

Troisième partie

Pratiques professionnelles et marges de manœuvre



Introduction

Danièle Lochak

La question des marges de manœuvre que nous allons aborder dans cette table ronde l'a déjà été, au moins indirectement, à plusieurs reprises depuis le début de notre colloque :

- lorsque Jean-Marc Sauvé nous dit que le Conseil d'État a erré, s'est égaré, s'est abîmé, il sous-entend qu'il aurait pu ne pas errer, ne pas s'égarer, ne pas s'abîmer – donc qu'il avait des marges de manœuvre ;
- on a aussi évoqué l'obéissance ou la désobéissance à la loi, les possibilités ouvertes ou non à chacun de désobéir ;
- le Président de la République a aussi énuméré, et après lui Marc Olivier Baruch, les différentes attitudes qu'on a pu constater chez les fonctionnaires, depuis le zèle jusqu'à la résistance, la dissidence, le sabotage, en passant par l'exercice sans états d'âme – ou avec états d'âme, les reins et les cœurs sont insondables – du métier ;
- à propos de Maurice Papon, enfin, Irène Carbonnier nous a rappelé qu'on lui avait reproché de ne pas avoir utilisé les marges de manœuvre dont il disposait pour s'opposer à la déportation des juifs.

Il s'agit à présent d'aborder cette question de front. Giovanni Focardi nous livrera une réflexion d'ensemble sur les marges de manœuvre dans l'application des normes et sur les conséquences qui en résultent. Puis deux études de cas nous éclaireront sur l'installation du franquisme en Espagne, d'un côté, sur la situation en Belgique sous l'occupation nazie, de l'autre. Nous aurons enfin un grand témoin en la personne de Jean-Pierre Duport.

Je voudrais juste faire en guise de prologue quelques brèves remarques, inspirées pour l'essentiel du cas que je connais le mieux ou le moins mal : Vichy.

Première remarque. – Je pense que dans cette séquence du colloque nous devons nous intéresser à la catégorie intermédiaire qui est aussi la plus nombreuse : ceux qui n'ont pas fait sécession – c'est-à-dire qui n'ont pas démissionné –, mais qui n'ont pas non plus fait du zèle, qui n'ont pas adhéré ouvertement aux options du nouveau régime. Peut-être ne devons-nous même pas parler de cette fonctionnaire dont le Président de la République nous rappelait qu'elle allait le soir prévenir les juifs qu'elle avait inscrits sur ses listes pendant la journée. Ceux dont nous allons parler, ce sont ceux qui sont restés en poste et qui ont eu à appliquer les normes et les ordres et qui auraient pu ou qui ont effectivement essayé de les appliquer différemment.

Deuxième remarque. – Les marges de manœuvre diffèrent selon le statut des personnes concernées, qui détermine notamment le poids ou la légèreté des contraintes hiérarchiques d'un côté, la gravité des sanctions auxquelles on s'expose si on s'écarte un tant soit peu de la ligne fixée par la hiérarchie d'autre part. Il est clair que, dans la France de Vichy, les fonctionnaires ou même les simples citoyens qui ne faisaient pas exactement ce que la loi disait de faire – je



ne parle pas des résistants – s'exposaient à des risques relativement minimes par comparaison avec ceux qu'on pouvait encourir dans l'Allemagne nazie, dans la Pologne occupée ou plus tard dans les pays communistes.

Et si l'on accepte l'idée que l'impact de la pression hiérarchique est une variable importante, il faut alors distinguer le cas des universitaires et des magistrats du cas de la fonction publique classique, au sein de laquelle il faudrait sans doute même distinguer les fonctionnaires en général et les policiers en particulier. J'écarte le cas des professions libérales – qui d'ailleurs ne sont pas des fonctionnaires, mais pouvaient malgré tout être soumises à une certaine emprise du pouvoir : en effet, leurs membres avaient tellement de marges de manœuvre que leur compromission ne pouvait découler que de l'adhésion aux idéaux du régime ou de l'intérêt qu'ils trouvaient à l'application des mesures imposées par lui. Il est clair par exemple que si, sous Vichy, commerçants ou avocats ne se sont pas opposés aux mesures d'exclusion des juifs, c'est parce qu'elles allaient dans le sens de leurs préoccupations (on se souvient du bâtonnier Charpentier disant, après la guerre (!) qu'il y avait effectivement un « problème juif » au barreau de Paris) et/ou qu'elles servaient leurs intérêts malthusiens.

- Les professeurs d'université jouissaient d'une totale liberté. Rien ne les obligeait à analyser les textes et à commenter la jurisprudence des tribunaux¹. Or un certain nombre d'entre eux l'ont fait sans états d'âme, avec bonne conscience et la conviction de faire tout simplement leur travail de juristes. J'ai tenté ailleurs de montrer qu'à mon sens, les commentaires apparemment neutres et objectifs des juristes avaient participé à la banalisation du droit antisémite et à la légitimation de la politique antisémite de Vichy², que la doctrine avait redoublé en quelque sorte l'effet de naturalisation grâce auquel le droit agit sur les représentations collectives, qu'elle avait contribué à faire passer pour naturelle et évidente la vision du monde sous-jacente à la législation nouvelle fondée sur le partage de l'humanité entre « aryens » et « juifs ». Cette remarque rejoint un thème que nous avons traité hier : il est clair que le droit est bel et bien un instrument de légitimation, que le pouvoir en a conscience et qu'il s'en sert comme tel.

- Les magistrats étaient placés dans une situation plus délicate. Parmi les juristes, les magistrats ont été – logiquement – les premiers à se « salir les mains » puisqu'ils ont été amenés à trancher les litiges découlant de la législation nouvelle, y compris ceux relatifs à l'application de la législation antisémite. À l'instar de l'immense majorité des fonctionnaires, ils ont continué à faire leur métier « normalement », donc à appliquer les lois de Vichy, mais sans doute plus par la conviction que toute loi régulièrement promulguée doit être appliquée que par une adhésion enthousiaste à la politique antisémite du régime.

1 Pierre-Henri Teitgen, qui avait décidé quant à lui de ne pas évoquer dans ses cours les actes constitutionnels de Vichy, s'élève contre l'attitude inverse de certains de ses collègues : « Il en est même qui ont exposé sans broncher, par exemple, le statut des juifs établi par Pétain », s'indigne-t-il (Pierre-Henri Teitgen, *Faites entrer le témoin suivant*, Éditions Ouest-France, 1988, p. 26-27).

2 « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme » in *Les Usages sociaux du droit*, Paris, CURAPP-PUF, 1989 ; « Écrire, se taire... Réflexion sur la doctrine française », *Le Genre humain*, « Le droit antisémite de Vichy », n° 30-31, Paris, Le Seuil, 1996.

Mais il faut rappeler que, contrairement aux professeurs des facultés de droit, les magistrats, sauf à démissionner, étaient bien obligés de statuer sur les affaires dont ils étaient saisis. Et à moins d'ériger l'héroïsme – qui les aurait conduits ici à démissionner – en impératif catégorique, c'est une donnée dont on ne peut faire abstraction si l'on veut porter un jugement équitable sur les choix qu'ils ont faits.

D'où le dilemme devant lequel le magistrat qui n'adhérait pas, en son for intérieur, aux lois de Vichy, se trouvait placé. Le juge, en effet, doit normalement obéir aux lois de l'État et les appliquer : telle est sa mission, et il n'a pas à substituer aux autorités investies du pouvoir de faire la loi sa propre conception du juste. Or les magistrats d'hier ne disposaient pas de cette arme dont ils peuvent user aujourd'hui : faire prévaloir sur une loi attentatoire aux droits de l'homme les textes constitutionnels ou conventionnels de valeur supérieure. Que peut faire alors le magistrat s'il estime que l'application de la loi, même s'il tente d'en atténuer la portée en l'interprétant de façon restrictive, le rend complice d'actes qu'il estime moralement répréhensibles ? À partir de quel moment, en faisant ou croyant faire normalement son métier, entre-t-on dans la voie de la compromission ? Un magistrat peut-il, au demeurant, faire « normalement » son métier dans un régime dont il réprouve les fondements politiques, idéologiques, moraux et donc les textes qu'on lui demande d'appliquer ? Le dilemme, à vrai dire, paraît sans issue : il y a un moment où le juge n'a d'autre choix, s'il veut garder les mains absolument propres, que de démissionner.

J'ai trouvé dans les mémoires d'un magistrat italien en poste sous le fascisme, Alessandro Galante Garrone³, des réflexions intéressantes à ce propos. L'auteur explique comment en 1932 il a choisi d'entrer dans la magistrature, pensant que c'était là qu'il serait le plus libre et le plus indépendant à l'égard des pressions du régime et qu'il pourrait le mieux défendre la légalité et les citoyens contre l'arbitraire – d'autant que le fascisme, après avoir fait taire brutalement les opposants et s'être imposé par la force, n'exigeait pas des fonctionnaires et des magistrats, contrairement au régime nazi, une adhésion active, se contentant d'un consensus de façade. Mais, poursuit Garrone, l'édiction des lois anti-juives a porté au degré suprême le dilemme devant lequel est placé le juge appelé à appliquer une loi qui moralement le répugne : jusqu'à quand doit-il continuer à appliquer imperturbablement la loi quel que soit le jugement personnel qu'il porte sur elle ? Il arrive un moment où le juge ne peut plus observer cette ligne de conduite sans rencontrer des problèmes de conscience : il peut tenter d'interpréter la loi de façon à en atténuer la portée, à la vider le plus possible de son contenu ; mais dans les hypothèses extrêmes – et tel était le cas de la législation raciale –, cette solution est elle-même insuffisante. Pour remédier à l'injustice du législateur et corriger la monstruosité morale de la loi, il n'y a plus d'autre alternative que d'opter pour l'illégalité... ce qui revient à se renier comme juriste et comme juge. Garrone explique comment il en est arrivé, avec quelques autres, à la conclusion qu'il n'était pas suffisant de faire prévaloir une interprétation stricte des textes de 1938 et guère possible de saboter la législation antisémite.

3 Alessandro GALANTE GARRONE, *Amalek. Il dovere della memoria*, Rizzoli, 1989.



Devant « la conscience de l'extrême modestie et de l'inanité de ces efforts » pour paralyser l'application des lois raciales, Garrone choisira finalement la voie de l'activité illégale et clandestine puis de la résistance.

- Reste la fonction publique proprement dite, gouvernée par le principe et l'obéissance hiérarchiques. Relevons quand même, à cet égard, que plus on s'élève dans la pyramide hiérarchique, plus les marges de manœuvre sont importantes : d'autant qu'il reste toujours la possibilité ultime de renoncer à un poste de responsabilité et que le côté héroïque de cette attitude est moins marqué que la démission pure et simple qui vous prive de vos moyens d'existence.

Troisième remarque. — Quelles sont les pistes, quelles sont les solutions dont dispose le fonctionnaire qui n'adhère pas à l'idéologie du régime qu'il est censé servir ?

- D'abord, la désobéissance. Je voudrais y revenir parce que ce qu'on nous en a dit hier – et avant-hier – ne me paraît pas absolument convaincant. On nous a beaucoup parlé du droit de désobéir, voire de l'obligation de désobéir à l'ordre manifestement illégal et dont l'exécution est de nature à nuire gravement à la bonne marche du service ou à un intérêt général. On a cité l'arrêt *Langneur*, dont Olivier Cayla a relevé qu'on l'avait retiré des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative* mais dont, il est vrai, la solution a été inscrite dans le statut des fonctionnaires en 1983. Mais rappelons exactement ce que la jurisprudence et le texte disent : qu'on est délié du devoir d'obéissance lorsque l'ordre est *manifestement* illégal et que son exécution serait de nature à perturber gravement le fonctionnement du service. Outre que le principe ne concerne que la désobéissance aux *ordres* et pas aux *lois*, outre qu'il est formulé de façon très timide et surtout tellement floue que sa mise en œuvre est à chaque fois un pari pour le fonctionnaire récalcitrant, il n'aurait en aucune façon résolu les cas de conscience de nos fonctionnaires de Vichy (si tant est qu'un régime dictatorial ait laissé subsister une telle disposition) : car les ordres donnés pour mettre en œuvre la législation de Vichy et notamment la législation antisémite n'étaient pas manifestement illégaux, ils s'appuyaient au contraire sur des textes qui avaient toutes les apparences de la légalité ; et l'exécution de ces ordres n'était pas de nature à nuire au fonctionnement du service ou à un intérêt général tels qu'ils avaient été redéfinis par Vichy. Tout au plus était-elle de nature à enfreindre les principes républicains et à porter préjudice aux victimes de la législation.

- La déontologie, ensuite. Oui, certes. Mais je voudrais ici revenir sur une proposition qu'a faite hier le Président de la République dans son allocution introductive, qui a lié la déontologie et l'obligation de dénoncer les crimes et délits dont un fonctionnaire a connaissance dans l'exercice de ses fonctions – obligation qui figure aujourd'hui à l'article 40 du code de procédure pénale. Je relève d'abord que, appliquée à la période de Vichy, une telle disposition aurait été à l'évidence contre-productive puisqu'elle aurait signifié l'obligation de dénoncer tous les juifs qui avaient omis de se déclarer et toutes les personnes qui les hébergeaient, en infraction avec la loi.

Mais je voudrais aussi, puisqu'il est entendu que hier doit nous éclairer sur aujourd'hui, profiter de cette occasion pour dire tout le mal que je pense d'une conception extensive de cette obligation de dénonciation faite aux agents publics.

Longtemps oubliée, elle a été récemment redécouverte dans le cadre de la lutte contre la corruption d'une part, de la lutte contre l'immigration irrégulière d'autre part. Elle est en effet parfois invoquée pour justifier la dénonciation des étrangers en situation irrégulière – situation effectivement délictuelle, puisque la loi a érigé en délit le séjour irrégulier. C'est ainsi que des maires, sollicités de célébrer le mariage d'un couple dont l'un des membres est en situation irrégulière – situation dont ils n'ont pourtant pas à s'enquérir en tant qu'officiers d'état civil –, avertissent le parquet ou plus simplement encore les services de la préfecture qui prononcent alors une mesure d'éloignement à l'encontre du futur conjoint. Des directeurs d'établissements scolaires se voient réclamer la liste des élèves de plus de dix-huit ans dépourvus de titre de séjour. Les travailleurs sociaux sont souvent soumis à des pressions fortes de leur hiérarchie pour qu'ils informent l'autorité judiciaire ou préfectorale des situations d'irrégularité de séjour dont ils ont connaissance, et cela en dépit du secret auquel ils sont astreints. Et c'est là, précisément, que la déontologie doit intervenir : c'est sur elle qu'il faut s'appuyer pour résister à des ordres qui, sans être manifestement illégaux, vont à l'encontre de la déontologie professionnelle qui doit guider l'exercice du métier.

Ceci vaut au moins dans le cadre d'une société démocratique. Il est bien entendu plus difficile d'opposer sa déontologie aux ordres reçus dans un régime autoritaire ou dictatorial.

- L'appui sur des principes et textes de valeur supérieure. On a évoqué cette question plus haut. Les juristes de Vichy étaient marqués par la tradition positiviste dominante sous la III^e République, qui 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. Or il n'existait pas à l'époque de principes à valeur constitutionnelle au regard desquels apprécier la validité des lois, et la doctrine juridique dominante ne reconnaissait aucune valeur, sinon morale, à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ce n'est qu'après la guerre que le Conseil d'État a dégagé des « principes généraux du droit » opposables à l'administration, et bien plus tard encore que le Conseil constitutionnel a dégagé des principes de valeur constitutionnelle auxquels les lois doivent être conformes. Dans l'arsenal des juristes de l'époque, il n'y avait donc rien qui pouvait leur permettre – à supposer qu'ils l'aient voulu – de contester la validité des lois adoptées par le gouvernement de Vichy. Rien, sinon la remise en cause du régime lui-même et la contestation de ses fondements constitutionnels.

Aujourd'hui, en revanche, il est possible de contester une loi au nom des principes de valeur constitutionnelle et d'écarter l'application de la loi interne lorsqu'elle est incompatible avec des normes internationales dont le respect est garanti par des instances internationales. Mais si ces mécanismes se sont avérés relativement efficaces dans les démocraties qui adhèrent aux principes de l'État de droit, ils sont plus difficiles à mettre en œuvre là où l'État de droit est balbutiant ou ouvertement récusé.

*

* *



Il est donc difficile à bien des égards de juger hier à l'aune d'aujourd'hui et même de tirer pour l'avenir des leçons du passé. Ce qui ressort implicitement – et parfois explicitement – de nos débats, c'est l'idée que les fonctionnaires auraient dû plus écouter leur conscience (ce faisant, nous présumons, ce qui est loin d'être toujours vérifié, que l'exécution des ordres reçus leur posait des problèmes de conscience). Mais l'idée que les fonctionnaires devraient conformer leur comportement à ce que leur dicte leur propre conscience ne saurait être érigée en principe, surtout dans une société démocratique où la loi émane, même imparfaitement, de la « volonté générale ». Soyons lucides, en effet : si nous nous félicitons de l'objection de conscience lorsqu'elle conduit à s'opposer aux lois que nous estimons critiquables, nous la récusons lorsqu'elle vise à faire obstacle à l'application de lois que nous considérons comme justes.

Ce qui reste vrai, en revanche – et la remarque vaut pour les citoyens au même titre que pour les fonctionnaires –, c'est qu'il ne faut jamais se laisser aveugler par les évidences consensuelles : telle la nécessité d'éliminer l'influence juive, hier ; tel, aujourd'hui, l'impératif de maîtriser les flux migratoires quel qu'en soit le prix en termes de violations des droits fondamentaux. Le consensus n'est pas une garantie infaillible contre les erreurs et les égarements, les majorités, même dans un État démocratique, n'ont pas forcément raison. Et les démocraties ne sont immunisées ni contre les dérives autoritaires ni contre les violations des droits de l'homme perpétrées avec l'assentiment de la majorité silencieuse.

Cinquante nuances de noir

Giovanni Focardi

Les raisons d'un titre

Dans l'étude des élites des grands corps et de l'administration publique, nous pouvons définir les « pratiques professionnelles » comme l'ensemble, vaste et diversifié, des fonctions et des activités exercées par les magistrats et d'autres fonctionnaires à l'intérieur du cadre déterminé par les codes, les lois, les règlements, les circulaires, et des normes non écrites mais fixées par l'usage ou la tradition¹.

Vis-à-vis d'une norme adoptée par le pouvoir exécutif ou législatif, les « marges de manœuvre » sont déterminées par l'interprétation choisie par chaque magistrat ou fonctionnaire (ou groupe, ou institution). Ceux-ci peuvent appliquer le texte produit par le pouvoir politique de manière rigide, ou bien de manière élastique, avec des résultats qui peuvent différer, au moins en partie, par rapport aux objectifs que le pouvoir politique s'était proposés.

Savoir, pouvoir, vouloir

Dans le cas de la dictature fasciste en Italie, les hauts fonctionnaires et les magistrats ne sont pas tous simplement des exécutants « zélés », et ils ne travaillent pas non plus toujours pour l'accomplissement des buts idéologiques et politiques promus par les lois fascistes. Une petite minorité d'individus composée de quelques magistrats de diverses juridictions tente de s'opposer aux lois qui caractérisent le plus le régime de Mussolini, par exemple celles concernant la race. Ils modifient parfois leur sens, jusqu'à les rendre inapplicables pendant quelques mois ou moins vexatoires par rapport à ce que le pouvoir politique aurait voulu.

C'est là que réside la question des pratiques professionnelles et de leurs marges de manœuvre, avec toutes les nuances du noir.

La possibilité de choisir entre une application rigide et une application souple de la loi découle du pouvoir discrétionnaire des agents placés du sommet de l'administration et des membres de la magistrature. Du fait que le savoir bureaucratique ou judiciaire est une forme de pouvoir, la question des marges

1 Je remercie mon ami et collègue Philippe Cossalter pour son aide dans la préparation de mon intervention, et Stefania Ferrando pour son aide à la traduction.



de manœuvre dépend, plus que du pouvoir politique pour lequel les fonctionnaires devraient agir, de la *voluntas* : de la volonté, voire des choix, des individus interprétant et exécutant les lois promulguées².

Le contexte : d'une crise extrême à l'autre

Si l'on considère l'Italie, la crise de l'État libéral est surmontée par l'arrivée des fascistes ; après l'assassinat du député Giacomo Matteotti (1924) et l'instauration de la dictature (1925), les lois « fascistissimes » sont adoptées en 1925-1926 ; en 1931, le serment de fidélité au régime pour les professeurs d'université est rendu obligatoire ; en 1938, les lois anti-juives sont promulguées. À chaque étape, de l'été 1924 jusqu'à la crise de 1943, la haute administration tend à estimer que la crise a atteint son paroxysme et que la tension entre le gouvernement et la société a atteint son acmé. Les élites des grands corps de l'État semblent toujours accepter les évolutions du régime dictatorial de Mussolini ; à l'exception de certains murmures en coulisses, aucune opposition ne se manifeste en public. Le conformisme règne souverainement dans les bureaux des ministères. Les choses sont différentes pour la période 1943-1945, nous y reviendrons.

À partir de ces considérations, mon propos est celui de présenter deux exemples de ces « résiliences, résistances désarmées, non-consentement, *resistenz* », tout au long d'une période au cours de laquelle les lois subissent des changements radicaux, des tribunaux spéciaux s'instituent à côté des tribunaux ordinaires, et la guerre et la paix alternent et se superposent³. En outre, en Italie, les différences entre « état de guerre » et « état de paix » diminuent, notamment en raison de la progressive hiérarchisation des agents publics selon un modèle militaire.

Toutefois il faut rappeler, avec Pierre Legendre, que les temps de l'histoire administrative diffèrent souvent du temps de l'histoire politique : la première est surtout faite de continuités et elle a une vitesse de croisière constante ; la deuxième se caractérise au contraire par des ruptures violentes, des accélérations et de brusques coups de frein. Dans ces situations mouvantes, les décalages entre le temps de la politique et les temps de l'administration – judiciaire notamment – ouvraient un espace où les acteurs pouvaient élargir leurs marges de manœuvre.

On peut à ce propos penser au fait qu'un régime politique, ou bien un État, peut s'effondrer en un seul jour, par exemple le 25 juillet 1943 avec la chute de Mussolini, ou le 8 septembre 1943 avec l'armistice et la fuite de la monarchie dans le Sud. Le politique connaît des ruptures brutales alors que l'administration publique, y compris la justice, ne s'arrête presque jamais. Elle ne peut, surtout, changer instantanément et s'adapter d'emblée au nouveau cadre politique ou institutionnel.

2 Guido MELIS, « Il potere dei giudici e la latitanza della politica », *Passato e presente*, n° 85, 2012, p. 5-14.

3 Pour l'Italie, le bombardement de Corfou en 1923, la guérilla de la seconde moitié des années 1920 pour la conquête de la Tripolitaine puis de la Cyrénaïque (Libye), puis la guerre contre l'Éthiopie en 1935-1936, l'envoi de « volontaires » en Espagne entre 1936 et 1939.

Quelques jours après la marche sur Rome (28 octobre 1922), le préfet Oliviero Savini Nicci écrit à l'ex-président du Conseil Francesco Saverio Nitti, l'homme politique dont il a été le collaborateur, une lettre dans laquelle il décrit les rapports « complexes (et encore précaires) entre fascisme et bureaucratie » et les premiers changements survenus parmi les fonctionnaires du ministère, avec l'arrivée de fascistes ignorants de l'organisation de l'appareil d'État.

« Au Viminal [siège du gouvernement] l'on travaille jusqu'à deux ou trois heures du matin. [...] Mussolini abandonne sa table de travail vers minuit. Tout ça donne l'impression que le vin fasciste sera coupé de beaucoup d'eau. C'est naturel. Un imprévu est à craindre, par incompetence, mauvaise connaissance, ou faveur partisane. C'est tout un ensemble de valeurs médiocres, de bon vouloir, mais qui ignorent les engrenages de l'administration⁴. »

Rejoignant le gouvernement, les fascistes ne disposaient pas du personnel adéquat dans leurs rangs. Il s'agissait en effet d'un mouvement jeune, souvent composé d'anciens combattants formés dans les tranchées et ignorants des codes, lois et règlements. Il leur est nécessaire de s'appuyer soit sur les nationalistes (comme le garde des Sceaux Alfredo Rocco), soit sur le personnel en place dans les ministères et qui a montré dès le début son obéissance au régime. En contrepartie, les magistrats de l'ordre judiciaire, de l'ordre administratif et de la Cour des comptes, comme les fonctionnaires des ministères où a été conservée une partie des bureaucrates gouvernementaux, ont la possibilité de bénéficier de promotions extraordinairement rapides au sein de structures où l'avancement se base souvent sur le principe de l'ancienneté.

On assiste ainsi à l'arrivée de « jeunes » qui atteignent subitement les charges les plus élevées : en 1923, Mariano d'Amelio devient, à 52 ans, premier président de la Cour de cassation, dépassant une vingtaine de collègues dotés d'une meilleure ancienneté ; Gino Gasperini en 1929 est nommé à seulement 44 ans président de la Cour des comptes. Il s'agit de deux magistrats méritants, placés par les fascistes dès 1923 (le premier était un protégé de l'ex-président du Conseil V. E. Orlando, le second du nationaliste et néofasciste Luigi Federzoni), de techniciens qui en raison de leur travail et de leur fidélité se voient ouvrir une carrière splendide.

Il y a beaucoup de carottes, et très peu de bâtons : en quelques années, les lois fascistes permirent d'écarter quelques « gros bonnets » en douceur, sans grandes proclamations, parfois en utilisant le dicton « Promouvoir pour ne plus le voir » (*promoveatur ut moveatur*).

L'abaissement à 70 ans de l'âge de départ à la retraite des magistrats, jusque là fixé à 75 ans, permit au gouvernement de coalition (il faut rappeler que, durant la période 1922-1925, outre les fascistes, on trouvait parmi les ministres des libéraux conservateurs, des catholiques populaires, des nationalistes, des militaires de stricte obéissance monarchiste) d'épurer les cadres de la magistrature (près de cent) et de créer un groupe de fidèles bénéficiant d'un avancement rapide. Dans la préfectorale, Mussolini, comme ses prédécesseurs, procède à une avalanche

4 GUIDO MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologne, Il Mulino, 1996, p. 295.

de nominations, tandis qu'il est très prudent concernant les directeurs d'administrations centrales⁵. Au Conseil d'État deux membres très liés aux hommes politiques libéraux furent exclus à la fin du 1925. Dans l'ordre judiciaire, dix-sept magistrats (de grade moyen et bas) sont épurés durant cette période; ils sont les chefs des syndicats des magistrats, mal vus par la hiérarchie judiciaire, et ils sont limogés de la magistrature avec l'accord de la Cour de cassation et du gouvernement fasciste⁶.

Deux États, deux administrations; et après, deux légalités, deux magistratures

À partir de 1923, les structures classiques de l'État se virent adjoindre de nouvelles institutions⁷. Au sein de ces institutions nouvelles fut placé un nouveau type de personnel, lié au Parti national fasciste (PNF). Se créèrent ainsi deux administrations : une traditionnelle et une nouvelle, plus politisée et liée au fascisme, qui reflétait la transformation à l'œuvre dans les structures de l'administration publique italienne. Deux administrations, deux types de personnel administratif, reflétant la nature de la conquête de l'État par le régime. Le phénomène est à tel point évident qu'on a parlé de « deux bureaucraties », d'administrations parallèles (question qui apparaît dès les années 1910-1920)⁸. À partir de 1922, à côté des administrations classiques de l'État italien fleurissent des organismes et les institutions qui émanaient du PNF. Dans le même temps se développe une concurrence entre les fonctionnaires ayant suivi une carrière classique et ceux qui venaient du PNF, ainsi qu'une concurrence entre autorités civiles et militaires.

Dans les autres États dictatoriaux, on assiste à une pratique similaire : la mise au pas bureaucratique est toujours l'une des premières actions entreprises par le nouveau régime. Ernst Fraenkel rappelle que le nazisme adopte d'emblée, fin février 1933, un décret d'urgence « pour soustraire le secteur politique de la vie publique allemande à la domination du droit » et soumettant le droit public à l'empire de « l'État discrétionnaire » tandis que le droit privé était réglé par « l'État normatif » (à l'exception du droit privé applicable aux juifs). Et il parle de l'Allemagne nazie comme d'un « État double »⁹.

5 Giovanna TOSATTI, *Il Ministero degli interni*, Bologne, Il Mulino, 2010.

6 Antonella MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Bologne, Il Mulino, 2012.

7 Les actes du gouvernement furent placés sous le contrôle du Grand Conseil du fascisme; l'armée fut accolée à la Milice volontaire pour la sécurité nationale (MVSN); en 1926, la magistrature ordinaire fut renforcée d'un Tribunal spécial pour la défense de l'État (TSDS) et à la gendarmerie vint s'adjoindre la police politique (l'OVRA).

8 Guido MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo : burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Ministero per i beni culturali e ambientali/Ufficio centrale per i beni archivistici, 1988.

9 ERNST FRAENKEL, *The Dual State. A contribution to the Theory of Dictatorship* [1941, Oxford University Press], nouv. éd. : *Der Doppelstaat*, 1974.

On peut aussi parler d'État double dans un autre sens : pour distinguer ce qui est prévu par les textes et ce qu'ils produisent dans la réalité. Dans les années 1930, il existe une différence de plus en plus grande entre le « pays légal » et le « pays réel » ; entre les citoyens possédant la carte du parti politique au pouvoir (PNF, NSDAP, *Falange*) et les individus non membres de ce parti, qui deviennent presque tous des citoyens de deuxième classe, avec moins de droits¹⁰.

Ces mêmes tensions se sont produites après 1939 à l'intérieur du « nouvel ordre européen » promu par le Reich nazi, et donc à l'intérieur des pays occupés. Des études récentes ont montré la dimension bureaucratique du nouvel ordre, la construction des rouages de l'administration de la Wehrmacht, de la SS, du Gauleiter, etc. Il était fondé sur un plan technocratique, où « l'Intendance (un magistrat, un préfet, un conseiller d'État¹¹) aurait toujours suivi » ce que lui demandait le pouvoir politique : abstraction faite de toute forme finale du nouvel ordre européen¹².

Presque aucun bureaucrate des pays de l'Axe, puis des pays occupés et collaborateurs ne s'opposa à une Europe aryenne, blanche, virile, « nettoyée » des juifs, roms, homosexuels, asociaux de différentes tendances... Au contraire, nous trouvons souvent des « bourreaux de bonne volonté » plutôt que des fonctionnaires récalcitrants (qui s'opposent).

D'ailleurs, on a parlé de « polycratie » à l'égard de la présence conjointe de plusieurs autorités sur le même territoire, au point de se retrouver face à des violations des droits perpétrées par l'exercice absolument discrétionnaire des pouvoirs publics (administrations civiles, militaires, du parti unique, des forces occupantes). Ces dernières approuvent d'un côté des normes discriminatoires, de l'autre elles peuvent souvent décider d'interpréter ces mêmes normes pour « sauver » les personnes concernées en changeant le sens des dispositions, en les interprétant.

Enfin, et d'une manière générale, on peut se demander comment ces organisations parallèles ont été accueillies par les administrations publiques traditionnelles. Favorablement parce qu'elles enlevaient les « châtaignes du feu » en évitant de se « salir les mains », comme le Tribunal spécial pour la défense de l'État à l'égard des tribunaux ordinaires ? Ou comme des concurrents capturant une partie des compétences, des postes et des fonctions de prestige ?

10 Guido MELIS (dir.), *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Bologne, Il Mulino, 2008.

11 Dans un contexte comparé – avec Guy Braibant, qui mettait en garde contre les « faux-amis linguistiques » – il faut rappeler qu'en France les conseillers d'État sont au niveau juridique des fonctionnaires, tandis qu'en Italie ils sont magistrats : Giovanni FOCARDI, « La réforme qui n'a jamais eu lieu. Projets et réformes administratives en Italie et en France en 1943-1948 », *Revue française d'administration publique*, n° 120 : « Généalogie de la réforme de l'État », 2006, p. 679-693.

12 Ulrich HERBERT, *Werner Best : un nazi de l'ombre : 1903-1989*, Paris, Tallandier, 2010 [éd. originale : *Best. Biographische Studien über Radikalismus, Weltanschauung und Vernunft, 1903-1989*, Bonn, Verlag J. H. W. Dietz, 1996].

Nicodème, la dis/simulation et la « fascisation de parade »

Selon un dicton bien connu attribué à Giovanni Giolitti (longtemps président du Conseil entre 1892 et 1921) : « La loi s'applique aux ennemis et s'interprète pour les amis » (il semblerait qu'au XVI^e siècle le roi d'Espagne Philippe II ait proclamé : « *Para los amigos todo, para los enemigos la ley* »).

Cette phrase nous aide à éclairer l'un des enjeux de notre sujet, car les ennemis et les amis des conseillers d'État et des magistrats ne sont pas forcément les mêmes ennemis et amis que ceux du pouvoir politique¹³.

J'essaierai de montrer comment se déterminent certains choix, en m'appuyant sur deux exemples, dont les protagonistes sont un magistrat, dans un cas, et un conseiller d'État, dans l'autre. À l'intérieur des mêmes bureaux techniques, où apparemment ne subsiste aucune marge de manœuvre possible, il y a des choix possibles : résister, se plier, se résigner, collaborer, boycotter, ou encore dissimuler en adoptant l'attitude de Nicodème¹⁴.

Entre les années 1920 et les années 1930, en Italie, divers fonctionnaires des élites de l'administration publique s'adaptèrent aux idéologies dominantes du fascisme¹⁵. On a parlé de fascisation « de parade » pour expliquer cette adhésion extérieure au régime, sans intime adhésion. Donc, c'est le conformisme qui

13 Il faudrait réfléchir au rôle politique et au rôle technique joué par les hauts fonctionnaires de l'administration publique ; pendant la Première Guerre mondiale, et ensuite, la distinction entre fonction administrative et fonction politique n'a pas eu un développement linéaire et avec la création du régime fasciste, au contraire, elle tend à se brouiller (Giovanni FOCARDI, *I magistrati tra fascismo e democrazia : uno sguardo alla "periferia" toscana*, en *Professioni e potere a Firenze tra '800 e '900*, sous la dir. de Francesca Tacchi, Milan, Franco Angeli, 2012, p. 201-223).

14 Nicodème, pharisien qui fut l'un des premiers disciples de Jésus, en devint l'adepte mais dissimulait ses vraies intentions, n'allant le voir que pendant la nuit, en cachette. Au XVI^e siècle « quand les difficultés commencent pour les protestants français, certains d'entre eux considèrent que pour éviter la persécution, il vaut mieux se conformer extérieurement aux pratiques officielles, cacher ses convictions réelles ». Jean Calvin condamnait les Nicodémistes, ceux qui dissimulaient leur vraie foi religieuse, auxquels manquait le courage et qui n'osaient pas afficher leur foi au grand jour (<http://www.theovie.org/Conjuguer-le-passe-au-present/Une-nuee-de-temoins-1/Glossaire-du-module/Nicodemisme>). Voir surtout Carlo GINZBURG, *Il nicodemismo. Simulazione e dissimulazione religiosa nell'Europa del '500*, Turin, Giulio Einaudi, 1970.

15 Le milieu des juristes fut profondément touché par le fascisme et divers professeurs de droit furent vivement engagés. En revanche, pour ce qui concerne les juristes nicodémistes, voir Giulio CIANFEROTTI, « Ufficio del giurista nello stato autoritario ed ermeneutica della reticenza. Mario Bracci e Piero Calamandrei dalle giurisdizioni d'equità della grande guerra al codice di procedura civile del 1940 », *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, XXXVIII, 2008, p. 259-323, qui écrit de « "Dissimulation honesta" et "herméneutique de la réticence" ». Le « collaborationnisme » nécessaire des universitaires oppositionnels au régime explique le rôle des certains antifascistes dans les commissions ministérielles de réforme des codes pendant le *Ventennio*.

régnait ; il faut simuler en public et souvent aussi en privé ses propres opinions à l'égard du fascisme. Et le privé est toujours limité par le public, voire par l'État.

Divers documents montrent la politisation progressive de la magistrature et des élites administratives, comme la notation dans les « notes des renseignements annuels » de l'inscription au Parti national fasciste, si on était marié (dans le cas contraire, dès les années 1930, toute promotion était interdite), ou de religion catholique (les juifs furent épurés en 1938).

Deux images, datant de la fin des années 1930, peuvent illustrer cette politisation des magistrats, devenus de véritables « soldats de la justice » (« *militi della giustizia* ») : l'inauguration du nouveau palais de justice de Messine, lors de laquelle la quasi totalité des magistrats, chanceliers et secrétaires endossent l'uniforme de la Milice volontaire de la Sûreté nationale (MVSN) ; ou encore le cliché pris lors d'une réunion, à Chieti (Abruzzes) en 1938, des représentants des autorités « civiles » : tous – préfets, *federale* (dirigeant départemental du parti fasciste), chef de la police, procureur, maire –, portent soit l'uniforme du MVSN, soit celui du PNF. Ces photographies rappellent la proximité du magistrat aux autres fonctionnaires civils, administratifs et politiques. Cela constitue à mon avis un bon exemple pratique qui pourrait expliquer la « fascisation de parade ¹⁶ ».

Le corollaire du nicodémisme est parfois la fuite à l'étranger, mais cela n'arrive pas du tout dans le milieu de la haute fonction publique ou dans la magistrature. Dans les années 1930 aussi, cette attitude était fréquente pour ceux qui refusaient de se soumettre à la dictature, surtout dans l'Allemagne nazie ; exposer en public ses critiques envers telle ou telle loi du gouvernement fasciste (ou nazi, ou franquiste, etc.) entraîne, selon le cas, une sanction légère – un retard de promotion – ou une sanction grave – être dispensé du service, une période de *confino* (d'exil), l'arrestation ou une agression physique ¹⁷.

Aujourd'hui nous ne disposons pas encore de chiffres précis sur le nombre des (membres des) élites administratives ayant perdu leur travail à la suite des lois antijuives en Italie : environ 100-110 professeurs de l'université et 16 magistrats, aucun conseiller d'État ; peut-être quelques douzaines de directeurs et de chefs de bureau. Nous ne savons donc pas combien de gros bonnets restaient en service dissimulant leurs idées.

Si dans les années 1930, la carte du PNF est surnommée la « carte du pain » ou la carte à prendre « pour besoins familiaux » (*per necessità familiare*), on peut supposer que plusieurs fonctionnaires (la carte devient obligatoire pour l'embauche

16 Pour des exemples dans ce contexte, voir Francesca TACCHI, *Histoire illustrée du fascisme*, préface de Pierre Milza, Paris, Place des Victoires, 2004.

17 Pour l'Italie, rappelons le cas des onze professeurs de l'université – sur les 1200 en service – qui, en 1931, refusèrent de prêter serment au régime fasciste en abandonnant l'enseignement, puis se réfugièrent à l'étranger ; ce fut le cas du doyen des juristes V. E. Orlando qui préféra prendre sa retraite (il avait soixante-et-onze ans) pendant que d'autres se soumettaient (avec réticence), comme le juriste Piero Calamandrei ou le latiniste Concetto Marchesi. En 1938, après les lois raciales, le physicien Enrico Fermi, qui n'était pas juif mais avait « seulement » épousé une femme juive, choisit d'émigrer aux États-Unis juste après avoir reçu le prix Nobel à Stockholm.

et pour les promotions vers la fin des années 1930) non fascistes s'adaptèrent pour s'assurer une vie tranquille, pour conserver leur travail en cachant leurs sentiments politiques.

Nous prendrons deux exemples de magistrats qui ont résisté, pour mettre en lumière les pratiques professionnelles, les marges de manœuvre de chacun, les raisons au fondement de tels choix, et enfin les réactions des corps auxquels appartenaient les deux magistrats.

Deux nuances de gris

Le poète Umberto Saba rappelle – dans un petit conte – un « procès racial » contre un jeune officiel ayant épousé en 1942 une femme juive et qui se résout dans un simple changement de destination de service ; pour l'optimiste Saba (lui, juif, forcé à se cacher à Florence entre 1943 et 1944), ce procès voulait démontrer que les Italiens restaient un des peuples meilleurs au monde parce qu'il y avait eu des « exceptions d'autant plus honteuses qu'elles étaient exceptionnelles¹⁸ » (avril 1946).

À mon avis, deux de ces rares exceptions, au sein d'une majorité écrasante des « bourreaux volontaires » dans les administrations publiques, sont Domenico Riccardo Peretti Griva et Leopoldo Piccardi.

Ils ont rendu des avis et des arrêts dans un sens contraire aux attentes du pouvoir politique. Les deux magistrats (Peretti Griva, magistrat de l'ordre judiciaire, Piccardi, conseiller d'État) démontrent avec leurs comportements, vraiment minoritaires dans cette période, la possibilité d'agir de manière discrétionnaire, en donnant une interprétation différente des lois dont ils devraient assurer la sanction – par exemple les lois antijuives.

D. R. Peretti Griva (1882-1962) est un magistrat très expérimenté et doué, entré en 1909 au service de la justice italienne¹⁹. Il est conservateur, monarchiste, proche de la droite libérale et laïc, favorable à une séparation nette entre l'Église et l'État. Il prend la carte du PNF seulement en 1941 (quand elle devient obligatoire) et deviendra chef de la Résistance à Turin en 1943-1945.

Ses arrêts rendus dans les années 1930 (en 1931, il est président du tribunal à Piacenza, il est ensuite à Turin) montrent une aversion radicale du fascisme qui se manifeste par le souci de faire respecter la loi (fasciste) par tous, fascistes compris. Dans ses mémoires, il affirme qu'il n'était pas un rebelle mais qu'il avait résisté pour assurer « cette intégrité morale et cette liberté personnelle de

18 Umberto SABA, *Scorciatoie e raccontini*, sous la dir. de Silvio Perrella, Turin, Einaudi, 2011, p. 49-50. « *Noi italiani siamo ancora – con eccezioni tanto più vergognose quanto più eccezioni – uno dei popoli migliori della terra* »).

19 J'ai consulté son dossier personnel – n° 70641 – au ministère des Grâces et de la Justice, à Rome.

jugement» qui étaient – et qui restent – à la base du « très délicat et très difficile devoir du juge »²⁰.

En appel, ses arrêts furent plus d'une fois modifiés. La magistrature n'aime pas exposer en public les divisions existant en son sein. Le ministère de la Justice sait comment bloquer ces magistrats très peu nombreux qui, au nom de l'égalité de la loi, essaient d'appliquer de façon souple les lois raciales, comme Peretti Griva; et il n'y a pas de difficulté – avec le ministère de l'Intérieur – lorsqu'il s'agit de légiférer sur d'autres décrets de lois qui excluent le pourvoi²¹.

L. Piccardi (1899-1974), volontaire pendant la Grande Guerre, légionnaire à Fiume (1919-1920), fréquente les libéraux à Turin. Depuis 1945, il est un libéral de gauche, et adhère enfin au parti radical. Il est laïc lui aussi.

En 1922, il entre dans la magistrature et passe en 1930 au Conseil d'État (en 1932 il prendra la carte du PNF). Assez estimé par le président du Conseil d'État, Santi Romano, Piccardi est déjà considéré comme un juriste attentif aux nouvelles lois et capable de les mettre en relation avec le corpus normatif hérité de l'État libéral précédent. Conseiller d'État depuis 1934, il devient ministre en 1943 sous le gouvernement Badoglio; en 1944, il est appelé à gérer l'*Istituto Ricostruzione Industriale*. Il abandonne la magistrature administrative en 1946 et deviendra ensuite avocat.

Piccardi réussit souvent, grâce à sa fine capacité d'analyse de la législation, à éviter les difficultés politiques découlant de la nature même des lois qu'il était obligé d'appliquer. En pratique, avec quelques collègues de la 4^e section (juridiction contentieuse), Piccardi réussit à réduire les effets discriminatoires et la nature fasciste de certaines lois (surtout dans deux grands arrêts de 1941 en faveur des professeurs juifs épurés de l'université en 1938, en jouant sur les modalités de droit à la retraite). Dans la période de la dictature fasciste, dans laquelle Piccardi était quand même engagé, il semble se réfugier derrière la séparation, l'isolement aseptique du langage juridique, en s'engageant dans une activité laborieuse et difficile visant à « traduire » les lois du fascisme, même les plus fascistes, à la manière du canon interprétatif de la tradition juridique italienne²².

20 Cette citation et les suivantes sont extraites de son ouvrage *Esperienze di un magistrato*, Turin, Einaudi, 1956. Il pensait que les magistrats ont été fascisés dans les « manifestations extérieures [...] pour faiblesse, pour amour d'une vie tranquille », voire pour caractère peureux et pour conformisme. Peretti Griva, n'ayant pas la carte du PNF entre 1934 et 1937 (un des deux seuls cas sur cinquante au sein de cette cour d'appel), fut dispensé de participation à la séance inaugurale de l'année judiciaire; il ne disposa donc pas de la chemise noire, à endosser sous la toge pour la cérémonie. Pour résister au régime, il n'était pas nécessaire d'être un héros, mais il fallait avoir moins de souci pour sa carrière, avec « un sens minimal du devoir et de la dignité. Et la résistance aurait été plus aisée et exempte de dangers si le nombre des résistants avait été plus grand » (p. 20-26).

21 Après la promulgation des lois de novembre 1938, le gouvernement dut légiférer plusieurs fois à travers des décrets-lois pour exclure toute une série des pourvois présentés au juge administratif et qui, étant parfois acceptés, ouvraient des brèches dans l'apparat répressif en train de se codifier *contra judeos*.

22 Les arrêts dont Piccardi fut le rapporteur sont datés du 24 septembre et du 18 novembre 1941, nn. 302 e 354, 4^e section du Consiglio di Stato : Giovanni FOCARDI, « Piccardi Leo-

Alors, pourquoi ces cas se vérifient-ils ?

Ils apparaissent comme les indices d'une persistance des possibilités d'action qui continuent à exister même dans l'Italie conformiste et fasciste des années 1930 et 1940.

Observant les deux magistrats, on peut d'abord noter l'origine commune de leur formation juridique, l'université de Turin, et on peut expliquer leur attitude en pensant qu'en Piémont persiste, sous le fascisme, une forte tradition de défense des droits individuels, bourgeois, du XIX^e siècle, à côté d'un souvenir vivant de l'émancipation religieuse après 1848 à l'égard des juifs, des protestants, des vaudois. Leurs arrêts sont dus à leur formation libérale avec peut-être un accord, que l'on peut qualifier de corporatif, du corps auquel ils appartiennent : ils savent comment exprimer et écrire leurs avis, qui sont dans les faits contraires aux lois fascistes : contraires non politiquement, mais au nom des principes des libertés fondamentales.

Leurs supérieurs immédiats ont partagé leur avis : Piccardi et son président de section Ferdinando Rocco (frère de l'ancien garde des Sceaux), Peretti Griva et son président de cour d'appel. Un certain niveau d'autonomie du « grands corps » est ainsi confirmé ; on utilise les « marges de manœuvre » et le « savoir professionnel » (qui est ici le pouvoir professionnel) pour des raisons d'orgueil, de statut, de dignité de la profession, et même pour un certain vieil antifascisme libéral ; ou, encore, pour une défense du professionnalisme contre la politisation de la carrière. Ce sont ce type d'exceptions qui permettent d'étendre le champ des choix.

Quelles réactions y a-t-il eu alors de la part des corps dont ils étaient membres ? Très peu de réactions : Peretti Griva continua à faire carrière dans l'ordre judiciaire ; Piccardi resta au Conseil d'État. Le bureau législatif du ministère de l'Intérieur promulgue des nouveaux décrets-lois pour réparer ces petites déchirures dans la toile des normes juridiques racistes²³.

Comment peut-on définir cette attitude ?

L'historien Gehrard Botz propose trois catégories différentes pour l'échelle et l'intensité de l'opposition au nazisme, afin de définir plus efficacement les formes de divergence : « attitude déviante », « protestation sociale » et « résistance politique »²⁴.

De même que l'intellectuel Benedetto Croce est utilisé par le fascisme pour montrer à l'étranger qu'il est un régime tolérant qui autorise la divergence, de même ici certaines formes de dissidence intellectuelle (le terme « opposition » est peut-être trop fort) sont acceptées. Nous sommes en présence d'une *Resistenz* plutôt que d'une *Widerstand*, d'un niveau de divergence qui relève du comportement

poldo », in Guido MELIS (dir.), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia, biografie 1861-1948*, 2 vol., Milan, Giuffrè, 2006, p. 1591-1611 ; plus globalement, voir Giuseppe SPECIALE, *Giudici e razza nell'Italia fascista*, Turin, Giappichelli, 2007.

23 Pour d'autres rares exemples, voir G. ACERBI, *Le leggi antiebraiche e razziali italiane e il ceto dei giuristi*, Milan, Giuffrè, 2011.

24 Gehrard BOTZ, « Methoden und Theorienprobleme der historischen Widerstandsforschung », in Helmut KONRAD, Wolfgang NEUGEBAUER (dir.), *Arbeiterbewegung-Faschismus-Nationalbewusstsein*, Vienne, Munich, Zurich, Europaverlag, 1983.

déviant en particulier pour les arrêts de 1941 et d'une quasi « protestation sociale²⁵ ». On peut se demander si pendant la guerre un tel comportement de dissidence n'est pas de nature à conduire à une opposition politique – plus ou moins consciente – ; en fait, Piccardi sera en juillet 1943 nommé ministre par Badoglio et Peretti Griva l'un des chefs de la résistance piémontaise.

La République sociale italienne (RSI) : une parenthèse dans la parenthèse

Pendant longtemps les études sur la RSI ont négligé l'analyse des rouages de l'État fasciste ; si le fascisme, dans l'ancienne interprétation historiographique de Croce, était une parenthèse de l'histoire d'Italie, les vingt mois de l'histoire institutionnelle de la RSI ont été encore plus négligés.

La période de la RSI, entre 1943 et 1945, est sûrement un moment de crise extrême, la dernière touchant les structures administratives centrales ; on pense notamment au déménagement des ministères au nord du pays et à l'éparpillement des différents bureaux²⁶. En juin 1943, quelques mois auparavant, le secrétaire du Parti fasciste républicain (PFR), Carlo Scorza, écrit au Duce un rapport assez critique sur la bureaucratie des ministères :

« Alors que la bureaucratie des niveaux inférieurs est généralement honnête et fasciste, celle des niveaux supérieurs n'est en majorité ni honnête ni fasciste. [...] La haute bureaucratie ne doit pas seulement être crainte parce qu'elle n'est pas fasciste, on doit surtout s'en méfier parce qu'elle domine – à travers sa propre expérience et à travers sa subtile et souvent partielle (*capziosa*) interprétation de la loi – sur les hommes et donc sur les affaires du Régime²⁷. »

Les marges de manoeuvre permettaient – je le répète – une « interprétation subtile et souvent partielle de la loi », selon le secrétaire du PFR.

Le fonctionnaire de l'administration civile doit répondre à l'occupant allemand, aux différentes formations militaires et paramilitaires fascistes, aux partisans et à leurs comités clandestins de libération nationale : il cherche à ne mécontenter

25 Martin BROZAT, « Resistenz und Widerstand : eine Zwischenbilanz des Forschungsprojekts », in Martin BROZAT, Elke FRÖHLICH, Anton GROSSMANN (dir.), *Bayern in der NS-Zeit*, vol. 4, *Herrschaft und Gesellschaft im Konflikt*, Munich, Vienne, R. Oldenbourg, 1981 ; Bruno CURATOLO et François MARCOT (dir.), *Écrire sous l'Occupation. Du non-consentement à la Résistance, France-Belgique-Pologne 1940-1945*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011.

26 Certains ministères sont à Venise, d'autres près du lac de Garde, un à Padoue, le Conseil d'État siège à Crémone, pendant qu'une section détachée de la Cour de cassation s'est installé à Brescia. Giovanni FOCARDI, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione : Francia e Italia 1943-1948*, Bologne, Bononia University Press, 2004.

27 Marco BORGHI, *Tra fascio littorio e senso dello Stato. Funzionari, apparati, ministeri nella Repubblica sociale italiana (1943-1945)*, Istituto veneto per la storia della Resistenza e dell'età contemporanea, Padoue, Cleup, 2001 (ma traduction).

personne dans un délicat équilibre d'attitudes que nous pouvons résumer avec la formule de la « zone grise ». Mais cela non pas dans le sens donné au terme par Primo Levi. L'expression désigne plutôt ici les « attentistes [*i finestristi*] » (ceux qui regardent ce qui se passe dans la rue, sur la place, tout en restant derrière les fenêtres ; et aussi celui qui sort à la fin des combats). Ailleurs on parle des résistants de la vingt-troisième heure²⁸.

Souvent le fonctionnaire cherche seulement à arriver à la fin du mois, à toucher son salaire, sauver sa famille et, en pratique, il espère que tout finira au plus vite possible. Il porte la chemise noire par intérêt, et l'application des lois et des règlements fascistes le met souvent en porte-à-faux vis-à-vis des fascistes républicains. Souvent on délivre à ces fonctionnaires et magistrats des attestations d'antifascisme uniquement parce qu'ils se limitaient à respecter les lois en vigueur²⁹.

Tout le monde accuse tout le monde, de manière anonyme et sous forme de note de service : en particulier, les fonctionnaires de carrière étaient accusés de défaitisme, sabotage, antifascisme, et d'être *badogliani*, francs-maçons, anglophiles. Les bureaucrates de carrière essaient de parer les accusations et répliquent en soutenant qu'ils exercent uniquement leur compétence d'attribution (ce qui est souvent vrai) pour faire fonctionner la machine administrative.

Ainsi, les affrontements entre bureaucrates en chemise noire et bureaucrates en col blanc sont quotidiens. La violence, les menaces, la peur, les dénonciations, les délations imprègnent ces vingt mois. Et si nous regardons de près les pratiques quotidiennes des fonctionnaires et des magistrats, on peut constater que souvent l'arbitraire gagnait sur les règles, le canon sur les lois ; le droit était celui du plus fort et du plus violent³⁰.

Épilogue

Dans les années 1946-1948, en Italie, on assiste à plusieurs changements qu'il n'est pas possible de traiter ici (l'amnistie du 2 juin 1946, les débuts de la guerre froide, les amnésies successives des gouvernements De Gasperi). Nous pouvons considérer cette période 1933-1948 comme un voyage jusqu'au bout de la nuit, *to the dark side of human being*, qui débouche finalement sur la remontée vers un clair et nouveau jour, avec la Déclaration universelle des droits de l'homme à San Francisco en 1948, déclaration due aussi, entre autres, à René Cassin, vice-président du Conseil d'État.

28 Philippe MESNARD, Yannis THANASSEKOS (dir.), *La Zone grise entre accommodation et collaboration*, Paris, Kimé, 2010.

29 Giovanni FOCARDI, *Magistratura e fascismo. L'amministrazione della giustizia in Veneto, 1920-1945*, Venise, Marsilio-Istituto veneto per la storia della Resistenza e dell'età contemporanea, 2012.

30 Giovanni FOCARDI, « I magistrati tra la RSI e l'epurazione », Istituto per la storia del movimento di liberazione nelle Marche Alto Piceno-Fermo, S. BUGIARDINI (dir.), *Violenza, tragedia e memoria della Repubblica Sociale Italiana, Atti del Convegno nazionale di studi di Fermo*, 3-5 mars 2005, Rome, Carocci, 2006, p. 309-325.

Establishing Early Francoism: Central and Local Authorities in Spain, 1939-1958

Julio Ponce Alberca

Abstract

In this paper, we analyse the construction of the Spanish state after the Civil War (1936-1939). Such an aim implies studying early Francoism in the context of the political convulsions of the Interwar period. Throughout our analysis, we examine key issues, such as the political consequences of extreme situations and conflicts. In this regard, the case of Spain is especially relevant given that the dictatorship of general Franco was built after a civil war and the defeat of a democratic regime, as was the Second Republic. The dictatorship also lasted far beyond the end of the Second World War. These events were related to the international situation determined by the controversy between communism and fascism.

Our study adopts a relatively novel approach to clarify the nature of Francoism. The regime could be considered totalitarian, given its strong ties with Fascist Italy and Nazi Germany. The presence of Falange as the single party appears as yet another characteristic of a totalitarian regime. Nevertheless, the Francoist dictatorship was always based on a relatively broad conservative coalition and the army played a significant role providing key support for the dictator. Additionally, the international context favoured Franco almost from the outbreak of the Civil War. Not only did fascist powers help the Nationalists: the policy of neutrality followed by democratic countries also played a significant role in determining the outcome of the war. The importance of British policy towards Spain and the Non-Intervention Committee is particularly worth stressing.

For a better understanding of how the Francoist regime was established, the study of the state and its functioning is meaningful. The term «state» is generally understood to refer to a central power that controls a territory, but a different approach offers a number of attractive features. We refer to the idea of studying states from below, from the perspective of the local configuration of the state (local governments) and how relations between central and local powers were structured. Our methodology followed focuses on civil governors (similar to French *préfets*) and how they conducted local politics in accordance with the instructions and interests of the regime. Governors were responsible for multiple aspects of a province's governance. They selected mayors or presidents of *Diputaciones* (provincial governments) and were the highest supervisors of

a wide range of activities (supplies, agriculture, industry, trade, public order). Ultimately, they controlled the provinces on behalf of the central government and, in addition to their power, were also provincial chiefs of the *Movimiento* (Falange).

Consequently, the study of Francoist civil governors is highly relevant to understanding the nature of the regime¹.

Introduction

Our principal aim is to propose and discuss certain points of view regarding the key questions that inspire this international meeting, titled *Faire des Choix? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures 1933-1948*. The general questions posed in the call for papers refer to events and phenomena which influenced the political sphere during the Interwar period, even in neutral countries – such as Spain – that were absent from the world wars. Certainly, the Interwar period in Europe was a time of conflict, swept by extreme ideologies and a deep crisis of democracy. Also in the periphery of continental Europe, these difficult times led to political change, ideological controversy and socio-political conflict in the midst of a severe economic crisis. Spain was a breeding ground for the appearance of these elements of instability, given its backward socio-economic structures and the fragility of its political system. As a result of its situation, the country recorded an increase of tensions that ultimately drove to an extreme situation, namely the outbreak of the Spanish Civil War in July 1936. Therefore, Spain provides a valuable case study for the behaviour of states in extreme circumstances. In such an analysis, it is advisable to understand the concept of “state” as describing not only abstract notions of government or administration, but also the human resources that serve them, whether as mere employees or as political representatives.

It is becoming increasingly difficult to ignore the importance of states and their public servants in twentieth-century European history and, specifically, in the events of the Interwar period. In the case of Spain, the duration of the Franco regime (1939-1975) provides a wider chronological scope, allowing for an analysis not only of the state's performance in a critical situation, but also of its consolidation process. In other words, the goal of this paper is to clarify the consequences of an extreme situation (the civil war) in terms of the changes experienced in power, in the make-up of institutions and in the relationship between individuals and institutions. Our analysis addresses a number of issues. Are institutions the sum of the people who work for them or, to the contrary, do they have a distinct personality in and of themselves and develop their own inertia? If an extreme situation explodes, does that imply a radical rupture in

1 This paper is a result of a R&D project funded by the Spanish Government (Plan Nacional I+D). Code: HAR2010-19397. We would like to thank Irene Sánchez González for reviewing and editing the translation of this paper.

the mid or long term? Does political change imply deep changes in terms of public service and, moreover, in terms of administrative attitudes and cultures? Such questions are also applicable to situations in other European countries, such as the radical political changes suffered by France (the collapse of the Third Republic, the division of the country during World War II, and the birth of a new republican system): to what extent did the changes in regime affect public servants and the administrative culture in such a centralised country?

Needless to say, Spain was plagued by severe instability during the 19th and, especially, the 20th century. After having been an empire for a long time, Spain became a decadent and dependent country in a world whose rules were set by the great powers of Modern Europe. Consequently, its incorporation to modernity was extremely complex and the construction of the Spanish liberal state was drawn out for decades. This backwardness becomes particularly striking in the study of the country's local administration. With regards to the methodology followed in this paper, it is convenient to emphasize that analysing states from below provides insights that are generally not available when studying them from the more dominant top-down view. It is our contention that an approach from below is highly useful to a more detailed study of the evolution of states, the creation of administrative cultures and the attitudes of their human resources. By focusing of the local dimension of states, we intend to offer a different perspective of relations between central and local powers, including central/local government as well as interest groups. Hence, this paper will focus on examining the relationship between local and central powers through the analysis of a key figure of the Spanish administration between 1849 and 1997: civil governors (equivalent to French *préfets*). The political role played by civil governors is crucial to a more complete understanding of the construction of the Spanish liberal state, and no less significant to the analysis of the internal functioning of regimes such as the two republican periods or the dictatorships of Primo de Rivera and Franco.

Spain during the Interwar period

A substantial number of liberal states were built under the deep influence of the French revolutionary experience of 1789. The revolution and the subsequent Napoleonic period forged a centralised model of state that inspired occupied countries such as Spain, Portugal or Italy. In Spain, the liberal state was modelled after the French example throughout the 19th century, in the context of a long and winding road marked by conflict and instability, including coups d'État, civil wars, political upheaval and the late liberal revolution of 1868. The Restoration that came afterwards was an attempt to copy the British political system (Monarchy, bicameralism, constitution, etc.) in order to re-establish order and progress. However, the adoption of the British system was incomplete and superficial: the centralised nature of the Spanish state remained intact and was thereafter progressively reinforced by the highest representatives of central power in the country's provinces: civil governors. Governors were completely in charge of the provinces under their control and played a key role in the electoral

manipulation commonly known as “caciquismo”. Thanks to them (among other players), majorities were artificially guaranteed to the benefit of a two-party system made up of conservatives and liberals. The result was an official image of Spain that soon became estranged from the reality of a country swept by new ideas, as the philosopher José Ortega y Gasset rightly pointed out. The system built under the Restoration came to an abrupt end in 1923, undermined by graft, corruption and the gradual dissolution of the two-party system. In this context, a coup d’État supported by the majority of public opinion swiftly gave way to the dictatorship of general Primo de Rivera.

A sensible approach to the events of the Interwar period in Spain is to understand them as a sequence of political experiments: the dictatorship of Primo de Rivera during the twenties and the Second Republic between 1931 and 1936. Albeit with very different ideological underpinnings—conservative or progressive—, both regimes can be viewed as attempts to regenerate the country. Unfortunately, neither the authoritarian right-wing dictatorship nor the Republic’s democratic forces—increasingly overpowered by the revolutionary left—were capable of solving Spain’s problems. Ultimately, this was to be one of the causes of the outbreak of the Civil War, along with the influence of the international context.

Yet despite such political changes, what is remarkable is the continuity and persistence of a centralised structure for the Spanish state. Throughout these very different political contexts, centralism remained, guaranteed—as always—by a tightly controlled local administration and the key figures of civil governors. In other words: under the light of a local perspective, the evolution of contemporary states takes on a significantly different and much more nuanced appearance. The Restoration, the dictatorship of Primo de Rivera, and even the Second Republic were very much alike in terms of the structure of local administration, continuity of civil servants, and administrative culture. Beyond their many differences, all these regimes were remarkably similar in one key aspect: their centralised form. Only the Second Republic recognised an autonomous regime for Catalonia, with the civil governors of the four Catalan provinces being replaced by a single government delegate. The rest of the country would remain the same, with civil governors named by the central government as its representatives the provinces. Such was ultimately the true content of the concept of «integral state» proclaimed in the republican Constitution of 1931.

How new was the “New State”?

The discussion above raises the question: was the Francoist State truly as new as it was purported to be? It is commonly agreed that extreme situations bring about radical change, and there can be little doubt of the extreme nature of the Spanish Civil War, which was among the most dramatic breaks of the Interwar period. Almost three years of civil conflict were certainly long time enough to change the structures of the state, particularly in a country torn in half. Both sides were determined to obtain a total victory over the enemy. Both engaged in a policy of exclusion in order to build their own political regime. Last but not

least, both were under the influence of foreign powers that provided support (the USSR to the Republic; Italy and Germany to Nationalist Spain under Franco's leadership).

Under such conditions, a radical break could be expected after the victory of General Franco. In fact, the term «New State» (*Estado Nuevo*) was coined to define the purported change; similar concepts could be found in Portugal (*Estado Novo*) or Italy (*Ordine Nuovo*). Yet did the term reflect true changes or was it merely a rhetorical device? Was the Francoist state truly as «new» as the regime claimed? The answer to such questions sheds light on the fundamental issue of whether the Francoist dictatorship was totalitarian in nature or, to the contrary, a classic authoritarian regime with limited pluralism, despite the formal prominence of the single party FET-JONS (Falange)?

At this stage, it is convenient to recall the role played by liberal democracies in the Spanish conflict. The attitude of Great Britain and the creation of the Non-Intervention Committee, inspired by the conservative British governments of Baldwin or Chamberlain, are particularly worth noting. From the outbreak of the civil war, British foreign policy placed both factions at the same level by strategically adopting a position of neutrality. It must be emphasized that British neutrality hindered the arrival of war supplies for the Republic, while supplies –mainly oil– were sent to Nationalist ports through the British colony of Gibraltar. Under the guise of legal formality, the British clearly favoured the Francoist cause. A document preserved in the Public Record Office reveals the true preferences of Her Majesty's government. Few days after Franco's nomination as Head of the State, on 9 October 1936, the official responsible for Spanish Affairs in the Foreign Office, Montagu-Pollock, drafted a memorandum:

Our chances of regaining influence in Spain during that (postwar) phase are sizeable due to the fact that the Spanish revolution, unlike the Fascist and Nazi revolutions, will have been won essentially by the military, who by tradition leans more toward the United Kingdom and France than Germany and Italy (...). It is thus in the British interest to see the appearance of a liberal military dictatorship rather than a fascist dictatorship: 1) to counteract Italian and German influence; 2) to stabilize the domestic situation².

In light of this memorandum, it seems clear that Whitehall counted on a Nationalist victory from a very early stage in the conflict. Furthermore, the Foreign Office predicted a “liberal” military dictatorship for Spain's future, an option seen as preferable to a regime under totalitarian influence. The New State would not be as new as one might have expected. At least from the British vantage point, Franco Spain was neither a great risk nor a new totalitarian regime on the European horizon.

2 Cited by MORADIELLOS, Enrique, “El general apacible. La imagen oficial británica de Franco durante la guerra civil”, PRESTON, Paul (ed.), *La República asediada. Hostilidad internacional y conflictos internos durante la Guerra Civil*, Barcelona, Península, 1999, p. 28. Back-translation from Spanish of Montagu-Pollock's note.

A careful analysis of the internal situation of Spain leads to a similar conclusion. The Nationalists built their state under the guidance of Minister Serrano Suñer, especially after 1938. Far from being a new, totalitarian and revolutionary state, the organisation of the Nationalist Spain was modelled after the previous one. In terms of local administration, the structure closely followed the same scheme: a hierarchy defined by civil governors, *diputaciones* (or provincial governments) and *ayuntamientos* (city councils). Once again, civil governors played a key role in the control of the provinces, supported by the central government and acting as its representatives. Consequently, neither the Spanish state nor its administrative culture experienced a radical break from their traditional patterns³.

Two elements are missing from this analysis: (1) the abolition of autonomous regions (such as Catalonia, which had obtained its statute in 1932) and (2) the impact of political repression on the state. Obviously, the former is in accordance with the reinforcement of centralism during the Francoist dictatorship, which affected the whole country after the war. The Republic had promoted and recognised statutes of autonomy for certain regions –namely Catalonia–, yet always within the confines of an “integral state”, ultimately implying the rejection of a federal structure. Furthermore, local governments (city councils and provincial governments) did not experience an increase in their responsibilities, whether in Catalonia or the rest of Spain. The Republic’s Municipal Law of 1935 was no less centralist than its predecessors or those that would follow. The same can be said of the Catalan Municipal Law of 1934, which it took a full year to design⁴. In short: autonomous regions implied neither self-government nor decentralisation of local administration; to the contrary, a new regional centralism, modelled after the one known at the national level, arose in these territories.

As for the second element, it is well-known that the repression and subsequent punishment of the defeated increased the power of the authorities, in a context of fear that configured a silent population. Recent research has clarified the number of victims as well as the various methods for control of the population. Civil servants were also victims of repression in several ways (death, imprisonment, dismissal, etc.). However, the incidence of punishment varied by group: teachers suffered intense repression (around one third were repressed), while there were

3 Even though Serrano has gone down in history as minister of Foreign Affairs (1940-1942), his role as minister of Home Affairs (ministro del Interior y ministro de la Gobernación) was also remarkable (1938-1940). In one of his better-known books, he mentioned the dismantling of the state by the Republic during the war and his efforts to build a new one. See: SERRANO SUÑER, Ramón : *Entre Hendaya y Gibraltar*, Madrid, Ediciones y Publicaciones Españolas, 1941, p. 69. However, his state was neither a revolutionary creation nor a truly “New State”. In fact, tradition determined the construction of Francoist State, as pointed out by José Pemartín in 1937. His book, *Qué es “lo nuevo”?: consideraciones sobre el momento español presente* (Sevilla, Cultura Española, 1937), placed the concept “new” in the frame of classic right-wing tendencies. In fact, Pemartín was a former collaborator of the dictatorship of Primo de Rivera, close to authoritarian solutions but not at all totalitarian or fascist.

4 See: ORDUÑA REBOLLO, Enrique : *Municipios y Provincias. Historia de la organización territorial española*, Madrid, 2003, p. 565-566.

fewer victims among diplomats (of whom at least 68% joined Nationalist cause)⁵. To date, the most complete study of repression in Francoist Spain offers data that leads to significant conclusions. Firstly, and in general terms, repression of civil servants was more intense among the lower and middle ranks than among bureaucratic elites: comparing the purging of engineers (around 10-14%) to that of post service employees (around 35%) is enough to highlight this point. Secondly, it is worth noting that the purging varied strongly from province to province: 13% of the personnel were purged from the *Diputación* (provincial government) of Cáceres, whereas in Badajoz around 75% were affected⁶. In any event, we feel that future research would benefit from rigorous comparative analyses (namely between Spain, France and/or Italy) for a better understanding of the Francoist regime in its European setting⁷.

Aside from the quantitative and qualitative discussion of Francoist repression of public employees, there can be little doubt of the severe social trauma it unleashed, affecting thousands of people. Yet it is worth pointing out that the purging of state personnel left a majority of civil servants untouched. The largest share of employees embraced strategies ranging from explicit support for the new regime to several degrees of adaptation –at times including forms of resistance–, survival being the main goal. State employees were subject to severe restrictions determined by hierarchy and fear, but most managed to passively or actively settle into the new situation. Consequently, it is plausible that the bureaucratic climate and administrative culture of the Spanish state did not undergo radical changes.

The study of the civil governors as an adequate methodology. Typologies of civil governors

Given the centralised structure of the Spanish state until the Constitution of 1978, Civil Governments (*Gobiernos Civiles*) are key institutions for the study of

5 CASANOVA, Marina : *La diplomacia española durante la guerra civil*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996, p. 27-29. There is a large amount of literature on Francoist repression of teachers, mostly of local or regional scope. For a recent general analysis : Lafoz Rabaza, Herminio, *Aniquilar la semilla de Caín : la represión del magisterio republicano*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2007.

6 CUESTA, Josefina (dir.) : *La depuración de funcionarios bajo la dictadura franquista (1936-1975)*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 2009, p. 15-24.

7 ROUQUET, François, « L'épuration administrative en France après la libération. Une analyse statistique et géographique », in *Vingtème Siècle. Revue d'histoire*, n° 33, janvier-mars 1992, p. 106-117. This author rightly criticises the official number of civil servants purged after the liberation. In 1948, the French government stated that 16.113 civil servants had been victims of reprisal, but this number did not include local administration employees, among others. For a comparative approach : BERGÈRE, Marc, LE BIHAN, Jean, *Fonctionnaires dans la tourmente. Épurations administratives et transitions politiques à l'époque contemporaine*, Genève, Georg, 2009.

several periods of modern Spanish history, including the Franco regime. Certainly, civil governors in Spain were neither recruited from a specific body nor necessarily members of the civil service. In this sense, Spanish civil governors were partially different from their French counterparts⁸. Although Spanish governors occupied posts of confidence under discretionary designation, most of them held university degrees and a significant number came from the bureaucratic elite, making them comparable in this respect to government representatives in other countries. Additionally, governors were representatives of the regime in their provinces and occupied strategic channels in the relationship between central and local politics. For the purposes of this paper, this last feature facilitates an analysis of how the early Francoist state was established, especially at the provincial level. This local perspective provides insights that help clarify the nature of a regime lasting almost forty years.

As we have pointed out, a close analysis suggests that the “New State” was not as new as its supporters claimed. Under this premise, the question arises of whether the early Francoist state was a totalitarian regime. At first sight, it is tempting to reply in the affirmative, given the existence of a single party (Falange) and of a political discourse clearly aligned with the European fascist regimes. Nonetheless, a focus on the local level radically alters the image of Francoist Spain. Civil governors were in charge of the organisation of the provinces, including the designation of local authorities, and they were also the highest authorities responsible for public order in their provinces. Did they implement measures in accordance with a new and totalitarian State? Was the single party the main source of power in local contexts? In other words, was the behaviour of civil governors a clear example of an extreme situation bringing about radical changes?

The following analysis of civil governors during Early Francoism is one of the outcomes of a research and development project focusing on the relationship between central and local powers from the Civil War to the Spanish Transition. First of all, civil governors suffered from severe instability during the initial years of the regime, particularly between 1939 and 1945. This instability was not caused by disruptions from below, for the population was kept silent under the threat of repression. To the contrary, it originated from above: from the government and its evaluation of the governor as the appropriate person to control the province. For the purposes of this paper, we will analyse the group of governors serving between 1 January 1939 and 31 December 1958. The choice of chronology responds to appropriate benchmarks, as are the year on which the Civil War ended (1939) and the year of the first Francoist piece of legislation (a decree) regarding governors (1958). To a large degree, the period overlaps with Early Francoism, which is frequently considered to last until 1953 (when the bilateral agreements with the USA were signed). In fact, the aforementioned 1958 decree was meant to transform civil governors into key figures for the promotion of

8 CHAPMAN, Brian, *The Prefects and Provincial France*, Allen & Unwin, 1955. A comparison with the Spanish governors of early Francoism can be made from: Marc Olivier BARUCH, *Sevir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Fayard, 1997.

economic development, in the context of rising foreign investment and the forthcoming stabilisation plan (1959).

According to the sources consulted, 315 designations took place between 1939 and 1958, as reflected in the following table:

Table 1
Governors designations per year (1939-1958)

Year	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58
	48	28	29	18	22	17	15	15	8	5	10	9	17	6	8	12	1	25	12	10

Source: Nominations from BOE (Boletín Oficial del Estado). Author's elaboration.

As we have pointed out, over 50% of these nominations took place before 1945, in a context of instability determined by the evolution of the Second World War and the struggle between political factions within the regime (falangists, catholics, carlists, etc.). The existence of Falange as the regime's single party did not lessen the influence of non-falangists. To the contrary, the very diverse right-wing groups supporting the dictatorship were all officially placed under the umbrella of Falange, provoking internal dissent and thereby weakening the single party. Additionally, in the context of the regime's consolidation process, governors were often renovated, as was also the case with directors-general, sub-secretaries and other high-ranking state personnel. Certainly, the government initially failed to select the best representatives for its interests and many governors proved equally incompetent at managing their provinces.

It is important to distinguish the number of nominations from the number of people that held positions as governors. A sizeable number of governors were designated more than once. Hence, while there were 315 nominations, only 215 different people actually occupied these posts (during one or more terms). This distinction shows the real level of renovation (beyond the number of nominations), since the same person could be designated for several consecutive *Gobiernos Civiles*.

Table 2
Civil governors and number of terms (1939-1958)

	Records by number of terms (1939-1958)		Number of governors	
	records	%	A	B
1 term	113	35.87	113	0
2 terms	109	34.60	46	17
3 terms	58	18.41	13	15
4 terms	24	7.62	5	3
5 terms	11	3.49	0	3
Total Records	315	100.00		
Total Governors	215		177	38

A= number of governors that only acted between 1939 and 1958

B= number of governors that also acted before or after the period 1939-1958

Source: Nominations from BOE (Boletín Oficial del Estado). Author's elaboration.

As the above table shows, 113 people were governors for one term, which accounts for 52.5% of the total. Another 63 governors served two terms, with 46 of them acting twice between 1939 and 1958 and the remaining 17 serving a term before or after that period. For governors serving three terms, the number shrinks to 28 (with 13 serving all their terms in 1939-1958 and 15 serving one or two terms outside the indicated period). Four or more terms are much less frequent. Aside from the information contained in the table, it is worth emphasizing that 72% of the 113 one-term governors were nominated before 1946. That is to say that stability and confidence in governors increased as the regime gained strength. Certainly, some one-term governors were promoted to higher positions, as was the case of Luis Alarcón de la Lastra (governor of Madrid between April and August 1939), who became Minister of Industry. Yet this was not at all usual. Having been governor was important for a political career, but two or more terms were generally required before being appointed to higher responsibilities.

Another piece of information is also important: the average tenure increased throughout the years. The nominations of 1939 reveal an average permanence of 1.92 years, rising to 4.22 years for governors appointed in 1943, and reaching an average of 5.30 for those nominated in 1953. Despite the high instability of the early years of the dictatorship, Francoist governors on average experienced a remarkably high duration of around 3.5 years at their posts, lasting much longer than governors during the former regimes of the Restoration or the Second Republic, when party interests, ideological struggles and elections determined a higher pace of renovation for governors.

As for the age of those nominated, there was a clear preference for relatively young governors. At this stage of our research, we know the birth date of 128 governors, which represents a significant sample. 70% of them were born between 1900 and 1919, belonging to a generation that had lived through the dictatorship of Primo de Rivera (1923-1930) and seen their years of youth marked by the experience of the Republic and the Civil War. Many of them were members of right-wing parties and had participated in the coup d'état of 1936. In fact, it is remarkable that a relevant number of veterans were governors for more than two terms. Between 1939 and 1958, over 70% of them were under 40 years old, and close to 40% were around 30 years old when they served as governors. Significantly, those who got promotions to other destinations were the youngest. In general, these were men who showed a notorious ability to adapt. In short: people malleable and docile enough to faithfully obey the orders and slogans of the central government.

Their average levels of educational attainment and professional development are no less remarkable. Most governors had university degrees, and some had held a previous professional position before beginning their political career⁹. According to the available pieces of information, it must be underlined that 44% had a degree in Law and a further 44% were military men. The remaining

9 There were exceptions, such as that of the *banderillero* (bullfighter) Joaquín Miranda González (governor of Huelva, 1938-1943) or the industrialist Luis Julve Ceperuelo, governor for four terms between 1942 and 1958 (Huesca, Cáceres, Castellón y Málaga).

11% was made up of engineers, chemists, architects, some historians, etc. A mixed education was relatively frequent, as in the case of army officers holding a degree in law. One case of a military man with a legal profession was Francisco Sáenz de Tejada y Olózaga, Baron of Benasque, who served five governorships between 1937 and 1952 and would become a Supreme Court judge. Hence, the regime appears to have sought a certain level of credentials in its governors. After all, loyal bureaucrats were suitable professionals for carrying out a mission in which administrative activities and official representation were more important than political leadership. Certainly, as Ortiz Heras has pointed out, the institution of the *Gobiernos Civiles* was the regime's most important pillar in the provinces¹⁰. Yet the view of governors as charismatic leaders must be qualified, for their authority ultimately stemmed from the power vested in them by Madrid. Governors appeared before the provinces as powerful authority figures, but they were nevertheless the product of a pure assignment. In principle, a governor was to be respected and obeyed, but the possibility of resistance could arise. Where conflict arose between authorities, Madrid usually relocated the governor to a more adequate destination. Local control was not worth risking local conflict.

The percentage of bureaucrats found among governors was by no means exceptional. The high presence of certain bureaucratic bodies in Francoist politics has been well documented in an increasing amount of literature on the topic¹¹. Unfortunately, most studies do not focus on Early Francoism, but it seems that it was a characteristic of the regime from the beginning. In 1965, 90% of the government executives were bureaucrats¹². As Julián Álvarez suggested a few years ago, this phenomenon was probably induced by the lack of democratic political parties and the weakness of civil society. Such a situation allowed the political emergence of a complex bureaucracy, composed of a constellation of special bodies imbued with corporatism: university professors, state attorneys and members of the State Council¹³.

Despite this, it should be underlined that most studies of the bureaucratic elite do not include military bodies or employees of the *Movimiento*, the regime's official trade union (Organización Sindical Española, OSE). This absence may

10 Ortiz Heras, Manuel, "El liderazgo de los gobernadores civiles como institución básica de la administración provincial" en *II Encuentro de Investigadores del Franquismo*, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil-Albert-FEIS, 1995, p.181.

11 On this subject, see : Álvarez Álvarez, Julián, *Burocracia y poder político en el régimen franquista*, Madrid, INAP, 1984; BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos, 1999; Bañón Martínez, Rafael, *Poder de la burocracia y Cortes franquistas (1943-1971)*, Madrid, INAP, 1978; BELTRÁN VILLALBA, Miguel, *La élite burocrática española*, Madrid, Ariel-Fundación Juan March, 1977; NIETO GARCÍA, Alejandro, "Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios" en *VV.AA.: Estudios sobre la burocracia española*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974; Pernaute, M^a Ángeles, *El poder de los cuerpos de burócratas en la organización administrativa española*, Madrid, INAP, 1978.

12 See: BELTRÁN VILLALBA, Miguel, *La élite burocrática... op.cit.*, p. 51-52.

13 See: ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Julián, *Burocracia y poder... op.cit.*, p.113-114 y 117.

dramatically distort the analysis of Francoist political elites. Fortunately, the concept “bureaucratic elite” has been expanded thanks to research focused on the *Movimiento* and its personnel, specifically the technical bodies that served as recruitment platforms. In fact, a significant number of governors had held previous responsibilities in Falange or the OSE¹⁴.

It is advisable to separate this group of governors with previous experience in Falange from the rest. Naturally, all governors were involved in Falange, but this was to a certain extent a mere formality, because after 1944 all civil governors were also provincial chiefs of Falange. The unification of the two posts was implemented progressively as a measure to avoid conflicts between the highest representative of the government and the highest representative of the party in each province. In the period before the figures were fused together, when different men occupied each position, there were many cases of conflicts between the two. The solution came in the shape of total identification: civil governors would also be provincial chiefs of Falange. Such an arrangement may be expected to have increased the power of Falange, yet the outcome was rather the opposite. The party came to be more closely controlled, because civil governors generally saw themselves primarily as governors and only very secondarily as party representatives.

The situation can probably be better understood by analyzing the true strength of the single party. Even during early Francoism, Falange played an important role in a governor’s political promotion, but there were other more important requirements, such as participation in the war effort and, above all, loyalty to Franco. In this regard, we must emphasize that the regime was more personal than systemic. The Francoist dictatorship was more an authoritarian and personal regime than it was a party-based political system. Nevertheless, the party played an important role for several years, as a platform for political recruitment or later promotion. The party thus served more as a structure in which to frame and control the regime’s human resources than as an ideological organization equipped with political principles and meant to configure a totalitarian and Falangist State. In fact, the head of the party was General Franco himself, who always saw Falange as an instrument rather than as the essence of his regime. Its use as a recruitment structure can be seen in the fact that 40% of civil governors went on to become *Consejeros Nacionales del Movimiento* and over 50% of them became *procuradores en Cortes* (members of parliament in the Francoist Cortes)¹⁵. And loyalty was essential: 75% of the governors who

14 See: BERNAL GARCÍA, Francisco, *El sindicalismo vertical. Burocracia, control laboral y representación de intereses en la España franquista (1936-1951)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales-Asociación de Historia Contemporánea, 2010.

15 Among the studies focusing on members of the Francoist Cortes are the following : MAESTRE ROSA, Julio, *Procuradores en Cortes : 1943-1976*, Madrid, Tecnos, 1977 ; DÁVILA Y FERNÁNDEZ DE CELIS, Sancho, *Las Cortes españolas*, Madrid, Imp. Magerit, 1971 ; DIAZ NOSTY, Bernardo, *Las Cortes de Franco : 30 años orgánicos*, Barcelona, Dopesa, 1972 ; GARRORENA MORALES, Angel : *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco : apuntes para un análisis crítico*, Murcia, Universidad, 1977 ; SERRATS URQUIZA, Salvador, *Presente y futuro de las cortes españolas*, Cádiz, Caja de Ahorros, 1974. Outside the period of Early Francoism,

became *Consejeros Nacionales* had been governors in two or more provinces. As experienced governors, they enjoyed political promotion.

Taken together, these results suggest that to become civil governor usually implied a step within a political career. The political biography of most of them indicates that they had carried out previous political positions before becoming governors and, also, that most of them later continued their political activity. Logically, the governors of the early forties had less experience than those of the fifties. The renovation of political personnel was almost absolute – in terms of civil governors – after the trauma of the Civil War. Not one of the post-war governors had held a post as governor during the Second Republic. Focusing our attention on those nominated between 1939 and 1943, we can verify their scarce political experience, which partially accounts for the instability of their terms. Only a few of them had been governors, members of city councils or mayors during the dictatorship of Primo de Rivera. To a lesser extent, others had been representatives of right-wing parties in the republican Cortes. Finally, among them were also high-ranking officers and noted persons in charge of executive posts in Falange.

Such trends started to change around 1945. Firstly, the presence of governors with previous experience in Falange rose. Secondly, some governors assigned from 1945 onward had been local politicians during the early forties. These transformations in the recruitment of civil governors were reinforced in the ensuing years. At least until 1958, the main platforms for recruiting governors were the bureaucratic structure of Falange and the sphere of local politics. However, it is worth emphasizing that many of them were also employees of the state, for there was no regulation establishing the incompatibility of these activities.

After having been governor, there were grounds to expect some sort of promotion toward a further political career. In general terms, we find four main paths for promotion (aside from the minority that returned to their private or professional activities after a brief career). The first path was to be reassigned to another province, and it was relatively frequent to the extent that governors seemed to belong to a professional body. Another destination was to become city council mayor or president of a *Diputación*, implying an involvement with local administration. This option was rare, for governors had abandoned their roots to be sent to a *Gobierno Civil* (normally not in their province of origin or where they lived). Their ambitions aimed at higher responsibilities in Madrid or the central government after having left their native lands. Thirdly, another infrequent promotion path was to obtain a high-ranking position in Falange. Finally, the most desired promotion was a post in the central government as director general, sub-secretary or even minister. Among those who became Ministers were Alarcón de la Lastra (ministry of Industry after being civil governor in Madrid in 1939) or Carlos Arias Navarro, who was civil governor in Tenerife, Leon and Navarra during the forties and fifties and became director general of Security in 1957

but also of interest: AGUILAR, Miguel Angel, *Las últimas Cortes del franquismo*, Barcelona, Avance, 1976.

and, years later, Minister and President of the last government of Franco and the first one under the monarchy of Juan Carlos.

The relationship between central and local powers during Early Francoism: few notes

The above being said, an examination of the local sphere will allow us to analyse the features of governors' behaviour in their provinces. Such an approach is relevant to the study of the nature of the regime, for it helps clarify whether the Francoist dictatorship had a totalitarian essence or, to the contrary, was only an allegedly "new" regime built atop a myriad of traditional practices.

It is convenient to note that governors played a double role. They served as confidential information channels for the central government while also being in charge of transmitting orders to their provinces. This parallel and double flow of information allows us to detect the working mechanisms of the Francoist regime beyond the central powers located in Madrid. In addition, the local perspective is quite important in measuring the extent to which Spain was a backward country of Southern Europe. This backwardness was also accompanied by an ineffective administrative culture, not to mention the exceptions to the obligations of public service. The whole picture was further complicated by the struggle between Falange, monarchists, Catholics, etc and the regime's need to survive at all costs.

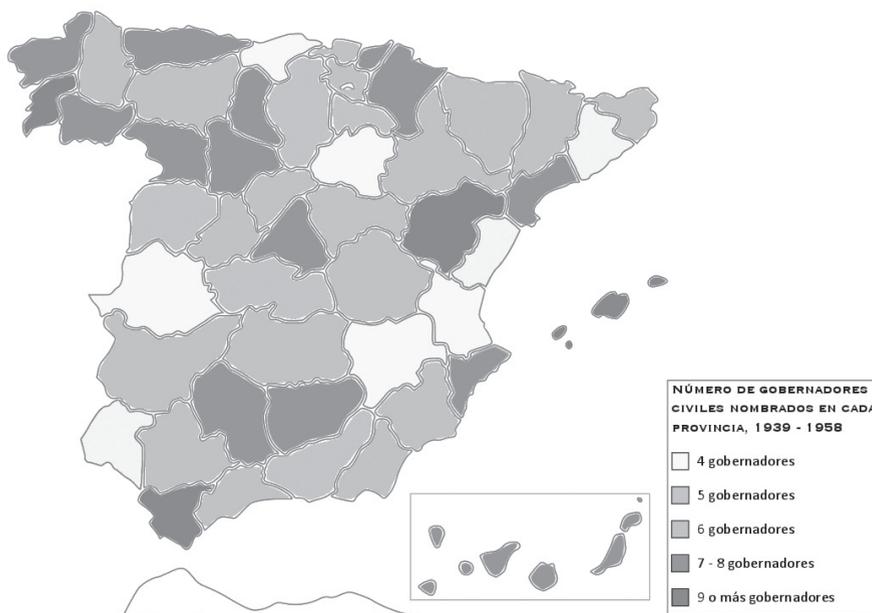
A single case may serve to illustrate how administrative procedures often slid into oblivion having no tangible consequences. In Cordoba, as in the rest of the Spanish provinces, a Provincial Junta for Socio-Economic Development Planning (*Junta Provincial de Ordenación Económico-Social*) was established in 1946 as a result of the creation of the homonymous General Secretariat (*Secretaría General de Ordenación Económico-Social*, created by governmental decree on 21 January). Certainly, all legal formalities were complied with, and the civil governor, serving as president of the aforementioned Provincial Junta, chaired its meetings starting in February 1946. The Junta prepared a detailed report on the needs of Cordoba, which was sent to the government. Nevertheless, the proposed initiatives remained on paper. The report was finished in November 1946, but the next session of the Junta was not held until July 1948. Throughout the next decade, the ineffectiveness of a purely bureaucratic show only increased: in December 1952, one member of the Junta requested electric power supply for three villages in the province; one year later, the situation remained exactly the same¹⁶.

Everything seems to point to the difficulties inherent to governors' missions, despite the authority they enjoyed. Due to such limitations, *Gobiernos Civiles* were not always capable of tackling their province's problems, and a governor's replacement could take place if he did not manage a suitable equilibrium with

16 Historical Provincial Archive of Cordoba (Archivo Histórico Provincial), book. 6757.

local powers. The following map shows the total number of governors deployed to each province between 1939 and 1938:

Map 1
Number of governors assigned to each province between 1939 and 1958



The map shows that four provinces were especially unstable (in dark grey): Cadiz, Balearic Islands, Teruel and Pontevedra. The prevailing trend consisted in having between six and eight governors throughout the studied period of 20 years, meaning that governors' terms lasted around three years on average: 64% of the provinces belong to this group. Nine provinces were somewhat more stable (five governors), including Barcelona, Huelva, Granada, Salamanca and Burgos. Finally, in beige, five provinces show a high stability, with four governors in 20 years (Albacete, Caceres, Santander, Soria and Valencia). The most likely explanations for these differences lie in local political structures and their relations with central powers. The limited length of this paper does not allow for a complete description of each province, but it is possible to provide some examples.

One particularly stable province was Valencia, where the governor and local authorities were in tune in their desire to contain radicals from Falange. In fact, the mayor (the baron de Carcer) and the governor (the monarchist and army officer Francisco Javier Planas Tovar) were intent on holding back local Falangists opposing the government¹⁷. The governor was able to remain in his

17 The local Falange complained about the low prices fixed by the government for rice. See: Fundación Nacional Francisco Franco, hereafter quoted as FFNFA (Francisco Franco

post until 1943 and later became a member of the Cortes (*procurador en Cortes*), nominated directly by Franco. In other provinces, the stability of the governor's term did not imply a lack of conflicts. In Malaga, the governor Manuel García del Olmo issued an order for the preparation of a farm registry. The province's most prominent landowners rejected the measure. The governor exercised the utmost restraint and managed to remain in his his post until 1954¹⁸. Diplomacy was useful for governors when they had to deal with local interests.

Navarra was less stable than some provinces in the Vascongadas (Basque Country), such as Vizcaya or Álava. There, Carlist partisans, the Bishopric and other monarchists caused several problems for the governor (Juan Junquera Fernández-Carvajal), who had been selected for his firm Falangist convictions. He stayed in Navarra from 1945 to 1949, after having been governor in Salamanca (1943-1945) and before being promoted to Zaragoza (Saragossa) from 1949 to 1953. Franco supported this governor in that complicated province, where certain local powers were involved in monarchist conspiracies (for instance, the count of Rodezno, vice president of the *Diputación*). Logically, the count of Rodezno attempted from the start to remove Juan Junquera. Rodezno wrote to Franco in 1946 to request the removal of the governor from Navarra, but Franco kept him in his post until the risk posed by conspirators had been reasonably stifled¹⁹. A Falangist governor could have been a problem in Valencia or other provinces, but seems to have been strategically useful to the government in Navarra²⁰.

A good example of prudence was the governor of Ciudad Real, Jacobo Roldán Losada. He was an army officer who wrote to the Minister in 1948 about the social problems in the Almaden mines. Actually, these problems were the responsibility of central government departments, but he issued a warning call that proved relevant to avoiding future problems and preventing conflicts. He would remain in Ciudad Real four more years before being promoted, in 1952, to another long term at a *Gobierno Civil* (Santander, 1952-1960)²¹.

In Seville, conservative-leaning governors usually enjoyed longer terms. While the governor Manuel Ricardo Lechuga Paños – a member of Falange and army officer – was only in Seville for under a year, his successor – Fernando Coca de la Piñera – remained in charge from 1943 to 1949. In 1948, the vice-secretary general of Falange complained about Coca de la Piñera's negative attitude towards

National Foundation Archive), doc. 3.

18 See: FFNFA, doc. 21990.

19 See: FFNFA, docs. 20546 and 20547. About Navarra, see : Fresán, Francisco Javier : "Navarra : ejemplo y problema. El proyecto estatal de carlistas y falangistas (1936-1939)" in Ferrary, Álvaro and Cañellas, Antonio (coords.) : *El régimen de Franco. Unas perspectivas de análisis*, Navarra, EUNSA, 2012, p. 65-92. Also see : LARRAZA MICHELTORENA, M^a del Mar and BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, "La Navarra sotto il Franchismo : La lotta per il controllo provinciale tra i governatori civili e la Diputación Foral (1945-1955)", in *Nazioni e Regioni*, n°1 (2013), p. 101-119.

20 The governor of Valencia served Franco loyally. In 1946, he informed Madrid of the pro-monarchist activities of General José Monasterio. See: FFNFA, docs. 20529 and 27897.

21 FFNFA, doc. 6605.

Falange in Seville. The accusations were especially grave, for the Falangists claimed that the governor, defending landowners' interests, had opposed the celebration of a party-organized agrarian conference (*Congreso Sindical de la Tierra*). Franco was aware that something had to be done to balance the situation in Seville. The governor resigned, but only to be promoted to a better position as director general in Madrid. An even more conservative army officer, Alfonso Ortí, filled the vacancy. His term would be very long: 1949-1959²².

Even corruption was not always clearly punished. José González-Sama was governor of Tarragona between 1951 and 1961. He quickly won the sympathies of local businessmen thanks to the support of the Pujol family and, specifically, of Agustín Pujol. The governor nominated local authorities following the criteria designed by Agustín Pujol. Pujol, and not the governor, was the real local power behind the scene. He even became member of Cortes (procurador) and managed to have a Labour University built in Tarragona (Universidad Laboral). Naturally, his brother (Antonio Pujol) was the architect of the building, while another brother (José María Pujol) was the supplier of construction materials. The family clan saw its power strengthened. The docile and complicit governor was rewarded with two further appointments as governor: Pontevedra (1961-1965) and Saragossa (1965-1970). Franco knew about the behaviour of González-Sama in Tarragona through a report received in the early fifties²³. In other words, there were no objective criteria regulating the selection of an appropriate governor.

Aside from these examples, it must be added that a significant number of governors tried to play the role of representatives of their provinces in Madrid. To obtain benefits for their provinces was a tactic for gaining local support, provided that it did not involve a direct conflict with the central government. That is to say: governors were ready to assist their provinces within the limits of real possibilities and, in all events, trying to hold on to their political positions. It was relatively frequent for governors to apply for increased resources or public works in order to foster their provinces' wealth and development. And certainly, the real intentions behind these initiatives were sometimes concealed. The aforementioned governor of Tarragona, in fact, was among those requesting financial assistance.

By way of conclusion

Several conclusions may be drawn from the above analysis. To summarize them, it should be stated that an extreme situation did not necessarily lead to radical change in terms of the transformation of state structures. Even in Spain, after a cruel civil war and the subsequent repression, the main structures of the state did not change significantly. Relations between central and local powers remained rather similar and the recruitment of political personnel did not follow

22 These cases from Seville, in FFNFA, docs. 3, 539 and 20580.

23 See : FFNFA, doc. 20462.

the path of totalitarian regimes. To the contrary, civil governors were selected from different ideological fields, rather than from an exclusive party as Falange intended to be. Paradoxically, the position of governor was tied to the provincial leadership of Falange (*Jefatura Provincial del Movimiento*), but this mechanism subordinated the party to the state, rather than the state to the party. The situation may be understood by bearing in mind that the political roots of many governors were to be found in diverse factions of the right wing (monarchists, CEDA, authoritarian conservatives in general). The close link between the two positions (governor and provincial head of Falange) did not lead to a totalitarian regime, as time would show throughout the decades of Francoism. In fact, the dictatorship was embellished several times, trying to adapt to the post war world. The supreme aim was the permanence of Franco in power, even if he had to switch allies as the circumstances evolved. Less than twenty years elapsed between the pictures of the Franco-Hitler and the Franco-Eisenhower meetings.

Despite the changing nature of dictatorship, it must be emphasized that the administration –and, more specifically, the administrative culture – did not experience radical changes. Early Francoism was built on ancient ideas and traditional systems of patronage, duly adapted. A patronage system developed for ages in a centralised state marked by central control over local administration. Certainly, the regime suffered a notable level of instability during the early forties. Yet after 1945, the dictatorship achieved greater stability and governors became key pieces in the centralised regime rather than local leaders capable of promoting mass mobilisation. Mobilisation would only occasionally take place under orders from the central government, namely during the protests against the rejection of the regime by the UN, during the referendum of 1947 or in the local election that took place for the very first time in 1948.

Further research is needed to better understand the reaction of states in extreme circumstances. Comparative approaches will clarify what was done by state administrations and it will allow for the detection of differences and similarities between European countries. Finally, we wish to emphasize the utility of a local approach to the history of states and administrations. In the case of Spain, it proves quite useful to analyse the “New State” from below and, more specifically, from the perspective provided by central government representatives such as the regime’s civil governors. In light of the available studies on administrations and public service personnel, signs of continuity are more evident than those of radical rupture. Of course, this is a general idea, an overall frame to be discussed, enriched and qualified through further research. Ultimately, it is important to



not confuse extreme situations and their short-term outcomes with the general traits of a regime lasting 36 years.

Abridged Bibliography

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos, 1999.

CAZORLA SÁNCHEZ, Antonio, "Dictatorship from Below: Local Politics in the Making of the Francoist State, 1937-1948" en *The Journal of Modern History*, nº 4, Dec. 1999.

CLARA, Josep, "Militarismo político y gobiernos civiles durante el franquismo" en *Anales de Historia Contemporánea*, nº 18 (2002).

DÓRIGA TOVAR, César, "El cargo de Gobernador Civil y Jefe Provincial del Movimiento en el Nuevo Estado español" en *Revista de Estudios Políticos*, nº 156, nov/dic 1967.

GENIEYS, William, *Les élites espagnoles face à l'État. Changements de régimes politiques et dynamiques centre-périphéries*, Paris, L'Harmattan, 1997.

JEREZ MIR, Miguel, *Elites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957*, Madrid, CIS, 1982.

PONCE ALBERCA, Julio (coord.), *Guerra, Franquismo y Transición. Los gobernadores civiles en Andalucía (1936-1979)*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces-Consejería de Presidencia, 2008.

PONCE ALBERCA, Julio : "El Estado en las provincias : gobernadores, diputaciones y ayuntamientos" en NICOLÁS, Encarna y GONZÁLEZ, Carmen, *Mundos de ayer*, Murcia, Universidad, 2009, p. 99-119.

PONCE ALBERCA, Julio: "Poder, adaptación y conflicto. Gobernadores civiles e intereses locales en la España de Franco (1939-1975)" en SEGURA, ANTONI, MAYAYO, ANDREU Y ABELLÓ, Teresa (eds.), *La dictadura franquista: la institucionalización de un régimen*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 2012, p. 96-109.

Gérer le « moindre mal » : Administration et occupation, le cas de la Belgique

Chantal Kesteloot et Bénédicte Rochet

La création d'un État implique la mise sur pied d'une administration. En vertu de la constitution belge, sa mission est d'assurer l'application de la législation adoptée par le Parlement et le fonctionnement des services publics conformément aux directives gouvernementales. L'administration est donc au service du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Sa fonction est une fonction d'exécution. Elle n'exerce en principe ni véritable droit d'initiative ni pouvoir politique. Mais que se passe-t-il si les instances auxquelles elle a coutume d'obéir – le Parlement et le gouvernement – se retrouvent dépossédées de leur pouvoir et de leurs prérogatives ordinaires? En d'autres termes, quelle est la marge de manœuvre de l'administration en temps de guerre et qui devient son autorité de référence? Le cas belge – avec sa double occupation – permet une étude comparée particulièrement parlante. L'attitude de l'occupant mais aussi de l'administration belge durant la Seconde Guerre mondiale apparaissent ainsi sous un jour nouveau si on la compare à la situation de la Première. L'occupation de 1914-1918 a servi à bien des égards de matrice, offrant ainsi une grille de lecture éclairante pour comprendre le comportement des élites durant le second conflit. La question centrale est certes celle des éventuelles marges de manœuvre laissées aux autorités belges par l'occupant mais il est frappant de constater que les pratiques de guerre ont aussi servi de sources d'inspiration à de nouvelles pistes.

Le précédent de la Première Guerre mondiale

Août 1914. L'armée allemande entre en Belgique. Tous les belligérants imaginent que la guerre sera de courte durée et que les soldats seront rentrés chez eux pour Noël. Tous doivent peu à peu déchanter. Pour l'essentiel du territoire belge, la Première Guerre est une période d'occupation qui ne prendra fin qu'en novembre 1918. Quatre années interminables durant lesquelles occupés et occupants vont être contraints de se côtoyer et de définir des règles de cohabitation forcée. Pour la Belgique, indépendante depuis 1830, c'est la première confrontation avec un régime d'occupation.

Sur le front, malgré quelques vaillants soubresauts, l'armée belge est bientôt contrainte de reculer et de se replier sur Anvers d'abord et derrière l'Yser ensuite. Si l'on excepte cette parcelle de territoire qualifiée de « Belgique libre », le reste du pays est occupé. À Bruxelles, le gouvernement plie bagages, se repliant dans

un premier temps sur Anvers puis sur Ostende avant de gagner Le Havre, le 13 octobre 1914. Il est accompagné de représentants du corps diplomatique et de fonctionnaires. Avant son départ, une série de décisions essentielles sont adoptées. Pour le gouvernement belge, le message est clair : il encourage les fonctionnaires à rester en place et à continuer à remplir leurs fonctions « si l'envahisseur ne s'y oppose pas¹ ». Le gouvernement rappelle par ailleurs aux fonctionnaires leur devoir d'obéissance. L'esprit n'est pas à la résistance, qui ne peut être que le fait des militaires. En l'absence des ministres, ce sont les secrétaires généraux – les fonctionnaires du rang le plus élevé – qui gèrent les affaires courantes. Leur rôle essentiel est de déterminer la marche à suivre pour permettre le bon fonctionnement des ministères. Ils sont aussi tenus de se concerter avant de fixer la ligne de conduite à adopter, notamment en matière de modalités d'application de la Convention de La Haye. Si le gouvernement quitte le territoire national, le Parlement ne se réunit plus². En clair, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif cessent d'exercer leur fonction dans le cadre de la Belgique occupée. Le roi, à la tête de l'armée de la Belgique libre, incarne désormais la Nation et exerce en son nom le pouvoir législatif. Le pouvoir judiciaire, lui, reste certes en place mais c'est essentiellement à partir des pouvoirs législatif et exécutif que les fonctionnaires sont amenés à exercer leurs fonctions. Dans les faits, quelques rares instructions continuent néanmoins d'être transmises par le gouvernement du Havre soit de manière détournée, soit par l'entremise de la presse néerlandaise³.

En principe, les rapports entre occupants et occupés sont régis par la Convention de La Haye de 1907. Certains articles sont particulièrement éclairants en matière d'exercice du pouvoir. L'article 43 précise notamment que l'autorité du pouvoir légal passe de fait entre les mains de l'occupant. Celui-ci est dès lors appelé à prendre toutes les mesures nécessaires en vue « d'assurer, autant qu'il sera possible, l'ordre et la vie publics, en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays ». Comme le souligne Mélanie Bost, il s'agit « d'une mission d'administration provisoire du pays. Ce devoir fixé à l'occupant est la conséquence de la vacance temporaire du souverain légitime. Il faut une autorité centrale de substitution pour empêcher que le pays occupé ne sombre dans l'anarchie. La responsabilité du maintien de l'ordre et de la vie publique incombe donc provisoirement à l'occupant. Dans le cadre de cette mission, l'occupant est tenu d'appliquer la législation du pays, sauf empêchement absolu⁴ ». En principe,

1 H. VAN GOETHEM, « La Convention de La Haye, la collaboration administrative en Belgique et la persécution des juifs à Anvers, 1940-1942 », *Cahiers d'histoire du temps présent*, n° 17, Bruxelles, 2006, p. 117-197 (citation p. 122).

2 H. PIRENNE, *La Belgique et la guerre mondiale*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, s. d. [1931], p. 300.

3 « La *Nieuwe Rotterdamse Courant* publie la note suivante qui intéresse beaucoup de milieux. C'est par cette voie maintenant qu'arrivent les instructions de notre gouvernement légitime » in L. GILLE, A. OOMS et P. DELANDSHEERE, *Cinquante mois d'occupation allemande*, Bruxelles, 1919, t. I, p. 142.

4 Mélanie BOST, « Traverser l'Occupation 1914-1918. Du modus vivendi à la grève. La magistrature belge face aux occupants allemands », Louvain-la-Neuve (thèse de doctorat inédite), 2013, p. 92.

l'occupant ne peut donc pas légiférer ni toucher aux structures d'organisation de l'État. Dans le contexte de l'occupation, c'est donc bel et bien l'occupant avec, à sa tête, le gouverneur général qui agit au nom de l'empereur et se substitue aux pouvoirs législatif et exécutif.

Les fonctionnaires belges ont donc été invités à poursuivre ou à reprendre leur travail. Néanmoins, pour un certain nombre d'entre eux, cette reprise n'est pas évidente. Fin septembre 1914, lorsque l'administration allemande se met en place, des fonctionnaires s'interrogent, à commencer par ceux des finances, le premier des ministères dont les Allemands se sont emparés, quant à l'attitude à adopter. Les directives transmises par le ministre au début de la guerre étaient pourtant claires : demeurer en place pour éviter que ce département crucial ne tombe entre les mains de l'ennemi. Mais pour certains responsables du département, confrontés à la réalité de l'occupation, cette reprise s'apparente à « travailler pour les Allemands⁵ ». Après une réunion houleuse le 30 septembre 1914, l'idée est à la reprise et le secrétaire général du département a adressé une lettre collective à l'ensemble du personnel pour qu'il reste à son poste. Après concertation avec l'occupant, une formule d'adhésion est proposée aux fonctionnaires : « Je sous-signé promets par la présente, conformément aux dispositions de la Convention de La Haye, du 18 octobre 1907, de continuer scrupuleusement et loyalement l'accomplissement de mes fonctions, de ne rien entreprendre et de tout omettre qui puisse nuire à l'administration allemande dans le territoire belge occupé. » En pratique, le gouvernement belge avait, dans ses instructions d'août 1914, imaginé ce cas de figure et donc admis que les fonctionnaires la signent⁶. Dès lors, rares seront les fonctionnaires qui s'opposeront à cette déclaration.

Ce sont pourtant de nouvelles méthodes de travail qui s'installent avec un droit de regard de l'occupant sur certaines de leurs fonctions, par exemple par le biais du contrôle du courrier sortant. Des directeurs allemands sont désignés et le budget des départements ministériels est établi en concertation avec le gouverneur général. Six départements ministériels sont maintenus : l'Intérieur, l'Agriculture et les Travaux publics, les Sciences et les Arts, les Finances, l'Industrie et le Travail et, enfin, la Justice. Une série de départements ministériels – considérés comme intimement liés à l'exercice de la souveraineté nationale – ont donc été supprimés : les Affaires étrangères, les Colonies et la Guerre. Quant au ministère des Chemins de fer et de la Marine, il passe sous l'autorité des militaires. En principe, les fonctionnaires de ce ministère ne sont pas autorisés à se mettre à la disposition des Allemands sans que l'on sache exactement ce qu'il en est des conséquences pratiques de cette disposition. Il est sûr, par ailleurs, que des fonctionnaires ont été mis en disponibilité. Provenaient-ils de ce département ? Nous l'ignorons.

D'emblée, il y a donc intervention de l'occupant qui, dans le même temps, cherche un équilibre entre efficacité et immixtion minimale. Ce sont, par exemple,

5 L. GILLE, A. OOMS et P. DELANDSHEERE, *Cinquante mois d'occupation allemande*, op. cit., t. 1, p. 76.

6 L'autorisation de signer ce texte est explicitement reprise dans le journal de guerre de L. GILLE, A. OOMS et P. DELANDSHEERE, *Cinquante mois d'occupation allemande*, op. cit., à la date du 13 novembre 1914, t. 1, p. 142.

les services du gouvernement général qui se chargent de la collecte de l'impôt au nom et au bénéfice de l'État belge⁷. Mais ceux-ci se sont engagés à ce que ces recettes soient versées à la Banque nationale et qu'aucune mainmise ne soit opérée dessus⁸.

Il est évidemment des domaines où l'occupant outrepassa le cadre de la Convention de La Haye, voire d'autres où il fait montre d'un plus grand interventionnisme. C'est le cas à la Justice où l'occupant enjoignit à l'appareil judiciaire belge d'être particulièrement attentif à la répression de certains délits. Cette politique se fera de plus en plus directe. Elle se doublera de la mise en place d'une justice militaire allemande dont le champ ne cessera de s'étendre, certaines matières étant par ailleurs de véritables chasses gardées de l'occupant⁹. Dans d'autres domaines aussi, l'occupant crée ses propres institutions avec un personnel exclusivement allemand alors que certaines compétences sont en principe directement exercées par l'État belge. C'est ainsi que des tribunaux administratifs sont créés alors qu'ils n'existaient pas en droit belge. En principe, sur la base de la Convention de La Haye, les fonctionnaires belges pourraient refuser leur concours. Or la Cour de cassation rend elle-même, le 20 mai 1916, un arrêté enjoignant aux autorités belges d'observer les ordonnances allemandes. Cet arrêté se fonde... sur la Convention de La Haye reconnue par la Belgique en 1910. Cette disposition reste dans les limites de la Convention dans la mesure où elle porte sur des questions de rétablissement et de maintien de l'ordre¹⁰. Au niveau des provinces et des communes, l'occupant intervient aussi de manière très directe, se substituant au ministère de l'Intérieur. Sur le plan local, la confrontation a souvent été plus frontale. De fait, le contexte de l'occupation a octroyé un bien plus large pouvoir aux communes belges, une autonomie que l'occupant s'est employé à cadencer, n'hésitant pas à déporter les bourgmestres qui s'opposaient à ses directives. Ainsi, Adolfe Max, bourgmestre de Bruxelles, a été arrêté dès septembre 1914 pour non-versement d'une contribution de guerre et restera en captivité jusqu'en novembre 1918. Son successeur, Maurice Lemonnier, sera à son tour arrêté après avoir refusé de livrer des fils de fer et déporté.

L'occupation se prolongeant, l'occupant va sans cesse davantage porter atteinte aux dispositions de la Convention de La Haye, notamment en introduisant des éléments législatifs extérieurs et en menant une politique de répression accrue. La remise en cause de la structure même de l'État constitue sans conteste le point culminant de cet interventionnisme sur le plan administratif. En effet,

7 J.-M. YANTE, « L'administration et la gestion de crise : le cas de la guerre », *Cahier d'histoire de l'administration*, n° 6, Bruxelles, IISA, 2000, p. 53-68.

8 Sur la perception de l'impôt et le rôle de l'occupant, voir A. HARDEWYN, « Een 'vergeten' generale repetitie. De Duitse oorlogsbelastingen tijdens de Eerste Wereldoorlog », *Cahiers d'histoire du temps présent* (30/60), « Bijdragen tot de Eigentijdse Geschiedenis », Bruxelles, SOMA/CEGES, 1999, n° 6, p. 183-210.

9 C'est le cas notamment de la prostitution. Pour le fonctionnement de la justice, voir Mélanie BOST, *Traverser l'Occupation...*, *op. cit.*

10 H. VAN GOETHEM, « La Convention de La Haye, la collaboration administrative en Belgique et la persécution des juifs à Anvers, 1940-1942 », art. cit., p. 122-123.

dans une volonté de démantèlement de l'État belge et de soutien au mouvement flamand, l'occupant promulgue, le 21 mars 1917, la séparation administrative avec l'instauration de deux capitales – Bruxelles pour la Flandre et Namur pour la Wallonie – et la scission des départements ministériels. Dans les faits, cette disposition a suscité une profonde hostilité émanant d'instances officielles mais aussi de personnalités présentes en Belgique occupée. Seuls quelques rares fonctionnaires ont accepté de travailler dans ces « nouveaux » ministères. Cette politique s'inscrit dans la continuité de l'occupant. En effet, progressivement, il a tenté de tirer profit du contexte belge ou, en d'autres termes, d'exploiter la frustration et l'humiliation de la population flamande par les élites belges francophones. L'objectif de cette *Flamenpolitik* était double : il s'agissait, d'une part, de fragiliser l'État belge et, d'autre part, de renforcer durablement l'influence allemande. Seule une fraction minoritaire du mouvement flamand a répondu à cette sollicitation de l'occupant qui, progressivement, a cependant eu des implications sur le fonctionnement de l'État. Dans les faits, accepter de travailler dans ce nouveau contexte administratif constituait, pour les fonctionnaires concernés, un acte de trahison, en contradiction avec leur serment d'entrée en fonction qui les engageait à rester fidèles au roi, à la constitution et aux lois du peuple belge.

Dans le même temps se posait la question de la continuité de l'État et de son fonctionnement. Refuser toute coopération ne pouvait, en outre, que heurter la volonté exprimée notamment par le gouvernement du Havre : empêcher l'occupant de désigner des fonctionnaires à sa solde et donc intervenir encore plus directement dans la gestion de l'État. Cette mesure radicale de la séparation administrative posait clairement la question des limites de la coopération et des marges de manœuvre de l'administration : comment concilier respect du serment et défense de la population ? Difficile aussi d'imaginer une démission collective qui, en des temps particulièrement difficiles, aurait précipité des milliers de familles dans l'incertitude. Seuls des directeurs de plusieurs des départements concernés remettront effectivement leur démission, une stratégie d'action établie en concertation avec des parlementaires restés en Belgique. Certains d'entre eux seront arrêtés et déportés en Allemagne. Dans la pratique, des activistes flamands vont permettre la mise en place de certains ministères. Pour sa part, le gouvernement belge fait également passer la consigne de rester en place pour surveiller les faits et gestes des activistes nommés par l'occupant. Du côté wallon, le recrutement a été bien plus difficile. Là où, à Bruxelles, les structures existaient, à Namur, tout devait être créé à partir du néant. Qui plus est, la réalité de l'activisme wallon n'a jamais été comparable à l'activisme flamand. Concrètement, il apparaît combien la mise en œuvre de cette séparation administrative a été difficile et lente.

L'occupant se montre dès lors de plus en plus intrusif, intervenant de manière de plus en plus directe. Le 6 janvier 1918, les fonctionnaires supérieurs des finances se réunissent mais sans toutefois parvenir à un véritable accord : démissionner immédiatement ou rester jusqu'à ce que la séparation se généralise... nouvelle preuve de la difficulté à la mettre en œuvre. Un mois, plus tard, nouveau rebondissement après que l'occupant ait présenté un projet de budget établi sur la base du principe de la séparation administrative. Cette fois, les hauts fonctionnaires du département démissionnent bel et bien tandis que les directeurs généraux sont mis d'office à la retraite par l'occupant. Bientôt c'est toute l'administration

centrale des finances qui menace de démissionner. L'occupant n'a d'autre choix que de faire marche arrière – déchargeant lui-même les fonctionnaires de leur fonction, ce qui lui évite de perdre la face même s'il continue de se montrer menaçant¹¹. Les fonctionnaires récalcitrants sont tenus de se présenter et de signer des livres de présence dans divers locaux. L'occupant leur impose diverses mesures vexatoires allant jusqu'à interdire le Comité national de secours et d'alimentation de les aider alors que certains – ceux qui ont effectivement démissionné – ont été privés de leurs émoluments.

Dernier épisode significatif de l'affrontement : la grève de la magistrature belge au printemps 1918. Là aussi, ce sont les menées des activistes flamands qui sont à l'origine d'une fronde qui va mettre l'occupant dans l'embarras. C'est la proclamation de l'autonomie de la Flandre qui met le feu aux poudres. Les autorités judiciaires procèdent à l'arrestation de trois chefs de file du mouvement activiste estimant que cette proclamation est contraire à la législation belge. Ce faisant, elles suscitent la réaction de l'occupant qui ordonne que ces activistes soient libérés. Des magistrats sont arrêtés et déportés en Allemagne. La limite est franchie... C'est le début d'une grève de la magistrature belge qui va durer dix mois, jusqu'à la fin du conflit. Ce mouvement va contraindre l'occupant à créer des tribunaux allemands de substitution et à exercer la justice. Reste que la question du sens de cette grève est posée. De toute évidence, le département de la Justice n'est pas le seul à se risquer à aller à l'affrontement comme en témoignent l'attitude de nombreux fonctionnaires des finances. Mais s'agissant de la justice, comme le souligne Mélanie Bost, si l'on a pu jusqu'alors parler d'une forme de *modus vivendi* entre l'occupant et les autorités judiciaires, cette grève, qui sera fortement héroïsée après la guerre, contribue à « racheter l'image controversée » de la justice belge¹².

Réformer l'État et se préparer à l'éventualité d'une nouvelle occupation

L'administration belge sort désorganisée de la Première Guerre mondiale. La restauration de l'État s'avère être une tâche colossale. Ce constat est d'autant plus interpellant qu'une série de changements fondamentaux vont affecter le fonctionnement de l'État belge au sortir de ces quatre années d'occupation. Conscient des difficultés à venir, notamment sur le plan économique et en matière de communications, le gouvernement belge du Havre avait jeté les bases d'un nouveau département ministériel chargé de la restauration de l'économie. Le ministère des Affaires économiques voyait ainsi le jour en pleine guerre, en

11 L. GILLE, A. OOMS et P. DELANDSHEERE, *Cinquante mois d'occupation allemande*, op. cit., t. IV, p. 126-127.

12 Cette image controversée est liée notamment à l'arrêt rendu en 1916 reconnaissant de fait à l'occupant le droit de légiférer en Belgique durant l'occupation. Mélanie BOST, *Traverser l'Occupation...*, op. cit., p. 345.

octobre 1917¹³. Autres départements à être créés en pleine occupation : le ministère de la Reconstitution nationale chargé notamment du ravitaillement et celui de l'Intendance. Mais leur durée est éphémère. Le ministère de l'Intendance disparaît tout simplement tandis que celui de la Reconstitution nationale est absorbé par le ministère des Affaires économiques. Avec l'introduction du suffrage universel masculin – dans un pays qui connaît depuis 1899 un système de représentation proportionnelle –, l'heure n'est plus aux majorités absolues mais aux gouvernements de coalition. Ce changement fondamental n'est pas sans influencer les rapports de l'exécutif avec l'administration. De plus en plus, les ministres ont coutume de travailler avec leur cabinet, une pratique dont pâtit l'administration. Celle-ci souffre clairement d'une série de plaies qui entravent son bon fonctionnement : manque de personnel compétent, notamment d'universitaires – l'administration s'en méfie¹⁴ – et surtout de chefs, nominations arbitraires et peu transparentes, absence d'un véritable statut. Il n'existe pas au sommet de l'administration une classe ou une caste dirigeante qui se réserve le monopole des emplois par un système d'accès direct aux grands corps de l'État comme en France. Les modalités de recrutement varient d'un département à l'autre : certains recrutent par concours, d'autres par patronage. Ce dernier système permet à des personnes n'ayant nullement le profil d'accéder aux postes les plus élevés. Bref, un constat qui entraîne certains à tirer la sonnette d'alarme d'autant que le rôle de l'État va en se renforçant. De manière générale, les effectifs de la fonction publique belge doublent entre 1918 et 1939 mais ce doublement n'est nullement synonyme d'une efficacité accrue ni le reflet de l'élargissement des fonctions : souvent, de nouveaux bureaux sont créés sans supprimer les anciens. Bref, un monstre administratif qui semble gangrené par la paperasse, l'inertie, la routine.

Il faut attendre la crise des années 1930 pour qu'une véritable tentative de réforme soit mise en place. Certes, une série d'initiatives ont été lancées dès le début des années 1920 mais sans grande continuité ni cohérence. Dans un contexte où la démocratie elle-même est en crise, d'aucuns considèrent qu'une réponse administrative doit également être avancée. En d'autres termes, il s'agit de rendre les administrations plus efficaces pour soutenir la démocratie. Mais certains songent également à des réformes dans une perspective plus autoritaire : en cette seconde moitié des années 1930, le corporatisme trouve des adeptes dans diverses formations politiques. Or l'incompétence ne permet pas de remplir les missions dévolues aux pouvoirs publics. Le secteur souffre d'ailleurs d'un large discrédit. En 1936, le Centre d'étude de la réforme de l'État voit le jour. Il s'agit d'une instance privée qui réunit une série d'éminences grises issues de l'administration, du barreau, des universités, de grandes organisations économiques et sociales, des partis politiques démocratiques et même des mouvements d'ordre nouveau. Dans la foulée, un commissaire royal à la Réforme administrative est désigné. Une série de propositions sont formulées : réduction du nombre de ministres et regroupement de certains ministères, mise en place d'un véritable statut,

13 J.-M. YANTE, « L'administration et la gestion de crise : le cas de la guerre », art. cit., p. 59.

14 A. MOLITOR, *L'Administration de la Belgique*, Bruxelles, Le Crisp, 1974, p. 26.

accroissement du professionnalisme, création d'un corps d'élite correctement rétribué et élargissement des compétences des secrétaires généraux. La volonté de réforme est bien réelle mais n'aboutit pas. Un rapport portant sur le statut des agents de l'État est élaboré. Une série de mesures sont mises en chantier, notamment en matière de recrutement mais le processus demeure inachevé à la veille de la Seconde Guerre mondiale.

Parallèlement à cette volonté de réformer l'administration se pose aussi la question de la préparation à l'éventualité d'une nouvelle occupation¹⁵. L'objectif est clairement de mieux préparer l'administration belge qu'en 1914. C'est dans cette optique qu'est adoptée, le 5 mars 1935, une loi sur le fonctionnement de l'administration et de la justice en cas d'invasion du territoire. Cette loi prévoit la distribution à tous les fonctionnaires d'un « livret de mobilisation civile ». On y trouve le texte de la Convention de La Haye et de ses annexes. Il y est clairement stipulé ce que l'on attend des fonctionnaires. Dans une certaine mesure, ces dispositions sont proches des directives gouvernementales d'août 1914 : pas de résistance à l'ennemi ni d'acte nuisible à l'occupant, maintien en place, possibilité de souscrire à un engagement écrit demandé par l'occupant si celui-ci n'est pas en contradiction avec « l'exercice loyal et consciencieux » des fonctions. Néanmoins, les fonctionnaires sont autorisés à s'abstenir si l'occupant exige qu'ils commettent des actes incompatibles avec leur devoir de fidélité envers la patrie. Si, dans les faits, le livret de mobilisation civile a bel et bien été distribué, cela ne signifie pas pour autant qu'il ait été lu et assimilé.

Mai 1940 ou le début d'une seconde occupation

Le 16 mai 1940, le gouvernement Pierlot quitte le territoire belge et laisse à l'administration publique le soin d'assurer, seule, le fonctionnement de l'État¹⁶. Suivant la décision prise par le Conseil des ministres le 14 mai, confortée par les dispositions du livret de mobilisation civile, la gestion courante des services publics doit être assurée et la situation linguistique doit être maintenue dans chaque département. Comme lors du premier conflit, les fonctionnaires doivent rester à leur poste malgré l'occupation et n'opposer aucune résistance à l'envahisseur. Le fonctionnement de l'État est confié aux secrétaires généraux des départements. Les Allemands s'installent à Bruxelles entre le 20 et le 25 mai 1940¹⁷. Pas suffisamment nombreux pour installer une *Zivilverwaltung* comme au Grand-Duché

15 Aux Pays-Bas, des dispositions similaires sont mises en place en s'inspirant de l'exemple belge de 1914-1918.

16 Les pages qui suivent ont été rédigées sur la base des résultats d'un projet de recherche mené au Centre d'études et de documentation guerre et sociétés contemporaines de 2000 à 2002. Voir B. ROCHET, *L'Administration belge pendant la Deuxième Guerre mondiale : refuge et berceau de modernisation?*, rapport inédit, Bruxelles, CEGES, 2002, 384 p.

17 J. GÉRARD-LIBOIS, J. GOTOVITCH, *L'An 40. La Belgique occupée*, Bruxelles, 1971, p. 150.

du Luxembourg et aux Pays-Bas, l'occupant va se contenter de gouverner le pays par le biais d'une *Militärverwaltung* (MV) utilisant et contrôlant les rouages administratifs autochtones¹⁸. Ce choix permet, dans un premier temps, la continuation du cours « normal » de l'administration civile belge et donne aux secrétaires généraux une importance capitale dans la gestion du pays. Ces derniers espèrent ainsi conserver une certaine autonomie et éviter une mainmise complète de l'occupant. Le 12 juin 1940, un protocole est négocié entre les secrétaires généraux et la MV, définissant le cadre dans lequel les secrétaires généraux et l'occupant allaient opérer. Il prévoyait notamment l'adoption d'ordonnances allemandes à appliquer au même titre que les lois belges dans la mesure où elles étaient conformes à la Convention de La Haye. Parallèlement, les secrétaires généraux pouvaient promulguer des arrêtés ayant force de loi dans des matières considérées comme d'extrême urgence dans le cadre de leurs compétences. Ces arrêtés devaient par ailleurs être préalablement soumis à l'occupant. Ce mode opératoire a été confirmé par les plus hautes instances juridiques¹⁹.

Durant les quatre années de guerre, la création d'un vide politique par la « neutralisation » du roi, un Parlement dissous, un gouvernement en exil et la disparition des partis politiques démocratiques entraînent un élargissement des prérogatives de l'administration. En plus de son rôle « traditionnel », l'exécutif va également légiférer, réglementer, sanctionner et ce le plus souvent dans des domaines d'intervention qui jusque-là ne relevaient pas de ses attributions. Bien que contrôlée par l'occupant, l'administration belge se sent libérée des entraves de la hiérarchie institutionnelle et des autres branches du pouvoir. Cette poussée interventionniste est d'autant plus aisée qu'elle s'insère dans le prolongement de la réforme de l'administration en cours depuis les années 1930 et qui vise l'installation d'un État-providence, mieux à même de faire face aux crises économiques et sociales. Afin de remplir les nouvelles prérogatives dévolues à l'exécutif, l'autorité occupante procède à un remaniement des administrations centrales et crée différents offices et services administratifs, calqués sur le modèle nazi tels que le Commissariat aux prix et salaires, le délégué général pour la Réglementation du travail, l'Administration centrale des services de contrôle et d'enquête, le Service de l'organisation professionnelle, ou encore la Corporation nationale de l'agriculture et de l'alimentation... La MV renforce également la souveraineté de l'administration par une ordonnance qui interdit de contester devant les cours et les tribunaux la légalité des arrêtés des secrétaires généraux, enlevant ainsi tout pouvoir à l'autorité judiciaire (mai 1942)²⁰.

Dans un premier temps, les secrétaires généraux, convaincus qu'« une politique d'obstruction à l'égard de la MV amènerait le remplacement de celle-ci par une administration civile moins clémentine²¹ », se plient, bon gré mal gré, à

18 Voir N. WOUTERS, *De Führerstaat. Overheid en collaboratie in België (1940-1944)*, Tielt, 2006.

19 N. WOUTERS, *De Führerstaat...*, *op. cit.*, p. 21-22.

20 CEGES-Bruxelles, archives M. Van den Wijngaert, AA1639.

21 M. VAN DEN WIJNGAERT, *L'Économie belge sous l'occupation : la politique d'Alexandre Galopin, gouverneur de la Société générale*, Louvain-la-Neuve, 1990, p. 33.

ces différentes injonctions de l'autorité occupante. À l'image de la plupart des financiers, des industriels et des magistrats belges, les secrétaires généraux décident d'appliquer vis-à-vis de l'occupant une politique du moindre mal. Définie par le comité Galopin – composé de dirigeants financiers sous la présidence d'Alexandre Galopin de la Société générale –, cette politique se situe « dans la fourchette qui sépare l'application des mesures allemandes du respect des lois nationales²² », en contrepartie d'une certaine clémence de l'autorité occupante. Les principaux objectifs de cette politique sont de maintenir l'économie belge en activité et aux mains des industriels belges, de garantir l'approvisionnement du pays et d'éviter la déportation des ouvriers. Le comité Galopin, qui bénéficie d'une large audience dans les cercles administratifs²³, s'est toujours revendiqué comme investi d'un mandat du gouvernement en exil, cette éventuelle délégation de pouvoir et la mission de confiance dont le gouvernement aurait chargé les banquiers a fait polémique pendant et après-guerre, le gouvernement de Londres refusant notamment de reconnaître ce mandat. Un élément demeure cependant incontesté : le mandat donné aux banquiers afin de pourvoir au paiement des agents de l'État. Un apport financier du groupe Galopin à ne pas négliger dans les relations tissées entre l'administration et le comité²⁴. Par cette politique du moindre mal, les fonctionnaires espèrent être une sorte de « butoir entre l'occupant et le peuple » : « Dans des conditions aussi désastreuses, une attitude de résistance intégrale, une politique de sabotage ou même une politique de désistement et de passivité totale apparaissaient impossibles voire même contraires au devoir civique²⁵. »

Tant dans l'attitude des secrétaires généraux que dans celle des industriels et des financiers, le souvenir de la Première Guerre est omniprésent : ne pas aller à l'affrontement, éviter la mainmise de l'occupant sur l'État et l'économie du pays, protéger l'outil et les travailleurs, autant d'aspects qui ont marqué les relations entre occupants et occupés en 1914-1918.

Mais cette politique de moindre mal qui, au départ, a recueilli un large consensus ne tarde pas à révéler ses limites. Les Allemands exploitent sans cesse davantage les ressources de la Belgique mais sans la moindre contrepartie : le ravitaillement ne suit pas et la déportation de main-d'œuvre devient rapidement effective. Pris dans un engrenage, les secrétaires généraux, de même que les financiers et les industriels belges, pourront difficilement faire marche arrière et passeront progressivement de la politique de présence à une politique de collaboration. Dans certains domaines, on peut d'ailleurs quasiment parler d'une collaboration immédiate. Comme le souligne Herman Van Goethem mais aussi le rapport *La Belgique docile*, tant dans la question de l'enregistrement des juifs que dans l'exclusion des juifs de la fonction publique, il y a clairement collaboration et ce dès l'automne 1940 alors que les dispositions sont clairement contraires à

22 E. VERHOEYEN, *La Belgique occupée. De l'an 40 à la libération*, Bruxelles, 1994.

23 M. VAN DEN WIJNGAERT, *L'Économie belge sous l'occupation...*, *op. cit.*, p. 13.

24 Voir à ce sujet, E. VERHOEYEN, « Les grands industriels belges entre collaboration et résistance : le moindre mal », *Cahiers du CREHSGM*, t. X, 1986, p. 57-114.

25 Mémoire de R. HOUBEN relatif au département du Travail jusqu'en 1942, s. d. (Archives de l'Université catholique de Louvain, fonds Robert Houben, n° 50).

la constitution belge et à la Convention de La Haye. Dès lors, toute une série de fonctionnaires communaux sont de fait impliqués dans la procédure d'enregistrement et l'ensemble des administrations publiques participent à l'exclusion de leur personnel juif²⁶.

Un recrutement indispensable : entre favoritisme politique et qualifications

La MV n'a pas d'autre choix que de s'appuyer sur l'administration en place mais, en réalité, elle n'accorde que peu de confiance aux hauts fonctionnaires belges. Par une épuration des fonctionnaires et le contrôle des nouvelles nominations, l'occupant va noyauter l'administration. Les ordonnances d'épuration²⁷ vont viser les plus hauts postes de la hiérarchie administrative : notamment les secrétaires généraux des Affaires économiques, de la Justice, de l'Intérieur, du Travail et de la Prévoyance sociale ainsi que les directeurs généraux, mais aussi les postes stratégiques au niveau communal tels que les bourgmestres et échevins. L'épuration permet de « libérer » près de 3 000 postes sur l'ensemble du territoire... auxquels il faut ajouter les multiples postes créés par les nouveaux services mis en place, soit une hausse d'agents de l'État de près de 70 % entre 1939 et 1945, essentiellement à des postes temporaires²⁸.

À ces postes vacants, l'administration replace sans trop de difficultés les « délogés » des départements supprimés, comme la Défense nationale et les Affaires étrangères, mais elle puise aussi dans les réserves de recrutement constituées par le Secrétariat permanent au recrutement (SPR)²⁹. Si les Allemands tiennent compte en général des propositions des secrétaires généraux, ces derniers pratiquent néanmoins une sorte d'autocensure, évitant de donner des noms de candidats qui seraient d'office refusés. Le recours au SPR permet d'introduire

26 Voir H. VAN GOETHEM, « La Convention de La Haye... », art. cit., p. 137 et s., et R. VAN DOORSLAER (dir.), E. DEBRUYNE, F. SEBERECHTS, N. WOUTERS, *La Belgique docile. Les autorités belges et la persécution des juifs en Belgique durant la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, Luc Pire, 2007, t. I, p. 304 et s.

27 En juillet 1940, les fonctionnaires qui ont suivi le gouvernement belge en France doivent répondre de leurs agissements en exil (ordonnance du 10 juillet 1940). Un accord préalable des Allemands est nécessaire pour reprendre ses fonctions. Les Allemands tentent ainsi de se débarrasser des fonctionnaires jugés « belgicistes ». Dans certains départements, comme les Finances, tous les postes de direction sont visés. Cette ordonnance a permis à l'occupant d'écarter pas moins de 615 agents de l'État. Le 28 octobre 1940, l'ordonnance allemande sur la mise en non-activité des fonctionnaires et agents juifs libère de nouvelles places. Les fonctionnaires et agents juifs sont mis en disponibilité par retrait d'emploi. C'est ensuite la mise à la retraite des fonctionnaires âgés de plus de 60 ans. Connue sous le nom d'ordonnance contre le vieillissement des cadres de l'administration publique (7 mars 1941), elle permet de libérer principalement des postes de direction. Cette ordonnance entraîne le départ de plus de 2 500 fonctionnaires, bourgmestres et échevins.

28 L. COURTENS, *Incidence de la guerre sur l'évolution de l'administration*, mémoire UCL, Louvain, 1959, p. 43.

29 Extraits des PV des séances du Comité des secrétaires généraux, 1940 (Archives générales du royaume-Bruxelles, archives Oscar Plisnier, I 179/94).

au sein de l'administration du personnel qualifié et compétent, essentiellement de jeunes universitaires, et de poursuivre la voie tracée avant-guerre par Louis Camu (1905-1976), commissaire royal à la Réforme administrative en vue d'une modernisation de la pratique administrative sur la base d'un recrutement qualifié³⁰. Ainsi, plusieurs jeunes universitaires, économistes et juristes, sont engagés. Ces nouvelles élites qui prennent place à des postes-clés de l'administration désirent transformer la société et renouveler la politique socio-économique, pour certains au sein d'un grand Reich européen mais pour d'autres, dans un cadre géographique exclusivement belge. Ces universitaires amènent également des conceptions modernes au niveau des organisations, des méthodes et des tâches de l'administration. Mais certains départements manifestent une tendance à s'affranchir de leurs obligations à l'égard du SPR et vont chercher leurs nouvelles recrues auprès des partis nationalistes tels que le Vlaams Nationaal Verbond (VNV) ou le parti Rex... Un recrutement politique soutenu par la MV et renforcé à partir d'avril 1941 où l'occupant s'octroie un droit de veto pour la nomination de tous « les postes importants de l'État, des communes ou de l'économie » à savoir les postes de « secrétaire général, directeur général, commissaire et inspecteur généraux, gouverneur de province, commissaire d'arrondissement, bourgmestre³¹, échevin, directeurs d'office central, des groupements et chambres économiques, des chambres du commerce, directeur de l'ONPC [Office national de placement et de chômage] et des offices du travail³² » ainsi que dans tous les cas où la signification politique de la fonction ou de la personnalité du candidat laisse supposer un intérêt pour l'administration militaire (par exemple pour les nominations aux postes dirigeants des institutions semi officielles ou parastatales). Majoritaires dans certains départements, ces nouveaux venus façonnent les rouages étatiques afin de s'intégrer dans le grand Reich allemand.

Pratiques et stratégies administratives : des marges de manœuvre à géométrie variable

Dans ce nouveau paysage administratif, tant au niveau des structures que des personnes, de nouvelles pratiques et stratégies administratives se mettent en place et l'on y mesure tout le poids de l'expérience de la Première Guerre. Mais les marges de manœuvre des fonctionnaires vont progressivement se réduire face

30 Voir à ce sujet, B. ROCHET, « L'impact de la Seconde Guerre mondiale sur les pratiques administratives », *Pyramides, revue du Laboratoire d'études et de recherches en administration publique*, Bruxelles, n° 10, 2005, p. 167-188.

31 Nico Wouters montre combien cette politique de nomination de bourgmestre a été pratiquée par Romsée, le secrétaire général de l'Intérieur, sur une très large échelle : dans 61 % des communes néerlandophones (sauf en Brabant) et dans 31 % des communes francophones. Au total, ce sont près de 70 % des communes flamandes qui seront dirigées par un bourgmestre VNV. Voir N. WOUTERS, *De Führerstaat...*, *op. cit.*, p. 112.

32 Lettre de E. Reeder au Comité des secrétaires généraux, le 4 avril 1941 (Archives générales du royaume-Bruxelles, archives Oscar Plisnier, I 179/98).

à l'intrusion croissante de l'autorité allemande : si, dans un premier temps, la MV se contente d'un droit de regard sur les publications des textes législatifs et réglementaires au *Moniteur belge*, à partir de 1942, constatant la résistance de certains départements, les Allemands promulguent des ordonnances réglementaires que l'administration belge ne peut réfuter. Une ingérence de l'occupant qui se manifeste également au niveau budgétaire : la MV vérifie chaque année le budget des départements ministériels et contrôle dès lors les activités de l'administration, car sans budget un département ne peut fonctionner³³...

Face à ces contraintes, les fonctionnaires vont devoir s'adapter, une adaptation qui prendra des formes diverses allant de la connivence ou de l'accommodation au refus total... Afin de mieux cerner les rouages de la machine administrative et de découvrir les attitudes des agents de l'État durant cette période conflictuelle, nous avons choisi de pratiquer des coups de sonde dans l'administration centrale et plus particulièrement dans des départements stratégiques pour la gestion de l'État : Intérieur, Finances et Affaires économiques. Ces départements sont d'autant plus intéressants qu'ils impliquent plusieurs instances administratives et suscitent les interventions de la *Militärverwaltung* – qui tente de modeler ces secteurs selon les principes nazis – mais aussi celles du monde financier et patronal. Cette multitude d'acteurs rend d'autant plus ardue la tâche de l'élaboration, de l'exécution et du contrôle des nouvelles mesures réglementaires. Les conflits de compétences sont légion, les théories et politiques diverses foisonnent et les sanctions pour non-application du règlement envahissent les cours et tribunaux.

Le « ministre » et son cabinet illégal : le département de l'Intérieur

Le département de l'Intérieur est un cas typique de la prise de pouvoir des collaborateurs et partisans de l'ordre nouveau au sein de l'administration. Juriste, membre du VNV et gouverneur de la province du Limbourg depuis août 1940, Gérard Romsée est nommé secrétaire général de l'Intérieur le 4 avril 1941³⁴. Il remplace Jean Vossen déchargé de sa fonction par l'occupant car il a refusé de signer un arrêté donnant lieu aux remplacements de bourgmestres³⁵. Dès son arrivée, Romsée installe à ses côtés un cabinet. Les ministres du gouvernement et leur cabinet étant en exil, certains secrétaires généraux comme Romsée considèrent en effet qu'ils assument les fonctions de ministre. Ils utilisent le terme de « cabinet » pour désigner leurs proches collaborateurs politiques, leur attribuant des titres de chef de cabinet ou d'attaché de cabinet tout en leur donnant un statut de fonctionnaire. Une usurpation de titre et de statut qui fait polémique au sein de

33 Archives de l'Université catholique de Louvain, fonds Alexandre Delmer 1924-1967, n° 947.

34 Sur les pratiques de Romsée et son entourage, voir N. WOUTERS, *De Führerstaat...*, *op. cit.*, p. 49 s.

35 CEGES-Bruxelles, archives Jean Vossen, Mic 74.

l'administration³⁶. Romsée choisit les membres de son cabinet en concertation avec les partis collaborationnistes : le parti Rex, pour le côté wallon et le VNV pour le côté flamand. À la tête de ce département capital pour le maintien de l'ordre public et la gestion des pouvoirs subordonnés sur l'ensemble du territoire belge, Romsée et son cabinet vont s'immiscer de manière intempestive dans toutes les décisions, notamment au niveau du recrutement : des membres des partis nationalistes sont placés aux postes de direction du département, dans l'enseignement, dans les députations permanentes ou encore au niveau des administrations communales. Le secrétaire général, en collaboration avec l'autorité allemande, met également en place un Service de contrôle et d'enquête qui pratique une surveillance omniprésente de l'administration, de ses fonctionnaires et de ses agents³⁷.

La suprématie des Finances

Le département des Finances, par ses fonctions de gérant du Trésor public, jouit d'une prédominance sur les autres départements et officie comme régulateur de l'activité administrative : il dispose d'un veto sur toutes les décisions impliquant les finances publiques. Le contrôle budgétaire qu'il exerce au sein de l'exécutif, par l'intermédiaire notamment des inspecteurs des finances, est un instrument de pression efficace sur les départements. La suprématie des Finances est renforcée par la personnalité autoritaire de son secrétaire général Oscar Plisnier qui est également président du comité des secrétaires généraux à partir de mars 1941. Partant, il règne sur l'ensemble de la politique belge puisqu'il contrôle le budget, le nerf de la guerre, mais aussi les relations avec l'occupant. Par son pouvoir discrétionnaire, Plisnier empêche toute réforme contraire à sa conception de l'État belge. Adeptes de l'hégémonie de l'exécutif sur le législatif, il prône un exécutif fort marqué par une centralisation des finances. Et dans cette optique, il estime indispensable d'attribuer le pouvoir financier à l'exécutif et non au législatif comme c'est le cas dans le système belge : « le budget n'est jamais qu'un acte de souveraineté, un acte politique, sans doute, si l'on considère sa finalité, mais avant tout un acte de gouvernement étranger à toute innovation législative. Le budget n'est jamais une loi³⁸ ». Attentif aux restrictions budgétaires en temps de guerre, il est hostile à tout nouvel organisme qui grève les finances publiques par une multiplication abusive d'agents de l'État qu'il considère en outre comme des intrus.

36 Note d'O. Plisnier à G. Romsée, 29 juin 1940 (Archives générales du royaume-Bruxelles, archives d'Oscar Plisnier, I179/452 ; CEGES-Bruxelles, archives du ministère de l'Intérieur, AA48/80).

37 Le Service de contrôle et d'enquête est institué par arrêté organique le 5 octobre 1940 auprès du Commissariat aux prix et salaires afin de contrôler l'application des réglementations en matière de prix et de salaires. Ce service va abusivement passer sous la tutelle du secrétaire général Romsée, utilisant la brigade de contrôle du service pour surveiller l'ensemble de l'administration belge.

38 Conférence d'O. Plisnier à l'Institut belge des finances publiques sur *Le Ministre et l'administration des finances*, 2 octobre 1941. (UCL, fonds Alexandre Delmer 1924-1967, n° 913).

Services d'étude et influences extérieures : le département des Affaires économiques

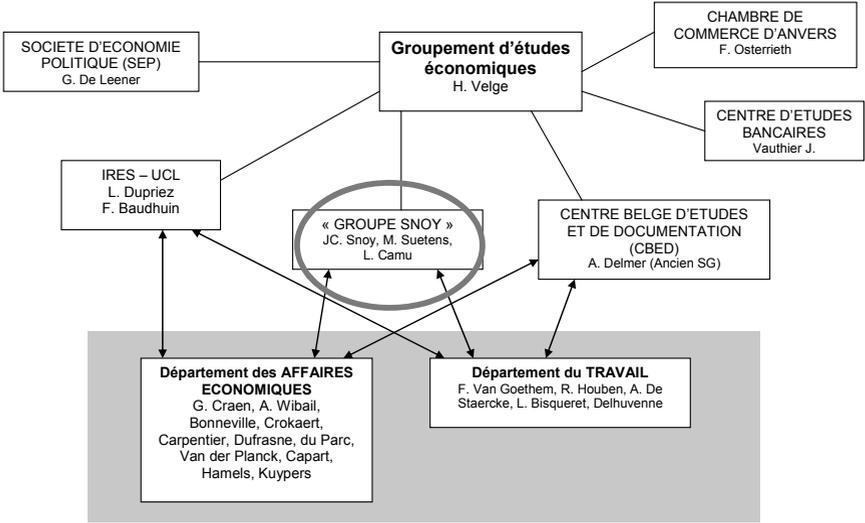
Dès le début du conflit, les Affaires économiques sont la cible des autorités allemandes : pour intégrer l'économie belge dans le Grand Reich économique, il importe de contrôler les instruments de la politique économique belge et en particulier le secrétaire général de ce département stratégique. Or, à la tête des Affaires économiques, se trouve Jean-Charles Snoy, un jeune haut fonctionnaire très compétent qui a connu une carrière fulgurante et est considéré comme un patriote ayant de nombreuses relations avec les milieux belgicistes. Lorsqu'il rentre d'exil en juillet 1940 pour reprendre ses fonctions après avoir suivi le gouvernement en France, l'occupant allemand exige sa destitution³⁹. Le comité des secrétaires généraux, bien qu'opposé à cette décision, ne peut que s'incliner devant la décision irrévocable de l'administration militaire allemande. L'occupant propose la nomination d'un homme de main, le VNV Victor Leemans, un instituteur flamingant, sans aucune pratique économique. Leemans s'entoure de jeunes économistes flamands pour former son cabinet et mettre en place une nouvelle organisation économique et sociale basée sur le corporatisme. Mais l'efficacité et l'autorité du secrétaire général et de son cabinet au sein du département vont rapidement être contrecarrées par la présence virtuelle de l'ancien secrétaire général, le baron Snoy mais aussi par la personne clé du département, le directeur général du service d'études Gaston Craen, un fidèle de Snoy. Son service d'étude supervise et contrôle l'ensemble des décisions prises au sein du département.

Le manque de pratique, de connaissances et de réseaux amène Leemans à dépendre du bon vouloir de ce directeur général, permettant ainsi au service d'études d'asseoir son pouvoir dans la prise de décision. Les services d'études, idée maîtresse de la réforme administrative de Camu en 1937, ont été créés pour accroître la densité intellectuelle de l'action administrative et permettre l'entrée d'universitaires dans la fonction publique. Durant le conflit, ces services vont appliquer une politique basée sur des études scientifiques précises, une politique coordonnée et planifiée. Les services d'études se mettent en contacts réguliers avec les services de statistiques mais aussi avec les milieux universitaires. Cette nouvelle « élite » propose des conceptions modernes au niveau des organisations, des méthodes et des tâches de l'administration vis-à-vis de la société. Si le conflit met fin officiellement aux réformes structurelles des ministères entamées dans les années 1930, les services d'études, en particulier aux Affaires économiques, vont profiter de l'instabilité du conflit et d'un travail dans l'ombre pour instiller des modifications structurelles. Craen, en collaboration avec Snoy, crée ainsi un véritable réseau clandestin de fonctionnaires qu'il étend à d'autres départements, notamment celui du Travail et de la Prévoyance sociale. Ce réseau clandestin travaille en collaboration avec les différents centres de réflexion officiels, officieux et clandestins qui gravitent autour de l'administration et qui sont composés de professeurs d'universités, de fonctionnaires honoraires ou démis de leur

39 CEGES-Bruxelles, archives Jean Vossen, Mic 74.

fonction par l'occupant. Ces centres de réflexion extra-ministériels se regroupent, à l'initiative du baron Snoy, en décembre 1941 au sein du Groupement d'études économiques (GEE), groupe semi clandestin qui veut coordonner toutes les études économiques réalisées isolément par les départements ministériels, les universités et les instituts de recherche en vue de l'après-guerre. Cette création et cette correspondance suivie entre ces groupes d'études en Belgique sont étonnantes d'autant plus qu'elles ne semblent susciter aucune réaction du côté de l'occupant. Le GEE est sans doute « l'organisation semi clandestine la mieux organisée et la plus sérieuse, rassemblant l'élite intellectuelle et administrative belge⁴⁰ ». Le GEE est soutenu activement par les milieux industriels, les grands groupes financiers⁴¹ mais aussi par des membres du comité Galopin⁴². Tous les travaux de ces groupes seront remis au gouvernement après-guerre. Ces multiples solutions ainsi préfabriquées ne furent pas étrangères à la reprise économique rapide qui a caractérisé le pays après la guerre ni à certaines réformes administratives et économiques survenues ensuite.

GRUPEMENT D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS



Légende : Une nébuleuse de relations entre les départements ministériels et les groupements d'études économiques 1941-1944.

40 Th. GROSBOIS, « Le Renseignement économique et financier en Belgique occupée. L'exemple du Groupement d'études économiques », in *La Résistance et les Européens du Nord*, Bruxelles, 1994, p. 183-207.

41 G. KURGAN-VAN HENTENRYK, « Les projets d'organisation économique en Belgique et en France : des nationalisations à la reconstruction libérale », *Revue du Nord*, n° 2 spécial hors-série, 1987, p. 357-362.

42 J.-C. RICQUIER, « Comte Snoy et d'Oppuers : témoignages et souvenirs. De la création du ministère des Affaires économiques au traité de Rome », *Revue générale*, IV, Bruxelles, 1984, p. 19-29.

Esquisse d'une typologie des fonctionnaires de guerre ?

Au vu de ces pratiques et stratégies très variables, on se rend compte qu'on ne peut dresser un profil-type du fonctionnaire belge sous l'occupation. Néanmoins, une typologie se dégage au vu de ses premiers constats, une typologie finalement très proche de celle dessinée par Marc Olivier Baruch pour les fonctionnaires français de cette même période⁴³. Trois profils de fonctionnaires se dégagent même si chacun en fonction de ses convictions, de ses relations et de son tempérament va adopter une attitude qui lui est propre vis-à-vis de l'ennemi et de l'organisation de l'État. Ce ne sont donc pas des catégories arbitraires et certains agents de l'État ont un comportement qui peut se placer dans deux catégories différentes ou même évoluer tout au long du conflit...

Une première catégorie rassemblerait les collaborateurs. Partisans des idées de l'Ordre nouveau, ils entrent en général dans l'administration grâce à des faveurs politiques. Ils préparent le système économique et l'ensemble des rouages étatiques belges à s'intégrer dans le Grand Reich allemand. Majoritaires dans certaines directions générales, ils reçoivent le soutien de l'administration militaire allemande et des secrétaires généraux et cabinets pro-allemands.

La deuxième catégorie serait formée par les attentistes. Ces fonctionnaires appliquent la politique du moindre mal définie par le comité Galopin. L'objectif est de maintenir l'économie belge en activité ainsi que le fonctionnement de l'État dans les mains belges en contrepartie de certaines concessions à l'autorité occupante. Ces fonctionnaires continuent à obéir, servir l'État par une politique de présence dans l'espoir d'une victoire alliée, ils se retranchent derrière des mécanismes institutionnels pour toute décision, estimant alors avoir mené le dossier en toute « légitimité » et en toute innocence. Un comportement qui pour M. O. Baruch est caractéristique « d'un comportement bureaucratique, privilégiant les formes sur les contenus⁴⁴ » mais qui se trompe de combat : « jusqu'au printemps de 1944, ils allaient confondre devoir d'obéissance à ce qu'ils estimaient être le pouvoir légitime et formalisme bureaucratique avec éthique de responsabilité – le plus souvent au détriment des impératifs de l'éthique de conviction⁴⁵ ». Les attentistes entraînent progressivement la Belgique dans un engrenage de collaboration et seront floués par la mise au travail obligatoire en 1942.

Enfin, une troisième catégorie serait celle des résistants... Mais la notion de résistance est une notion aux contours flous. De manière générale, « on s'accorde sur la base d'un refus organisé de l'occupant et du régime qu'il a installé⁴⁶ », c'est le cas, par exemple, des fonctionnaires qui s'unissent dans des réseaux clandestins avec des objectifs précis : contourner les directives de l'occupant, réformer les

43 M. O. BARUCH, *Servir l'État français : l'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997.

44 M. O. BARUCH, *Servir l'État français...*, *op. cit.*, p. 580.

45 Préface de J.-P. AZÉMA, in M. O. BARUCH, *Servir l'État français...*, *op. cit.*, p. 6.

46 Définition proposée par H. BUCH, « La Résistance : l'expérience belge », in N. BOBBIO, *La Guerre et ses théories*, Paris, PUF, 1970, p. 163-191.

pratiques administratives et préparer l'après-guerre. Mais toutes les démarches individuelles, comme les actes d'insubordination d'un fonctionnaire qui entraînent la non-exécution d'un ordre venu de l'occupant, n'entrent pas *a priori* dans cette définition générale. Ces conduites se situent malgré tout entre la simple indépendance d'esprit et l'acte de résistance organisée, elles évoluent dans une sorte de « zone grise » entre dissidence et désobéissance administrative, caractérisée par un mélange d'inertie, de mauvaise volonté systématique, d'obstruction des fonctionnaires où les projets novateurs sont ralentis, parfois anéantis.

En guise de conclusion

Tant en 1914 qu'en 1940, la Belgique apparaît comme insuffisamment préparée à la guerre. C'est d'ailleurs également le cas des pays voisins. Certes, l'expérience de 1914 est dans toutes les consciences et elle a très certainement servi d'inspiration. Mais ce faisant, les autorités belges, nourries de la logique d'occupation de 1914-1918, ont sous-estimé la mainmise de l'Allemagne nazie sur l'appareil d'État. En outre, de toute évidence, les autorités ont également sous-estimé l'ampleur de la crise de la démocratie, de la collaboration et sa volonté d'investir l'appareil d'État jusque dans ses plus hauts rouages, les secrétaires généraux. La grille de lecture patriotique de la Première Guerre a en quelque sorte aveuglé les contemporains. Le poids des activistes n'est en rien comparable à l'investissement dans l'appareil d'État des forces de collaboration durant la Seconde Guerre mondiale. Si 14-18 a marqué les pratiques administratives, elle n'en a pas pour autant profondément modifié les logiques de fonctionnement de l'administration. L'expérience de la seconde occupation a, par contre, incontestablement servi de berceau à la modernisation de l'administration belge après la Seconde Guerre mondiale. Les réflexions sur la fonction publique se sont également poursuivies à Londres durant l'occupation, comme au Havre trente ans plus tôt. Outre le changement des pratiques, la fin de la guerre s'est également traduite par la nécessité de tirer le bilan des pratiques de l'occupation. Tous les actes administratifs des secrétaires généraux ont été annulés de même que toutes les nominations et mutations effectuées durant la guerre. Mais la politique de moindre mal n'a pas, elle, été véritablement sanctionnée. Elle n'a pas été perçue comme une politique de collaboration mais plutôt comme une politique à laquelle ont été contraints des patriotes belges dans l'intérêt de la Belgique et de sa population⁴⁷. Mais si la seconde occupation a généré de nouvelles dynamiques, la réforme demeure inaboutie. Elle n'a en rien donné naissance à un corps de fonctionnaires nourris d'une culture de l'État. Une série de plaies, déjà dénoncées après la Première Guerre, restent présentes : opacité des nominations et des promotions, manque de professionnalisme.

Sur le plan des pratiques, les deux guerres ont montré combien le cadre juridique de la Convention de La Haye permettait la mise en œuvre de pratiques

47 Voir N. WOUTERS, *De Führerstaat...*, *op. cit.*, p. 189 et s.

très distinctes et laissaient à l'ensemble des protagonistes des marges de manoeuvre dont ils ne se sont pas toujours saisis. L'absence d'une véritable culture étatique et des pratiques individualistes et matérielles expliquent sans doute tout à la fois l'absence de réaction que des collaborations parfois sujettes à caution. Elles montrent également les difficultés rencontrées par un corps non formé et non préparé dès lors qu'il doit réagir en l'absence de ses structures d'encadrement traditionnelles.



Je parlerai beaucoup de l'expérience préfectorale, plus généralement de l'administration territoriale de l'État, car c'est dans ces corps que se sont trouvés les hommes et les femmes confrontés aux choix les plus décisifs.

Nombreux ont été ceux qui les ont assumés au risque de leur vie : trente-six d'après les chiffres de l'association du corps préfectoral.

En exergue de mon propos, je souhaiterais citer quelques phrases extraites d'un mémorial qui leur a été consacré par l'association que je viens de mentionner.

« Brusquement le sort les mit face à face avec les risques, les responsabilités, les menaces, dont ils eurent vite mesuré le poids et les périls, mais qui ne les trouvèrent ni désarmés ni défaillants. Les problèmes les plus critiques se posèrent à eux qu'il leur fallut résoudre sans délai d'un mot, d'un geste, d'un ordre, d'un exemple qui les engageaient implacablement et dont leur vie pouvait dépendre.

Leur choix fut bientôt fait. Peut-on dire qu'ils y étaient préparés ?

Ils avaient ce point commun, appartenant au même corps, d'en connaître les obligations et les devoirs, d'en avoir recueilli les plus nobles enseignements sur la tombe de leurs aînés, combattants de la Grande Guerre, d'avoir été rompus pour beaucoup d'entre eux, aux disciplines d'une fonction dont l'apparence facile et parfois spectaculaire ne les trompait pas et dont ils savaient bien qu'à certaines heures, elle pouvait les contraindre au don total d'eux-mêmes – jusqu'au suprême sacrifice. »

Pour parler d'hier, je ne ferai pas une analyse détaillée, comme a pu le faire Denis Bauchard pour le corps diplomatique, du comportement des membres du corps préfectoral, au-delà des comportements héroïques que je viens d'évoquer.

Mais il est bien évident qu'ils furent, plus que d'autres, tentés par l'attitude du « moindre mal ». Le corps préfectoral est considéré comme le relais territorial du Gouvernement et ce dernier, quel qu'il soit, lui demande en premier lieu la fidélité. Ce contexte ne porte pas naturellement à l'indépendance d'esprit. J'y reviendrai plus tard dans mon propos. Mais à ce stade, je ne peux manquer de citer Jacques Mandrin (*alias* Alain Gomez et Jean-Pierre Chevènement) qui, dans *L'Énarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*, décrit les préfets comme des « notaires en costume d'amiral » !

L'acceptation du moindre mal, dès lors qu'elle n'est pas fondée sur une prise de conscience de « l'indérogeable », en reprenant les termes de Mireille Delmas-Marty, peut conduire à l'abject, à l'abominable et à considérer que faire baisser le nombre de juifs livrés à l'occupant est un « moindre mal ».

Pour l'honneur du corps préfectoral et de notre pays, certains – ce ne fut pas la majorité – ont refusé l'inacceptable.



Au-delà de ceux qui y ont laissé leur vie – les plus connus de nous tous comme Jean Moulin, Fred Scamaroni, Valentin Abeille et bien d'autres –, il y a ceux qui ont mené une action discrète mais ô combien efficace. Je pense à des hommes comme Pierre-Marcel Wiltzer, et aux enfants d'Izieu qu'il a contribué à sauver, ou comme Jean Benedetti, membre du réseau NAP (Noyautage des administrations publiques) à qui son neveu vient de consacrer un livre aux éditions du CNRS.

Ne pouvant s'appuyer sur le corps préfectoral dans un tel contexte, le général de Gaulle créa, dès avant le débarquement, par un décret du 3 octobre 1943, dix-sept commissaires régionaux de la République, chargés du rétablissement de la légalité républicaine avec des pouvoirs très étendus. En outre, trois commissaires régionaux « hors cadre » furent nommés. Parmi eux Pierre Tissier, dont Matthieu Schlesinger nous parlera cet après-midi.

La mission des commissaires de la République (CRR) sera de rétablir les libertés républicaines et l'autorité de l'État, en empêchant toute vacance du pouvoir et par là l'installation d'une administration militaire alliée, l'AMGOT, souhaitée par le général Eisenhower.

Ils devaient notamment assurer l'épuration légale des administrations, des magistrats et des particuliers compromis avec les Allemands. Les CRR ont disposé pendant quelques mois du droit de grâce.

Les CRR devaient rejoindre leur poste avant même la Libération. Certains y ont laissé leur vie, dont l'un tué par la Résistance. La fonction la plus délicate des CRR – ce dernier fait le prouve – fut de faire le lien entre le gouvernement parisien et les autorités locales issues de la Résistance en évitant que celles-ci n'outrepassent leur mission et n'instaurent des pouvoirs parallèles.

Ce danger ne se concrétisa pas, notamment après la dissolution des milices patriotiques, le 28 octobre 1944, dissolution approuvée par Maurice Thorez.

Les CRR relevaient directement du général de Gaulle et avaient un rang équivalent à celui de ministre. Leur tâche fut lourde et le général de Gaulle leur portera toute son estime. Quelques-uns furent ensuite ministres ou secrétaires d'État, tandis que certains rejoignirent le corps préfectoral : je pense à Émile Bollaert ou à Paul Haag.

Nombre de membres du corps préfectoral renouvelé furent par ailleurs recrutés parmi les responsables des comités départementaux et locaux de libération (je pense à des hommes que j'ai bien connus, comme Louis Verger en Mayenne et Gabriel Delaunay dans les Landes).

C'est sur les CRR que reposa le rétablissement de la normalité démocratique jusqu'à janvier 1946, date de leur suppression, avant que les préfets ne prennent la relève après une profonde épuration.

Trois commentaires supplémentaires sur les CRR :

1. Même si bien évidemment le contexte n'est absolument pas le même, je trouve certaines similitudes quant aux liens forts entre le pouvoir central et ses représentants territoriaux entre les CRR et les gouverneurs civils du franquisme tels que nous les a présentés Julio Ponce Alberca. Je me souviens par exemple d'Utrera Molina, gouverneur civil de Séville à la fin des années 1960 qui devint ministre dans les derniers gouvernements franquistes.

2. Le rappel de l'esprit qui avait inspiré le général de Gaulle lors de l'institution des commissaires de la République permet de comprendre pourquoi celui-ci, dans son intervention du 30 mai 1968, a parlé des préfets « redevenus commissaires de la République ». À situation exceptionnelle, mode d'administration exceptionnel.

3. François Mitterrand, Pierre Mauroy, Gaston Defferre, marqués probablement par cette expérience de 1944-1946, voulurent redonner aux préfets en 1981 le nom de commissaires de la République. Le sens de la démarche était subtil, peut-être trop. En tout cas le corps préfectoral, n'oubliant peut-être pas que les CRR avaient été créés parce qu'il avait failli et considérant peut-être que cela lui rappelait de mauvais souvenirs, n'a eu de cesse que de faire disparaître cette appellation. Ce fut fait en 1988.

Après ce bref rappel historique, je voudrais prendre un peu de recul, en soulignant tout d'abord le poids de la machine administrative dans toute sa froide et implacable logique. J'ai été frappé, lors d'une visite au Mémorial de la Shoah rue Geoffroy-l'Asnier, à Paris, avec son président Alain de Rothschild, par la lecture de l'ordre de service de la rafle du Vélodrome d'hiver. Il n'était pas différent, dans sa forme, de tout ordre de service d'une action de police, plus spécifiquement de maintien de l'ordre.

C'est la logique même qui conduit à l'élaboration d'un tel document qu'il convient de dénoncer en premier lieu, plus que les hommes qui le mettent en œuvre. Il n'était pas évident pour les policiers chargés d'exécuter un ordre de service identique à ceux qu'ils recevaient très régulièrement de le remettre en cause. Fort heureusement quelques-uns ont eu des gestes d'humanité.

Même si je n'ai pas vécu cette période comme fonctionnaire, je ne peux pas ne pas penser à la guerre d'Algérie et aux épisodes sombres que nous connaissons. La publication d'un livre récent sur la mort de Maurice Audin nous les rappelle.

Dans ces circonstances bien particulières, je ne peux oublier le comportement d'hommes comme Paul Teitgen, Edmond Michelet et le général Pâris de Bollardièrre. Ils n'ont pas joué leur vie mais ils ont risqué leur carrière. Il est intéressant de noter la difficulté de notre pays à se confronter à ces pages noires de son histoire. Ce fut un cinéaste italien, Gillo Pontecorvo, qui consacra le premier un film à la *Bataille d'Alger*, comme l'avait fait Stanley Kubrick avec *Les Sentiers de la gloire* pour les actes de désobéissance ou les mutineries de soldats français pendant la Première Guerre mondiale. Ce dernier film fut interdit en France pendant des dizaines d'années!

À ce stade de mon propos, je veux souligner que les marges de manœuvre – je devrais plutôt parler de marges d'action – existent et tout particulièrement dans le corps préfectoral. Encore faut-il que les hommes et les femmes concernés soient prêts psychologiquement et professionnellement à les assumer. Il suffit de comparer le traitement de la manifestation du FLN du 17 octobre 1961, dont nous ne connaissons encore aujourd'hui qu'imparfaitement le nombre de morts malgré le travail de Dieudonné Mandelkern réalisé en 1997 à la demande de Lionel Jospin, et la gestion des événements de mai 1968 par Maurice Grimaud et son équipe. Je ne saurai ignorer la différence des situations. Dans le premier cas, certains ont considéré que l'on était en « guerre ». Était-ce légitime? À chacun de

juger. Mais dans le second, un homme, Maurice Grimaud, a su mettre au premier rang le respect de la vie humaine, tant du côté des manifestants que de la police.

En partant de mon expérience personnelle dans le corps préfectoral, plus qu'en administration centrale où les marges d'action sont d'une certaine façon plus limitées, même si elles ne sont pas nulles, je suis persuadé qu'elles existent.

La décision finale dans beaucoup de cas appartient au préfet, qu'il s'agisse de l'application de certaines législations – je pense en particulier à celles relatives à la situation des étrangers ou aux expulsions locatives – ou de la gestion de manifestations. L'application des lois laisse toujours – fort heureusement – une part d'appréciation au préfet pour tenir compte des situations humaines. Chacun le fait avec sa personnalité, avec ses convictions éthiques. Cela comporte une part de risque.

Je pense à mon collègue Yannick Blanc, lorsqu'il était directeur de la police générale à la préfecture de police dont on connaît mieux les troubles conditions de révocation. Cela comprend des limites. Je pense aux miennes en ce qui concerne la polygamie qui m'ont conduit peut-être à une excessive sévérité dans le traitement de familles polygames!

En conclusion, je voudrais inviter au renforcement d'une éthique de responsabilité dans la fonction publique et tout particulièrement dans le corps préfectoral. Les préfets et sous-préfets doivent prendre des « risques ». À quoi serviraient les femmes et les hommes qui assurent ces fonctions s'ils ne cherchent pas à apporter leurs compétences, leurs savoirs, leurs idées?

Encore faut-il que ceux qui les nomment et les « dénomment » en tiennent compte. Je ne suis pas sûr que cela soit toujours le cas, lorsque je constate que l'on « révoque » un préfet aux premiers coups de sifflets lors d'une visite de la plus haute personnalité de la République. En tout cas c'est dans cette perspective que j'ai milité avec d'autres pour la mise en place d'un dispositif d'évaluation des préfets et des sous-préfets.

La gestion des carrières de ces fonctionnaires par les billets transmis au ministre de l'Intérieur lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale comme au Sénat n'est pas la meilleure méthode. Je me méfiais d'ailleurs *a priori* de ceux qui « démolissaient » un fonctionnaire comme de ceux qui en louaient à l'excès les qualités. C'est à travers des mécanismes d'évaluation, dès lors qu'ils sont transparents, que l'on pourra penser ensemble, comme nous y invite ce colloque, la personne et l'institution.