de ces pouvoirs qui sont exclusivement de suspension jamais de révocation, le ministre seul étant compétent pour cette dernière mesure : révocation d'un maire élu—C.E. 27 juillet 1945, Cavanaggia* »¹⁶⁴⁴. Mais il est possible de remplacer ces agents suspendus, ce que n'ont pas manqué de faire les commissaires de la République, dans l'obligation d'être efficaces pour la reconstruction du territoire.

Dans cette partie du dispositif, on peut s'interroger sur la similitude du processus vichyste avec les premières mesures de réorganisation à la Libération : épuration initiale et remplacement par des délégations. Il est vrai que la version de 1940 s'est

¹⁶⁴⁰ Le terme est employé par François de Menthon dans un discours prononcé le 10 juillet 1944 devant l'Assemblée consultative à Alger, où il distinguait trois formes de répression : « *L'indignité nationale est en effet, pour nous, le troisième aspect de l'œuvre d'épuration qui s'imposera dès la libération du territoire ; ses deux autres aspects étant d'une part, le châtement des traîtres et des collaborateurs, d'autre part l'épuration administrative* », cité in Henri Michel et Boris Mirkine-Guetzévitch, *op. cit.*, p. 55.

¹⁶⁴¹ *Résistance*, « Le nouveau journal de Paris », numéro spécial, 24-1-43, cité in Henri Michel et Boris Mirkine-Guetzévitch, *Les idées politiques et sociales de la Résistance*, *op. cit.*, p. 53.

¹⁶⁴² Cette date correspond au jour où Philippe Pétain devient président du conseil des ministres, après la démission du gouvernement de Paul Reynaud. Il s'agit donc d'une date officielle et légale dans l'histoire constitutionnelle ; l'armistice ne fut signé que le 22 juin 1940.

¹⁶⁴³ Ordonnance du 10 janvier 1944 portant division du territoire de la métropole en commissariats régionaux de la République et création de commissaires régionaux de la République, *JORF* du 6 juillet 1944, édition d'Alger, 1944-1, pp. 533-534.

¹⁶⁴⁴ Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 49.

prolongée alors que l'opération de 1944 était annoncée comme provisoire et s'est effectivement révélée telle.

Après les communes, le titre II de l'ordonnance aborde les départements. La première indication semble aller de soi, selon l'article 10 : « *Les conseils généraux sont rétablis* ». On peut noter que les conseils d'arrondissement ne sont pas rétablis. Mais ils ne sont pas supprimés non plus. Pour mémoire, il n'est pas inintéressant de rappeler que par la loi du 7 août 1942¹⁶⁴⁵, Pierre Laval avait (ré)institué des conseils départementaux en faisant croire, de manière artificielle, qu'un semblant de démocratie locale avait été insufflé grâce au texte dont il était l'auteur¹⁶⁴⁶. Pour ces structures départementales, l'ordonnance du 21 avril 1944 décide de la révocation des conseillers généraux ayant favorisé l'ennemi ou l'usurpateur. En revanche, les conseillers en fonction le 1^{er} septembre 1939 restent en exercice jusqu'aux élections prévues à l'article 16 de l'ordonnance. Pour les conseils généraux dont le quorum ne peut être atteint eu égard aux démissions et révocations susmentionnées, ils sont dissous et remplacés par une délégation départementale nommée par décret après proposition du préfet et avis du Comité départemental de la Libération.

Enfin, l'ordonnance se penche sur la situation de la région parisienne. Pour l'administration du conseil municipal de Paris, c'est une ordonnance spéciale qui en réglera l'organisation ainsi que pour l'administration départementale de la Seine, et ce pendant une période transitoire avant de fixer un régime électoral pour les instances de cette zone géographiques.

L'ordonnance du 21 avril 1944, texte élaboré et promulgué avant la Libération, permettait une approche institutionnelle qui anticipait la période intermédiaire de rétablissement d'un cadre républicain. Mais les partis politiques restaient actifs voire vindicatifs pour certains (tel le parti communiste) pour s'emparer de la question locale dans le but d'en faire une assise territoriale pour une conquête nationale.

Section 2. Orientations des partis de la Résistance dans l'appréhension d'une nouvelle organisation administrative locale

Les partis politiques d'essence républicaine et démocratique¹⁶⁴⁷ n'ont pas bénéficié des faveurs du régime de Vichy. Forcés de se réfugier dans la clandestinité, ils ne sont

¹⁶⁴⁵ Loi du 7 août 1942 portant institution de conseils départementaux, *JOEF* du 27 août 1942, p. 2922.

¹⁶⁴⁶ Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 1.

¹⁶⁴⁷ Ces partis sont ceux qui composent le CNR : PCF, SFIO, le Parti radical, le Parti démocrate populaire, l'Alliance démocratique, la Fédération républicaine.

pas restés inactifs et ils ont su retrouver une légitimité en proposant moult projets en matière d'organisation locale, qu'il s'agisse des communes ou des départements. Ces partis politiques se sont ainsi réapproprié le système local en s'investissant dans la recherche d'une nouvelle démocratie locale (§ 1). Cette volonté de rénover le schéma local s'est portée également sur la situation spécifique de Paris et la région parisienne (§ 2).

§ 1. Réappropriation du système local par le jeu traditionnel des partis

L'effondrement de la République le 10 juillet 1940 a momentanément effacé les partis politiques et leurs modalités de représentation. La tolérance de Vichy à leur égard était minimale et leur survie ne fut possible qu'au prix de la culture du secret. Cette éclipse ne dura qu'un temps. La clandestinité n'obéra pas, au contraire, leurs capacités d'intervention et ils proposèrent rapidement des modèles d'organisation locale dans l'optique de la libération du territoire (A). Ces propositions trouvèrent un écho favorable pour le rétablissement de la démocratie locale à compter de 1944. L'ensemble des partis politiques étaient d'accord sur le principe de renouveler l'environnement local sur de nouvelles bases. Cet objectif partagé fut porté, avant les premières élections locales d'après-guerre, par les Comités départementaux de la Libération (B).

A. Les propositions des partis pour une organisation locale renouvelée

L'ensemble de l'éventail politique s'est prononcé sur la manière d'appréhender l'organisation administrative locale, une fois que le territoire aura été libéré de l'occupant et des structures vichystes. Ces propositions sont plus ou moins développées et structurées selon l'importance que chaque représentation politique accorde aux instances locales, et en fonction du rôle éminemment stratégique que constituent les communes et les départements pour asseoir une légitimité locale qui servira de tremplin pour l'accès au pouvoir dans les sphères nationales. Cette analyse s'illustre notamment avec l'exemple du parti communiste qui, fort de son engagement pendant le conflit¹⁶⁴⁸, va investir de manière extrêmement dynamique le champ local.

¹⁶⁴⁸ En tout cas à compter du 22 juin 1941 et l'engagement de l'opération Barbarossa avec l'invasion de l'URSS par l'armée allemande.

Le programme du parti socialiste clandestin, présenté le 11 décembre 1943, s'attachait dans un premier temps à « *mettre fin, sans équivoque possible, à la prétendue légalité du Gouvernement de Vichy, supprimer tous les organismes politiques (conseils départementaux), [...], constitués depuis juin 1940 [...]. Les conseils départementaux et les délégations municipales instaurés par Vichy seront révoqués sans préjudice des poursuites qui pourront être intentées contre leurs membres. Les assemblées élues, qui étaient en fonction en 1939, ne seront pas remises en place* »¹⁶⁴⁹. Il s'agit donc, dans ce premier mouvement d'assainir, pour ne pas dire d'épurer le milieu local des représentations installées et validées par les hommes de Vichy. Mais pour ce parti, il convient d'aller plus loin en méconnaissant les assemblées d'avant Vichy qui ne semblent pas bénéficier d'une légitimité particulière. Il faut repartir sur une base saine issue de la Libération.

De ce fait, une fois cette action d'épuration accomplie, il convient de jeter les bases d'une opération de reconstruction. Le parti socialiste veut revenir à la localité qui constitue le socle du territoire : « *La vie publique devra être basée sur la commune, seule base traditionnelle et populaire du pays* »¹⁶⁵⁰. En ce sens, et en tout cas dans les termes employés, Philippe Pétain n'avait pas dit autre chose le 10 juin 1941 : « *Dans la structure administrative de notre pays, la commune apparaît [...] comme [...] la cellule essentielle de la nation* »¹⁶⁵¹.

Pour cette reconstruction à mettre en œuvre au moment de la Libération, « *Il sera établi des commissions départementales et municipales, qui devront être composées politiquement à l'image des assemblées en fonction à cette date [en 1939]. Ces commissions seront restreintes et provisoires. Elles seront composées par les délégués des partis et des Mouvements de Résistance choisis par les Comités départementaux de Libération* »¹⁶⁵². Le parti socialiste évoque ici des commissions provisoires mais la procédure d'élections libres n'est pas fixée dans le temps et cela donnera lieu à un échange plus que vif, voire rugueux, avec le parti communiste. De même et de manière liée avec les élections, le principe du suffrage universel n'est pas rappelé et cette omission alimentera la querelle suscitée.

En effet, le parti communiste ne peut s'empêcher de rappeler sèchement que le parti socialiste est peu disert sur cette question et le lui rappelle alors vertement : « *Mutisme absolu, pareillement, sur la question du droit de suffrage* »¹⁶⁵³. Et notamment sur le vote des femmes, même s'il est reconnu alors qu'il y a accord unanime dans la Résistance.

¹⁶⁴⁹ Henri Michel et Boris Mirkine-Guetzévitch, *op. cit.*, p. 204.

¹⁶⁵⁰ *Ibid.* p. 166.

¹⁶⁵¹ Discours du 10 juin 1941 devant la commission de la loi municipale créée par le Conseil national, cité in Jean- Claude Barbas, *op. cit.*, p. 142.

¹⁶⁵² Henri Michel et Boris Mirkine-Guetzévitch, *op. cit.*, p. 204.

¹⁶⁵³ *Ibid.*, p. 221., in « Observations du parti communiste sur le projet de programme commun présenté par le parti socialiste à la Résistance ».

Quant à la création de commissions municipales et départementales provisoires, le parti communiste leur oppose l'instauration de délégations patriotiques qui, elles aussi, seront provisoires mais vite remplacées par des représentations validées et officialisées par un scrutin général : « *il est procédé rapidement à la réélection des conseils municipaux et des conseils généraux* »¹⁶⁵⁴.

Dans un document daté du 7 février 1944, le parti communiste transmet au CFLN un certain nombre de dispositions pour les gestions locales. Pour les conseils municipaux, la proposition consiste en « *l'élection, aussitôt après la Libération, au suffrage universel direct et secret par les hommes et les femmes, à partir de 18 ans* »¹⁶⁵⁵. Une fois élus, les conseils municipaux éliront des délégués qui procéderont à la désignation d'une Assemblée provisoire faisant office de Parlement en attendant l'élection au suffrage universel d'une Assemblée Constituante chargée d'élaborer et de voter la constitution. Cette proposition sera désavouée par les groupements de résistance qui « *n'approuvent pas la suggestion communiste d'une Assemblée nationale issue des conseils municipaux* »¹⁶⁵⁶.

Le parti communiste utilise l'influence croissante dont il dispose par son implantation locale. On peut citer la situation qu'il fallut gérer lors de la libération de la Corse en septembre 1943. Le Front National (PC), implanté sur cette région, remplace les agents ou partisans de Vichy par des comités populaires et cela crée des tensions avec les milieux dirigeants de la Résistance qui craignent une subversion communiste généralisée. Le Parti communiste de Corse tire un prestige considérable de son action dans la résistance et, dès la fin de l'année 1943, dispose d'une influence politique majeure sur l'île. Il est à la tête de la préfecture et administre 260 municipalités sur 320 : « *Dans l'allégresse de la liberté retrouvée, des élections municipales se sont effectuées, par acclamations, sur les places publiques* »¹⁶⁵⁷. Cela permit au PC de se substituer à l'administration officielle. D'aucuns s'interrogèrent sur la légalité d'une telle procédure : « *L'élection des maires sur la place publique était-elle une consultation loyale ?* »¹⁶⁵⁸. La question était posée mais dans ces temps troublés, la stratégie politique, en tout cas pour ce parti, prend le pas sur la légalité des procédures.

Le Parti communiste a pris la mesure de son influence dans cette période de transition, et soucieux de mettre en place une stratégie nationale pour placer ses équipes, développe une politique d'implantation locale en désignant de nouvelles municipalités : « *Il faudra agir vite, explique Grenier*¹⁶⁵⁹. *C'est pourquoi nous proposons*

¹⁶⁵⁴ Henri Michel et Boris Mirkine-Guetzévitch, *op. cit.*, p. 223.

¹⁶⁵⁵ *Ibid.*, p. 268.

¹⁶⁵⁶ Henri Michel, *op. cit.*, p. 329.

¹⁶⁵⁷ Henri Michel, *op. cit.*, p. 686.

¹⁶⁵⁸ *Ibid.*, p. 694.

¹⁶⁵⁹ Fernand Grenier, membre du parti communiste, résistant, commissaire à l'Air dans le GPRF ; il déposa l'amendement pour instituer le droit de vote des femmes, dispositions que l'on retrouve dans l'article 17 de

que tous les Français de plus de 18 ans se réunissent soit pour confirmer le Conseil municipal actuel s'il n'a pas démerité, soit pour le remplacer par une délégation patriotique élue à main levée sur la place publique ou dans un local approprié »¹⁶⁶⁰. Fort de son expérience corse, le PC se réclame d'une démocratie directe qui peut constituer, eu égard au contexte de la Libération, un tremplin pour devenir majoritaire dans tous les conseils municipaux. Dans cette hypothèse, le PC disposerait d'une assise considérable qui le légitimerait pour revendiquer l'exercice du pouvoir central. Mais l'ensemble de l'échiquier politique, ayant senti le danger, s'opposa de manière unanime à cette proposition. D'où l'idée du PC d'instituer des « *délégations patriotiques provisoires* », constituées par les comités locaux et départementaux de libération. Quant aux départements, les conseils généraux sont écartés du champ politique que veut couvrir le PC, et la loi Tréveneuc n'est jamais évoquée par ce parti. On retrouve ici la confirmation de l'enquête menée par le CGE¹⁶⁶¹.

Une tendance proche du PC, le mouvement socialiste de résistance intérieure française, intervient dans un journal nommé *L'insurgé*. Ce mouvement propose de « *remplacer à l'intérieur de chaque département tous les organismes de l'ancien État par de nouvelles assemblées élues, de former des Comités populaires dans chaque localité et dans chaque entreprise, en assurant le contrôle populaire des activités économiques et, au premier chef, de celles qui concernent le ravitaillement* »¹⁶⁶². L'administration serait alors très encadrée et ce en référence au modèle de bureaucratisation soviétique, eu égard au courant de pensée animant ce journal.

Le Mouvement de Libération nationale (M.L.N.)¹⁶⁶³ présente un programme d'action générale dès mai 1943 : « *La France souffre aussi d'une centralisation excessive. Tout en maintenant une pensée commune, les autorités départementales et régionales pourront avoir leurs attributions élargies dans certains domaines comme les Travaux Publics, l'Enseignement et l'Organisation professionnelle* »¹⁶⁶⁴. La centralisation est critiquée et il est intéressant de noter que les autorités régionales sont évoquées alors même qu'elles ne sont pas créées et qu'elles ne figurent pas dans le paysage administratif de la France. En septembre de la même année, le MLN surenchérit dans la même optique de l'organisation du milieu local : « *Large décentralisation avec autonomie administrative aux régions et localités, administrées par des chambres régionales et des conseils locaux, élus au suffrage universel, seuls compétents pour*

l'ordonnance du 21 avril 1944 sur l'organisation des pouvoirs publics en France après la Libération : « *Les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes* ».

¹⁶⁶⁰ Henri Michel, *op. cit.*, p. 686.

¹⁶⁶¹ Voir *supra*.

¹⁶⁶² *L'insurgé*, N° 19, septembre 1943, cité in Henri Michel, *op. cit.*, p. 328.

¹⁶⁶³ Le MLN regroupe, à compter de fin 1943, les Mouvements unis de la Résistance (M.U.R.) qui comprend trois mouvements non communistes de la zone libre (Combat, Franc-Tireur et Libération-Sud) et quatre mouvements de la zone Nord (Défense de la France, Résistance, Lorraine et Voix du Nord).

¹⁶⁶⁴ « *Pourquoi la IVème République ?* », Texte de Robert Tenaille, mai 1943, in Cahiers du Rhône, *De la résistance à la révolution*, *op. cit.*, p. 121.

gérer sans aucune tutelle administrative les intérêts régionaux et locaux dans le cadre des lois nationales »¹⁶⁶⁵. Les propositions avancées couvrent une avancée non négligeable dans l'organisation territoriale au regard de la IIIe République et de Vichy. La « *large décentralisation* » se veut l'expression d'un régime politique qui veut « *abolir [le] centralisme administratif napoléonien, antithèse de toute démocratie* »¹⁶⁶⁶.

Tout d'abord, le concept de région est retenu et validé, non seulement pour la zone géographique mais également pour son administration par une chambre régionale. Il en est de même des "localités" que nous entendons ici comme les collectivités locales traditionnelles que sont la commune et le département, qui seront gérés par des « *conseils locaux élus* ». Dans tous les cas, le suffrage universel sera le mode retenu pour la désignation des élus. Rien n'est dit expressément pour le vote des femmes mais l'ensemble des données exprimées et recueillies au sein de la Résistance ne laisse planer aucun doute sur leur participation aux différents scrutins, qu'ils soient locaux ou nationaux. Ce nouveau mode d'organisation souhaite également s'émanciper de l'ombre portée de l'État en s'émancipant de la tutelle administrative tout en considérant qu'il convient d'exercer des compétences « *dans le cadre des lois en vigueur* ». En résumé, c'est une revendication de principe d'autonomie retrouvée, mais certainement pas d'indépendance. Le MLN fait aussi des propositions en matière de fonction publique et pour toutes les administrations, revendique un « *droit syndical total* »¹⁶⁶⁷. Ce n'était pas le cas sous la IIIe République, même si depuis le Cartel des Gauches de 1924, une tolérance s'opérait pour une représentation syndicale informelle dans la sphère publique.

Un autre mouvement, *Libérer et Fédérer*, se positionne quant aux principes fondamentaux à mettre en œuvre pour disposer d'une architecture locale qui puisse être l'image d'une nouvelle démocratie, autant dans la sphère publique que dans l'économie relevant du secteur privé : « *Organisation d'une nouvelle armature politique par l'élection des conseils des différentes entreprises, œuvres, institutions, établissements exprimant les diverses activités et fonctions collectives (industrielles, agricoles, éducatives, culturelles, spirituelles, morales, d'entraide, etc...) et la fédération de ces conseils par branches d'activité et sur le plan communal, départemental, régional et national en liaison avec une représentation du peuple établie sur la base du suffrage universel et de l'égalité civique des sexes* »¹⁶⁶⁸. Ce même mouvement élargit sa réflexion, en matière de répartition des compétences, au plan national et supranational en posant comme principe que : « *En réalité l'État centralisé dans le monde moderne ne peut pas rester démocratique[...] L'État qui voit le domaine*

¹⁶⁶⁵ Henri Michel, *op. cit.*, p. 248.

¹⁶⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁶⁷ *Ibid.*, p. 249.

¹⁶⁶⁸ *Libérer et Fédérer*, n° 15-16, février-mars 1944, *Manifeste*, in Cahiers du Rhône, *De la résistance à la révolution*, *op. cit.*, p. 173.

de son activité s'étendre est amené par la force des choses à étendre l'application de ces principes à des branches toujours nouvelles de la vie sociale (...) peu à peu conduit à imposer son autorité et sa discipline à toutes les manifestations de la vie du pays [et] la démocratie a fait place à la dictature »¹⁶⁶⁹.

Le régime de Vichy a marqué les esprits par son centralisme effréné et la restriction des libertés locales que cela induisait. Conscients de ces dérives autoritaires, et décidés à les combattre, les mouvements de résistance comme les partis politiques savent qu'ils doivent se montrer force de proposition pour rétablir et réorganiser un environnement local qui prenne en compte les principes démocratiques que la IIIe République avait su construire et appliquer, tels que le suffrage universel. Dans un premier temps, avant le rétablissement de structures permettant d'organiser les élections, les Comités départementaux de la Libération porteront les prémices de ce renouveau.

B. Le rétablissement de la démocratie locale : objectif porté par les Comités départementaux de la Libération

Soucieuse de conserver des symboles, force expressive de sa présence sur le plan national et international, la France libre multipliait les cérémonies, que ce soit pour le 14 juillet (1943 et 1944) ou la commémoration de l'appel du 18 juin. Les « officiels » présents ne manquèrent pas de s'attirer l'ire de résistants historiques : « *Le journal Franc-Tireur rappelait avec une amère ironie en juillet 1944 : "Ce n'est pas le Conseil d'État qui a monté les maquis, ce n'est pas la Cour des comptes qui les a ravitaillés ; ce n'est pas l'Académie des Sciences morales qui a rédigé la presse clandestine ; ce n'est pas à l'école des Sciences Po que se sont recruté Groupes francs et FTP" »¹⁶⁷⁰. Sans doute, cette représentation de la Résistance craignait-elle que lui soient dérobées ses possibilités d'initiative et d'intervention dans la réorganisation du pays au profit des grands corps et écoles suscités.*

L'organisation des pouvoirs publics en France, après la Libération, était, de fait, un objectif essentiel pour la prise en main par les représentants de la France libre, dirigée par le général de Gaulle. Dans le contexte d'une administration métropolitaine désemparée par les événements et incapable de trouver en son sein les ressources suffisantes, il fallait l'intervention d'instances validées et officialisées tant par le Comité français de la Libération nationale que par le Conseil national de la Résistance, autrement dit la Résistance extérieure et la Résistance intérieure. Ce fut chose faite avec les Comités départementaux de la Libération (CDL).

¹⁶⁶⁹ *Libérer et Fédérer, Les trois problèmes fondamentaux de liberté dans le monde de demain*, in Cahiers du Rhône, *De la résistance à la révolution*, op. cit., p. 249.

¹⁶⁷⁰ Hervé Bastien, op. cit., p. 440.

L'idée de ces comités avait affleuré dès 1943 : « *D'après Jacques Bingen, délégué général du CFLN par intérim, c'est en juin 1943 qu'est née à Londres l'idée de "Comités du genre Salut Public assistant les futurs préfets" »*¹⁶⁷¹.

Le chef de la France libre avait évoqué cette instance dès le 18 mars 1944 devant l'Assemblée consultative provisoire : « *Localement, dès l'instant où se feront connaître les autorités désignées par le Comité Français de la Libération Nationale, les citoyens auront la stricte obligation de se conformer à leurs instructions sans préjudice, bien entendu, du rôle à jouer auprès d'elles par les organismes consultatifs que leur fourniront certainement nos Comités de Libération, en attendant que soient constituées les assemblées locales prévues »*¹⁶⁷². La durée d'exercice des CDL ne pouvait donc être que provisoire et ce, dès leur instauration. Les Comités constituaient le passage obligé pour une réorganisation stabilisée du territoire français afin de permettre la tenue d'élections locales et dans le but de remplacer les ersatz de représentations locales installées par Vichy.

La naissance officielle des CDL est portée dans le titre V de l'ordonnance du 21 avril 1944¹⁶⁷³, qui définit dans son article 19 les dispositions suivantes : « *Dans chaque département est institué, dès sa Libération, un comité départemental de la Libération, chargé d'assister le préfet »*. Il est intéressant de noter que cette première structure installée sur le territoire libéré s'accouple au découpage territorial départemental. Le département vilipendé, ignoré, voire anéanti dans ses fondements juridiques par Vichy, qui craignait la possible réaction de cette collectivité par l'hypothétique mise en jeu de la loi Tréveneuc, évoquée notamment par le général de Gaulle. Le CFLN, par son intervention, réhabilite cette collectivité en la revêtant de l'habit structurant qui va relégitimer son statut antérieur.

La particularité chronologique qu'il convient de relever quant aux CDL relève du fait que leurs statuts ont été édictés antérieurement à leur naissance officielle. En effet, c'est le Conseil national de la Résistance qui a validé ces statuts lors d'une réunion de cette instance le 23 mars 1944¹⁶⁷⁴. Cette distorsion montre d'une part, le poids effectif des mouvements de la Résistance dans les textes établis et validés par le CFLN puis par le GPRF, et d'autre part, l'attention conséquente et constante apportée aux structures locales pour ancrer la réorganisation administrative du pays dans la reconquête du territoire. La forte implantation de la Résistance dans certaines zones territoriales va

¹⁶⁷¹ AN, F1a/3728 2^{ème} rapport mensuel de N [Jacques Bingen] (sept-oct), du 7 octobre 1943., cité in Charles Riondet, *Le Comité parisien de la libération et les comités locaux de libération de la Seine*, Thèse de doctorat d'histoire, Histoire, Université Paris VIII Vincennes-Saint Denis, 2015, p. 35.

¹⁶⁷² Charles de Gaulle, *Discours et messages, Pendant la guerre 1940-1946*, Discours prononcé le 18 mars 1944 devant l'Assemblée consultative provisoire à Alger, *op. cit.*, p. 406.

¹⁶⁷³ Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération, *JORF* du 22 avril 1944, pp. 325-327.

¹⁶⁷⁴ *Statuts des Comités Départementaux de la Libération*, adoptés par le Conseil national de la Résistance le 23 mars 1944 ; voir annexe 7.

même aller jusqu'à s'exonérer d'appliquer un dispositif national : « *Le trait commun aux régions où la Résistance est puissante et fortement marquée à gauche – ce qui est le cas du Midi –, c'est la non application de l'ordonnance prise à Alger par le Comité français de libération nationale (CFLN), le 21 avril 1944, qui prévoyait la remise en fonction des municipalités d'avant-guerre et des conseils généraux, avec inclusion de résistants* »¹⁶⁷⁵.

Nonobstant ces particularités, l'intervention des CDL est programmée sur trois périodes successives : la période clandestine, la période insurrectionnelle et enfin après l'installation des nouvelles autorités.

Pendant la période clandestine, les CDL doivent préparer l'insurrection nationale et la tâche des pouvoirs publics. Pour ce dernier point, les CDL « *préparent les mesures immédiates nécessaires pour le remplacement des fonctionnaires indignes et étudient la mise en place des municipalités provisoires* »¹⁶⁷⁶. Les CDL feront plus qu'« étudier » puisqu'ils seront partie prenante dans la désignation et la mise en place des nouvelles municipalités. L'étendue du champ de compétences avait fait débat dans les milieux de la Résistance : « *Pour les mouvements de zones sud, ils doivent être l'autorité supérieure du département, à laquelle le préfet et son administration sont subordonnés ; pour le nord, les comités de libérations restent une instance de conseil pour le préfet* »¹⁶⁷⁷. Dans les faits, ce sera l'option du sud qui sera retenue et appliquée.

La force et l'enjeu politique des CDL sont tracés dans certains comptes-rendus. Ainsi, Marc Hermery, président communiste du CDL de Seine-et-Marne, intervient lors du congrès des CLL de Seine et Marne le 12 décembre 1944 : « *[Il] indique que les CLL sont actuellement la seule autorité représentative du pays. [...] Il indique quel doit être le rôle des comités LL : "impulser, orienter les municipalités dans l'esprit du programme du CNR"* »¹⁶⁷⁸. Le message, politique, est clair. D'une part, les comités locaux apparaissent comme la seule source de légitimité pour la réorganisation du pays et d'autre part, le volet local constitue un élément conséquent du champ d'intervention de ces comités. Intervenant à ce congrès, Monsieur Veillard pousse encore plus loin cette logique en proférant que : « *La légalité républicaine n'existe plus et que la Résistance la remplace. En ce moment, dit-il, on n'a que l'autorité que l'on se donne* »¹⁶⁷⁹.

Durant la période insurrectionnelle, les CDL sont chargés de la mise en place des nouvelles autorités dont ils doivent appuyer l'action et ils sont responsables de la

¹⁶⁷⁵ Jean-Marie Guillon, « D'une République à l'autre, les bouleversements éditaires en France méditerranéenne (1935-1945) », *op. cit.*, p. 86.

¹⁶⁷⁶ *Statuts des Comités Départementaux de la Libération, op. cit.*

¹⁶⁷⁷ Charles Riondet, *op. cit.*, p. 37.

¹⁶⁷⁸ Extraits du compte-rendu du Congrès des comités locaux de Libération de Seine-et-Marne, Paris, les 12 et 13 décembre 1944, Palais de la Mutualité, document du site Canopé Internet.

¹⁶⁷⁹ *Ibid.*

protection des services publics. Les CDL jouent alors auprès du préfet le rôle d'une Assemblée consultative provisoire et représentent la population du département auprès du pouvoir central, et jouant, par ce dispositif, le rôle temporaire de conseil général. Dans cette période, les CDL, forts de leur poids et de leur représentation, se montrent omniprésents dans l'orientation et la composition des municipalités : « *Ce sont d'ailleurs les comités départementaux de la Libération (CDL) qui, par-dessus les comités locaux de libération, ont la haute main sur la composition des municipalités, les préfets de la Résistance partageant les mêmes options ou n'intervenant que prudemment, les premiers mois, dans les délicats dosages entre tendances de la Résistance, anciens élus qu'ils essaient d'introduire et nouveaux désignés* »¹⁶⁸⁰. Il est vrai que leur action pendant le conflit a légitimé les membres des CDL pour intervenir dans la réorganisation territoriale, sans que la représentation préfectorale veuille remettre en cause leurs initiatives. A ce titre, l'ordonnance du 26 août 1944¹⁶⁸¹, significative du jeu de pouvoir et du rapport de force installé entre CDL et préfets, dispose dans son article 1^{er} que : « *Les municipalités maintenues ou rétablies sont recomplétées provisoirement, sur avis du comité départemental de la libération, par le préfet* ». Certes, le préfet est signataire de l'acte mais, compte tenu du contexte évoqué, c'est bien, le CDL qui apparaît décisionnaire. Dans ce temps intermédiaire où les forces de la Résistance sont majoritaires dans les organismes locaux, les CDL pèsent d'un poids conséquent dans le processus de remise en place des institutions. Ainsi, dans les faits, les CDL ont souvent joué dans les premiers mois de la Libération un rôle plus important que celui que leur confrère *stricto sensu* l'ordonnance du 21 avril 1944, allant parfois jusqu'à constituer une autorité concurrente de l'administration préfectorale nouvellement nommée¹⁶⁸². La vie politique (et son mode d'analyse) l'emporte ici sur l'application juridique du texte qui était sans ambiguïté. En effet, une fois l'insurrection contre l'occupant allemand terminée, le GPRF voulait cantonner les CDL à un rôle consultatif et l'avait clairement énoncé. L'ordonnance du 21 avril 1944 précise, dans son article 12, que les CDL devaient disparaître après les élections cantonales et les élections municipales, n'ayant plus alors de raison d'être : « *Il [le CDL] cesse ses fonctions après la mise en place des conseils municipaux et des conseils généraux, selon la procédure prévue aux articles ci-dessus* ».

Mais la surface politique prise par ces instances ne laissait pas d'inquiéter au plus haut niveau de la France libre. Bien sûr, il fallait s'appuyer sur les forces présentes de la Résistance pour restructurer un milieu local particulièrement mis à mal par le

¹⁶⁸⁰ Jean-Marie Guillon, « D'une République à l'autre, les bouleversements éditaires en France méditerranéenne (1935-1945) », *op. cit.*, p. 86.

¹⁶⁸¹ Ordonnance du 26 août 1944 modifiant l'article 5 de l'ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la libération, *JORF* du 30 août 1944, p. 780.

¹⁶⁸² Cependant, sur le terrain, la cohabitation des pouvoirs était rendue possible par le passé (dans la Résistance) de ceux qui les incarnaient, selon Claude Bourdet : « *Profonde originalité ce de cette époque, vous n'avez pas eu, je crois, d'hostilité profonde entre les CDL et les commissaires de la République* », cité in Olivier Wieviorka, *Nous entrerons dans la carrière, de la Résistance à l'exercice du pouvoir*, *op.cit.*, p. 369.

gouvernement de Vichy mais cela ne signifiait pas leur laisser carte blanche pour un renouveau territorial, situation qui, si elle restait en l'état, serait particulièrement difficile à faire évoluer dans un sens favorable au GPRF : « *De Gaulle souhaitait limiter les pouvoirs de ces instances locales susceptibles de contrecarrer le rétablissement d'un pouvoir central fort, d'autant que les communistes y étaient souvent majoritaires* »¹⁶⁸³. En effet, l'installation des CLL et des CDL s'est souvent faite, par l'action des Forces françaises de l'intérieur (FFI)¹⁶⁸⁴, avant l'arrivée des troupes alliées qui précédaient les représentants du GPRF. La surreprésentation des communistes dans les CDL ne pouvait que générer des conflits par le jeu de pouvoir installé localement : « *CLL et CDL s'arrogent, notamment en matière de ravitaillement et d'épuration, des pouvoirs excédant ceux auxquels le pouvoir central souhaitait les cantonner* »¹⁶⁸⁵. Dans de nombreuses régions, les commissaires de la République et les préfets désignés par le GPRF ont parfois du mal à s'imposer face aux CDL. Ces instances départementales et locales peuvent effectivement se considérer, à ce moment-là, dans la toute-puissance, tant leur assise est confortée dans certaines régions si l'on se réfère à certains éléments quantitatifs : « *Dans le Var, 120 délégations municipales sont mises en place par le Comité départemental de Libération pour quatorze anciens conseils municipaux rétablis et seulement seize maintenus. Dans les Alpes-Maritimes, la Résistance maintient 98 conseils (mais il faut tenir compte des micro-communes de montagne), rétablit 30 anciennes municipalités et ne nomme donc que 33 délégations sur 161 communes, mais ce sont les principales (Nice, Antibes, Grasse, Cannes, Menton)* »¹⁶⁸⁶.

Les CDL ont eu la lourde tâche de suppléer les assemblées locales en attendant l'organisation des élections. Leur action et leur présence se sont exercées sur l'ensemble du territoire peu à peu libéré. Les communes ont ainsi commencé à retrouver un mode de gestion conforme au modèle républicain. Dans ce contexte, Paris n'a pas été oubliée en bénéficiant d'une organisation spécifique, menée par le comité parisien de libération.

¹⁶⁸³ Fabrice Grenard et Jean-Pierre Azéma, *Les Français sous l'occupation*, op. cit., p. 277.

¹⁶⁸⁴ Forces françaises de l'intérieur (FFI) : Créées le 1er juin 1944, les FFI rassemblent tous les groupes militaires combattants de la Résistance intérieure : l'Armée secrète (AS, gaulliste, regroupant Combat, Libération-Sud, Franc-Tireur), l'Organisation de résistance de l'armée (ORA, giraudiste), les Francs-tireurs et partisans (FTP, communistes), sous la direction du général Koenig.

¹⁶⁸⁵ Fabrice Grenard et Jean-Pierre Azéma, *Les Français sous l'occupation*, op. cit., p. 277.

¹⁶⁸⁶ Jean-Marie Guillon, « D'une République à l'autre, les bouleversements éditaires en France méditerranéenne (1935-1945) », op. cit., p. 85.

§ 2. Les spécificités de Paris et la région parisienne

Capitale d'un pays dévasté et désorganisé, Paris n'échappe pas à la spécificité de son statut. Avant 1940, elle bénéficie d'un régime de gestion complexe ; après le 10 juillet, bien que située en zone occupée, elle reste administrée par l'administration française, conformément à la convention d'armistice. Eu égard au mode de gestion autoritaire de Vichy, elle sera ramenée pendant quatre ans au simple rang d'organisme gestionnaire dépourvu d'initiative(A). La Libération ramenant l'oxygène démocratique, Paris est temporairement pilotée par le comité parisien de libération (B).

A. Paris réduite par Vichy au rang d'organisme gestionnaire

Paris a vécu des relations compliquées et quelquefois orageuses avec les gouvernements en place : « *Depuis 1800, et en particulier depuis 1871, l'opposition entre l'État et le conseil municipal de Paris a toujours été forte, même s'il y a eu quelques périodes de répit (la guerre de 1914, la période de l'Occupation au cours de laquelle les conseillers, à quelques exceptions près, n'osent pas s'opposer à l'État français)* »¹⁶⁸⁷. En se référant à la situation délétère de Marseille, le gouvernement Daladier décide de restreindre les possibilités d'action de la ville de Paris : « *Prenant prétexte de la réorganisation administrative nécessaire à Marseille, le gouvernement impose à Paris deux décrets-lois — ceux des 21 avril et 13 juin [1939] — qui limitent considérablement les pouvoirs de l'Assemblée municipale* »¹⁶⁸⁸. Les deux décrets cités restreignent les possibilités d'initiative du conseil de Paris.

Le décret du 21 avril 1939¹⁶⁸⁹ circonscrit le champ d'action de ce conseil en énumérant les sujets sur lesquels il a compétence tandis que celui du 13 juin 1939¹⁶⁹⁰ détaille le contrôle des dépenses engagées. Ces mesures renforcent en même temps le pouvoir des préfets et ceci ressort clairement dans le rapport au président de la République française du décret du 21 avril 1939 : « *La responsabilité de l'administration appartient au seul préfet [...]* ». La restriction du champ d'action n'a pas échappé aux conseillers municipaux qui s'en offusquent par écrit : « *Le Conseil municipal de Paris a adopté à l'unanimité, dans sa séance du 12 juillet 1939, une résolution dans laquelle il élevait "une protestation solennelle et unanime contre les décrets-lois des 21 avril et 13 juin 1939 qui lui enlèvent ses attributions de gardien des intérêts moraux, matériels, sociaux et politiques de la capitale, pour les remettre aux mains des représentants du pouvoir central, non responsables devant le corps électoral" et "proclamant une fois de plus sa*

¹⁶⁸⁷ Philippe Nivet, *Le conseil municipal de Paris 1944-1977*, Publication de la Sorbonne, 1994, p. 24.

¹⁶⁸⁸ Philippe Nivet, *op. cit.*, p. 15.

¹⁶⁸⁹ Décret du 21 avril 1939 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris et du département de la Seine, *JO* du 22 avril 1939, pp. 5226-5228.

¹⁶⁹⁰ Décret du 13 juin 1939 relatif à l'organisation du contrôle des dépenses engagées et du contrôle de l'exécution des budgets pour la ville de Paris, le département de la Seine et leurs administrations annexes, *JO* du 25 juin 1939, pp. 7985-7988.

*fidélité aux principes de 1789, affirme qu'il n'acceptera jamais une réforme inconciliable avec les lois fondamentales de la République, qu'il poursuivra sans relâche et sans faiblesse le rétablissement des libertés communales et des droits imprescriptibles du peuple de Paris" »*¹⁶⁹¹. Cette orientation gestionnaire ne pourra que faciliter les options choisies par Vichy, qui saura s'emparer de cette situation pour amoindrir encore les capacités d'intervention du conseil de Paris. Il convient de noter que les décrets précités concernent également le département de la Seine qui sera soumis aux mêmes restrictions que Paris. Le rôle du préfet sera d'autant plus renforcé et incontournable dans la mesure où celui-ci exerce le pouvoir exécutif pour cette collectivité eu égard aux dispositions de la loi du 10 août 1871.

Le régime de Vichy légiféra sur la situation de Paris et du département de la Seine pourtant géographiquement situés en zone occupée. Cette intervention se plaçait cependant dans les dispositions de la convention d'armistice du 22 juin 1940¹⁶⁹². En effet, les dispositions de l'article 3 précisaient : « *Le Gouvernement français est libre de choisir son siège dans le territoire non occupé, ou bien s'il le désire, de le transférer même à Paris. Dans ce dernier cas, le Gouvernement allemand s'engage à apporter toutes facilités nécessaires au Gouvernement et à ses services administratifs centraux afin qu'ils soient en mesure d'administrer de Paris les territoires occupés et non occupés*¹⁶⁹³ ». La décision française fut de ne pas choisir Paris mais l'autorisation allemande suscitée restait valable. Cet article 3 permettait à Pétain d'affirmer, trois jours après, le 25 juin, que : « *Le gouvernement reste libre, la France ne sera administrée que par des Français* »¹⁶⁹⁴. Sans doute, cette déclaration relevait, en partie, de l'incantation dans le but de rassurer la population française mais elle était néanmoins fondée sur les dispositions de l'armistice.

Eu égard à ce cadrage organisationnel, Vichy intervient par une loi du 26 décembre 1940¹⁶⁹⁵ pour déterminer le mode de gestion de Paris et du département de la Seine. Ainsi que le titre de la loi l'indique, ce sera pour fixer un régime provisoire. Au préalable, l'article premier suspend les sessions du conseil municipal de Paris et de conseil général de la Seine à l'instar de ce qui a déjà été pratiqué pour les départements avec la loi du 18 août 1940. L'action première, pour un régime autoritaire, consiste à remettre en cause les fondements d'une organisation démocratique et c'est bien ce que le régime de Vichy a mis en place pour les communes et les départements. Le deuxième niveau d'intervention, en toute logique, implique de réattribuer les leviers

¹⁶⁹¹ Maurice Félix, *Le régime administratif et financier de la ville de Paris et du département de la Seine*, Documentation française, 1957-1959, 4 tomes, t. I, pp. 122-123.

¹⁶⁹² Convention d'armistice signée à Rethondes le 22 juin 1940 par le maréchal Keitel pour l'Allemagne et le général Huntziger pour la France.

¹⁶⁹³ C'est nous qui soulignons.

¹⁶⁹⁴ Philippe Pétain, *op. cit.*, Appel du 25 juin 1940, p. 54.

¹⁶⁹⁵ Loi du 26 décembre 1940 portant régime provisoire pour l'administration de la ville de Paris et du département de la Seine, *JOEF* du 7 janvier 1941, p. 94.

de commande de la collectivité concernée. Sans surprise, et dans la droite ligne de l'idéologie vichyste, ce texte confie les pouvoirs dévolus à ces deux assemblées au préfet de la Seine et au préfet de police. Toutefois, pour éviter une rupture par trop brutale, un comité de dix membres (un pour chaque assemblée), désigné et présidé par le préfet conformément à l'article 2 de la loi, sera consulté par ce dernier, mais uniquement pour l'établissement du projet de budget. Ce comité doit comporter cinq conseillers choisis parmi le conseil municipal de Paris et cinq conseillers généraux pour le département de la Seine. Réduit au simple rôle de consultant et pour le seul projet de budget, on mesure à sa juste valeur que cet ersatz d'assemblée délibérante qu'est le comité n'est que peau de chagrin pour les affaires locales.

Ce régime provisoire se prolongea pendant dix mois par diverses lois successives, tout d'abord par la loi du 25 janvier 1941¹⁶⁹⁶. Mais il ne s'agit pas que d'une simple prorogation. En effet, l'article 1^{er} précise que : « *Les dispositions de l'article 1^{er}, de l'article 2 (alinéa 1^{er}) et de l'article 3 de la loi du 26 décembre 1940 [...] sont prorogées jusqu'au 30 avril 1941* ». Or, ce sont les alinéas 2 et 3 de l'article 2 qui faisaient référence à l'instauration d'un comité. De ce fait, cet organisme, garant *a minima* d'une sauvegarde démocratique, n'existe plus et les préfets restent les seuls détenteurs du pouvoir local pour Paris et le département de la Seine. Trois mois plus tard, deux lois¹⁶⁹⁷ prolongent encore ce régime provisoire, sans préciser d'ailleurs la durée de cette prolongation. L'article 1^{er} de la loi du 29 avril 1941 est libellé comme suit : « *Sont prorogées Les dispositions de l'article 1^{er}, de l'article 2 (alinéa 1^{er}) et de l'article 3 de la loi du 26 décembre 1940 [...]* ». En cela, il confirme la préséance du préfet et le fait que le comité n'intervient plus.

Il faudra attendre la loi du 16 octobre 1941¹⁶⁹⁸ pour disposer de mesures plus précises pour l'organisation de Paris et du département de la Seine. Concernant Paris, selon la loi du 16 octobre, le corps municipal se compose du préfet de la Seine, du préfet de police (premiers nommés dans l'article 2), de conseillers municipaux en exercice, de conseillers nommés. Deux listes de noms seront publiées, d'une part pour la composition du conseil municipal¹⁶⁹⁹, et d'autre part pour la composition du bureau du conseil municipal¹⁷⁰⁰.

Parmi ces conseillers, il faut nommer obligatoirement un père de famille nombreuse,

¹⁶⁹⁶ Loi du 25 janvier 1941 prorogeant la loi du 26 décembre 1940 portant régime provisoire du conseil général de la Seine et du conseil municipal de Paris, *JOEF* du 8 février 1941, p. 625.

¹⁶⁹⁷ Loi du 23 avril 1941 prorogeant les pouvoirs du conseil municipal de Paris et du conseil général de la Seine, *JOEF* du 1^{er} mai 1941, p. 1862 ; Loi du 29 avril 1941 prorogeant certaines dispositions de la loi du 26 décembre 1940 portant régime provisoire pour l'administration de la ville de Paris et du département de la Seine, *JOEF* du 1^{er} mai 1941, p. 1862.

¹⁶⁹⁸ Loi du 16 octobre 1941 relative à l'organisation administrative de la ville de Paris et du département de la Seine, *JOEF* du 18 décembre 1941, pp. 5246-5248.

¹⁶⁹⁹ Arrêté du 16 décembre 1941 relatif à la composition du conseil municipal de Paris, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5429.

¹⁷⁰⁰ Arrêté du 16 décembre 1941 relatif à la composition du bureau du conseil municipal de Paris, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5430.

un représentant des groupements professionnels des travailleurs et enfin, une femme qualifiée par son activité en matière d'assistance et de bienfaisance.

Les conditions de nomination des conseillers sont similaires à celles édictées dans la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux. Ainsi, il faut posséder la nationalité française à titre originaire, ne pas être concerné par la loi du 2 juin 1941 à savoir ne pas être identifié comme Juif et enfin ne pas appartenir à une société secrète (notamment et essentiellement la franc-maçonnerie) eu égard aux dispositions de la loi du 11 août 1941. Ces incompatibilités, si on peut les nommer ainsi, si elles sont découvertes après la nomination, entraînent pour le conseiller municipal concerné le fait qu'il soit « *immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet de la Seine* » conformément à l'article 8 de la loi du 16 octobre 1941. Ce même article dispose qu'il est possible également de révoquer les conseillers municipaux ou de les déclarer démissionnaires d'office pour des motifs d'ordre public, ou de les suspendre pour une durée de trois mois. Paris, comme les autres collectivités, n'échappe pas à l'arbitraire.

La direction du conseil municipal est assurée par un bureau composé d'un président, de deux vice-présidents, de trois secrétaires et un syndic. Il convient cependant de noter que les fonctions attribuées à ce bureau restent limitées à l'élément organisationnel conformément à l'arrêté du 16 décembre 1941¹⁷⁰¹. En effet, le président du conseil municipal, nommé par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur (comme les autres membres du bureau), gère et coordonne les activités du conseil municipal mais il n'exerce pas le pouvoir exécutif, attribué au préfet de la Seine. Celui-ci dispose d'un champ de compétences accru ainsi qu'en atteste l'article 14 de la loi du 16 octobre 1941 : « *Tous pouvoirs antérieurement dévolus au conseil municipal ainsi que toutes attributions ayant trait à des affaires municipales autres que celles énumérées à l'article précédent, sont exercés par le préfet de la Seine et le préfet de police, chacun en ce qui le concerne* ». Cet habillage juridique du préfet entraîne le dépouillement de fonctions du président du conseil municipal. En effet, ce dernier dirige les délibérations, met aux voix les projets de délibérations, veille à la rédaction des procès-verbaux, assure la transmission au préfet des délibérations. Ce rôle est tout au plus celui d'un administrateur mais en aucun cas celui d'un élu bénéficiant d'une autonomie administrative et politique. Les conseillers municipaux eux-mêmes sont dépouillés de leurs fonctions, conformément à l'article 15 : « *A compter de la publication de la présente loi, les membres du conseil municipal de la ville de Paris cessent d'exercer les fonctions administratives quelle qu'en soit la nature, qui leur étaient dévolues* ».

Le circuit des délibérations montre également la manière dont le pouvoir exécutif verrouille le processus. Aucun vœu ne peut être formulé par le conseil municipal et les délibérations ne doivent porter que sur les objets limitativement énumérés. Elles ne

¹⁷⁰¹ Arrêté du 16 décembre 1941 portant attributions des membres des bureaux du conseil municipal de Paris et de la commission administrative de la Seine, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5429.

deviendront exécutoires qu'après une approbation expresse du préfet de la Seine. Ces délibérations pourront difficilement être contestées car d'une part les séances du conseil ne sont pas publiques et d'autre part, les procès-verbaux de ces séances ne sont pas publiés (article 11). Ainsi, l'ensemble du dispositif de la loi du 16 octobre 1941 montre que Paris est traitée à l'égal de toutes les collectivités du territoire français, à savoir la ramener à un simple organisme de gestion locale dénué d'autonomie et d'initiatives. En ce qui concerne les délibérations, Paris apparaît encore plus corsetée que les autres communes. Pour ces dernières, ce sont les dispositions de l'article 15 du décret-loi du 5 novembre 1926¹⁷⁰² qui continuent de s'appliquer, car elles n'ont pas été abrogées par la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux. Ces dispositions sont les suivantes : « *Si le préfet ou le sous-préfet, saisi à fin d'approbation d'une délibération d'un conseil municipal, n'a pas fait connaître sa décision dans un délai de quarante Jours à dater du dépôt de la délibération, celle-ci est considérée comme approuvée. Les délibérations pour lesquelles une approbation par le ministre compétent par un décret ou par une loi est exigée par les lois et règlements deviennent également exécutoires de plein droit lorsque aucune décision n'est intervenue à leur égard dans un délai de trois mois à partir de leur dépôt à la sous-préfecture ou à la préfecture* ». Ici, le silence du préfet vaut approbation. Au contraire, pour Paris, « *les délibérations sont nulles et non avenues si l'approbation n'est pas intervenue dans un délai de trois mois à partir du jour où elles ont été prises* »¹⁷⁰³.

C'est pour cette raison qu'il peut sembler paradoxal que ce même gouvernement ait institutionnalisé les indemnités des conseillers municipaux parisiens. Dans un premier temps, la loi du 9 août 1941¹⁷⁰⁴ étend à Paris et au département de la Seine les dispositions du décret du 5 avril 1941¹⁷⁰⁵ qui autorisait le remboursement des frais de déplacement pour les maires, les adjoints et les conseillers municipaux et l'attribution d'indemnités de frais de représentation pour les maires. La loi du 1er avril 1942¹⁷⁰⁶ reprend les mêmes dispositions pour les frais de déplacement mais indique que « *il est attribué [...] une indemnité mensuelle forfaitaire représentative de frais de fonctions* » aux conseillers municipaux ainsi qu'aux maires et aux adjoints des arrondissements de Paris. Le paradoxe de l'attribution d'indemnités n'est qu'apparent, le régime de Vichy ayant montré par ces lois créant des indemnités spécifiques, qu'il s'agissait de remercier par ce biais les conseillers et maires dont la docilité facilitait l'application et

¹⁷⁰² Décret-loi du 5 novembre 1926 relatif à la décentralisation et à la déconcentration administratives, *JO* du 7 novembre 1926, pp. 11889-11899.

¹⁷⁰³ Article 12 de la loi du 16 octobre 1941.

¹⁷⁰⁴ Loi du 9 août 1941 relative aux indemnités accordées aux membres du conseil municipal de Paris et de la commission administrative de la Seine, aux maires et adjoints des arrondissements de Paris, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5428.

¹⁷⁰⁵ Décret du 5 avril 1941 relatif au remboursement des frais de représentation des maires et des frais de déplacement et de mission des maires, adjoints et conseillers municipaux, *JOEF* du 17 avril 1941, p. 1646.

¹⁷⁰⁶ Loi du 1^{er} avril 1942 relative aux indemnités allouées aux membres du conseil municipal de Paris, aux membres de la commission administrative de la Seine, aux maires et adjoints des arrondissements de Paris, *JOEF* du 22 avril 1942, p. 1534.

la propagation des préceptes vichystes¹⁷⁰⁷, et ce mode de gestion s'applique également à Paris et la région parisienne.

La loi du 16 octobre 1941 intervient également pour le département de la Seine. Une commission administrative est instituée comprenant les 90 conseillers municipaux de la ville de Paris, des conseillers généraux ayant été maintenus dans leurs fonctions et de conseillers nommés. Pour l'organisation générale de la commission administrative, l'article 18 de la loi renvoie aux dispositions mises en œuvre pour Paris : « *Les règles édictées par les articles 3,4,5,6(alinéa 2), 8, 9, 10, 11, 12, 13 (alinéas 1^{er} et 2) de la présente loi s'appliquent aux membres et au fonctionnement de la commission administrative et des commissions temporaires ainsi qu'aux délibérations prises par elles* ». Le département de la Seine se retrouve ainsi, comme Paris, amputé des éléments essentiels qui permettent de qualifier une collectivité locale. Conformément à son mode de gestion autoritaire, le gouvernement de Vichy complète ce dispositif par deux arrêtés, l'un pour la composition de la commission administrative de la Seine¹⁷⁰⁸, l'autre pour la composition du bureau de cette commission¹⁷⁰⁹.

La gestion vichyste de Paris et du département de la Seine en avait fait deux entités qu'il est impossible de nommer collectivités locales. Certes, le statut antérieur ne permettait pas non plus de les appeler de la sorte mais les assemblées étaient élues si le pouvoir exécutif ne leur appartenait pas. A la Libération, recréer une assemblée n'était pas immédiatement possible et ce fut le comité parisien de libération qui eut la tâche de gérer temporairement la ville.

B. L'intervention du comité parisien de libération : organisation de Paris et du département de la Seine

Dans la période de l'immédiat après-guerre, le Comité parisien de libération (CPL) est en charge de la reprise en main et de l'organisation de Paris et du département de la Seine.

La région parisienne fut l'objet d'une organisation spécifique. Tout d'abord, fut créée une instance dénommée le Comité de la Libération du département de la Seine, appelé également Comité parisien de la Libération. Ce Comité, instauré dans la clandestinité en août 1943, supervisait d'autres structures : « *il avait lui-même autorité sur les comités locaux de la Libération et les comités de libération des administrations et des*

¹⁷⁰⁷ Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 2.

¹⁷⁰⁸ Arrêté du 16 décembre 1941 relatif à la composition de la commission administrative de la Seine, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5430.

¹⁷⁰⁹ Arrêté du 16 décembre 1941 relatif à la composition du bureau de la commission administrative de la Seine, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5431.

entreprises de la région parisienne »¹⁷¹⁰. Le CPL constituera un élément essentiel dans la construction de l'organisation du futur conseil municipal : « *De plus, il apparaît de plus en plus vraisemblable, pendant les derniers mois de l'Occupation, que le noyau du futur Conseil municipal doit être le Comité Parisien de la Libération* »¹⁷¹¹. Dès les prémices de la constitution du CPL, il apparaît, pour le CFLN, que les forces communistes représentent un danger et qu'il convient, de ce fait, de le maîtriser en limitant le nombre de ses membres : « *Notre désir est que l'on s'oriente vers un comité nombreux de 29 à 30 membres où les éléments communistes ne soient pas en majorité* »¹⁷¹².

Ensuite, l'ordonnance du 21 avril 1944 avait précisé cette spécificité dans son article 15 : « *Une ordonnance spéciale rendue d'après l'avis de l'Assemblée Consultative Provisoire règlera l'administration municipale de Paris et l'administration départementale de la Seine pendant la période transitoire et fixera un régime électoral applicable provisoirement au conseil municipal de Paris et au Conseil Général de la Seine* ». A ce titre, et conformément aux dispositions suscitées, deux ordonnances furent promulguées le 30 octobre 1944¹⁷¹³. Ces derniers textes permettaient en parallèle une remise en ordre républicaine pour ces assemblées locales. Ce renouveau s'exprime en plusieurs points : nullité des textes pris pendant la période de Vichy, dissolution des organismes se disant conseil municipal et conseil départemental, nomination d'une assemblée provisoire dont les attributions sont celles en vigueur au 16 juin 1940.

Dans ce contexte, le CPL s'installe le 21 août 1944 à l'Hôtel de Ville où il tient sa première réunion publique le 28 du même mois. Il devient partie prenante de l'organisation voulue par le GPRF qui intervient avec deux ordonnances pour la ville de Paris et le département de la Seine. Pour Paris, c'est l'ordonnance du 30 octobre 1944¹⁷¹⁴ qui pose le cadre juridique et institutionnel. L'ordonnance commence par acter la nullité des actes de l'État français quant à l'ensemble des textes intervenus pour le conseil municipal de Paris. Par ailleurs, ce conseil est déclaré dissous (article 2). Cette ordonnance pose surtout le fait que l'assemblée désignée aura une existence provisoire en attendant la mise en place d'élections. Le comité parisien de libération intervient ici à deux niveaux : d'une part, les vingt-huit membres de ce comité font partie de l'assemblée municipale provisoire et d'autre part, les cinquante-sept autres

¹⁷¹⁰ Archives de Paris 1520, Comité parisien de Libération, Papiers du Cabinet du président du CPL (1944-1945) 1520W 1-24, Répertoire numérique détaillé complété par Agnès Seguin (articles 6, 18-24) dactylographié par Gina Dupont, octobre 2007.

¹⁷¹¹ Philippe Nivet, *op. cit.*, p. 31.

¹⁷¹² AN, 72AJ/234 Rapport de Sophie, 7 octobre 1943, cité in Charles Riondet, *op. cit.*, p. 44.

¹⁷¹³ Ordonnance du 30 octobre 1944 portant établissement d'une assemblée municipale provisoire de la ville de Paris, *JORF* du 7 novembre 1944, p. 1200. ; Ordonnance du 30 octobre 1944 portant établissement d'une assemblée départementale provisoire de la Seine, *JORF* du 7 novembre 1944, p. 1200.

¹⁷¹⁴ Ordonnance du 30 octobre 1944 portant établissement d'une assemblée municipale provisoire de la ville de Paris, *JORF* du 7 novembre 1944, p. 1200.

conseillers sont désignés en conseil des ministres, après consultation du comité parisien. Même si elle a un caractère éphémère, cette assemblée dispose des attributions qui sont « *celles qui appartenaient au conseil municipal de Paris d'après les textes en vigueur au 16 juin 1940* ». Il n'est donc pas question de gérer les affaires courantes comme on le voit couramment dans ces périodes intermédiaires. Dès le rétablissement de la légalité républicaine, le GPRF veut mettre en évidence que l'organisation locale parisienne reprend ses droits en disposant d'une assemblée et d'un président.

De même, une autre ordonnance du 30 octobre 1944¹⁷¹⁵ détermine les règles d'organisation qui doivent être mises en œuvre pour le département de la Seine. On retrouve ici les éléments constitutifs de l'architecture décidée pour Paris. En premier lieu, selon l'article 2, il est précisé que « *l'organisme dit conseil départemental de la Seine est dissous* ». Une assemblée départementale est désignée pour une période provisoire, ainsi que son président, jusqu'à l'élection d'un nouveau conseil général. Ici encore, le comité parisien de libération est présent dans le processus organisationnel. D'une part, les membres de l'assemblée départementale provisoire sont nommés après consultation de ce comité et d'autre part, l'assemblée départementale inclut les quatre-vingt-cinq membres de l'assemblée municipale provisoire dans laquelle sont présents les vingt-huit membres du comité parisien de libération. Enfin, il est indiqué que, toute provisoire qu'elle soit, cette assemblée départementale dispose des attributions exercées par le conseil général et déterminées par les textes en vigueur au 16 juin 1940.

La France a connu une période intermédiaire spécifique entre la Libération (août 1944 pour Paris) et le moment où les élections locales ont eu lieu (avril-mai 1945 pour les municipales et septembre 1945 pour les cantonales). La particularité de cette période intermédiaire tient au fait de devoir faire coexister le CPL, fort de sa légitimité historique et les assemblées provisoires, municipale et départementale. Si l'on s'en tient à la géographie nationale, on peut admettre la pérennité de certains CDL et la reconnaissance politique de leurs interventions compte tenu du fait que certaines zones du territoire ont été tardivement libérées et que cela ne permettait pas l'instauration d'un pouvoir local stabilisé¹⁷¹⁶. A Paris, les troupes allemandes ont capitulé dès le 25 août 1944 même si les combats se poursuivent de manière sporadique en banlieue parisienne. Mais dès le mois de septembre, la situation militaire est sous le contrôle des Alliés. Dans cet ordre des choses, il était loisible d'imaginer que les dispositions des deux ordonnances du 30 octobre 1944 puissent s'appliquer rapidement et mettre en place les assemblées provisoires prévues par ces

¹⁷¹⁵ Ordonnance du 30 octobre 1944 portant établissement d'une assemblée départementale provisoire de la Seine, *JORF* du 7 novembre 1944, p. 1200.

¹⁷¹⁶ Royan, La Rochelle, Dunkerque, Saint-Nazaire ont été libérées en mai 1945.

textes. Or, il n'en a pas été ainsi et le CPL a dû jouer son rôle de manière pleine afin de pallier l'absence momentanée de structures locales.

Dans le contexte territorial défini par l'ordonnance du 21 avril 1944, le Comité parisien de la Libération devait tenir lieu à la fois de Conseil municipal de Paris et de Conseil général de la Seine jusqu'à la constitution des nouvelles assemblées provisoires, municipale et départementale. Pour des raisons d'organisation, ou plutôt de désorganisation interne, ces assemblées municipale et départementale provisoires ne se réunirent qu'en mars 1945¹⁷¹⁷ malgré les ordonnances en date du 30 octobre 1944¹⁷¹⁸ : le CPL en exerça donc les fonctions jusqu'à cette date où il cède la place aux Conseil municipal et Conseil général de la Seine. Jusqu'en mars 1945, le CPL fait office de conseil municipal de Paris et de conseil général de la Seine, mais il s'incline ensuite devant la limitation des droits des assemblées parisiennes et le désarmement des Milices Patriotiques. L'autre hypothèse relative à la durée d'exercice du CPL consiste à soupeser le rapport des forces politiques en présence. La force communiste au sein du CPL est celle d'une minorité mais elle est active et influente au regard du poids politique dans les mouvements de résistance : « *Sur les vingt-huit membres que compte le Comité Parisien de la Libération, onze sont donc communistes ou proches du Parti Communiste : les représentants du PC, de la CGT, du Front National, des FTP, des Forces Unies de la Jeunesse Patriotique, de l'Assistance française, de l'Union des Femmes Françaises, des Comités Populaires, du Mouvement National des Prisonniers de Guerre de Déportés, Paul Langevin et Juliette Moquet. La pression communiste sur l'administration parisienne à la Libération est donc particulièrement forte, et les non-communistes, en particulier Léo Hamon et Gérard Jaquet, doivent faire bloc* »¹⁷¹⁹.

Il importe en effet de considérer que l'instauration des assemblées provisoires aurait donné une suprématie aux communistes, alors surreprésentés compte tenu de leur implication dans le soulèvement parisien¹⁷²⁰. Cette hypothèse aurait alors entraîné une configuration stratégique que le chef de la France libre voulait éviter à tout prix : « *De Gaulle, on le sait, se montrait favorable à l'insurrection nationale. Mais il craignait dans le même temps qu'un soulèvement ne crée dans la capitale une dynamique révolutionnaire servant les intérêts du parti communiste français* »¹⁷²¹. Dans ces circonstances, le CPL devenait le gardien d'un ordre maîtrisable, même si certains cadres du PCF, lorsqu'ils sont interrogés à ce propos, minimisent encore la volonté de prise du pouvoir par ce parti en 1944-1945¹⁷²².

¹⁷¹⁷ La première séance de l'assemblée municipale eut lieu le 20 mars 1945, celle de l'assemblée départementale le 21 mars, cité in Archives de Paris 1520, Comité parisien de Libération, *op. cit.*

¹⁷¹⁸ Les deux ordonnances ne mentionnent aucune date et aucun délai de mise en œuvre.

¹⁷¹⁹ Philippe Nivet, *op. cit.*, p. 34.

¹⁷²⁰ On peut citer, notamment, la présence et l'action du colonel Rol-Tanguy, membre du parti communiste, qui organisa l'insurrection de la capitale, à compter du 10 août 1944, en sa qualité de chef régional des FFI de l'Île de France.

¹⁷²¹ Olivier Wieviorka « Guerre civile à la française ? Le cas des années sombres (1940-1945) », *op. cit.*, p. 18.

¹⁷²² A ce propos, Georges Séguy pense que : « *Il a pu se trouver des communistes qui caressaient ce doux espoir. A la faveur de cette situation historique et forts des moyens matériels que nous avons entre les mains, c'est-à-*

Pour le conseil municipal, l'assemblée provisoire exercera ses prérogatives sur une courte durée, mars et avril 1945, car les élections municipales se déroulent les 29 avril et 13 mai 1945. Pour le département, cette durée d'exercice sera un peu plus conséquente puisque les élections cantonales auront lieu les 23 et 30 septembre 1945. Ce calendrier montre la préséance accordée aux communes par rapport aux départements, même si l'évocation de la loi Tréveneuc avait permis, un temps, de valoriser l'action des conseils généraux.

La référence à ces dates d'élections permet de conclure que, dans les faits, le CPL assura l'intérim des assemblées locales parisiennes, certes pour gérer les affaires courantes, mais qui relevaient normalement de compétences dévolues à une assemblée élargie, même si les vingt-huit membres du CPL étaient intégrés d'office dans les assemblées municipale et départementale provisoire, selon les articles 5 des deux ordonnances du 30 octobre 1944.

Comme les autres CDL, le CPL était sollicité pour donner son avis sur la composition des conseils municipaux provisoires ainsi que sur les demandes de réintégration des anciens élus, conformément à l'article 19 de l'ordonnance du 21 avril 1944.

Conclusion Chapitre 1

Dès son origine, la France libre a montré sa présence sur les ondes de la BBC¹⁷²³, forte de sa reconnaissance par le gouvernement anglais. Cette légitimation par le principal opposant à l'Allemagne hitlérienne a renforcé l'identification de la France en exil. Cette existence radiophonique autorisait une portée internationale pour la voix de ses représentants et en premier lieu celle du général de Gaulle. Mais il fallait assurer une présence juridique qui valide la représentation de cette France. Ce fut chose faite avec la création du Journal officiel de la France libre dès 1941¹⁷²⁴. Les instances de l'ombre, porteuses des espérances et des projets des Français disséminés hors du territoire national mais également sur la terre de France, furent très tôt, force de proposition en matière de reconstruction du pays, dans sa dimension nationale autant que dans son assise locale. Le CNR et le CGE se sont ainsi montrés d'ardents défenseurs de la cause locale eu égard aux nombreuses propositions ayant émergé dans ce domaine et qui trouvèrent un aboutissement dans les dispositions de l'ordonnance du 21 avril 1944. Cet intérêt pour le milieu local n'était pas factice. La façon dont Vichy avait caporalisé et mis en ordre idéologiquement les collectivités n'était certes pas étrangère à cette

dire l'armement, il y en eut qui auraient sans doute voulu aller plus loin et s'emparer du pouvoir. Mais cela n'a jamais été la politique du Parti communiste », cité in Olivier Wieviorka, *Nous entrerons dans la carrière, de la Résistance à l'exercice du pouvoir*, op. cit., p. 229.

¹⁷²³ Dès le 18 juin 1940, date de l'appel du général de Gaulle.

¹⁷²⁴ Voir *supra* note 1547.

attention portée à la dimension territoriale du pays. Mais plus encore, la France libre avait pressenti la nécessité d'une reconstruction du pays par sa base locale et par la possibilité d'expression de tous les citoyens, qu'ils soient hommes ou femmes. Un maillage démocratique et républicain de l'ensemble du pays constituait ainsi la première marche vers la reconquête de l'adhésion du peuple français à une nouvelle République. Les partis politiques, indépendamment de leur participation au CNR, se sont exprimés sur la question locale, notamment les représentants des partis socialiste et communiste, composantes éminentes dans la Résistance. Il s'agissait alors de faire des propositions d'aménagement et d'organisation du milieu local, certes pour rénover le pays mais également dans le but de se positionner comme force politique de référence dans la France en devenir. Cette propension à profiter d'une période où un certain flou institutionnel régnait sera utilisée lors de la mise en œuvre des CDL et des CLL, où les partis politiques vont jouer de leur représentation pour peser sur les décisions prises au niveau local. Cette manière de procéder fera l'objet d'une éclatante démonstration pour la constitution du CPL où le parti communiste, fort de ses faits de résistance, revendique le fait d'être majoritaire dans cette instance.

La période intermédiaire de 1944-1946 a été foisonnante en matière de projets d'organisation locale. L'étape suivante consistait à débattre à l'Assemblée constituante de la place que le nouveau pouvoir politique souhaitait laisser aux collectivités locales. Dans ces débats, il importait de déterminer s'il apparaissait opportun de constitutionnaliser les collectivités.

Chapitre 2. Les fondements de la reconstruction territoriale par le pouvoir légitime (1944-1946)

La France libre a été créatrice de projets pour les collectivités locales et ce, dès 1940-1941. Le CFLN puis le GPRF ont relayé la volonté de reconstruire l'environnement local. Ce dynamisme, concrétisé dans les propositions des différentes instances, s'est inscrit en continu au plus fort des événements de la guerre, d'abord à Londres puis de manière de plus en plus affirmée à Alger où le pouvoir gaulliste prend toute sa mesure. Il s'agissait de mettre en évidence l'ancrage républicain des institutions pour répondre à la dérive autocratique du régime de Vichy. Dans cette optique, le volet local constitue une vitrine pour le nouveau pouvoir politique qui entend montrer au peuple français le renouveau démocratique porté par le GPRF. Après le temps de reconquête militaire du territoire, le temps politique s'installe avec la mise en place des élections locales,

municipales et cantonales en 1945, en application des dispositions réglementaires antérieures à juillet 1940¹⁷²⁵. Rétablir la démocratie locale permet un maillage républicain plus efficace que des élections nationales. Mais cela n'exonère pas non plus du débat sur la place des collectivités locales et leur agencement dans l'organisation administrative du pays. La demande républicaine était forte et les débats au sein de l'Assemblée constituante ont amené le pouvoir à proposer un projet de Constitution qui intègre les collectivités (**Section 1**). Cette reconnaissance constitutionnelle a permis l'affirmation du champ local dans le paysage juridique français (**Section 2**).

Section 1. L'inscription des collectivités locales dans la Constitution de 1946

Les contraintes subies par les collectivités locales pendant les 4 ans du régime de Vichy et leur instrumentalisation au service d'un pouvoir autoritaire ont incité les constituants, à la Libération, à doter ces collectivités d'un environnement juridique qui les préserve. Il s'agissait alors de spécifier, pour ces collectivités, une autonomie qu'il convenait d'institutionnaliser. Cette démarche est soulignée par Guillaume Protière : « *La constitutionnalisation des dispositions relatives aux collectivités territoriales, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, rompt cette identité*. Le Constituant entend alors protéger la liberté des collectivités territoriales, comprises de façon holiste, contre les empiètements de la puissance d'État »¹⁷²⁶. Dans cette acception, les collectivités doivent être clairement identifiées comme des organismes publics détenteurs d'une autonomie formalisée pour l'exercice de leurs missions. Cette année 1946 constitue, de fait, une consécration pour l'organisation territoriale car la Constitution de 1946 comporte « *une innovation formelle : la constitutionnalisation des départements et communes en tant que collectivités territoriales* »¹⁷²⁷. Mais l'inscription des collectivités dans la constitution n'était pas une démarche qui relevait de l'évidence. Certes, réhabiliter les collectivités apparaît incontournable dans la France de 1944-1945 mais il convient de déterminer à quel niveau leur inscription sera significative du message que veulent porter les constituants. Cette démarche fera l'objet d'un débat au sein de l'Assemblée constituante afin de préciser la place des collectivités dans l'ordre juridique national (§ 1). Le principe de la constitutionnalisation arrêté, il fallait

¹⁷²⁵ Notamment en réinstaurant le suffrage universel pour l'élection des conseils municipaux et généraux, mais également l'élection des maires par les assemblées communales. Quant aux départements, s'ils peuvent élire leur président, le préfet reste titulaire du pouvoir exécutif de cette collectivité jusqu'en 1982.

¹⁷²⁶ Guillaume Protière, *La puissance territoriale, contribution à l'étude du droit constitutionnel local*, op. cit., p. 50. C'est nous qui soulignons.

¹⁷²⁷ Albert Lanza, op. cit., p. 555.

préciser les dispositions retenues dans la Constitution de 1946 en matière de collectivités locales (§ 2).

§ 1. Déterminer la place des collectivités dans l'ordre juridique national

Les collectivités ont fait l'objet de nombreuses interventions, législatives et réglementaires, sous la IIIe République, régime qui a permis leur ancrage dans le territoire français, même si des restrictions, au regard du contexte international, ont amoindri leur liberté d'action dans les années précédant la Seconde guerre mondiale. Ce long cheminement a permis d'étoffer au fil des années une construction locale que ce soit pour les institutions, les élus, les agents publics locaux. De manière abrupte, après juillet 1940, la place des collectivités est quasiment réduite à néant par le régime de Vichy¹⁷²⁸. En 1944, il faut dès lors les faire renaître. Mais si l'ensemble du spectre politique se montrait favorable à l'expression des collectivités, les modalités de désignation et d'organisation d'icelles ne recouvraient pas la même unanimité, telles que le démontrent les débats de l'Assemblée constituante (A). Une des questions fondamentales ressort de l'opportunité d'inscrire les collectivités dans la Constitution (B).

A. Les forces en présence au lendemain de la Libération

Suite au référendum constitutionnel du 21 octobre 1945, les électeurs ont voté à 96,37 % pour élire une assemblée constituante chargée d'établir un projet de constitution, qui lui-même sera soumis à référendum. Une première Assemblée nationale constituante se réunit à cet effet et la question des collectivités est abordée dans l'hémicycle. En la matière, deux propositions de lois prédominent, celles venant du PCF et de la SFIO, présentées en novembre 1945.

Le PCF, ardent défenseur d'une décentralisation qui lui permettrait d'implanter des forces vives locales et d'en disposer, précise dans son texte que « *l'administration départementale et communale appartient aux conseils généraux et municipaux* »¹⁷²⁹. Dans cette proposition, les attributions du préfet seront transférées au président du conseil général. Pour les communes, leurs assemblées seront responsables devant l'assemblée départementale. Dans ce schéma, les délégués du pouvoir central n'ont plus de raisons d'être et de fait, la tutelle ne s'exerce plus sur les collectivités. Cette méfiance envers le pouvoir central apparaît paradoxale pour un parti politique dont la

¹⁷²⁸ En termes de chronologie, en moins de six mois, entre juillet et décembre 1940, la messe est dite en matière d'organisation des collectivités locales : les conseils généraux sont suspendus, les conseils municipaux sont soumis à une nouvelle loi très restrictive et les préfets voient leur pouvoir de substitution conforté et élargi.

¹⁷²⁹ Documents de la première Assemblée nationale constituante, JO documents 1945-1946, annexe n° 20, p. 27.

référence reste le centralisme démocratique, au sens de la notion léniniste dévoyée. Mais cette disposition relève de la stratégie consistant à utiliser les structures locales pour un accès facilité au pouvoir national.

La proposition de la SFIO se construit autour de trois axes. D'une part, le processus de décentralisation implique que l'exécutif du département soit exercé par le président désigné et élu au sein de l'assemblée. D'autre part, mettre en place une nouvelle décentralisation nécessite un équilibre local par une déconcentration affirmée, avec la présence du préfet. Enfin, de manière liée avec le deuxième point, il convient de maintenir un contrôle des collectivités qui se substitue à la politique de tutelle¹⁷³⁰. Eu égard aux propositions présentées, les débats de l'Assemblée constituante se focalisèrent sur l'organisation du département et son pouvoir exécutif ainsi que la place du préfet comme représentant du pouvoir central.

S'invitent dans le débat, dans un troublant parallèle, des échanges sur l'organisation de la décentralisation qui font suite à un modèle administratif dessinée par Vichy : « *Bien des matières qui étaient nominalement de la compétence des conseils municipaux et des conseils généraux devront être confiés à l'État [...]. La voirie, les travaux publics, l'assistance deviennent chaque jour davantage des préoccupations d'ordre national* »¹⁷³¹. En effet, Vichy, pour des objectifs organisationnels et idéologiques, s'est engagé dans un processus de dépouillement des collectivités au profit de l'État¹⁷³².

Le référendum relatif au premier projet de constitution ayant été désavoué par le peuple français le 5 mai 1946, une nouvelle assemblée constituante est élue le 2 juin 1946. La question de la place des collectivités est de nouveau posée et les échanges fusent dans une situation politique à fronts renversés. En effet, la gauche défend bec et ongles la décentralisation alors que la droite, traditionnellement girondine, se montre timorée, voire réservée, quant au processus décentralisateur à mettre en place pour une nouvelle organisation territoriale.

Les débats s'engagent alors et quelquefois de manière abrupte. Ainsi, le parti radical, ancré dans les convictions selon lesquelles il ne faut surtout pas modifier le statut du département de même que la place du préfet, en vient à une proposition elle-même radicale : « *Supprimer le titre X des collectivités locales (art. 75 à 79 inclus)* »¹⁷³³. C'était là une position extrême qui ne fut pas suivie d'effet mais qui doit être recontextualisée dans une période où l'affrontement avec les forces communistes justifiait, pour le parti radical, de se positionner aux antipodes de celles-ci. Cette crainte d'une infiltration du

¹⁷³⁰ Documents de la première Assemblée nationale constituante, *JO documents 1945-1946*, annexe n° 44, p. 58.

¹⁷³¹ Intervention de Jacques Arrès-Lapoque, rapporteur général, *Débats ANC, JO, Débats Assemblée nationale constituante*, 1946, 2^{ème} séance du 19 avril 1946, p. 1915., cité in Yves Mény, *op. cit.*, p. 84.

¹⁷³² Voir *supra* Partie I.

¹⁷³³ Proposition déposée par Paul Bastid et René Mayer, cité in Yves Mény, *op. cit.*, p. 86. Pour mémoire, Paul Bastid était membre du CGE.

PC, et de ses idées, pousse la droite et le centre droit vers une position de repli et de défense et la recherche de solliciter les structures d'État : « *Il en résulte [de cette crainte] un réflexe centralisateur, car les préfets qui ont "cet avantage de n'appartenir officiellement à aucun parti politique"*¹⁷³⁴ *deviennent un rempart contre d'éventuelles citadelles communistes dans les départements* »¹⁷³⁵. La politique nationale constitue ainsi l'enjeu de l'avancée des concepts décentralisateurs et la référence en la matière se situe au niveau de l'impact dont bénéficierait telle ou telle représentation politique. Dans un tel contexte, l'issue des débats ne permettait certainement pas de déboucher sur un renouveau prononcé de l'environnement local. Certes, la renaissance des collectivités s'avérait impérieuse, après l'épisode malheureux et les sombres années du régime de Vichy qui avait vassalisé les collectivités et les avait vidées de leur substance organique et organisationnelle. Mais la révolution attendue pour refondre les collectivités dans une France nouvelle ne s'est pas produite. Le titre X de la Constitution a été sauvegardé mais son application ne fut pas suivie d'effet, notamment pour le département qui, malgré les dispositions retenues, continua à faire du préfet le pouvoir exécutif de cette collectivité. L'entrain et l'enthousiasme pour une France décentralisée ont fait long feu : « *De la quasi-unanimité en faveur de la décentralisation, on tombe dans l'indifférence, la lassitude, l'hostilité latente. L'état d'esprit centralisé du milieu politico-administratif avait été plus fort que les velléités réformatrices plus ou moins sincères des constituants* »¹⁷³⁶.

La place qu'il convenait d'accorder aux collectivités locales dans les textes de la IV^e République a fait l'objet d'échanges vigoureux lors des débats de l'Assemblée Nationale Constituante. Ainsi, Pierre Cot apparaît très opposé au fait de faire figurer les régions dans l'organisation territoriale française, qui se doit de rester sur le schéma traditionnel communes/départements : « *Lors de la discussion des textes en commission, M. Pierre Cot, apparenté au groupe communiste, insista particulièrement pour que fussent énumérées, de façon limitative, les collectivités locales décentralisées. Le département lui apparaissait, ainsi qu'aux autres membres de la commission, comme le seul échelon intermédiaire possible entre la commune et l'État* »¹⁷³⁷. Le choix restreint aux deux collectivités historiques montre que le débat, en 1945-1946, ne s'ouvrait pas sur une nouvelle organisation territoriale mais, au contraire, s'ancrait dans une continuité institutionnelle : « *Or, rien de tel ne peut être constaté en 1945-1946, qui justifierait l'empressement du Constituant à se saisir de cette question. Il ressort, au contraire, des débats constitutionnels, malgré les critiques des régimes précédents, une réelle continuité des collectivités territoriales. Tant les opposants à l'inscription constitutionnelle que ses partisans considèrent en effet les collectivités territoriales comme un "donné constitutionnel". Les deux échelons choisis témoignent*

¹⁷³⁴ Intervention de Maurice Viollette, Débats ANC, JO, Débats ANC 1946, 2^{ème} séance du 16 avril 1946, p. 1921.

¹⁷³⁵ Yves Mény, *op. cit.*, p. 85.

¹⁷³⁶ *Ibid.*, p. 87.

¹⁷³⁷ *Ibid.*, p. 77.

*bien de ce point, puisque les débats ne concernent pas la commune “cellule sociale dont la vie propre est [...] évidente” et que le département l’emporte sur la région du fait de son ancienneté »*¹⁷³⁸.

Le PCF, une des forces politiques dominantes au sortir de la guerre, insiste sur l’importance des mesures décentralisatrices à mettre en œuvre : « *Les parlementaires communistes plaident en faveur de la suppression de la tutelle préfectorale et du transfert de l’exécutif départemental au président du conseil général : selon le texte du projet rédigé par le PCF, “les conseils généraux administrent les départements, exercent les pouvoirs de police, votent le budget départemental, contrôlent et approuvent le budget général des communes”* »¹⁷³⁹.

En cette période d’immédiat après-guerre où se joue la reconstruction de la France et par là même de l’État, le positionnement des collectivités locales dans l’ordonnancement juridique et administratif pose question à l’échiquier politique et fait l’objet de débats au sein de l’Assemblée constituante. Ainsi en est-il de la déclaration d’André Philip : « *répondant aux députés Coste-Floret (MRP) et Bastid (Rassemblement des gauches) qui demandaient la suppression du titre consacré aux collectivités territoriales, lors de la séance du 26 juin 1946 de la deuxième Commission de la Constitution : « J’estime en mon nom personnel, qu’il est bon d’inscrire dans la Constitution les libertés locales [...]» ou encore, du même André Philip, s’adressant à André Marie qui s’interrogeait sur le point de savoir si la libre administration était une “liberté totale” : « Je ne sais pas ce que vous entendez par la liberté totale. Les uns et les autres, quand nous sortons d’ici nous avons la liberté de circuler ; mais cette liberté est soumise à un contrôle de la circulation qui ne porte pas atteinte à cette liberté, mais qui l’organise. Nous affirmons le principe des libertés locales pour les collectivités, aussi bien municipales que départementales, mais il est bien évident qu’elles s’exercent sous le contrôle administratif... »*¹⁷⁴⁰.

Les débats à l’Assemblée constituante posent la question de la place des collectivités dans le paysage administratif français. Mais cette place retrouvée, dans ce qui n’est

¹⁷³⁸ Guillaume Protière, « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », Politeia - *Les Cahiers de l’Association Française des Auditeurs de l’Académie Internationale de Droit constitutionnel, Association française des auditeurs de l’Académie internationale de droit constitutionnel*, 2007, ffhal-00823911, p. 255.

¹⁷³⁹ Patrick Le Lidec, *op. cit.*, pp. 702-703.

¹⁷⁴⁰ Louis Favoreu, André Roux, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Cahiers du conseil constitutionnel*, n° 12 (Dossier : le droit constitutionnel des collectivités territoriales), mai 2002, en citant Constantinos Bacoyannis, *Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales*, Economica, 1993, p. 96-97.

pas encore la IV^e République, se doit d'être fortifiée, valorisée et incarnée dans la loi fondamentale qui constitue la clé de voûte des institutions.

B. Débat sur l'opportunité de la constitutionnalisation des collectivités

Les collectivités locales ont été inscrites à quatre reprises dans la constitution : 1791¹⁷⁴¹, 1848, 1946 et 1958. Mais il convient de rappeler que les projets de constitution qui ont été débattus pendant la période du régime de Vichy ont tous intégré les collectivités territoriales en ajoutant aux communes et départements les provinces, instances qui renaîtront plus tard sous le nom de régions. La dernière mouture, également dénommée constitution Pétain, non seulement nommait les collectivités, mais également rétablissait le suffrage universel pour les communes et les départements. Cette constitution, dont le texte ne sera jamais promulgué, ne fut pas appliquée.

La III^e République avait méconnu l'existence des collectivités locales dans ses textes constitutionnels. Certes les lois du 10 août 1871 pour les départements et du 5 avril 1884 pour l'organisation municipale ont constitué une référence majeure pour ces deux collectivités par le fait qu'elles ont représenté des jalons essentiels pour une évolution décentralisatrice. Mais elles restent des lois, si importantes soient-elles. Cette République ne sut pas ou ne voulut pas franchir le pas pour graver les collectivités dans le marbre de la constitution. Le fait d'avoir voté les deux grandes lois précitées apparaissait comme une étape suffisamment marquante dans le devenir des collectivités. Les avoir uniquement légalisées permettait aux gouvernants de la III^e République, tous bords politiques confondus, de les tenir à distance du débat politique et de les restreindre à un exercice administratif de l'application des textes pour la gestion de leur territoire. Pour les communes, l'objectif est clairement affiché en 1883, lors des débats qui ont précédé le vote de la loi du 5 avril 1884 : « *Les communes seront en tout cas cantonnées dans des tâches purement administratives. Si elles sont bien reconnues par la loi comme des institutions publiques, gérant des intérêts publics, l'“autonomie” qui relèverait de la décentralisation “politique” leur est refusée ; contrairement à la décentralisation “administrative”, elle porterait atteinte à l'unité nationale et à l'autorité de l'État* »¹⁷⁴². Dans ce contexte de naissance de la III^e

¹⁷⁴¹ A titre de mémoire, on peut citer la Constitution du 24 juin 1793 qui ne fut jamais appliquée ; les articles 11 à 20 font état des Assemblées primaires et les articles 78 à 84 présentent la partie intitulée « *Des corps administratifs et municipaux* ».

¹⁷⁴² Jean-Pierre Machelon, *op. cit.*, p. 155. Dans son article, l'auteur cite l'intervention d'Antonin Dubost (futur président du Sénat) devant la Chambre des députés le 8 novembre 1883 : « [...] ce qu'on appelle la décentralisation administrative n'est rien d'autre que l'extension croissante des attributions des pouvoirs locaux, mais sans que cette extension puisse jamais aller jusqu'à briser les liens de subordination législative qui rattachent la commune à l'État [...] ».

République, le constat est sans appel : « *La décentralisation "politique" est repoussée sans hésitation par la plus grande partie de la classe politique* »¹⁷⁴³.

Le régime de Vichy, régime plus qu'autoritaire envers les collectivités locales, les a démunies de toute autonomie pour utiliser leur infrastructure comme vecteurs de propagande de sa politique nationale. Dans ce sens, là aussi, Vichy se coule dans le moule préétabli d'un modèle de décentralisation dessiné par les juristes du XIXe siècle. Ainsi, Jean-François Brisson commente-t-il l'apport de Léon Duguit sur l'organisation territoriale : « *Les dernières livraisons de la réforme territoriale confirmant que l'Etat tend surtout à faire de la décentralisation un élément de sa propre réforme et des collectivités territoriales un relais de ses propres politiques* »¹⁷⁴⁴. Mais si ces termes peuvent être entendus lorsqu'il s'agit de servir de courroie de transmission pour des objectifs élaborés de manière légale et républicaine, il en est tout autrement lorsque le but est de véhiculer des textes fondés sur la discrimination et le racisme.

Même si l'analyse de Léon Duguit peut apparaître datée, elle reste de son temps, qui n'envisageait certainement pas une autonomie politique pour les instances locales. Cette assertion se confirme à la lecture de son traité de droit constitutionnel : « *Aujourd'hui, la décentralisation régionale ne peut guère se réaliser que par l'élection des agents décentralisés. Il est, dès lors, à craindre que le fonctionnement du système ne soit toujours faussé par l'intrusion de la politique électorale, politique du Gouvernement qui exercera une pression pour faire élire ses candidats, politique locale avec toutes les mesquines rivalités de personnes qu'elle traîne avec elle* »¹⁷⁴⁵. L'élection, symbole de la démocratie, fausserait alors le système de représentation locale en y introduisant des éléments « *de la politique électorale* ». Mais cela ne constitue-t-il pas l'écueil à dépasser pour l'instauration d'une décentralisation qui dépasserait l'affichage lexical pour incarner une réelle autonomie des collectivités ? En la matière, seule compte la volonté politique de l'État de répartir ses compétences sur plusieurs niveaux administratifs. En sachant que l'État, d'une manière ou d'une autre, continuera à maîtriser cette répartition : « *Centralisation et décentralisation sont deux manières d'être de l'État. [...] La décentralisation est une manière d'être de l'État relative à l'administration locale et à l'administration des intérêts spéciaux* »¹⁷⁴⁶.

Cependant, en cette période d'après Vichy, il importe de marquer le nouveau régime du sceau d'une légitimité renouvelée et les collectivités locales se doivent d'être identifiées comme une composante essentielle : « *En décidant de constitutionnaliser*

¹⁷⁴³ Jean-Pierre Machelon, *op. cit.*, p. 156.

¹⁷⁴⁴ Jean-François Brisson, « Léon Duguit : d'une décentralisation l'autre », dans l'ouvrage collectif Vincent Aubelle, Nicolas Kada (Dir.), *Les grandes figures de la décentralisation ; De l'Ancien Régime à nos jours*, Berger-Levrault, 2019, 824 p., *op. cit.*, p. 260.

¹⁷⁴⁵ Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tome 3, Ed. de Boccard et Cie, 1927-1930, p. 89.

¹⁷⁴⁶ Maurice Hauriou, « Décentralisation », in Béquet L. et Dupré P. (Dir.), *Répertoire du droit administratif*, 1891, tome IX, Paris, Dupont, cité in Vincent Aubelle, Nicolas Kada (Dir.), *op. cit.*, pp. 408-409.

les collectivités territoriales -qu'il limite aux départements et aux communes- le constituant de 1946 consacre en fait l'état "donné" d'une évolution : le critère territorial est un critère de nature politique [...] »¹⁷⁴⁷. Le terme « politique » est à prendre au sens fort du terme puisque le constituant de 1946 considère l'environnement territorial comme un élément incontournable, si ce n'est son noyau dur, de la construction achevée de la République : « En 1945-1946, le Constituant s'empare de la question territoriale pour des raisons qu'il avance très tôt dans ses travaux ; il s'agit en effet pour lui, sur le modèle du Constituant de 1789-1791, de fonder un nouveau régime démocratique, cette entreprise passant par la rénovation de l'assise territoriale de l'État. Le Constituant attribue en effet la faillite de la IIIe République à l'absence de bases territoriales solides et souhaite y remédier »¹⁷⁴⁸.

Certes, le marqueur faisant ressortir l'importance des collectivités dans l'organisation d'un pays ne tient pas essentiellement au fait de leur inscription dans le texte de la loi fondamentale : « *Le degré de décentralisation d'un pays ne dépend pas de l'importance des dispositions constitutionnelles qui leur sont consacrées. Les constitutions des pays européens où les communes ont les pouvoirs les plus importants sont les plus laconiques si ce n'est muettes (Norvège) »¹⁷⁴⁹. Il n'empêche que l'histoire d'un pays peut apparaître quelquefois tellement marquée en termes de centralisation que seule une référence constitutionnelle arrive à valider et à justifier l'autonomie des collectivités locales. La IIIe République avait bien amorcé cet ancrage décentralisateur dans ses premières années mais avait conséquemment resserré le lien hiérarchique avec les collectivités avant 1940. Le régime de Vichy, fort de son idéologie, n'a fait que s'emparer de cette tendance et continuer le mouvement jusqu'à dépouiller les collectivités de leur « *substantifique moelle* ». L'œuvre des constituants de la IVe République consistait donc à recréer et à ressusciter l'organisation locale. Pour ce faire, il convenait d'identifier les collectivités dans un texte essentiel, à savoir la constitution : « *C'est dans les pays ayant un fort héritage centralisateur que le régime constitutionnel des collectivités locales peut contribuer à modifier leur place dans l'État et à faire respecter leur autonomie et leurs compétences par l'État et ses administrations »¹⁷⁵⁰. Ce sera donc chose faite avec la constitution de 1946 même si le chemin sera long pour la mise en place d'une décentralisation réellement ancrée dans l'organisation administrative du pays, consacrée d'abord en 1982 puis en 2003¹⁷⁵¹.**

Mais constitutionnaliser les collectivités ne permet pas uniquement leur reconnaissance dans un territoire par trop centralisé. Cette démarche constitue

¹⁷⁴⁷ Albert Lanza, *op. cit.*, p. 559.

¹⁷⁴⁸ Guillaume Protière, « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », *op. cit.*, p. 255.

¹⁷⁴⁹ Gérard Marcou, « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n° 42 (le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales), janvier 2014.

¹⁷⁵⁰ *Ibid.*

¹⁷⁵¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JO* du 29 mars 2003, pp. 5568-5570.

également un rempart juridique qui met en place une digue de protection lorsque le pays est malmené que ce soit par des forces internes ou extérieures. C'est en tout cas ce qu'a constaté Odilon Barrot au comité de constitution de 1848 : « *Pour ce qui touche à l'organisation des pouvoirs nous ne ferons pas mieux que nos prédécesseurs, mais ce que nous pouvons modifier est le fondement de l'édifice, la commune. Tous les gouvernements qui ont régi la France n'ont croulé que parce qu'ils n'avaient pas de base, et il a suffi de les frapper au centre pour les détruire [...]* »¹⁷⁵². La restructuration de l'environnement local permet ainsi un maillage organique qui doit consolider le pays dans son ensemble en élaborant une architecture forte et construite des organismes locaux. En effet miroir inversé, un système par trop centralisé se fragilise lui-même puisqu'il méconnaît le territoire et n'autorise pas une armature juridico-politique apte à affronter des chocs politiques violents, ainsi que le met en évidence Odilon Barrot : « *Le vice de notre organisation politique et sociale est dans la trop forte concentration du pouvoir et dans la complète désorganisation de la Société* »¹⁷⁵³. Ce constat¹⁷⁵⁴, et les conséquences que cela entraîne, a alimenté les débats au XXe siècle, notamment pour l'élaboration de la constitution de 1946 : « *Cette conception [l'idée selon laquelle la libre administration ne se réduit pas à un simple principe d'organisation mais constitue bien une liberté] était déjà affirmée par certains auteurs du début du siècle dernier, pour qui la décentralisation représentait l'affirmation des libertés locales. C'est également ce qui ressort des débats de la commission de la Constitution de 1946. L'inscription du principe de libre administration dans le texte de la Constitution de 1946 exprime la volonté des constituants de consacrer les libertés locales et pas simplement un principe d'organisation administrative* »¹⁷⁵⁵.

Une fois posé le principe de constitutionnaliser les collectivités et leur organisation, il convenait de déterminer le type de dispositions qu'il importait de retenir pour mettre en évidence leur champ d'action et d'initiative.

¹⁷⁵² Archives Nationales, C.918., cité in Albert Lanza, *op. cit.*, p. 549.

¹⁷⁵³ Camille Odilon-Barrot, *De la centralisation et de ses effets*, Paris, Duméril, collection "Études Contemporaines", 1861, p. 153.

¹⁷⁵⁴ Charles Maurras en avait tiré les mêmes conclusions pour la guerre de 1870 : « *Car enfin, si les avantages de la centralisation la plus tatillonne sont nombreux, éclatants et décisifs jusqu'à ce degré, comment notre empire centralisé a-t-il été battu par une simple confédération d'États souverains dont le lien douanier et le lien militaire faisaient seuls l'unité ?* », cité in Charles Maurras, *L'idée de la décentralisation*, *op. cit.*, p. 39.

¹⁷⁵⁵ Louis Favoreu, André Roux, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Cahiers du conseil constitutionnel*, n° 12 (Dossier : le droit constitutionnel des collectivités territoriales), mai 2002.

§ 2. Les dispositions de la Constitution de 1946 sur les collectivités locales

Dans le cadre d'un raccourci historique, il apparaît opportun de rappeler les liens entre la loi fondamentale et le monde local. La constitution du 3 septembre 1791 faisait mention des collectivités en évoquant dans son titre II le découpage du territoire en départements, districts et cantons et en abordant succinctement les modalités d'organisation des communes. Pour la II^e République, la constitution du 4 novembre 1848 inscrivait ces mêmes collectivités dans son chapitre VII *De l'administration intérieure*, des articles 76 à 80¹⁷⁵⁶. Les lois constitutionnelles fondant la III^e République méconnaissent communes et départements, dans un temps historique paradoxal qui a vu naître les lois de 1871 et 1884. Enfin, sur la période traitée dans la présente thèse, la constitution de 1946, mentionne et intègre les collectivités locales telles que les communes et les départements. Cette mention constitue une véritable révolution et marque une évolution historique par rapport à la Constitution de 1875 (A). Les dispositions retenues dans le texte de la loi fondamentale auront une incidence significative pour les collectivités (B).

A. L'évolution de la place des collectivités par rapport à la Constitution de 1875

Les constituants de 1946 ont dû tenir compte à la fois des traumatismes nés du contexte international qui bouleversait l'ordre mondial mais également de la situation nationale engendrée par le régime de Vichy. En métropole, ainsi que dans l'Empire français, les collectivités ont été anéanties, au sens de réduites au néant, ou presque, que ce soit dans leur dimension organique ou dans leur perception humaine, élus comme agents publics. Cette fracture historique et politique de 1944 amène à vouloir réviser de fond en comble les structures politico-administratives, à commencer par les organes territoriaux : « *Ainsi, chaque fois que le Constituant entend faire table rase du passé pour fonder un régime nouveau, il a le réflexe de commencer son œuvre par les assises territoriales du régime* »¹⁷⁵⁷. Cette idée est d'ailleurs illustrée par le fait que les premières consultations dans la France libérée sont les élections municipales (avril-mai 1945) et cantonales (septembre 1945), avant même que communes et départements soient inscrites dans la loi fondamentale.

Pour les collectivités locales, la Constitution de 1946 va bouleverser certains fondements posés non par la Constitution de 1875 mais par les lois de 1871 et 1884. En effet, à la fin de la Seconde guerre mondiale, les pouvoirs locaux apparaissent régis

¹⁷⁵⁶ L'article 76 dispose que : « *La division du territoire en départements, arrondissements, cantons et communes est maintenue. Les circonscriptions actuelles ne pourront être changées que par la loi* ».

¹⁷⁵⁷ Guillaume Protière, « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », *op. cit.*, p. 250.

par les dispositions de la loi du 10 août 1871 pour les départements et du 5 avril 1884 pour les communes, l'ensemble des dispositions prises par Vichy ayant été annulé par diverses ordonnances à la Libération.

En 1875, les textes constitutionnels avaient méconnu l'organisation des collectivités territoriales, laissée à l'initiative des pouvoirs législatif et exécutif, même si Albert Lanza y voyait, pour les collectivités « *une consécration quasi-constitutionnelle* » pour la période 1852-1875¹⁷⁵⁸. Le texte de 1946 va reprendre ancrage sur les principes révolutionnaires et notamment sur la Constitution de 1791¹⁷⁵⁹ en inscrivant les collectivités et leur organisation dans les articles 85 à 89.

Ce retour à un socle constitutionnel pour les collectivités locales représente un engagement symbolique et politique pour les constituants de la Libération. Ceux-ci ont voulu montrer l'importance de rétablir la démocratie et son expression locale : « *Ils [les constituants] ont vu clairement la solidarité existant entre la démocratie politique et les libertés locales, entre l'autonomie de l'individu et celle des collectivités* »¹⁷⁶⁰.

Dans ce positionnement juridique, il importe de faire mention de la « première » constitution de 1946 rejetée par les Français sollicités par référendum. En effet, ce projet de Constitution du 19 avril 1946 marque déjà une réelle évolution, en consacrant un titre spécifique, le titre X, aux collectivités territoriales. Selon l'article 114 de ce projet, « *la République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales. Ces collectivités sont les communes et départements, les territoires et fédérations d'outre-mer. Elles s'administrent librement, conformément à la loi nationale* ». De manière logique, et formant ainsi un parallèle avec les élections nationales, l'élection des conseils locaux relèvera du suffrage universel. Enfin, l'organisation des collectivités locales sera de la compétence du législateur contrairement au schéma opérant sous la IIIe République où le gouvernement, et donc le pouvoir réglementaire, était maître en la matière. Pendant l'entre-deux-guerres, l'ensemble des dispositions concernant les collectivités locales avait été pris par le pouvoir exécutif par la procédure des décrets-lois. A titre d'exemple, on peut citer le décret-loi du 5 novembre 1926¹⁷⁶¹ qui remodelait en profondeur l'environnement juridique des communes et des départements.

La modification substantielle apportée par la Constitution de 1946 dans l'organisation des collectivités porte sur le département dans la représentation de son pouvoir exécutif. Pour cela, il faut se référer à l'article 87 dont les dispositions sont les

¹⁷⁵⁸ Albert Lanza, *op. cit.*, p. 552.

¹⁷⁵⁹ Constitution du 3 septembre 1791 ; le titre III *Des pouvoirs publics*, présente dans les sections II à V le fonctionnement et l'organisation des Assemblées primaires.

¹⁷⁶⁰ Marcel Prélôt, « Les « collectivités territoriales » métropolitaines et la Constitution de 1946 », *La Revue administrative*, 1953, p. 7.

¹⁷⁶¹ Décret-loi du 5 novembre 1926 relatif à la décentralisation et à la déconcentration administratives, *JO* du 7 novembre 1926, pp. 11889-11899.

suivantes : « *Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président* ». Ceci constitue un changement essentiel pour le département, dépendant jusqu'alors du préfet pour diriger l'institution. Le libellé de l'article 87 pose le principe de libre administration pour les collectivités. La sémantique revêt ici un intérêt particulier, le terme de décentralisation n'étant pas employé. Certains auteurs ont relevé la différence qu'il convenait de mettre en évidence pour les termes utilisés : « *Autrement dit, la décentralisation s'opère à partir de l'État au profit de collectivités envisagées comme de simples entités administratives dotées de la personnalité juridique, ce qui établit la primauté de celui-là et la subordination de celles-ci. La libre administration met l'accent, de son côté, sur l'existence des libertés locales, attachées au groupe humain, à la "société de citoyens" constituant la collectivité territoriale, lesquelles doivent être préservées non seulement des empiétements de l'État lui-même mais aussi de ceux pouvant émaner d'autres personnes publiques* »¹⁷⁶². C'est donc la configuration la plus libérale dont bénéficient les collectivités en 1946 et qui pose ainsi une nouvelle répartition des compétences avec l'État.

Au regard de cette répartition tracée par la décentralisation sous la IIIe République, la commune dispose d'un maire élu, qui exerce le pouvoir exécutif depuis 1789, mais qui est également l'agent d'exécution de l'État, et ce, depuis une loi du 18 juillet 1837¹⁷⁶³. Quant au département, son pouvoir exécutif est assuré par un personnel désigné par l'État. L'article 87 suscité ramène ainsi à une logique de parallélisme juridique et politique induite par la situation des collectivités. A partir du moment où le suffrage universel est à l'origine de la désignation des élus tant des communes que des départements, la suite logique consiste à laisser ces élus disposer du droit de désigner le représentant chargé du pouvoir exécutif de leur collectivité. Dans les termes « *L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président* », ce dernier vocable désigne explicitement le président du conseil général. Il est intéressant de noter que le projet de constitution du 19 avril 1946, rejeté par référendum du 5 mai 1946, était beaucoup plus précis, dans l'article 118, quant aux fonctions de président du conseil général : « *La loi déterminera les conditions dans lesquelles le conseil général administrera les affaires départementales. Le président du conseil général, assisté du bureau, assurera en permanence l'exécution des décisions du conseil général* ». Dans ce sens, le projet était plus décentralisateur dans l'annonce de l'organisation locale.

¹⁷⁶² Louis Favoreu, André Roux, *op. cit.*

¹⁷⁶³ Loi du 18 juillet 1837, Recueil Duvergier, p. 227.

La constitution adoptée par le peuple français¹⁷⁶⁴ et promulguée le 27 octobre 1946 va donc se révéler en fin de compte nettement moins décentralisatrice que le projet, présenté au printemps de la même année et rejeté par le peuple français. Et certains des principes énoncés pour les collectivités locales ne seront même pas appliqués, comme le fait de confier le pouvoir exécutif au président du conseil général : « *On se souvient que l'article 87 de la Constitution du 27 octobre 1946 avait déjà expressément prévu ce transfert. Tout au plus l'application de cette mesure était-elle subordonnée à l'adoption de lois organiques qui n'intervinrent jamais et ne furent même jamais proposées tout au long de la IVème République* »¹⁷⁶⁵. On assiste ici à un paradoxe de taille. En effet, les collectivités locales étaient arrivées à se hisser dans le texte fondamental de la République du fait d'un changement de paradigme conditionné par un contexte porteur d'une évolution institutionnelle : « [...] *en 1945-1946, les Assemblées nationales constituantes font des collectivités territoriales un élément de régénération du système démocratique, les intégrant alors à l'expression de la souveraineté du peuple* »¹⁷⁶⁶. Les contraintes de l'Histoire ont été décisives pour cet aboutissement constitutionnel, mais faute de volonté politique, cette consécration n'aboutira pas pour les départements. En effet, la décentralisation se vit et s'organise à l'aune des intentions et des décisions du pouvoir politique : « *La décentralisation, nous a effectivement fait comprendre Hauriou, par définition n'existe que si l'État le souhaite [...]* »¹⁷⁶⁷. Pour le département, les intentions étaient bonnes et justifiées par la référence constitutionnelle. Las, la disposition, bien que constitutionnelle, fit long feu. Le préfet continuera à exercer le pouvoir exécutif du département sous la IVe République et une partie de la Ve République. Il faudra attendre les lois de décentralisation de 1982 pour qu'enfin le département devienne une collectivité locale à part entière avec un président de conseil général détenant et exerçant le pouvoir exécutif.

En 1946, la place des collectivités locales se joue également dans les relations avec Paris et l'axe central/local. Outre le titre intitulé *Des collectivités locales*, le titre II consacré au Parlement fait état de la participation des communes et des départements pour établir une structuration au niveau national, à savoir pour le Conseil de la République, nom du Sénat sous la IVe République : « *Toutefois, les deux Chambres sont élues sur une base territoriale, l'Assemblée nationale au suffrage universel direct, le Conseil de la République par les collectivités communales et départementales, au suffrage universel indirect. Le Conseil de la République est renouvelable par*

¹⁷⁶⁴ Le projet de constitution est adopté par l'Assemblée nationale constituante le 29 septembre 1946, et approuvé par référendum le 13 octobre 1946.

¹⁷⁶⁵ Rapport du Sénat, séance du 22 octobre 1981, première session ordinaire de 1981-1982, rapporteur Michel Giraud, rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, 157 p., p. 62.

¹⁷⁶⁶ Guillaume Protière, « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », *op. cit.*, p. 252.

¹⁷⁶⁷ Mathieu Touzeil-Divina, « Maurice Hauriou : quand la décentralisation nourrit la centralisation », dans l'ouvrage collectif Vincent Aubelle, Nicolas Kada (Dir.), *op. cit.*, p. 406.

moitié »¹⁷⁶⁸. Le Conseil de la République, qui deviendra le Sénat sous la Ve République, se retrouve ainsi identifié comme l'organe issu des collectivités, par le suffrage universel indirect, et leur représentant au niveau national.

Intégrer les collectivités au texte constitutionnel représente une innovation majeure dans l'histoire politique de la France. L'épisode de la constitution de 1791 ne perdurera que jusqu'en 1795¹⁷⁶⁹, limitant ainsi la portée des dispositions relatives au monde local, d'autant que communes, districts et départements n'étaient pas considérées comme des collectivités locales. En ce sens, la constitution de 1946 constitue une évolution majeure dans l'histoire de la décentralisation et il convient, à ce titre, de mettre en évidence la portée du dispositif constitutionnel qui fait mention des collectivités.

B. La portée du dispositif constitutionnel de la IVe République

L'instauration de la IVe République s'est faite en deux temps. Un premier projet de constitution, adopté par l'Assemblée constituante, le 19 avril 1946, fut proposé aux Français, et rejeté par le référendum du 5 mai 1946. Le texte, dans son titre VIII *Des collectivités locales*, reconnaissait l'existence des collectivités locales, communes et départements. Les dispositions étaient détaillées de l'article 114 à l'article 120. Pour le département, l'article 118 précise expressément le rôle du président du conseil général en le consacrant comme dépositaire du pouvoir exécutif : « *La loi déterminera les conditions dans lesquelles le conseil général administrera les affaires départementales. Le président du conseil général, assisté du bureau, assurera en permanence l'exécution des décisions du conseil général* ». Cette disposition annonçait un moment important dans l'évolution institutionnelle du département, en lui attribuant alors l'ensemble des moyens qui permettent d'identifier une collectivité locale. Cependant, ce mouvement décentralisateur n'emportait pas l'adhésion dans toutes les strates de l'administration, notamment parmi les préfets. Ces derniers souhaitaient même pouvoir disposer du personnel départemental : « *Dès sa première audience avec le ministre de l'Intérieur le 9 juillet 1946, le bureau de l'association du corps préfectoral attire l'attention du ministre sur la "nécessité de rendre aux préfets leurs pouvoirs de représentants de tous les ministres" et sur la "nécessaire subordination à l'autorité préfectorale de tous les fonctionnaires d'État et départementaux"* »¹⁷⁷⁰.

¹⁷⁶⁸ Article 6 de la Constitution du 27 octobre 1946.

¹⁷⁶⁹ Avec la mise en œuvre de la constitution du 5 Fructidor an III (22 août 1795).

¹⁷⁷⁰ Association des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur fondée le 31 octobre 1945, Paris, Imprimerie nationale, 1946, p. 49., cité in Patrick Le Lidec, *op. cit.*, p. 709.

En reprenant les mêmes termes, Le titre X de la constitution de 1946 a pour titre *Des collectivités territoriales* et décline leur organisation de l'article 85 à l'article 89. L'article 85 pose le principe selon lequel : « *La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales. Ces collectivités sont les communes et départements, les territoires d'outre-mer* ». Mais si l'existence des collectivités est reconnue, le terme de décentralisation n'est pas utilisé que ce soit en 1946 comme en 1958 : « *Sur le terrain constitutionnel, les textes n'ont pas utilisé, pendant longtemps, le terme de décentralisation. Ni le constituant de 1946 ni celui de 1958, qui s'inscrivait dans la continuité du premier, n'y ont fait référence, préférant le concept de libre administration des collectivités territoriales (art. 87 en 1946, art. 72 en 1958). La doctrine fut amenée à considérer que cette liberté d'un nouveau genre est l'une des conditions, ou l'un des éléments de définition de la décentralisation. Cette dernière ne saurait exister si un certain degré de liberté n'est pas accordé aux collectivités* »¹⁷⁷¹. Dans la constitution de 1946, les communes et les départements sont les collectivités concernées, mais à ce moment de l'histoire administrative de la France, les régions n'émergent pas dans le paysage local. En effet, eu égard à la marque vichyste dont est marqué ce zonage géographique, la région a été ignorée dans cette reconstruction territoriale¹⁷⁷². L'image vichyste de la province était trop marquée pour que cette collectivité puisse être retenue dans le nouveau schéma territorial : « *Il nous semble impossible de constitutionnaliser la région qui n'existe pas à l'heure actuelle en tant que division administrative propre, superposée au département* »¹⁷⁷³. La région réapparaîtra quelques années plus tard.

Cette reconnaissance des collectivités dans le texte fondateur de la IV^e République constitue une avancée non négligeable et permet de doter ces collectivités d'une assise juridique affirmée pour le statut des communes et des départements. Pour placer cette disposition en perspective historique, il convient de rappeler que les textes constitutionnels de la III^e République ne mentionnaient pas les collectivités, alors que le projet de constitution de Pétain en faisait état dans son titre V *Les conseils municipaux, départementaux et provinciaux*. Mais dans les faits, c'est pendant la période de Vichy que les collectivités ont été malmenées, manipulées et se sont retrouvées démunies de toute autonomie. En matière de référence de constitutionnalisation des collectivités, il faut remonter au texte du 3 septembre 1791, première constitution écrite en terre de France.

¹⁷⁷¹ Michel Verpeaux, « Constitution, Conseil constitutionnel et décentralisation », *La décentralisation 30 ans après* [en ligne]. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013 (généré le 6 avril 2022). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/putc/1371>. ISBN : 9782379280382. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.putc.1371>.

¹⁷⁷² Voir *supra* Partie II Titre II Chapitre 2.

¹⁷⁷³ Réponse du rapporteur général à une proposition de M. Bardoux, Assemblée Constituante, 10 septembre 1946, p. 3595., cité in Albert Lanza, *op. cit.*, p. 556.

Ainsi, sous la III^e République, ces collectivités existaient de par la loi mais échappaient à la loi fondamentale, ce qui pouvait interroger sur la place de ces instances dans l'organisation administrative du pays : « *Pendant longtemps, les collectivités territoriales ont cependant semblé vivre en dehors de la sphère de la Constitution* »¹⁷⁷⁴. Mais pour Michel Verpeaux, malgré cette inscription constitutionnelle, un certain flou subsiste quant à l'expression juridique portée par les termes inclus : « *Les dispositions constitutionnelles relatives aux collectivités territoriales étaient, en outre, plus encore en 1958 qu'en 1946, relativement peu développées et se contentaient d'affirmer des principes généraux et abstraits et, de ce fait, susceptibles d'interprétations diverses* »¹⁷⁷⁵.

Il est vrai que, ainsi que le mentionne Gérard Marcou, le seul et simple fait d'inscrire les collectivités dans la constitution, n'apparaît pas comme le garant d'un degré maximal de décentralisation¹⁷⁷⁶. Mais pour la constitution de 1946 (comme pour le premier projet rejeté par référendum en mai 1946), ce sont bien les termes de libre administration qui sont employés. Dans la doctrine, il apparaît quelquefois malaisé de les distinguer de la décentralisation ainsi que Michel Troper en fait état : « *Une première constatation s'impose : le terme "libre-administration" n'est guère employé par la doctrine française, celle-ci fait par contre usage du terme "décentralisation". Il en résulte qu'il est impossible de déterminer à partir des travaux des auteurs français si les deux termes désignent le même concept ou deux concepts différents puisque, si l'on connaît la référence de "décentralisation", on ignore, par hypothèse, celle de "libre-administration"* »¹⁷⁷⁷. Il a fallu procéder à une approche plus précise et certains auteurs s'y sont employé, consacrant ainsi la libre-administration comme une autonomie locale, expression juridique qui permet dans les faits un réel pouvoir d'initiative des collectivités : « *Les collectivités territoriales font l'objet du titre XII de la Constitution ("Des collectivités territoriales") de 1958 et l'article 72 proclame le principe de leur "libre administration", expression née dans les textes constitutionnels de 1946, qu'il s'agisse du projet d'avril 1946 (art. 114) ou de la Constitution du 27 octobre 1946 (art. 87). Le terme de "décentralisation" n'était pas utilisé dans ces textes constitutionnels, au profit de celle, plus précise et d'effectivité plus directe, de "libre administration". Un quatrième élément apparaît alors pour former cette fois une tétralogie : le lien unissant les trois termes initiaux porte le nom de "libre administration"* »¹⁷⁷⁸. Ce terme de libre administration est ainsi en mesure de constituer un socle sur lequel s'élabore et se construit la capacité d'intervenir d'une collectivité avec de multiples facettes : « *Mais,*

¹⁷⁷⁴ Michel Verpeaux, *op. cit.*

¹⁷⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁷⁶ Voir note 1595.

¹⁷⁷⁷ Michel Troper, « Libre administration et théorie générale du droit : le concept de libre-administration », dans l'ouvrage collectif Joëlle Affichard (Dir.), *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse*, Contributions de Olivier Favereau, Erhard Friedberg, Louis-André Gérard-Varet, Christian Lazzeri, Jean-Pierre Segal, Sylvain Sorin, Laurent Thévenot, Michel Troper, L'Harmattan, 1997, p. 84.

¹⁷⁷⁸ Michel Verpeaux, *op. cit.*

après tout, ce n'est pas la seule liberté à comprendre de multiples dérivations ou ramifications, qu'il s'agisse par exemple de la liberté d'expression ou mieux encore, de la liberté individuelle. En forçant un peu le trait on pourrait d'ailleurs considérer que la libre administration est aux collectivités territoriales ce que la liberté individuelle est aux personnes physiques »¹⁷⁷⁹.

Cependant, mentionner et inscrire les collectivités dans la loi fondamentale ne constitue pas forcément un gage de mise en œuvre des dispositions retenues. Ainsi en est-il du département qui, malgré les dispositions constitutionnelles, restera une collectivité en demi-mesure, le pouvoir exécutif restant exercé par le préfet. La fourche organisationnelle déconcentration-décentralisation fera l'objet de nombreux débats en liant les deux options, à savoir que les mesures de décentralisation ne pouvaient être mises en œuvre que par la mise place, en parallèle, de dispositions en matière de déconcentration : *« Ce déclin [du pouvoir préfectoral] résulte aussi de la non application du titre X de la Constitution de 1946 qui prévoyait le renforcement de l'autorité des préfets sur les services extérieurs de l'État comme contrepartie à la mise en œuvre d'une politique de décentralisation »¹⁷⁸⁰.*

Il reste que, malgré tout, quels que soient les termes employés, les collectivités ne peuvent se détacher juridiquement de l'État : *« Par définition, les collectivités locales sont placées sous le contrôle de l'État »¹⁷⁸¹.* Mais ce schéma posé ne doit pas empêcher l'instauration de structures locales fortes et pérennes afin d'établir une architecture apte à faire face aux troubles que peuvent occasionner des bouleversements d'ordre international¹⁷⁸². En ce sens, inscrire les collectivités dans la constitution apparaît comme un rempart organique : *« [...] l'inscription constitutionnelle des collectivités territoriales s'impose comme une nécessité dans l'idée de limiter la puissance d'État ainsi que le pensait le Constituant de 1945-1946 [...] »¹⁷⁸³.*

Quelque quarante ans plus tard, la Charte européenne de l'autonomie locale¹⁷⁸⁴ définit les modalités d'action des collectivités dans les termes suivants, dans son article 3 : *« Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ».*

¹⁷⁷⁹ Louis Favoreu, André Roux, *op. cit.*

¹⁷⁸⁰ Patrick Le Lidec, « L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la quatrième République », *op. cit.*, p. 696.

¹⁷⁸¹ Gérard Marcou, « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », *op. cit.*

¹⁷⁸² Voir *supra* notes 1752 et 1753.

¹⁷⁸³ Guillaume Protière, « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », *op. cit.*, p. 277.

¹⁷⁸⁴ Charte européenne de l'autonomie locale, signée le 15 octobre 1985 par les États membres du Conseil de l'Europe.

Le fait de constitutionnaliser les collectivités en 1946 les a marquées d'une empreinte juridique et politique forte et a permis leur ancrage dans le paysage et l'environnement local.

Section 2. L'affirmation du champ local dans le paysage juridique français

Amoindries par le pouvoir vichyste et ramenées à un statut de relais de la politique de son gouvernement, les collectivités locales ne sont plus que l'ombre d'elles-mêmes au sortir de la guerre ; elles ne représentent plus une force vive des territoires. Il s'agit donc de les redynamiser et de les relégitimer pour qu'elles incarnent une réelle force démocratique dans le champ politique de la France libérée. La reconstruction des collectivités locales représente à la fois un enjeu et un objectif pour la politique nationale, dans la réhabilitation des communes, des départements, et à plus long terme des régions (§ 1). Mais les collectivités ne doivent pas être des coquilles vides. Une commune, comme un département, doit bénéficier d'un personnel formé et apte à mettre en œuvre la politique décidée par les élus dans un cadre qui permette à ce personnel d'évoluer dans un environnement juridiquement stabilisé (§ 2).

§ 1. Les collectivités locales : un enjeu de la reconstruction nationale

Le socle local constitue un élément important pour la reconstruction républicaine du pays après les années de tourmente nationale et internationale. La preuve en est que les premières élections qui eurent lieu après-guerre concernèrent tout d'abord les communes (élections municipales d'avril-mai 1945) puis les départements (élections cantonales de septembre 1945), précédant ainsi les élections nationales¹⁷⁸⁵. Il s'agissait alors de réaffirmer la présence et l'activité des collectivités historiques, communes et départements, dans l'organisation locale (A). Mais la construction locale ne méconnaît pas l'étage administratif supérieur, à savoir la région. Instance fortement décrédibilisée eu égard aux relents vichystes qu'elle exhalait, la région n'a pas pu émerger immédiatement après-guerre. Elle a su cependant s'ancrer peu à peu dans le paysage administratif français par une construction lente mais qui n'a jamais cessé de se parachever au fil des ans et de l'évolution politique (B).

¹⁷⁸⁵ Les élections nationales se déroulèrent le 21 octobre 1945 pour désigner une Assemblée constituante ; les dernières élections législatives avant-guerre ont eu lieu en avril-mai 1936.

A. La réaffirmation des communes et des départements dans l'organisation locale

Réorganiser le milieu local et se le réapproprier constituait un élément important pour les hommes de la France libre. Il s'agissait de restructurer le territoire infiltré et noyauté par l'idéologie vichyste tant par la propagande diffusée que par les agents nommés et installés dans les instances locales. L'assainissement politique, administratif, voire moral, se devait d'être effectué dans tous les espaces territoriaux que la France de Vichy avait investis. Cette volonté s'est traduite par l'ordonnance du 27 juin 1944¹⁷⁸⁶ dont le titre « Ordonnance relative à l'épuration administrative » était sans ambiguïté. Cette ordonnance, comme celle de janvier 1944¹⁷⁸⁷, est parue au journal officiel du 6 juillet 1944. Cette concomitance ne peut laisser de doute quant à la volonté qui se dégage de lier les deux textes, l'un relatif à la réorganisation territoriale qui permet (entre autres la suspension des élus locaux) et l'autre s'astreignant à mettre en œuvre une épuration dans les composantes des administrations locales ou nationales. Ainsi, l'article 4 de l'ordonnance du 10 janvier 1944 autorise-t-il les commissaires régionaux de la République : « *à suspendre de leurs fonctions tous élus et tous fonctionnaires ou agents des administrations, collectivités, régies, services publics ou d'intérêt public contrôlés ou subventionnés et leur désigner des intérimaires* ». Dans la même optique, et selon l'article 3 de l'ordonnance du 27 juin 1944 : « *Nonobstant toute disposition législative, réglementaire, statutaire ou contractuelle contraire, les commissaires intéressés pourront suspendre de ses fonctions tout fonctionnaire ou agent public pour un des faits visés à l'article 1^{er} de la présente ordonnance* ». L'intérêt porté aux collectivités ressort ici de manière évidente : il faut écarter toutes les personnes soupçonnées d'avoir servi, peu ou prou, le régime de Vichy afin de disposer d'un personnel attaché aux valeurs républicaines.

Dans la chronologie des événements, c'est à Alger, dès le mois de janvier 1944, qu'une première ordonnance est élaborée et promulguée afin de procéder à une reconfiguration du territoire métropolitain¹⁷⁸⁸. Cette réorganisation se joue principalement sur le changement de nom attribué et non sur les zones géographiques concernées, ainsi que le précise l'article premier : « *Le territoire métropolitain est divisé provisoirement en commissariats régionaux de la République, correspondant en principe aux organismes de fait dits préfectures régionales* ». Pour la continuité et la sécurité juridiques qu'il convient d'assurer dans une période trouble et politiquement fragile, le CFLN s'appuie sur le découpage en vigueur de la période vichyste. La continuité des régimes politiques s'illustre ici aussi car aucun système ne peut faire

¹⁷⁸⁶ Ordonnance du 27 juin 1944 relative à l'épuration administrative sur le territoire de la France métropolitaine, *JORF* du 6 juillet 1944, pp. 536-537.

¹⁷⁸⁷ Voir *infra* note suivante.

¹⁷⁸⁸ Ordonnance du 10 janvier 1944 portant division du territoire de la métropole en commissariats régionaux de la République et création de commissaires régionaux de la République, *JORF* du 6 juillet 1944, édition d'Alger, 1944-1, pp. 533-534.

tabula rasa en matière d'organisation politique. Mais ce redécoupage régional ne constitue qu'un cadre d'ensemble. Dans l'organisation interne de ces commissariats régionaux, les collectivités, renouvelées par l'esprit de liberté de cette année 1944, bénéficient d'une dynamique spécifique. Cette attention particulière se concrétisera dans l'ordonnance du 21 avril 1944¹⁷⁸⁹ dans laquelle il est détaillé le schéma retenu pour l'organisation des collectivités, qu'il s'agisse des communes (Titre 1^{er}), des départements (Titre II) ou du conseil municipal de Paris et du conseil général de la Seine (Titre III). En outre, le texte précise les modalités en matière d'élections ainsi que le rôle des Comités départementaux de libération¹⁷⁹⁰.

Les collectivités locales sont également concernées par l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine¹⁷⁹¹. Ce texte liste dans les titres I et II annexés les actes « *inconciliables avec les principes rétablis et dont dès maintenant la validation définitive doit être également écartée* »¹⁷⁹². On y retrouve la loi du 18 août 1940 interdisant la réunion des conseils généraux¹⁷⁹³, la loi du 14 septembre 1941 relative au statut des fonctionnaires¹⁷⁹⁴, la loi du 28 février 1942 relative à l'intercommunalité¹⁷⁹⁵. De même, dans le titre I, pour agir de manière exhaustive, doivent être annulés « *Tous les actes relatifs à la démission d'office des conseillers généraux, d'arrondissement et municipaux* ». Pour la région parisienne, deux ordonnances du 30 octobre 1944 réglementent les modalités organisationnelles pour l'assemblée municipale de Paris¹⁷⁹⁶ et l'assemblée départementale pour le département de la Seine¹⁷⁹⁷.

Les départements ont fait l'objet d'une attention particulière eu égard aux difficultés rencontrées pour le rétablissement républicain des conseils généraux. Dans ce but, il a fallu élaborer et promulguer une ordonnance spécifique en date du 3 novembre 1944¹⁷⁹⁸. En effet, il est relevé, dans l'exposé des motifs de cette ordonnance, que l'application du titre II de l'ordonnance du 21 avril 1944 « *provoquera de nombreux*

¹⁷⁸⁹ Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération, *JORF* du 22 avril 1944, pp. 325-327.

¹⁷⁹⁰ Le détail de l'ordonnance du 21 avril 1944 est présenté *supra* Partie II Titre II Chapitre 1.

¹⁷⁹¹ Ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, *JORF* du 10 août 1944, pp. 688-694, rectificatif p. 830.

¹⁷⁹² *Ibid.* Exposé des motifs.

¹⁷⁹³ Loi du 18 août 1940 modifiant l'article 24 de la loi du 10 août 1871, *JOEF* du 20 août 1940, p. 4743.

¹⁷⁹⁴ Loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, pp. 4211-4218.

¹⁷⁹⁵ Loi du 28 février 1942 portant simplification et coordination de l'administration départementale et municipale, *JOEF* du 11 avril 1942, pp. 1366-1368.

¹⁷⁹⁶ Ordonnance du 30 octobre 1944 portant établissement d'une assemblée municipale provisoire de la ville de Paris, *JORF* du 7 novembre 1944, p. 1200.

¹⁷⁹⁷ Ordonnance du 30 octobre 1944 portant établissement d'une assemblée départementale provisoire de la Seine, *JORF* du 7 novembre 1944, p. 1200.

¹⁷⁹⁸ Ordonnance du 3 novembre 1944 portant modification en ce qui concerne les conseils généraux, de l'ordonnance du 21 avril 1944 relative à l'organisation des pouvoirs publics en France après la libération, *JORF* du 9 novembre 1944, p. 1236.

conflits avec les comités départementaux de la libération et les organisations de résistance ». Car les dispositions des articles 13 et 14 précisent que lorsque le conseil général est dissous et remplacé par une délégation départementale, celle-ci, après épuration, ne permet pas d'intégrer les représentants de la résistance qui se trouvent ainsi exclus de l'assemblée départementale. En effet, l'article 14 impose le quorum obligatoire, prévu pour le conseil général sur première convocation, par la loi du 10 août 1871. Ce dispositif, préjudiciable à la représentation de ceux qui se sont opposés au pouvoir vichyste, ne peut dès lors, être retenu en l'état. De ce fait, l'ordonnance du 3 novembre 1944 abroge l'article 14 suscitée et précise dans son article 1^{er} : « *Les membres de complément du conseil général provisoire seront choisis parmi les Français et les Françaises ayant participé activement à la lutte contre l'ennemi ou l'usurpateur, en tenant compte, d'une part, de la majorité existant dans l'assemblée, et, d'autre part, des tendances qui se sont manifestées dans le département lors de la libération* ». L'organisation mise en place par l'ordonnance du 21 avril 1944 pour ce qui concerne les départements se révéla déséquilibrée dans la répartition et la composition de ces assemblées eu égard aux dispositions des articles 13 et 14. En effet, si après épuration, le quorum est atteint, les anciens conseillers généraux constituent la nouvelle assemblée sous la forme d'une délégation départementale et sans faire appel à de nouveaux membres, ce qui exclut de fait les représentants de la Résistance. Dans le contexte de réorganisation du pays, ces dispositions allaient générer un dysfonctionnement politique dans l'équilibre des forces actives en présence, un constat posé par l'ordonnance du 3 novembre 1944, dans l'exposé des motifs : « *Ce quorum obligatoire ne permet pas, dans la plupart des départements, de constituer une délégation départementale comprenant d'une part les anciens élus restés fidèles à leur devoir et, d'autre part, un nombre suffisant de membres du comité départemental de la libération* »¹⁷⁹⁹.

Pour aménager la répartition des sièges dans les nouvelles assemblées départementales, l'ordonnance du 3 novembre 1944 va modifier les dispositions antérieures. L'article 1^{er} va préciser que, dans les forces en présence qui doivent constituer le pouvoir local, il importe de privilégier « *les Français et Françaises ayant participé activement à la lutte contre l'ennemi, en tenant compte, d'une part, de la majorité existant dans l'assemblée, et, d'autre part, des tendances qui se sont manifestées dans le département lors de la libération* ».

La reconstruction du pays doit se fonder sur la réhabilitation des collectivités locales et ce mouvement ne peut être efficace et légitime que dans la mesure où la

¹⁷⁹⁹ Exposé des motifs ; Ordonnance du 3 novembre 1944 portant modification en ce qui concerne les conseils généraux, de l'ordonnance du 21 avril 1944 relative à l'organisation des pouvoirs publics en France après la libération, *JORF* du 9 novembre 1944, p. 1236.

composition des assemblées, même pour une durée provisoire avant des élections, doit être représentative des forces ayant participé à la libération du pays.

Les premières élections mises en œuvre sur le territoire français libéré se sont déroulées en avril-mai 1945 pour les élections municipales et en septembre de la même année pour les élections cantonales. Pour le renouvellement des conseils généraux, il convient de préciser que les dernières élections cantonales avant-guerre ont eu lieu en octobre 1937. Les renouvellements suivants auraient dû se dérouler en octobre 1940 puis en octobre 1943. Ils n'ont pas eu lieu compte tenu fait que le pays était en guerre et surtout parce que le principe de l'élection avait été écarté du processus de désignation des édiles par le pouvoir vichyste. En septembre 1945, c'est la totalité des 3 028 cantons qui est soumise à l'élection. La précision est importante car la législation en vigueur impose un renouvellement triennal par moitié et ce depuis la loi du 22 juin 1833 sur l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement¹⁸⁰⁰. Il fallait un événement d'importance qui justifie le changement d'agenda et la guerre en fut un, avec les conséquences induites sur la tenue d'élections. La chronologie du renouvellement triennal s'appliqua de nouveau à compter de 1948.

Le fait que les premières élections en 1945 concernent les collectivités locales n'est pas anodin. Nous rappelons qu'aucune élection locale, pas plus que nationale d'ailleurs, ne fut organisée entre juillet 1940 et août 1944. Redonner la parole au peuple relevait de la réhabilitation de la démocratie et l'ensemble du peuple français, hommes et femmes, devait se sentir investi comme partie prenante de ce renouveau.

Ainsi, communes et départements se trouvent (re)valorisés dès 1945. Mais cette renaissance s'inscrit dans un cheminement historique qui remonte à la Révolution, et cet ancrage institutionnel a facilité le renouveau de ces collectivités. Il n'en est pas de même pour la région, structure récente et surtout dévoyée par le gouvernement de Vichy.

B. Le projet de régions et les ambivalences étatiques

La constitutionnalisation des départements et des communes en 1946 a conforté leur place et leur importance dans l'organisation territoriale française. Ce positionnement juridique modifiait l'ordonnancement antérieur tant républicain que vichyste. Les modalités de la décentralisation mises en œuvre en 1946 s'inscrivaient fortement dans le corpus juridique français et forçaient ainsi à considérer les collectivités locales

¹⁸⁰⁰ Le système de renouvellement triennal par moitié a perduré jusqu'en 2015, année lors de laquelle les élections cantonales devenues départementales ont eu lieu pour un renouvellement de l'ensemble des conseils départementaux pour une durée de 6 ans. Ce système a été mis en œuvre par l'application de la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, JO du 18 mai 2013.

comme des partenaires bénéficiant tout à la fois d'une légalité et d'une légitimité. Dans cette approche, la région est un étage administratif qui ne bénéficia pas immédiatement d'une reconnaissance constitutionnelle. La région ne fut pourtant pas oubliée dans les débats de l'Assemblée constituante en 1946 : « *Un amendement de M. Jacques Bardoux, tendant à introduire la région parmi les collectivités territoriales est repoussé, mais provoque la mise au point suivante du rapporteur général : "des régions pourront être créées si le législateur l'estime utile par la voie du regroupement des départements" »*¹⁸⁰¹.

Il est vrai que la construction régionale ne s'est pas déroulée sans aléas. Le fait d'intégrer l'approche régionale peut se révéler un chemin semé d'embûches et parfois politiquement inopportun : « *Le régionalisme et, par voie de conséquence, l'organisation des régions sont des sujets dangereux pour le Gouvernement, ainsi que l'a prouvé le référendum du 29 avril 1969, bien qu'à vrai dire, la multiplicité de ses objectifs et les arrière-pensées des uns et des autres aient pu en la circonstance brouiller les pistes* »¹⁸⁰². Cependant, dans l'immédiat après-guerre, la nécessité pour les commissaires de la République nouvellement nommés de s'adosser à une structure préexistante¹⁸⁰³ leur permettait d'agir sans avoir à recréer un découpage territorial : « *Le statut régional de la libération ne fut guère [...] qu'une survivance de son devancier car le gouvernement de la République n'avait pas changé de manière substantielle les modes de l'expérience régionale vichyssoise* »¹⁸⁰⁴.

Si la région ne fut qu'une circonscription déconcentrée de l'État jusqu'en 1972¹⁸⁰⁵, la question régionale interroge le devenir du schéma territorial dès les années 1950. Auparavant, sur la période 1945-1950, la proximité trop douloureuse avec les réminiscences vichystes ne permettaient pas d'aborder sereinement le découpage du territoire en régions administratives. Cet angle de vue concernait autant la région que les services régionaux : « *Les travaux préparatoires de la Constitution de 1946, en commission comme en séance plénière, manifestent avec éclat l'hostilité des députés à l'échelon régional. Elle se marque d'abord par la suppression des commissaires de la République et de la plupart des services régionaux existants, puis par l'élimination volontaire de toute référence à la région dans la Constitution* »¹⁸⁰⁶.

¹⁸⁰¹ Pierre Doueil, *op.cit.*, p. 315.

¹⁸⁰² Jean Hourticq, « Vie départementale et communale : la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions », *La Revue administrative*, n° 150, novembre-décembre 1972, p. 635.

¹⁸⁰³ Ordonnance du 10 janvier 1944 portant division du territoire de la métropole en commissariats régionaux de la République et création de commissaires régionaux de la République, *JORF* du 6 juillet 1944, édition d'Alger, 1944-1, pp. 533-534. L'article premier dispose que : « *Le territoire métropolitain est divisé provisoirement en commissariats régionaux de la République, correspondant en principe aux organismes de fait dits préfectures régionales* ».

¹⁸⁰⁴ Pierre Doueil, *op. cit.*, p. 59.

¹⁸⁰⁵ Loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *JO* du 9 juillet 1972, pp. 7176-7178.

¹⁸⁰⁶ Yves Mény, *op. cit.*, p. 70.

L'intégration de la région en qualité de collectivité locale a fait l'objet d'une lente maturation. Il faut le rappeler, la IV^e République était peu encline à favoriser l'idée de compter et d'intégrer la région dans son paysage administratif. Dans le champ politique, la région était même rayée de la carte par certains, dont Jean-Pierre Cot : « *Cette délimitation, [pas d'autre échelon que le département entre la commune et l'État] emporte condamnation de la région* »¹⁸⁰⁷.

La constitution de 1946 ignore la strate régionale et ne reconnaît que les communes et les départements, ainsi que les territoires d'outre-mer, dans son article 85 intégré dans le titre X *Des collectivités territoriales*. Pourtant, le pays ayant été corseté pendant quatre ans par une réglementation uniquement tournée vers la déconcentration, cette période d'après-guerre est propice aux évolutions administratives et territoriales : « *La guerre et la période qui court de la Libération à la mise en place de la IV^{ème} République sont en effet des moments propices aux innovations administratives* »¹⁸⁰⁸.

A compter des années 1950, la question régionale prend forme dans la volonté de réorganiser et de reformater le territoire. Le Commissariat général au plan¹⁸⁰⁹, continuateur d'une réflexion déjà en œuvre sous le régime de Vichy¹⁸¹⁰, est aux commandes pour déterminer les critères, fondés notamment sur la programmation des investissements. D'ordre économique, cette construction régionale va se décliner sous différentes formes.

En 1954, les comités régionaux d'expansion, d'initiative privée, sont officiellement agréés par un décret du 11 décembre¹⁸¹¹. Puis un décret du 30 juin 1955¹⁸¹² crée vingt-et-une régions économiques de programme. Enfin c'est un décret du 7 janvier 1959¹⁸¹³, qui les transforme en circonscriptions d'action régionale, cadre obligatoire et unique de l'action déconcentrée. Dans chacune d'elles, une conférence interdépartementale réunit les préfets, sous la présidence de l'un d'eux, appelé coordonnateur, pour émettre un avis sur la préparation des plans régionaux de développement, après avoir consulté les comités régionaux d'expansion.

Un arrêté du 28 novembre 1956¹⁸¹⁴ fixe les contours des 22 régions de programme. Il s'agit là d'une première ébauche pour des régions qui constituent un fer de lance dans

¹⁸⁰⁷ Yves Mény, *op. cit.*, p. 77.

¹⁸⁰⁸ Patrick Le Lidec, « L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la quatrième République », *op. cit.*, p. 696.

¹⁸⁰⁹ Organisme créé en 1946, le Commissariat général au plan a perduré jusqu'en 2006 où il a été remplacé par le Centre d'analyse stratégique.

¹⁸¹⁰ Voir *supra* Partie II Titre I Chapitre 2.

¹⁸¹¹ Décret du 11 décembre 1954 relatif à l'institution de comités d'expansion économique et de commissions régionales de coordination, *JO* du 12 décembre 1954, pp. 11645-11646.

¹⁸¹² Décret du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale, *JO* du 2 juillet 1955, p. 6638.

¹⁸¹³ Décret n°59-171 du 7 janvier 1959 portant harmonisation des circonscriptions administratives de la France métropolitaine en vue de la mise en œuvre des programmes d'action régionale, *JO* du 11 janvier 1959, p. 761.

¹⁸¹⁴ Arrêté du 28 novembre 1956 définissant le cadre des programmes d'action régionale, *JO* du 6 décembre 1956,

le domaine économique afin de soutenir et de relancer l'activité en injectant trésorerie et finances dans les projets locaux qui rejoignent en même temps la politique nationale. Il s'agit bien là d'insister sur le volet économique des instances régionales censées soutenir l'activité commerciale dans les régions. Les structures européennes désigneront ce type d'encadrement et d'intervention par les termes de régionalisation administrative : « *On entend par régionalisation administrative la mise en place par l'Etat d'autorités subordonnées au gouvernement, ou d'organismes qui constituent, quoique dotés d'une certaine autonomie juridique, des instruments de son action placés sous son contrôle, et dont les fonctions, ou certaines d'entre elles, visent à promouvoir le développement économique régional, et s'appuient à cette fin sur la mobilisation des collectivités locales et des organisations économiques* »¹⁸¹⁵. Pour les années 1945-1970, la régionalisation s'est donc déclinée sous cette forme « administrative ». Cet environnement juridique a trouvé une forme d'apogée avec l'institution des préfets de région en 1964¹⁸¹⁶ qui a suivi la création de la DATAR en 1963¹⁸¹⁷. Afin de parfaire cette architecture élaborée dans le cadre de la déconcentration, un autre décret du 14 mars 1964, abrogé depuis, a créé une commission de développement économique régional (CODER) composée de maires, de conseillers généraux et de personnes désignées par les organismes économiques et sociaux.

Dans cette période, l'État garde la bride serrée sur l'organisation territoriale dessinée autour de la région. En effet, pour les communes et les départements, l'assise juridique, le contour et la géographie des lieux se sont fondés, à la Libération, sur le schéma préexistant à la période de Vichy, en l'occurrence l'organisation locale de la fin de la IIIe République. Pour les régions, le principe sera le même, à savoir la redynamisation d'une instance régionale dans toutes ses dimensions économiques mais uniquement celles-là, telles qu'elles étaient en exercice avant juillet 1940. A l'aube des années 1960-1970, le temps n'était pas encore venu d'identifier les régions comme juridiquement majeures et pouvant bénéficier de l'autonomie organisationnelle. Le temps de Vichy était passé mais les rancunes étaient tenaces et il s'avérait difficile d'engager un débat serein sur l'opportunité d'intégrer les régions au schéma territorial français en qualité de collectivités territoriales. Le temps politique s'impose alors pour densifier une étape supplémentaire dans le processus de déconcentration. Dans ce contexte où la politique d'État prédomine dans le milieu

p. 11649.

¹⁸¹⁵ Rapport Parlement Européen, Titre : La régionalisation en Europe, Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, Gérard Marcou, Éditeur : Parlement européen, 170 p., novembre 1999., p. 18.

¹⁸¹⁶ Décret du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les départements et à la déconcentration administrative, *JO* du 20 mars 1964, p. 2588 ; Décret du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionale, *JO* du 20 mars 1964, pp. 2589-2591.

¹⁸¹⁷ Décret du 14 février 1963 créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et fixant les attributions du délégué général, *JO* du 15 février 1963, pp. 1531-1533.

local, le rendez-vous raté de 1969¹⁸¹⁸ lors duquel le peuple français rejette le projet régional (mais également, et surtout, la refonte organique et structurelle du Sénat) a certainement marqué un temps d'arrêt pour l'évolution territoriale.

Ce niveau supérieur dans l'organisation du pays permettrait à la région de disposer d'une réelle autonomie, ce qui engagerait un rééquilibrage des forces des collectivités, entre elles-mêmes et par rapport à l'État : « *La décentralisation régionale désigne la création ou la substitution d'une nouvelle collectivité territoriale au niveau supérieur à celui des collectivités territoriales existantes, et qualifiée de région. La région prend alors une expression institutionnelle spécifique, qui se caractérise par l'application du régime général des collectivités territoriales. Elle forme donc une nouvelle catégorie de collectivités territoriales, de la même nature juridique que les collectivités territoriales existantes, mais qui se distingue par une circonscription plus large et incluant ces dernières, et par ses compétences, qui ont une vocation essentiellement économique, ou tournée vers le développement. Bien qu'elle modifie l'organisation territoriale, elle s'inscrit dans l'ordre constitutionnel de l'Etat unitaire* »¹⁸¹⁹. Cette évolution sera effective avec la loi de décentralisation du 2 mars 1982, qui fait des communes, des départements et des régions les collectivités locales de la France. On peut toutefois noter que les régions atteindront réellement ce statut avec les premières élections régionales de 1986.

Les leviers d'action utilisés pour réactiver la force institutionnelle des collectivités ont été immédiatement efficaces, notamment pour les communes et les départements. Les régions ont suivi, de manière décalée, sans aboutir d'ailleurs à un statut de collectivité locale, sous la IVe République. Mais réhabiliter les structures organiques des collectivités ne peut être suffisant pour en redorer l'image. Il convient également de valoriser la fonction publique locale, cheville ouvrière et fer de lance de l'activité locale.

§ 2. Une réglementation à géométrie variable des agents publics locaux

Au contraire de leur employeur organique, communes et départements, ces agents n'ont pas bénéficié d'une reconnaissance immédiate à l'aube de la IIIe République où une défiance quasi instinctive a empêché leur valorisation. La période de l'entre-deux-guerres (1920-1940) a servi de rampe de lancement pour développer un certain

¹⁸¹⁸ Le référendum sur « le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat » a eu lieu le 27 avril 1969.

¹⁸¹⁹ Rapport Parlement Européen, Titre : La régionalisation en Europe, Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, Gérard Marcou, *op. cit.*, p. 24.

nombre de projets permettant un cadrage juridique pour ces agents locaux¹⁸²⁰. Finalement, c'est le gouvernement de Vichy, ô combien critique envers la fonction publique, qui a élaboré le premier statut de la fonction publique communale, dans le but de la modeler aux règles d'organisation vichystes, par un assujettissement à l'idéologie du gouvernement. Les structures républicaines étant rétablies à la Libération, il convenait de réhabiliter les agents publics locaux. L'action ne fut pas immédiate puisqu'il fallut attendre 7 ans pour que les agents communaux bénéficient d'un statut (A). Les agents départementaux, pour leur part, continuent à être gérés selon des règles jurisprudentielles (B).

A. Le statut de 1952 des agents communaux

Emboitant tardivement le pas à Vichy, la IVe République apporte sa pierre à l'édifice. Le statut, qui voit le jour par la loi du 28 avril 1952¹⁸²¹, concerne effectivement les seuls personnels des communes. Les agents des départements, de manière équivalente au texte de 1943, sont ignorés dans cette représentation juridique. La IVe République méconnaît ainsi cette collectivité et ne permet pas une reconnaissance de son personnel. Volontairement, ou involontairement, la continuité avec Vichy s'illustre dans la permanence de l'oubli des départements, en tout cas pour les agents publics qui œuvrent dans ces instances. Mais si le régime de Vichy a montré au long de ses quatre ans d'existence une forte volonté de rejet des conseils généraux¹⁸²², la IVe République a réhabilité l'institution départementale dès ses débuts et même avant avec l'ordonnance du 21 avril 1944. Mais, méconnaître les agents qui sont à l'œuvre dans les départements n'est pas sans impact pour ces collectivités. En effet, les personnels départementaux ne se sentent pas reconnus en qualité de fonctionnaires locaux. Et d'autre part, la collectivité département n'apparaît pas valorisée dans l'organisation administrative du pays.

La différence, notable, entre les deux textes (1943 et 1952) est constituée par la réalité sociologique de celui de 1952, qui sera, dans les faits, appliqué. Il tracera la route pour le statut de 1983-1984 qui permettra de doter d'un environnement juridique les personnels (entre autres) des communes, des départements et des régions¹⁸²³ mais également pour les personnels relevant de la lutte contre l'incendie, ainsi que ceux des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) et des offices publics des habitations à loyer modéré (OPHLM)¹⁸²⁴.

¹⁸²⁰ Voir *supra* Partie II Titre I Chapitre 1.

¹⁸²¹ Loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux, *JO* des 28 et 29 avril 1952, pp. 4349-4356.

¹⁸²² Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 1.

¹⁸²³ Loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *JO* du 27 janvier 1984, pp. 441-455.

¹⁸²⁴ Depuis 2007, ces deux organismes ont été fondus en un seul, l'office public de l'habitat (OPH).

Avant même la fin de la guerre, le gouvernement se montre soucieux de l'organisation administrative locale. Dans ce contexte de reconstruction, « *Le ministère de l'Intérieur a créé en 1945 un Conseil national des Services publics départementaux et communaux, chargé de préparer des contrats types et des cahiers des charges généraux pour les services publics* »¹⁸²⁵. Cette décision a été transcrite dans l'ordonnance du 24 février 1945¹⁸²⁶. Ce mode d'organisation avait déjà fait l'objet, juste avant-guerre, du décret-loi du 24 mai 1938¹⁸²⁷ qui créait un conseil supérieur des services industriels et commerciaux des départements et des communes selon les dispositions de son article 1 : « *Il est créé au ministère de l'intérieur un "conseil national des services industriels et commerciaux des départements et des communes"* ». La guerre ne laissa pas à cet organisme les possibilités de s'exprimer mais la maquette étant construite, cela permit une réactivation rapide à la Libération pour cet organisme. En effet, l'ordonnance du 24 février 1945 précitée insiste, dans l'exposé des motifs, sur le processus de reconstruction du milieu local et du dynamisme à insuffler afin de faciliter le renouveau des structures locales. Le ministère de l'Intérieur, qui chapeaute ce conseil national, a pour mission : « *d'être ainsi le centre organisateur de la vie nouvelle à insuffler aux départements et aux communes, [...] permettant aux secrétaires de mairie d'être immédiatement au courant de la législation et de la réglementation en vigueur [...], de parfaire l'éducation et le perfectionnement de ceux qui ont la charge des affaires publiques locales [...]* ». Même si le décret-loi de 1938 est estimé comme disposant « *d'attributions trop précises et limitées [et] ne répond[ant] plus aux besoins actuels* »¹⁸²⁸, il reste que « *Les motifs du décret-loi du 24 mai 1938 sont toujours valables* »¹⁸²⁹. De ce fait, il y a lieu « *de continuer, en l'améliorant, la réforme entreprise par le décret-loi du 24 mai 1938* »¹⁸³⁰. Les communes pourront s'appuyer sur les dispositions de l'ordonnance du 24 février 1945 qui donne un cadre organisationnel pour les premières assemblées municipales élues après-guerre quelques mois après les 29 avril et 13 mai 1945. En souhaitant utiliser et renforcer ce dispositif, une ordonnance du 17 mai 1945¹⁸³¹ illustre les possibilités d'activer cette instance, selon les dispositions de son article 8 : « *Avec le concours de la section compétente du conseil national des services publics départementaux et communaux (...), le ministre de l'intérieur définira les méthodes de travail propres à assurer l'accroissement du rendement et l'amélioration de la qualité des services de ces collectivités* ». En insistant,

¹⁸²⁵ Brian Chapman, *op. cit.*, p. 50.

¹⁸²⁶ Ordonnance du 24 février 1945 portant création d'un conseil national des services publics départementaux et communaux, *JORF* du 25 février 1945, pp. 986-987.

¹⁸²⁷ Décret-loi du 24 mai 1938 tendant à la création d'un conseil supérieur des services industriels des communes et à la révision des contrats de concession communaux, *JO* du 25 mai 1938, pp. 5912-5913.

¹⁸²⁸ Exposé des motifs du décret-loi du 24 mai 1938 tendant à la création d'un conseil supérieur des services industriels des communes et à la révision des contrats de concession communaux, *JO* du 25 mai 1938, pp. 5912-5913.

¹⁸²⁹ *Ibid.*

¹⁸³⁰ *Ibid.*

¹⁸³¹ Ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics, *JORF* du 18 mai 1945, pp. 2815-2816.

par la multiplicité de textes, sur l'organisation des collectivités locales, le GPRF montre l'importance qu'il entend accorder au système local pour redonner toute sa vigueur au régime démocratique et républicain.

Cette réforme apparaît impérative dans le contexte de la Libération, après la période de Vichy pendant laquelle les collectivités ont non seulement été malmenées mais également et surtout, manipulées et utilisées par le pouvoir en place. Rétablir la démocratie locale constitue ainsi une étape essentielle dans la reconquête républicaine. Les collectivités, notamment les communes, sont des instances de proximité pour la population et réinstaurer le suffrage universel direct dépasse le symbole pour concrétiser une approche renouvelée de la politique et de l'organisation locales. Chacun doit se sentir concerné par cette renaissance et d'ailleurs pour la composante féminine de l'électorat, ce sera une naissance par le premier accès au vote, eu égard aux dispositions de l'ordonnance du 21 avril 1944¹⁸³². Pour le GPRF, tous les Français et les Françaises doivent intégrer et ressentir le fait de se réapproprier leurs possibilités d'agir et de peser sur la vie publique. Et en la matière, la souveraineté populaire s'exprimera, pour la première fois dans cet après-guerre, dans le cadre d'une élection locale.

Mais l'ordonnance du 24 février 1945 intervient, de manière incidente, dans le domaine de la gestion du personnel local. Il est indiqué que « *le ministre de l'intérieur se doit de réorganiser, sur des bases modernes, répondant à l'évolution du pays, les rapports entre les collectivités locales et leur personnel* »¹⁸³³. Dans cette affirmation, les collectivités sont citées dans leur ensemble et nulle disposition ne semble alors privilégier les communes au détriment des départements. Le but est clairement affiché puisque « *il y aura lieu d'élaborer un statut général du personnel dépendant du ministère de l'intérieur, tant en ce qui concerne le personnel administratif, employé et ouvrier, que le personnel des régies et des services concédés* »¹⁸³⁴. La volonté politique s'affiche ici de manière affirmée. Le processus de reconstruction des collectivités, mis en œuvre dans sa dimension organique, doit s'accompagner d'une recherche de structuration de l'environnement juridique et des règles de gestion et d'organisation du personnel de la fonction publique locale. L'intention est louable mais la IV^e République aura besoin de sept ans de réflexion pour élaborer un statut en 1952. Encore celui-ci sera-t-il restreint aux seuls agents des communes et des établissements publics communaux. La référence première dans ce texte de 1952 sera la loi de 1884 qui reste ancrée dans le corpus juridique des collectivités locales même si elle ne

¹⁸³² Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération, *JORF* du 22 avril 1944, pp. 325-327.

¹⁸³³ Exposé des motifs de l'ordonnance du 24 février 1945 portant création d'un conseil national des services publics départementaux et communaux, *JORF* du 25 février 1945, pp. 986-987.

¹⁸³⁴ *Ibid.*

constitue pas un statut du personnel : « *Le conseil municipal fixe, par délibération soumise à la seule approbation préfectorale dans les conditions prévues par l'article 69 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, la liste des emplois permanents confiés à un personnel exclusivement communal et dont les titulaires sont soumis au présent statut* »¹⁸³⁵. Le statut de 1952 est l'occasion de « toiletter » l'organisation communale et, dans cette optique, plusieurs textes sont abrogés : l'article 88 de la loi du 5 avril 1884¹⁸³⁶ sur l'organisation municipale, le décret du 29 juillet 1939 relatif au statut du personnel du département de la Seine et de la ville de Paris, le décret du 4 octobre 1939 relatif au statut et à la rémunération du personnel des communes suburbaines de la Seine.

Pourtant, les départements ont également été réhabilités dans leur identité de collectivité locale et ce au plus haut niveau de la pyramide de Kelsen, à savoir qu'elles sont inscrites dans le texte de la constitution de la IV^e République. Il n'empêche que, malgré cette reconnaissance constitutionnelle de l'entité départementale, les agents publics départementaux ne bénéficient pas du statut accordé aux agents communaux. Cet entre-deux juridique perdurera jusqu'aux lois de 1983-1984¹⁸³⁷ qui ont instauré l'actuelle situation pour la fonction publique territoriale et qui ont enfin attribué un statut pour tous les agents publics locaux, qu'ils soient en fonction dans une commune, un département, une région ou qu'ils œuvrent dans des services rattachés aux collectivités locales, tels que les services départementaux d'incendie et de secours. En attendant, les agents départementaux devront se contenter d'une situation en demi-teinte, ce que n'a pas manqué de relever le rapport du Sénat, dans les travaux préparatoires aux lois de décentralisation de 1982 : « *Le problème [statutaire] se pose en effet pour les personnels de l'État ; il se pose beaucoup moins pour les personnels départementaux qui, ne relèvent que de règlements-types, adoptés par les Conseil généraux, et qui n'ont donc pas valeur législative, pour la plus grande partie d'entre eux, ne relèvent d'aucun statut, 40 % seulement en ont mais celui-ci n'est pas défini* »¹⁸³⁸.

Leur existence juridique reste conditionnée par la valeur des règles jurisprudentielles et induit de ce fait une fragilité particulière pour leur situation. Comme Vichy l'avait transcrit dans son statut du 9 septembre 1943, seuls les agents des communes sont identifiés comme dignes d'un statut. Les agents départementaux, quant à eux,

¹⁸³⁵ Article 1^{er} de la loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux.

¹⁸³⁶ « *Le maire nommé à tous les emplois communaux [...] il suspend et révoque les titulaires de ces emplois* ».

¹⁸³⁷ Loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, JO du 14 juillet 1983, pp. 2174-2176, loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JO du 27 janvier 1984, pp. 441-455.

¹⁸³⁸ Rapport du Sénat, séance du 22 octobre 1981, première session ordinaire de 1981-1982, rapporteur Michel Giraud, rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, p. 104.

œuvrent pour leur employeur, mais n’existent juridiquement que par les règles que la jurisprudence leur a tracées.

B. Le statut “jurisprudentiel” des agents départementaux

La loi du 10 août 1871 a figé l’institution départementale pour plus d’un siècle (jusqu’à la loi du 2 mars 1982). Parent pauvre de la décentralisation, elle n’a pas bénéficié, comme la commune, des attentions des dirigeants politiques. La IIIe République a refusé son émancipation en maintenant le préfet comme détenteur du pouvoir exécutif de cette collectivité. Le régime de Vichy ne l’a pas mieux traitée en interdisant le suffrage universel pour la désignation de son assemblée délibérante et en procédant à la nomination d’une commission administrative départementale. La collectivité départementale est alors réduite à sa plus simple expression et le gouvernement de Vichy œuvrera de manière continue pour limiter sa présence dans le système local¹⁸³⁹. C’est la raison pour laquelle le statut du 9 septembre 1943 ne fait référence qu’à la seule fonction publique communale. Le département, ignoré dans sa représentation organique, ne doit pas émerger par la seule fonction administrative des agents, ce qui irait à l’encontre de la politique locale menée par Vichy.

Cette situation ne fait pas tache au regard de l’historique du personnel départemental. Certes, la loi du 10 août 1871 spécifiait-elle dans son article 45 que « *le conseil général détermine les conditions auxquelles seront tenus de satisfaire les candidats aux fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux et les règles des concours d’après lesquels les nominations devront être faites* ». En ajoutant dans son article 46, que le conseil général statue définitivement sur les objets suivants : « *21° Etablissement et organisation des caisses de retraite ou de tout autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures et des agents salariés sur les fonds départementaux* ». Mais ces éléments ne constituent pas un cadre des plus rigoureux et ne sauraient servir de références pour établir des bases statutaires. La réalité a montré la diversité en œuvre dans les départements.

Dans le foisonnement des textes proposés à la Libération, il importe de citer le projet émanant de la Fédération française des syndicats professionnels de fonctionnaires CFTC, qui propose, fin 1944, un projet de statut reprenant des propositions de loi de 1937¹⁸⁴⁰ et 1939¹⁸⁴¹ : « *L’originalité du texte réside dans son application revendiquée “aux personnels des départements, des communes et des colonies”, les adaptations nécessaires étant édictées par des règlements d’administration publique* »¹⁸⁴². Ici, les départements sont cités et donc reconnus. L’occasion était opportune de présenter un

¹⁸³⁹ Voir *supra* Partie I Titre II Chapitre 1.

¹⁸⁴⁰ Projet de loi déposé sous le numéro 2271 le 27 avril 1937, cité in Dominique Durand, *op. cit.*, p. 129.

¹⁸⁴¹ Projet de loi déposé sous le numéro 5447 le 16 mars 1939, cité in Dominique Durand, *ibid.*, p. 129.

¹⁸⁴² Dominique Durand, *ibid.*, p. 129.

texte rassemblant les règles concernant les agents des communes et des départements. Malheureusement, ce texte ne fera pas l'objet d'une discussion à l'Assemblée nationale.

Certains auteurs avaient noté la profusion de situations et le système éclaté qui caractérisent alors la fonction publique locale : « *La fonction publique locale [...] est balkanisée, sur le plan organique, entre plusieurs milliers de personnes morales décentralisées et, sur le plan matériel, par les divers "statuts" et "sous-statuts" qui régissent les personnels locaux* »¹⁸⁴³. Ainsi, même si les personnels communaux bénéficiaient d'un statut depuis 1952, le flou était de mise pour tous les autres agents locaux¹⁸⁴⁴ et la « balkanisation » évoquée reflétait une diversité de situations qui ne pouvait aboutir qu'à la confusion quant aux possibilités de gestion de ce personnel. Pour le département, la multiplicité des situations n'augurait pas d'une gestion facilitée pour leur intégration dans les cadres d'emplois prévus.

Le personnel départemental, jusqu'aux lois de décentralisation de 1982, n'a jamais vraiment disposé de statut au sens juridique du terme. Chaque conseil général détermine ses règles de gestion pour son personnel : « *A la veille du 2 mars 1982, la situation du personnel départemental était directement déterminée par l'organisation même de la collectivité* »¹⁸⁴⁵. Le préfet, pouvoir exécutif de cette collectivité, déterminait alors les besoins de cette collectivité en matière de personnel. Celui-ci se retrouvait dans une multiplicité de situations qui n'autorisaient pas d'égalité pour les agents en matière de gestion des carrières. La seule initiative nationale vient d'un décret adopté le 1^{er} août 1964 dans lequel il est proposé aux départements de délibérer sur un document de référence : « *En 1964, année charnière pour le personnel départemental, le gouvernement propose aux conseils généraux d'adopter un statut-type, commenté par une circulaire du 18 août, qui s'inspire du Code des communes* »¹⁸⁴⁶. Jusqu'en 1982, ce Code restera la référence statutaire pour les personnels territoriaux qui pourront s'en inspirer pour déterminer des règles d'usage en l'absence d'un texte spécifique les concernant. Les communes, et les textes régissant l'organisation de leurs agents, constituent ainsi l'élément de base qui permet d'intervenir dans les modalités d'organisation des autres collectivités. Quant au statut-type sus évoqué, il ne pouvait s'adopter de manière contrainte mais représentait une possibilité pour les départements. Ces derniers disposaient d'ailleurs de la liberté d'aménager les dispositions de ce statut.

¹⁸⁴³ Maurice Bourjol, « L'état du fonctionnaire local », in *La Fonction publique locale*, actes du colloque sur « *Fonction publique et décentralisation* » organisé les 19 et 20 mai 1978 à l'abbaye de Fontevraud par l'Institut français des sciences administratives, éditions Cujas, Paris, 1979, pp. 53 et 137.

¹⁸⁴⁴ Les agents régionaux ne sont pas ici évoqués car sur cette période d'après-guerre jusqu'en 1972, ce sont des agents en détachement qui œuvrent dans les structures régionales.

¹⁸⁴⁵ Bernard Perrin, « Le statut du personnel départemental », *La Revue administrative*, 41^{ème} année, n° 245, septembre-octobre 1988, p. 422.

¹⁸⁴⁶ *Ibid.*, p. 423.

Ainsi, les personnels des départements n'étaient pas hors champ pour la reconnaissance de leur existence juridique autant par l'intervention du législateur que par les décisions des juridictions administratives : « *En ce qui concerne les agents des départements, les statuts étaient déterminés par les conseils généraux. Ici encore le législateur avait introduit quelques règles générales et la jurisprudence du Conseil d'État avait apporté à ce personnel un certain nombre de garanties* »¹⁸⁴⁷. Quelques textes législatifs et réglementaires ont été utilisés pour déterminer des règles communes, tels que la loi du 22 avril 1905¹⁸⁴⁸ ou le décret-loi du 29 octobre 1936¹⁸⁴⁹.

Dans ce type d'organisation préalable aux lois de 1982, le mode de gestion des collectivités, concernant les départements et les régions¹⁸⁵⁰, ne peut se prétendre pleinement décentralisé et l'absence de statut pour les personnels départementaux et régionaux corrobore alors la volonté des dirigeants de rester dans cet inachevé. L'aboutissement juridique pour les agents publics locaux sera confirmé avec les lois de décentralisation de 1982 : « *La fonction publique territoriale est née d'une rupture, celle de la décentralisation. Fils et filles de celle-ci, les agents territoriaux, au côté des élus, sont ceux qui la font vivre* »¹⁸⁵¹. De ce fait, cet ensemble (décentralisation et fonction publique territoriale) étant lié, il marque, en perspective historique inversée, l'impossibilité de l'application du texte du 9 septembre 1943 dans une France marquée par un système centralisé à l'extrême. La création d'un statut en 1943 relevait ainsi d'une pure chimère, qui ne servait en rien la décentralisation, mais marquait au contraire l'opportunité, pour le gouvernement de Vichy, de disposer d'agents locaux dans un contexte répressif.

Si le personnel départemental bénéficiait avant les années 1980 de règles de gestion relevant de dispositions générales, le personnel régional n'existait pas en tant qu'entité locale. La région était alors, depuis 1972, un établissement public et ne revêtait pas les atouts et les atours d'une collectivité territoriale. Les agents constituant les services étaient des personnels de l'État, en détachement, recrutés et gérés par le préfet de région. Ce cadre fut assoupli à compter de 1975, puisque « *les autorités étatiques ont toléré le recrutement de personnels affectés à la région mais soumis au droit privé et en aucun cas assimilé à des fonctionnaires* »¹⁸⁵². En effet, eu égard à leur statut, les régions ne disposaient pas de la possibilité de recruter des personnels jusqu'en 1982 et l'autorité de tutelle a permis une pratique de recrutement

¹⁸⁴⁷ Jean-Marie Auby, Jean-Bernard Auby, Jean-Pierre Didier, Antony Taillefait, *op. cit.*, p. 58.

¹⁸⁴⁸ Loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905, *JO* du 23 avril 1905, pp. 2573-2667.

¹⁸⁴⁹ Décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, *JO* du 31 octobre 1936, pp. 11360-11363.

¹⁸⁵⁰ La commune dispose alors d'une assemblée élue et d'un exécutif désigné en son sein, mais elle reste encore sous une forme de tutelle.

¹⁸⁵¹ Yves Colmou, « Les collectivités locales, un autre modèle », *Pouvoirs*, 2006/2, n° 117, p. 27.

¹⁸⁵² Jean-Marie Auby, Jean-Bernard Auby, Jean-Pierre Didier, Antony Taillefait, *op. cit.*, p. 547.

par deux « *circulaires du 13 janvier 1975 et du 28 février 1978* »¹⁸⁵³. Il est d'ailleurs significatif que cette autorisation de recruter des personnels se fasse par le biais d'une circulaire dont l'impact juridique n'implique pas un engagement pérenne pour le pouvoir en place, eu égard à la force réglementaire limitée de ce mode d'intervention.

Si l'on fait uniquement référence à son personnel, le département n'apparaît pas à l'honneur dans ce domaine. Les départements sont pourtant réhabilités à la Libération, et tout comme les communes, ils figurent dans le texte de la Constitution, preuve de la place que les Constituants ont entendu leur donner dans le paysage territorial français. Il reste que, malgré cette considération juridique de l'entité, ceux qui la composent et l'administrent ne sont pas reconnus statutairement.

Le monde local s'est trouvé revivifié dans les années d'après-guerre. La parenthèse de Vichy, creuset en négatif de ce qu'avait tenté de construire la IIIe République se refermait pour laisser place à une dynamique nouvelle, parfois en demi-teinte eu égard aux tensions provoquées par les forces politiques en présence. Cet affrontement neutralisait quelquefois l'élan et l'enthousiasme de la Libération, mouvement porteur d'une attente de renouveau pour un environnement local régénéré, réceptacle d'une nouvelle forme de démocratie.

Conclusion Chapitre 2

La France libre s'était montrée attentive à la manière dont Vichy s'était emparé du système local et l'avait amené à un point de désagrégation tel que les collectivités ne constituaient plus qu'un relais du pouvoir central, sans la moindre initiative. La marche vers une autonomie locale, patiemment construite depuis la monarchie de Juillet, a été annihilée, entre juillet 1940 et juillet 1941¹⁸⁵⁴, révélant la fragilité de l'architecture organique locale. Réhabiliter les collectivités constituait, de ce fait, un enjeu important dans la reconstruction du pays. La première étape de cette démarche fut marquée par l'organisation, en 1945, des élections locales, municipales et cantonales, symbole du renouveau démocratique, avant même que leur statut ne soit envisagé dans le paysage

¹⁸⁵³ Emmanuel Aubin, *Droit de la fonction publique territoriale*, *op. cit.*, p. 23.

¹⁸⁵⁴ Sur cette période, il s'agit des textes principaux qui ont mis à mal l'organisation territoriale. Mais le régime de Vichy a continué, jusqu'en 1944, à élaborer et promulguer des textes qui limitaient et contraignaient les compétences des collectivités locales. A titre d'exemple, on peut citer la loi du 7 avril 1944 complétant la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, *JOEF* du 12 avril 1944, pp. 1049-1050.

juridique du pays. A cet égard, il convenait de déterminer à quel niveau juridique il importait de placer l'environnement local. Cette question fit l'objet d'un débat au sein de l'Assemblée constituante en 1945. A l'issue de ces échanges, les projets de Constitution, autant celui du 19 avril 1946¹⁸⁵⁵ que celui du 29 septembre¹⁸⁵⁶ de la même année, intégraient les collectivités dans leur texte. La constitutionnalisation des collectivités semblait logique eu égard au dévoiement dont elles avaient été l'objet pendant quatre ans et, en parallèle, à la volonté des forces politiques de la France libre de les réhabiliter¹⁸⁵⁷. Il s'agissait dès lors de les revêtir d'une gangue protectrice au plus haut niveau de la pyramide juridique nationale.

Reprenant ainsi un ordre juridique dont le modèle avait été établi par les constitutions de 1791 et 1848, la Constitution de 1946 identifie les collectivités locales dans une référence constitutionnelle. Cette assise juridique conforte la place des collectivités et permet de stabiliser un ensemble territorial qui prend en considération communes et départements, même si pour ces derniers, le pouvoir exécutif reste attribué au préfet malgré les dispositions constitutionnelles en vigueur. La région, en 1946, n'avait pas encore droit de cité compte tenu des stigmates vichystes qu'elle véhiculait. Cependant, l'idée persistait, reprise par l'intervention des commissaires de la République désignés à la Libération et qui œuvraient dans un périmètre géographique repris du schéma tracé par l'État français¹⁸⁵⁸.

Conclusion Titre II

La France libre, dans le déroulement de son histoire, a su ne pas rester une simple force d'opposition. Au fur et à mesure de son implantation, elle a imposé sa légitimité qu'elle revendiquait depuis l'origine. Cette aura lui a permis d'intervenir dans moult domaines et notamment sur les sujets ayant trait à la réorganisation interne du pays et le remodelage administratif du territoire, les propositions émanant tant des instances reconnues par la Résistance que par des partis politiques qui les constituaient. Pour la recomposition du pays, l'importance du milieu local n'avait échappé à aucun des représentants de la France en exil. Porteurs d'une mission fixée dans l'ordonnance du 21 avril 1944, les CDL et pour Paris, le CPL, prennent en main l'organisation locale, suppléant alors conseils municipaux et généraux, en attendant l'instauration de véritables assemblées élues.

¹⁸⁵⁵ Il s'agit de la date du vote par l'Assemblée nationale.

¹⁸⁵⁶ *Ibid.*

¹⁸⁵⁷ Voir l'article de Guillaume Protière, « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », *op.cit.*

¹⁸⁵⁸ Ordonnance du 10 janvier 1944 portant division du territoire de la métropole en commissariats régionaux de la République et création de commissaires régionaux de la République, *JORF* du 6 juillet 1944, édition d'Alger, 1944-1, pp. 533-534. L'article 1^{er} précise : « *Le territoire métropolitain est divisé provisoirement en commissariats généraux de la République, correspondant en principe aux organismes de fait dits préfectures régionales* ».

Cette phase organisationnelle était impérative dans un pays bouleversé dont les structures administratives en place n'étaient plus à même de répondre aux exigences d'ordre et de sécurité que nécessitait cette période intermédiaire marquée par l'instabilité. Mais cette situation était, par définition, temporaire. La marche suivante consista à organiser les élections locales. Cependant, la question, qui n'était pas de pure théorie juridique, de la place des collectivités dans la pyramide juridique française, devait être posée et débattue au regard, d'une part dont la manière qu'avait eue Vichy de traiter les collectivités et d'autre part, sur la rapidité de ce cheminement facilité par une fragilité des représentations locales. L'objectif clairement posé par les constituants de 1945 consiste à rechercher la consolidation et l'assise des collectivités. Dans cette optique, envisager d'inscrire les collectivités dans le texte de la Constitution apparaît comme le moyen le plus sûr de les identifier de manière pérenne dans le paysage juridique français et ainsi de les préserver de toute tentative de dévalorisation politique.

Le projet de vouloir constitutionnaliser les collectivités et sa concrétisation dans la Constitution du 27 octobre 1946 permettent à ces collectivités de fonctionner sur la base du principe de la libre administration affirmé par l'article 87 aux termes duquel : « *Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel* ». Cet ancrage juridique autorise une autonomie plus conséquente que celle accordée dans le cadre de la décentralisation, ce dernier terme n'étant pas cité. C'est donc à dessein que le principe de libre administration a été retenu : « *À l'origine, le principe était celui de la libre administration des collectivités territoriales, et non celui de la décentralisation* »¹⁸⁵⁹. Les vocables utilisés ne revêtent pas en effet la même signification et ont donc toute leur importance : « *Il conviendrait donc aujourd'hui de distinguer plus clairement les notions de décentralisation et de libre administration. Alors que la notion de « décentralisation », d'ailleurs ignorée par la Constitution, apparaît comme un principe gouvernant l'organisation administrative de l'État et repose sur une délégation de puissance publique que celui-ci consent aux collectivités locales, sur "une concession émanant de la collectivité supérieure" pour reprendre l'expression de Carré de Malberg, la "libre administration", en revanche, se présente comme une liberté constitutionnellement reconnue et garantie dont le respect s'impose au législateur. Autrement dit, la décentralisation s'opère à partir de l'État au profit de collectivités envisagées comme de simples entités administratives dotées de la personnalité juridique, ce qui établit la primauté de celui-là et la subordination de celles-ci. La libre administration met l'accent, de son côté, sur l'existence des libertés locales, attachées au groupe humain, à la "société de citoyens" » constituant la collectivité territoriale, lesquelles doivent être préservées non seulement des empiétements de l'État lui-même mais aussi de ceux pouvant émaner d'autres*

¹⁸⁵⁹ Emmanuelle Borner-Kaydel, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État », *Les Annales de droit*, 10, 2016, p. 10.

personnes publiques »¹⁸⁶⁰. Dans cette période d'après-guerre, les débats sont vifs pour les formules à retenir et Constantinos Bacoyannis insiste sur la teneur des termes employés et sur la portée qu'il faut leur accorder : « *Le constituant de 1946 a donc voulu affirmer une liberté ; il n'a pas voulu constitutionnaliser un principe d'organisation administrative* »¹⁸⁶¹.

Conclusion Partie II

De même que Vichy n'a pas surgi du néant en juillet 1940, le pouvoir mis en place à la Libération n'est pas sans fondements. Certes, les déclarations ne manquaient pas, qui vouaient aux gémonies le régime de Vichy, ses composantes et ses réalisations¹⁸⁶². La plus célèbre appartient, on s'en doute, au chef de la France libre : « *Vichy fut toujours et demeure nul et non avenue* »¹⁸⁶³. Le ton péremptoire correspondait à une prise de position politique, justifiée sur le moment par la personnalité de son auteur et le contexte d'énonciation. Mais la remise en ordre d'un pays ne peut se faire sur le principe de la table rase, en particulier en matière juridique. En effet, la sécurité juridique implique une continuité dans la réglementation exercée¹⁸⁶⁴, ainsi que pour ceux qui personnifient cette permanence¹⁸⁶⁵.

D'où ce chassé-croisé auquel on peut assister en termes de reprise de situations et de réglementations où les deux régimes, opposés politiquement, s'alimentent l'un l'autre, générant ainsi un trouble dans la perception intellectuelle d'une telle proximité, mais compréhensible au regard de la finalité recherchée. En effet, pour l'un et l'autre régime, il importait d'établir un environnement juridique sécurisé. Cet ancrage s'inscrit en profondeur dans le lien qui unit tant la IIIe République à Vichy que ce dernier aux régimes qui ont suivi, IVe et Ve Républiques. Ce principe de continuité a trouvé toutes ses expressions autant dans les réalisations vichystes que dans les tentatives avortées d'organisations administratives. Il apparaît ainsi logique de reconnaître la continuité, voire la filiation, qui transparait dans le modèle juridique et organisationnel, issu de la IIIe République, et que l'on retrouve dans certaines réalisations vichystes : « *Il nous paraît sain de sortir Vichy du no man's land politique et juridique dans lequel on l'avait artificiellement enfermé et qui permettait de surcroît à "la République" de s'exonérer,*

¹⁸⁶⁰ Louis Favoreu, André Roux, *op. cit.*

¹⁸⁶¹ Constantinos Bacoyannis, *op. cit.*, p. 99.

¹⁸⁶² Voir *supra* les déclarations du général de Gaulle, note 1565.

¹⁸⁶³ Voir *supra* note n° 22.

¹⁸⁶⁴ Voir Jean-Pierre Le Crom, *L'avenir des lois de Vichy, op. cit.*, et « Droit de Vichy ou Droit sous Vichy ? Sur l'historiographie de la production du droit en France pendant la Deuxième Guerre mondiale », *op. cit.*

¹⁸⁶⁵ A cet égard, il n'est que de voir la situation des préfets ou des personnels de l'administration centrale qui ont servi Vichy et ont été maintenus dans leurs fonctions après août 1944. Sur ce point particulier, on peut se référer à l'ouvrage de Marc Olivier Baruch *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944, op. cit.*

*par contraste, de ses propres tares. Or les continuités que l'on peut repérer peuvent être tout autant portées au "débit" de la République qu'au "crédit" de Vichy »*¹⁸⁶⁶.

Ainsi, élaborer un statut de la fonction publique d'État en 1941 se situait dans la droite ligne des réflexions nées sous la IIIe République qui s'était montrée incapable d'en initier un, divisée qu'elle était entre diverses forces, syndicats, collectivités locales, ministères. Vichy, par la structure plus radicale de son organisation, a permis de concrétiser les velléités réformatrices d'une République à bout de souffle. Dans cette approche, l'État français étend son intervention au milieu local en promulguant un statut pour la fonction publique communale en 1943. Cette politique ne s'arrête pas sur ce point. Prolongeant son avantage interventionniste par l'absence de contre-pouvoirs¹⁸⁶⁷, Vichy agit sur de nombreux volets de l'environnement local. La police, pièce maîtresse d'un ordre sécuritaire, ne saurait échapper à la tutelle du pouvoir central. Auparavant liée aux structures municipales, elle devient un service étatisé à compter de 1941¹⁸⁶⁸. Même si les communes gardent la possibilité de disposer d'une police municipale, le maintien de l'ordre relève dorénavant de la police d'État selon une réglementation qui perdurera plus de cinquante ans. De ce fait, Vichy peut dès lors disposer d'une police apte à exécuter les ordres de l'État français et à participer aux dispositifs raciste et discriminatoire de sa politique de collaboration.

Le régime de Vichy relève d'une organisation politique qui voulait être dans le plein contrôle de son administration et de ses services. Régime totalitaire, régime fasciste, régime dictatorial, le point de vue des historiens et des politologues prête toujours à débat¹⁸⁶⁹. Mais régime autoritaire, tous les analystes de la période s'accordent sur ce point. C'est la raison pour laquelle il importait de dépouiller les collectivités et les services locaux de leurs attributions pour ne plus leur laisser d'initiatives et c'est ce à quoi Vichy s'employa dans moult domaines : hôpitaux, voirie, contrôle financier.

A l'encontre d'un processus annoncé comme décentralisateur, Vichy n'a cherché que la concentration des pouvoirs ainsi que le résume l'amiral Darlan dans une forme lapidaire non dénuée de cynisme, en évoquant l'organisation de la déconcentration restrictive mise en œuvre par Vichy : « *Centraliser la conception, décentraliser l'exécution, stimuler les initiatives* »¹⁸⁷⁰. Cette manière d'intervenir s'appliquera y compris et surtout pour les collectivités. Ainsi, il convient de ne pas se leurrer : « [...] il n'y eut dans les mesures prises par Vichy aucun contenu décentralisateur, aucune

¹⁸⁶⁶ Danièle Lochak, « Conclusions : L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui », *op. cit.*, p. 288.

¹⁸⁶⁷ Les assemblées ont été « ajournées » conformément à l'acte constitutionnel n° 3 du 11 juillet 1940.

¹⁸⁶⁸ Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, *JOEF* du 6 mai 1941, pp. 1917-1918.

¹⁸⁶⁹ Voir Alain-Gérard Slama, « Vichy était-il fasciste ? », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, année 1986, n° 11, juillet-septembre 1986, Nouveaux enjeux d'une décennie : fascismes, antifascismes, 1935-1945, pp. 41-54.

¹⁸⁷⁰ Circulaire Darlan, 1732 SG du 20 mars 1942 (FIA 3672), cité in Charles-Louis Foulon *Le pouvoir en province à la Libération ; les commissaires de la République 1943-1946*, Les Presses de Science Po, 1975, 300 p., pp. 16-17. [Termes soulignés par l'auteur].

redistribution des rôles entre l'Etat central et sa périphérie, aucune délégation de compétences au profit des représentants de la population, mais au contraire une tentative de reconcentration autoritaire et technocratique de tous les pouvoirs »¹⁸⁷¹. Et ce n'est pas l'annonce de revivifier les provinces de l'Ancien Régime qui peut faire illusion. Annoncé comme le grand projet décentralisateur¹⁸⁷², il se heurta à l'inertie des administrations et ne fut, au bout du compte, qu'une idée et le resta. Certes, une fois de plus, on peut citer la constitution Pétain mais pour rappeler qu'elle ne fut pas appliquée.

¹⁸⁷¹ Pierre Deyon, *L'Etat face au pouvoir local ; un autre regard sur l'histoire de France*, Editions locales de France, 1996 (Préface d'E. Le Roy Ladurie), p. 204.

¹⁸⁷² Dans la terminologie employée par Charles Maurras, dont la vision d'organisation du territoire n'était rien moins que décentralisatrice.

Conclusion générale

Dans un contexte international instable qui rejaillit sur l'organisation interne du pays, Vichy a été porteur de réformes de l'État et des collectivités. Mais, jusqu'à quel point de tension un régime politique peut-il porter ses exigences, et quelquefois ses contradictions, avant le point de rupture ? Utiliser les collectivités locales comme arme de propagande massive a servi (à tous les sens du terme) Vichy dans un premier temps. Ce ne fut pas sans fortunes diverses. En ce sens, l'adage prononcé par Paracelse¹⁸⁷³ prend tout son sens : « *Tout est poison, rien n'est poison, c'est la dose qui fait le poison* ». A force de vouloir bloquer toute autonomie dans l'organisation administrative de la France, le système fut contreproductif, enfermant le pays dans une gangue rigide, certes propre à servir une organisation verticale mais impropre à favoriser un renouvellement des relations entre représentations locales et pouvoir central, ce que ce dernier recherchait. Le foisonnement réglementaire et la furia juridique dont se sont emparés les hommes au pouvoir a plombé la dynamique de la Révolution nationale. En effet, pour légitimer ses exactions, Vichy a toujours cherché à donner un cadre réglementaire, prétendument légal, à ses interventions racistes et discriminatoires. En ce sens, l'ensemble des composantes du monde juridique, magistrats, professeurs, juristes, fut quasi unanime pour appliquer le droit sans sourciller, par docilité ou connivence idéologique. Vue sous cet angle, l'approche positiviste ne peut être appréhendée comme neutre¹⁸⁷⁴ mais bien comme une attitude d'acceptation d'une réglementation dévoyée. De ce fait, le corpus juridique se doit d'être compris comme une composante active de l'État et de la société, et à ce titre, il doit être interrogé quant aux orientations qu'il porte et à sa capacité de sauvegarder des principes fondamentaux, notamment ceux issus de la DDHC : « [...] *si la résistance apparaît comme un thème inépuisable de la pensée politique, elle l'est aussi pour la pensée juridique – si l'on veut bien admettre que les liens que le droit entretient avec le pouvoir amènent inévitablement le juriste à s'interroger non seulement sur la légitimité de l'autorité, mais aussi sur la résistance à laquelle celle-ci se heurte* »¹⁸⁷⁵. La frontière avec le politique est alors franchie et l'interpénétration des deux domaines, juridique et politique, se doit d'être soulignée : « *La participation des juristes aux débats publics contribue bien en revanche à infléchir la perception des rapports entre droit et politique. En n'hésitant pas à prendre position sur le terrain politique, ils montrent que le droit est indissolublement lié au politique* »¹⁸⁷⁶. A titre d'exemples, on peut citer Joseph Barthélémy, professeur de droit constitutionnel qui fut ministre de la Justice du 27 janvier 1941 au 26 mars 1943, et qui valida, de fait, le statut des Juifs. Roger Bonnard, doyen de la faculté de droit de Bordeaux de 1940 à 1944, facilita, par ses

¹⁸⁷³ Paracelse, (1493-1541), est un médecin suisse, philosophe et alchimiste, mais aussi théologien laïc.

¹⁸⁷⁴ Voir *supra* Introduction Section 2.

¹⁸⁷⁵ Anne-Sophie Chambost, *op. cit.*, cité in Christelle Gazeau (Dir.), , *op.cit.*, p. 6.

¹⁸⁷⁶ Jacques Chevallier, Danièle Lochak, *op. cit.*, p. 366.

prises de position en faveur de la Révolution nationale, l'adhésion à un régime autoritaire censé pallier les déficits et les déboires de la République : « *D'abord, le régime politique de 1875 ne peut pas revivre. Quand un régime politique tombe accablé sous le poids de tant de fautes impardonnables et chargé de la responsabilité d'un désastre sans nom, comme il en a été de notre démocratie parlementaire, il ne peut pas se relever d'un tel effondrement, car il apparaît comme entaché de vices irrémédiables. Ce ne sont pas seulement les hommes qui se trouvent être écartés ; ce sont aussi les institutions qui sont définitivement condamnées et abolies* »¹⁸⁷⁷. Ces exemples ne sont pas des cas isolés et la manière dont l'enseignement du droit fut pratiqué de 1940 à 1944 a été mise en évidence par de nombreux auteurs¹⁸⁷⁸ quant à la participation objective ou active des juristes dans la diffusion des idées de la Révolution nationale.

Critique de la suradministration de la III^e République, l'État français en fut pourtant un exemple appliqué. Dans la France de Vichy, les dirigeants ne voulaient rien laisser au hasard et tout contrôler et il en fut ainsi pour l'organisation territoriale. De fait, la configuration et l'organisation mises en place au niveau national (et international) ne permettaient en aucun cas un mouvement libéral pour les collectivités. La contrainte, le corsetage, l'encadrement serré seront les mots d'ordre et la réalité de la vie locale, même si l'on peut noter les nuances à apporter entre la zone occupée et la zone libre, tout au moins jusqu'en novembre 1942¹⁸⁷⁹. L'idéologie qui transparait dans les textes et les orientations prises pour reconfigurer le monde local ne sont, en aucune manière, décentralisatrices, malgré l'emploi maintes fois répété du vocable, notamment pour les régions : « [...] *l'idéal administratif de Vichy ne tend pas à redistribuer l'autorité entre l'État et les collectivités régionales, mais à définir de nouvelles circonscriptions, moins nombreuses, et plus cohérentes que les départements, où puisse s'exercer sans partage la souveraineté de l'État [...]* »¹⁸⁸⁰. Cette vision est portée et renforcée par un ministre de la Justice de Vichy, ancien professeur de droit constitutionnel, quant à son appréciation de l'organisation régionale : « *Il est remarquable que Joseph Barthélémy ne fasse pas mention d'un Conseil régional ni d'aucun organisme représentatif. Il écrit au contraire : "Il s'agit de réorganiser ou plutôt de ressusciter l'autorité dans l'État [...]. Le plan n'est aucunement de décentraliser, comme on l'entend dire trop souvent par erreur mais de déconcentrer"* »¹⁸⁸¹. Si d'aventure des doutes subsistaient quant à l'orientation réformatrice du gouvernement de Vichy, les propos suscités ne laissent

¹⁸⁷⁷ Roger Bonnard, *Les Actes constitutionnels de 1940*, LGDJ, 1942, p. 2., cité in Marc Olivier Baruch, « A propos de Vichy et de l'État de droit », *op. cit.* pp. 59-60.

¹⁸⁷⁸ Voir supra Introduction Section 2.

¹⁸⁷⁹ Pour mémoire : après le débarquement des alliés en Afrique du Nord le 8 novembre 1942 (Alger, Oran et Casablanca), l'Allemagne, en représailles, occupe la zone libre le 11 novembre 1942.

¹⁸⁸⁰ François Burdeau, *op. cit.*, p. 257.

¹⁸⁸¹ François-Georges Dreyfus, *op.cit.*, p. 269.

aucune ambiguïté quant à la volonté affichée de ne laisser qu'une autonomie très limitée aux collectivités. Évoquant le projet des provinces, Maurice Sabatier résumait l'approche organisationnelle de Vichy comme suit : « *On y parviendra "par la déconcentration des pouvoirs" qui a l'avantage d'être "une décentralisation sans élections"* »¹⁸⁸². Faisant preuve d'un cynisme appuyé, la formule résume la démarche du gouvernement de Vichy qui, sous couvert d'évolution territoriale, renforçait l'appareil d'État dans les structures locales.

L'Histoire avait déjà donné l'exemple, pendant la période du Second empire, d'un renforcement de la déconcentration sous couvert d'un message décentralisateur : « *Pour l'Empereur, c'était en cela que consistait la décentralisation ; il ne s'agissait nullement d'accorder plus de liberté d'action à des citoyens élus par les populations locales ; il fallait seulement faciliter l'exercice du contrôle du pouvoir central, non réduire son importance ; ce que Napoléon III appelait décentralisation n'était que déconcentration* »¹⁸⁸³. Il est intéressant de noter ce parallèle entre Vichy et le Second empire, représentations autoritaires qui ne pouvaient pas, par incapacité tenant à l'essence du régime, déléguer un quelconque pouvoir aux collectivités.

Plus encore, les collectivités seront les relais, parfois de manière active, parfois à leur corps défendant, et les courroies de transmission d'une politique raciste et discriminatoire qui n'aurait pu complètement s'exprimer sans l'aide notamment des mairies et des forces de police et de gendarmerie. A cet égard, on peut rappeler le recensement des Juifs¹⁸⁸⁴ ou celui organisé pour le STO¹⁸⁸⁵, processus dans lequel les collectivités constituèrent le maillon administratif initial dans la mise en œuvre d'une politique coercitive. Dans le domaine spécifique de l'organisation territoriale et des collectivités locales, le régime de Vichy, dès son installation, s'est très vite montré interventionniste afin de mettre au pas communes et départements et les utiliser comme des éléments porteurs de la politique nationale. L'autonomie dont ces collectivités disposaient ne permettaient pas au nouveau régime la mise en œuvre de sa politique autoritaire. Cette liberté locale acquise au fur et à mesure des années, combinée avec le point d'orgue constitué par les élections locales de 1934 et 1935 portant des majorités de gauche, sera sévèrement amoindrie par une avalanche de textes. Soucieux de donner une apparence de légalité à ces restrictions, l'État français les a habillées d'un formalisme apte à crédibiliser leur contenu.

Malgré cette dérive juridique, le régime de Vichy a su apporter des cohérences dans certains domaines de la vie administrative, nationale comme locale. Ainsi en est-il pour

¹⁸⁸² Maurice Sabatier, *Autorité et décentralisation*, 1942, 12 pages, Bibliothèque nationale 8° r 48 168/8., cité in Pierre Barral, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *op. cit.*, p. 926.

¹⁸⁸³ Brigitte Basdevant-Gaudemet, *La commission de décentralisation de 1870. Contribution à l'étude de la décentralisation en France au XIXe siècle*, Paris, P.U.F., 1973 (Préface de G.Sautel), p. 25.

¹⁸⁸⁴ *Supra* Partie I Titre II Chapitre 2.

¹⁸⁸⁵ *Supra* Partie I Titre II Chapitre 2.

les premiers statuts de la fonction publique, d'État ou communale. Les personnels des préfectures, auparavant rattachés aux départements, acquièrent, de manière logique, un statut de fonctionnaires d'État¹⁸⁸⁶. En ce sens, Vichy a porté, et mis en place, un projet régulateur de l'administration de l'État et des collectivités locales. Ce que supportent peut-être difficilement les acteurs politiques contemporains, c'est la dette envers Vichy, au sens des réglementations et des structures qui ont été élaborées à cette période et qui ont perduré sur les années et les régimes qui ont suivi. La Révolution nationale a accouché de réformes, portées en gestation depuis de nombreuses années, qui ont été validées à la Libération et plus tard. Cette même Révolution a imposé, dans l'organisation de l'État français, un renouveau dans les structures administratives du pays, et a également ébauché la genèse de la Constitution de la Ve République. Nonobstant la dérive autoritaire et raciste, la réforme de l'État engagée concrétisait d'une part des projets en stand-by depuis de nombreuses années et d'autre part, des réalisations porteuses d'organisations futures. Cette transmission dans la continuité montre la complexité du corpus juridique élaboré pendant la période 1940-1944. Cette thématique a été abordée récemment pour tenter de faire le partage et « *mettre en évidence les continuités et non plus seulement les ruptures* »¹⁸⁸⁷. Ce même auteur met en évidence le lignage juridico-politique entre la IIIe République et Vichy mais également entre Vichy et la IVe République : « *Le repérage des ruptures et des continuités peut s'effectuer à deux moments : en amont, entre la Troisième République et Vichy, ce qui conduit à s'interroger sur l'inspiration de la législation de Vichy, mais aussi en aval, entre Vichy et la République une fois rétablie, en examinant le sort qu'ont connu les lois de Vichy à la Libération et au-delà* »¹⁸⁸⁸.

Il y eut effectivement une rupture politique en juillet 1940 mais de nombreux exemples illustrent que le principe de continuité n'était pas étranger à la réglementation née sous Vichy. Cet état de fait est résumé comme suit par Jean-Pierre Le Crom : « *La principale question, désormais classique dans l'historiographie de Vichy, est celle des ruptures et des continuités* »¹⁸⁸⁹. Pour expliciter son propos, l'auteur distingue trois types de motivation pour la production réglementaire de cette période : « *les circonstances de la guerre et de l'occupation allemande ; - la volonté de rupture de Vichy avec la IIIe République ; - le souci a contrario, de la part de Vichy, de s'inscrire dans une certaine continuité avec la IIIe République, par l'adaptation ou le dépassement de certains dispositifs* »¹⁸⁹⁰.

La rupture n'induit toutefois pas l'absence totale de liens. L'héritage de Vichy existe. Il n'est que de lire la liste des lois, règles et références qui persistent dans le paysage

¹⁸⁸⁶ Voir *Supra* Partie II Titre I Chapitre 1.

¹⁸⁸⁷ Danièle Lochak, « Conclusions : L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui », *op. cit.*, p. 267.

¹⁸⁸⁸ *Ibid.*, p. 268.

¹⁸⁸⁹ Jean-Pierre Le Crom, « Droit de Vichy ou Droit sous Vichy ? Sur l'historiographie de la production du droit en France pendant la Deuxième Guerre mondiale », *op. cit.*, p. 10.

¹⁸⁹⁰ *Ibid.*

français. On peut citer pêle-mêle : la carte nationale d'identité obligatoire, la police nationale créée le 23 avril 1941, l'heure d'été (supprimée à la Libération et réinstaurée en 1976), la systématisation de la signalétique du code de la route, la fête des mères, l'accouchement sous X, le salaire minimum, devenu le SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance), la loi de non-assistance à personne en danger, le menu au restaurant proposant un plat du jour à prix fixe, la visite médicale à l'école, le sport au baccalauréat, la systématisation des appellations d'origine contrôlée, l'ordre des médecins, l'ordre des architectes, le ticket restaurant, les comités d'entreprises. Le général de Gaulle, pourtant premier opposant du régime de Vichy, admettra la cohérence et le bien-fondé de certaines réalisations : « *Si, dans le domaine financier et économique, ces technocrates [de Vichy] s'étaient conduits, malgré toutes les traverses, avec une incontestable habileté, d'autre part, les doctrines sociales de la "révolution nationale", organisation corporative, Charte du travail, privilèges de la famille, comportaient des idées qui n'étaient pas sans attrait* »¹⁸⁹¹. Reconnaître le bien-fondé de certaines réalisations de l'État français n'exclut évidemment pas la lucidité quant aux racines de ce régime. Dans un livre d'entretiens avec différents personnages étant intervenus à divers titres pendant cette période trouble de la Seconde guerre mondiale, Olivier Wieviorka rapporte un mot du général de Gaulle à Michel Debré : « *O. Wieviorka : A la nouvelle des résultats du référendum, en 1969, le Général vous a téléphoné et vous a déclaré : "Vous voyez, Debré, nous sommes parvenus à tout. Il n'y a qu'une chose que nous n'ayons pas réussi à vaincre, c'est l'esprit de Vichy"* »¹⁸⁹². Cette phrase, empreinte d'amertume, était le constat lucide d'un homme politique quelque peu désabusé quant aux persistance idéologiques d'un régime qu'il avait combattu. Ruptures et continuités, décidément...

¹⁸⁹¹ Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre, Le Salut : 1944-1946*, volume III, Plon, 1959, p. 117.

¹⁸⁹² Olivier Wieviorka, *Nous entrerons dans la carrière, de la Résistance à l'exercice du pouvoir*, op. cit., p. 134.

ANNEXES

Table des annexes

Annexe des documents cités.....pp. 425-439

- Annexe 1 : Déclaration des principes communautaires.....p.425
- Annexe 2 : Les principes de la Communauté.....p.428
- Annexe 3 : Arrêté préfectoral constitutif d'une délégation spéciale pour une mairie.....p.429
- Annexe 4 : Contrôle d'un agent communal au regard de la loi sur les sociétés secrètes...p.430
- Annexe 5 : Méthode de recensement des personnes de la communauté juive.....p.431
- Annexe 6 : Les modes d'intervention de la légion française des combattants.....p.436
- Annexe 7 : Les statuts des comités départementaux de la Libération.....p.438

Annexe : Historique de la législation.....pp. 440-457

ANNEXE DES DOCUMENTS CITÉS

ANNEXE

Déclaration des principes communautaires

I

«L'homme tient de la nature ses droits fondamentaux, mais ceux-ci ne lui sont garantis que par les communautés qui l'entourent : la famille qui l'élève, la profession qui le nourrit, la nation qui le protège. Seule la communauté assure à l'homme la sauvegarde de sa liberté. Elle le libère notamment de la tutelle de l'argent et le protège contre les abus de pouvoirs de l'État. La société capitaliste libérale est faite pour l'argent, la société collectiviste est faite pour l'État; seule la société communautaire est faite par l'homme et pour l'homme. Les groupements humains ou communautés auxquels l'homme appartient ont le devoir de lui assurer, chacun dans leur domaine, les conditions nécessaires à son épanouissement matériel et spirituel et, avant tout, le droit au Travail et à la Sécurité sociale, en vue de supprimer la condition prolétarienne. En retour, tout homme a le devoir de concourir à la réalisation du Bien commun des communautés au sein desquelles il vit. Les citoyens doivent à la Patrie leur travail, leurs ressources et leur vie même. La société communautaire a pour but d'assurer l'accomplissement des devoirs et le respect des droits des diverses communautés et de leurs membres en vue de réaliser le Bien commun. Le Bien commun dicte sa loi aux intérêts particuliers. Les libertés des personnes et des corps sociaux sont aussi étendues que le permettent ses exigences.

II

La propriété privée est un droit naturel reconnu à toute personne et à toute communauté. Mais l'exercice du droit de propriété est une fonction sociale et demeure subordonné à la réalisation du Bien commun. Le droit de propriété implique, normalement, la jouissance du bien et sa gestion. Dans certaines circonstances, la communauté peut restreindre ou enlever ce droit de gestion pour assurer la réalisation du Bien commun ou le respect d'autres droits supérieurs, notamment ceux du travail. Le droit de gestion doit être d'autant plus subordonné au bien commun que la propriété est plus étendue et que les répercussions de sa gestion intéressent un plus grand nombre d'individus.

III

L'argent ne saurait être oppresseur du travail et corrompeur des consciences. Il doit être mis au service du Bien commun. Le gain restera la récompense du labeur et du risque.

IV

Une communauté est un groupement humain dans lequel les efforts individuels et collectifs tendent à la fois au Bien personnel et au Bien commun de telle sorte que les biens et les tâches étant répartis en fonction des capacités et des besoins, les besoins spirituels et matériels de chacun soient harmonieusement satisfaits.

V

La société est une architecture de communautés pourvues d'une autonomie relative et possédant leur vie propre sous la protection et le contrôle de l'État. Les communautés essentielles sont : – la Famille, – l'Entreprise ou l'Exploitation, – la Corporation, – la Commune, – la Région, – la Nation et l'Empire.

VI

La communauté familiale est la première communauté naturelle. Elle est le fondement de toutes les autres communautés et les autres communautés ont l'obligation d'assurer son plein épanouissement. La famille a le devoir de donner aux enfants la formation morale et physique qui leur permettra de perpétuer la communauté nationale. Celle-ci, ainsi que les communautés professionnelles, doit assurer au chef de famille, en échange d'un travail normal, des conditions d'existence et d'habitat qui le mettent en mesure d'élever dignement ses enfants, sans priver le foyer de la présence constante de la mère, première éducatrice. La famille doit travailler, elle-même, au moyen des communautés de famille, à créer dans la communauté nationale le climat nécessaire à son existence. Les communautés de famille forment une des bases essentielles de la structure politique de l'État. Elles doivent pouvoir se faire entendre dans les communautés politiques, régionales et nationales.

VII

La communauté de travail (exploitation agricole, entreprises artisanale, industrielle, commerciale, professions libérales) a pour but de procurer les produits et services nécessaires à la satisfaction des besoins matériels et spirituels de la communauté nationale. La communauté de travail assure la légitime rémunération de l'effort fourni par tous ses membres. Elle n'existe et ne se développe que par l'activité solidaire des personnes qui la composent. Cette solidarité comporte la participation de tous les membres de l'entreprise à ses profits. Les membres de l'entreprise administrent, en outre, conjointement les œuvres communautaires au sein de l'entreprise ou du groupe d'entreprises. Nul ne peut demeurer chef d'entreprise s'il n'accomplit son devoir professionnel.

VIII

La corporation comprend les communautés de travail apparentées par la similitude des procédés de travail ou la destination des produits ou services. Au sein de la corporation, les chefs d'entreprise et les artisans, les membres des cadres, les agents de maîtrise, les employés et les ouvriers groupés dans leurs formations syndicales participent, sous la direction du chef de la corporation, au gouvernement de celle-ci et à l'administration des œuvres communautaires. La corporation a le même objet et les mêmes attributions lorsqu'elle groupe des personnes exerçant individuellement, dans le cadre de leur Ordre, une profession libérale.

IX

La commune et la région sont des communautés territoriales subordonnées qui réunissent les communautés familiales et professionnelles vivant solidairement dans leur ressort. La nation est la communauté complète unifiant dans le temps et dans l'espace les personnes et les communautés de la même patrie. L'unité intégrale, à la fois ethnique, géographique, spirituelle et politique est la condition la plus parfaite de l'existence et de la permanence de la communauté nationale.

X

L'Empire est une communauté dans laquelle des communautés filiales possédant une structure conforme à leurs conditions ethniques et à leur génie propre, sont historiquement unies à la communauté nationale. L'unité impériale fondée sur la réciprocité

des droits et des devoirs entre la métropole et les communautés d'outre-mer, doit assurer l'équilibre de l'Empire en biens essentiels, son épanouissement civilisateur et la continuité de la grandeur française.

XI

L'État est l'expression politique et juridique de la communauté nationale. Il est le détenteur de la souveraineté en exercice et, à ce titre, arbitre du Bien commun. Il a pour fins la sécurité, la prospérité et le bonheur de la nation. Il a pour mission d'assurer la permanence et l'épanouissement de la communauté nationale. Par le jeu de la loi et de la vie communautaire, il instaure la justice sociale. L'État assure la haute direction et le contrôle de toutes les activités nationales sans substituer son action à celle des communautés. Il doit être en mesure de briser toute féodalité et tous clans mettant en péril l'unité et l'indépendance de la Nation. La structure de l'État doit intégrer les communautés de base, reposer sur l'architecture des communautés essentielles qui forment le cadre national. Ainsi, les assemblées des responsables des dites communautés constitueront tout naturellement au sein de l'État, les grands corps représentatifs dont les conseils et l'influence doivent constamment entourer le gouvernement. Cette structure de l'État permet seul cet échange vital nécessaire entre la Nation et l'État. Elle permet, enfin, à l'homme d'influer personnellement et directement sur son destin, sur son état à travers les communautés intermédiaires qu'il anime. La structure de l'État doit être telle, également, que le réseau hiérarchique assure l'exacte application des directives du chef, que l'action prenne le pas sur la réglementation et le contrôle, que toute l'économie soit mise au service des dessins supérieurs de la Nation.

XII

Dans chaque communauté, l'autorité est exercée par le chef responsable, qui possède les pouvoirs de décision et d'exécution. Ni la naissance, ni la fortune ne confèrent le droit au commandement. La vraie hiérarchie est celle du talent et du mérite. Les chefs déficients ou indignes sont éliminés au profit de chefs véritables. Le chef de la communauté s'appuie sur des conseils représentatifs ou techniques placés à ses côtés pour l'assister; les conseils représentatifs sont, en principe, élus par les membres de la communauté.

XIII

Le pouvoir souverain légitime doit représenter le plus haut degré de conscience nationale. Il exprime l'autorité suprême de la Nation. Il a en charge le Bien commun et les destinées de la communauté. Il est exercé par le chef de l'État. Le chef de l'État appuie son autorité sur les conseils ou les organismes qui représentent auprès de lui la hiérarchie de toutes les communautés et les citoyens dans leurs communautés. Il est seul responsable devant la communauté nationale de l'accomplissement de la mission de l'État. Chacune des personnes agissant en vertu d'une délégation de la puissance publique est personnellement responsable de l'accomplissement de sa fonction devant le chef de l'État.

XIV

L'avènement d'un régime communautaire constitue la base la plus sûre du rapprochement des peuples.»

Les seize principes de la Communauté

I - L'homme tient de la nature ses droits fondamentaux, mais ils ne lui sont garantis que par les communautés qui l'entourent ; sa famille qui l'élève, la profession qui le nourrit, la nation qui le protège.

II - Reconnaître à l'homme des droits sans lui imposer des devoirs, c'est le corrompre. Lui imposer des devoirs sans lui reconnaître des droits, c'est l'avilir.

III - La liberté et la justice sont des conquêtes. Elles ne se maintiennent que par les vertus qui les ont engendrées : le travail et le courage, la discipline et l'obéissance aux lois.

IV - Les citoyens doivent travailler à rendre la société toujours meilleure. Ils ne doivent pas s'indigner qu'elle soit encore imparfaite.

V - L'esprit de revendication retarde les progrès que l'esprit de collaboration réalise.

VI - Tout citoyen qui cherche son bien propre hors de l'intérêt commun, va contre la raison et contre son intérêt même.

VII - Les citoyens doivent à la Patrie leur travail, leurs ressources et leur vie même. Aucune conviction politique, aucune préférence doctrinale ne les dispensent de ces obligations.

VIII - Toute communauté requiert un chef.

Tout chef, étant responsable, doit être honoré et servi. Il n'est pas digne d'être un chef dès qu'il devient oppresseur.

IX - L'État a pour fins la sécurité, le bonheur et la prospérité de la souveraineté de la Nation.

Il doit au criminel le châtement, à l'innocent la protection, à tous la souveraineté des lois.

Ces hauts devoirs définissent sa mission. Il ne l'accomplit qu'en exerçant l'autorité dans la justice.

X - L'État doit être indépendant et fort.

Aucun groupement ne peut être toléré, qui oppose les citoyens les uns aux autres, et tend à ruiner l'autorité de l'État.

Toute féodalité met en péril l'unité de la Nation. L'État se doit de la briser.

XI - L'État demande aux citoyens l'égalité des sacrifices : il leur assure en retour l'égalité des chances.

XII - L'École est le prolongement de la Famille. Elle doit faire comprendre à l'enfant les bienfaits de l'ordre humain qui l'encadre et le soutient. Elle doit le rendre sensible à la beauté, à la grandeur, à la continuité de la Patrie. Elle doit lui enseigner le respect des croyances morales et religieuses, en particulier de celles que la France professe depuis les origines de son existence nationale.

XIII - Ni la naissance ni la fortune ne confèrent le droit au commandement.

La vraie hiérarchie est celle du talent et du mérite.

XIV - L'économie d'un pays n'est saine que dans la mesure où la prospérité des entreprises privées concourt au bien général de la communauté.

XV - La fortune n'a pas seulement des droits ; elle a aussi des devoirs proportionnés aux pouvoirs qu'elle confère.

XVI - L'État délègue à ses fonctionnaires une part de son autorité et leur fait confiance pour l'exercer en son nom ; mais pour cette raison même, il punit leurs défaillances avec une sévérité exemplaire.

3291

ETAT FRANCAIS

PREFECTURE DE LOIR-ET-CHER

LE PREFET DE LOIR-ET-CHER
Chevalier de la Légion d'Honneur,

Vu la loi municipale du 5 Avril 1884,

Vu les articles 6 et 7 de la loi du 16 Novembre 1940
relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux
délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires
de mairie,

Vu la démission de M. BELLIN Auguste, adjoint faisant
fonctions de Maire de THESEE et la démission collective du Conseil
Municipal,

A R R Ê T E :

ARTICLE PREMIER - Il est institué dans la commune de THESEE
une délégation spéciale composée de :

Président : M. CAILLETON , percepteur retraité.

Membres : M.M. ALLION Raymond, propriétaire
BELLIN Auguste, courtier en vins
LEMANICIER Henri, cultivateur.

ARTICLE II - Le présent arrêté sera notifié aux intéressés et
une ampliation en sera affichée à la Mairie de THESEE.

ARTICLE III - M. le Secrétaire Général de Loir-et-Cher est
chargé de l'exécution du présent arrêté.

BLOIS, le 9 AVRIL 1941.



LE PREFET,

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'M. Cailleton', written over the printed text 'LE PREFET,'.

1939-1945, LA SECONDE GUERRE MONDIALE À CANNES

Contrôle systématique du personnel communal, cas d'une employée à l'Etat Civil, août 1941 (4H10)

MINISTÈRE
de

NOM *Verquoy* PRÉNOMS *Françoise Jeanne*

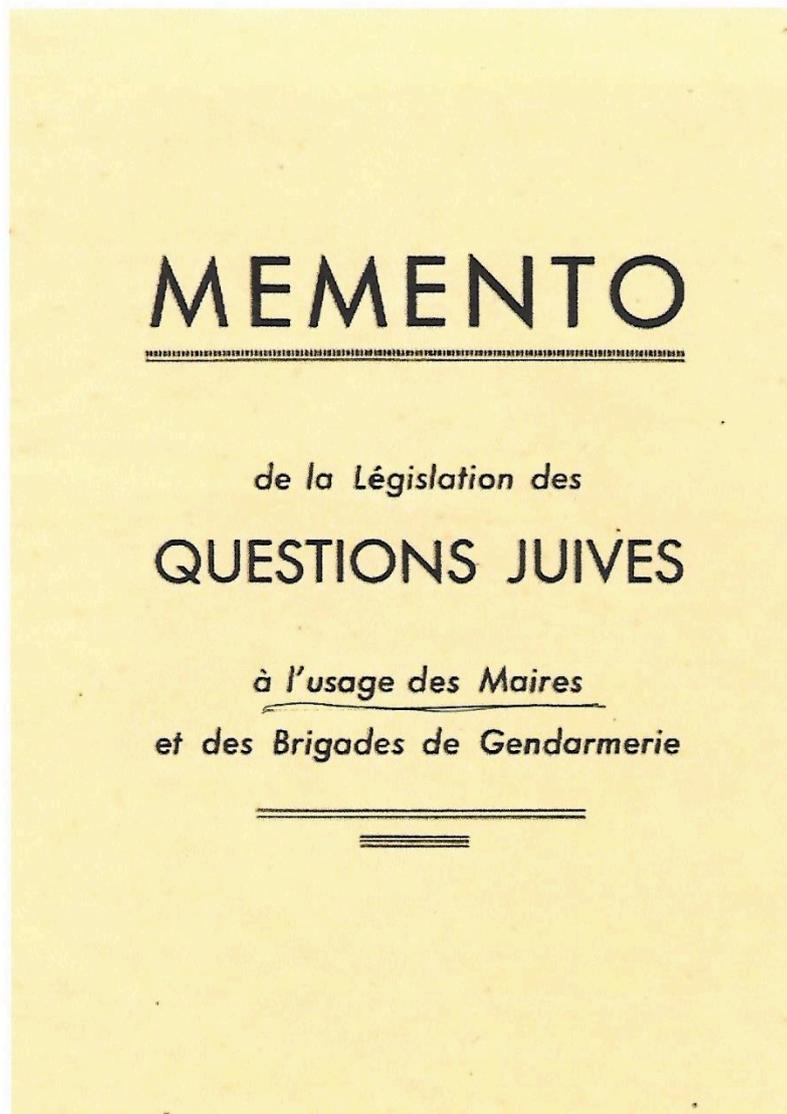
DIRECTION
Mairie de Cannes

SERVICE
Etat civil

Je, soussigné, déclare, sous la foi du serment, n'avoir jamais appartenu, à quelque titre que ce soit, à l'une des Sociétés suivantes : Grand Orient de France, Grande Loge de France, Grande Loge Nationale Indépendante, Ordre Mixte International du Droit Humain, Société Théosophique, Grand Prieuré des Gaules, à l'une quelconque des filiales desdites sociétés, ou à toute autre société visée par la loi du 13 août 1940, et m'engage sur l'honneur à ne jamais en faire partie, au cas où elles viendraient à se reconstituer directement ou non.

A *Cannes*, le *19 août* 1941.

Verquoy



Mémento de
la
législation
des
questions
juives,
couverture
de la
brochure

Sans date

Archives
départementales
de la Savoie
1362W 1

"Législation
des questions
juives à
l'usage des
Maires et des
Brigades de
Gendarmerie."

MEMENTO

de la Législation des Questions Juives
à l'usage des Maires et des Brigades de Gendarmerie

I. — COMMENT RECONNAITRE LA QUALITE DE JUIF
(Loi du 2 juin 1941, n° 2332, J.O. du 14 juin 1941, p. 2475 et suivantes)

1° EST JUIF :

Qui est avant le 20 juin 1940	Celui ou Celle :	Qui a
De religion, quelle qu'elle soit.		3 grands-parents de race juive ou de religion juive.
De religion juive, ou est sans religion (2).		2 grands-parents de race juive ou de religion juive.
De religion reconnue autre que la religion juive (1), mais marié à une (ou un) juive (ou juif) (3).		2 grands-parents de race juive ou de religion juive.
Le ménage dont chacun des époux appartient à une religion reconnue autre que la religion juive.		Pour chacun des époux, deux grands-parents de race ou de religion juive.

2° N'EST PAS JUIF : (4)

Qui est avant le 20 juin 1940	Celui ou Celle :	Qui a
De religion reconnue autre que la religion juive (1).		Aucun grand-parent juif.
De religion juive ou sans religion.		3 grands-parents aryens.
De religion reconnue autre que la religion juive et non marié à un juif.		2 grands-parents aryens.

(1) La non appartenance à la religion juive s'administre par la preuve (Certificat de Baptême), de l'adhésion à une religion reconnue par l'Etat avant la loi du 9-12-93, autre que la religion juive, à savoir : Catholicisme ou protestantisme.

(2) Le fait de ne pas avoir de religion fait presumer la religion juive.

(3) Marié à une personne ayant deux grands-parents juifs.

(4) Ne sont pas considérés comme Juifs au regard de la loi du 2 juin 1941, les « Karaites » qui forment une secte de Russes qui ont embrassé la religion Israélite mais qui ne sont pas de race juive. (Consulter les Directions Régionales de la S. E. C. qui détiennent la liste des membres de cette secte — note de renseignements n° 5).

Mémento de
la
législation
des
questions
juives,
extrait.

Sans date

Archives
départementales
de la Savoie
1362W 1

"Le fait de ne
pas avoir de
religion fait
presumer la
religion
juive."

bi Sauf exceptions motivées, aux immeubles et locaux servant à l'habitation personnelle, d'une façon permanente, des intéressés, de leurs ascendants et de leurs descendants, ni aux meubles meublants qui garnissent lesdits locaux. En cas de doute, demander l'avis de la Direction de la Section d'Enquête et de Contrôle.

ARTISANS : Seuls les artisans juifs possédant la nationalité française ne seront pas mis sous administration provisoire, sous réserve qu'ils travaillent eux-mêmes, assistés de leur famille et de 1 ou 2 ouvriers au maximum. (Instruction générale n° 15 S.E.C. du 15.12.42.) Les artisans juifs étrangers seront donc mis sous administration provisoire.

SANCTIONS

(Art. 24 de la loi 4845 du 17.11.41 modifiant la loi n° 3806 du 22.7.41)

« Tout Juif qui se sera soustrait ou qui aura tenté de se soustraire aux mesures prises en vertu de la présente loi, au moyen de déclarations mensongères ou de manœuvres frauduleuses, sera puni d'un emprisonnement de un à cinq ans, et d'une amende de 10.000 à 200.000 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement.

« Les mêmes peines seront encourues par toute personne, même non juive qui, soit en son nom, soit pour le compte d'une personne morale, se sera interposée pour éluder les dispositions de la présente loi. »

ARTISANS : Tout artisan juif qui aurait subi une condamnation pour propagande anti-gouvernementale, hausse illicite, marché noir ou fraudes diverses, perdra sa qualité d'artisan et sa radiation à la Chambre des Métiers de sa corporation sera demandée.

VII. — INTERDICTION POUR LES JUIFS DE SE GROUPER EN AMICALES, ASSOCIATIONS, SOCIÉTÉS

Toutes les associations juives ont été dissoutes, à l'exception des associations culturelles israélites légalement constituées. Elles sont intégrées dans l'U.G.I.F. (Union Générale des Israélites de France).

VIII. — UNION GÉNÉRALE DES ISRAËLITES DE FRANCE (U.G.I.F.)

Tous les Juifs habitant ou résidant en France, sont obligatoirement affiliés à l'U.G.I.F. qui a pour objet d'assurer la représentation des Juifs auprès des pouvoirs publics, notamment pour questions d'assistance, de prévoyance et de reclassement social.

Elle remplit les tâches qui lui sont confiées par le Gouvernement.

IX. — CHANGEMENT DE RESIDENCE DES JUIFS

Une circulaire ministérielle du 18 avril 1942 a institué un régime spécial de déclaration de changements de résidence auquel sont soumis les Français et les étrangers considérés comme Juifs par application de la loi du 2 juin 1941.

L'assujetti est personnellement tenu, pour tout changement de résidence impliquant un déplacement d'une durée dépassant 30 jours :

1° Au départ de la commune de son domicile : d'en faire la déclaration à la mairie ou au commissariat de police;

2° À l'arrivée dans la commune de destination : d'y signaler sa présence dans les quarante-huit heures;

3° Au départ de la commune de destination : d'en faire la déclaration à la mairie ou au commissariat de police, même si son séjour a été inférieur à trente jours;

4° Au retour dans la commune de son domicile : d'y signaler son arrivée dans les quarante-huit heures.

D'autres cas sont prévus pour les déplacements qui ne se révèlent qu'ultérieurement devoir dépasser trente jours ou pour des déplacements d'une durée totale supérieure à trente jours et entraînant des séjours successifs dans plusieurs communes.

Se reporter, pour ces divers cas, à la circulaire ministérielle précitée.

REMARQUE : Les enfants de moins de 16 ans doivent être déclarés par les soins de la personne qui en assume la garde.

SANCTIONS

Elles ne peuvent être qu'administratives.

Il appartient aux commissaires de police et aux maires, de signaler aux préfets dont ils relèvent les infractions qu'ils auront constatées, afin de mettre ceux-ci en mesure de prendre les décisions nécessaires.

Les sanctions à appliquer dans les conditions prévues par les circulaires en vigueur, sont : a) pour les étrangers, la réduction de la validité territoriale ou de la durée des titres de séjour, l'assignation à résidence, l'internement; b) pour les Français, l'assignation à résidence, l'internement.

X. — SEJOUR ET CIRCULATION DES JUIFS ETRANGERS

(Loi n° 879 du 9 novembre 1942, J.O. des 7 et 8 décembre 1942)

Tout étranger autorisé à séjourner en France, considéré comme Juif au regard de la loi du 2 juin, est astreint à résider sur le territoire de la commune où il a sa résidence habituelle et ne peut en sortir que s'il est porteur d'un titre de circulation régulier, sauf-conduit ou carte de circulation temporaire, délivré par les autorités de police.

Son application a fait l'objet de la circulaire n° 628 Pol. 13 de la Direction Générale de la police nationale du 12.12.42.

SANCTIONS (Article 2)

Les infractions à l'article 1^{er} sont punies d'un emprisonnement de un à six mois et amende de 200 à 10.000 francs, ou l'une de ces deux peines seulement. Les contrevenants pourront, en outre, faire l'objet de mesures d'internement administratif.

XI. — CHANGEMENT DE DOMICILE

La loi du 26 mai 1941, concernant les changements de domicile s'applique naturellement aux Juifs français ou étrangers.

Pour les Juifs français, l'art. 2 précise que :

« Tout Français qui change de domicile, même dans les limites d'une commune, doit le déclarer et indiquer sa nouvelle adresse avant

son départ à la mairie de son ancien domicile et, dans les huit jours de son arrivée, à celle de son nouvel établissement. »

En particulier, cet article permet de dresser un procès-verbal à l'encontre des Juifs français qui ont quitté clandestinement leur domicile en zone occupée pour venir s'établir en zone non occupée.

Pour les Juifs étrangers, l'art. 4 précise que :

« Tout étranger autorisé à séjourner en France, changeant de domicile même dans les limites d'une commune, doit faire connaître sa nouvelle adresse en faisant viser sa carte d'identité au départ et à l'arrivée au commissariat de police ou, à défaut, à la mairie. »

Les Juifs étrangers ayant franchi clandestinement la ligne de démarcation, doivent faire l'objet d'un procès-verbal, adressé dans les délais les plus rapides à la préfecture, une copie doit également être adressée à la Section d'Enquête et de Contrôle.

SANCTIONS

1^o FRANÇAIS : amende de 11 à 15 francs inclusivement (art. 478 du Code Pénal);

2^o ÉTRANGERS : amende 16 à 1.000 francs et possibilité d'internement.

XII. — PRESCRIPTIONS PARTICULIÈRES POUR LES DÉPARTEMENTS DE L'ALLIER ET DU PUY-DE-DÔME

La circulaire ministérielle du 29 mai 1942 a prescrit l'éloignement des Israélites des départements de l'Allier et du Puy-de-Dôme, et en particulier de Vichy et de Clermont-Ferrand.

Les Israélites ainsi éloignés ne doivent, en aucun cas, fixer leur nouvelle résidence dans une localité d'au de ces deux départements.

Cette indication est mentionnée sur l'ordre d'éloignement ou l'arrêt d'expulsion qui a été notifié aux intéressés.

Il y a donc lieu de signaler les personnes juives qui ne se seraient pas conformées à ces prescriptions.

XIII. — SANCTIONS ADMINISTRATIVES PRÉVUES A L'ENCONTRE DES JUIFS

(Par décrets ou circulaires)

1^o Internement (Juifs étrangers)

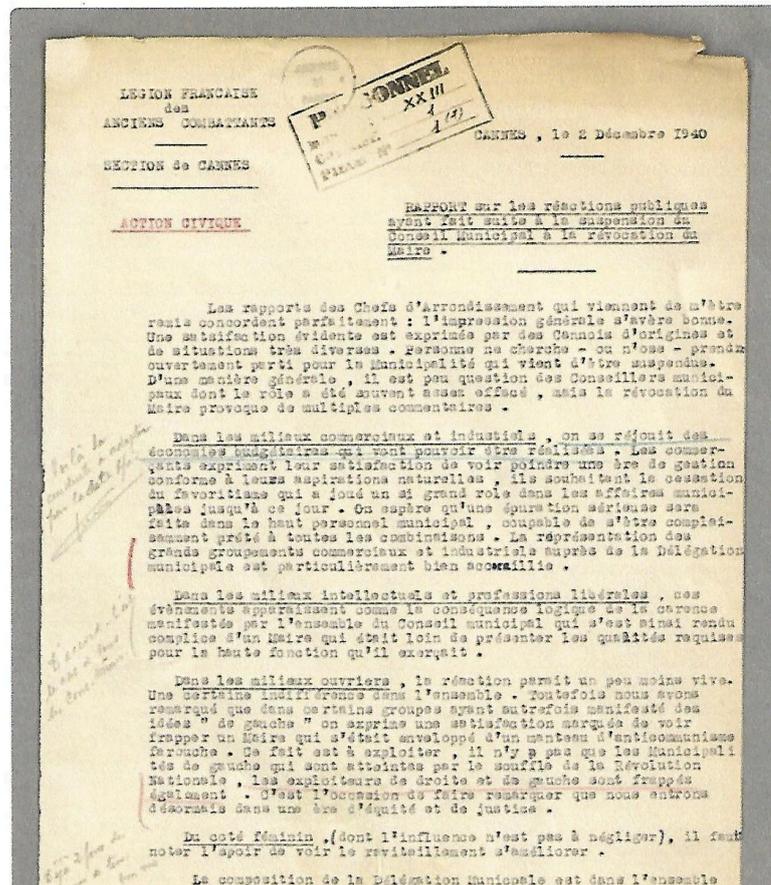
L'internement des Juifs étrangers dans un camp spécial est prévu par la circulaire n^o 183 Pol. 8 et 9 du 25.2.42; pour que cet internement soit prononcé, il faut :

1^o Que le Juif soit étranger;

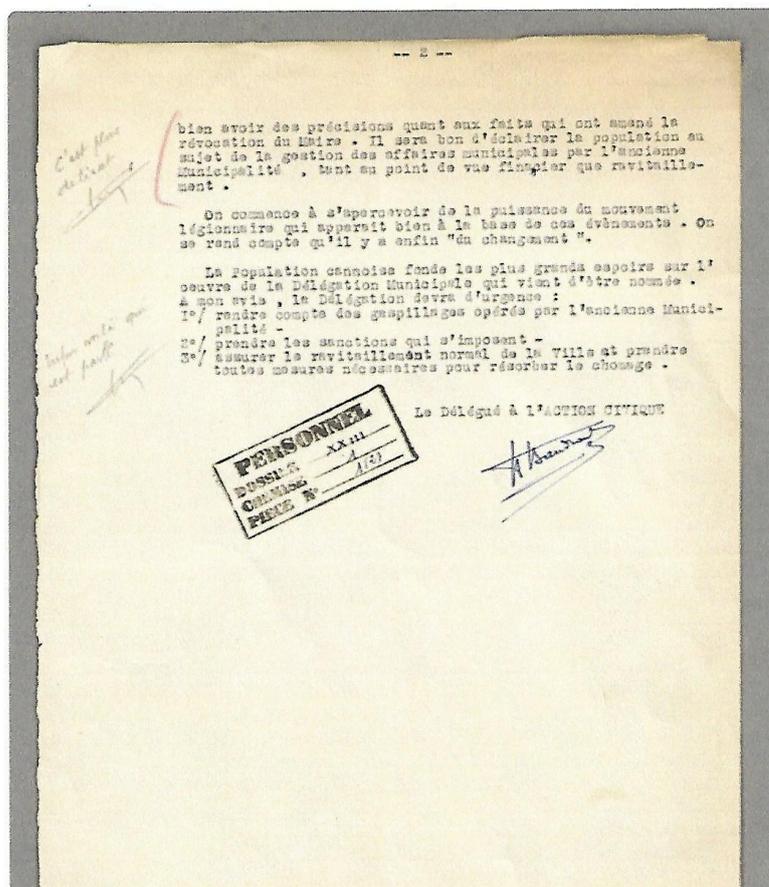
2^o Que la mesure soit prise par le préfet qui juge si le Juif est dangereux et en mesure de troubler l'ordre ou la sécurité publique, et s'il ne bénéficie plus de la protection effective de son pays;

1939-1945, LA SECONDE GUERRE MONDIALE À CANNES

Rapport sur les réactions à cette suspension du conseil, décembre 1940, 1 (1K63_0007)



Rapport sur les réactions à cette suspension du conseil, décembre 1940, 2 (1K63_0008)



Statuts des Comités Départementaux de la Libération

(adoptés par le Conseil National de la Résistance le 23 mars 1944)

(Extraits)

Un C.D.L est formé dans chaque département. Il unit pour l'action et dans l'action l'ensemble des forces résistantes du département. Il est composé des représentants des mouvements de Résistance, de ceux des grandes organisations ouvrières résistantes, des représentants des grandes tendances politiques locales ou des partis, et éventuellement, de personnalités locales, non engagées dans un mouvement ou un parti, mais dont l'attitude patriotique a été irréprochable.

Le nombre maximum de membres du C.D.L pour la période de la clandestinité est limité à dix, il pourra être porté à 18 dans la période suivant la Libération. Dans le cas où des vacances se produiraient, elles seraient comblées par voie de cooptation, les nouveaux délégués devant représenter les mêmes tendances que leurs prédécesseurs. La Commission des C.D.L sera informée des changements survenus.

Une dans son principe : rassembler les forces de la résistance, la mission des C.D.L se différencie selon le temps.

n Dans la période clandestine : coordonner l'action immédiate contre l'ennemi et ses complices, préparer l'insurrection nationale et la tâche des Pouvoirs publics pour le jour de la Libération.

n Dans la période insurrectionnelle : entraîner et coordonner l'action des patriotes pour la dislocation des forces allemandes et l'anéantissement des agents de l'ennemi. Faciliter l'établissement des nouveaux Pouvoirs publics et notamment des représentants du pouvoir central.

n Après l'installation des nouvelles autorités : être la représentation provisoire de la population du département auprès des autorités désignées par le pouvoir central et aider celles-ci dans leur tâche.

Dans la période clandestine, les C.D.L coordonnent l'action immédiate sous toutes les formes dans le combat quotidien contre les forces de l'ennemi, les appels à la population, les manifestations, l'aide aux réfractaires, les grèves et toutes les actions de masse, et forment dans ce but les commissions nécessaires.

Ils s'efforcent de créer à la base des organisations d'union patriotique reconnaissant le C.N.R, coordonnent l'action des comités locaux.

En liaison étroite avec l'Etat-Major local des F.F.I, ils préparent les mesures à prendre au jour du soulèvement afin de coordonner l'action militaire et le mouvement insurrectionnel et transmettent à l'état-major les directives nécessaires.

Pour faciliter les tâches des futurs pouvoirs publics, ils aident au noyautage des services publics, ils préparent les mesures immédiates nécessaires pour le remplacement des fonctionnaires indignes et étudient la mise en place des municipalités provisoires. Ils proposent les plans de ravitaillement pour le département et la solution des problèmes locaux de presse et d'information.

Lors de la période insurrectionnelle les C.D.L ont pour mission, au jour de la Libération de grouper dans la lutte pour l'effort final contre l'ennemi et ses complices l'ensemble des forces patriotiques du département, de rallier les patriotes non-organisés, d'entraîner dans la lutte toutes les énergies en coordonnant leur action. Ils sont chargés, si besoin est, de faciliter la mise en place des nouvelles autorités dont ils doivent appuyer l'action, arrêter les traîtres et les suspects, d'exécuter les plans de ravitaillement, de transports et de communication. Les C.D.L sont responsables de la protection des services publics lesquels sont placés sous leur sauvegarde.

Après l'installation des nouveaux pouvoirs publics, les C.D.L éventuellement élargis, sont chargés de représenter la population du département auprès du pouvoir central. Ils jouent auprès du préfet le rôle d'une Assemblée consultative provisoire. Les C.D.L peuvent alors désigner de nouveaux membres choisis parmi les personnes authentiquement résistantes, notamment les patriotes emprisonnés par l'ennemi et ses complices.

Les C.D.L fonctionnent dans le cadre des instructions arrêtées par le C.N.R et sous son autorité. Ils entretiennent des relations étroites avec les représentants locaux accrédités par le C.N.R.

Pour des raisons de sécurité et d'efficacité, la coordination de l'action immédiate et la préparation de la prise du pouvoir doivent être confiées à un noyau actif restreint qui peut constituer le bureau du C.D.L .Ce noyau actif assure les liaisons entre les membres du comité, entre le comité et les services nationaux, la distribution des tâches et des responsabilités entre les membres du C.D.L .

Le noyau actif des C.D.L doit être composé de manière à assurer la représentation des principaux mouvements et tendances qui composent le C.D.L . Dans la désignation de leur noyau actif, les C.D.L doivent s'inspirer essentiellement des nécessités de l'action et de la lutte. Ils doivent confier par priorité la direction de leur activité à des patriotes capables de commander à des troupes, dès maintenant engagées dans l'action.

Les C.D.L sont reconnus par le C.N.R et le CFLN dès lors que les principes énoncés précédemment sont respectés. Les dépenses des C.D.L font l'objet de demandes de crédits à la Commission de la Libération du C.N.R. Il ne peut exister qu'un C.D.L par département.

Les C.D.L doivent s'abstenir d'intervenir dans le fonctionnement et l'action locale des mouvements de résistance et des partis et vice-versa.

Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération (extraits).

Dans chaque département, il est institué , dès sa libération un Comité Départemental de Libération chargé d'assister le préfet. Il est composé d'un représentant de chaque organisation de Résistance, organisation syndicale et parti politique affiliés directement au C.N.R et existant dans le département.

Le C.D.L assiste le préfet en représentant auprès de lui l'opinion de tous les éléments de la Résistance. Il est obligatoirement consulté sur tous les remplacements des membres des municipalités et du Conseil Général .. Il cesse ses fonctions après la mise en place des conseils municipaux et des conseils généraux.

Annexe Historique de la législation

A-Textes antérieurs à la IIIe République

- Code noir de mars 1685, édit du Roi sur les esclaves des îles de l'Amérique, signé par Louis XIV, in *Codes noirs, de l'esclavage aux abolitions*, Dalloz, 2006, 150 p., pp. 37-58.
- Code noir de décembre 1723, édit du Roi sur les esclaves pour les îles de France et de Bourbon, signé par Louis XV, in *Codes noirs, de l'esclavage aux abolitions*, Dalloz, 2006, 150 p., pp. 59-65.
- Loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale, Sirey, 1831, II, pp. 107-111.
- Loi du 22 juin 1833 sur les conseils généraux de département et les conseils d'arrondissement.
- Loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, Recueil Duvergier, p. 227.
- Loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement.
- Circulaire du ministre de l'intérieur De Morny du 2 décembre 1851 adressée aux préfets.
- Loi du 7 juillet 1852 confiant au chef de l'État le choix des maires et de leurs adjoints dans les villes de plus de 3 000 habitants

B-IIIe République

- Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, *JO* du 29 août 1871, pp. 3041-3046.
- Loi Tréveneuc du 15 février 1872, *JO* du 23 février 1872, p. 1281.
- Loi du 28 mars 1882 tendant à attribuer aux conseils municipaux, dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, la nomination des maires et des adjoints, *JO* du 29 mars 1882, p. 1697.
- Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, *JO* du 6 avril 1884, pp. 1857-1868.
- Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats des communes, *JO* du 27 mars 1890, pp. 1689-1690.
- Loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905, *JO* du 23 avril 1905, pp. 2573-2667.
- Loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912, *JO* du 28 février 1912, pp. 1849-1932.
- Loi du 30 juillet 1913 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1913, *JO* du 31 juillet 1913, pp. 6773-6870.
- Loi du 23 octobre 1919 complétant l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 en vue de donner aux employés communaux des garanties de stabilité, *JO* du 26 octobre 1919, p. 11910.
- Décret du 9 mars 1926 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 2 février 1925 concernant les bureaux publics de placement, *JO* du 13 mars 1926, pp. 3226-3228.
- Décret-loi du 5 novembre 1926 relatif à la décentralisation et à la déconcentration administratives, *JO* du 7 novembre 1926, pp. 11889-11899.
- Décret du 30 décembre 1926 relatif à l'indemnité de déplacement et de séjour aux

conseillers généraux et aux conseillers d'arrondissement, *JO* du 31 décembre 1926, p. 13742.

-Loi du 10 avril 1929 portant à six ans la durée du mandat municipal, *JO* du 12 avril 1929, p. 4314.

-Loi du 12 mars 1930 modifiant l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 en vue de donner aux fonctionnaires, employés et ouvriers communaux des garanties de stabilité, *JO* du 18 mars 1930, p. 2923.

-Décret-loi du 5 novembre 1926 relatif à la décentralisation et à la déconcentration administratives, *JO* du 7 novembre 1926, pp. 11889-11899.

-Loi du 19 juillet 1934 sur l'accèsion des naturalisés à certaines fonctions, *JO* du 20 juillet 1934, p. 7347.

-Décret du 30 octobre 1935 organisant le contrôle de l'État sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'État, *JO* du 31 octobre 1935, p. 11706.

-Décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, *JO* du 31 octobre 1936, pp. 11360-11363.

-Loi du 31 décembre 1937 portant fixation du budget général de 1938, *JO* du 1^{er} janvier 1938, p. 10.

-Décret-loi du 2 mai 1938 sur la police des étrangers, *JO* du 3 mai 1938, p. 4967.

-Décret-loi du 24 mai 1938 tendant à la création d'un conseil supérieur des services industriels des communes et à la révision des contrats de concession communaux, *JO* du 25 mai 1938, pp. 5912-5913.

-Décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la situation et à la police des étrangers, *JO* du 13 novembre 1938, p. 12920.

-Décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la réorganisation administrative, *JO* du 13 novembre 1938, pp. 12888-12889.

-Décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à l'administration départementale et communale, *JO* du 13 novembre 1938, pp. 12924-12927.

-Décret du 10 décembre 1938 relatif à la limitation du recrutement des fonctionnaires, *JO* du 11 décembre 1938, pp. 13926-13927.

-Décret du 24 janvier 1939 relatif à la limitation du recrutement des fonctionnaires, *JO* du 26 janvier 1939, pp. 1292-1293.

-Décret du 20 mars 1939 relatif à la réorganisation administrative de la ville de Marseille, *JO* du 21 mars 1939, pp. 3671-3676.

-Décret du 21 avril 1939 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris et du département de la Seine, *JO* du 22 avril 1939, pp. 5226-5228.

-Décret du 13 juin 1939 relatif à l'organisation du contrôle des dépenses engagées et du contrôle de l'exécution des budgets pour la ville de Paris, le département de la Seine et leurs administrations annexes, *JO* du 25 juin 1939, pp. 7985-7988.

-Décret du 29 juillet 1939 relatif au statut du personnel du département de la Seine et de la ville de Paris, *JO* du 30 juillet 1939, pp. 9643-9644.

-Décret-loi du 1^{er} septembre 1939 relatif fixant la situation des personnels des administrations de l'État en temps de guerre, *JO* du 6 septembre 1939, pp. 11162-11164.

-Décret-loi du 26 septembre 1939 relatif aux pouvoirs de tutelle administrative sur les conseils municipaux et les maires en temps de guerre, *JO* du 27 septembre 1939, pp. 11770-11771.

- Décret-loi du 26 septembre 1939 portant dissolution des organisations communistes, *JO* du 27 septembre 1939, p. 11770.
- Décret-loi du 18 novembre 1939 suspendant pendant la durée des hostilités certaines des dispositions applicables aux personnels des collectivités publiques et des services concédés, *JO* du 19 novembre 1939, pp. 13218-13219.
- Décret-loi du 18 novembre 1939 relatif aux mesures à prendre à l'égard des individus dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique, *JO* du 19 novembre 1939, p. 13218.
- Décret-loi du 9 avril 1940 relatif aux sanctions administratives encourues par les fonctionnaires et agents des services publics ou concédés qui se livrent à une propagande de nature à nuire à la défense nationale, *JO* du 10 avril 1940, p. 2623.

- Convention d'armistice signée à Rethondes le 22 juin 1940 par le maréchal Keitel pour l'Allemagne et le général Huntziger pour la France.

C-Gouvernement de Vichy

1] Textes constitutionnels

- Loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, *JOEF* du 11 juillet 1940, p. 4513.
- Acte constitutionnel n°1 du 11 juillet 1940, abrogeant l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, *JOEF* du 12 juillet 1940, pp. 4517-4518.
- Acte constitutionnel n°2 du 11 juillet 1940 fixant les pouvoirs du chef de l'État français, *JOEF* du 12 juillet 1940, pp. 4517-4518.
- Acte constitutionnel n° 3 du 11 juillet 1940 prorogeant et ajournant les chambres, *JOEF* du 12 juillet 1940, pp. 4517-4518.
- Acte constitutionnel n°4 du 12 juillet 1940 relatif à la suppléance et à la succession du chef de l'État, *JOEF* du 13 juillet 1940, p. 4521.
- Acte constitutionnel n°5 du 30 juillet 1940 relatif à la Cour suprême de justice, *JOEF* du 31 juillet 1940, p. 4605.
- Acte constitutionnel n° 4 bis du 24 septembre 1940 relatif à la suppléance et à la succession du chef de l'État, *JOEF* du 25 septembre 1940, pp. 5153-5154.
- Acte constitutionnel n°6 du 1^{er} décembre 1940 relatif à la déchéance des parlementaires, *JOEF* du 4 décembre 1940, p. 5958.
- Acte constitutionnel n° 4 ter du 13 décembre 1940 relatif à la suppléance et à la succession du chef de l'État, *JOEF* du 14 décembre 1940, p. 6114.
- Acte constitutionnel n°7 du 27 janvier 1941 sur le serment au chef de l'État français et la responsabilité des secrétaires d'État et des hauts fonctionnaires, *JOEF* du 28 janvier 1941, pp. 449-450.
- Acte constitutionnel n° 4 quater du 10 février 1941 relatif à la suppléance et à la succession du chef de l'État. *JOEF* du 11 février 1941, p. 674.
- Acte constitutionnel n° 8 du 14 août 1941 relatif au serment de fidélité pour les militaires, *JOEF* du 16 août 1941, p. 3438.
- Acte constitutionnel n° 9 du 14 août 1941 relatif au serment de fidélité pour les magistrats, *JOEF* du 16 août 1941, p. 3438.
- Acte constitutionnel n°10 du 4 octobre 1941 : relatif à la prestation de serment pour

les fonctionnaires de tous ordres, *JOEF* du 5 octobre 1941, p. 4290.

-Acte constitutionnel n° 11 du 18 avril 1942 relatif aux fonctions de chef de gouvernement du 18 avril 1942, *JOEF* du 19 avril 1942, p. 1494.

-Acte constitutionnel n° 12 du 17 novembre 1942 : relatif au pouvoir législatif et exécutif du chef de gouvernement, *JOEF* du 19 novembre 1942, p. 3834.

-Acte constitutionnel n° 4 quinquies du 17 novembre 1942 relatif à la suppléance et à la succession du chef de l'État, *JOEF* du 19 novembre 1942, p. 3834.

-Acte constitutionnel n° 12 bis du 26 novembre 1942 relatif au pouvoir législatif du chef de gouvernement, *JOEF* du 27 novembre 1942, p. 3922.

-Acte constitutionnel n°4 sexties 11 novembre 1943 relatif à la succession du chef de l'État (ce texte ne sera pas publié au journal officiel, du fait de la censure de l'occupant allemand).

-Projet de constitution du 30 janvier 1944, dont les articles 38, 39 et 40 concernent les conseils municipaux, départementaux et provinciaux (ce texte ne sera pas publié au journal officiel, du fait de la censure de l'occupant allemand).

2] Lois, décrets-lois, décrets

Année 1940

-Loi du 12 juillet 1940 relative à la composition des cabinets ministériels, *JOEF* du 13 juillet 1940, p. 4522.

-Loi du 16 juillet 1940 relative à la procédure de déchéance de la qualité de Français, *JOEF* du 17 juillet 1940, pp. 4534-4535.

-Loi du 17 juillet 1940 réglementant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 18 juillet 1940, p. 4537.

-Loi du 17 juillet 1940 concernant les magistrats et les fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État relevés de leurs fonctions, *JOEF* du 18 juillet 1940, p. 4538.

-Décret du 21 juillet 1940 relatif à la ville de Marseille, *JOEF* du 31 juillet 1940, p. 4600.

-Loi du 22 juillet 1940 relative à la révision des naturalisations, *JOEF* du 23 juillet 1940, p. 4567.

-Loi du 29 juillet 1940 relative aux pouvoirs des préfets, *JOEF* du 30 juillet 1940, p. 4594.

-Loi du 13 août 1940 portant interdiction des associations secrètes, *JOEF* du 14 août 1940, pp. 4961-4962.

-Loi du 14 août 1940 concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 15 août 1940, p. 4701.

-Loi du 18 août 1940 modifiant l'article 24 de la loi du 10 août 1871, *JOEF* du 20 août 1940, p. 4743.

-Loi du 29 août 1940 portant création de la Légion française des combattants, *JOEF* du 30 août 1940, p. 4845.

-Loi du 30 août 1940 portant extension aux employés et agents des départements et des communes des dispositions de la loi du 17 juillet 1940 concernant l'accès aux

emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 1er septembre 1940, p. 4866.

-Loi du 16 septembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6075.

-Décret du 20 septembre 1940 suspendant le conseil municipal de Lyon et instituant une délégation spéciale, *JOEF* du 20 septembre 1940, p. 5105.

-Décret du 20 septembre 1940 suspendant le conseil municipal de Marseille et instituant une délégation spéciale, *JOEF* du 20 septembre 1940, p. 5106.

-Décret du 20 septembre 1940 suspendant le conseil municipal de Toulouse et instituant une délégation spéciale, *JOEF* du 20 septembre 1940, p. 5106.

-Décret du 20 septembre 1940 suspendant le conseil municipal de Vienne et instituant une délégation spéciale, *JOEF* du 20 septembre 1940, p. 5106.

-Décret du 20 septembre 1940 suspendant le conseil municipal de Montluçon et instituant une délégation spéciale, *JOEF* du 20 septembre 1940, p. 5106.

-Décret du 20 septembre 1940 suspendant le conseil municipal de Montbeugny et instituant une délégation spéciale, *JOEF* du 20 septembre 1940, p. 5106.

-Loi du 3 octobre 1940 portant statut des Juifs (article 2, alinéa 1), *JOEF* du 18 octobre 1940, p. 5323.

-Loi du 4 octobre 1940 sur les ressortissants étrangers de race juive, *JOEF* du 18 octobre 1940, p. 5324.

-Loi du 5 octobre 1940 complétant l'article 3 du décret du 26 septembre 1939 (pouvoirs de tutelle administrative sur les conseils municipaux et les maires en temps de guerre), *JOEF* du 6 octobre 1940, p. 5226.

-Loi du 5 octobre 1940 relative au rattachement à d'autres communes des portions de territoire de communes partagées par la ligne de démarcation entre la zone occupée et la zone non occupée, *JOEF* du 29 octobre 1940, p. 5463.

-Loi du 11 octobre 1940 relative au placement des travailleurs et à l'aide aux travailleurs sans emploi, *JOEF* du 27 octobre 1940, pp. 5445-5446.

-Loi du 11 octobre 1940 relative à l'utilisation des travailleurs sans emploi, *JOEF* du 29 octobre 1940, pp. 5461-5462.

-Loi du 11 octobre 1940 sur les cumuls d'emplois, *JOEF* du 27 octobre 1940, pp. 5446-5447.

-Loi du 11 octobre 1940 relative à l'attribution de prêts aux collectivités pour le financement des travaux entrepris pour lutter contre le chômage, *JOEF* du 29 octobre 1940, pp. 5462-5463.

-Loi du 11 octobre 1940 relative au travail féminin, *JOEF* du 27 octobre 1940, pp. 5547-5548.

-Loi du 12 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *JOEF* du 13 octobre 1940, p. 5274.

-Loi du 15 octobre 1940 relative aux associations professionnelles de fonctionnaires, *JOEF* du 5 novembre 1940, p. 5567.

-Loi du 15 octobre 1940 portant rattachement des services de la voirie départementale et vicinale à l'administration des ponts et chaussées, *JOEF* du 30 octobre 1940, p. 5471.

-Circulaire du 15 octobre 1940 de Marcel Peyrouton ; instructions aux préfets. Archives nationales. Haute Cour de justice. Volume 10 Haute Cour de justice. Rép. num. détaillé dact., par M.-Th. Chabord, 11 vol., 2420 p., Volume 10 : 3w/310-3w/334. Cote 186.

-Loi du 21 octobre 1940 mettant à la charge des départements le logement et les frais de bureau de l'inspecteur d'académie, *JOEF* du 15 novembre 1940, p. 5690.

- Loi du 31 octobre 1940 relative aux pouvoirs des préfets, *JOEF* du 1^{er} décembre 1940, p. 5914.
- Loi du 2 novembre 1940 portant création du cadre des fonctionnaires et agents des préfectures, *JOEF* du 3 novembre 1940, pp. 5539-5540.
- Loi du 2 novembre 1940 interdisant aux collectivités locales l'attribution d'indemnités aux fonctionnaires préfectoraux, *JOEF* du 3 novembre 1940, pp. 5539.
- Décret du 2 novembre 1940 relatives aux employés et agents des départements et des communes relevés de leurs fonctions, *JOEF* du 4 novembre 1940, p. 5554.
- Loi du 14 novembre 1940 relative à la démission d'office des conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux, *JOEF* du 1^{er} décembre 1940, p. 5914.
- Loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 12 décembre 1940, pp. 6074-6075.
- Loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie, *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6075.
- Circulaire du 16 novembre 1940 relative à l'application de la loi du 17 juillet 1940 concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 17 novembre 1940, p. 5702.
- Loi du 20 novembre 1940 prorogeant la loi du 30 août 1940 portant extension aux employés et agents des départements et des communes des dispositions de la loi du 17 juillet 1940, *JOEF* du 21 novembre 1940, pp. 5756.
- Loi du 28 novembre 1940 concernant l'étatisation de la police de Toulouse, *JOEF* du 2 décembre 1940, pp. 5929-5930.
- Loi du 29 novembre 1940 étendant aux auxiliaires temporaires de bureau et de service des administrations et établissements publics de l'État les dispositions de la loi du 17 juillet 1940, prorogée par la loi du 23 octobre 1940, *JOEF* du 4 décembre 1940, p. 5958.
- Loi du 22 décembre 1940 portant modification de dispositions financières intéressant les départements et les communes, *JOEF* du 25 décembre 1940, p. 6257.
- Loi du 23 décembre 1940 concernant les pouvoirs des préfets (concentration des pouvoirs administratifs entre les mains des préfets par rapport aux départements et aux collectivités locales), *JOEF* du 25 décembre 1940, pp. 6258-6259.
- Arrêté du 23 décembre 1940 relatif aux fonctionnaires relevés de leurs fonctions (reclassement), *JOEF* du 25 décembre 1940, p. 6259.
- Loi du 26 décembre 1940 portant régime provisoire pour l'administration de la ville de Paris et du département de la Seine, *JOEF* du 7 janvier 1941, p. 94.
- Décret du 26 décembre 1940 relatif à la voirie départementale et vicinale, *JOEF* du 23 janvier 1941, pp. 360-361.
- Décret du 26 décembre 1940 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 3 octobre 1940 sur le statut des Juifs, *JOEF* du 7 février 1941.
- Décret du 31 décembre 1940 relatif aux fonctionnaires et agents relevés de leurs fonctions, *JOEF* du 3 janvier 1941, p. 39.

Année 1941

- Loi du 6 janvier 1941 permettant aux communes de contribuer à certaines dépenses des institutions privées qui ont un but éducatif, *JOEF* du 29 janvier 1941, p. 458.
- Décret du 7 janvier 1941 relatif aux indemnités pour frais de représentation des fonctionnaires de l'administration préfectorale, *JOEF* du 11 janvier 1941, p. 150.
- Décret du 10 janvier 1941 relatif au logement des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et chefs de cabinet de préfet, *JOEF* du 11 janvier 1941, p. 150.
- Décret du 10 janvier 1941 relatif au transport par voiture automobile des préfets et des sous-préfets, *JOEF* du 11 janvier 1941, pp. 150-151.
- Loi du 20 janvier 1941 instituant la police d'État dans les communes de Vichy, Cusset et Bellerive, *JOEF* du 1^{er} février 1941, p. 507.
- Décret du 21 janvier 1941 relatif aux conditions de recrutement des secrétaires de mairie, *JOEF* du 24 janvier 1941, pp. 375-376.
- Loi du 22 janvier 1941 relative à la création d'un Conseil national, *JOEF* du 24 janvier 1941, p. 336.
- Décret du 23 janvier 1941 nommant les membres du Conseil national, *JOEF* du 24 janvier 1941, pp. 371-372.
- Loi du 25 janvier 1941 prorogeant la loi du 26 décembre 1940 portant régime provisoire du conseil général de la Seine et du conseil municipal de Paris, *JOEF* du 8 février 1941, p. 625.
- Loi du 30 janvier 1941 portant réforme des octrois, *JOEF* du 8 février 1941, pp. 620-621.
- Loi du 30 janvier 1941 relative au placement des travailleurs et à l'aide aux travailleurs sans emploi, *JOEF* du 13 février 1941, p. 715.
- Décret du 2 février 1941 relatif aux employés et agents des départements et des communes, *JOEF* du 6 février 1941, p. 581.
- Loi du 7 février 1941 portant dérogation à l'article 5 de la loi du 12 octobre 1940, relative à l'établissement des budgets départementaux, *JOEF* du 12 mars 1941, p. 1111.
- Décret du 12 février 1941 relatif au statut des Juifs, *JOEF* du 13 mars 1941, p. 1136.
- Loi du 16 février 1941 relative à l'exécution de travaux agricoles urgents ou d'intérêt général par les départements et les communes, *JOEF* du 9 avril 1941.
- Décret du 27 février 1941 relatif au statut des fonctionnaires et agents de préfecture, *JOEF* du 28 février 1941, pp. 948-949.
- Loi du 9 mars 1941 sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement, *JOEF* du 18 avril 1941, pp. 1658-1662.
- Loi du 9 mars 1941 modifiant la loi du 27 octobre 1940 sur la suspension des conseils généraux, *JOEF* du 12 mars 1941, pp. 1111-1112 (modifié par une loi parue au *JO* du 14 mars 1941, ajoutant les termes « aux colonies »).
- Loi du 11 mars 1941 complétant la loi du 13 août 1940 portant interdiction des sociétés secrètes, *JOEF* du 26 mars 1941, p. 1306.
- Décret du 12 mars 1941 relatif aux traitements des fonctionnaires et agents des préfectures, *JOEF* du 14 mars 1941, pp. 1144-1145.
- Loi du 21 mars 1941 portant prorogation des pouvoirs des conseils municipaux des communes de 2 000 habitants et au-dessous, *JOEF* du 5 avril 1941, p. 1462.
- Loi du 22 mars 1941 relative au Conseil national, *JOEF* du 24 mars 1941, p. 1290.
- Décret du 22 mars 1941 sur le fonctionnement du Conseil national, *JOEF* du 24 mars

1941, p. 1290.

-Loi du 29 mars 1941 tendant à proroger jusqu'au 30 septembre 1941 les dispositions de la loi du 17 juillet 1940, modifiées par la loi du 23 octobre 1940, *JOEF* du 31 mars 1941, pp. 1385-1386.

-Loi du 29 mars 1941 créant un commissariat général aux questions juives, *JOEF* du 31 mars 1941, p. 1386.

-Loi du 3 avril 1941 relative à l'accès aux emplois dans les administrations publiques, *JOEF* du 2 juin 1941, pp. 2289-2290.

-Décret du 5 avril 1941 relatif au remboursement des frais de représentation des maires et des frais de déplacement et de mission des maires, adjoints et conseillers municipaux, *JOEF* du 17 avril 1941, p. 1646.

-Loi du 9 avril 1941 prorogeant jusqu'au 30 septembre 1941 la période d'application de la loi du 30 août 1940 relative aux employés et agents des départements et des communes relevés de leurs fonctions, *JOEF* du 18 avril 1941, p. 1663.

-Loi du 10 avril 1941 prorogeant les pouvoirs des conseils municipaux des communes de plus de 2 000 habitants, *JOEF* du 9 mai 1941, p. 1970.

-Loi du 11 avril 1941 modifiant et complétant la loi du 3 octobre 1940 relative au statut des Juifs, *JOEF* du 30 avril 1941, p. 1846.

-Loi du 11 avril 1941 tendant à proroger jusqu'au 30 septembre 1941 les dispositions de la loi du 27 septembre 1940, modifiée par la loi du 14 novembre 1940, *JOEF* du 17 avril 1941, p. 1646.

-Loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux, *JOEF* du 22 avril 1941, pp. 1722-1723.

-Décret du 19 avril 1941 attribuant à certains préfets les pouvoirs des préfets régionaux et portant division du territoire pour l'exercice de ces pouvoirs, *JOEF* du 22 avril 1941, p. 1723.

-Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, *JOEF* du 6 mai 1941, pp. 1917-1918.

-Loi du 23 avril 1941 prorogeant les pouvoirs du conseil municipal de Paris et du conseil général de la Seine, *JOEF* du 1^{er} mai 1941, p. 1862.

-Décret du 26 avril 1941 modifiant l'article 2 du décret du 19 avril 1941 attribuant à certains préfets les pouvoirs des préfets régionaux, *JOEF* du 27 avril 1941, p. 1791.

-Loi du 29 avril 1941 prorogeant certaines dispositions de la loi du 26 décembre 1940 portant régime provisoire pour l'administration de la ville de Paris et du département de la Seine, *JOEF* du 1^{er} mai 1941, p. 1862.

-Décret du 13 mai 1941 relatif à l'attribution des préfets régionaux en matière de police, *JOEF* du 14 mai 1941, pp. 2035-2036.

-Loi du 20 mai 1941 complétant l'article 1^{er} de la loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux, *JOEF* du 11 juin 1941, p. 2422.

-Loi du 30 mai 1941 relative au régime administratif de la ville de Lyon, *JOEF* du 1^{er} juin 1941, pp. 2274-2275.

-Loi du 30 mai 1941 relative aux fonctions administratives exercées par les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement, *JOEF* du 26 juin 1941, p. 2690.

-Loi du 2 juin 1941 remplaçant la loi du 3 octobre 1940 portant statut des Juifs (article 2, alinéa 1 ; article 7, alinéa 3), *JOEF* du 14 juin 1941, pp. 2475-2476.

-Loi du 2 juin 1941 prescrivant le recensement des Juifs, *JOEF* du 14 juin 1941, p. 2476.

-Décret du 3 juin 1941 relatif au statut des fonctionnaires et agents de la police

nationale, *JOEF* du 4 juin 1941, pp. 2308-2314.

-Loi du 28 juin 1941 portant modification des articles 4 et 7 de la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie, *JOEF* du 19 juillet 1941, pp. 3030-3031.

-Décret du 30 juin 1941 attribuant à certains préfets les pouvoirs des préfets régionaux et portant division du territoire pour l'exercice de ces pouvoirs, *JOEF* du 1^{er} juillet 1941, p. 2764.

-Loi du 3 juillet 1941 portant réforme du régime des retraites des employés et agents des départements, communes, établissements publics et service concédés, affermés ou en régie dépendant de ces collectivités, *JOEF* du 8 juillet 1941, p. 2855.

-Loi du 9 juillet 1941 prorogeant les dispositions de la loi du 8 janvier 1941 relative aux octrois de Paris et de la région parisienne, *JOEF* du 3 août 1941, p. 3238.

-Loi du 13 juillet 1941 portant prolongation du délai prévu par la loi du 2 juin 1941 prescrivant le recensement des Juifs, *JOEF* du 14 juillet 1941, p. 2946.

-Décret du 18 juillet 1941 portant institution des préfets délégués, *JOEF* du 10 août 1941, p. 3343.

-Décret du 28 juillet 1941 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 5 de la loi du 2 juin 1941 remplaçant celle du 3 octobre 1940 portant statut des Juifs, *JOEF* du 1^{er} août 1941, p. 3211.

-Loi du 2 août 1941 relative aux nominations des maires et adjoints pour chacun des vingt arrondissements de Paris, *JOEF* du 2 octobre 1941, p. 4242.

-Loi du 9 août 1941 relative aux indemnités accordées aux membres du conseil municipal de Paris et de la commission administrative de la Seine, aux maires et adjoints des arrondissements de Paris, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5428.

-Loi du 11 août 1941 portant création d'un corps de commissaires du pouvoir, *JOEF* du 12 août 1941, p. 3365.

-Loi du 11 août 1941 fixant les pouvoirs du préfet régional (permettant aux préfets régionaux de suspendre tout agent public en poste dans leur circonscription ; dispositif concernant les francs-maçons), *JOEF* du 12 août 1941, p. 3365.

-Loi du 11 août 1941 sur les sociétés secrètes, *JOEF* du 12 août 1941, pp. 3365-3366.

-Loi du 11 août 1941 relative à l'indemnité parlementaire, *JOEF* du 12 août 1941, p. 3366.

-Loi du 11 août 1941 instituant la police d'État à Cherbourg et dans les communes de l'agglomération cherbourgeoise, *JOEF* du 14 septembre 1941, p. 3930.

-Loi du 14 août 1941 réprimant l'activité communiste ou anarchiste, *JOEF* du 16 août 1941, p. 3438.

-Décret du 14 août 1941 pris pour l'application de l'article 1^{er} de l'acte constitutionnel n°7 du 27 janvier 1941, *JOEF* du 16 août 1941, p. 3450.

-Loi du 25 août 1941 relative aux attributions et pouvoirs des préfets régionaux en matière économique, *JOEF* du 26 août 1941, p. 3599.

-Loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, pp. 4211-4218.

-Rapport au Maréchal de France, chef de l'État français, sur le statut des fonctionnaires, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, p. 4210.

-Loi du 14 septembre 1941 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'Etat, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, p. 4218.

- Loi du 14 septembre 1941 portant extension de l'article 22 et du titre VIII de la loi du 14 septembre 1941 aux fonctionnaires des collectivités locales et aux agents et ouvriers des administrations publiques, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, p. 4219.
- Loi du 16 septembre 1941 portant création d'agents administratifs cantonaux, *JOEF* du 7 octobre 1941, p. 4306.
- Décret du 26 septembre 1941 modifiant l'article 3 du décret du 9 février 1941 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 15 octobre 1940 relative aux associations professionnelles de fonctionnaires, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, p. 4220.
- Décret du 26 septembre 1941 portant approbation de modèles types de statuts pour les associations et unions d'associations professionnelles de fonctionnaires, *JOEF* du 1^{er} octobre 1941, p. 4221.
- Loi du 16 octobre 1941 relative à l'organisation administrative de la ville de Paris et du département de la Seine, *JOEF* du 18 décembre 1941, pp. 5246-5248.
- Loi du 2 novembre 1941 autorisant les départements à subventionner les établissements d'enseignement privé, *JOEF* du 9 novembre 1941, pp. 4850-4851.
- Loi du 8 novembre 1941 relative à la responsabilité civile des communes, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5428.
- Loi du 10 novembre 1941 sur les sociétés secrètes, *JOEF* du 13 novembre 1941, pp. 4891-4892.
- Loi du 13 novembre 1941 modifiant l'article 5 de la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, *JOEF* du 28 novembre 1941, p. 3114.
- Loi du 19 novembre 1941 prorogeant les dispositions de la loi du 8 janvier 1941 relative aux octrois de Paris et de la région parisienne, *JOEF* du 20 novembre 1941, pp. 4981-4982.
- Loi du 8 décembre 1941 relatif au régime administratif de la ville de Marseille, *JOEF* du 16 décembre 1941, pp. 5398-5400.
- Loi du 9 décembre 1941 portant étatisation de la police dans l'agglomération bordelaise, *JOEF* du 10 décembre 1941, pp. 5326-5327.
- Arrêté du 16 décembre 1941 portant attributions des membres des bureaux du conseil municipal de Paris et de la commission administrative de la Seine, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5429.
- Arrêté du 16 décembre 1941 relatif à la composition du conseil municipal de Paris, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5429.
- Arrêté du 16 décembre 1941 relatif à la composition du bureau du conseil municipal de Paris, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5430.
- Arrêté du 16 décembre 1941 relatif à la composition de la commission administrative de la Seine, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5430.
- Arrêté du 16 décembre 1941 relatif à la composition du bureau de la commission administrative de la Seine, *JOEF* du 18 décembre 1941, p. 5431.
- Loi du 17 décembre 1941 modifiant l'article 2 de la loi du 2 juin 1941 relative au statut des Juifs, *JOEF* du 19 décembre 1941, p. 5442.
- Loi du 21 décembre 1941 relative aux hôpitaux et hospices civils, *JOEF* du 30 décembre 1941, pp. 5574-5577.

Année 1942

- Loi du 15 janvier 1942 fixant les conditions d'attribution des indemnités aux maires, adjoints et conseillers municipaux, *JOEF* du 22 janvier 1942, p. 310.
- Loi du 28 février 1942 portant simplification et coordination de l'administration départementale et municipale, *JOEF* du 11 avril 1942, pp. 1366-1368.
- Loi du 1^{er} avril 1942 relative aux indemnités allouées aux membres du conseil municipal de Paris, aux membres de la commission administrative de la Seine, aux maires et adjoints des arrondissements de Paris, *JOEF* du 22 avril 1942, p. 1534.
- Décret du 6 avril 1942 relatif aux associations professionnelles de fonctionnaires relevant du secrétariat d'État à l'intérieur, *JOEF* du 22 avril 1942, p. 1536.
- loi du 10 avril 1942 étendant à diverses catégories de fonctionnaires l'obligation de prêter serment de fidélité au chef de l'Etat, *JOEF* du 17 avril 1942, p. 1447.
- Loi du 29 mai 1942 fixant les conditions d'attribution des indemnités aux maires, adjoints et conseillers municipaux, *JOEF* du 3 juillet 1942, p. 2306.
- Décret du 26 juin 1942 modifiant ou prorogeant certaines dispositions du décret du 27 février 1942 relatif au statut des fonctionnaires et agents des préfectures, *JOEF* du 2 juillet 1942, p. 2298.
- Loi du 7 août 1942 portant institution de conseils départementaux, *JOEF* du 27 août 1942, p. 2922.
- Loi du 25 août 1942 concernant l'administration intérieure de la gestion financière du Sénat et de la Chambre des députés, *JOEF* du 26 août 1942, p. 2906.
- Loi du 4 septembre 1942 relative à l'utilisation et à l'orientation de la main-d'œuvre, *JOEF* du 13 septembre 1942, p. 3122.
- Loi du 12 septembre 1942 relative au travail féminin, *JOEF* du 4 novembre 1942, pp. 3665-3666.
- Loi du 9 novembre 1942 relative au séjour et à la circulation des Juifs étrangers, *JOEF* du 7-8 décembre 1942, p. 4026.
- Loi du 12 décembre 1942 relative aux commissaires du pouvoir, *JOEF* du 20 décembre 1942, p. 4162.
- décret du 14 décembre 1942 portant extension des attributions des préfets régionaux en matière de police, *JOEF* du 20 décembre 1942, p. 4162.
- Loi du 28 décembre 1942 portant dissolution de l'association dite Légion tricolore, *JOEF* du 17 janvier 1943, p. 146.
- Loi du 30 décembre 1942 portant que les dispositions de la loi du 19 avril 1941 prorogeant les délais de procédure devant le conseil d'État, la cour de cassation et le tribunal des conflits ne sont pas applicables aux pourvois formés contre les nominations des maires, des adjoints et des conseillers municipaux dans les territoires relevant du secrétariat d'État aux colonies, *JOEF* du 28 février 1943, pp. 577-578.

Année 1943

- Loi du 16 février 1943 portant institution du service du travail obligatoire, *JOEF* du 17 février 1943, p. 461.
- Décret du 16 février 1943 pris pour l'application de la loi du 16 février 1943 portant institution du service du travail obligatoire, *JOEF* du 17 février 1943, p. 462.
- Loi du 19 février 1943 portant création du Conseil national, *JOEF* du 20 février 1943, pp. 499-500.
- Loi du 24 février 1943 portant création du commissariat général au service obligatoire du travail, *JOEF* du 25 février 1943, p. 546.
- Loi du 30 avril 1943 prorogeant les dispositions de la loi du 16 octobre 1941, modifiée par celle du 11 janvier 1943, relative à l'organisation de la ville de Paris et du département de la Seine, *JOEF* du 12 mai 1943, p. 1309.
- Arrêté du 30 avril 1943 fixant la composition du conseil municipal de Paris, *JOEF* du 12 mai 1943, p. 1312.
- Arrêté du 30 avril 1943 fixant la composition du bureau du conseil municipal de Paris, *JOEF* du 12 mai 1943, p. 1312.
- Arrêté du 30 avril 1943 fixant la composition du conseil départemental de la Seine, *JOEF* du 12 mai 1943, p. 1313.
- Arrêté du 30 avril 1943 fixant la composition du bureau du conseil départemental de la Seine, *JOEF* du 12 mai 1943, p. 1313.
- Loi du 2 juillet 1943 portant suppression de l'octroi de la Ville de Paris et de l'octroi intercommunal de la région parisienne, *JOEF* du 3 juillet 1943, pp. 1793-1794.
- Loi du 9 septembre 1943 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de la commune, *JOEF* des 13-14 septembre 1943, pp. 2414-2415.
- Décret du 9 septembre 1943 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 5 de la loi n° 515 du 9 septembre 1943 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de la commune, *JOEF* des 13-14 septembre 1943, pp. 2415-2419.
- Loi du 21 septembre 1943 modifiant l'article 6 de la loi du 21 décembre 1941 relative aux hôpitaux et hospices, *JOEF* du 6 novembre 1943, p. 2858.
- Loi du 4 octobre 1943 portant modification de l'article 5 de la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure modifiée par la loi du 13 novembre 1941, *JOEF* du 17 octobre 1943, p. 2690.
- Loi du 5 novembre 1943 relative à la désignation des membres des commissions syndicales de sections des communes, *JOEF* du 7 novembre 1943, p. 2867.

Année 1944

- loi du 10 janvier 1944 relative à l'étatisation de la police dans la région de Lille, *JOEF* des 13 et 14 mars 1944, pp. 761-762.
- Loi du 1^{er} février 1944 réprimant les actes contre l'exécution des lois ou contre les ordres du Gouvernement commis par des fonctionnaires, *JOEF* du 2 février 1944, p. 359.

- Loi du 23 février 1944 complétant et modifiant la réglementation générale sur la défense passive, *JOEF* du 24 février 1944, pp. 577-578.
- Décret du 7 mars 1944 portant règlement d'administration publique concernant les conditions d'organisation et de fonctionnement du service départemental d'information et du centre de documentation et de renseignements institués par la loi du 28 février 1942, *JOEF* du 6 mai 1944, p. 1238.
- Loi du 7 avril 1944 complétant la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, *JOEF* du 12 avril 1944, pp. 1049-1050.
- Arrêté du 25 avril 1944 portant composition du conseil municipal de Paris et du conseil départemental de la Seine, *JOEF* du 6 mai 1944, p. 1238.
- Arrêté du 25 avril 1944 portant prorogation de la composition des bureaux du conseil municipal de Paris et du conseil départemental de la Seine, *JO* du 6 mai 1944, p. 1238.
- Loi du 15 juin 1944 instituant les tribunaux du maintien de l'ordre, *JOEF* du 16 juin 1944, pp. 1523-1524.
- Loi du 15 juin 1944 complétant la loi du 1^{er} février 1944 réprimant les actes contre l'exécution des lois ou contre les ordres du gouvernement commis par les fonctionnaires, *JOEF* du 16 juin 1944, p. 1524.

Textes relatifs à l'Algérie et aux colonies pendant la période du régime de Vichy

- Loi du 28 août 1940 sur les conseils généraux des Antilles et de la Réunion, *JOEF* du 29 août 1940, pp. 4827-4828.
- Décret du 5 septembre 1940 portant extension et adaptation à l'Algérie de la loi du 17 juillet 1940, complétée par la loi du 30 août 1940, concernant les magistrats, les fonctionnaires, les agents civils et militaires de l'Etat et l'ensemble des personnels appartenant à une administration, un établissement ou un service public des départements et des communes, *JOEF* du 6 septembre 1940, p. 4907.
- Loi du 13 septembre 1940 relative à l'accès aux emplois dans les administrations publiques des territoires relevant du ministère des colonies, *JOEF* du 15 septembre 1940, p. 5006.
- Loi du 27 septembre 1940 concernant les fonctionnaires et agents civils des colonies, ceux des communes, établissements publics et services concédés aux colonies, ainsi que les officiers publics et ministériels des mêmes territoires, relevés de leurs fonctions, *JOEF* du 1^{er} octobre 1940, pp. 5197-5198.
- Décret du 22 octobre 1940 suspendant en Indochine les sessions des corps élus autres que les chambres consulaires, *JOEF* du 25 octobre 1940, p. 5428.
- Décret du 26 octobre 1940 concernant les fonctionnaires et agents civils des communes, établissements publics, services concédés, officiers publics et ministériels des colonies, relevés de leurs fonctions, *JOEF* du 2 novembre 1940, p. 5535.
- Loi du 27 octobre 1940 portant suspension des conseils généraux des colonies, *JOEF* du 30 octobre 1940, p. 5470.
- Loi du 14 novembre 1940 modifiant la loi du 27 septembre 1940 concernant les fonctionnaires et agents civils des territoires dépendant du Secrétariat d'État aux colonies, relevés de leurs fonctions, *JOEF* du 17 novembre 1940, pp. 5701-5702.
- Décret du 30 novembre 1940 prorogeant jusqu'au 31 mars 1941 le décret d'application

à l'Algérie des lois des 17 juillet et 30 août 1940, *JOEF* du 1er décembre 1940, p. 5914.

-Loi du 8 décembre 1940 relative à la démission d'office des conseillers généraux et conseillers municipaux dans les territoires relevant du secrétariat d'État aux colonies, *JOEF* du 12 décembre 1940, p. 6075.

-Décret du 11 décembre 1940 relatif à la démission d'office des membres des corps élus des colonies, *JOEF* du 13 décembre 1940, p. 6099.

-Arrêté du 31 décembre 1940 fixant les conditions dans lesquelles peuvent être reclassés les fonctionnaires coloniaux relevés de leurs fonctions, *JOEF* du 8 janvier 1941, pp. 110-111.

-Loi du 20 janvier 1941 relative à l'administration municipale aux Antilles et à la Réunion, *JOEF* du 22 janvier 1941, pp. 318-319.

-Décret du 27 janvier 1941 étendant à l'Algérie la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 29 janvier 1941, p. 459.

Extension de la loi du 16/11/1940 portant réorganisation des corps municipaux, sous réserve de la modification des articles 2 et 3 (composition du conseil municipal), de l'article 4 (modalités de nomination du maire), article 6 (modalités de nomination des adjoints), article 9 (frais de mission), de l'article 10 (composition du conseil municipal en Algérie), de l'article 12 (nomination des membres du conseil municipal) de ladite loi.

-Décret du 2 février 1941 relatif à l'étatisation de polices municipales (Algérie), *JOEF* du 8 février 1941, pp. 626-627.

-Loi du 9 février 1941 relative à la nomination des membres des communes mixtes et des djemâas des douars en Algérie, *JOEF* du 14 février 1941, pp. 730-731.

-Décret du 14 février 1941 relatif au travail féminin (Algérie), *JOEF* du 17 février 1941, p. 775.

-Loi du 10 mars 1941 rendant applicable à l'Algérie, aux colonies, à la Tunisie, au Maroc, à la Syrie et au Liban la loi du 29 août 1940 portant création de la légion française des combattants, *JOEF* du 19 mars 1941, p. 1222.

-Décret du 31 mars 1941 prorogeant jusqu'au 30 septembre 1941 le délai pendant lequel pourront être relevés de leurs fonctions les personnels visés aux articles 1^{er} et 2 du décret du 5 septembre 1940, étendant à l'Algérie les lois des 17 juillet et 30 août 1940, *JOEF* du 18 avril 1941, pp. 1663-1664.

-Décret du 18 avril 1941 portant extension à l'Algérie de la loi du 16 novembre 1940 relative au pouvoir de substitution de l'autorité supérieure, aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairie, *JOEF* du 27 avril 1941, p. 1793.

-Loi du 24 avril 1941 étendant aux territoires relevant du secrétariat d'Etat aux colonies les dispositions de la loi du 11 mars 1941 relative à l'interdiction des associations secrètes, *JOEF* du 27 avril 1941, p. 1790.

-Décret du 27 avril 1941 relatif à la nomination du corps municipal dans les villes de Saïgon, Hanoï et Haïphong, *JOEF* du 1^{er} mai 1941, p. 1876.

-Décret du 29 mai 1941 rendant applicables à l'Algérie les dispositions des articles 3 et 4 de la loi du 22 décembre 1940 portant modification du régime financier des départements et des communes, *JOEF* du 4 juin 1941, p. 2308.

-Décret du 17 juillet 1941 étendant à l'Algérie la loi du 30 mai 1941 relatives aux fonctions exercées par les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement, *JOEF* du 22 juillet 1941, p. 3078.

-Loi du 30 juillet 1941 relative aux fonctions administratives exercées par les conseillers généraux des colonies, *JOEF* du 2 août 1941, p. 3226.

- Décret du 6 août 1941 portant extension à l'Algérie de la loi du 15 octobre 1940 relative aux associations professionnelles de fonctionnaires, *JOEF* du 14 août 1941, p. 3401.
- Décret du 6 août 1941 étendant à l'Algérie le règlement d'administration publique du 9 février 1941 relatif à l'application de la loi du 15 octobre 1940 sur les associations professionnelles de fonctionnaires, *JOEF* du 14 août 1941, p. 3401.
- Loi du 31 août 1941 relative aux fonctions administratives exercées par les conseillers généraux des colonies, *JOEF* du 5 septembre 1941, p. 3762.
- Décret du 13 septembre 1941 rendant applicable à l'Algérie la loi du 4 août 1941 qui a modifié la loi du 11 octobre 1940 sur le travail féminin, *JOEF* du 20 septembre 1941, p. 4017.
- Décret du 13 septembre 1941 étendant aux fonctionnaires tributaires de la caisse de retraite de l'Algérie certaines dispositions de la loi du 3 avril 1941 modifiant ou complétant notamment la loi du 3 octobre 1940 portant statut des Juifs, *JOEF* du 21 septembre 1941, pp. 4049-4050.
- Arrêtés du 19 septembre 1941 maintenant dans leurs fonctions de membres des commissions administratives de la Martinique et de la Guyane certains conseillers généraux, *JOEF* du 23 septembre 1941, pp. 4089-4090.
- Arrêté du 22 septembre 1941 portant relèvement de fonctions du personnel colonial, *JOEF* du 4 octobre 1941, p. 4287.
- Décret du 24 septembre 1941 fixant les conditions d'application en Algérie de la loi du 18 juillet 1941 modifiant la loi du 16 novembre 1940 sur la réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 27 septembre 1941, p. 4155.
- Loi du 25 septembre 1941 modifiant la loi du 8 décembre 1940 relative à la démission d'office des conseillers généraux et conseillers municipaux dans les territoires relevant du Secrétariat d'état aux colonies, *JOEF* du 7 octobre 1941, p. 4306.
- Décret du 25 septembre 1941 modifiant les décrets du 4 décembre 1920 et du 6 novembre 1929 instituant et réorganisant des communes mixtes et indigènes en Afrique occidentale française et au Togo, *JOEF* du 8 octobre 1941, p. 4346.
- Décret du 25 septembre 1941 réorganisant les corps municipaux des communes de plein exercice du Sénégal et de la circonscription de Dakar et dépendances, *JOEF* du 8 octobre 1941, p. 4347.
- Arrêté du 29 septembre 1941 portant relèvement de fonctions du personnel colonial, *JOEF* du 3 octobre 1941, p. 4271.
- Décret du 20 octobre 1941 portant règlement d'administration publique pour l'application en Algérie de la loi du 2 juin 1941 remplaçant celle du 3 octobre 1940 portant statut des Juifs, *JOEF* du 22 octobre 1941, p. 4584.
- Décret du 19 décembre 1941 relatif à l'organisation municipale de la région de Saïgon-Cholon, *JOEF* du 21 décembre 1941, p. 5495.
- Loi du 18 février 1942 fixant le statut des Juifs indigènes d'Algérie, *JOEF* du 20 février 1942, p. 734.
- Décret du 3 mars 1942 relatif à l'extension à l'Algérie de l'article 2 de la loi 3327 du 18 juillet 1941 modifiant l'article 19 de la loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux, *JOEF* du 13 mars 1942, p. 1010.
- Décret du 4 avril 1942 portant extension à l'Algérie des conditions de réintégration des fonctionnaires juifs bénéficiaires des dérogations aux interdictions prévues par la loi du 2 juin 1941, *JOEF* du 11 avril 1942, p. 1374.

-Décret du 25 février 1943 déterminant les conditions dans lesquelles doivent être formés les recours contre la nomination des maires, adjoints et conseillers municipaux dans les colonies des Antilles et de la Guyane, *JOEF* du 2 mars 1943, p. 600.

D-Textes de la France libre

-Ordonnance du 24 septembre 1941 portant organisation nouvelle des pouvoirs publics de la France libre, *JORF* du 14 octobre 1941, pp. 41-42.

-Ordonnance du 3 juin 1943 portant institution du Comité français de la Libération nationale, *JORF* du 10 juin 1943, p. 1.

-Décret du 3 juin 1943 fixant l'organisation et le fonctionnement du Comité français de la Libération nationale, *JORF* du 10 juin 1943, p. 2.

-Ordonnance du 4 juillet 1943 concernant la réintégration des magistrats, fonctionnaires et agents civils et militaires révoqués, mis à la retraite d'office, licenciés ou rétrogradés, *JORF* du 10 juillet 1943, pp. 22-23.

-Ordonnance du 17 septembre 1943 portant constitution d'une Assemblée consultative provisoire, *JORF* des établissements français de l'Océanie du 31 mars 1944, pp. 89-91.

E-Période transitoire avant l'instauration de la IVe République

-Ordonnance du 10 janvier 1944 portant division du territoire de la métropole en commissariats régionaux de la République et création de commissaires régionaux de la République, *JORF* du 6 juillet 1944, édition d'Alger, 1944-1, pp. 533-534.

-Arrêtés du 18 janvier 1944 portant suspension de conseils municipaux et instituant des délégations spéciales, *JORF* du 30 août 1944, p. 762.

-Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération, *JORF* du 22 avril 1944, pp. 325-327.

-Ordonnance du 3 juin 1944 substituant au nom du Comité français de libération nationale celui de Gouvernement provisoire de la République française, *JORF* du 8 juin 1944, pp. 449-450.

-Ordonnance du 3 juin 1944 portant suppression des préfetures régionales et organisation des commissariats régionaux de la République, *JORF* du 6 juillet 1944, p. 534.

-Ordonnance du 27 juin 1944 relative à l'épuration administrative sur le territoire de la France métropolitaine, *JORF* du 6 juillet 1944, pp. 536-537.

-Décret du 27 juin 1944 portant rétablissement de circonscriptions administratives et modifiant le rattachement régional de certains départements, *JORF* du 6 juillet 1944, pp. 538-539.

-Ordonnance du 3 juillet 1944 relative à l'organisation provisoire des services départementaux et régionaux du travail et de la main-d'œuvre, *JORF* du 30 août 1944, pp. 775-776.

- Ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, *JORF* du 10 août 1944, pp. 688-694, rectificatif p. 830.
- Ordonnance du 14 août 1944 validant l'acte dit « loi du 2 novembre 1940 » portant création du cadre des préfectures et les textes, dits décrets, pour son application, *JORF* du 19 août 1944, pp. 725-726.
- Ordonnance du 26 août 1944 modifiant l'article 5 de l'ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la libération, *JORF* du 30 août 1944, p. 780.
- Ordonnance du 30 octobre 1944 portant établissement d'une assemblée municipale provisoire de la ville de Paris, *JORF* du 7 novembre 1944, p. 1200.
- Ordonnance du 30 octobre 1944 portant établissement d'une assemblée départementale provisoire de la Seine, *JORF* du 7 novembre 1944, p. 1200.
- Ordonnance du 3 novembre 1944 portant modification, en ce qui concerne les conseils généraux, de l'ordonnance du 21 avril 1944 relative à l'organisation des pouvoirs publics en France après la libération, *JORF* du 9 novembre 1944, p. 1236.
- Ordonnance du 2 décembre 1944 complétant l'ordonnance du 14 août 1944 qui a validé l'acte dit loi du 2 novembre 1940 portant création du cadre des préfectures et les textes, dits décrets, pris pour son application, *JORF* du 3 décembre 1944, pp. 1645-1646.
- Ordonnance du 24 février 1945 portant création d'un conseil national des services publics départementaux et communaux, *JORF* du 25 février 1945, pp. 986-987.
- Ordonnance du 31 mars 1945 additionnelle à l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, *JORF* du 4 avril 1945, pp. 1843-1844.
- Ordonnance du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics, *JORF* du 18 mai 1945, pp. 2815-2816.
- Ordonnance du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'État, *JORF* du 1er août 1945, p. 4770 ; rectification, *JORF* du 6 septembre 1945, p. 5570.

F- IVe République

- Loi du 19 octobre 1946 portant statut de la fonction publique d'État, *JO* du 20 octobre 1946, pp. 8910-8918.
- Titre X de la Constitution du 27 octobre 1946.
- Loi du 4 avril 1947 modifiant et complétant l'article 49 de la loi de finances du 30 juillet 1913 relatif aux indemnités de déplacement et de séjour allouées aux conseillers généraux, *JO* du 5 avril 1947, p. 3192.
- Loi n° 47-1732 du 5 septembre 1947 fixant le régime général des élections municipales, *JO* du 6 septembre 1947, p. 8894.
- Loi n° 48-471 du 21 mars 1948 portant autorisation de dépenses sur l'exercice 1948 et majoration de droit, *JO* n° 73 du 24 mars 1948, p. 2876.
- Décret du 24 mai 1951 portant règlement d'administration publique modifiant le

statut de l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur, *JO* du 26 mai 1951, pp. 5522-5524.

-Loi du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux, *JO* des 28 et 29 avril 1952, pp. 4349-4356.

-Décret du 11 décembre 1954 relatif à l'institution de comités d'expansion économique et de commissions régionales de coordination, *JO* du 12 décembre 1954, pp. 11645-11646.

-Décret du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale, *JO* du 2 juillet 1955, p. 6638.

-Arrêté du 28 novembre 1956 définissant le cadre des programmes d'action régionale, *JO* du 6 décembre 1956, p. 11649.

-Décret du 7 janvier 1959 portant harmonisation des circonscriptions administratives de la France métropolitaine en vue de la mise en œuvre des programmes d'action régionale, *JO* du 11 janvier 1959, p. 761.

G- Ve République

-Décret du 14 février 1963 créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et fixant les attributions du délégué général, *JO* du 15 février 1963, pp. 1531-1533.

Ouverture archives Vichy

- Arrêté du 24 décembre 2015 portant ouverture d'archives relatives à la Seconde Guerre mondiale, *JO* du 27 décembre 2015, pp. 13-14.

Bibliographie

I Ouvrages

A

- Affichard Joëlle (Dir.), *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse*, Contributions de Olivier Favereau, Erhard Frieddberg, Louis-André Gérard-Varet, Christian Lazzeri, Jean-Pierre Segal, Sylvain Sorin, Laurent Thévenot, Michel Troper, L'Harmattan, 1997, 144 p.
- Agulhon Maurice, Girard Louis, Robert Jean-Louis, Serman William (Dir.), *Les maires en France, du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986, 462 p.
- Alibert Jacques, *Treize années noires*, L'Harmattan, 2001, 224 p.
- Allorant Pierre, Castagnez Noëlline (dir), *Le moment 1940 : effondrement national et réalités locales : actes du colloque international d'Orléans, les 18 et 19 novembre 2010*, Paris : L'Harmattan, Collection : Cliopolis la collection du Comité d'histoire parlementaire et politique, 2012.
- Andrieu Claire, *Le programme commun de la Résistance*, Les Éditions de l'Érudit, 1984, 212 p.
- Arendt Hannah, *La crise de la culture*, Folio, Essais, 1999, 382 p.
- Arendt Hannah, *Les origines du totalitarisme, Eichmann à Jérusalem*, Ed. Gallimard, 2005, 1624 p.
- Aron Robert, *Histoire de Vichy*, Paris, Le livre de poche, 1966, tome 1, 511 p., tome 2, 511 p.
- Aron Raymond, *Chroniques de guerre ; La France libre 1940-1945*, Édition de Christian Bachelier, Hors-série Connaissance, Gallimard, 1990, 1024 p.
- Aubelle Vincent, Kada Nicolas (Dir.), *Les grandes figures de la décentralisation ; De l'Ancien Régime à nos jours*, Berger-Levrault, 2019, 824 p.
- Aubin Emmanuel, *Droit de la fonction publique territoriale*, Editions Gualino Lextenso, 2012, 243 p.
- Auby Jean-Marie (Dir.), *Droit public*, Economica, 1985, 460 p.
- Auby Jean-Marie, Auby Jean-Bernard, Didier Jean-Pierre, Taillefait Antony, *Droit de la fonction publique*, Editions Dalloz, 2009, 828 p.
- Autrand Aimé, *Le département de Vaucluse de la défaite à la Libération*, Avignon, 1965, 283 p.
- Axente M.T., *La nature juridique de la représentation populaire vue sous l'angle des rapports entre électeurs et élus*, Paris, M.Lavergne Ed., 1940, 254 p.
- Azema Jean-Pierre et Bedarida François (dir), *Jean Moulin et le Conseil national de la Résistance. Études et témoignages*, Textes de Daniel Cordier, Paris Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1983.
- Azema Jean-Pierre et Bedarida François, *Vichy et les Français*, Fayard, 1992, 788 p.
- Azema Jean-Pierre, Bedarida François, *La France des années noires*, Ed. du Seuil, 1993, 1088 p.

- Azema Jean-Pierre, Wieviorka Olivier, *Vichy, 1940-1944*, Editions Perrin, Collection Tempus, 2004, 374 p.
- Azema Jean-Pierre, Winock Michel, *La troisième République*, Paris, Hachette, « Pluriel » n° 8330 (1^{ère} et 2^{ème} parties), 1986, 510 p.

B

- Bacoyannis Constantin, *Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales*, Economica, 1993, 319 p.
- Badie Bertrand, Birnbaum Pierre, *Sociologie de l'État*, Paris : Grasset, Collection Pluriel, 1979, 240 p.
- Badinter Elisabeth et Robert, *Un intellectuel en politique Condorcet*, Édition du Club France Loisirs, Paris, avec l'autorisation des éditions Fayard, 1988, 659 p.
- Bancal Jean, *Les circonscriptions administratives de la France, leurs origines et leur avenir* (contribution à l'étude de la géographie administrative), Paris, Sirey, 1945, 493 p.
- Barbas Jean-Claude, *Philippe Pétain, Discours aux Français : 17 juin 1940-20 août 1944*, Albin Michel, 1989, 420 p.
- Barthélémy Joseph, *Le gouvernement de la France. Tableau des institutions politiques, administratives et judiciaires de la France contemporaine*, Paris, Payot et C^{ie}, 1919, 422 p.
- Barthélémy Joseph, *Provinces. Pour construire la France de demain*, Paris, Grasset, 1941, 94 p.
- Barthélémy Joseph, *Ministre de la justice, Vichy 1941-1943, Mémoires*, Ed. Pygmalion, 1989, 648 p.
- Baruch Marc Olivier, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Fayard, 1997, 737 p.
- Baruch Marc Olivier, *Des lois indignes ? Les historiens, la politique et le droit*, Tallandier, 2013, 343 p.
- Baruch Marc Olivier, *Le régime de Vichy*, Tallandier, Texto, 2017, 223 p.
- Baruch Marc Olivier (coordination), *Vichy et les préfets, Le corps préfectoral français pendant la Deuxième Guerre mondiale*, La documentation française, 2021, 327 p.
- Baruch Marc Olivier, *Les préfets et l'exercice du pouvoir dans la France de Vichy*, site de l'IHTP.
- Basdevant-Gaudemet Brigitte, *La commission de décentralisation de 1870. Contribution à l'étude de la décentralisation en France au XIXe siècle*, Paris, PUF, 1973 (Préface de G.Sautel), 162 p.
- Bellanger Emmanuel, « Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970) », in Rémy Le Saout (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, 2012, pp. 207-225.
- Bellanger Emmanuel, « Personnel communal et épurations ou l'improbable « chasse aux sorcières ». Entre dynamique professionnelle, continuité administrative et acquis statutaires : l'exemple de la banlieue parisienne (années 1880-1950) », in Marc Bergère, Jean Le Bihan (dir.), *Fonctionnaires dans la tourmente. Épurations administratives et transitions politiques à l'époque contemporaine*, Genève, L'Équinoxe Georg éditeur, 2009, pp. 179-220.
- Bellanger Emmanuel, « Le "communisme municipal" ou le réformisme officieux en banlieue rouge » in *Les territoires du communisme. Elus locaux, politiques publiques et*

- sociabilités militantes*, Emmanuel Bellanger, Julian Mischi, Armand Colin, 2013, pp. 27-52.
- Bellescize Diane de, *Les neuf sages de la Résistance, Le Comité Général d'Etudes dans la clandestinité*, Plon, Collection espoir, 1979, 303 p
- Bergère Marc, Chapitre V. *L'épuration des fonctions publiques* In : *Une société en épuration : Épuration vécue et perçue en Maine-et-Loire. De la Libération au début des années 50* [en ligne]. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2004 (généré le 25 mai 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pur/27659>>. ISBN : 9782753525917. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.pur.27659>.
- Berges Michel, *Le provincialisme pétainiste*, Amiras-Repères, Aix en Provence, n°3, septembre 1982, pp. 27-51.
- Berl Emmanuel, *La fin de la IIIème République*, Gallimard, 2007, 384 p.
- Berlière Jean-Marc, *Le monde des polices en France ; 19ème et 20ème siècles*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1996, 275 p.
- Berlière Jean-Marc, *Police des temps noirs, France 1939-1945*, Perrin, 2018, 1357 p.
- Berlière Jean-Marc, Chabrun Laurent, *Les policiers français sous l'occupation*, Perrin, 2009, 388 p.
- Berlière Jean-Marc, Peschanski Denis, (Dir.), *La police française (1930-1950). Entre bouleversements et permanences*, Paris, La Documentation française, 2000, 324 p.
- Bernanos Georges, *Français, si vous saviez...*, Gallimard, Folio essais, 2019, 476 p.
- Bigot Grégoire, *L'administration française*, Ed. Lexis Nexis, 2014, pp. 347-484.
- Bloch Marc, *L'étrange défaite*, Folio Collection Histoire, Paris, 1990, 334 p.
- Blocq-Mascart Maxime, *Chroniques de la Résistance, suivies d'Études pour une nouvelle révolution française par les groupes de l'OCM*, 1945, Éditions Corrêa, 640 p.
- Blum Léon, *A l'échelle humaine*, Paris, Gallimard, 1945, 184 p.
- Bonnet Edouard, *Histoire politique de la troisième République (1930-1936), La République en danger, des ligues au front populaire* Paris, PUF, 1962, 482 p.
- Bonnet Edouard, *Histoire politique de la troisième République (1936-1938), Vers la guerre : du Front populaire à la conférence de Munich*, Paris, PUF, 1965, 452 p.
- Bonnet Edouard, *Histoire politique de la troisième République (1938-1940), La course vers l'abîme*, Paris, PUF, 1967, 464 p.
- Bories-Sawala Helga Elisabeth. *La réquisition en France dans ses différentes phases : - enjeu central de la collaboration d'État* In : *Dans la gueule du loup : Les français requis du travail en Allemagne* [en ligne]. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2010 (généré le 16 avril 2021). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/septentrion/39623>>. ISBN : 9782757421260. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.septentrion.39623>., pp. 43-88.
- Bories-Sawala Helga Elisabeth, *Dans la gueule du loup : Les français requis du travail en Allemagne*. Nouvelle édition [en ligne]. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2010 (généré le 15 novembre 2021). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/septentrion/39572>>. ISBN : 9782757421260. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.septentrion.39572>.
- Bourjol Maurice, *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Berger-Levrault, 1969, 368 p.
- Bouthilier Yves, *Le drame de Vichy, T. 1, Face à l'ennemi, face à l'allié*, Plon, 1950, 320 p.
- Bouveresse Jacques, *Histoire des institutions, de la vie politique et de la société*

française, de 1789 à 1945, PURH, 2012, 332 p.

-Braud Philippe, Burdeau François, *Histoire des idées politiques depuis la révolution*, Montchrestien, Collection Université nouvelle, 1983, 686 p.

-Broche François, *L'épopée de la France libre 1940-1946*, Edition Le Grand livre du mois, 2000, 649 p.

-Broche François, Muracciole Jean-François, *Histoire de la collaboration : 1940-1945*, Editions Tallandier, 2017, 620 p.

-Bruttman Tal, *Au bureau des affaires juives : L'administration française et l'application de la législation antisémite, 1940-1944*, Paris, La Découverte, coll. « L'espace de l'histoire », 2006, 286 p.

-Bujadoux Jean-Félix de, « Projets de réforme territoriale de la Belle Époque au régime de Vichy » in *Les réformes territoriales*, PUF, Collection Que sais-je, 2015, 128 p., pp. 37-52.

-Burdeau François, *Liberté Libertés Locales Chéries*, Paris, Ed. Cujas, 1983 (Préface de Michel Debré), 280 p.

-Burdeau Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 1977, 690 p.

-Burrin Philippe, *La France à l'heure allemande*, Seuil, Collection : Points, Histoire 1997, 557 p.

-Buton Philippe et Guillon Jean-Marie [Dir.], *Les pouvoirs en France à la Libération*, Paris : Belin, 1994, 601 p.

C

-Cahiers du Rhône, *De la résistance à la révolution*, Editions de la Baconnière-Neuchatel, 1945, 266 p.

-Callon Jean-Éric, *Les projets constitutionnels de la Résistance*, La Documentation française, 1998, 244 p.

-Caporal Stéphane, *Histoire des institutions publiques de 1789 à nos jours*, Ed. Hachette Supérieur, 2005, pp. 50-53.

-Capuano Christophe, *Vichy et la famille : réalités et faux-semblants d'une politique publique*, Presses universitaires de Rennes, 2009, 347 p.

-Carcopino Jérôme, *Souvenirs de sept ans, 1937-1944*, Flammarion, 1953, 703 p.

-Carré de Malberg Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1922, C.N.R.S., réimp. 1985, 2 vol. : 835 et 638 p.

-Carrot Georges, *Histoire de la police française*, Tallandier, 1992, 250 p.

-Cassin René, *Les hommes partis de rien : le réveil de la France abattue : 1940-1941*, Paris, Plon, 1974, 491 p.

-Chapman Brian, *L'administration locale en France*, Les Cahiers de la FNSP, n° 66, Paris, Armand Colin, 1955, 257 p.

-Chapoutot Johann, *Fascisme, nazisme, et régimes autoritaires en Europe (1918-1945)*, PUF, Collection Quadrige, 2013, 312 p.

-Chatelet François, Pisier-Kouchner Evelyne, *Les conceptions politiques du XXème siècle*, PUF, 1983, 1088 p.

-Chevallier Jacques, *L'épuration au Conseil d'Etat. Le rétablissement de la légalité républicaine*, Editions Complexe, 1996, pp. 447-460.

-Choisnel Emmanuel, *L'Assemblée consultative provisoire (1943-1945) : le sursaut républicain*, L'Harmattan, 2007, 420 p.

-Closon Louis-François, *La région, 1946 La Région, cadre d'un gouvernement moderne*,

- Paris, Éditions Berger-Levrault, 1946. In-16 (19 cm), VIII-162 p.
- Cointet Jean-Paul, *La France libre*, PUF, 1975, 135 p.
 - Cointet Jean-Paul, *La légion française des combattants : la tentation du fascisme*, Albin Michel, 1995, 464 p.
 - Cointet Jean-Paul, *Histoire de Vichy*, Plon, 1996, 359 p.
 - Cointet Jean-Paul, *Les hommes de Vichy : l'illusion du pouvoir*, Edition Perrin, 2017, 350 p.
 - Cointet-Labrousse Michèle, *Vichy et le fascisme*, Éditions Complexe, 1987, 267 p.
 - Cointet Michèle, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944. Vie politique et réforme de l'Etat en régime autoritaire*, Paris, Aux Amateurs de Livres, 1989, 483 p.
 - Cointet Michèle, *Nouvelle histoire de Vichy*, Fayard, 2011, 797 p.
 - Cointet Michèle et Jean-Paul, *La France à Londres 1940-1943*, Bruxelles : Éd. Complexe, Paris : diff. Presses universitaires de France, Collection : Questions au XXe siècle, 1990, 272 p.
 - Collin Philippe, *Le fantôme de Philippe Pétain*, Flammarion, 2022, 366 p.
 - Comte Bernard, *Une utopie combattante, L'École des cadres d'Uriage 1940-1942*, Fayard 1991, 648 p.
 - Conan Éric, Rousso Henry, *Vichy, un passé qui ne passe pas*, Gallimard, Collection Pluriel, 2013, 402 p.
 - Conquet Alfred, *Auprès du Maréchal Pétain*, Ed. France-Empire, 1970, 395 p.
 - Conseil national de la résistance, *Le Programme du Conseil National de la Résistance*, L'esprit du temps PUF, 2012, 91 p.
 - Constant Benjamin, *Principes de politique*, Paris, Fayard, Collection Pluriel, 2006, 447 p.
 - Crémieux-Brilhac Jean-Louis, *La France libre, De l'appel du 18 juin à la Libération*, Gallimard, 01996, 969 p.

D

- Danan Yves-Maxime, *La vie politique à Alger de 1940 à 1944*, Paris, LGDJ, Collection Bibliothèque de Droit Public, 1963, 346 p.
- Denis Henri, *Le comité parisien de la Libération*, PUF, 1963, 260 p.
- Deyon Pierre, *L'Etat face au pouvoir local ; un autre regard sur l'histoire de France*, Editions locales de France, 1996 (Préface d'Emmanuel Le Roy Ladurie), 251 p.
- Dreyfus François-Georges, *Histoire de Vichy*, Ed. Perrin, 1990, 819 p.
- Duchêne Roger, *Naissance d'une région, 1945-1985*, Fayard, 1986, 530 p.
- Duguit Léon, *Traité de droit constitutionnel*, tome 3, Ed. de Boccard et Cie, 1927-1930, 810 p.
- Durand Dominique, *Une histoire de la fonction publique territoriale*, Ed. La Dispute, 2004, 313 p.
- Durand Yves, *Vichy (1940-1944)*, Bordas-Connaissance, 1972, 176 p.
- Durand Yves, *La France dans la 2^{ème} guerre mondiale 1939-1945*, Paris A. Colin, Coll. Cursus, 2011, 224 p.
- Duroselle Jean-Baptiste, *La décadence*, Paris, Imprimerie nationale, Coll. Politique étrangère de la France, 1979, 568 p.
- Duverger Maurice, *La situation des fonctionnaires depuis la révolution de 1940*, Paris, LGDJ, 1941, 219 p.
- Duverger Maurice, *De la dictature*, Julliard, 1961, 211 p.

E

-Elias Norbert, *La dynamique de l'Occident*, éd. Pocket, 2003, 320 p.

F

-Faure Christian, *Le projet culturel de Vichy*, Éditions du CNRS, Presses universitaires de Lyon, 1999, 336 p.

-Félix Maurice, *Le régime administratif et financier de la ville de Paris et du département de la Seine*, Documentation française, 1957-1959, 4 tomes.

-Fernet Jean, *Aux côtés du maréchal Pétain ; Souvenirs 1940-1944*, Paris, Plon, 1953, 311 p.

-Flory Thiébaud, *Le mouvement régionaliste français : Sources et développements*, Paris, PUF, Série Sciences Politiques, n°6, 1966, (Préface de M. Prelot), 131 p.

-Fougère Louis, Machelon Jean-Pierre, Monnier François, *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, Paris PUF, 2002, 662 p.

-Foulon Charles-Louis, *Le pouvoir en province à la Libération ; les commissaires de la République 1943-1946*, Les Presses de Science Po, 1975, 300 p.

-Frenay Henri, *La nuit finira*, Paris, Laffont, 1973, 607 p.

-Friedländer Saul, *Les années de persécution, L'Allemagne nazie et les Juifs 1933-1939*, Éditions du Seuil, Collection Points Histoire, 2012, 542 p.

-Friedländer Saul, *Les années d'extermination, L'Allemagne nazie et les Juifs 1939-1945*, Éditions du Seuil, Collection Points Histoire, 2012, 1038 p.

G

-Gaulle Charles de, *Mémoires de guerre, L'Appel 1940-1942*, Le Livre de Poche, 1955, 436 p.

-Gaulle Charles de, *Discours et messages, Pendant la guerre 1940-1946*, Le Livre de Poche, 1974, 719 p.

-George Jocelyne, *Histoire des maires de 1789 à 1939*, Paris : Plon, Collection : Terres de France, 1989, 285 p.

-Girard René, *Le Bouc émissaire*, Biblio essais, Le Livre de Poche, 1^{ère} édition 1986, édition 21 en 2019, 317 p.

-Gleizal Jean-Jacques, Gatti-Domenach Jacqueline, Journès Claude, *La police, Le cas des démocraties occidentales*, PUF, 1993, 390 p.

-Goldhagen Daniel, *Les Bourreaux volontaires de Hitler : les Allemands ordinaires et l'Holocauste*, Seuil, Collection Points, 1997, 588 p.

-Gournay Bernard, Lancelot Marie-Thérèse, *L'administration française*, éditeur sci. Fondation nationale des sciences politiques, Collection Bibliographies françaises de sciences sociales, Administrations centrales par Bernard Gournay, 1961, 155 p., Administrations locales par Bernard Gournay et Marie-Thérèse Lancelot, 1967, 84 p.

-Grenard Fabrice et Azéma Jean-Pierre, *Les Français sous l'occupation*, Editions Taillandier, 2016, 330 p.

-Guignard Didier, « La loi Tréveneuc ou l'improbable apothéose des conseils généraux », in Delvit Philippe (Dir), *Bicentenaire du département de Tarn et Garonne : genèse, formation et permanence d'une trame administrative*, Toulouse, PUSS, 2008.

-Guignard Didier, « Réflexions sur la relation collectivités territoriales - crise : un

singulier retour de balancier », in Larrieu Jacques (Dir.), *Crise(s) et Droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ - Lextenso Editions, Collection : Travaux de l'IFR, 13, 2012, pp. 187-203.

H

- Halévy Daniel, *La fin des notables, tome 2 : La République des ducs*, Paris, Hachette, Coll. Pluriel, 1995 (1937), 322 p.
- Harbulot Jean-Pierre, *Le Service du Travail Obligatoire. La région de Nancy face aux exigences allemandes*, Presses Universitaires de Nancy, 2003, 728 p.
- Hart Herbert L.A., *Le concept de droit*, Bruxelles, publications de l'Université Saint-Louis, 1976, 314 p.
- Herriot Edouard, *Episodes 1940-1944*, Flammarion, 1950, 216 p.
- Hilberg Raul, *La Destruction des Juifs d'Europe*, Paris, Éditions Gallimard, coll. « Folio Histoire », édition définitive 2006, en trois tomes avec pagination continue, 2400 p.
- Hoffmann Stanley *et al.* *La recherche de la France*, Paris Le Seuil, 1963, 460 p.
- Hostache René, *Un gouvernement clandestin, Le Conseil national de la Résistance*, thèse doctorat en droit présentée le 18 mai 1956, Paris, PUF, Collection Esprit de la Résistance, 1958.
- Husson Jean-Pierre, « Un préfet de la région de Champagne à l'époque de Vichy : René Bousquet (1941-1942) », in Clause Georges, Guilbert Sylvette, et Vaïsse Maurice, *La Champagne et ses administrations à travers le temps*, La Manufacture, 1990, pp. 413-453.

J

- Jäckel Eberhard, *La France dans l'Europe de Hitler*, Fayard, coll. « Les grandes études contemporaines », 1968, 554 p.
- Jackson Julian, *La France sous l'occupation*, Flammarion, 2018, 864 p.
- Joly Laurent, *Vichy dans la « solution finale », histoire du commissariat général aux questions juives 1941-1944*, Grasset, 2006, 1021 p.

K

- Kaluszynski Martine, « "Révolutions" intellectuelles dans le droit », Christophe Charle, Laurent Jean-Pierre, *La vie intellectuelle en France, Tome 2 : de 1914 à nos jours*, Le Seuil, 2016, pp. 622-627, 978-2-02-108143-5 (hal-01563155v2).
- Katz-Blamont Emile, *L'Assemblée consultative provisoire, composition, organisation, méthodes de travail*, Alger, 1944, Imp. Du gouvernement général de l'Algérie, 133 p.
- Klarsfeld Serge, *Le rôle de Vichy dans la solution finale de la question juive en France. 1942*, Fayard, 1983, 544 p.
- Klarsfeld Serge, *Le rôle de Vichy dans la solution finale de la question juive en France. 1943-1944*, Fayard, 1985, 412 p.
- Koestler Arthur, *La lie de la terre*, Ed. Charlot, 1947, 435 p.
- Kupferman Fred, *Pierre Laval*, Paris : Tallandier, Collection : Biographie, 2006, 654 p.

L

- Lacouture Jean, *De Gaulle*, Seuil, 1984, tome 1, 873 p., 1985, tome 2, 730 p., 1986,

tome 3, 872 p.

-Laferrière Julien, *Le nouveau droit public de la France, Recueil méthodologique des textes constitutionnels et administratifs publiés du 10 juillet 1940 au 31 juillet 1941*, Editions Sirey, 1941, 428 p.

-La documentation française, *La discipline dans la fonction publique de l'État*, 1998, 113 p.

-Lanza Albert, *Les projets de réforme administrative en France de 1919 à nos jours*, P.U.F., 1968, 185 p.

-Lanza Albert, *L'expression constitutionnelle de l'administration française*, Paris, L.G.D.J., « Bibliothèque du droit public », n° 148, 1984 (Préface de J. Boulouis), 936 p.

-Laubadère André de, *Manuel de droit administratif*, LGDJ, 1978, 11^{ème} édition, 399 p.

-Le Beguec Gilles, Peschanski Denis (Dir.), *Les élites locales dans la tourmente : du Front populaire aux années cinquante*, Paris CNRS Editions, Collection CNRS-Histoire, 2000, 460 p.

-Le Crom Jean-Pierre, *L'avenir des lois de Vichy* in Bernard Durand, Jean-Pierre Le Crom, Alessandro Somma, *Le droit sous Vichy*, Klostermann, 2006, pp. 453-478.

-Legendre Pierre., *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968, 580 p.

-Le Guénic Michel, *Le canton dans les projets de régionalisation sous la Troisième République* In : *Le canton, un territoire du quotidien ?* [en ligne] pp. 251-263. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2009 (généré le 18 mai 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pur/100035>>. ISBN : 9782753566637. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.pur.100035>.

-Le Programme du Conseil National de la Résistance, adopté clandestinement, à l'unanimité, le 15 mars 1944, 1^{ère} édition clandestine le 24 mars 1944 (avec comme titre : « Les jours heureux » par le CNR), Edition L'Esprit du Temps, 2012, 91 p.

-Lévy Bernard-Henry, *L'idéologie française*, Le livre de poche, 1998, 318 p.

-Lottman Herbert, *L'épuration*, Le livre de poche, Fayard, 1986, 603 p.

-Luirard Monique, *La région stéphanoise dans la guerre et dans la paix 1936-1951*, Editeur : Centre d'études foréziennes, 1980, 1024 p.

M

-Machefer Philippe, *Ligues et fascismes en France 1919-1939*, PUF, 1974, 96 p.

-Machiavel Nicolas, *Le Prince*, Le livre de poche, 1962, 187 p.

-Maillet Jean, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Dalloz, Collection Mémentos Dalloz, 1968, 96 p.

-Malaparte Curzio, *Technique du coup d'État*, Grasset, Collection Les Cahiers Rouges, 2017, 213 p.

-Marcot François (dir), *Dictionnaire historique de la Résistance*, Coll. Bouquins, 2006, 1248 p.

-Marcou Jean, *Le Conseil D'État sous Vichy*, Editeur Grenoble : Université des sciences sociales de Grenoble II, U.E.R. Faculté de droit, 1984.

-Maurras Charles, *L'idée de la décentralisation*, Paris : Revue encyclopédique, 1898, 47 p.

-Maurras Charles, *Enquête sur la Monarchie*, Paris, Nouvelle librairie nationale, 1909, 564 p.

-Maurras Charles, *Quand les Français ne s'aimaient pas : Chronique d'une renaissance*

1895-1905, Nouvelle librairie nationale, Bibliothèque des œuvres politiques, Versailles 1928, 362 p.

-Maurras Charles, *La seule France, chronique des jours d'épreuve*, Edité par H. Lardanchet, Lyon, 1941, 328 p.

-Mayer Jean-Marie, *La vie politique sous la IIIème République*, Paris, Seuil, Coll. Points Histoire, 1984, 445 p.

-Meny Yves, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, T.LI, 1974 (Préface de G.Dupuis), 536 p.

-Michel Henri et Mirkine-Guetzévitch Boris, *Les idées politiques et sociales de la Résistance*, PUF, « Esprit de la Résistance », 1954, 412 p.

-Monnet Jean, *Mémoires*, Fayard, Le livre de poche, 1976, 826 p.

-Morand Paul, *Journal de guerre, Londres-Paris-Vichy, 1939-1943*, Gallimard, 2020, 1028 p.

-Moulin de Labarthète Henry du, *Le Temps des illusions*, Genève, Le Cheval ailé, 1946, 436 p.

N

-Nagaï Nobuhito, *Les conseillers municipaux de Paris sous la IIIème République*, Éditions de la Sorbonne, Collection : Histoire de la France aux XIX^e et XX^e siècles, 2002, 375 p.

-Nicolaïdis Dimitri (dir), *Oublier nos crimes, l'amnésie nationale, une spécificité française*, Paris : Autrement, Collection : Mémoires, 2002, 253 p.

-Nivet Philippe, *Le conseil municipal de Paris 1944-1977*, Publication de la Sorbonne, 1994, 397 p.

-Noiriel Gérard, *Les origines républicaines de Vichy*, Hachette, 1999, 336 p.

O

-Odilon-Barrot Camille, *De la centralisation et de ses effets*, Paris, Dumoineray, collection "Etudes Contemporaines", 1861, 248 p.

P

-Paxton Robert O., *La France de Vichy*, Paris, Seuil, Collection Points Histoire, 1973, 375 p.

-Paxton Robert O., *La France de Vichy*, Paris, Seuil, Collection Points Histoire, 1999, 478 p.

-Paxton Robert O., Marrus Michaël R., *Vichy et les Juifs*, Le Livre de poche, Biblio essais, 2004, 672 p.

-Payre Renaud, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalités providence*, CNRS éditions, 2007, 309 p.

-Pétain Philippe, *Quatre années au pouvoir*, Paris, La Couronne littéraire, 1949, 178 p.

-Peyrouton Marcel, *Du service public à la prison commune*, Paris, Plon, 1950, 317 p.

-Poznanski Renée, *Les juifs en France pendant la Seconde Guerre mondiale*, Paris : Hachette référence (réédition), Collection Pluriel, 2012, 712 p.

-Prévotat Jacques, *L'Action française*, PUF, Collection Que sais-je ? 2004, 128 p.

R

- Rémond René (Dir.), *Le Gouvernement de Vichy (1940-1942)*, Paris, Armand Colin, 1972, 372 p.
- Rossignol Dominique, *Vichy et les Francs-maçons : La liquidation des sociétés secrètes. 1940-1944*, Jean-Claude Lattès, 1981, 332 p.
- Rougeron Georges, *Le département de l'Allier sous l'État français (1940-1944)*, Moulins, Editeur préfecture de l'Allier, 1969, 498 p.
- Rouquet François, *Une épuration ordinaire, Petits et grands collaborateurs de l'administration française (1944-1949)*, Paris : Biblis, 2018, 489 p.
- Rouquet François, Virgili Fabrice, *Les Françaises, les Français et l'Épuration*, Folio, Collection histoire, 2018, 830 p.
- Rousseau Jean-Jacques, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes (1754)*, Editions Les Echos du Maquis, 2011, 95 p.
- Roussio Henry, *Pétain et la fin de la collaboration, Sigmaringen 1944-1945*, Editions Complexe, 1984, 441 p.
- Roussio Henry, *Le syndrome de Vichy*, Paris, Seuil, Collection Points Histoire, 1987, 382 p.
- Roussio Henry, *La Collaboration. Les noms, les idées, les lieux*, Paris, 1987 MA, coll. « Les Grandes encyclopédies du monde de... », 204 p.
- Roussio Henry, *Vichy, L'évènement, la mémoire, l'histoire*, Gallimard, Collection Folio Histoire, 2001, 748 p.
- Roussio Henry, *Le régime de Vichy*, Que sais-je, PUF, 2016, 128 p.

S

- Sands Philippe, *Retour à Lemberg*, Le Livre de Poche, 2022, 757 p.
- Schmitt Carl, *Théorie de la Constitution*, Paris : PUF, [1927] 1993, 676 p.
- Secrétariat Général du Gouvernement Provisoire de la République Française, *Recueil des ordonnances et décrets d'intérêt général (juin 1943- juin 1944)*, Alger, 1944.
- Simonin Anne, *En haine de la République parlementaire : Pierre Laval, 9 juillet 1940*, pp. 269-285, in *Les discours de la haine Récits et figures de la passion dans la Cité*, Editeur Presses Universitaires du Septentrion, Coll. Histoire et civilisations, 2019, 348 p.
- Steel James, Kidd Williams, Weiss Daniel, « Les commissions administratives départementales », in René Rémond (dir), *Le gouvernement de Vichy, 1940-1942, Institutions et politiques*, Paris, PNFSP, 1972, pp. 56-64.
- Sternhell Zeev, *Ni droite ni gauche : L'idéologie fasciste en France*, Paris, Editions Complexe, 1987, 476 p.
- Stucki Walter, *La fin du régime de Vichy*, Editions de la Baconnière, Neuchâtel, 1947, 253 p.

T

- Thalman Rita, *La mise au pas ; idéologie et stratégie sécuritaire dans la France occupée*, Paris, Fayard, 1991, 396 p.
- Thomas Yves, *Histoire de l'administration*, Paris : Editions La Découverte, Collection : Repères, 1995.

- Thuillier Guy, Tulard Jean, *Histoire locale et régionale*, Paris : Presses universitaires de France, Collection : Que sais-je ?, 1992, 125 p.
- Thuillier Guy, Tulard Jean, *Histoire de l'administration française*, Paris : PUF, Collection : Que sais-je ?, 1994, 128 p.
- Thuillier Guy, Tulard Jean, *La bureaucratie en France aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles*, Éditeur Paris : Économica,, Collection Histoire,1999, 737 p.
- Tocqueville, Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, Tome 1, Paris, Gallimard, « NRF », 1961, 2 volumes, 461 et 422 p., Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2001 pour Macintosh le 21 février 2002.
- Tournoux Jean-Raymond, *Pétain et la France, La seconde Guerre mondiale*, Plon, 1980, 574 p.
- Trouillé Pierre, *Journal d'un préfet pendant l'Occupation (Corrèze 1944)*, Gallimard, 1964, réédition J'ai lu, 1968, 320 p.

V

- Valois Georges, *La Révolution nationale : philosophie de la victoire*, Nouvelle librairie nationale, 1926, 199 p.
- Vergez-Chaignon Bénédicte, *Pétain*, Ed. Perrin, 2014, 1039 p.
- Verpeaux Michel, « Constitution, Conseil constitutionnel et décentralisation », in : *La décentralisation 30 ans après* [en ligne]. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013 (généré le 6 avril 2022). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/putc/1371>. ISBN : 9782379280382. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.putc.1371>.
- Vigreux Jean, *Le clos du maréchal Pétain*, PUF, 2012, 162 p.

W

- Wieviorka Olivier, *Nous entrerons dans la carrière, de la Résistance à l'exercice du pouvoir*, Le Seuil, Coll. XXe siècle, 1994, 492 p.
- Winock Michel, *La France républicaine, Histoire politique XIXe-XXIe siècles*, Ed. Robert Laffont Bouquins, 2017, 1270 p.
- Wormser Olivier, *Les origines doctrinales de la Révolution nationale, Vichy, 10 juillet 1940-31 mars 1941*, Paris, Plon, 1971, 276 p.

Z

- Zalc Claire, *Dénaturalisés. Les retraits de nationalité sous Vichy*, Paris : Éditions du Seuil, Collection : L'univers historique, 2016, 399 p.

II Articles

A

- Allorant Pierre, « Introduction », L'Harmattan, *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2013/2, n° 20, pp. 7-16.
- Andrieu Claire, « Le programme du CNR dans la dynamique de la construction de la nation résistante », *Histoire@Politique, Politique, culture, société*, n° 24, septembre-décembre 2014, pp. 1-18.
- Anglaret Anne-Sophie, « Le serment de la Légion française des combattants : l'ordinaire combattant au service de la propagande de Vichy », *Histoire@Politique*, n° 40, janvier-avril 2020.
- Arens Nicolas, « La démocratie tocquevillienne. Un parcours dialectique », Université Saint-Louis – Bruxelles, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2015/1, Volume 74, pp. 181- 202.
- Aubert Pierre, « Les circulaires de Vichy et de sa délégation générale à Paris », *Administration*, n° 138, 15 janvier 1988, pp. 134-144.
- Aubin Emmanuel, « Le régime de Vichy, la déportation des Juifs durant l'occupation et la République française ou la responsabilité administrative retrouvée », *Petites affiches*, 29 octobre 2002, p. 15 et s.
- Azéma Jean-Pierre, « La milice », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n° 28, octobre-décembre 1990, Dossier : Vichy, propagande et répression, pp. 83-106.
- Azéma Jean-Pierre, Rioux Jean-Pierre, Rousso Henry, « Les guerres franco-françaises », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n° 5, janvier-mars 1985, pp. 3-6.
- Azimi Vida, « La Féminisation des Administrations Françaises : étapes et historiographie (XVIIIe siècle-1945) », *Revue française d'administration publique*, ENA, 2013, n° 145, pp. 11-38.

B

- Barral Pierre, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *Revue Française des sciences politiques*, vol. XXIV, n° 5, octobre 1974, pp. 911-939.
- Barral Pierre, « Un préfet régional sous l'Occupation : Jean Schmidt », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre Mondiale*, n° 144, octobre 1986, pp. 61-78.
- Baruch Marc-Olivier, « Le Conseil d'État sous Vichy », *La Revue administrative*, 1998, pp. 57-61.
- Baruch Marc-Olivier, « A propos de Vichy et de l'État de droit », *Bulletin du centre de recherche français à Jérusalem*, n° 6, 2000, pp. 53-67.
- Baruch Marc-Olivier, « Les préfets et l'exercice du pouvoir dans la France de Vichy », *IHTP*, site Internet de l'IHTP.
- Baruch Marc-Olivier, « Du regard de la loi aux intentions du législateur. La technique juridique au service de l'antisémitisme d'État en France, 1940-1944 », *Droit et cultures*, n° 56, 2008, pp. 19-34.
- Bastien Hervé, « Alger 1944, ou la révolution dans la légalité », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 37, N°3, Juillet-septembre 1990, pp. 429-451.
- Beaud Olivier, « La France libre, Vichy, l'empire colonial », *Jus Politicum, Revue de droit politique*, n° 14, juin 2015.

- Bellanger Emmanuel, « L'Ecole nationale d'administration municipale. Des “sans-grade” devenus secrétaires généraux », *Politix*, vol. 14, n° 53, Premier trimestre 2001, Le temps des mairies, pp. 145-171.
- Bellanger Emmanuel, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique », *Revue française d'administration publique*, 2003/4, n° 108, pp. 577-591.
- Bellanger Emmanuel, « La ville en partage : les “savoir-administrer” dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (années 1880-1950) », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2005/1, n° 12, pp. 79-95.
- Bellanger Emmanuel, « Le maire au XXème siècle, ou l'ascension d'une figure “sympathique” et “intouchable” de la République », *Le Seuil, Pouvoirs*, 2014/1, n° 148, pp. 15-29.
- Bellanger Emmanuel et Michel Geneviève, Pantin, *Mémoires de ville, mémoires de « communaux »*, XIXe et XXe siècles, Archives municipales de Pantin, 2001, p. 22.
- Benadiba Aurore, « Pour une responsabilité éthique et réflexive de la doctrine », *Revue du notariat*, 118 (2), 2016, pp. 243–281.
- Berlière Jean-Marc, « L'impossible pérennité de la police républicaine sous l'occupation », Presses de Sciences Po, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2007/2, n° 94, pp. 183-198.
- Berlière Jean-Marc, « La loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France », *Criminocorpus* [Online], History of the Police, Articles, Online since 01 January 2008, URL : <http://journals.openedition.org/criminocorpus/271> - Electronic reference.
- Berlière Jean-Marc, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *Criminocorpus* [Online], History of the Police, Articles, Online since 01 January 2009, URL : <http://journals.openedition.org/criminocorpus/259> Electronic reference.
- Bitoun Pierre, « L'équivoque vichyssoise », INRA, *Station d'économie et sociologie rurales*, 1986, 50 p.
- Blanchard Emmanuel, « Les “indésirables”, Passé et présent d'une catégorie d'action publique », *Figures de l'étranger. Quelles représentations pour quelles politiques ?* GISTI, 2013, pp.16-26.
- Bodineau Pierre, « L'exclusion des Juifs de la fonction publique, L'exemple de la Côte-d'Or », *Le Seuil, Le Genre humain*, 1996/1, N° 30-31, pp. 327-337.
- Bonnard Laurent, « La pensée constitutionnelle de Charles Eisenmann », *Jus Politicum, Revue de droit politique*, n° 8, La théorie de l'État entre passé et avenir, septembre 2012.
- Borner-Kaydel Emmanuelle, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État », *Les Annales de droit*, 10, 2016, pp. 9-32.
- Bouchard Laurent, « Le préfet un instrument de domination devenu outil de dialogue ? », AIRMAP, *Revue Gestion et management public*, 2015/4, Volume 4, n° 2, pp. 31-44.
- Bouchard Laurent, « L'État face à ses agents : la question statutaire dans le débat politique sous la IIIème République (1870-1940) », *Revue Gestion et management public*, 2019/1 Volume 7, n° 3, pp. 13-27.
- Briant Vincent de, « Le statut de la fonction publique territoriale, entre administration du politique et politisation de l'administration », *Les cahiers de l'observatoire social*

territorial, Perspectives territoriales, n° 18, mars 2017.

-Broussolle Denis, « L'élaboration du statut des juifs de 1940 », *Le Seuil, Le Genre humain*, 1996/1, N° 30-31, pp. 115-139.

C

-Camy Olivier, « Le positivisme comme moindre mal ? Réflexions sur l'attitude des juristes français face au droit antisémite de Vichy », Université Saint-Louis – Bruxelles, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1997/2, Volume 39, pp. 1-25.

-Capuano Christophe, « Usages et stratégies notabilliaires en régime autoritaire ? Le cas du régime de Vichy », *Histoire@Politique* 2015/1, n° 25, pp 65-81.

-Carré de Malberg Nathalie, « Les fonctionnaires (civils) sous Vichy : essai historiographique », *Histoire@Politique* 2007/2, n° 2, pp 110-121.

-Cartier Emmanuel, « Histoire et droit : rivalité ou complémentarité ? », Presses Universitaires de France, *Revue française de droit constitutionnel*, 2006/3, n° 67, pp. 509-534.

-Cartier Emmanuel, « Les petites constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », Presses Universitaires de France, *Revue française de droit constitutionnel*, 2007/3, n° 71, pp. 513 à 534.

-Carton Olivier, « Regard sur l'activité consultative du conseil d'État de 1940 à 1944 : peut-on conseiller innocemment un gouvernement comme celui de Vichy ? », *Revue du droit public*, 2010, n° 3, p. 579 et s.

-Cassin René, « Un coup d'État. La soi-disant Constitution de Vichy », *Revue du droit public*, 2010, n° 3, p. 646 et s.

-Chamouard Aude, « Le socialisme municipal de l'entre-deux-guerres aux années 1970. Une expérience locale innovante », *Métropolitiques*, 26 février 2014, <http://www.metropolitiques.eu/Le-socialisme-municipal-de-l-entre.html>.

-Chamouard Aude et Fogacci Frédéric, « Les notables en République : introduction », *Histoire@Politique*, n° 25, janvier - avril 2015, pp. 1-11, www.histoirepolitique.fr.

-Chatriot Alain, « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », *French Politics, Culture & Society*, Vol. 26, n° 3, (Winter 2008), pp. 23-42.

-Chevallier Jacques, « Le statut général des fonctionnaires de 1946 : un compromis durable », *La Revue administrative*, n° spécial 1996 sur « Le cinquantenaire du statut de la fonction publique », pp. 7-21.

-Chevallier Jacques, « Droit et mémoire », (2010) 15-1, *Lex Electronica* En ligne : <https://www.lex-electronica.org/s/325>.

-Chevallier Jacques, Lochak Danièle, « Les juristes dans l'espace public », *Droit et société*, 2016/2, N° 93, pp. 359-374.

-Clément Jean-Louis, « La hiérarchie catholique et les principes de la Révolution nationale », Presses Universitaires de France, *Revue « Guerres mondiales et conflits contemporains »*, 2005/2, n° 218, pp. 27 à 36.

-Cohen Antonin, « Vers la Révolution communautaire », *Rencontres de la 3^{ème} voie au temps de l'ordre nouveau*, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, T. 51e, n° 2 (avril-juin 2004), pp. 141-161.

-Colmou Yves, « Les collectivités locales, un autre modèle », *Pouvoirs*, 2006/2, n° 117, pp. 27-37.

-Cosson Armand, « La francisque et l'écharpe tricolore : Vichy et le pouvoir municipal en Bas-Languedoc », *Annales du Midi : revue archéologique, historique et philologique*

de la France méridionale, année 1992, volume 104, n° 199, pp 281-310.

-Cotillon Jérôme, « Les entourages de Philippe Pétain, chef de l'État français, 1940-1942 », Centre d'histoire de Sciences Po, *Histoire@Politique, Politique, culture, société*, 2009/2, n° 8, pp. 1-20.

D

-De Lacger Bertrand, « Introduction au régionalisme », France, *Revue de l'État nouveau*, n° 5, juin 1942, pp. 715-728.

-Descamps Florence, « Une expérience de réforme administrative d'en bas en France : les commissions tripartites de 1933 ou la première tentative de cogestion administrative au ministère des Finances », *Pyramides, Revue du centre d'études et de recherches en administration publique*, 2010, n° 19, pp. 153-178.

-Desmons Éric, « Droit de résistance et histoire des idées », Le Seuil, *Pouvoirs*, 2015/4, N° 155, pp. 29-40.

-Dubois Jean-Pierre, « La jurisprudence administrative », Le Seuil, *Le Genre humain*, 1996/1, n° 30-31, pp. 339-362.

-Dupuy Marcel, « Aperçu historique sur l'organisation territoriale des départements », *La Revue Administrative*, n° 31, 1953, pp. 9-16.

-Durand Yves, « STO : Vichy au service de l'Allemagne », *Revue Histoire*, n° 167, juin 1993, pp. 14-23.

-Duranthon Arnaud, « Le déclin du syndicat de communes ou l'effacement contraint du modèle de la subsidiarité intercommunale », École nationale d'administration, *Revue française d'administration publique*, 2019/4, n° 172, pp. 905-919.

E

-Edel Frédéric, « Deux siècles de principe d'égalité admissibilité aux emplois publics », Ecole nationale d'administration, *Revue française d'administration publique*, 2012/2, n° 142, pp. 339-367.

-Eisenmann Charles, « La centralisation et la décentralisation : principes d'une théorie juridique », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1947, pp. 27-53.

-Eisenmann Charles, « Chronique de politique intérieure, 20 juin 1934. L'organisation constitutionnelle du IIIe Reich : de Weimar à Potsdam », *Jus Politicum*, n° 19 [<http://juspoliticum.com/article/Chronique-de-politique-interieure-20-juin-1934-L-organisation-constitutionnelle-du-IIIe-Reich-de-Weimar-a-Potsdam-1212.html>].

F

-Fabre Fantin, « Maurice Duverger, un juriste sous Vichy en 1940-1941 », en *Revista europea de historia de las ideas politicas y de las instituciones publicas*, n° 9, (diciembre 2015), Puede leerse este artículo, en línea en : <http://www.eumed.net/rev/rehipip/09/duverger-vichy.html>.

-Fabre Philippe, « L'identité légale des Juifs sous Vichy », *Labyrinthe*, n° 7, 2000, pp. 23-41.

-Fabre Robert et Diana, « La main d'œuvre au service de l'Allemagne dans la région de Toulouse », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale et des conflits contemporains*, 33^{ème} année, n° 131, Le Midi toulousain : occupation et libération,

juillet 1983, pp. 93-96.

-Falconieri Silvia, « Le "droit de la race". Apprendre l'antisémitisme à la faculté de droit de Paris (1940-1944) », *Clio@Themis, Revue électronique d'histoire du droit*, n° 7, mars 2014.

-Fauroux Camille, « Les politiques du travail féminin sous l'occupation », *La Découverte, Travail, genre et sociétés*, 2019/2, n° 42, pp. 147-163.

-Favoreu Louis, Roux André, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Cahiers du conseil constitutionnel*, n° 12 (Dossier : le droit constitutionnel des collectivités territoriales), mai 2002.

-Focardi Giovanni, « La difficile rationalisation de l'administration sous la quatrième République, La réforme qui n'a jamais eu lieu : projets et réformes administratives en Italie et en France en 1943-1948 », École nationale d'administration, *Revue française d'administration publique*, 2006-4, n° 120, pp. 679-693.

-Fourcaut Annie, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », Société française d'histoire urbaine, *Histoire urbaine*, 2006/3, n° 17, pp. 7-25.

G

-Gainot Bernard, « La province au crible des rapports des commissaires départementaux du Directoire », *Annales historiques de la Révolution française*, 330, 2002, pp. 143-157.

-Gayme Evelyne, « La politique de la Relève et l'image des prisonniers de guerre », revue *Inflexions*, 2012, n° 21, pp. 201-208.

-Gazeau Christelle (Dir.), « Résistance », *Cahiers Jean Moulin*, 2015, 183 p.

-Germain Pierre, « Le nouveau statut du personnel communal, et l'autonomie municipale », *La Revue administrative*, n° 39, juin 1954, pp. 251-256.

-Girard Pierre, Les projets constitutionnels de Jean Zay, Centre d'histoire de Sciences Po, *Histoire@Politique*, 2007/1, n° 1, pp 7-7.

-Goesel-Le Bihan Valérie, « Le report des élections, le Conseil constitutionnel et la théorie des droits fondamentaux », *Revue des droits et libertés fondamentaux RDLF*, 2020, chron. n°19.

-Golsan Richard J., « Vichy aux États-Unis : perspectives populaires et savantes », *Sociétés contemporaines*, n° 39, 2000, pp. 117-134.

-Goyard Claude « La critique parlementaire des administrations sous la IIIe République », *Hautes études médiévales et modernes, Administration et parlement depuis 1815*, Librairie Droz, Genève, 1982, pp. 59-76.

-Gros Dominique, « Le "statut des juifs" et les manuels en usage dans les facultés de Droit (1940-1944) : de la description à la légitimation (Partie 1) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 09-10 | printemps-été 1993, mis en ligne le 27 janvier 2003, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/415> ; DOI : 10.4000/conflits.415.

-Gros Dominique, « Le "statut des juifs" et les manuels en usage dans les facultés de Droit (Partie 2) », *Cultures & Conflits*, n° 9-10, 1993, pp. 154-171.

Gros Dominique, « Le "statut des juifs" et les manuels en usage dans les facultés de Droit (Partie 2) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 09-10, printemps-été 1993, mis en ligne le 27 janvier 2003, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/643> ; DOI : 10.4000/conflits.643.

- Gros Dominique, « Le droit antisémite de Vichy contre la tradition républicaine », Le Seuil, *Le Genre humain*, 1994/1, n° 28, pp. 17-27.
- Gros Dominique, « Qu'est-ce que le droit de résistance à l'oppression ? », Le Seuil, *Le Genre humain*, 2005/1, n° 44, pp. 11-30.
- Guillon Jean-Marie, « Vichy et les communes du Var ou les dilemmes de l'épuration », *Revue Provence historique*, fascicule 134, 1983, pp. 383-404.
- Guillon Jean-Marie, « 1940 : le Var rouge dans la vague blanche », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n° 28, octobre-décembre 1990, Dossier : Vichy, propagande et répression, pp. 57-64.
- Guillon Jean-Marie, « La Légion française des combattants, ou comment comprendre la France de Vichy », *Annales du Midi : revue archéologique, historique et philologique de la France méridionale*, Tome 116, n° 245, 2004, Voyage dans la France de Vichy : la Légion française des combattants, pp. 5-24.
- Guillon Jean-Marie, « D'une République à l'autre, les bouleversements éditaires en France méditerranéenne (1935-1945) », *Cahiers de la Méditerranée*, n° 94, 2017, pp. 81-93.

H

- Henning Jérôme, « La création des régions Clémentel », *Centre et périphérie*, Paris, Mare et Martin, 2017, p. 221-233.
- Henning Jérôme, « La résistance légale des Présidents des Chambres, Jules Jeanneney et Edouard Herriot, face au régime de Vichy (1940-1942) », *Cahiers Jean Moulin, Centre Lyonnais d'Histoire du Droit et de la Pensée Politique*, 2017, Résistance, ff10.24401/cjm.101ff. fhal-02094535f.
- Heuré Gilles, « Itinéraire d'un propagandiste : Gustave Hervé, de l'antipatriotisme au pétainisme (1871-1944) », In : *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n° 55, juillet-septembre 1997, pp. 16-28.
- Hoffmann Stanley, « Aspects du régime de Vichy », *Revue française de science politique*, 6^{ème} année, n° 1, 1956, pp. 44-69.
- Hostache René, « Le CFLN, gouvernement provisoire de la France en guerre », *Revue Espoir*, n° 95, janvier 1994, n° spécial 1944-1994.
- Hourticq Jean, « Vie départementale et communale : la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions », *La Revue administrative*, n° 150, novembre-décembre 1972, pp. 635-639.
- Hourticq Jean, « Vie départementale et communale : les services publics communaux à l'heure des documents-types », *La Revue administrative*, n° 153, mai-juin 1973, pp. 313-316.

J

- Jean Jean-Paul (direction), « Juger sous Vichy, juger Vichy », *Histoire de la justice*, n° 29, 2019, pp. 7-19.
- Jennings Éric T., La dissidence aux Antilles (1940-1943), *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, année 2000, n° 68, pp. 55-72.
- Jian Philippe, « La Révolution nationale impossible, Le Temps et le Figaro à l'épreuve du régime de Vichy », Centre d'histoire de Sciences Po, *Histoire@Politique*, 2014/2 n° 23, pp. 178 à 190.

-Joly Laurent, « L'administration de l'État français et le statut des juifs du 2 juin 1941 », *Archives Juives*, 2008/1, Vol. 41, pp. 25-40.

L

-Lafaille Franck, « Le président du Sénat », *Le Seuil, Pouvoirs*, 2016/4, n° 159, pp. 41-52.

-Laguerre Bernard, « Les dénaturalisés de Vichy, (1940-1944) », In : *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, n° 20, octobre-décembre 1988, pp. 3-15.

-Lavigne Clémence, « La suppression du mot "race" des textes juridiques français », *Revue du droit public*, n° 3, 2016, pp. 917 et s.

-Le Crom Jean-Pierre, « Les idées de la résistance », Philippe-Jean Hesse, Jean-Pierre Le Crom, *La protection sociale sous le régime de Vichy*, Presses universitaires de Rennes, pp. 337-354, 2001, Histoire.halshs-00194325

-Le Crom Jean-Pierre « Droit de Vichy ou Droit sous Vichy ? Sur l'historiographie de la production du droit en France pendant la Deuxième Guerre mondiale », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 9, septembre-décembre 2009, pp. 1-9.

-Le Lidec Patrick, « Les maires dans la République. L'Association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907 », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 23, 2003, Les services publics locaux, pp. 647- 654.

-Le Lidec Patrick, « L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la quatrième République », Institut national du service public, *Revue française d'administration publique*, 2006/4, n° 120, pp. 695-710.

-« Le renouvellement des élites municipales à Lyon : 1935-1953 », Référence électronique « Le renouvellement des élites municipales à Lyon : 1935-1953 », *Rives nord-méditerranéennes* [Enligne], 1 | 1998, mis en ligne le 22 juillet 2005, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rives/143> ; DOI : 10.4000/rives.143

-Lévy René, « Les juristes français et le régime de Vichy : à propos de deux ouvrages récents », *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies*, Vol. 2, n°2, 1998, pp. 111-119.

-Limore Yagil, « La Milice française », *French Politics and Society*, Vol. 17, n° 1, Winter 1999, pp. 37-55.

-Lochak Danièle, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme », in *Les Usages sociaux du droit*, Paris, PUF, coll. « CURAPP », 1989, pp. 252-285.

-Lochak Danièle, « Le Conseil d'État sous Vichy et le Consiglio di stato sous le fascisme », *CURAP*, PUF, 1993, pp. 51-95.

-Lochak Danièle, « Le juge doit-il appliquer une loi inique ? », *Le Seuil, Le Genre humain*, 1994/1, n° 28, pp. 29-39.

-Lochak Danièle, « Ecrire, se taire...Réflexion sur la doctrine française », *Le droit antisémite de Vichy. Contribution au colloque de Dijon sur « L'encadrement juridique de l'antisémitisme sous Vichy »* décembre 1994, *Le Seuil, Le Genre Humain*, 1996, n° 30-31, pp. 433-462.

-Lochak Danièle, « Conclusions : L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui », Clément Benelbaz, Charles Froger, Sébastien Platon, Bruno Berthier, *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui. Ruptures et continuités*, Dalloz, pp. 267-289, 2017, Thèmes et commentaires, 978-2-247-16281-9-6784068. hal-01647289.

M

- Machelon Jean-Pierre, « Pouvoir municipal et pouvoir central sous la Troisième République : Regard sur la loi du 5 avril 1884 », *La Revue administrative*, 49e Année, n° 290, Mars Avril 1996, pp. 150-156.
- Marcou Gérard, « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n° 42 (le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales), janvier 2014.
- Marcou Gérard, « L'État, la décentralisation et les régions », Ecole nationale d'administration, *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n° 156, pp. 887-906.
- Marcou Jean, « Le Conseil d'État : juge administratif sous Vichy », Le Seuil, *Le Genre humain*, 1994/1, n° 28, pages 83 à 96.
- Marion Jacques, « Tocqueville et la décentralisation », In : *Études Normandes*, 58e année, n° 4, 2009, Lire en Normandie, pp. 69-74.
- Mariat Nicolas, Zalc Claire, « Identifier, s'identifier : recensement, auto-déclarations et persécution des juifs de Lens (1940-1945) », Belin, *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2007/3, n° 54-3, pp. 91-117.
- Marrel Guillaume, Payre Renaud, « Le temps des maires. L'allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l'espace politique municipal », *Politix*, vol. 14, n° 53, Premier trimestre 2001, Le temps des mairies, pp. 59-86.
- Martin Julien, « Les limites de la responsabilité administrative face aux déportations pendant la Seconde guerre mondiale », *Revue du droit public*, 2010, n° 3, p. 667 et s.
- Massot Jean, « Le Conseil d'État et le régime de Vichy », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, année 1998, n° 58, pp. 83-99.
- Massot Jean, « Le Conseil d'État face aux circonstances exceptionnelles », *Les Cahiers de la Justice*, 2013/2, n° 2, pp. 27-39.
- Mazères Jean-Arnaud, « Les collectivités locales et la représentation. Essai de problématique élémentaire », *Revue du droit public*, 1990, pp. 607-642.
- Mélin-Soucramanien Ferdinand, « Présentation », *Revue du droit public*, 2010, n° 3, p. 643 et s.
- Meyran Régis, « Vichy ou la "face cachée" de la République », *L'Homme, Revue française d'anthropologie*, 160, octobre-décembre 2001, pp. 177-184.
- « Vichy ou la « face cachée » de la République », *L'Homme* [En ligne], 160 | octobre/décembre 2001, mis en ligne le 12 juin 2003, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/lhomme/131> ; DOI : 10.4000/lhomme.131.
- Millard Eric, « Quelques remarques sur la signification politique de la théorie de l'interprétation », D. de Béchillon, P. Brunet, V. Champeil-Desplats et E. Millard. *L'architecture du droit, Mélanges en l'honneur du professeur Michel Troper*, Economica, 2006, pp.725-734.

N

- Nevers Jean-Yves, « Du règlement municipal au statut national, la "fonctionnarisation" du personnel communal à Toulouse (1890-1952) », 1991. fihal-00388520. Rapport de recherche non publié. Programme « Gestion du personnel et enjeux de pouvoir dans l'administration d'une grande ville » réalisé dans le cadre d'une convention de recherche entre l'Université de Toulouse 2 Le Mirail et l'Institut de

Management Public. Revu en avril 2009.

-Niessel Henri, « La légion française des combattants », *Revue des deux Mondes*, 1941, tome LXIII, pp. 49-54.

-Nivet Philippe, « Les municipalités en temps de guerre (1814-1944) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique* 2013/2, n° 20, pp. 67-88.

O

-Olivesi Dominique, « La prestation du serment du service d'ordre légionnaire (SOL) aux arènes de Cimiez le 22 février 1942 », *Cahiers de la Méditerranée* [En ligne], 62 | 2001, mis en ligne le 15 février 2004, pp. 135-144.

P

-Pasquier Romain, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, 53^e année, n° 1, 2003, pp. 101-125.

-Payre Renaud, « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942 », *Genèses*, 41, 2000, Comment décrire les transactions, pp. 143-163.

-Payre Renaud, « Les désillusions réformatrices. Le thème de la réforme municipale dans la France de l'après-seconde guerre mondiale », Ecole nationale d'administration, *Revue française d'administration publique*, 2003/4, n° 108, pp. 593-602.

-Pelloux Robert (Direction), « Libéralisme, traditionalisme, décentralisation. Contribution à l'histoire des idées politiques », *Cahiers de la F.N.S.P.*, n° 31, Paris, Armand Colin, 1952, 196 p.

-Perrin Bernard, « Le statut du personnel départemental », *La Revue administrative*, 41^{ème} année, n° 245, septembre-octobre 1988, pp. 422-427.

-Peschanski Denis, « Vichy au singulier, Vichy au pluriel. Une tentative avortée d'encadrement de la société (1941-1942) », *Annales. Economies, sociétés, civilisations*, 43^e année, n° 3, 1988, pp. 639-661.

-Pichat Georges, « La réforme administrative », *Revue des deux mondes*, août 1939, quinzaine 2, pp. 824-844.

-Poznanski Renée, « Le fichage des juifs de France pendant la Seconde Guerre mondiale et l'affaire du fichier des juifs », *La Gazette des archives*, n° 177-178, 1997. Transparence et secret. L'accès aux archives contemporaines, pp. 250-270.

-Prélot Marcel, « Les "collectivités territoriales" métropolitaines et la Constitution de 1946 », *La Revue administrative*, 1953, pp. 7-8.

-Protière Guillaume, « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », *Politeia - Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel, Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel*, 2007, pp. 247- 277. fihal-00823911.

-Puget Henry, « Les relations entre le pouvoir central et les autorités locales et régionales », *La Revue administrative*, 1948, n° 4, pp. 9-14.

R

-Rault Michèle, « Conseiller municipal sous Vichy : Le cas de la banlieue de Paris, 1941-1944 », *Revue Historique*, T. 288, Fasc. 2, Octobre-Décembre 1993, pp. 419-427.

-Rémond René, « Plaidoyer pour une histoire délaissée. La fin de la IIIe République »,

- Revue française de science politique*, 7^e année, n° 2, 1957, pp. 253-270.
- Rivals Claude, « Faure (Christian). Le projet culturel de Vichy », 1989, *Le Monde alpin et rhodanien. Revue régionale d'ethnologie*, n° 1-2, 1990, pp. 105-116.
- Rivero Jean, « Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *Pages de doctrine*, LGDJ, 1980, D. 1962 (chr.), pp. 329-334.
- Rivière Christophe, « Les maires du Morbihan (1929-1959) », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*, tome 3, n° 2, 2006, pp. 136-184.
- Roger Philippe, « La commission administrative et le conseil départemental du Pas de Calais de 1940 à 1944 : sélectionner un personnel politique et gérer un département au temps de l'État français », *Revue du Nord*, 2014/4, n° 407, p. 877-916.
- Roig Charles, « Théorie et réalité de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 16^e année, n° 3, 1966, pp. 445- 471.
- Rouquet François, « L'épuration administrative en France après la Libération : une analyse statistique et géographique », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n° 33, janvier-mars 1992. Dossier : L'épuration en France à la Libération, pp. 106-117.
- Rousseau Dominique, « Vichy a-t-il existé ? », *Revue Le genre humain*, 1994, n° 28, pp. 97-106.
- Rozenblum Thierry, « Une cité si ardente, l'administration communale de Liège et la persécution des juifs, 1940-1942 », *Revue d'histoire de la Shoah*, n° 179, sept.-déc. 2003, pp. 9-49.

S

- Sagnes Jean, « Le refus républicain : les quatre-vingts parlementaires qui dirent "non" à Vichy le 10 juillet 1940 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 38, n° 4, Octobre-décembre 1991, pp. 555-589.
- Siegfried André, « Le Vichy de Pétain, le Vichy de Laval », *Revue française de science politique*, 6^e année, n° 4, 1956, pp. 737- 749.
- Slama Alain-Gérard, « Vichy était-il fasciste ? », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, année 1986, n° 11, juillet-septembre 1986, Nouveaux enjeux d'une décennie : fascismes, antifascismes, 1935-1945, pp. 41-54.
- Souleau Philippe, « La Légion française des combattants, censeur de la vie locale : l'exemple de la Gironde libre », *Annales du Midi : revue archéologique, historique et philologique de la France méridionale*, Tome 116, n° 245, 2004, Voyage dans la France de Vichy : la Légion française des combattants, pp. 67-77.
- Sueur Jean-Jacques, « Pierre Bourdieu, le droit et les juristes. La méprise », Éditions juridiques associées, *Droit et société*, 2013/3, n° 85, pp. 725-753.

T

- Tanchoux Philippe, « Les "pouvoirs municipaux" de la commune entre 1800 et 1848 : un horizon chimérique ? », L'Harmattan, *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, 2013/2, n° 20, pp. 35-48.
- Tanguy Gildas, « "Le préfet dans tous ses états". Une histoire de l'institution préfectorale est-elle (encore) possible ? », *Histoire@Politique*, n° 27, septembre - décembre 2015, pp. 124-145.
- Tellier Thibault, « La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes », Ecole nationale d'administration,

Revue française d'administration publique, 2017/2, n° 162, pp. 253-266.

-Thuillier Guy, « Le statut des fonctionnaires de 1941 », *La Revue administrative*, n° 191, 1979, pp. 480-494.

-Thuillier Guy, « En marge du statut des fonctionnaires de 1941 : Le rapport Leloup en août 1939 », *La Revue administrative*, 45e Année, n° 268, 1992, pp. 308-315.

-Thuillier Guy, « Le projet de réforme régionale de Léon Barré », *La Revue administrative*, n° 334, 2003, pp. 361-375.

-Thuillier Guy, « La réforme de l'administration locale en 1942-1943 : les projets de l'Organisation Civile et Militaire », *La Revue administrative*, 59e Année, n° 354, novembre 2006, pp. 588-597.

-Troper Michel, « La doctrine et le positivisme (à propos d'un article de Danièle Lochak) », *Les usages sociaux du droit*, CURAPP-PUF, 1989, pp. 286-292.

V

-Vandenbussche Robert, « La fonction municipale sous la Troisième République. L'exemple du département du Nord », In : *Revue du Nord*, tome 76, n° 305, Avril-juin 1994, pp. 319-337.

-Ventre André-Michel, "Les polices en France", *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°102, 102 - La police, p.31-42, URL : <https://revue-pouvoirs.fr/Les-polices-en-France.html>, Référence électronique.

-Verdier Nicolas, « La paradoxale circonscription intermédiaire infradépartementale : du district à l'arrondissement », *L'Harmattan, Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2013/2, n° 20, pp. 17-33.

-Vergely Daniel, « Les régimes d'exception : le renouvellement de l'éthique. De l'iniquité du droit à la justice "légale" », *La Revue administrative*, n° 369, mai 2009, pp. 238-243.

-Viet Vincent, « Extraits des synthèses mensuelles des rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions de travail, emploi et formation professionnelle », *Les cahiers du comité d'histoire*, Cahier n° 6, janvier 2003, pp. 5-114.

-Viet Vincent, « Vichy dans l'histoire des politiques françaises de la main-d'œuvre », *Travail et Emploi*, n° 98, Avril 2004, pp. 77-93.

W

-Wahl Nicholas, « Aux origines de la nouvelle Constitution », *Revue française de science politique*, 9^e année, n° 1, 1959, pp. 30-66.

-Wieviorka Olivier, « Vichy a-t-il été libéral ? Le sens de l'intermède Flandin », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, n° 11, juillet-septembre 1986. Nouveaux enjeux d'une décennie : fascismes, antifascismes, 1935-1945, pp. 55-66.

-Wieviorka Olivier, « Guerre civile à la française ? Le cas des années sombres (1940-1945) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2005/1, n° 85, pp. 5-19.

IV Thèses/Mémoires

- Anglaret Anne-Sophie, *La Légion française des combattants : sociabilités ordinaires et engagements politiques dans la Révolution nationale (1940-1945)*, Thèse doctorat en histoire, Université Paris 1, 2018.
- Cartier Emmanuel, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945) : la reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, Paris, LGDJ, 2005, 680 p, thèse soutenue en 2004 à Paris 1.
- Chabrot Christophe, *La centralisation territoriale, Fondements et continuités en droit public français*, Thèse présentée pour obtenir le grade de docteur de l'université de Montpellier 1, 1997.
- Demangeon Romain, *Les concours de police*, thèse pour l'obtention du grade de Docteur en droit public de l'Université de Lorraine, présentée et soutenue publiquement le 27 janvier 2020.
- De Moura Annette, *Le système de gouvernement de Vichy à la lumière de la pratique institutionnelle*, Mémoire de Master 2-Droit public approfondi, Université Paris II, Panthéon Assas, 2017-2018, pp. 332-403.
- Doeil Pierre, *L'administration locale à l'épreuve de la guerre 1939-1949*, Paris, librairie du recueil Sirey, 1950, 402 p.
- Gorgues André, *Les grandes réformes administratives du régime de Vichy*, Thèse de droit, Poitiers, 1969, 315 p.
- Henning Jérôme, *Le radicalisme d'Edouard Herriot et la crise des institutions, 1905-1954*, Soutenue le 9 décembre 2017 à Aix-Marseille , dans le cadre de Ecole Doctorale Sciences Juridiques et Politiques (Aix-en-Provence), 671 p.
- Hostache René, *Un gouvernement clandestin, Le Conseil national de la Résistance*, thèse doctorat en droit présentée le 18 mai 1956, Paris, PUF, 1958.
- Lenfant Thibault, *La commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes*, thèse pour le doctorat en droit public, 2018, Université Paris 1, Panthéon Sorbonne, 491 p.
- Macaya Lizano Ariana, *Histoire, mémoire et droit : les usages juridiques du passé*, thèse doctorat en droit, université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2014.
- Michel Henri, *La pensée de la Résistance, Les Courants de pensée de la Résistance*, thèse de doctorat d'État, Université de Paris, PUF, Collection Esprit de la Résistance, 1962, 843 p.
- Ollivier Marc, *Condition et compétences préfectorales*, thèse de doctorat de droit public, Université Lumière-Lyon 2, 2005.
- Papin-Buren Anthony, *La notion constitutionnelle de groupements de collectivités territoriales*, thèse de droit, université d'Angers, 2018.
- Paris Nicolas, *L'impact du dirigisme économique de Vichy sur le droit administratif*, thèse de droit public, Université Bourgogne Franche-Comté, 2020.
- Protière Guillaume, *La puissance territoriale, contribution à l'étude du droit constitutionnel local*, thèse droit public, Université Lumière Lyon II, 2006.
- Quinart Emilien, *L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914-1958)*, thèse de droit public, Université de Lille, 2019.
- Riondet Charles, *Le Comité parisien de la libération et les comités locaux de libération de la Seine*, Thèse de doctorat d'histoire, Histoire, Université Paris VIII Vincennes-Saint Denis, 2015.

- Rouso Henry, *Histoire et mémoire des années noires*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Institut d'études politiques de Paris, juin 2000.
- Ruiz Émilien, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, thèse présentée pour l'obtention du doctorat en histoire, EHESS, 2013.
- Saulnier Bloch Marie, *Le statut juridique du régime de Vichy : de Vichy à Sigmaringen : d'un statut l'autre* ; thèse de doctorat, Université de Genève, 2016, no.D.925.
- Spina Raphaël, *La France et les Français devant le service du travail obligatoire (1942-1945)*, thèse de doctorat de l'école normale supérieure de Cachan, Histoire, ENS Cachan, 2012.
- Terracol Louis, *La doctrine constitutionnelle du régime de Vichy*, Mémoire de Master 2-Histoire du droit, Université Paris II, Panthéon Assas, 2015/2016.
- Thalineau Joël, *Essai sur la centralisation et la décentralisation, réflexions à partir de la théorie de Ch. Eisenmann*, thèse pour le doctorat d'État, Université François Rabelais-Tours, 1994.

V Actes de colloques

- Bicentenaire du département de Tarn-et-Garonne, « *Genèse, formation, permanence d'une trame administrative* », actes du colloque tenu les 13 et 14 mars 2008 à l'auditorium du Centre universitaire de Tarn-et-Garonne, à Montauban, dans le cadre des manifestations de commémoration du bicentenaire de la création du département, sous la direction de Philippe Delvit, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2008.
- La fonction publique locale : Actes du colloque sur « Fonction publique et décentralisation »*, Abbaye de Fontevraud, 19 et 20 mai 1978, Cujas, Cahiers IFSA, 1979.
- Le canton : un territoire du quotidien ?* Actes du colloque organisé à l'université Rennes2 Haute Bretagne, 21-23 septembre 2006, sous la direction de Yann Lagadec, Jean Le Bihan et Jean-François Tanguy, Presses universitaires de Rennes, Collection Histoire, 2009.
- Le moment 1940 : affrontement national et réalités locales*, sous la direction de Pierre Allorant, Noëlline Castagnez et Antoine Prost, actes du colloque international d'Orléans des 18 et 19 novembre 2010, Paris, Editions Pepper-L'Harmattan, avril 2012, 290 p. Le colloque « Le moment 1940 », des 18 et 19 novembre 2010, et la publication de ces actes ont reçu le concours des collectivités territoriales (Conseil régional du Centre, Conseil général du Loiret, Ville d'Orléans), de l'Office national des anciens combattants, de l'Université d'Orléans (laboratoires « collectivités territoriales » et « savoirs et pouvoirs »), du Cercle Jean Zay d'Orléans et de l'association nationale des Amis de Jean Zay, ainsi que du Cercil-Musée Mémorial des enfants du Vel d'Hiv (Centre d'études et de recherches sur les camps d'internements de Beaune-la-Rolande, Pithiviers et Jargeau).
- Le régime de Vichy et les Français*, sous la direction de Jean-Pierre Azéma et François Bédarida ; colloque organisé par l' Institut d'histoire du temps présent, Fayard, Collection : Pour une histoire du XXe siècle, 1992.
- Le rétablissement de la légalité républicaine (1944)*, actes du colloque organisé par la Fondation Charles de Gaulle, la Fondation nationale des sciences politiques, l'Association française des constitutionnalistes, 6, 7, 8 octobre 1994, Bruxelles,

Complexe, 1996.

-*Les Epurations administratives : XIXe et XXe siècles*, Colloque organisé le 23 avril 1977, à Paris, par l'Institut français des sciences administratives et par la IVe section de l'Ecole pratique des hautes études.

Auteur : Ecole pratique des hautes études (Paris). Section sciences historiques et philologiques. Éditeur : Genève, Droz, Paris, 1977, Collection : Publications du Centre de recherches d'histoire et de philologie de la IVe section de l'Ecole pratique des hautes études, Hautes études médiévales et modernes.

-Lochak (Danièle), *La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme*, in *Les Usages sociaux du droit*, Amiens, 12 mai 1989, colloque organisé par le Centre universitaire de recherche administratives et politiques de Picardie, Paris, P. U. F., 1989, pp. 252-285.

-Maerten Fabrice, *L'occupation en France et en Belgique 1940-1944*, Actes du Colloque de Lille 26-28 avril 1985, Lille, In : *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 68, fasc. 4, 1990.

-Romain Rambaud, Julien Bonnivard. *Section thématique, L'argent et les élus, Histoire du droit des indemnités des élus : pour une analyse en termes de régimes politiques : vers une fonction publique républicaine sui generis de la représentation politique*. 14e Congrès de l'AFSP, Association française de science politique (ASFP), Jul 2017, Montpellier, France. (hal-02321267).

-Siwek-Pouydesseau Jeanne, *Les fonctionnaires entre association et syndicat jusqu'à la Seconde Guerre mondiale*, Colloque Syndicats et Associations en France : concurrence ou complémentarité ? Octobre 2004, Paris, France, pp.67-76. halshs-00334491.

-Siwek-Pouydesseau Jeanne, *Syndicalistes fonctionnaires et employés sous Vichy : Entre dissolution, tolérance, double-jeu et collaboration*, Michel Margairaz et Danielle Tartakowski (dir.), Colloque tenu en décembre 2005 au ministère du Travail, Paris, France, Presses Universitaires de Rennes, 2008, pp. 297-307 et 431-436.

VI Rapports

-Rapport du Sénat, séance du 22 octobre 1981, première session ordinaire de 1981-1982, rapporteur Michel Giraud, rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, 157 p.

-Rapport Parlement Européen, Titre : *La régionalisation en Europe*, Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, Gérard Marcou, Éditeur : Parlement européen, 170 p., novembre 1999.

-Rapport du conseil économique et social environnemental : *La fonction publique territoriale, acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local, type de texte : Etude, traité par : Section des Economies régionales et de l'aménagement du territoire*, rapporteur : Michel-Antoine Rognard, adopté le : 12/12/2000, mandature : 1999-2004.

-Rapport du conseil économique et social environnemental : *L'évolution de la fonction*

publique et des principes qui la régissent, rapport présenté par M. Michel Badré et Mme Nicole Verdier Naves, rapporteurs au nom de la commission temporaire fonction publique, séance du 24 janvier 2017, mandature : 2015-2020, 101 p.

VII Archives

-Direction des archives de France, La seconde guerre mondiale, Guide des sources conservées en France 1939-1945, Paris, Archives nationales, 1995.

-Archives départementales du Rhône, archives du préfet régional de Lyon durant la seconde guerre mondiale 1939-1945, répertoire numérique établi par Agnès Macheboeuf sous la direction de Florence Beaume, conservateur, et publié sous la direction de Philippe Rosset, conservateur général, directeur des Archives départementales du Rhône, Lyon, 1998.

-Archives départementales du Rhône, archives du commissariat régional de la République à la Libération 1939-1950, répertoire numérique établi par Guillaume Nahon, conservateur stagiaire Lyon, 2001.

-Archives départementales du Loir-et Cher ; Vichy et les municipalités : l'exemple du Loir-et Cher.

-Archives du Comité d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale et fonds d'origine privée. Guerre de 1939-1945. Répertoire méthodique de la sous-série 72AJ. Par Patricia Gillet, conservateur général du patrimoine. Troisième édition électronique. Archives nationales (France) Pierrefitte-sur-Seine 2018.

-Archives de Paris 1520, Comité parisien de Libération, Papiers du Cabinet du président du CPL (1944-1945) 1520W 1-24, Répertoire numérique détaillé complété par Agnès Seguin (articles 6, 18-24) dactylographié par Gina Dupont, octobre 2007.

Table des matières

Les collectivités locales sous Vichy : ruptures et continuités entre deux Républiques

Avant-propos : une amnésie soigneusement entretenue.....	p.1
Introduction.....	p.3
Section 1. Le contexte politico-historique de l'installation du régime.....	p.3
§ 1. Une affaire de légitimité mise en tension par le contexte politique.....	p.3
§ 2. L'installation du régime de Vichy.....	p.8
Section 2. Approche analytique du corpus juridique de l'État français : la doctrine juridique sous Vichy, incarnation d'un positivisme complaisant aux dispositions discriminatoires ?.....	p.16
§ 1. Une doctrine juridique et un enseignement du droit sous l'emprise du politique.....	p.17
§ 2. Le débat contemporain sur le droit positif sous Vichy.....	p.23
Section 3. L'agencement des relations État-collectivités locales	p.29
§ 1. Intérêt de l'étude des collectivités locales en période de guerre.....	p.29
§ 2. Méthodologie d'approche du sujet.....	p.33
Partie I. Vichy et les collectivités locales : une conception traditionaliste des autorités locales comme socle du nouvel État français, en rupture avec la conception républicaine.....	p.37
Titre I. L'élaboration d'un socle idéologique et juridique attentatoire aux libertés locales et aux libertés individuelles.....	p.38

Chapitre 1. Le régime de Vichy : une vision de l'organisation locale modelée à l'aune idéologique des courants conservateurs.....p.39

Section 1. La fin de la IIIe République, annonciatrice des principes de la Révolution nationale.....p.40

§ 1. La fin de la IIIe République, tremplin de Vichy : des collectivités locales sous contrainte par le fait du contexte international.....p.40

A. L'état d'exception des collectivités locales instauré par la IIIe République : référence institutionnelle de Vichy.....p.40

B. Une gestion des situations locales facilitant le tournant conservateur et autoritaire de Vichy.....p.46

§ 2. La Révolution nationale : restauration des provinces et retour à l'organisation territoriale Ancien Régime.....p.52

A. Les principes des théoriciens de la Révolution nationale en matière d'organisation territoriale : décentralisation à la mode maurassienne et forte déconcentration....p.53

B. Une volonté de réorganisation administrative de la France d'avant 1789 : la réhabilitation des provinces sous l'influence de Charles Maurras.....p.58

Section 2. Le Conseil national de Vichy, laboratoire d'idées pour la refondation du schéma local.....p.63

§ 1. L'intervention du Conseil national dans le domaine de l'organisation administrative locale.....p.64

A. La participation de la représentation locale aux instances du Conseil national.....p.64

1) L'instauration d'un Conseil national en lieu et place du Parlement.....p.65

2) L'intégration des élus locaux dans le Conseil national.....p.67

3) Le Conseil national de 1943, intégrant les présidents de conseils départementaux.....p.70

B. Les principes d'organisation des communes débattus au sein du Conseil national.....p.71

§ 2. Projet de (re)création des provinces et autres collectivités : un ensemble intégré dans la future Constitution.....p.77

A. Les provinces : un projet aux fausses apparences de décentralisation.....p.77

B. L'intégration des projets de réorganisation locale dans les projets de constitution (juillet 1941 et 1943-1944).....p.83

Conclusion du chapitre 1.....p.88

Chapitre 2. Le cadre et la mise en œuvre d'un dispositif autoritaire et discriminatoire : ordonnancement et positionnement du schéma des collectivités.....p.89

Section 1. La remise en cause des fondements démocratiques de l'organisation locale : le suffrage universel direct mis à mal et l'instauration de l'autoritarisme dans l'organisation locale du territoire.....p.90

§ 1. L'évolution de la démocratie locale entre la IIIe République et Vichy : du système libéral à la remise en cause du suffrage universel.....p.90

A. Sous la IIIe République, la construction d'une organisation territoriale dans un système local libéral.....p.91

B. A la naissance du régime de Vichy : un corpus idéologique porté par le refus du suffrage universel.....p.96

§ 2. Une action réglementaire dévastatrice pour la démocratie locale en métropole, dans les colonies et en Algérie.....p.101

A. En métropole, un déluge d'arrêtés au quotidien pour nommer ou démettre les représentants des collectivités locales.....p.101

B. Reconfigurer l'organisation locale selon les critères vichystes en Algérie et dans les colonies.....p.105

1) Les dispositions mises en œuvre pour l'organisation locale en Algérie.....p.106

2) Les dispositions mises en œuvre pour l'organisation locale des colonies.....p.106

3) Les dispositions mises en œuvre pour l'organisation locale aux Antilles et à la Réunion.....p.107

4) Les dispositions mises en œuvre pour l'organisation locale en Afrique et en Indochine.....p.109

Section 2. La mise en œuvre de l'épuration : les exclusions de la sphère publique dans l'organisation des collectivités locales.....p.110

§ 1. Les exclusions politique et idéologique dans les mandats locaux.....p.111

A. L'exclusion politique : la mise au ban des communistes et des francs-maçons.....p.111

B. L'expression d'une idéologie sexiste : le retour des femmes au foyer familial.....	p.118
§ 2. La discrimination par le concept de race : exclusions des membres de la communauté juive des mandats politiques locaux et de la fonction publique locale.....	p.123
A. L'exclusion raciale par l'élaboration et l'application du statut des Juifs.....	p.125
B. L'incompatibilité du statut des Juifs avec l'exercice de fonctions publiques locales.....	p.131
Conclusion du chapitre 2.....	p.137
Conclusion du titre I.....	p.138
Titre II. Les impacts du corpus idéologique de Vichy sur l'organisation des collectivités locales et leurs relations avec l'État français : rupture institutionnelle avec le système républicain.....	p.139
Chapitre 1. Une organisation territoriale remodelée par le pouvoir exécutif de Vichy.....	p.140
Section 1. Des collectivités autonomes identifiées comme des contre-pouvoirs.....	p.141
§ 1. L'encadrement de la démocratie communale par un arsenal juridique contraignant	p.142
A. L'évolution lente vers le libéralisme local au début de la IIIe République.....	p.142
B. L'arsenal juridique de Vichy pour disposer des municipalités.....	p.147
§ 2. Une opposition potentielle des départements à l'État français muselée par un pouvoir montrant sa volonté d'ignorer cette collectivité.....	p.152
A. La loi Tréveneuc : l'arme des départements pour contrecarrer le pouvoir de Vichy.....	p.153
B. La volonté de Vichy de réduire la place du département dans le paysage politique français.....	p.158
Section 2. Un remodelage organique et institutionnel du système local : de la décentralisation à la déconcentration.....	p.162

§ 1. Les communes : réglementation contraignante pour les grandes cités, système en trompe l'œil pour les petites municipalités.....	p.163
A. Mise en œuvre réglementaire de l'organisation communale.....	p.165
1) Un statu quo factice pour les communes de moins de 2 000 habitants.....	p.165
2) Un remodelage organique sans suffrage universel, pour les communes de plus de 2 000 habitants.....	p.167
B. Une approche conservatrice de l'organisation des communes marquée par l'Histoire : de l'incidence du principe autoritaire sur le fonctionnement local.....	p.170
§ 2. Réglementation uniforme pour les collectivités départementales.....	p.175
A. La mise au pas de 1940 avant la tentative de réhabilitation de 1942.....	p.176
B. Les commissions administratives départementales : substitut de représentation annonçant le déclin départemental.....	p.181
Conclusion chapitre 1.....	p.187
Chapitre 2. Des représentations locales au service de la Révolution nationale.....	p.188
Section 1. Elus et fonctionnaires locaux passés au crible du tamis vichyste.....	p.188
§ 1. Le retour des notables : un ancrage local pour le nouveau pouvoir.....	p.189
A. Reconfiguration du profil des élus locaux : le système notabiliaire cher à Vichy.....	p.189
B. Les représentants locaux, courroie de transmission de l'État autoritaire.....	p.195
§ 2. La fonction publique locale : une tentative de cadrage par des dispositions contraignantes.....	p.203
A. Une fonction publique locale disparate et éclatée sous la IIIe République.....	p.203
B. L'autoritarisme de Vichy appliqué à l'encadrement de la fonction publique locale.....	p.207
Section 2. Les collectivités locales assujetties : force de frappe du nouveau régime.....	p.212
§ 1. Les mairies : structures opérationnelles dévoyées d'une politique nationale...p.213	
A. Une participation indirecte à la solution finale : le recensement des Juifs.....	p.213
B. Les mairies, organe supplétif des relations avec l'Allemagne : le recensement pour le Service du travail obligatoire (STO).....	p.220

§ 2. Des collectivités infiltrées par l'appareil d'État.....	p.224
A. L'intervention de la Légion française des combattants dans la composition des collectivités locales.....	p.225
B. Les commissaires du pouvoir : éphémère instance inquisitoriale sur les administrations locales.....	p.230
Conclusion Chapitre 2.....	p.235
Conclusion du titre II.....	p.236
Conclusion Partie I.....	p.236
Partie II. La résistance de la conception républicaine des autorités locales : continuité de Vichy et la France libre, à la IVe République.....	p.238
Titre I. De Vichy à la IVe République : continuité organisationnelle dans la construction du système local.....	p.241
Chapitre 1. Les réalisations de Vichy : bases d'organisations de la restructuration des collectivités locales.....	p.242
Section 1. Élaboration d'un statut de la fonction publique des agents de l'État et des personnels des communes.....	p.243
§ 1. L'avancée juridique du statut de la fonction publique d'État.....	p.244
A. Un statut revendiqué par les fonctionnaires d'État	p.244
B. Le texte élaboré par Vichy sur une matrice de la fin des années 1930.....	p.249
§ 2. L'aboutissement du texte statutaire sur la fonction publique communale.....	p.253
A. La fonction publique locale : de la désunion juridique à la quête d'une réglementation nationale.....	p.254
B. La loi de 1943 : le personnel communal au service idéologique du pouvoir local.....	p.259
Section 2. D'une gestion locale à une organisation centralisée de services et d'administrations.....	p.264
§ 1. Nationalisation de la police municipale dans le cadre d'une priorité sécuritaire.....	p.265
A. L'ancrage municipal de la police : symbole de l'organisation décentralisatrice de la IIIe République.....	p.265
B. Le choix vichyste d'une police étatisée poursuivi par la IVe République.....	p.271

§ 2. Réorientation d'un ensemble de services locaux par un rattachement organique à l'État.....	p.278
A. Les départements déchargés de la gestion de leurs personnels au profit de l'État.....	p.278
B. Communes, hôpitaux, voirie : un contrôle financier et comptable étatisé.....	p.283
1) Les communes.....	p.284
2) Le processus d'étatisation des hôpitaux.....	p.285
3) L'étatisation de l'entretien de la voirie départementale et vicinale.....	p.287
Conclusion chapitre 1.....	p.288

Chapitre 2. Les projets non aboutis de Vichy : exploration inachevée de la matrice initiale.....p.289

Section 1. La province : réhabiliter une structure territoriale ancienne, un projet repris par la IVe République.....p.290

§ 1. La province : réactivation d'une architecture territoriale conforme aux préceptes de la Révolution nationale.....p.290

A. La province selon Vichy : une organisation provinciale affichée comme un projet décentralisé et déconcentré.....p.290

B. Une structuration régionale aux couleurs uniques de la déconcentration.....p.294

§ 2. Tentatives d'installation de la province dans le système vichyste : procédure pérennisée en région après 1945.....p.299

A. Les tentatives de réalisation du projet de région : volonté politique et inertie administrative.....p.299

B. La province vichyste : matrice de la future région républicaine.....p.304

Section 2. Les projets de réorganisation locale et le projet de Constitution : ébauches de démocratie locale.....p.309

§ 1. Les tentatives de réforme municipale à Vichy : le projet Henri Sellier et les démarches en matière d'intercommunalité.....p.310

A. Le projet Henri Sellier : les termes du débat et sa résonance au cœur du pouvoir.....p.310

B. Intercommunalité et fusion des communes : la recherche d'une rationalisation.....p.315

§ 2. Le projet de constitution de 1943-1944, une doctrine autoritaire teintée de démocratie	p.319
A. La doctrine constitutionnelle de Vichy : une source de la constitution de 1958.....	p.320
B. Le projet de constitution de Vichy : l'évolution libérale des collectivités locales (1941, 1944), reprise par la IVe République.....	p.325
Conclusion chapitre 2.....	p.330
Conclusion titre I.....	p.331
Titre II Reconstruire le système local : des projets de la France libre (1940-1944) à leur réalisation (1945), une structuration marquée par les concepts vichystes.....	p.333
Chapitre 1. Les projets de la France libre et des partis en matière d'organisation des collectivités locales.....	p.334
Section 1. Idées développées par la France libre et les instances représentatives.....	p.336
§ 1. Une approche renouvelée de l'organisation administrative du territoire par les représentants de la France libre.....	p.336
A. La France libre : force de proposition pour l'après-guerre	p.337
B. Les axes thématiques en jeu : les collectivités locales.....	p.342
§ 2. Les projets d'architecture territoriale des instances représentatives synthétisés dans l'ordonnance du 21 avril 1944.....	p.347
A. Les projets des deux instances représentatives, CNR et CGE (1943-1944).....	p.347
B. La refondation du paysage local : l'ordonnance du 21 avril 1944.....	p.352
Section 2. Orientations des partis de la Résistance dans l'appréhension d'une nouvelle organisation administrative locale.....	p.358
§ 1. Réappropriation du système local par le jeu traditionnel des partis.....	p.358
A. Les propositions des partis pour une organisation locale renouvelée.....	p.359
B. Le rétablissement de la démocratie locale : objectif porté par les Comités départementaux de la Libération.....	p.363
§ 2. Les spécificités de Paris et la région parisienne.....	p.368
A. Paris réduite par Vichy au rang d'organisme gestionnaire.....	p.368

B. L'intervention du comité parisien de libération : organisation de Paris et du département de la Seine.....p.374

Conclusion chapitre 1.....p.378

Chapitre 2. Les fondements de la reconstruction territoriale par le pouvoir légitime (1944-1946).....p.379

Section 1. L'inscription des collectivités locales dans la Constitution de 1946.....p.379

§ 1. Déterminer la place des collectivités dans l'ordre juridique national.....p.380

A. Les forces en présence au lendemain de la Libération.....p.381

B. Débat sur l'opportunité de la constitutionnalisation des collectivités.....p.384

§ 2. Les dispositions de la Constitution de 1946 sur les collectivités locales.....p.388

A. L'évolution de la place des collectivités par rapport à la Constitution de 1875.....p.389

B. La portée du dispositif constitutionnel de la IVe Républiquep.393

Section 2. L'affirmation du champ local dans le paysage juridique français.....p.396

§ 1. Les collectivités locales, un enjeu de la reconstruction nationale.....p.397

A. La réaffirmation des communes et des départements dans l'organisation locale.....p.397

B. Le projet de région et les ambivalences étatiquesp.401

§ 2. Une réglementation à géométrie variable des agents publics locaux.....p.405

A. Le statut de 1952 des agents communaux.....p.405

B. Le statut « jurisprudentiel » des agents départementaux.....p.409

Conclusion chapitre 2.....p.413

Conclusion titre II.....p.414

Conclusion Partie II.....p.415

Conclusion générale.....p.418

Annexes.....	p.423
-Annexes numérotées (documents).....	p.424
-Annexe législation.....	p.440
Bibliographie.....	p.458
Table des matières.....	p.484

Sujet de thèse : Les collectivités locales sous Vichy : ruptures et continuités entre deux Républiques

Le sujet de thèse indiqué se propose d'aborder, sous l'angle du droit public, le fonctionnement et la situation des collectivités locales à une époque charnière de l'histoire de France, à savoir la fin de la III^e République et surtout pendant la période de l'occupation, dominée par le régime politique de Vichy de 1940 à 1944. Il sera rappelé, au préalable, le contexte politique et juridique sur lequel se cale le positionnement organisationnel des collectivités locales, pour mieux mettre en évidence les bouleversements mis en place par un régime politique autoritaire, quant à la manière de considérer et gérer les relations entre le pouvoir central et les personnes publiques décentralisées. Les développements portent notamment sur le degré d'autonomie accordé à ces collectivités et en parallèle, il sera présenté l'action de l'État au regard du contrôle qu'il entend exercer sur le fonctionnement des dites collectivités. Les dispositions prises par Vichy dans le domaine local ont eu des incidences sur les régimes politiques qui lui ont succédé et cette continuité s'est exprimée dans différents domaines : police, fonction publique, services déconcentrés.

Mots-clés : régime autoritaire, décentralisation, collectivités locales, autonomie locale, fonction publique locale, relations pouvoir central-pouvoirs locaux.

Thesis topic : Local authorities under Vichy : ruptures and continuities between two Republics

The subject of the thesis indicated proposes to approach, from the angle of public law, the functioning and the situation of local authorities at a pivotal period in the history of France, namely the end of the Third Republic and especially during the period of the occupation, dominated by the political regime of Vichy from 1940 to 1944. The political and legal context on which the organizational positioning of local authorities is based will be recalled, in order to better highlight the upheavals put in place by an authoritarian political regime, as to the way of considering and managing the relations between the central power and the decentralized public persons. The developments relate in particular to the degree of autonomy granted to these communities and in parallel, it will be presented the action of the State with regard to the control which it intends to exercise on the functioning of the said communities. The measures taken by Vichy in the local area had an impact on the political regimes that succeeded it and this continuity was expressed in different areas : police, civil service, decentralizes services.

Keywords : authoritarian regime, decentralization, local communities, local self-government, local civil service, central government-local government relations.

