Le système de gouvernement de Vichy à la lumière de la pratique institutionnelle

Annette De Moura

Mémoire de Master 2 – Droit public approfondi

Sous la direction du Professeur Olivier BEAUD

2017/2018

Sommaire

Propos introductif **332**

Partie 1 Le gouvernement de Vichy sous l'autorité paternaliste de Pétain (1940-1942) **337**

Titre 1. La volonté du chef de l'État comme origine et finalité du régime 337

Titre 2. L'unicité de l'autorité nuancée par les rapports de force internes et externes au gouvernement 351

Partie 2 Le nouveau visage de l'État français : la révolution copernicienne de l'année 1942 ..... **367**

Titre 1. Les nouveaux ancrages du régime dans la « dictature » Laval 367

Titre 2. Concentration des pouvoirs et dilution de la souveraineté : la dialectique de la collaboration 379

Propos conclusifs **393**

Bibliographie **395**

Annexes **397**

Annexe n° 1. Circulaire n° 1069/S.G. du Vice-Président du conseil (20 mars 1941) 397

Annexe n° 2. Circulaire n° 2414/S.G. du Vice-Président du Conseil (11 juin 1941) 398

Annexe n° 3. Circulaire n° 7826/S.G. du Secrétaire Général du Gouvernement (17 décembre 1943) 399

Annexe n° 4. Circulaire n° 5465/S.G., du Chef du gouvernement (15 décembre 1942) 400

Annexe n° 5. Circulaire n° 5.629/S.G., du Secrétaire Général du Gouvernement (29 décembre 1942) 401

Annexe n° 6. Circulaire n° 7339/S.G., du Secrétaire Général du gouvernement (30 novembre 1943) 402

Annexe n° 7. Circulaire n° 654-SGV du Secrétaire Général du Gouvernement (8 juillet 1944) 403

Propos introductif*

Le 25 avril 2012, l'État a agi devant le tribunal de grande instance de Paris, revendiquant la propriété de trois-cent-treize brouillons de télégrammes rédigés sous la plume du Général de Gaulle, entre le 11 décembre 1940 et le 11 décembre 1942. Par renvoi préjudiciel, l'affaire a été élevée devant le Conseil d'État pour connaître de la qualité d'archives publiques de ces écrits – ces dernières étant définies par la loi comme les documents « procédant de l'activité de l'État »[1]. Par conséquent, afin de déterminer le bien-fondé de la demande des pouvoirs publics, faut-il au préalable déterminer si les écrits produits par de Gaulle dans cette période sont des actes de l'État. Par un arrêt d'Assemblée, le Conseil d'État s'est prononcé le 13 avril 2018[2], fondant sa décision sur l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental. Il a ainsi considéré que :

> la France libre et la France combattante, et, par suite, le Comité français de la libération nationale et le Gouvernement provisoire de la République française, ont été, à compter du 16 juin 1940, dépositaires de la souveraineté nationale et ont assuré la continuité de la République.

Et de conclure que les documents litigieux avaient de ce fait la qualité d'archives publiques. Dès lors, à supposer que la souveraineté soit envisagée suivant la définition bodinienne de puissance une et indivisible, cette décision implique de considérer *a contrario* que le régime de Vichy n'a jamais été dépositaire de la souveraineté nationale. Le Conseil d'État prend cependant le soin de préciser que cet arrêt du 13 avril est « sans incidence » sur la jurisprudence antérieure relative aux agissements du « gouvernement de l'État français », à savoir le régime de Vichy. Ce gouvernement constitue, pour le juge administratif, une « autorité de fait », dont les documents produits sont également regardés comme des archives publiques et dont les agissements peuvent engager la responsabilité de l'État. Cette jurisprudence tout à fait récente témoigne des enjeux très particuliers de cette période historique dont l'appréhension juridique soulève toujours des difficultés.

L'existence du régime de Vichy est intégralement corrélée à la configuration politique de la Seconde Guerre mondiale. La déroute militaire française face à l'offensive allemande lancée sur le front Ouest, au début de l'année 1940, en constitue les prémices. P. Reynaud, alors chef du gouvernement, a invité le Maréchal Pétain à rejoindre le gouvernement. Il est devenu Vice-Président du Conseil le 18 mai 1940. Sa nomination eut l'effet escompté de « raviver le moral des Français »[3], tant il

---

* Cette publication est une version légèrement remaniée d'un mémoire mené dans le cadre du Master II Recherche de Droit public approfondi de l'Université Paris II Panthéon-Assas sous la direction de Monsieur le Professeur Olivier Beaud et soutenu en juin 2018. L'auteur tient à remercier les évaluateurs de la revue pour leurs relecture et conseils pour sa reprise en vue de sa publication.

[1] Définition qui figure à l'art. 3 de la loi du 3 janvier 1979 et codifiée à l'article L. 211-4 du code du patrimoine.

[2] Conseil d'État, Ass., 13 avril 2018, *Association du Musée des lettres et manuscrits et autres*, Req. n° 410939.

[3] J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Armand Colin, 9e éd., 2001, p. 591.

évoquait dans la mémoire collective le visage héroïque de la Première Guerre mondiale. Pourtant, la position de Pétain différait de celle défendue par le gouvernement d'alors. Face à la volonté du président du Conseil – et de la majorité de ses ministres et secrétaires d'État dont Charles de Gaulle – de poursuivre la guerre, Pétain militait pour la fin des hostilités. Sentant son autorité faiblir au fil du temps, au profit de celle du Maréchal Pétain, Reynaud présenta sa démission le 16 juin 1940. Le Président de la République, Albert Lebrun, nomma alors Pétain président du Conseil. Son nouveau gouvernement – le dernier de la IIIe République – acquis à l'idée d'une cessation des combats avec l'Allemagne, signa la convention d'armistice le 22 juin. Celle-ci a constitué, comme le note l'historien H. Rousso, « le cadre fondamental » du Gouvernement français[1].

La France est certes – juridiquement – toujours considérée souveraine sur l'ensemble du territoire, mais les trois cinquièmes de la métropole sont occupés[2]. Le territoire métropolitain est en effet divisé en deux parties par la ligne de démarcation définie unilatéralement par l'Allemagne[3]. Cette ligne de démarcation distingue en métropole la zone dite « libre » au Sud, dans laquelle vivent dix-sept millions de personnes, de la zone occupée au Nord, où quelque quarante millions de Français sont soumis aux ordres des autorités d'occupation. C'est en zone Sud seulement que le gouvernement français est considéré pleinement libre de conduire sa politique et de commander sa population. Eu égard à son objet, la présente étude se limitera donc à cette zone, car, comme l'explique R. Rémond, « si l'on vise à saisir l'essence du régime, si l'on se propose de discerner ses traits originaux, nul doute qu'il ne faille les chercher dans cette partie de la France où subsiste une apparence de liberté »[4]. La liberté du gouvernement y est effectivement relativement plus étendue qu'en zone Nord, même si elle relève bien souvent de rapports de force complexes avec l'Allemagne. Les autorités du IIIe Reich ont en effet largement outrepassé les conditions posées par l'armistice. Cela d'autant plus que l'occupation allemande s'est également étendue en zone « libre », à partir du 11 novembre 1942, suite au débarquement des Alliés en Afrique du Nord. Le régime de Vichy a alors été contraint d'adapter son organisation face aux évènements, comme en témoigne l'adoption de deux actes constitutionnels, en novembre 1942, par lesquels Pétain a transféré à Laval l'essentiel de ses pouvoirs propres dont celui de faire la loi. Certains juristes tel M. Prélot ont assimilé ce bouleversement institutionnel à la naissance d'un nouveau régime.

À cet égard, il convient de rappeler la naissance du « premier » régime de Vichy issu de l'adoption de la loi du 10 juillet 1940 par l'Assemblée nationale de la IIIe République. Ce vote est l'œuvre fondamentale de Laval, entré au sein du gouvernement de Pétain le 22 juin 1940. Laval a réuni le Sénat et la Chambre basse en session extraordinaire le 9 juillet, et a écarté toutes les difficultés juridiques qui se sont

---

[1] H. Rousso, *Le régime de Vichy*, Paris, PUF, 2016, p. 12-16.

[2] M. O. Baruch , *Servir l'État français : l'administration en France de 1940 à 1944*, Thèse, dirigée par J. Azéma, I.E.P., 1996, p. 85-92.

[3] Elle « partait de la frontière espagnole à l'Est de Hendaye pour remonter à l'Est de Bordeaux, Angoulême et Poitiers s'incurvait brusquement vers l'Est au Sud de Tours, passait par Moulins et Châlon-sur-Saône atteignait enfin au Nord de Genève, la Suisse », voir E. JÄCKEL tel que cité par M. O. Baruch, *ibid.*

[4] R. Rémond, *Le gouvernement de Vichy 1940-1942,* Armand Colin, F.N.S.P., 1972, p. 13.

présentées pour justifier la validité de la révision constitutionnelle. La loi du 10 juillet 1940 est ainsi votée et adoptée à une large majorité de cinq cent soixante-neuf voix favorables contre quatre-vingts défavorables. Elle comporte un article unique rédigé dans les termes suivants :

> L'Assemblée nationale donne tous pouvoirs au Gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du Maréchal Pétain à l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes une nouvelle constitution de l'État français. Cette constitution devra garantir les droits du travail, de la famille et de la patrie. Elle sera ratifiée par la Nation et appliquée par les Assemblées qu'elle aura créées[1].

Le lendemain, le 11 juillet, le Maréchal Pétain adopta les trois premiers actes constitutionnels du nouveau régime de l'État français. Ceux-ci consacrent la réunion en la personne du chef de l'État de tous les pouvoirs de la puissance publique. Une telle fonction sera occupée par Pétain en vertu de l'acte I qu'il a lui-même édicté. Cette auto-attribution révèle au passage l'un des traits caractéristiques du nouveau régime autoritaire qu'est l'apanage de Pétain du pouvoir constituant. Celui-ci, dans son œuvre constituante, s'est manifestement inspiré du régime politique portugais de l'époque. À cet égard, l'analyse comparée du régime de Vichy avec la dictature salazariste mériterait un commentaire propre tant leur similitude est frappante. Ils partagent en effet une commune opposition au parlementarisme et au communisme, et prétendent rétablir des principes considérés « traditionnels », par l'instauration d'un « État nouveau » au Portugal, et par l'entreprise de la « Révolution nationale » pour le régime de Vichy. Celle-ci entend ancrer la nouvelle Constitution non plus sur les valeurs posées par la Révolution française de 1789 – considérées source de la décadence sociale et de la défaite de 1940 –, mais sur un retour aux principes qui lui sont antérieurs.

Une différence essentielle distingue toutefois ces deux régimes et tient à ce que l'État français connaît une lourde occupation militaire quand le régime salazariste n'est soumis à aucune volonté étrangère. En effet, si le régime de Vichy figure comme l'un de ceux dont les pouvoirs sont les plus « concentrés » de l'histoire constitutionnelle française, il est sans doute aussi celui à qui l'autonomie a fait le plus grand défaut. Ainsi que le relève subtilement M. Cointet, « la liberté d'action est moins grande que ne le laisserait supposer le concept d'autorité »[2]. La domination étrangère pose nombre d'obstacles à la prise de décision des hommes du régime. Cependant, même si le régime de Vichy n'a « jamais eu une autorité politique propre », le réduisant sans doute à « un État vassal ou protégé », il « n'en appartient pas moins à notre histoire constitutionnelle »[3]. Les conséquences de l'occupation seront donc appréhendées, dans la mesure du possible, lorsqu'elles interféreront avec le système de gouvernement de Vichy.

---

[1] D. Rémy, *Les lois de Vichy*, Paris, Romillat, 1992, p. 31-32.

[2] M. Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944*, Paris, Amateurs de livre, 1989, p. 3.

[3] M. Prélot, « La révision & les actes constitutionnels : la figure politique et juridique du chef de l'État français », in R. Rémond (dir.), *Le gouvernement de Vichy (1940-1942)*, Armand Colin, F.N.S.P., 1972, p. 36.

Concernant cette notion même de « système de gouvernement », plusieurs précisions s'imposent. L'étude du « système de gouvernement » s'entend généralement par contraste avec l'étude du « droit de la constitution »[1]. Car elle vise l'analyse de « l'exercice du pouvoir décisionnel »[2] et prend pour objet la Constitution « vivante » ou « réelle », par opposition à la Constitution « écrite » ou « idéale » à laquelle la pratique politique est rarement fidèle. Le système de gouvernement n'est toutefois pas hermétique au droit de la constitution. Le comportement des pouvoirs constitués découle souvent du cadre constitutionnel défini par la Constitution formelle, et de la distribution du pouvoir politique qu'elle consacre. Il est cependant des conduites purement politiques dont la source ne figure pas dans le texte. En conséquence, l'étude du système de gouvernement suppose, d'une part, une lecture des textes constitutionnels – en l'occurrence ici des actes constitutionnels – en combinant leurs différentes dispositions, afin de saisir la dynamique d'ensemble qui découle de la volonté constituante et, d'autre part, la pratique politique qui apparaîtra en concordance ou en décalage avec le texte. Concernant le régime de Vichy, l'absence d'harmonie entre les actes constitutionnels adoptés au coup par coup par Pétain n'est pas propice au développement d'un système gouvernemental cohérent. Pétain a institué un régime transitoire et « révolutionnaire » car il considère la Révolution nationale comme un prérequis à l'adoption d'une nouvelle Constitution. Les actes constitutionnels offrent dès lors un cadre minimal et plastique aux institutions que Pétain a fréquemment remodelées. Les actes constitutionnels renferment ainsi une série de « compromis dilatoires », pour reprendre une célèbre formule du juriste controversé, C. Schmitt, car aucun ordre constitutionnel n'est clairement défini. La grande souplesse des actes constitutionnels explique en partie la diversité des systèmes de gouvernement qui se sont succédé au fil du régime.

À ce titre, nous soulignons tout l'intérêt de l'étude de la pratique institutionnelle dans l'éclaircissement du fonctionnement du gouvernement de Vichy. P. Avril considérait d'ailleurs que « la pratique fournit en matière constitutionnelle l'équivalent ordinaire de la jurisprudence, car c'est à travers l'application que se révèle la signification des textes et qu'il est possible d'appréhender le droit positif »[3]. Les textes constitutionnels succincts et imprécis ne permettent pas de comprendre à eux seuls le fonctionnement du régime et, moins encore, l'influence de l'occupant sur le gouvernement. Cependant, une telle étude présente des difficultés au regard des sources, car les informations qui nous intéressent – comme les rapports de force au sein du gouvernement – ne sont de fait que rarement perceptibles au travers des documents écrits. D'ailleurs, le lecteur ne sera pas étonné de ne voir figurer aucune référence à des procès-verbaux de conseils des ministres pour la simple raison qu'ils n'existaient pas sous le régime de Vichy. Le présent article s'appuie principalement sur des notes et rapports ministériels mais également sur les travaux des historiens et les mémoires de quelques figures clés du régime qui demeurent très instructives même si nous ne pouvons garantir leur fiabilité. En dépit de ces difficultés méthodologiques, nous demeurons convaincue de l'intérêt de l'étude de la

---

[1] A. Le Divellec, « Le prince inapprivoisé. de l'indétermination structurelle de la présidence de la Ve république (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre "droit de la constitution" et système de gouvernement) », *Droits*, vol. 44, nº 2, 2006, p. 101-138.

[2] P. Avril, J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2016, *op. cit.*, p. 56-57.

[3] P. Avril, *Les conventions de la Constitution. (Normes non écrites du droit politique)*, Paris, PUF, 1997, p. 124-125.

pratique, qui dévoile la relative indépendance du Maréchal Pétain – contrairement à ce que laisserait croire la seule lecture des actes constitutionnels – tant vis-à-vis des hommes qui l'entourent qu'à l'égard des autorités d'occupation.

Ces quelques éléments reflètent notre interrogation générale ; celle-ci a consisté à saisir en quoi l'analyse des actes constitutionnels et de la vie institutionnelle du régime de Vichy permet de distinguer plusieurs systèmes de gouvernement dont la succession témoigne de l'ingérence croissante de la puissance occupante. Dans un premier temps, Pétain – de par les compétences qu'il s'est lui-même attribuées – représente le cœur du régime de Vichy. Il incarne l'autorité la plus éminente dans l'État, bien qu'il délègue nombre de ses attributions à son entourage politique (Partie 1). En revanche, à partir de 1942, l'arrivée de P. Laval offre un nouveau visage à l'État français. Pétain est progressivement mis à l'écart de la conduite effective des affaires de l'État qui s'oriente vers l'intensification de la collaboration. L'influence allemande, déjà notable dans les premières années du régime, va s'accroître encore davantage (Partie 2).

Partie 1
Le gouvernement de Vichy sous l'autorité paternaliste de Pétain (1940-1942)

Du régime de Vichy, il ressort la figure centrale du Maréchal Pétain. Il a en effet incarné l'État français de 1940 à 1944. Et de son image de chef, il est resté dans la mémoire collective le souvenir d'un dictateur. Formellement, le chef de l'État est au cœur des institutions. Il en est également la source puisqu'il œuvre à la construction d'un nouveau régime en adoptant seul des actes constitutionnels. Il se perçoit donc comme le guide des Français vers le nouvel ordre, mais également au sein de ce nouvel ordre qu'il entend instituer (Titre 1). Toutefois, s'il ne fait aucun doute que le régime fut autoritaire, il convient d'interroger la place qu'occupait véritablement Pétain. Et, il se trouve qu'à l'étude de la vie politique et institutionnelle de l'époque, l'autorité du chef de l'État est relativisée tant par l'influence de son entourage sur ses décisions que par la contrainte allemande qui orientait ses choix politiques (Titre 2).

Titre 1. La volonté du chef de l'État comme origine et finalité du régime

Le cadre normatif du régime de Vichy, dans les premiers mois du moins, est très fidèle à la volonté exprimée par le chef de l'État. Les premiers actes constitutionnels ont posé les jalons d'un ordre nouveau. Le Chef de l'État dessine et redessine les institutions de l'ancienne République pour les adapter au nouveau modèle autoritaire. Pétain va ainsi éliminer les contre-pouvoirs et y substituer une nébuleuse de conseils suivant un modèle pyramidal et technocratique (Chapitre 2). C'est donc bien la volonté du Maréchal Pétain qui est à l'œuvre, mais c'est une volonté contrariée, car elle institue l'un des régimes les plus autoritaires qu'ait connus la France en même temps qu'elle entraîne son assujettissement à une volonté étrangère : la puissance occupante (Chapitre 1).

Chapitre 1. La volonté contrariée de Pétain à l'origine du nouveau régime

Pétain, avant d'être le chef de l'État français, était président du Conseil sous la IIIe République. Il a succédé à P. Reynaud, après avoir convaincu les ministres de l'époque de la nécessité de conclure l'armistice avec l'Allemagne. Cependant, l'armistice tant souhaité a ôté toute indépendance à la France (Section 1). Et, alors que le pays est inféodé à la volonté de l'occupant sur bien des aspects, le chef de l'État a concentré ses pouvoirs. Cette ambivalence entre soumission externe de l'État français et autoritarisme interne du pouvoir constitue une clé de lecture incontournable des institutions du régime de Vichy (Section 2).

Section 1. La convention d'armistice : le nouveau cadre du gouvernement

Le régime de Vichy est fondamentalement associé à la convention d'armistice. Il fut institué quelques semaines seulement après son entrée en vigueur, et partage avec elle le fait de procéder de la volonté du Maréchal Pétain. L'armistice a en effet

été conclu à son initiative sous l'empire de la IIIe République. À l'origine, nous l'avons évoqué, Pétain est nommé le 18 mai 1940 Vice-Président du Conseil par Reynaud. Il entre au sein d'un gouvernement en crise qui tente de parer l'avancée militaire allemande au Nord de la France. Dans ce contexte, Pétain a pris le parti du généralissime Weygand[1], s'opposant ainsi à la majorité du gouvernement et à Reynaud. Il a affirmé en ce sens les 12 et 13 juin, lors de deux conseils des ministres, la nécessité de cesser les hostilités et de négocier l'armistice avec l'ennemi[2]. Or, la majorité des ministres restait favorable à un départ en Afrique du Nord. Le Maréchal Pétain tenta alors un coup de force. Le 16 juin, il lut sa lettre de démission au Conseil des ministres, ce qui eut pour conséquence d'inverser la majorité ministérielle en sa faveur. Reynaud présenta donc sa démission[3] et Lebrun nomma Pétain à la Présidence du Conseil. Notons que cette date du 16 juin 1940 fut celle retenue par l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine, pour marquer la rupture avec l'ordre républicain – date à laquelle le régime de Vichy n'est pourtant pas encore instauré. Ainsi, l'ordonnance de 1944 rejette dans l'illégalité la décision de conclure la convention d'armistice qui s'impose avec la promotion de Pétain. Car dès le 17 juin, le gouvernement français a demandé les conditions d'un armistice à Hitler. Et, le 22 juin, la convention d'armistice[4] sera signée. Elle ne comprend que vingt-quatre articles – tous définis unilatéralement par l'Allemagne. Elle consacre d'abord la cessation des hostilités (art. 1) dont l'effectivité est garantie par le désarmement et la démobilisation de l'armée française (art. 4). Une part infime de ces forces reste néanmoins en service aux fins d'assurer l'ordre intérieur, mais c'est l'Allemagne qui déterminera « leurs effectifs et leurs armes ». Ainsi, le IIIe Reich se réserve le droit de contrôler l'armement des troupes laissées « à la disposition du Gouvernement français »[5]. De même, la flotte française passera presque intégralement sous contrôle allemand.

Ce déséquilibre en faveur de l'Occupant est également consacré au dernier article de la convention, car l'Allemagne se réserve le droit exclusif de la dénoncer « à tout moment » si le Gouvernement français n'en respecte pas les dispositions. La convention d'armistice réduit par conséquent considérablement l'indépendance du gouvernement français en matière de politique étrangère, car aucun moyen ou presque de la mener à bien ne lui est laissé en propre. Le IIIe Reich s'est de surcroît arrogé le contrôle direct des trois-cinquièmes de la France métropolitaine, disposant par là même d'une zone dépassant largement ses conquêtes militaires réalisées au 22 juin 1940. Il supervise par ailleurs indirectement la politique du gouvernement français en zone libre par les contraintes qu'il lui a imposées en matière budgétaire. De fait, l'État Français est tenu de verser quotidiennement à l'Allemagne la somme de cent millions de francs au titre des « frais d'entretien des troupes d'occupation allemande »[6]. Et concernant l'économie du pays, « la reprise du trafic

---

[1] Ce qui signifie chef suprême des armées de l'État.

[2] H. Longuechaud, *« L'abominable » armistice de juin 1940*, Paris, Plon, 1980, p. 35.

[3] J-J. Chevallier, *Histoire des institutions…*, *op. cit.*, p. 594.

[4] Le texte intégral de la convention est reproduit sur ce site [http://mjp.univ-perp.fr/france/1940armistice.htm] (consulté le 2 mai 2018).

[5] Article 6 de la convention susmentionnée.

[6] Article 18 de la convention susmentionnée.

commercial sera subordonnée à l'autorisation préalable du Gouvernement allemand ou italien »[1]. Les « valeurs et stocks se trouvant en territoire occupé » ne seront en outre plus à la disposition du gouvernement français qui ne pourra en jouir qu'après autorisation allemande. Les conditions de l'armistice sont, de toute évidence, accablantes pour la France, qui, dans le domaine militaire et économique, est inféodée à la volonté de l'occupant. Enfin, au niveau politique, le gouvernement en zone libre ne possède plus ses réseaux de communication soumis à une réglementation spéciale du IIIe Reich. Autrement dit, l'Allemagne contrôle les annonces du gouvernement français et de manière générale toute l'information diffusée en France.

Ainsi, à partir de ces quelques conditions posées par la convention d'armistice, il est possible de saisir l'ampleur des contraintes qui pèsent sur le gouvernement français, à partir de juin 1940. Ces obligations sont par ailleurs toujours susceptibles d'être étendues, car la convention a institué une « Commission d'armistice allemande » qui agit « sous les ordres du Haut-Commandement allemand » et transmet ses « ordres d'exécution » au gouvernement français par l'intermédiaire de sa délégation[2]. Autant le préciser, les conditions déjà sévères de la convention seront largement complétées par les directives de la Commission. Par conséquent, l'armistice voulu par Pétain, comme unique solution politique souhaitable à la déroute militaire française de juin 1940, va lier et contraindre jusqu'à son terme le régime de Vichy. Elle formera le cadre juridique à l'intérieur duquel évoluera le gouvernement vichyssois et constituera l'origine de la politique de collaboration souvent datée de la rencontre de Montoire, entre Pétain et Hitler, le 24 octobre 1940[3].

Après l'entrée en vigueur de la convention d'armistice, le régime de Vichy va se substituer à la IIIe République avec l'investiture parlementaire de Pétain, le 10 juillet 1940, et l'adoption des premiers actes constitutionnels le lendemain. Ceux-ci, au demeurant très succincts, laissent entrevoir la nature autoritaire du nouveau régime.

Section 2. Le choix d'un régime autoritaire révélé par les actes constitutionnels

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'Assemblée nationale a conféré au gouvernement de la République, par la loi du 10 juillet 1940, la mission d'établir une nouvelle Constitution sous l'autorité et la signature du Maréchal Pétain[4]. Celle-ci ne sera jamais établie. Cependant, une série d'actes constitutionnels du Ier au numéro XII bis seront adoptés entre le 11 juillet 1940 et le 26 novembre 1942. Ces actes « ne sont pas des parties détachées de la nouvelle constitution, publiées par anticipation.

---

[1] Article 11 de la convention susmentionnée.

[2] Article 22 de la convention susmentionnée.

[3] La convention d'armistice mentionne en son article 3 la *« collaboration »*. Mais il s'agit alors de rapports cordiaux pour assurer la bonne administration du territoire. Après Montoire, la collaboration prend un sens plus politique et plus étroit.

[4] L'étude du pouvoir constituant du Maréchal Pétain est envisagée plus loin, voir. Partie 2, Titre 2, Chap. 2, Section 1, §1, p. 120.

Ils établissent, dans le minimum indispensable, un régime gouvernemental provisoire et d'attente »[1]. Autrement dit, ces actes constitutionnels ne réalisent pas l'objectif fixé par la loi du 10 juillet 1940, mais ils définissent un cadre institutionnel transitoire. Pétain estime en effet que la nouvelle Constitution ne pourra être élaborée qu'une fois la Révolution nationale accomplie. Situant l'origine du marasme français dans la Révolution française de 1789[2], Pétain conçoit le gouvernement de Vichy comme un gouvernement « révolutionnaire » contre la Révolution.

Les actes constitutionnels ne permettent pas de comprendre à eux seuls le fonctionnement du régime de Vichy, car ils relèvent, suivant les termes de C. Schmitt, de la catégorie des « lois constitutionnelles ». Contrairement à la Constitution qui exprime le choix d'un régime politique, les lois constitutionnelles n'ont de constitutionnel que la forme[3]. Le régime de Vichy ne résulte pas du choix d'un régime politique mais prépare ce choix. Les actes constitutionnels adoptés sont donc des lois constitutionnelles en ce qu'ils ne fixent jamais un régime politique définitif. Ils seront d'ailleurs largement amendés par Pétain et certains se succéderont en parfaite contradiction. L'étude de la pratique institutionnelle s'avère par conséquent incontournable à la compréhension du gouvernement de Vichy. D'ailleurs, seuls deux actes constitutionnels[4] concernent le gouvernement, les actes XI et XII, adoptés les 18 avril et 26 novembre 1942 – soit deux ans après l'instauration du régime.

Les premiers actes constitutionnels concernent principalement le chef de l'État. Ainsi, dès le 11 juillet 1940, l'acte I fait du Maréchal Pétain le « chef de l'État français » et l'acte II détermine l'étendue de son pouvoir[5]. Et, si aucun acte constitutionnel avant 1942 n'a précisé les compétences d'une autre institution, c'est parce que le chef de l'État les réunit pour l'essentiel en sa personne. En effet, il « exerce le pouvoir législatif, en Conseil des ministres ». La ponctuation a son importance car le véritable titulaire du pouvoir législatif, c'est bien le chef de l'État. Les ministres l'assistent simplement dans sa tâche. Il est en revanche expressément prévu que le pouvoir de faire la loi reviendra aux assemblées quand elles seront instituées. Mais, outre le fait qu'elles ne le seront jamais, déjà des dérogations à l'exercice de leur fonction sont prévues. Il est ainsi précisé qu'en cas « de tension extérieure ou de crise intérieure grave, sur sa seule décision et dans la même forme », le chef de l'État fait la loi.

Ainsi, le chef de l'État qui fait la loi et qui décide *de* et *dans* l'exception revêt les caractères tant bodinien que schmittien de la souveraineté. Les actes constitutionnels en font le représentant suprême de l'État français. Il ne rencontre aucune opposition et détient même, par surcroît, « la plénitude du pouvoir gouvernemental » (art. 1). Une telle expression interpelle, car elle rompt avec la terminologie constitutionnelle classique[6]. Mais elle traduit la volonté d'attribuer au chef de l'État le

---

[1] J. Laferrière, *Le nouveau gouvernement de la France : les actes constitutionnels de 1940-1942*, Recueil Sirey, Paris, 1942, p. 45.

[2] Nous renvoyons sur ce point au mémoire de L. Terracol, « La doctrine constitutionnelle du régime de Vichy », *Juspoliticum*, nº 19, janvier 2018.

[3] C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, 2017, p. 141 et s.

[4] Il existe tout de même des lois relatives au fonctionnement du gouvernement, comme nous le verrons dans les développements suivants.

[5] *J.O. du 12 juillet 1940*, p. 4517.

[6] J. Laferrière, *Le nouveau gouvernement de la France…, op. cit.*, p. 74.

pouvoir le plus exclusif et le plus étendu au sein de l'organe exécutif. Bien qu'entouré en effet de « ministres et secrétaires d'État », le chef d'État détient seul la fonction exécutive. Les autres membres de l'organe exécutif exercent des compétences qui ne leur sont pas juridiquement attribuées. M. Prélot précise d'ailleurs que le chef d'État sous Vichy a le droit « de tout faire soit seul directement soit par l'intermédiaire de ses ministres soumis à ses ordres et à son contrôle »[1]. Les membres du gouvernement sont par conséquent réduits au rôle de conseiller, que Pétain « nomme et révoque » à sa guise, car ceux-ci ne sont « responsables que devant lui ». L'essentiel des mécanismes parlementaires, que sont la forme bicéphale de l'organe exécutif et la responsabilité politique des ministres devant une assemblée représentative, sont donc exclus. Les ministres sous Vichy ont une position similaire aux « ministres du roi », sous l'Ancien Régime, en ce qu'ils sont liés à Pétain par un engagement personnel – ainsi que le prévoit l'acte constitutionnel VII du 27 janvier 1941[2] qui impose aux premiers de prêter serment de fidélité au second.

La conclusion de cette brève présentation des pouvoirs du chef de l'État, déterminés par les actes constitutionnels, trouve sa parfaite expression dans les mots de Du Moulin de Labarthète, directeur du cabinet civil, qui indiquait que Pétain réunissait « sur sa tête – sans d'ailleurs les confondre – le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir constituant, cumul de souveraineté dont l'histoire n'offrait pas de précédents »[3]. L'absence de contre-pouvoirs institutionnels au chef de l'État constitue l'essence autoritaire du régime. Pétain ne rencontre en effet aucune résistance, du moins au sein de l'État français, car il bénéficie d'une totale immunité politique et judiciaire. Une telle concentration de pouvoir autour du chef de l'État se présente comme le miroir inversé des institutions de la IIIe République. Pourtant, à la lecture des actes constitutionnels, celle-ci n'a jamais été expressément abrogée[4]. Un indice figure tout de même au sein du premier acte constitutionnel, adopté le 11 juillet 1940, qui précise que « l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 est abrogé »[5]. Cette disposition est fondamentale car elle entraîne, d'une part, la suppression de la fonction du Président de la République A. Lebrun et, d'autre part, en ce qu'elle emporte l'abrogation de « l'amendement Wallon » qui instituait « la première et la seule mention de la forme républicaine du gouvernement (jusqu'en 1884) »[6]. À partir de cet article, certains auteurs – dont D. Rémy – ont conclu à un renversement de la République. Cependant, il figure à l'acte constitutionnel suivant relatif aux pouvoirs du chef de l'État, adopté le même jour, une formule curieuse qui précise que « sont abrogées toutes les dispositions des lois constitutionnelles des 24 février 1875 et 16 juillet 1875 incompatibles avec le présent acte ». Cet article laisse entendre *a contrario* que les dispositions qui ne sont pas contraires aux nouveaux pouvoirs du chef de l'État restent en vigueur.

---

[1] M. Prélot, art. cité, p. 32.

[2] *J.O. du 28 janvier 1941*, p. 449.

[3] H. Du Moulin De Labarthète, *Le temps des illusions*, Genève, Cheval Ailé, 1946, p. 110.

[4] Sur la transition constitutionnelle voir notamment E. Cartier, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945) : la reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, Paris, L.G.D.J., 2005.

[5] *J.O. du 12 juillet 1940*, p. 4517.

[6] D. Rémy, *Les lois de Vichy*, *op. cit.*, p. 40.

La IIIe République n'est donc pas formellement renversée. Mais sans doute eut-il été délicat d'y mettre fin explicitement, car l'origine légale du régime de Vichy réside dans une loi républicaine. Il n'en demeure pas moins que Pétain s'opposait au régime républicain tout imprégné qu'il était, d'après lui, de l'idéologie libérale des Lumières. Ainsi, Pétain prit le titre de « chef de l'État français » et non de « Président de la République ». Cette dénomination appelle quelques commentaires. Comme le note en effet J. Laferrière, l'emploi de l'expression « chef de l'État français » est tout à fait inédite dans l'histoire constitutionnelle française. Il est possible de rencontrer l'expression sans le qualificatif « français », mais souvent le chef d'État était « muni par ailleurs d'un titre, Roi, Président de la République, Empereur, tiré de la forme du régime »[1]. Pétain n'a qu'un seul titre, celui de chef de l'État français, qui « désormais n'est pas seulement celui qui préside, mais celui qui décide »[2]. Plus largement, ce titre est caractéristique de la période de transition voulue par Pétain. De fait, en 1940, il ne reste plus pour Pétain que l'État nu auquel on a ôté l'habit républicain et dont le costume du nouveau régime est encore trop grand. Sans régime politique clairement défini, la dénomination « chef de l'État français » apparaît la plus adéquate par sa neutralité.

Le Chef de l'État est le guide dans la transition constitutionnelle. À cet égard, Pétain envisage le redressement national par l'exclusion de « l'ennemi ». « Ennemi » – le terme est radical, mais il prend tout son sens quand on observe l'hostilité dont a fait preuve le gouvernement de Vichy à l'encontre des individus considérés « impropres » au nouvel ordre français. Ainsi, le droit sert-il la répression des gaullistes (loi du 23 juillet 1940), des francs-maçons (loi du 13 août 1940), des communistes (loi du 14 août 1941) et des Juifs. Du fait de la perspective qui est la nôtre, nous n'étudierons pas le contenu de ces lois, mais nous envisagerons le rôle de Pétain dans la désignation et le traitement de ces ennemis. En ce qui concerne les « dissidents » et les communistes, leur destin a été réuni par Pétain dans le discours du « vent mauvais » du 12 août 1941. Il traduit, pour A. Simonin, « l'inflexion répressive du régime de Vichy » qui entre dans un « état de guerre civil fictif »[3]. Il est prévu la création d'un conseil de Justice politique[4] pour juger « les responsables du désastre ». Or, de son propre aveu, J. Barthélémy, garde des Sceaux de l'époque, apprit l'existence de ce projet – qui le concernait pourtant au premier chef – seulement au moment de la diffusion du discours du chef de l'État. Il n'avait pas été averti par Pétain[5]. Le Conseil des ministres n'avait pas été entendu. J. Barthélémy affirme que ce discours a été discuté dans un conseil plus restreint, entre Pétain, son directeur de cabinet civil, Du Moulin, et son Vice-Président du Conseil, l'Amiral Darlan.

---

[1] J. Laferrière, *Le nouveau gouvernement de la France…, op. cit.*, p. 70.

[2] *Ibid.*

[3] A. Simonin, *Le déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité 1791-1958*, Paris, Grasset, 2008, p. 383. Anne Simonin relève avec justesse que le discours du vent mauvais a entraîné l'adoption de la loi du 14 septembre 1941 aggravant l'état de siège (en vigueur depuis septembre 1939).

[4] Le conseil de justice politique a pour fonction de proposer au Maréchal des sanctions éventuelles contre ceux qui ont été déférés à la Cour Suprême de Riom.

[5] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943*, Paris, Pygmalion, 1989, p. 146 et s.

Concernant les Juifs, l'antisémitisme de Pétain ne fait aucun doute[1]. Lorsque l'exclusion des Juifs de certaines professions était discutée, Pétain a lui-même ajouté, sur les projets de lois qui lui étaient proposés par le gouvernement, une liste de professions supplémentaires qui devaient être épurées. Cet antisémitisme a pu revêtir des formes particulières résultant des convictions du chef de l'État. Pétain a ainsi tenu à retirer du statut des Juifs et à exonérer des obligations de recensement, les israélites ayant le statut d'anciens combattants[2]. Plus étonnant, le régime de Vichy a continué de traquer un autre ennemi : les espions allemands, qui seront poursuivis jusqu'en décembre 1943. Pour l'historien Kitson, à ne pas s'y méprendre, « l'activité anti-allemande des services spéciaux entre dans une optique vichyste »[3], car le gouvernement en avait connaissance et ne s'y opposait pas. L'armistice n'a pas fait de l'Allemagne une nation amie du régime de Vichy, du moins dans les premières années du régime. Du reste, la place de Pétain dans l'épuration institutionnalisée a été consacrée par l'acte constitutionnel VII, qui lui confère une autorité judiciaire vis-à-vis des « secrétaires d'État, hauts dignitaires et hauts fonctionnaires de l'État »[4], personnellement responsables devant lui[5]. Pétain pouvait infliger des sanctions, en cas de trahison, revêtant pour certaines un caractère pénal et étant de surcroît particulièrement graves par leur portée. Il pouvait, par exemple, prononcer la détention dans une enceinte fortifiée de manière purement arbitraire. La matière pénale tend ici à se confondre avec la matière constitutionnelle dans une sorte de « droit pénal de l'ennemi » – tel que l'a théorisé G. Jakobs –, car c'est le chef de l'État – véritable représentant du régime – qui condamne pénalement les ennemis politiques du nouvel ordre constitutionnel à instituer.

Le Maréchal Pétain « incarne le régime de Vichy à lui seul »[6] – régime qui s'inscrit ainsi dans la catégorie des monocraties. Il ne rencontre en interne aucune opposition, car toutes les institutions concurrentes sont devenues ses fidèles conseils.

Chapitre 2. L'élimination des contre-pouvoirs au profit des conseils

Le régime de Vichy – bien que né de l'adoption, par l'Assemblée nationale, de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 – a totalement exclu les parlementaires du pouvoir. Une institution sera créée, le Conseil national – témoin d'une conception nouvelle de la représentation (Section 1). Du reste, le travail parlementaire de confection des lois sera en partie confié au Conseil d'État – signe d'une vision nouvelle de la loi (Section 2).

Section 1. Des parlementaires éclipsés par le Conseil national

La loi du 10 juillet 1940 constitue l'acte de naissance du régime de Vichy. Elle marque également la mort temporaire de l'organe délibérant, consacrée par l'acte

[1] Dans la « malle Pétain » A.N. 2AG/618 et 415/AP, nombre de documents témoignent de l'antisémitisme assumé du chef de l'État dans les échanges internes au gouvernement.

[2] Voir note de X. Vallat adressée au chef de l'État, n° 1828/SG, A.N. 2AG/501.

[3] S. Kitson, *Vichy et la chasse aux espions nazis. 1940-1942 : complexités de la politique de collaboration,* Autrement, 2005, p. 170-191.

[4] Même si leur charge est achevée depuis moins de dix ans.

[5] Mesures appliquées contre Blum, Daladier et Gamelin – voir J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 239-242.

[6] H. Rousso, *Le régime de Vichy, op. cit.*, p. 29.

III du 11 juillet 1940, qui précise que « le Sénat et la Chambre des députés sont ajournés jusqu'à nouvel ordre. Ils ne pourront se réunir que sur convocation du chef de l'État ». Le Parlement est suspendu. Il ne sera jamais convoqué par Pétain[1], qui détient par l'acte constitutionnel II « toutes les attributions que la Constitution de 1875 réservait aux chambres »[2]. Le principe est donc inversé. Les chambres sont suspendues et exceptionnellement, si besoin est, elles peuvent être convoquées. Il s'agit là d'une évidente rupture avec le régime précédent de souveraineté du Parlement[3]. Les chambres sont ainsi passées, dans une brève période, d'institutions centrales d'un régime à l'accessoire d'un autre. Mais les parlementaires ont, dans un premier temps, maintenu officieusement leur réunion. La loi du 21 février 1941 relative à la mission des parlementaires permettait par ailleurs aux ministres d'investir un ou plusieurs députés de missions temporaires pour le compte du gouvernement.

Mais progressivement, ils seront totalement exclus de la vie politique, comme en témoigne notamment l'acte constitutionnel VI du 1er décembre 1940 qui permet « la déchéance d'un député ou d'un sénateur » par décret. Les motifs du recours à la déchéance – bien que non définis – renvoient à l'expulsion des juifs[4] et des déserteurs, de ceux qui ont fui le territoire français sans raison particulière[5]. Cette mise à l'écart était prévisible, car Pétain « se méfiait des parlementaires »[6]. Déjà en tant que Président du Conseil, il n'avait pas jugé opportun de consulter les Chambres au sujet de l'armistice. Et, si, dans le premier gouvernement du régime de Vichy, certains secrétaires d'État détenaient un mandat parlementaire, le premier remaniement ministériel de septembre 1940 les a tous exclus, à l'exception de Laval. Pétain préférait s'entourer de techniciens, d'experts, plutôt que de politiciens[7]. Il n'avait en effet pas besoin que soit discutée sa politique concernant la direction à donner à la France, mais que l'on exécutât la ligne qu'il avait dessinée. La réduction du rôle politique des ministres s'inscrit dans la même logique. Ceux-ci ne sont plus que les « chefs du bureau d'état-major »[8] de Pétain – seule source de leur légitimité.

Avec l'exclusion des parlementaires, le peuple ne bénéficie plus d'aucun représentant élu suivant la fiction représentative établie sous la Révolution française, par Sieyès. Le peuple est désormais incarné par le Maréchal Pétain. Mais, comme

---

[1] Pétain a souhaité les réunir en novembre 1943 mais il en a été empêché. *Voir Partie 2, Titre 2, chap. 2, p. 119.*

[2] J. Laferrière, *Le nouveau gouvernement de la France…, op. cit.*, p. 54.

[3] R. Capitant, « Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la souveraineté populaire en France depuis la Libération », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle,* 1954, p. 153 et s.

[4] Décret du 19 novembre 1941 sur le fondement du statut des Juifs du 2 juin 1941 a déchu trois sénateurs et neuf députés juifs dont Pierre Bloch, Léon Blum et Georges Mandel.

[5] *J.O. du 4 décembre 1940*, p. 5958.

[6] M. O. Baruch, *Servir l'État français…, op. cit.*, p. 72.

[7] *Ibid.*, p. 73.

[8] J. Carcopino, *Souvenirs de sept ans 1937-1944*, Paris, Flammarion, 1993, p. 299.

le souligne M. Cointet, même « un régime autoritaire ne peut pas se couper complètement de son opinion publique »[1], d'autant plus que celle-ci fait l'objet de différentes politiques de propagandes : celle de l'Allemagne, celle du régime et celle de la Résistance. Afin d'orienter le soutien populaire exclusivement vers le régime, la loi du 30 août 1940[2] a instauré la Légion française des combattants[3], présidée par Pétain. Les légionnaires, les « yeux et les oreilles du Maréchal » présents sur l'ensemble du territoire, renseignaient Pétain sur l'opinion publique, tout comme ils tentaient d'enraciner les idées de la Révolution Nationale. Pétain était également informé de l'état de l'opinion par les rapports des préfets[4]. Tous ces dispositifs n'indiquaient pas, cependant, le sentiment de la population sur les réformes à venir. Ils étaient en outre très fragmentaires et ne donnaient pas une photographie de l'opinion dans son ensemble. Une nouvelle institution a donc vu le jour avec la loi du 22 janvier 1941[5], le Conseil National. Certains auteurs le présentent comme un « substitut au Parlement dont les sessions sont suspendues »[6], car dès sa mise en place, les indemnités parlementaires ont été supprimées par la loi du 11 août 1941, tout comme les réunions de ses bureaux. Il lui est préféré une assemblée consultative, instituée pour donner des avis sur les réformes envisagées, à partir des aspirations de l'opinion publique. Le peuple est ainsi « représenté » par le Conseil national, dans la mesure où celui-ci fournit un « panel » des principaux groupes sociaux qui composent le paysage social français, ou plutôt une certaine élite sociale. Ses membres sont redevables du chef de l'État qui les a nommés par décret. Le 22 janvier 1941, Pétain a ainsi désigné ses deux-cent treize membres[7] dont soixante-dix-sept parlementaires.

Pétain redoutait tout de même de voir se constituer au sein du Conseil National un « embryon de représentation nationale ou un noyau d'opposition critique »[8]. Et, pour se prémunir d'un tel « risque », la loi du 22 janvier 1941 prévoit plusieurs garanties. D'abord, le Conseil National ne peut s'auto-saisir et ne dispose d'aucun pouvoir d'initiative[9]. Ensuite, lorsqu'il est saisi d'une question par le chef d'État, sa réponse prend la forme d'un avis purement consultatif. Toute tentative d'émancipation du Conseil vis-à-vis du gouvernement est par ailleurs annihilée par le principe de « gratuité des fonctions de membre du Conseil National »[10] – l'indemnité versée à ses membres étant limitée à la durée du siège[11]. Les séances étaient privées, et les membres du Conseil soumis au secret des délibérations. Précisons cependant qu'un tel assujettissement du Conseil National n'était pas prévu par son promoteur,

---

[1] M. Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944 , op. cit.*, p. 11.

[2] *J.O. du 30 août 1940,* p. 4845.

[3] Il s'agit de la fusion de toutes les associations d'Anciens combattants. Elle doit assister les pouvoirs publics.

[4] Dossiers du Docteur MÉNÉTREL, chef du secrétariat particulier (1940 – 1944), A.N. 2AG/79.

[5] *J.O. du 24 janvier 1941,* p. 366.

[6] M. Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944, op. cit.*, p. 47.

[7] *J.O. du 24 janvier 1941,* p. 371.

[8] M. Prélot, art. cité, p. 34.

[9] Tels que le précisent les deux premiers articles du décret du 22 mars 1941, *J.O. du 24 mars 1941,* p. 1290.

[10] Ordre du jour du Conseil de cabinet , A.N. F60/588.

[11] J. Laferrière, *Le nouveau gouvernement de la France…, op. cit.*, p. 61.

P. E. Flandin, ancien parlementaire et membre du gouvernement, depuis décembre 1940. Comme le précise M. Cointet, il existe des « contradictions entre les intentions des créateurs du Conseil National, Pierre-Etienne Flandin, le Maréchal Pétain, l'Amiral Darlan[1] qui ont chacun une idée du Conseil national idéal »[2]. Contrairement à Flandin, Pétain ne voit pas dans cette institution un moyen d'affirmer les valeurs républicaines, mais une manière de dynamiser la Révolution nationale, en y associant l'élite sociale. Par conséquent, si, malgré ses craintes, Pétain a concédé à Flandin la création d'une assemblée consultative, il s'emploiera à ce qu'elle fonctionne suivant son vœu, comme un conseil. Du Moulin de Labarthète explique ainsi que « le Maréchal qui se méfiait des assemblées mais qui raffolait des petits conseils s'ingénia à répartir ses membres en un certain nombre de commissions »[3]. Dès lors, même si le règlement du Conseil national du 22 mars 1941 prévoit des réunions en assemblée plénière, en pratique, elles n'ont jamais eu lieu. Les membres du Conseil National n'ont statué qu'en commissions – tenant lieu de comités techniques sur une question particulière – tels que par exemple la commission des provinces, la commission d'information générale et surtout la commission constitutionnelle pour assister Pétain dans sa tâche constituante. Le Chef d'État transmettait ses directives aux présidents de chaque commission qu'il nommait. Le Conseil National a émis une pluralité d'avis, entre les mois de mars 1941 et de novembre 1942. Il ne se réunira plus ensuite et sera supprimé en février 1943. Cette suppression s'explique par le « basculement institutionnel » de l'année 1942, qui donne un tout autre esprit au régime (voir *infra*).

Ainsi, le Conseil National, durant sa période d'activités, a constitué une pièce du « puzzle » des conseils du Maréchal Pétain. Mais, au regard de ses faibles compétences, il ne se substituait que très partiellement aux commissions parlementaires de la IIIe République. Tout autre fut le rôle d'une autre institution : le Conseil d'État.

Section 2. Le Conseil d'État pensé comme substitut aux commissions parlementaires

Le Conseil d'État sous le régime de Vichy[4] va retrouver une fonction qui lui avait été retirée sous la IIIe République, sa fonction consultative. De fait, d'une part, la loi du 20 août 1940 a rétabli sa « section législation », qui avait été supprimée en 1934[5], et d'autre part, la loi du 18 décembre 1940 a instauré un nouveau statut du Conseil d'État, initié par le garde des Sceaux de l'époque, R. Alibert[6]. Ce statut prévoit que « le Conseil d'État participe à la confection des lois dans les conditions

---

[1] Darlan y voyait surtout un moyen de réduire l'importance de la Légion. Pétain y accordait beaucoup trop de crédit aux yeux de l'Amiral.

[2] M. Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944, op. cit.*, p. 44.

[3] H. Du Moulin De Labarthète, *Le temps des illusions, op. cit.*, p. 120.

[4] Ce paragraphe n'a pas vocation à être exhaustif et renvoie pour davantage de précisions à la thèse de Marc-Olivier Baruch précitée, à celle de Jean Marcou (réf. note suivante) ainsi qu'à l'article de Jean Massot – J. Massot, « Le Conseil d'État et le régime de Vichy », *Vingtième siècle, Revue histoire*, n° 58, 1998, p. 83-99.

[5] J. Marcou, *Le Conseil d'État sous Vichy (1940-1944)*, Thèse, dirigée par J.-J. Gleizal, Université des Sciences Sociales de Grenoble II, 1984, p. 72.

[6] *J.O. du 22 décembre 1940*, p. 6215.

fixées par la Constitution. Il prépare et rédige les textes qui lui sont demandés, et donne son avis sur les projets établis par le gouvernement » (art. 19). Ainsi, contrairement au Conseil National, il est conféré au Conseil d'État un rôle important dans la réalisation des lois. Le gouvernement a en effet distingué cette institution, du fait de son expertise technique, et lui a confié la rédaction de certaines lois, tout comme il l'a invitée à donner son opinion sur le travail normatif du gouvernement. Plus encore, le Conseil d'État « peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif ou réglementaire » (art. 21). En cela, le rôle du Conseil d'État dépasse celui du Conseil National. J. Marcou, qui a envisagé le rapport de concurrence entre le Conseil d'État et le Conseil National[1], considère toutefois que le second a fait de l'ombre au premier. Il estime en effet que le rôle d'initiative concédé au Conseil d'État, par le statut, est resté lettre morte en raison de la captation par le Conseil National de la fonction de conseiller politique du gouvernement. Le Conseil d'État en était dès lors réduit à sa condition de conseiller juridique. Il semblerait néanmoins que ni l'une ni l'autre de ces institutions n'a eu la place que son statut lui conférait. Et cela tient à ce que l'organe exécutif – et Pétain au premier chef – envisageait ces institutions comme n'ayant aucune compétence décisionnelle.

Pourtant, le Conseil d'État a été doté de prérogatives qui relevaient auparavant de la compétence des chambres, et plus particulièrement du travail des commissions parlementaires. M. O. Baruch souligne ainsi que le statut du Conseil d'État met en exergue « la fonction de conseil du gouvernement qui était avant dévolue au Sénat »[2]. De même, J. Marcou relève que le Conseil d'État, « atelier d'élaboration des lois », est « en l'absence de toute assemblée législative appelé à assumer une grande part des tâches des commissions parlementaires de la IIIe République »[3]. Cependant, de telles attributions ont été conférées au Conseil d'État dans l'objectif de remplacer le travail parlementaire – jugé « trop politique » – par l'expertise juridique. La politique du pays n'a qu'une seule direction authentique, c'est celle que lui donne le Maréchal Pétain. Par conséquent, les conseils ne lient jamais le chef de l'État, en témoigne les propos de Pétain lui-même pour qui :

> Plus le chef, en effet, se sent seul à la tête de l'État, plus est haute sa situation, plus il éprouve le besoin de s'entourer de Conseils. […] Il est entendu que le chef doit être libre dans sa décision mais lorsqu'il a fait connaître ses intentions, il vous appartient de lui apporter les suggestions que vous croyez utiles, de l'aider à choisir les matériaux et les assembler harmonieusement[4].

Les conseillers d'État, travaillant au sein de la Section législative, ne sont donc pas les créateurs mais les artisans de la loi. Le chef de l'État reste le détenteur des compétences qu'il leur délègue. La Présidence du Conseil – exercée par Pétain – précisera en ce sens, au travers de circulaires, la nature des « textes de loi ou de décret » devant faire « l'objet d'un examen de la part du Conseil d'État »[5], ainsi que

---

[1] J. Marcou, *Le Conseil d'État sous Vichy (1940-1944), op. cit.*, p. 120 et s.

[2] M. O. Baruch, *Servir l'État français…, op. cit.*, p. 312-317.

[3] J. Marcou, *Le Conseil d'État sous Vichy (1940-1944), op. cit.*, p. 76.

[4] Message de Pétain au Conseil d'État du 20 août 1941 (Ph. Pétain, *Quatre années au pouvoir*, Paris, Broché, 1949, p. 116).

[5] Circulaire du 30 décembre 1940 de la Présidence du Conseil, A.N. F560/52.

les conséquences d'un avis défavorable du Conseil d'État. Une circulaire du 23 décembre 1940 indique que « dans le cas où le Ministre estimerait devoir passer outre un avis défavorable du Conseil d'État, la question *sera évoquée en Conseil des ministres* »[1]. On notera l'ingéniosité de la Présidence du Conseil – qui se garantit de ne pas avoir les mains liées par ses propres conseils, en imaginant une alternative à ce qui pourrait paraître un obstacle à son œuvre normative. Cela suppose, d'un autre côté, qu'il existe une sorte de hiérarchie des conseils, établie selon leur degré de proximité du chef de l'État et l'étendue des compétences que celui-ci leur attribue. Cette hiérarchie trouve à s'exprimer lorsque l'avis d'un organe peut être supplanté par celui d'un autre. Le Conseil des ministres a la préférence du Maréchal Pétain pour trancher des questions délicates, car l'élite de l'expertise y statue. Or, parmi elle, figurent notamment des conseillers d'État. Tel est le cas, par exemple, de R. Alibert, garde des Sceaux du 12 juillet 1940 au 27 janvier 1941, et qui est à l'origine de la réforme du statut du Conseil d'État.

Par conséquent, le régime de Vichy a renversé le mouvement « d'émancipation » du Conseil d'État à l'égard du pouvoir exécutif, entamé sous la IIIe République. Il est ainsi à nouveau associé à l'exercice du pouvoir, et est même inféodé au gouvernement à différents égards. Le régime s'est néanmoins assuré de sa fidélité par une vague d'épuration. Les individus prétendument hostiles au régime – tels que les Juifs, les francs-maçons et les étrangers – en ont été exclus[2]. À partir du début de l'année 1941, les conseillers d'État ont prêté serment au chef de l'État et lui ont juré fidélité[3]. Les frontières entre sphère exécutive et Conseil d'État sont devenues de plus en plus poreuses, car « les membres du Conseil d'État ont été brusquement beaucoup plus sollicités qu'avant-guerre pour occuper des postes de cabinets ministériels, d'administration centrale ou préfectorale et ont peu résisté à ces sollicitations »[4]. De deux mises hors cadre avant-guerre, leur nombre passe à quatorze en 1941[5]. Les secrétaires généraux des ministres et les secrétaires d'État, institués par la loi du 15 juillet 1940 à la tête des services ministériels, ont par ailleurs revêtu, de plein droit, la qualité de conseiller d'État.

L'accent mis sur le rôle clé du Conseil d'État, comme maillon de la chaîne législative, doit néanmoins être relativisé. Le Conseil d'État n'a exercé que les compétences que l'exécutif voulait bien lui donner. D. Lochak relève ainsi qu'en dépit de la volonté affichée d'associer le Conseil d'État à la production législative, seul un dixième des textes de lois de la période lui a été soumis pour avis avant publication[6]. En cause, l'inadéquation entre la célérité recherchée par l'exécutif pour bâtir son œuvre normative, grosse à la fin du régime de près de dix-sept mille lois et décrets, et l'allongement de la procédure d'adoption des lois induit par les demandes d'avis du Conseil d'État. En principe, « les réelles réformes de structure » – qui n'étaient pas urgentes – étaient transmises au Conseil d'État pour « nouvelle rédaction »,

---

[1] Circulaire du 23 décembre 1940 de la Présidence du Conseil, A.N. 2AG/501.

[2] Au total, dix-sept de ses membres ont été exclus.

[3] Imposé par l'acte constitutionnel VII du 27 janvier 1941.

[4] J. Massot, art. cité, p. 87.

[5] J. Marcou, *Le Conseil d'État sous Vichy (1940-1944), op. cit.*, p. 155.

[6] D. Lochak, « Le Conseil d'État sous Vichy et le Consiglio di Stato sous le fascisme », *in Le droit administratif en mutation*, PUF, 1993, p. 73.

après lecture en Conseil de cabinet et avant d'être soumises à une « troisième lecture en Conseil des ministres »[1]. Mais à partir de 1942, avec le retour de Laval et le déménagement du Conseil d'État à Paris, ses compétences seront encore réduites.

Sur un tout autre plan, il résulte de l'absence des commissions parlementaires une signification tout à fait nouvelle de la loi, sous le régime de Vichy. Le Conseil d'État, juge de la légalité, s'est effectivement confronté à une situation nouvelle dans laquelle le chef de l'État détenait, de manière exclusive, le pouvoir de faire la loi et les règlements. Pour D. Rémy, « la concentration du pouvoir normateur a un effet indirect mais certain qui est d'abolir le principe de la hiérarchie des normes juridiques »[2]. Partant, la question qui se pose est celle de l'intérêt de la distinction des normes constitutionnelles, législatives et réglementaires. Sous la IIIe République, la qualité de la norme dépendait de l'organe qui l'édictait. La distinction était simple et la hiérarchie des actes correspondait globalement à la hiérarchie des organes de l'État. La loi est l'œuvre du Parlement, comme la Constitution est celle du pouvoir constituant. Concernant le régime de Vichy, et comme l'explique J. Laferrière, pour distinguer la qualité de ces actes, il faut s'en remettre à la « volonté dirigeante » et à la valeur qu'elle souhaitait conférer à la norme, en la qualifiant de loi ou règlement[3]. La distinction perdure, car elle permet de signifier l'importance d'un acte. D'ailleurs, plus un acte s'écarte du sommet de la hiérarchie matérielle des actes, plus la délégation de compétences concédée par Pétain est importante. Même après 1942, le pouvoir constituant restait un pouvoir propre de Pétain. La loi, adoptée par Pétain, en Conseil des ministres, comportait souvent la signature du chef de l'État et du ou des ministres associés – qui n'étaient pas compétents pour édicter seuls une loi. Enfin, pour les actes réglementaires, ils pouvaient être adoptés par les ministres, sans contreseing du chef de l'État.

Si la hiérarchie des actes, telle qu'elle était conçue sous la IIIe République avait été maintenue, cela aurait conduit le Conseil d'État à contrôler tous les actes publiés au Journal Officiel. Pour J. Laferrière, tous les actes doivent être soumis au contrôle du juge, car la distinction entre les normes est purement nominale – le principal critère de la norme demeure l'organe qui l'adopte. L'acte dit « loi » pris par le chef de l'État n'a pas une valeur différente de l'acte dit « décret ». Par conséquent, tous les actes du chef de l'État doivent être soumis au contrôle de légalité du Conseil d'État. Mais cette interprétation n'a pas été retenue. Le Conseil d'État a continué de contrôler les actes dits « réglementaires », et a tenu à l'écart de son prétoire le contrôle des actes dits « constitutionnels » ou dits « lois ». Néanmoins, de nombreuses erreurs ont été commises dans la désignation de la nature des actes. D. Rémy relève que l'acte constitutionnel VII se fonde sur un décret, ce qui est déroutant quand on considère que les actes constitutionnels sont matériellement supérieurs aux actes réglementaires. Du Moulin de Labarthète, directeur du cabinet civil de Pétain, affirme que la hiérarchie des normes échappait au chef de l'État lui-même, comme en atteste ses propos : « c'est à n'y rien comprendre ! On devrait dire décrets législatifs et décrets gouvernementaux »[4].

Pétain semble mêler à une définition organique de la norme, une distinction matérielle. L'acte est toujours un décret – car il émane de l'exécutif – mais il peut

---

[1] « Résumé du Conseil de cabinet » du 26 septembre 1940, A.N. F60/588.

[2] D. Rémy, *Les lois de Vichy*, *op. cit.*, p. 23.

[3] J. Laferrière, *Le nouveau gouvernement de la France…*, *op. cit.*, p. 171 et s.

[4] H. Du Moulin De Labarthète, *Le temps des illusions*, *op. cit.*, p. 119.

relever matériellement de la loi ou du règlement, sans que l'on puisse déterminer les critères matériels de l'un et de l'autre. Du Moulin a répondu au chef de l'État que le maintien de la distinction entre ces actes est nécessaire pour « ne pas tout bousculer » (par rapport à la IIIe République). La continuité des institutions demeure en dépit de la rupture constitutionnelle. De toute évidence, l'objectif recherché, dans la qualification d'un acte comme loi ou décret, tient à la volonté ou non de l'exclure du contrôle juridictionnel. M. Prélot l'avait bien décelé lorsqu'il substituait à l'adage classique « la loi ne peut mal faire », celui suivant lequel « le Maréchal ne peut mal faire ». Ici réside l'intérêt principal de la distinction. Tout ce qui relève d'une œuvre directe du chef de l'État n'est pas contrôlé.

L'analyse des actes constitutionnels reflète la place tout à fait centrale du Maréchal Pétain. Nombre de nuances seront apportées à ce premier tableau par l'étude de la vie institutionnelle. Plus que des nuances, nous constaterons de réels décalages entre le rôle officiel de Pétain et l'effectivité de son pouvoir dans la pratique.

Titre 2. L'unicité de l'autorité nuancée par les rapports de force internes et externes au gouvernement

Pour contrebalancer l'annihilation de la souveraineté française par l'occupation, toute parcelle de pouvoir a été rassemblée par Pétain dans la personne du Chef de l'État. Et, la nouvelle structuration du régime qui en découle lui a valu la qualification, à juste titre, de régime autoritaire. L'étendue des compétences que les actes constitutionnels confèrent à Pétain doit néanmoins être relativisée par la sempiternelle mise à l'épreuve de son autorité par son entourage politique. Toutes les décisions fondamentales qu'il a prises ont – presque systématiquement – résulté de tractations préalables entre ses secrétaires d'État et les membres de son cabinet (Chapitre 1). Plus contraignantes encore furent les exigences pressantes de l'occupation qui ont conduit Pétain à prendre des décisions contraires à sa propre volonté, y compris en matière d'organisation du régime. L'émergence d'un exécutif bicéphale est à cet égard tout à fait symptomatique – privant ainsi Pétain de son pouvoir discrétionnaire en la matière (Chapitre 2).

Chapitre 1. Un exécutif bureaucratique éprouvant l'autorité de Pétain

Le risque dans la multiplication des conseils tient à l'émergence de tensions entre les conseillers. Or, Pétain manquait manifestement d'autorité pour résoudre les conflits qui jaillissaient entre ses ministres et membres de cabinet. Le respect du principe hiérarchique, institué par le chef de l'État, était par conséquent systématiquement altéré par des désaccords récurrents (Section 1). Le pouvoir de Pétain sur son propre gouvernement a également été ébranlé par les exigences de l'occupant – exigences qui ont orienté ses décisions quant à l'organisation et l'exercice du pouvoir dans l'État (Section 2).

Section 1. Le gouvernement : de la hiérarchie structurelle au désordre systémique

Le premier gouvernement de Vichy, formé le 12 juillet 1940, réunissait principalement les ministres qui avaient soutenu Pétain face à Reynaud, dans son vœu de conclure un armistice – tel est le cas de Weygand, Baudouin ou encore d'Ybarnégaray. Pierre Laval, quant à lui, occupait le rang de Vice-Président du conseil. Il a acquis cette fonction du fait de son rôle incontournable dans le vote de la loi du 10 juillet 1940[1]. Le gouvernement ressemblait ainsi, dans sa structure, à un gouvernement classique de la IIIe République, à ce détail près que le chef de l'État était également président du conseil. J. Laferrière note cependant qu'une telle ressemblance est « purement superficielle »[2], comme en témoigne les principes posés par la loi du 6 septembre 1940[3] relative à la composition du gouvernement. Celle-ci organise en effet le gouvernement de manière hiérarchique. Les secrétaires d'État sont distingués des ministres, et si tous les secrétaires d'État sont membres du gouvernement, seuls huit d'entre eux, ainsi que le Vice-Président du conseil, sont également ministres. À ce titre, ils disposent d'un siège permanent au Conseil des ministres et travaillent directement avec le Maréchal Pétain.

---

[1] Il a approché Pétain quelques jours avant sa nomination à la présidence du Conseil et l'a aidé à s'imposer. Son rôle fut déterminant dans le vote de la loi du 10 juillet 1940.

[2] J. Laferrière, *Le nouveau gouvernement de la France…, op. cit.*, p. 67.

[3] Loi du 6 septembre 1940, *J.O.R.F.* du 7 septembre 1940, p. 4917.

Les secrétaires d'État – qui « relèvent d'un ministre conformément à une répartition fixée par décret » – n'y sont invités que lorsque « l'examen des projets de lois [intéresse] leur département ». Cette structure hiérarchisée traduit une certaine conception du pouvoir, que Pétain avait eu l'occasion de présenter dans ses discours : « un chef n'a pu commander à plus de cinq sous-ordres. […] Un homme qui décide, quatre hommes qui obéissent et transmettent. Ainsi de la pointe à la base. »[1]. À partir de cette distinction, l'on peut comprendre la différence entre Conseil des ministres et Conseil de cabinet. Le Conseil de cabinet – institué par l'article 4 de la loi du 6 septembre 1940 – rassemble tous les secrétaires d'État sous la présidence du Vice-Président du Conseil. Il » prépare les décisions du Conseil des ministres » qui est présidé par Pétain (art. 4 al. 2) et se réunit donc avant lui. Une telle différence entre Conseil de cabinet et Conseil des ministres existait déjà sous la IIIe République, mais n'avait pas la même signification, car, par principe, étant tous responsables devant le Parlement, les ministres étaient sur un même pied d'égalité[2].

Le Maréchal Pétain dispose par ailleurs d'un autre réseau de conseils qui lui est directement associé. Il s'agit du cabinet du chef de l'État, composé d'un cabinet civil, d'un cabinet militaire, d'un service administratif et d'un secrétariat Général. Ce sont les conseillers les plus proches de Pétain. Ils constituent avec lui la « tête pensante » du régime de Vichy et renvoient à une sorte d'état-major politique[3]. Ses membres sont d'ailleurs majoritairement des militaires. J. Barthélémy explique dans ses mémoires que ce sont ces hommes qui avaient une véritable influence sur Pétain – tel est plus particulièrement le cas de Du Moulin de Labarthète, directeur du cabinet civil[4]. Cette proximité se réalisait souvent au détriment des ministres – comme l'illustre l'exemple, déjà évoqué, du discours du « vent mauvais ». Le cabinet civil avait l'ascendant sur les autres cabinets du chef de l'État, car il « dessinait la ligne politique du chef »[5]. Son rôle consistait principalement à suppléer Pétain dans ses tâches, à le conseiller et à attirer son attention sur les actions politiques opportunes[6]. Les membres du cabinet personnel de Pétain assistaient par ailleurs au Conseil des ministres – privilège que n'avaient pas les secrétaires d'État –, et étaient les seuls à pouvoir prendre des notes – privilège que n'avaient pas les ministres. Ici encore, la logique d'ensemble apparaît dans les propos de Pétain lui-même : « j'ai besoin de Conseils, de petites réunions de cinq ou six hommes, très experts de leur art, qui puissent, pour chaque catégorie d'affaires m'éclairer de leur art. Quant à mes ministres, ils n'auront qu'à mettre au point »[7].

---

[1] Déclaration du 14 novembre 1940, à Gringoire *in* P. Pétain, *Messages d'outre-tombe du Maréchal Pétain*, Paris, Nouvelles éditions Latines, 1983, p. 127.

[2] J. Laferrière, *Le nouveau gouvernement de la France…, op. cit.*, p. 112-114.

[3] M. O. Baruch, *Servir l'État français…, op. cit.*, p. 70.

[4] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 163.

[5] J. Cotillon, « Les entourages de Philippe Pétain, chef de l'État français, 1940-1942 », *Politique, culture, société*, nº 8, mai-août 2009.

[6] M. J. Frichement, V. Aubert, « Le Fonctionnement », *in* R. Rémond, A. Coutrot, I. Boussard (dir.), *Quarante ans de cabinets ministériels. De Léon Blum à Georges Pompidou,* Paris, F.N.S.P., 1982, p. 163

[7] H. Du Moulin De Labarthète, *Le temps des illusions*, *op. cit.*, p. 120-121.

La structure et le fonctionnement du gouvernement voulus par Pétain apparaissent assez clairement dans la loi du 6 septembre 1940, qui connaîtra quelques modifications au fil des changements de vice-présidents du conseil. Tous les gouvernements ont cependant en commun l'absence de collégialité qui résulte de la responsabilité personnelle des membres du gouvernement à l'égard de Pétain (acte constitutionnel VII du 27 janvier 1941). Celui-ci pouvait leur infliger des sanctions particulièrement rigoureuses, allant de la privation des droits politiques, en passant par la mise en résidence surveillée, jusqu'à l'internement administratif ou la détention dans une enceinte fortifiée. Ainsi, ce mécanisme de responsabilité illustre bien l'autorité et l'arbitraire du chef de l'État à l'égard de ses subordonnés. Néanmoins, si formellement l'organe exécutif est très hiérarchisé, la réalité présente bien des divergences avec le cadre posé.

Sous le régime de Vichy, le Conseil des ministres n'est pas une autorité collective prenant des décisions à la majorité, mais une « réunion d'hommes qui parlent sur les affaires de l'État, qui font connaître leur opinion et le Maréchal prend ensuite la décision qui lui paraît bonne »[1]. La décision n'est pas légale et légitime parce qu'elle est majoritaire, mais parce qu'elle émane de Pétain. Par conséquent, si un ministre – ou même un secrétaire d'État – ne convainc pas ses paires au Conseil de cabinet, il lui suffit d'emporter la conviction du chef de l'État. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles la hiérarchie gouvernementale, posée par la loi du 6 septembre 1940, n'a pas été respectée en pratique. J. Laferrière, en 1942, pouvait déjà se demander, sans pouvoir le vérifier, « si la pratique est exactement conforme à ces règles »[2]. Aujourd'hui, l'étude de l'activité réelle du gouvernement présente toujours des difficultés, du fait de l'absence des comptes-rendus de réunion du Conseil des ministres, ce qui explique les fréquentes références, dans cet article, aux témoignages de secrétaires d'État de l'époque. Les informations présentées doivent donc être considérées avec précaution.

Dans ses mémoires, J. Barthélémy relève que la hiérarchie posée par la loi du 6 septembre 1940 n'a jamais trouvé une réelle effectivité, car souvent, les secrétaires d'État étaient plus ambitieux que leur ministre supérieur. Ils nourrissaient, dans bien des cas, le désir de prendre la place du ministre auquel ils étaient subordonnés. Le secrétaire d'État à la Marine – l'Amiral Darlan, par exemple, était rattaché au ministre-Général Weygand, en sa qualité de ministre de la Défense nationale. Le principe voulait que Weygand ait un rang supérieur à l'Amiral Darlan. Mais Darlan n'appréciait guère la subordination, d'autant plus qu'il ne supportait pas l'idée que Weygand – Général de l'armée de terre – contrôlât la Marine. Ainsi, Darlan a alerté Pétain le 21 août 1940 de l'inquiétude de ses soldats qui ne seraient rassurés que s'il obtenait un grade de ministre. Il s'agit là d'une demande à peine voilée d'éviction du ministre Weygand, par son secrétaire d'État subordonné. Weygand contesta, quant à lui, l'autorité du Vice-Président du conseil, Laval. À partir des notes personnelles de Darlan, on constate l'étendue de la rivalité entre ces deux hommes forts du premier gouvernement de Vichy :

---

[1] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 156.

[2] J. Laferrière, *Le nouveau gouvernement de la France…, op. cit.*, p. 116.

> 2 août. Vive altercation entre le Général Weygand et M. Laval au sujet des anciens parlementaires et des militaires. Le premier déclare que tous les parlementaires sont des crapules, le second déclare que tous les militaires sont des crétins. Il est douteux que ces hommes puissent longtemps collaborer [1].

Weygand n'est pas apprécié des Allemands, car il s'est opposé à la livraison des bases aériennes françaises du Maroc à l'ennemi, tout comme il a refusé une alliance franco-allemande contre la Grande-Bretagne. Pétain a décidé de lui ôter sa fonction ministérielle au remaniement du 6 septembre 1940. Il fit par là même de Darlan le ministre secrétaire d'État à la Marine, auquel a été rattachée l'aviation. La promotion de Darlan et l'éviction de Weygand témoignent de l'indifférence du chef de l'État quant au non-respect, au sein du gouvernement, du principe de subordination. Darlan n'est pas sanctionné de son affront, au contraire, il est promu. J. Barthélémy relève bien d'autres mises en échec de la hiérarchie ministérielle. Tel est le cas du Général Huntzinger, ministre de la guerre, et de son secrétaire d'État chargé de l'Instruction, J. Carcopino. Huntzinger a par exemple cédé au sujet de la suppression du mot « Dieu », remplacé par l'expression « valeurs morales et spirituelles », dans les programmes universitaires, alors même qu'il était un fervent défenseur de la religion catholique dans l'État. Une telle déconvenue dans l'organisation ministérielle constitue une première inflexion apportée à la vision des institutions de Pétain. Si la figure de Pétain était respectée des ministres et secrétaires d'État de l'époque, elle n'était pas crainte, et n'a d'ailleurs pas tari l'audace qu'ils éprouvaient à la défier. S'il on en croit Du Moulin, Pétain était parfois si « impressionné par l'attitude de ses ministres, [qu'il] contresignait [les lois] souvent sans les lire »[2].

Le défaut d'autorité de Pétain pour assurer l'ordre dans son entourage est également observable à d'autres égards. Son pouvoir discrétionnaire en matière de nomination et de révocation des ministres est également relativisé dans les faits.

Section 2. La relative liberté de Pétain dans le choix de son entourage politique

Après le vote de la loi 10 juillet 1940, Laval attendait sa récompense et l'obtint par sa nomination à la Vice-présidence du Conseil. Pétain a cependant institué un organe exécutif monocéphale, ce qui n'a pas empêché Laval de devenir le second visage du gouvernement. Convaincu que la puissance germanique serait le centre du nouvel ordre mondial, Laval était focalisé sur l'établissement de bonnes relations franco-allemandes. Il a ainsi noué d'importantes relations avec O. Abetz[3], ambassadeur allemand. La suite est « une longue série de déplacements à Paris »[4], aboutissant à l'épisode de Montoire – lors duquel d'après, M. Ferro, « tant pour la préparation que pour l'ordonnancement, Laval apparaît le maître d'œuvre »[5]. C'est en effet lors d'une visite à Abetz, le 22 octobre, que Laval fut introduit à Hitler qui l'informa de sa volonté de rencontrer Pétain. Celui-ci accepta, malgré les réserves

---

[1] H. Coutau-Bégarie, C. Huan , *Darlan*, Paris, Fayard, 1989, p. 338.

[2] H. Du Moulin De Labarthète, *Le temps des illusions*, *op. cit.*, p. 118.

[3] Agent allemand en passe de devenir ambassadeur du IIIe Reich en France. . Il avait, dans les faits, moins d'influence sur Berlin que n'en avait la commission d'armistice.

[4] J.-P. Cointet, *Pierre Laval, op. cit.*, Paris, Fayard, 1993, p. 284.

[5] M. Ferro, *Pétain*, Paris, Fayard, 1987, p. 194.

formulées par son directeur de cabinet civil[1]. Lors de la désignation des membres qui devaient l'accompagner, Laval aurait menacé le chef de l'État de sa démission si le ministre des affaires étrangères, Baudouin, était invité. (Baudouin aurait pu, de par sa fonction, prendre la place de Laval lors de l'entrevue avec Hitler). Pétain céda et Baudouin resta à Vichy[2] – ce qui est particulièrement révélateur de l'autorité de Laval sur le Maréchal Pétain. Du reste, si Montoire constitue un symbole incontournable de l'entrée dans la politique de collaboration, dans les faits, rien de fondamental ne semble avoir été décidé. Cet épisode a néanmoins ébranlé l'opinion publique, ainsi que l'affirment les rapports des préfets – rapports qui ont eu une importance décisive dans le « coup du 13 décembre 1940 ».

Ce jour-ci correspond en effet au renvoi de Laval du gouvernement. La décision a formellement été prise par Pétain – conformément au pouvoir qu'il tient de l'acte constitutionnel II – bien qu'elle ne résulte pas de son initiative. Comme l'expliquent H. Coutau-Bégarie et C. Huan, « le renvoi de Laval le 13 décembre est l'aboutissement d'une très dure bataille d'influence dans l'entourage du Maréchal Pétain »[3]. Laval représente, de fait, plusieurs problèmes pour les conseillers du chef de l'État : il ne partage pas les idées de la Révolution nationale et n'en fait pas sa priorité, il donne préséance à la politique de collaboration franco-allemande, et en la matière, il agit sans se soucier de l'avis du chef de l'État. « Il est d'ailleurs insaisissable, passe ses journées à Paris, rend compte une fois sur trois, au Chef de l'État, de ses entretiens avec les allemands »[4]. Un consensus s'est donc formé, parmi les proches de Pétain, pour le mener vers la décision d'un renvoi de Laval. L'un des éléments déterminants, pour convaincre Pétain d'une telle décision, fut l'opinion. Pétain y est sensible et ses ministres le savent. Peyrouton, Ministre de l'intérieur, « sait utiliser ses dossiers sur l'opinion publique », indique M. Cointet. Il a dès lors constitué un recueil de documents – lettres de citoyens et rapports de préfets – bien sélectionnés, dénonçant unanimement la politique de collaboration de Laval. Les comptes-rendus de Darlan expliquent que « de tous côtés, on dit [au Maréchal] que Montoire a été mal reçu dans l'opinion, que l'armée exprime des craintes »[5], et que la cause de ces maux, c'est Laval. Le Général Laure – secrétaire Général du chef de l'État – et Du Moulin sont ceux qui vont le plus plaider la cause du renvoi de Laval auprès du Maréchal Pétain. Ils agissent avec l'appui des ministres Peyrouton, Baudouin et Bouthillier. Darlan fut rallié à l'entreprise par Bouthillier, après une rencontre le 4 novembre, lors de laquelle il « lui [a] exposé la nécessité de se débarrasser de Laval »[6]. Darlan accepta.

Si Pétain avait décidé de se séparer de Laval, uniquement du fait de l'insistance de son entourage, il serait excessif de considérer que son pouvoir de révocation eut été remis en cause. Cependant, son cercle proche l'a véritablement contraint, car Pétain avait peur de la réaction allemande. Se séparer de l'instigateur de Montoire constituait un message diplomatique défavorable. Malgré tout, il est vrai que Pétain

---

[1] H. Du Moulin De Labarthète, *Le temps des illusions*, *op. cit.*, p. 45 et s.

[2] R. Aron, *Histoire de Vichy, 1940-1944*, t. I, Paris, Fayard, 1954, p. 395 à 401. Par conséquent, le ministre des Affaires étrangères Baudouin démissionnera le 28 octobre.

[3] H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan*, *op. cit.*, p. 347.

[4] H. Du Moulin De Labarthète, *Le temps des illusions*, *op. cit.*, p. 59.

[5] Tel que cité par H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan*, *op. cit.*, p. 347.

[6] *Ibid*, p. 348.

commençait également à s'agacer du silence de son Vice-Président qui ne le tenait pas informé de ses manœuvres. Mais le jour du 13 décembre, alors que les ministres pensaient avoir convaincu le chef de l'État du renvoi de Laval, celui-ci est revenu sur sa décision. Du Moulin a alors organisé une réunion urgente des ministres « comploteurs » dans son bureau. Par un vote unanime, ils ont décidé d'adresser un ultimatum au chef d'État, en s'exprimant d'une seule voix contre Laval. Mis devant le fait accompli, Pétain se conforma à la décision de ses conseillers, et il déclara au Conseil des ministres, qu'il convoqua le soir même, que « les démissions de Laval et Ripert [étaient] acceptées »[1]. Le « 13 décembre » illustre l'audace des proches de Pétain – évoquée en amont – qui décident dans l'ombre du chef d'État. Le gouvernement fonctionne de manière désordonnée et « a-systémique », trahissant le défaut d'autorité de Pétain dans la sanction des principes qu'il a lui-même posés par la loi du 6 septembre 1940.

La faible autorité de Pétain s'observe également à l'égard de l'occupant. Pressentant la stupeur allemande, le Maréchal Pétain a envoyé une lettre à Hitler, dès le 13 décembre, pour justifier son choix[2] et rappeler son attachement à la collaboration. C'est une démarche étonnante pour un « dictateur » que de se justifier auprès d'un autre, pour des décisions qui concernent la composition de son gouvernement. Pourtant, Pétain – de lui-même – a rendu des comptes à l'occupant. Dès lors, bien que la nomination et la révocation des ministres constituent un pouvoir propre du chef de l'État, en vertu de l'acte constitutionnel II, il n'est pas en mesure de l'exercer librement, tant les pressions internes et externes qui pèsent sur lui sont grandes. Le successeur de Laval n'est pas, par ailleurs, un homme auquel aurait pensé le chef de l'État. Le nom de P. E. Flandin – un parlementaire – lui a été soufflé par ses proches conseillers. Cela étant, c'est bien le chef de l'État qui a annoncé aux Français, le 14 décembre, le message suivant : « je viens de prendre une décision que je juge conforme à l'intérêt du pays. Monsieur Pierre Laval ne fait plus partie du gouvernement. Pierre-Etienne Flandin reçoit le portefeuille des Affaires étrangères[3] »[4].

Darlan fut chargé d'informer l'ambassadeur allemand, O. Abetz. Celui-ci – furieux – tenta un coup de force en se rendant à Vichy, le 17 décembre, avec un cortège de dix chefs de la Schutzstaffel (S.S.)[5]. Reçu par Pétain, il le presse de réintégrer Laval dans ses fonctions, en proférant de nombreuses accusations et menaces : « il y a dans le Gouvernement des hommes qui sont contre la collaboration et qui ont mené l'action contre M. LAVAL ». Et, après avoir affirmé que « le chancelier ne veut imposer aucune solution », il indique que :

> Le FÜHRER impose 4 points :
> a) 1 – Ministre des Affaires Étrangères : M. Flandin, 2 – Ministre de l'Intérieur : M. Laval,
> b) 3 – Remplacement de M. Caziot par M. Achard,
> 4 – Remplacement de M. Belin par M. Froideval,

---

[1] J.-P. Cointet, *Pierre Laval, op. cit.*, p. 325.

[2] Lettre qui sera d'ailleurs rédigée par Du Moulin, tel qu'il l'explique dans ses mémoires, *op. cit.*, p. 67.

[3] C'était le portefeuille que détenait Laval depuis Montoire et ce, jusqu'au 13 décembre.

[4] P. Pétain, *Discours aux Français*, Paris, Albin Michel, 1989, p. 110

[5] O. Abetz, *Histoire d'une politique franco-allemande*, Paris, Stock, 1953, p. 189.

> c) Pour que la continuation de la politique de la collaboration soit possible, Remplacement de la Vice-présidence du *Conseil par un Directoire présidé par l'Amiral et composé du Général Huntzinger, de M. Flandin et de M. Laval.* [...] Le Gouvernement est libre, mais si tout cela n'est pas accepté, la collaboration n'est pas garantie[1].

La réponse de Pétain est ferme. À deux reprises, il invoque la « confiance » pour justifier le maintien ou la révocation de ses ministres. Il indique également à son interlocuteur qu'il acceptera de renvoyer tous les ministres que les Allemands estimeront opposés à la collaboration, s'ils ont des preuves pour étayer leurs accusations. Enfin, il cède à Abetz sur un point : le Directoire, mais sans Laval. Il faisait valoir, à juste titre, que sa réintégration serait une atteinte portée à son autorité de chef d'État – ce qui n'irait pas dans l'intérêt de l'Allemagne – étant donné que l'annonce du remaniement avait déjà été présentée au peuple français. Abetz insista et obtint de Pétain un retour de Laval dans le nouveau directoire, ministère des affaires étrangères et de l'Intérieur mis à part. Mais c'est Laval, introduit dans les discussions qui s'opposera à un tel déclassement. Un nouveau système de gouvernement fut en définitive imposé à Pétain : un « directoire », dont la composition fut également soufflée par Abetz qui a indiqué lors de l'entrevue que « le FÜHRER a pleine confiance dans le MARECHAL, dans la flotte et dans l'Amiral Darlan, dans l'armée et le Général HUNTZINGER. Le choix de M. FLANDIN a ravi le Gouvernement allemand ». Après le Maréchal Pétain, c'est l'Amiral Darlan qui a la préséance sur Huntzinger et Flandin aux yeux d'Abetz. Cette information n'est pas sans intérêt quand on sait que moins de deux mois plus tard, celui-ci deviendra Vice-Président du conseil. Cela étant, après le renvoi de Laval, c'est bien le « triumvirat » Flandin – Huntzinger – Darlan qui sera institué. Son fonctionnement est précisé par une note ministérielle :

> *1°/ – Etablissement des directives de l'action gouvernementale.* Le Comité Directeur prépare les directives générales de l'action gouvernementale et les soumet à l'approbation du Maréchal. Lorsque le Maréchal a donné son approbation, les directives sont données aux Secrétaires d'État en Conseil de cabinet.
> *2°/ – Action gouvernementale.* Le Comité Directeur ou l'un des Ministres, membres du Comité Directeur, réunit les Secrétaires d'État intéressés pour la préparation des éléments de la décision à prendre. [...] le *Conseil des ministres* est saisi pour examen et approbation de cette décision[2].

Le chemin de la décision prend une nouvelle direction sous le comité directeur. Une hiérarchie de fait s'instaure au profit de trois ministres sur l'ensemble du gouvernement. Néanmoins, de décembre 1940 à février 1941, J. Barthélémy explique que Flandin remplissait « en fait la fonction de principal ministre »[3], car il était le président du comité directeur. Mais formellement, la Vice-présidence du conseil était vacante. Le triumvirat devient incontournable. Il a l'initiative de la définition

---

[1] Compte-rendu réalisé par Darlan de l'entrevue entre Pétain et Abetz, reproduit *in* H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan, op. cit.*, p. 851.

[2] Archives du cabinet civil, A.N. F60/588.

[3] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 49.

de la politique. À cette fin, les trois ministres invitent à leur réunion quasi-quotidienne[1], les responsables compétents pour déterminer la politique à suivre[2]. L'accord du chef de l'État est nécessaire au stade de l'initiative, dont il doit valider le principe, et au stade de l'adoption, pour qu'elle se réalise. C'est sans doute lors de ce court intermède que le Maréchal Pétain a le plus été associé au travail gouvernemental. L'activité de ses ministres et secrétaires d'État était plus transparente. Lorsqu'un membre du gouvernement était envoyé en zone occupée, pour dialoguer avec Abetz, il était auditionné par le comité directeur, à son retour[3]. Lorsque des difficultés s'élevaient au sein du comité directeur, le choix politique revenait au Maréchal Pétain. En matière d'allocations familiales, par exemple, il a tranché pour « un taux d'allocation unique »[4]. Concernant la création du Conseil National, il a totalement redéfini l'idée initiale de P. E. Flandin.

Si Pétain a eu, dans cette brève période, la place qu'il souhaitait, l'intrusion allemande dans les affaires du gouvernement ne tardera pas à l'affaiblir.

Chapitre 2. L'émergence d'une structure gouvernementale à tendance bicéphale

L'exercice par Pétain de son pouvoir propre de révocation des membres de son gouvernement a porté son lot de revers. Perçu comme une trahison par l'Allemagne, le renvoi de Laval sera toujours invoqué, d'une part, pour faire obstacle aux demandes du gouvernement de Vichy, et d'autre part, pour justifier l'intrusion croissante de l'occupant dans les affaires internes du gouvernement. Ainsi s'expliquent l'ascension de Darlan et le nouveau sens donné à la Vice-présidence du conseil (Section 1). Les difficultés à rétablir le dialogue avec les autorités d'occupation entraîneront des dissensions, entre Pétain et Darlan, sur lesquelles plane l'ombre du retour de Laval (Section 2).

Section 1. La Vice-présidence du Conseil consolidée par la pratique de Darlan

L'ascension de Darlan à la Vice-présidence du conseil n'est pas surprenante quand on sait qu'il était, au sein du comité directeur, celui qui était le plus apprécié des Allemands et le seul à avoir rencontré Hitler, comme représentant du gouvernement français. (Il fut en effet désigné pour remettre à Hitler une nouvelle lettre de Pétain concernant le renvoi de Laval, après l'intervention d'Abetz, le 17 décembre 1940)[5]. Flandin, en revanche, n'inspirait pas confiance à l'occupant. L'intermède Flandin fut par conséquent une période de méfiance réciproque entre gouvernement français et allemand. Hitler aurait à cet égard indiqué à Darlan que le problème, pour le IIIe Reich, tenait moins à l'éviction de Laval qu'à la présence (supposée de l'Allemagne) d'anglophiles dans le gouvernement. Abetz indiqua en ce sens au gouvernement, le 31 janvier 1941, que « le Führer était résolu à signifier la

[1] H. Du Moulin De Labarthète, *Le temps des illusions*, *op. cit.*, p. 130.

[2] « Ordre du jour du Conseil de cabinet », A.N. F60/588. A titre d'exemple, pour traiter de la question de l'Indochine, le Général Weygand et l'Amiral Platon sont entendus.

[3] Rapport du Comité Directeur du 14 janvier 1941, A.N. F60/588.

[4] Archives du cabinet civil, A.N. F60/588.

[5] Voir sur ce point H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan*, *op. cit.*, p. 355-359.

fin de la politique de collaboration avec l'équipe gouvernementale actuelle puisqu'il dit avoir la preuve absolue des influences anglaises et américaines qui s'exercent sur elle ». Abetz ajouta « qu'il était certain pour sa part de la loyauté de l'Amiral Darlan et du Général Huntzinger, et qu'il les mettait absolument hors de cause »[1]. Flandin est désavoué par les Allemands.

Une fois de plus, la liberté du chef de l'État est ébranlée. Il est menacé par l'Occupant d'une sécession de la zone occupée. Le gouvernement est alors épuré des suspects désignés : Flandin, Alibert et Peyrouton quittent leur poste. Pétain aurait dit avec cynisme : « Les Allemands voudraient nommer Darlan à ma place, car ils aiment Darlan jusqu'à l'embrasser, lui et ses cuirassés »[2]. La stature et le prestige militaire de Darlan étaient incontestés. Le 10 février 1941, il est élevé au rang de « dauphin » par le Maréchal Pétain – statut conféré à Laval jusqu'au 13 décembre, et qui était alors vacant. Darlan est le successeur désigné de Pétain, ce qui ravit Abetz qui l'avait déjà suggéré dans un précédent rapport[3]. Le même jour, Darlan est également nommé Vice-Président du Conseil. Le temps du directoire est terminé. Le gouvernement va encore s'organiser d'une nouvelle manière.

Darlan a multiplié les voyages à Paris pour reconstituer le dialogue avec l'occupant. Dans ses rapports, figurait au nombre des exigences allemandes, sa désignation comme président du Conseil. Abetz voulait que Darlan obtienne les « attributions de chef du gouvernement »[4]. Barthélémy, nouveau garde des Sceaux, s'y est fermement opposé. Darlan a conservé la Vice-présidence, mais il s'est appliqué à lui conférer, dans la pratique, la teneur de la fonction primo-ministérielle. Lui ont ainsi été associées des prérogatives que la Vice-présidence ne détenait pas auparavant. Celle-ci avait initialement pour dessein d'indiquer la « situation de premier plan »[5] de son titulaire, qui détenait tout de même des prérogatives particulières, telles la convocation et la présidence du Conseil restreint – ce conseil se réunissait périodiquement en vue « de coordonner et d'orienter l'action du gouvernement dans le domaine économique »[6]. Plus tard, un décret a reconnu à la Vice-présidence du conseil un ensemble de compétences en matière d'information, de presse et de radiodiffusion[7]. La loi du 6 septembre 1940 susmentionnée lui a également conféré la présidence du Conseil de cabinet. Après Montoire, la Vice-présidence sera enfin associée à une portefeuille ministériel, Laval ayant obtenu les Affaires Étrangères[8]. Elle est ensuite restée vacante du 13 décembre 1940 jusqu'à la nomination de Darlan.

---

[1] Informations extraites des Papiers de Darlan révélées par H. Coutau-Bégarie, C. Huan., *Darlan*, *op. cit.*, p. 365.

[2] P. Baudouin, *Neuf mois au gouvernement*, Paris, La Table ronde, 1964, p. 427.

[3] H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan*, *op. cit.*, p. 362.

[4] Note de Darlan du 8 février 1941 relative à son entrevue avec Otto Abetz reproduite *in ibid.*, p. 283 et s.

[5] J. Laferrière, *Le nouveau gouvernement de la France…*, *op. cit.*, p. 130.

[6] Article 14 de la loi du 12 juillet 1940, A.N. F60/585.

[7] Décret du 18 juillet 1940, *J.O. du 20 juillet 1940,* p. 4546.

[8] Décret du 28 octobre 1940, *J.O. du 29 octobre 1940*, p. 5464.

Pétain n'a pas pris l'initiative de conférer de nouvelles prérogatives, à Darlan, à partir de février 1941. C'est une suggestion d'O. Abetz. Pétain a néanmoins obtempéré, d'une part, car il avait pleinement confiance en l'Amiral Darlan, et d'autre part, car il voulait rompre le silence de l'Allemagne, et rétablir la politique de collaboration – dont l'interruption avait eu des conséquences néfastes sur le gouvernement. Abetz avait en effet interdit la publication au *Journal officiel*, en zone occupée, de différentes communications de Vichy[1], réaffirmant ainsi le clivage entre les deux zones. Le projet de retour du gouvernement à Paris – initialement accepté par l'occupant – fut également rejeté. L'on peut, à partir de ces faits, saisir l'étendue de l'influence et de l'intrusion allemande dans l'organisation du gouvernement, en dehors du cadre fixé par l'armistice. Il ne s'agit plus seulement d'exhorter le chef de l'État à nommer ou à révoquer tel ou tel individu, il s'agit de lui indiquer la répartition des compétences au sein de son gouvernement.

Cela étant, Darlan a lui-même œuvré à se distinguer, revendiquant la charge de différents ministères. Par le décret du 9 février 1941, l'Amiral de la flotte – déjà ministre secrétaire d'État à la Marine – a obtenu les fonctions de secrétaire d'État aux affaires étrangères de Flandin[2]. Le lendemain, il a été nommé Vice-Président du conseil et, à ce titre, a reçu la charge de l'information, la presse et la radio. Lui ont également été rattachés, les secrétariats d'État à l'intérieur et à l'aviation[3]. Le 11 août 1941, il devient ministre de la Défense nationale – ministère dont relèvent, à partir du 19 novembre 1941, les secrétariats d'État à la Guerre, à la Marine et à l'Aviation et surtout les services de l'armistice[4]. Il cédera plus tard l'Intérieur au ministre secrétaire d'État, Pucheu, tout en conservant son « autorité directe […] sur le secrétaire d'État à l'Intérieur » (loi du 11 août 1941)[5]. L'attribution de l'ensemble de ces compétences à la Vice-présidence dévoile l'émergence, au sein du régime, d'un nouveau pôle de décision distinct du chef de l'État. La loi du 10 février 1941 maintient néanmoins le système posé par la loi du 6 septembre 1940, avec la distinction, au demeurant peu opérante, entre secrétaires d'État et ministres. Mais une pluralité de lois et décrets, adoptés à partir du 10 février 1941, vont préciser le nouveau rôle du Vice-Président qui « dirige et contrôle l'action des ministres et des secrétaires d'État pour tout ce qui concerne l'application des décisions de principe et de celles relatives à la politique générale du gouvernement », et ce, « sous la haute autorité du Maréchal, Chef de l'État et chef du gouvernement »[6]. Il découle de ces dispositions l'extension du rôle de la Vice-présidence du conseil qui n'est plus réduite à un titre honorifique, mais dont les compétences ne sont pas clairement définies.

Le Vice-Président représente la volonté du Chef de l'État au sein du gouvernement. N'est-ce pas une entorse faite à l'acte constitutionnel II qui confère à Pétain la « plénitude du pouvoir gouvernemental » ? Cet acte prévoit en effet que le chef de l'État « exerce le pouvoir législatif, en Conseil des ministres » et qu'il « assure

---

[1] Dont celle relative au remaniement ministériel, voir M. Cointet, *Le Conseil national de Vichy 1940-1944, op. cit.*, p. 30.

[2] *J.O. du 11 février 1941*, p. 678.

[3] Voir la loi du 10 juillet 1941, A.N. F60/585.

[4] Conformément au décret du 19 novembre 1941, *J.O. du 21 novembre 1941*, p. 4997.

[5] *J.O. du 12 août 1941*, p. 3364.

[6] *J.O. du 11 février 1941*, p. 674.

l'exécution des lois ». C'est également lui qui « dispose de la force armée » et qui « nomme et révoque les ministres et secrétaires d'État qui ne sont responsables que devant lui ». Or, le Vice-Président – suivant les nouvelles prérogatives qui lui ont été conférées – est devenu celui qui exerce effectivement le pouvoir gouvernemental. L'autorité de Pétain vient seulement authentifier l'exercice de ses compétences par le Vice-Président. Darlan peut ainsi le suppléer au Conseil des ministres, et recevoir les démissions des ministres et secrétaires d'État[1], relativisant ainsi le lien personnel qui les unit à Pétain. Par le décret du 5 septembre 1941[2], il reçoit la « mission de traduire en actes les directives du chef de l'État. Il en assure la stricte exécution ». Ce décret vient confirmer la délégation du pouvoir d'exécution des décisions politiques du chef de l'État à l'Amiral Darlan. La prééminence de la Vice-présidence est enfin particulièrement marquée par la constitution – en vertu du décret du 5 septembre 1941 – d'un véritable cabinet du Vice-Président, à l'image de celui du chef de l'État :

> Pour lui permettre d'accomplir sa mission d'action, de coordination, d'investigation et de contrôle, dans l'ordre politique, militaire et administratif, le Vice-Président du conseil dispose : D'un cabinet. D'un secrétariat Général. D'un corps de commissaires du pouvoir. D'un état-major de la défense nationale. De services d'information. D'un commissariat au reclassement des prisonniers de guerre rapatriés.

La loi du 10 février 1941 avait déjà rattaché le secrétariat Général de la présidence du conseil à Darlan, qui avait nommé à sa tête l'un de ses proches, H. Moysset. Sont ainsi apportés, à partir de 1941, d'importants infléchissements aux premiers actes constitutionnels. Formellement, Pétain reste le chef de l'État et du gouvernement, mais il semblerait que la Vice-présidence détienne, en réalité, la fonction primo-ministérielle.

Section 2. Le bilan en demi-teinte du Vice-Président Darlan

Il ne suffisait pas que les lois et décrets offrent au dauphin les attributions d'un chef de gouvernement, il fallait encore que celui-ci les concrétise. Il s'y est fort bien employé. Par de nombreuses circulaires, il a cherché à maîtriser son gouvernement. Il a interdit, par exemple, aux ministres et secrétaires d'État de « publier au Journal Officiel tout texte législatif ou réglementaire qui n'aurait pas été soumis à »[3] la présidence du conseil[4]. Dans une note du 28 avril 1941, il a enjoint à ses ministres l'ordre de respecter la procédure législative, et a accompagné cet ordre d'une « quasi-sanction », entraînant le signalement à la présidence du conseil de toute ministre réfractaire. Ceux-ci doivent donc systématiquement soumettre leurs avant-projets de réforme à la présidence du conseil et aux secrétaires d'État[5]. Et, au-delà de l'ordre que Darlan a imposé, à coup de circulaires, dans le processus d'adoption normative, il a également rappelé la hiérarchie qui s'établissait à son

---

[1] « Secrétariat général du Gouvernement et services du Premier ministre », A.N. F60/585.

[2] *J.O. du 6 septembre 1941*, p. 3782.

[3] Circulaire du 20 mars 1941 relative à l'enregistrement des lois et décrets à la présidence du conseil, A.N. 2AG/501, Annexe n° 1, p. 146.

[4] Etant entendu que le secrétariat de la présidence est rattaché au Vice-Président du Conseil.

[5] Circulaire du 28 avril 1941 relative au contreseing des lois et décrets, A.N. 2AG/501.

profit parmi tous les membres du gouvernement. Le 11 juin 1941, en effet, il a indiqué aux secrétaires d'État que « seul le Ministre, Vice-Président du Conseil a qualité […] pour arbitrer des différends pouvant survenir entre des Départements ministériels », et de préciser qu'il « n'appartient pas, en particulier, au Ministre des Finances d'arbitrer des différends entre des Secrétaires d'État autres que ceux qui relèvent de lui »[1]. Darlan rappelle ainsi son rôle d'arbitre dans les conflits émergeant entre les ministres secrétaires d'État. Il veille plus généralement au respect de ses compétences, et à ce qu'aucun empiètement ne vienne les limiter. Darlan est donc parvenu à réaliser, à son profit, le principe hiérarchique posé par la loi du 6 septembre 1940, resté jusqu'alors lettre morte.

Une telle réussite le conduira à affirmer son autorité devant le chef de l'État, en s'arrogeant une certaine autonomie. Darlan a en effet multiplié les réunions hebdomadaires du Conseil de cabinet[2] afin de réduire le rôle du Conseil des ministres à la simple information de Pétain – les résolutions étant adoptées en Conseil de cabinet où il ne siégeait pas. J. Barthélémy relate ainsi l'ennui des séances du Conseil des ministres qui n'étaient qu'une redite du Conseil de cabinet de la veille. Tout ce qui était fondamental n'était pas discuté. J. Barthélémy aimait dire aux autres secrétaires d'État que s'il fallait rédiger un règlement du Conseil des ministres, la première règle serait : « il est défendu de parler au Conseil de ce à quoi tout le monde pense »[3]. Du Moulin rejoint J. Barthélémy sur ce point, affirmant que « c'est la ''dictature Darlan''. Il est interdit de pénétrer les secrets de la Guerre, de la Marine, de l'Air, de la politique étrangère, de la Police, de l'Information »[4]. Cette règle agaçait J. Barthélémy, car elle visait à créer une sorte de solidarité ministérielle à l'encontre du Maréchal Pétain. Il n'hésitait donc pas à la transgresser et à porter les désaccords du Conseil de cabinet au Conseil des ministres. La résolution de la querelle ministérielle finissait par se résoudre dans le bureau de Pétain[5] – ce qui, bien entendu, déplaisait à Darlan. Finalement, la différence entre Conseil de cabinet et Conseil des ministres a disparu, car Darlan finit par réunir l'ensemble des secrétaires d'États avec le Maréchal Pétain, en une seule réunion hebdomadaire. Cette réunion fut qualifiée de Conseil des ministres, mais elle relevait d'une hybridation entre le Conseil de cabinet – du fait de la présence des secrétaires d'État –, et le Conseil des ministres – du fait de la présence du chef de l'État. La pratique institutionnelle a donc fait du « ministre » un titre purement nominal.

De manière générale, Darlan n'était pas très favorable aux conseils qui rassemblaient un grand nombre de personnes, contrairement à Pétain qui aimait tous les types de conseils. Il préférait décider en petits comités suivant les domaines abordés. Pour les affaires de politique étrangère, par exemple, la décision se prenait » dans des conversations privées avec Pétain, Moysset ou Huntzinger, les ministres n'étant informés qu'après coup »[6]. En matière de défense, il ne discutait la

---

[1] Circulaire du 11 juin 1941 relative à l'arbitrage des différends entre les Départements, 2AG/501, Annexe nº 2, p. 147.

[2] Circulaire du Secrétariat Générale à la Vice-présidence du 27 février 1941, A.N. F60/588.

[3] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 158.

[4] H. Du Moulin De Labarthète, *Le temps des illusions, op. cit.*, p. 145.

[5] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 156.

[6] H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan, op. cit.*, p. 484.

politique à suivre qu'avec le secrétaire d'État à la Défense, le Vice-Amiral Bourrague et le Colonel Revers[1]. En définitive, Darlan a fait de la Vice-présidence du Conseil, et de son secrétariat Général, la structure de coordination et d'arbitrage interministérielle. À ne pas s'y tromper, l'autorité de Darlan n'était pas bien perçue, ni des ministres, ni des proches conseillers de Pétain. Le Général Laure disait en effet, dans ses notes, que « cette affaire est louche. Qui a chargé Darlan de venir dire : c'est moi qu'il faut et non plus lui ? Qui l'a désigné dauphin ? »[2]. Tandis que Ménétrel, docteur, ami et conseiller du Maréchal Pétain, indiquait vouer « d'emblée au nouveau Vice-Président du Conseil une haine déterminée et efficace »[3]. Ainsi, si Darlan a réussi son ascension, il doit « se garder de tout côté contre ceux qui n'attendent que le moment de précipiter sa chute »[4].

Concernant la direction politique du gouvernement, J. Marcou observe que ce n'est qu'au début de l'année 1941, après l'investiture de Darlan, que le gouvernement œuvra dans le sens de la Révolution nationale – en témoigne le foisonnement de lois et règlements aux bulletins de législation. Contrairement à Laval et à Flandin, Darlan n'est pas opposé au projet de la Révolution nationale. Il est « plus enclin aux mesures antisémites ou anti-maçonniques que Laval »[5]. M. Cointet relève d'ailleurs que le silence du Conseil des ministres s'explique aussi par les « sentiments communs » concernant « la conduite des opérations »[6]. Darlan n'est pas non plus l'un des grands idéologues de la Révolution nationale[7]. Les mesures les plus politiquement attachées aux valeurs défendues par Pétain sont souvent celles où l'investissement de Darlan était le moins marqué. Ainsi, par exemple, la Corporation paysanne relève d'un domaine réservé du Maréchal Pétain. L'élaboration du projet de nouvelle Constitution sera l'apanage de Pétain, de J. Barthélémy et du Conseil National. De même, concernant la Charte du travail ou la politique scolaire.

Néanmoins, la Révolution nationale – ne présentant pas de contours précis – lorsqu'un doute apparaissait sur le sens politique d'une mesure, tant pour les ministres que pour le chef de l'État, tous se pliaient aux directives générales du Premier ministre[8]. Pétain cédait souvent et ne s'imposait pas face au Vice-Président du conseil – tel fut le cas d'une des controverses – déjà évoquée en amont – survenue lors du Conseil des ministres, à propos du retrait du mot « Dieu » du programme d'enseignement de la morale des établissements publics. C'était une proposition du secrétaire d'État à l'Instruction, J. Carcopino. Barthélémy s'y opposa, car comme le reconnaissait volontiers J. Carcopino lui-même, le Maréchal Pétain avait largement « dénoncé la neutralité » qui était pourtant promu dans son projet de loi[9]. Cependant, bien que Pétain et quatre ministres y furent opposés, la réforme

---

[1] Circulaire ministérielle du 21 août 1941, A.N. F60/588.

[2] Propos tirés du Journal du Général Laure par H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan*, *op. cit.*, p. 375.

[3] Propos de de Y. Bouthillier, *rapportés par* H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan*, *op. cit.*, p. 386.

[4] *Ibid.*, p. 386.

[5] *Ibid.*, p. 480.

[6] M. Cointet, *Vichy capitale (1940-1944)*, Paris, Perrin, 1993, p. 158-160.

[7] H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan*, *op. cit.*, p. 499.

[8] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 144.

[9] J. Carcopino, *Souvenirs de sept ans 1937-1944*, *op. cit.*, p. 300.

fut adoptée. Cette adoption tenait à l'avis favorable de Darlan, et au fait que Pétain n'aimait pas « engager la lutte avec le Premier ministre »[1]. Darlan accorde en outre peu d'importance aux délibérations – en témoigne la question du procès de Riom. Lorsque le 30 août 1941, le Conseil des ministres en est saisi, J. Barthélémy s'oppose à l'ouverture du procès, contre l'avis des autres secrétaires d'État. Darlan a suspendu la séance et imposé une prise de décision sans discussion. Il a alors demandé à chaque ministre de répondre, seul, par « oui » ou par » non » à une série de questions, telles que l'opportunité du procès de Mandel et Reynaud devant le Conseil de Justice politique, l'opportunité de la peine définitive, l'émission d'avis de condamnations provisoires prononcées par Pétain avant la tenue du procès, etc. Le 4 octobre 1941, lorsque la question est à nouveau portée au Conseil des ministres, Darlan a présenté le bilan des réponses. La majorité de « oui » à l'ensemble des questions posées a emporté la décision du Conseil, en dépit de l'opposition de J. Barthélémy[2].

Darlan rejoint, en revanche, les idées de la Révolution nationale les plus discriminantes. Il a ainsi participé à définir le durcissement du régime, après le discours du « vent mauvais », et a invité en ce sens ses ministres à procéder à l'épuration des communistes parmi les agents des services publics[3]. Concernant les Juifs, Darlan comme Pétain est plus favorable aux Juifs français qu'aux Juifs étrangers dont il souhaite « le départ »[4]. Toutefois, nombre de mesures antisémites ont concerné tant les Juifs français qu'étrangers[5]. Du reste, concernant la collaboration, Darlan semble s'inscrire en parfaite concordance avec Pétain. Dans une note du 30 janvier, il indique que :

> Si nous ne collaborons pas, l'Allemagne peut : a) Occuper tout le territoire ; […] b) Séparer les deux zones ; […]. Ayant une épée de Damoclès sur la tête nous devons d'abord songer au présent et, continuant la politique qui nous a conduits à demander l'armistice, nous devons collaborer[6].

C'est semble-t-il le sens également donné par Pétain à la collaboration[7]. Elle ne doit pas dépasser le cadre initial de l'armistice, comme en témoigne une note ministérielle du 7 juin 1941, adressée par Darlan à ses ministres et secrétaires d'État, dans laquelle il indique que « des fonctionnaires français de la zone occupée se voient imposer par les autorités locales d'occupation des exigences abusives […] qui [mettent] en péril l'autorité du Gouvernement », car « tout abandon de notre part fournit à l'autorité occupante une base juridique que ne lui accorde pas la

---

[1] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 164-165.

[2] H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan, op. cit.*, p. 489-490.

[3] Circulaire ministérielle relative à la « répression des menées communistes » du Vice-Président du Conseil, en date du 7 juillet 1941, A.N. 2AG/501.

[4] R. Paxton, M. Marrus, *Vichy et les Juifs*, Paris, Calmann-Lévy, 1980, p. 160.

[5] Le statut des Juifs du 2 juin 1941 impose le recensement de tous les Juifs. Par ailleurs, la loi du 22 juillet 1941 sur l'éradication de l'influence juive dans l'économie nationale, le décret du 19 novembre qui déchoit les parlementaires Juifs de leur mandat, etc. concernent aussi bien les Juifs français qu'étrangers.

[6] A. Darlan, *L'Amiral Darlan parle*, Paris, Amiot-Dumont, 1953, p. 105.

[7] H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan, op. cit.*, p. 396.

Convention d'Armistice »[1]. Darlan et Pétain tiennent à ce que la « souveraineté » française – assurée par le gouvernement de Vichy – ne connaisse pas plus d'atteintes que celles qui lui ont déjà été portées par l'armistice. Et, de février à mai 1941, Darlan a formulé de nombreuses demandes à l'Allemagne pour assouplir les conditions de l'armistice qui toutes ont été rejetées. Il a en revanche lui-même dérogé au principe de non-extension de la collaboration, en co-signant avec Abetz les protocoles de Paris, le 28 mai 1941. Même si le Maréchal Pétain est informé par Darlan du contenu de l'accord, c'est lui qui engage la France envers l'Allemagne, ce qui de surcroît est parfaitement contraire au deuxième acte constitutionnel. De fait, celui-ci prévoit que le chef de l'État « négocie et ratifie les traités ». Si Pétain conserve le pouvoir de ratification, son pouvoir propre de négociation est exercé par Darlan. Or, les enjeux des protocoles de Paris sont essentiels, car ils prévoyaient une collaboration franco-allemande étendue au domaine militaire. La France devait mettre à disposition ses aérodromes et ses ports d'Afrique à l'armée allemande. En contrepartie, l'Allemagne aurait permis un renforcement de l'armée française, un assouplissement de la ligne de démarcation, un meilleur ravitaillement de la zone libre et la libération de prisonniers de guerre français. Les membres du gouvernement n'ont été que très peu informés du contenu de ces accords.

Dès que Du Moulin en a saisi la portée, le 29 mai, il a appelé le commandant de l'Afrique du Nord, le Général Weygand, qu'il savait très hostile à une collaboration avec l'Allemagne. Son but était de convaincre Pétain de ne pas ratifier ces accords. Weygand participa au Conseil des ministres des 3 et 4 juin, et s'opposa à Darlan en refusant d'appliquer ces protocoles. Pétain – convaincu par Weygand – ne les a pas ratifiés. Darlan n'a pas supporté que son autorité soit ainsi remise en cause. Dans une note adressée au Maréchal Pétain, il lui a demandé de « l'associer plus particulièrement à sa haute autorité », en lui offrant « délégation totale » des compétences de Weygand[2], sous peine de démission. C'est ainsi que s'explique l'octroi du ministère de la défense à Darlan. Mais la chute de Weygand – bien qu'ardemment demandée par le Vice-Président du Conseil à Pétain – sera finalement obtenue à la demande de l'Occupant. Le 17 novembre, lorsque Pétain expose à Weygand les notes allemandes sur les griefs[3] qui lui sont reprochés, Weygand se retire. Si Darlan a confirmé son autorité sur Weygand, son échec quant au rétablissement d'une collaboration franco-allemande demeure. Celle-ci ne semble décidément être associée qu'à un seul homme : Pierre Laval.

Il est souvent considéré dans la doctrine que l'exécutif bicéphale émerge à partir de 1942, avec le retour de Laval. Il semblerait plutôt que la structure bicéphale de l'exécutif se dégage déjà de la pratique du pouvoir de Darlan, qui, bien que n'en ayant pas le titre, tient lieu de chef du gouvernement. Officiellement cependant, c'est le chef de l'État qui assume également cette fonction. La pratique politique nous offre un tableau bien différent de celui peint par les textes et la présentation officielle du régime de Vichy. Ce décalage – déjà perçu dans cette première période couvrant les deux premières années du régime – sera encore plus manifeste à partir du printemps 1942, avec le retour de Pierre Laval.

---

[1] Circulaire ministérielle relative à la communication à l'autorité d'occupation d'ordres émanant des Services centraux français du 24 juillet 1941, A.N. 2AG/501.

[2] Note de Darlan adressée au Maréchal Pétain, le 21 juillet 1941, A.N. 3W/242.

[3] Les Allemands le soupçonnent de collaborer avec les Américains et souhaitent son éviction.

Partie 2
Le nouveau visage de l'État français : la révolution copernicienne de l'année 1942

Dans les premières années du régime de Vichy, le rôle de Pétain apparaît central bien qu'il existe un véritable décalage entre ce que prévoient les actes constitutionnels et la distribution effective du pouvoir dans les faits. Pétain a en effet délégué nombre de ses compétences au Vice-Président du conseil, à partir de février 1941. Mais le véritable basculement institutionnel du régime intervient en 1942, avec le retour de Pierre Laval, caractérisé par une nouvelle organisation du pouvoir autour de lui. Le chef de l'État est alors tenu à l'écart des affaires du gouvernement. Laval va progressivement accumuler plus de compétences que Pétain n'en a jamais exercé (Titre 1). Cette révolution copernicienne au profit de Pierre Laval, devenu chef du gouvernement, sera accompagnée d'un durcissement des conditions d'occupation, à partir du 11 novembre 1942, au mépris croissant de toute parcelle d'indépendance française (Titre 2).

Titre 1. Les nouveaux ancrages du régime dans la « dictature » Laval

Le retour de Pierre Laval, imposé par les circonstances, s'est réalisé au prix de modifications structurelles du régime politique. M. Prélot considère même qu'un autre régime politique s'est substitué au régime de Vichy. Le chef de l'État a en effet délégué, à plusieurs reprises, les moyens effectifs d'une dictature à son nouveau chef du gouvernement (Chapitre 1). Laval a par ailleurs œuvré à l'isolement forcé et progressif du Maréchal Pétain qui ne connaîtra plus que partiellement de la conduite des affaires de l'État (Chapitre 2).

Chapitre 1. Une « dictature » imposée par les circonstances

Au début de l'année 1942, Darlan éprouve des difficultés pour communiquer avec l'occupant. Ses échecs multiples, dans la négociation d'un adoucissement des conditions d'occupation, conduiront à un remaniement ministériel au profit du seul homme en qui la puissance allemande place sa confiance en France : Pierre Laval (Section 1). Conscient de sa « valeur », Laval négociera son retour au prix d'une nouvelle distribution des compétences, à son profit, et qu'il obtiendra en novembre 1942 (Section 2).

Section 1. Le retour de Laval, prélude d'un nouveau régime

Les revers de Darlan sont multiples. Toutes les tentatives de restauration de la confiance avec l'Allemagne ont échoué. L'heure du retour de Laval approche. Si J.-P. Cointet considère que les tractations qui ont mené au retour de Laval sont très floues, et que tous « les épisodes n'en sont pas connus », il affirme par ailleurs

qu'est erronée « la thèse d'un Laval ramené au pouvoir en avril 1942 par les Allemands et imposé par eux à Pétain »[1]. D'un autre côté, Kupferman – également historien – indique que, le 24 février 1942, un diplomate allemand – Achenbach – a rencontré Pétain et l'a formellement invité à choisir celui qui aura la direction de son gouvernement : « Laval ou Heydrich » – Heydrich étant un haut dirigeant nazi[2]. La menace est claire : sans Laval, l'Allemagne ne maintiendra plus le gouvernement de Vichy. J. Barthélémy précise en outre, dans ses mémoires, que Darlan a été « mis sur la touche sous la pression des Allemands en avril 1942 »[3]. Il semblerait que l'échec de l'entrevue de Saint-Florentin, du 1er décembre 1941, entre Pétain, Darlan et Göring, ministre allemand de l'aviation[4], fut l'échec de trop pour Darlan. Dès lors, comme le relève Du Moulin, avec le verbe qu'on lui connaît : « Darlan s'abandonne. Il s'effiloche. Il sent que […] les Allemands ne lui font plus le même crédit de confiance » et de conclure : « On croit assister à la fin d'un règne »[5].

En réalité, la chute de Darlan résulte d'un enchaînement de phénomènes qui tiennent tant à l'influence allemande qu'à celle de Du Moulin et de Laval lui-même[6]. En effet, Benoist-Méchin, secrétaire d'État à la Vice-présidence du Conseil chargé des rapports franco-allemands, a fait savoir à Pétain, à la mi-mars 1942, que le dialogue avec l'Allemagne ne pourrait s'instaurer qu'avec un gouvernement dirigé par Laval[7]. Pétain a alors pensé remanier le gouvernement. Et, très curieusement, il a tenu à « sonder le gouvernement allemand sur la liste qu'il a remaniée »[8]. La réponse allemande lui parvint le 11 avril 1942. Elle est très claire, en ce qu'elle précise le nécessaire retour au pouvoir de Laval, à qui devront être confiés les moyens effectifs de la direction de la politique française. Suivront des jours de négociations entre Pétain, Darlan, Laval et l'ambassade allemande en France[9]. Le 14 avril, ils auraient établi un accord. Pétain resterait chef de l'État. Darlan conserverait son titre de dauphin et assisterait le gouvernement sans relever de la combinaison ministérielle. Laval serait en charge des affaires étrangères[10]. L'acte constitutionnel du 18 avril finalement adopté sera plus favorable encore à Pierre Laval. Conscient du fait qu'il est présenté comme une main tendue par le régime vers l'Allemagne, afin de rétablir le dialogue, il a conditionné son retour au prix d'une restructuration du pouvoir à son profit – marquant ainsi la fin du règne du Maré-

---

[1] J.-P. Cointet, *Pierre Laval, op. cit.*, p. 363.

[2] F. Kupferman, *Laval*, Paris, Tallandier, 2015, p. 368-373.

[3] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 593.

[4] Cette rencontre visait à poursuivre la logique des protocoles de Paris. Göring souhaitait utiliser les bases françaises d'Afrique du Nord quand Darlan et Pétain entendaient alléger les conditions de l'armistice. Ils n'on trouvé aucun accord.

[5] H. Du Moulin De Labarthète, *Le temps des illusions, op. cit.*, p. 235.

[6] H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan, op. cit.*, p. 530.

[7] « Conversations avec Benoist-Méchin », A.N. 3W/287.

[8] J. Benoist-Méchin, *A l'épreuve du temps. III. 1947-1971 : souvenirs*, Paris, Julliard, 1993, p. 416.

[9] Le déroulement du retour de Laval est restitué avec très grande précision par H. Coutau-Bégarie et C. Huan, voir H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan, op. cit.*, p. 529-544.

[10] P. Limagne, *Ephémérides de quatre années tragiques. 1940-1944,* t. II, Lavilledieu, Éditions de Candide, 1987, p. 507. Nous notons déjà que cet accord du 14 avril sera partiellement modifié par l'acte constitutionnel numéro onze du 18 avril.

chal Pétain. Entre les mois d'avril et de novembre 1942, Laval va asseoir son autorité et œuvrer à attirer dans sa personne toujours plus de pouvoir. Cette période ne sera que la préface de la réforme constitutionnelle de novembre 1942, qui lui concédera formellement les moyens juridiques d'une dictature.

Mais avant cela, le 18 avril 1942, par les décrets n° 1254 et 1255, Pétain nomma Laval chef du Gouvernement et ministre secrétaire d'État à l'intérieur, aux affaires étrangères et à l'information. Le même jour, il adopta un onzième acte constitutionnel, précisant que : « la direction effective de la politique intérieure et extérieure de la France est assurée par le chef du Gouvernement, nommé par le chef de l'État et responsable devant lui. Le chef du Gouvernement présente les ministres à l'agrément du chef de l'État ; il lui rend compte de ses initiatives et de ses actes »[1]. Le vœu de Laval (tout comme le vœu allemand) est ainsi exaucé. Par un acte constitutionnel, Pétain a institué un exécutif bicéphale, et a octroyé au chef de gouvernement – qu'il n'est plus – la charge de définir lui-même la politique du régime. Cette compétence n'est pas formellement subordonnée à la réunion du Conseil des ministres. Les ministres sont mentionnés au second alinéa, mais leur rôle n'est pas précisé. Il semblerait qu'ils assistent le chef du gouvernement qui déterminera l'étendue de leur compétence. Partant, sans l'abroger explicitement, cet acte constitutionnel déroge à l'acte constitutionnel II, adopté le 11 juillet 1940, qui confiait la plénitude du pouvoir gouvernemental au chef de l'État, tout comme la nomination et la révocation des ministres.

La lecture des lois constitutionnelles sous Vichy suit l'adage *lex posterior derogat legi priori*. Elles présentent la particularité de s'ajouter les unes aux autres, sans que leur auteur ne tienne compte des éventuelles incohérences qui résultent de leur combinaison. L'acte constitutionnel II n'est à cet égard pas abrogé, et rien n'est dit du chef de l'État. Conserve-t-il concurremment les compétences qu'il a attribuées à Laval ? Seule la pratique permettra de clarifier ce nouveau compromis dilatoire. En tout état de cause, l'acte constitutionnel du 18 avril est déterminant, car il confère à Laval plus de pouvoir que n'en avait Darlan. J. Laferrière considère en ce sens que l'acte constitutionnel XI fixe un « nouveau système de gouvernement de la France ». À partir du 18 avril 1942, « une nouvelle période a été ouverte »[2]. Le même bilan est dressé par Barthélémy qui estime que « l'acte constitutionnel n° 11 a profondément bouleversé la nature et le caractère du régime »[3]. Le chef de gouvernement a l'initiative de toutes les décisions de l'État français. Le chef de l'État intervient dès lors seulement pour confirmer, *in fine*, la décision politique du chef du gouvernement, sans avoir participé à son élaboration.

Néanmoins, si Pétain est considérablement amoindri, il n'est pas totalement effacé. Il conserve le pouvoir de nommer le chef du gouvernement, et celui-ci est tenu de lui rendre des comptes de son action. L'on peut dès lors traduire l'expression « direction effective », figurant dans l'acte constitutionnel, par la direction de la politique « en pratique ». Cela suppose que formellement ce pouvoir appartient également au chef de l'État, mais qu'il est exercé par le chef du gouvernement. Du moins, est-ce là l'interprétation faite par Laval, dans un communiqué, qui précise que le chef de l'État ne s'était pas « dessaisi » de ses pouvoirs, mais qu'il les avait

[1] *J.O. du 19 avril 1942*, p. 1479.

[2] J. Laferrière, *Le nouveau gouvernement de la France…, op. cit.*, p. 151.

[3] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 130.

« délégués » à son profit[1]. La terminologie a son importance, car la délégation suppose l'existence de deux volontés : la première appartient au chef de l'État, et la seconde, celle du chef du gouvernement, en est tributaire. P. Limagne indique en ce sens que Pétain avait tenu à conserver la signature exclusive des projets de lois et décrets pour ne pas être écarté du pouvoir. Il entendait conserver « sa place privilégiée » par son pouvoir d'évocation et continuait de conseiller les ministres[2].

Reste à savoir si la pratique a corroboré cette interprétation de l'acte constitutionnel du 18 avril 1942. Il semblerait que Laval, au fil du temps, ait assis son pouvoir et son autorité au sein du gouvernement, et que les évènements de novembre 1942 n'ont fait qu'accélérer la consécration d'une pratique déjà bien ancrée.

Section 2. La consécration d'une pratique nouvelle par les actes constitutionnels de novembre 1942

L'année 1942 est marquée par l'évolution de la guerre qui a indéniablement bouleversé le fonctionnement des institutions. Le 11 novembre 1942, les troupes allemandes ont franchi la ligne de démarcation, en réaction au débarquement anglo-américain du 8 novembre, en Algérie. L'armistice a ainsi sciemment été violé par l'Allemagne, en dépit des protestations du Maréchal Pétain[3]. L'armée française d'armistice est dissoute. L'Empire français cesse d'exister. Darlan, présent en Afrique du Nord au moment du débarquement allié, se rallie aux anglo-américains. Il sera officiellement[4] désavoué par Pétain. Le régime de Vichy tiendra à maintenir les apparences d'une « souveraineté » intacte dans une « zone libre » qui, pourtant, sera également occupée par des divisions militaires allemandes. Un communiqué du 13 novembre 1942 précise à cet égard que :

« la présence de troupes de l'Axe en zone libre ne présente pas le caractère d'occupation […] dans le cadre de la souveraineté française, le chef de l'État et le chef du gouvernement s'attachent à résoudre les problèmes complexes que posent les évènements »[5].

Seront institués, au sein du ministère de l'Intérieur et auprès de tous les départements, des services *ad hoc* en charge des relations franco-allemandes en zone libre[6]. La fiction du maintien de la souveraineté française est de plus en plus difficile à tenir. Cela d'autant plus que l'intrusion allemande dans les affaires locales et nationales, de l'administration et du gouvernement français, s'accroîtra tant en zone libre qu'en zone occupée. De fait, les préfets de zone occupée, dans leurs rapports de novembre 1942 à janvier 1943, protestent contre l'ingérence allemande « dans l'administration française [qui] va s'accentuant ». Ils relèvent que « [les] demandes de renseignement [sont] de plus en plus fréquentes, précises et [les] ordres donnés

---

[1] M. O. Baruch, *Servir l'État français…, op. cit.*, p. 653.

[2] Tel que cité par M. O. Baruch, *ibid.*, p. 659.

[3] *Ibid.*, p. 712.

[4] Officiellement car officieusement il aurait soutenu Darlan en secret, voir les propos rapportés par le Docteur Ménétrel et le Général Auphan, J.-P. Cointet, *Histoire de Vichy, op. cit.*, p. 269-270.

[5] Communiqué du gouvernement de Vichy, A.N. 3W/210.

[6] M. O. Baruch, *Servir l'État français…, op. cit.*, p. 720.

souvent en contradiction avec les lois françaises »[1]. Cette ingérence est confirmée, par une note du 24 mars 1943 du *Befehlsaber Nordwesterns Frankreich* – Commandement allemand du Nord-Ouest de la France –, qui précise la nécessité pour les autorités allemandes de « tendre à diriger et orienter davantage que cela n'a été fait jusqu'à présent l'administration française dans le sens allemand »[2]. Néanmoins, si le territoire est entièrement occupé, à partir de novembre 1942, la ligne de démarcation est maintenue. Elle fut assouplie, dans un premier temps, comme l'indique une circulaire du secrétaire Général du chef du gouvernement, en date du 27 février 1943[3]. Mais cet assouplissement ne concernait pas les Juifs et les fonctionnaires qui devaient obtenir un « laissez-passer » auprès des autorités allemandes. Puis, à la fin de l'année 1943, les autorités d'occupation se sont opposé au retour à l'unité administrative des départements traversés par la ligne de démarcation[4].

Au-delà de la ligne de démarcation, c'est surtout le gouvernement de Vichy qui est maintenu. Il n'est pas remplacé par un commandement militaire allemand direct. La tutelle de l'occupant sera cependant nettement plus pesante. Le IIIe Reich – qui pouvait déjà empêcher la publication des normes édictées par le gouvernement de Vichy, au Journal Officiel, en zone occupée – va étendre la censure en zone libre. « Pour n'être pas débordé par les évènements intérieurs et extérieurs, Pétain » s'en remet, par conséquent, à « l'homme qui aux yeux de l'Allemagne comme aux yeux de la France, incarne la collaboration »[5], Pierre Laval. D. Rémy considérait que l'acte constitutionnel du 18 avril 1942 n'était que « la première partie du dessaisissement du chef de l'État »[6]. La suivante est intervenue à la suite des évènements du 11 novembre 1942 – que nous venons de présenter. Sont adoptés en effet les 17 et 26 novembre 1942, deux nouveaux actes constitutionnels, respectivement les numéros XII et XII *bis*, qui vont davantage réduire le rôle du chef de l'État au sein des institutions du régime de Vichy. Le premier précise, en un article unique, que « hors les lois constitutionnelles, le Chef du Gouvernement pourra, sous sa seule signature, promulguer les lois ainsi que les décrets »[7]. Le second, qui sera le dernier acte constitutionnel adopté par Pétain, complète le précédent en précisant que « le Chef du Gouvernement pourra exercer le pouvoir législatif en Conseil de cabinet dans les conditions prévues par l'article 1er (§ 2) de l'acte constitutionnel n° 2 »[8].

Par ces actes constitutionnels, Pétain a, dans un premier temps, transféré son pouvoir de promulgation des lois au chef du gouvernement, ce qui semble contrevenir à deux dispositions constitutionnelles préétablies que sont, d'une part, le deuxième acte constitutionnel du 11 juillet 1940 – qui attribuait le pouvoir de promulgation des lois au seul chef de l'État –, et, d'autre part, le onzième acte constitutionnel du 18 avril 1942 – qui précisait que le chef de l'État devait donner son « agrément » au chef du gouvernement par sa signature. Le chef du gouvernement

---

[1] « Synthèses mensuelles des rapports de préfets entre mai 1942 et juin 1943 », A.N. F1cIII 1198.

[2] Note du Befehlsaber Nordwesterns Frankreich du 24 mars 1943, A.N. AJ40/541.

[3] Circulaire du Secrétaire Général du chef du gouvernement du 27 février 1943, A.N. F60/109.

[4] Circulaire du Secrétaire Général du chef du gouvernement du 17 décembre 1943, A.N. F60/580, Annexe n° 3, p. 148.

[5] A. Fabre-Luce, *Journal de la France*, Paris, Imprimerie J.E.P., t. II, 1942, p. 288.

[6] D. Rémy, *Les lois de Vichy*, *op. cit.*, p. 178.

[7] *J.O. du 19 novembre 1942*, p. 3834.

[8] *J.O. du 27 novembre 1942*, p. 3922.

ne pouvait donc adopter de lois sans l'approbation du chef de l'État. Pétain disposait ainsi d'un veto. Ce veto n'est plus. Et, comme l'explique M. O. Baruch, c'est seulement après s'être rendu compte que l'acte constitutionnel XII – à lui seul – ne suffisait pas à transférer le pouvoir législatif mais seulement la compétence de promulgation des lois, que fut adopté l'acte constitutionnel XII *bis*, qui précise que le « pouvoir législatif » pourra être exercé par Laval en Conseil de cabinet. Le chef du gouvernement détient dès lors les moyens d'écarter le chef de l'État de la conduite effective des affaires du gouvernement. Car comme nous l'avons examiné dans la première partie, le Conseil de cabinet est une institution au sein de laquelle le chef de l'État ne siège pas. Il échappe en définitive au chef de l'État, non seulement l'initiative des lois, mais également leur adoption et leur promulgation. Juridiquement, le Chef de l'État peut être exclu de l'activité normative.

Pétain est ainsi devenu un « organe superflu », d'après Barthélémy[1]. Il s'agit là d'un bel oxymore, en théorie générale de l'État. L'organe est, d'après Carré de Malberg, l'institution qui exprime la « volonté initiale » de l'État. Ses actes ne s'appuient sur aucun autre organe antérieur et supérieur à lui. Par principe, un organe ne peut être « superflu », il est au contraire essentiel. L'organe est l'institution sans laquelle l'État ne serait pas. Or, comme le relève subtilement J. Barthélémy, sans Pétain, l'État français et le régime de Vichy ne seraient plus. Pourtant, il est de plus en plus effacé de la vie institutionnelle. Le communiqué, publié au Journal Officiel du 19 novembre, précise d'ailleurs que Pétain « continue comme chef de l'État à incarner la souveraineté française et la permanence de la patrie »[2]. Néanmoins, cet organe n'a plus les moyens d'imposer sa volonté. Finalement, par les actes constitutionnels XI, XII et XII *bis*, Pétain a vêtu Laval des attributs de la puissance, qu'il s'était conféré par l'acte constitutionnel II du 11 juillet 1940 – à ceci près que le pouvoir d'adopter des lois constitutionnelles reste un pouvoir propre du chef de l'État – pouvoir propre dont on sait qu'il ne fera plus usage.

Le basculement du régime est souvent associé au mois de novembre 1942, car il est concomitant de l'occupation totale du territoire français. Mais le véritablement retournement institutionnel est le résultat d'une évolution, entamée dès le 18 avril 1942, et dont l'adoption des actes constitutionnels de novembre n'est que la consécration juridique.

Chapitre 2. L'exclusion du Maréchal Pétain de la sphère du pouvoir effectif

L'isolement du Chef de l'État est très progressif. Il est le fruit de nouveaux usages politiques, imposés par Laval, dès son retour en avril 1942, et qui affaiblissent considérablement Pétain (Section 1). De fait, Laval, en moins d'une année, deviendra la nouvelle figure du régime par son omnipotence, décidant de tout, des affaires les plus importantes aux plus accessoires (Section 2).

Section 1. L'affaiblissement croissant du chef de l'État

> Le chef du gouvernement attire ainsi à lui la substance des attributions du chef de l'État : le pouvoir gouvernemental qui est celui de la conduite du pays ; le pouvoir de poser des normes juridiques qui est celui de faire la loi et le règlement.

---

[1] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 133.

[2] *J.O. du 19 novembre 1942*, p. 3834 et s..

> Ainsi disparaît après une brève expérience ce qui fut proprement « le régime de Vichy »[1].

M. Prélot relève ainsi la grande rupture qu'a constituée l'année 1942. Il évoque le début d'un nouveau régime, caractérisé par un « pouvoir quasi-dictatorial », déposé dans les mains de Laval. Après les actes constitutionnels d'avril, puis de novembre 1942, J. Barthélémy s'est interrogé sur la sphère de pouvoir résiduelle du Maréchal Pétain. Il note, avec justesse, qu'il reste au chef de l'État le pouvoir de révocation du chef du gouvernement. Mais il relativise d'emblée cette compétence en indiquant, avec un certain réalisme, que les Allemands ne laisseraient jamais à Pétain l'opportunité de réaliser un second « 13 décembre » – car le retour de Laval symbolise la réouverture du dialogue avec l'Allemagne. Si Pétain souhaitait à nouveau évincer Laval, la France risquerait de perdre toute autonomie. Ce pouvoir de révocation est par ailleurs devenu, au fil du temps, de plus en plus nominal. Il paraît en effet incongru, pour un homme écarté de la pratique du pouvoir, de révoquer le nouveau dictateur du régime.

Le détenteur de l'autorité effective, au sein du gouvernement, n'est plus Pétain mais bien Pierre Laval, comme en témoigne une anecdote rapportée par J. Barthélémy. Celui-ci précise que si les actes constitutionnels de novembre 1942, adoptés par Pétain, prévoyaient un transfert du pouvoir de faire la loi et de la promulguer au chef du gouvernement, tout autre fut l'information divulguée par le ministère de l'information. Dans un communiqué du 18 novembre 1942, le ministère précisait qu'en raison « des circonstances exceptionnelles et pour lui permettre de faire rapidement face aux difficultés, le Maréchal de France, chef de l'État a décidé de donner au Président Laval LES PLEINS POUVOIRS »[2]. Ce texte apparaît sous la forme d'un procès-verbal adopté en Conseil des ministres. Or, J. Barthélémy précise que les ministres n'ont pas été entendus. Ils ont pris connaissance de ce texte à la lecture du Journal Officiel. C'était donc l'œuvre exclusive du ministre de l'information, également chef du gouvernement, Pierre Laval. Cette expression, « les pleins pouvoirs », parue en lettres capitales dans le communiqué, a, d'après J. Barthélémy, bouleversé le Maréchal Pétain[3] qui ne disposait plus de l'autorité suffisante pour sanctionner son chef de gouvernement.

Le communiqué semble *a priori* dépasser la portée des actes constitutionnels. Ceux-ci laissaient supposer que Pétain, s'il déléguait ses compétences propres, conservait la faculté de revenir sur sa délégation car il restait le « souverain ». Or, si ce sont les pleins pouvoirs qui sont donnés à Laval, sur quel fondement Pétain peut-il les reprendre ? Sans limites temporelles ou matérielles, seul Laval lui-même est en mesure de décider de la fin de sa « dictature ». Par ailleurs, contrairement à ce que prescrivent les actes constitutionnels, le communiqué ne distingue pas entre le pouvoir de légiférer et celui d'adopter des lois constitutionnelles. « Les pleins pouvoirs » sont l'expression d'un pouvoir absolu. Les actes constitutionnels de novembre 1942 peuvent être interprétés à la lumière des « circonstances exceptionnelles » d'occupation totale de la métropole. Dans ce cas, Pétain a matériellement investi Laval d'une magistrature exceptionnelle et, *a fortiori*, des pleins pouvoirs pour faire face à une situation de crise, mettant en péril l'ordre étatique – créant

---

[1] M. Prélot, art. cité, p. 673.

[2] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 133.

[3] *Ibid.*

ainsi un régime d'exception, sous le régime de Vichy, qui était déjà en lui-même un régime exceptionnel.

Si les pouvoirs étaient déjà suffisamment concentrés dans les mains du Maréchal Pétain, pour que l'on puisse qualifier le régime de Vichy de monocratie autoritaire en 1940, Laval parviendra à réunir, en sa personne, plus de compétences que Pétain n'en a exercées. À cet égard, les actes constitutionnels de novembre 1942 ne sont que la confirmation d'une pratique antérieure, amorcée dès le mois d'avril, avec le retour de Laval. L'acte constitutionnel d'avril 1942 a défini une « situation à établir », d'après l'expression de M. Hauriou, favorable au chef du gouvernement nouvellement institué. Et, entre le printemps et l'autonome 1942, Laval l'a enracinée, en attirant à lui la substance des attributions du chef de l'État. Par conséquent, les actes constitutionnels de novembre 1942 n'ont fait que transformer une situation de fait en droit, officialisant ainsi une « situation établie » depuis plusieurs mois. Ceci explique pourquoi Pétain, bien qu'offusqué par le communiqué du 18 novembre 1942, n'ait pas pu s'opposer à Laval. L'autorité l'avait déjà quitté. Sur ce point, nous rejoignons Du Moulin qui considère que le « 11 novembre 1942 se trouvait préfiguré par l'erreur du 18 avril »[1].

L'étude de la vie institutionnelle du régime vient corroborer le déclin du chef de l'État, de plus en plus isolé de l'exercice du pouvoir. De fait, Laval – en réponse au « coup » du 13 décembre 1940 – a congédié tous les supposés responsables de cette trahison, par une vague d'épuration au sein du gouvernement. Comme l'exprime J.-P. Cointet, « Laval n'entendait revenir aux affaires qu'avec des pouvoirs réels et un gouvernement formé d'amis ou d'alliés »[2]. L'épuration satisfait de surcroît la volonté allemande d'exclure les membres de l'appareil d'État hostiles à la victoire allemande. L'Occupant est ainsi à l'origine de l'éviction de Du Moulin. Des souvenirs de l'intéressé :

> Le 11 avril, au matin, j'étais convoqué dans le bureau du Maréchal. L'Amiral Darlan m'y donnait lecture d'un télégramme de M. de Rintelen, conseiller diplomatique au G. Q. G. allemand […] et d'un message téléphoné d'Abetz transmis par Benoist-Méchin. Les deux documents rédigés en termes presque identiques, réclamaient le départ du directeur de Cabinet civil du Maréchal dont l'hostilité '' perfide et systématique à l'œuvre de collaboration franco-allemande '' n'avait plus besoin d'être démontrée[3].

Le départ de Du Moulin a largement participé à l'isolement du Maréchal Pétain. Il occupait ses fonctions depuis le 15 juillet 1940. Il était sans doute l'un des hommes les plus influents du régime, et l'un des interlocuteurs les plus proches de Pétain. Son départ, s'il n'avait pas été imposé par l'Allemagne, l'aurait sans doute été par Laval, car Du Moulin a organisé son renvoi seize mois auparavant. Paradoxalement, il a également eu une influence décisive, malgré lui, dans son retour. Il a en effet plaidé pour le remplacement de Darlan auprès de Pétain, mais il n'avait pas misé sur Laval – trop autoritaire à son goût. Son influence sur le chef d'État était bien connue des Allemands (sans doute parce que ceux-ci étaient bien informés par

[1] H. du Moulin de Labarthète, *Le temps des illusions*, *op. cit.*, p. 423.

[2] J.-P. Cointet, *Pierre Laval*, *op. cit.*, p. 373.

[3] H. Du Moulin De Labarthète, *Le temps des illusions*, *op. cit.*, p. 420.

certains membres du gouvernement[1]). Deux mois plus tard, en juin 1942, ce sera au tour du Général Laure – directeur du cabinet militaire de Pétain –, depuis le 15 novembre 1940, de quitter ses fonctions. Après l'éviction de ces deux éminentes figures, le cabinet du chef d'État « avait perdu sa tête politique et donc sa capacité d'intervention dans la conduite de la politique du pays »[2], comme le précise très justement M. O. Baruch. Les deux hommes ont été remplacés par Jardel et Lavagne. Mais le Maréchal Pétain ne plaçait pas en eux la même confiance qu'en leurs prédécesseurs. Ces nouveautés ont largement participé à isoler Pétain. Il ne pouvait plus s'appuyer sur son cercle habituel qui portait à sa connaissance les informations sur les affaires de l'État.

De cette large épuration ne survivront, au sein du gouvernement, que le garde des Sceaux, J. Barthélémy et Romier, ministre d'État. Laval souhaitait en effet purger le régime de tous les idéologues favorables à la Révolution nationale. En juin 1942, c'est le départ de M. Lagrange, commissaire au pouvoir, associé à presque tous les projets de réalisation de la Révolution nationale. Au mois de mai 1942, Vallat, commissaire aux questions juives, est remplacé par Darquier de Pellepoix. Ce remplacement a lui-aussi été commandé par les Allemands, du fait de la réputation de Pellepoix, « champion des propagandistes de la lutte contre les Juifs »[3]. Le régime est ainsi réinvesti par des hommes nouveaux. Les pétainistes militants, chassés du pouvoir, ont, pour certains d'entre eux, rejoint la Résistance et ont été qualifiés, dans les années 1980, par les historiens, de « vichysto-résistants »[4]. Ce qualificatif témoigne bien du changement de régime, car l'ami d'hier est devenu l'ennemi d'aujourd'hui.

Le basculement institutionnel de l'année 1942 s'accompagne également d'un changement de cap politique. L'idéologie des premières années du régime de Vichy s'éteint, car son promoteur, le chef de l'État, n'est plus au cœur des institutions nouvelles.

Section 2. Le chef du gouvernement, pilier du nouveau régime

Il est une particularité du régime de Vichy, déjà mentionnée en amont, et qu'il convient d'approfondir : le dauphinat. Dès le 12 juillet 1940, le Maréchal Pétain a adopté un acte constitutionnel IV, relatif à la suppléance et à la succession du chef de l'État. L'essentiel tient dans le premier article qui précise que :

> Si pour quelque causes que ce soit avant la ratification par la Nation de la nouvelle Constitution, nous sommes empêché d'exercer la fonction de chef de l'État,

---

[1] Information relayée par Joseph Barthélémy dans ses mémoires mais également par M. O. Baruch (*Servir l'État français…*, *op. cit.*, p. 711). Il existe aussi des pièces d'archives en ce sens aux cotes suivantes – A.N. F60/1554 et AJ40/565.

[2] M. O. Baruch, *Servir l'État français…*, *op. cit.*, p. 655.

[3] Rapport du docteur Klassen de l'Ambassade d'Allemagne du 5 avril 1943 cité par Joly L, « Darquier de Pellepoix 'champion' des antisémites français (1936-1939) » [http://www.memorialdelashoah.org/wp-content/uploads/2016/05/texte-reference-memorial-shoah-oly.pdf] (consulté le 5 mai 2018).

[4] Voir pour plus d'informations sur ce point, J. Barasz, « De Vichy à la Résistance : les vichysto-résistants 1940-1944 », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, vol. 242, n° 2, 2011, p. 27-50.

> M. Pierre Laval, Vice-Président du Conseil des ministres, l'assumera de plein droit[1].

Le chef de l'État avait ainsi prévu sa propre succession, en désignant son dauphin. En juillet 1940, il s'agissait du Vice-Président Laval. À la date de son renvoi, le 13 décembre 1940, il est adopté une nouvelle version de l'acte IV qui laisse au Conseil des ministres la charge de désigner le successeur de Pétain, s'il était empêché d'exercer ses fonctions. Le 10 février 1941, l'acte IV *quarter* fait de Darlan le nouveau dauphin. Le dauphinat semblait alors être accordé au deuxième homme du régime, le Vice-Président du Conseil. Mais, au retour de Laval, en avril 1942, Pétain a maintenu son choix d'attribuer sa succession à Darlan. Il distinguait ainsi deux offices : celui du chef du gouvernement – Laval – et celui de son héritier – l'Amiral Darlan. Pétain finira néanmoins par désigner Laval comme dauphin, par l'acte IV *quinquies*[2]. Ce choix s'explique par la « trahison » de Darlan qui a rejoint les Alliés, comme nous l'avons évoqué en amont. S'appuyant sur l'acte constitutionnel IV *quarter* qui l'avait fait « dauphin », Darlan s'est proclamé Haut-commissaire pour la France en Afrique, considérant le « Maréchal empêché » d'exercer ses fonctions dans la région concernée. Il est désavoué par Pétain, qui, en conférant les moyens nécessaires à l'exercice d'une dictature à Pierre Laval, désigne également celui-ci comme son successeur. C'est une autre figure marquante du premier régime de Vichy – l'Amiral Darlan – qui disparaît. L'acte IV *quinquies* présente par ailleurs quelques nouveautés, eu égard aux précédents actes constitutionnels relatifs au dauphinat. Il indique en effet que le Conseil des ministres « définira et fixera en même temps les pouvoirs et attributions respectifs du chef de l'État et du chef du gouvernement, dont les fonctions seront distinctes ». Cette disposition ne vaut que si Laval est lui aussi empêché. Autrement dit, si Pétain était empêché, Laval conserverait sa fonction de chef de gouvernement, mais il exercerait également celle de chef de l'État. S'il devait être empêché à son tour, le Conseil des ministres devrait désigner un nouveau chef d'État, dont les fonctions seraient distinctes de celles du chef du gouvernement. Cet acte constitutionnel signifie toute l'étendue de la puissance de Laval. En novembre 1942, les deux fonctions de chef de l'État et de chef du gouvernement sont distinctes, et, Pétain lui-même, ne les réunit plus. Or, l'acte constitutionnel IV *quinquies* reconnaît à Laval la possibilité de réunir ces deux fonctions, si Pétain était empêché. Laval jouirait dès lors de compétences équivalentes à celles de Pétain en 1940. Dans le rapport de force Pétain-Laval, le second a pris l'ascendant.

Le chef de l'État est par ailleurs isolé, car il n'est plus familier de la nouvelle structuration du pouvoir, qu'il a pourtant participé à dessiner. Laval associe de moins en moins Pétain à la conduite des affaires de l'État. Dans un premier temps, il est tenu à l'écart des réunions ministérielles. « On ne le tenait pas au courant », souligne le garde des Sceaux[3]. Laval convoquait en effet uniquement le Conseil de cabinet. Mais, après les protestations du Maréchal Pétain, Laval a de nouveau réuni le Conseil des ministres, avec le chef de l'État, tout en précisant que cette réunion n'était que formelle. Les décisions n'étaient pas prises en Conseil des ministres. En avril 1942, la participation de Pétain à l'œuvre normative était déjà réduite, du fait

---

[1] *J.O. du 12 juillet 1940*, p. 4517.

[2] *J.O. du 19 novembre 1942*, p. 3834.

[3] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 133.

du remplacement de son entourage. Il ne retravaillait plus les projets de loi des ministres au sein du cabinet civil. La présentation des projets de lois au Maréchal Pétain se limitait ainsi à l'obtention finale de sa signature, qui, à partir de novembre 1942, ne sera plus nécessaire. Une circulaire du 15 décembre 1942 de Pierre Laval précisera aux ministres les nouvelles exigences en matière de signature des lois et décrets[1]. Ceux-ci peuvent « être signés soit par le Maréchal de France, Chef de l'État, soit par le Chef du gouvernement sans qu'il y ait lieu de décider par avance laquelle des deux procédures sera suivie ». Ce sera « au Secrétariat général du Gouvernement, auquel incombera le soin de » décider à qui revient la signature. Les ministres sont donc tenus de « *laisser en blanc* les emplacements nécessaires » aux mentions des signatures.

Cette circulaire est une habile manœuvre du chef du gouvernement. Formellement, elle ménage la compétence subsistante du chef de l'État de promulguer les lois et décrets. Mais en pratique, le Secrétariat général du Gouvernement ne soumettra qu'exceptionnellement les projets de loi à la signature du chef de l'État. C'est ainsi l'usage qui est venu trancher le compromis dilatoire – pour reprendre à nouveau l'expression de Schmitt –, introduit par les actes constitutionnels qui dotaient le chef du gouvernement de compétences sans en déposséder le chef de l'État. Le constat est unanime parmi les juristes tels que J. Barthélémy, Laferrière, et Prélot : Pétain avait autant – si ce n'est moins – de pouvoirs, après le mois de novembre 1942, que le chef d'État sous la IIIe République. Il était devenu « une sorte de Président de la République, présidant le Conseil des ministres mais ne le dirigeant pas »[2]. Cette éviction était moins le résultat de sa volonté que de la nouvelle organisation des institutions, imaginée « sur-mesure » par et pour Laval. Comme l'indique Barthélémy, « à son arrivée, Laval n'a pas constitué de Cabinet dans les formes traditionnelles »[3]. Et ceci s'entend parfaitement quand on connaît les visées de Laval.

S'il voulait se placer au centre des institutions, il fallait rompre avec le fonctionnement antérieur du gouvernement, et ne pas se contenter de s'adapter aux anciennes structures, mais adapter celles-ci à sa mesure. Il a réduit le nombre d'hommes au sein de son cercle le plus proche et n'a pas nommé de directeur de Cabinet, de chef de Cabinet, de sous-chefs ou attachés. Il s'est entouré d'un secrétaire Général, Jacques Guérard, en qui il avait parfaitement confiance. Celui-ci assistait au Conseil des ministres. D'ailleurs, d'après Berthelot, Guérard occupait « un poste plus important qu'un ministre »[4]. La vague d'épuration des pétainistes a précédé le flot d'entrée des « collaborationnistes » qui ont occupé les postes clés du gouvernement, comme Rochat – ministre aux Affaires étrangères, Bousquet à la police, Hilaire – secrétaire Général du ministère de l'intérieur, et même plus tard, en 1944, Déat – ministre au Travail et à la Solidarité sociale. Ces multiples changements ont participé à isoler Pétain. Ils traduisent une véritable révolution copernicienne, l'épicentre du pouvoir prenant le visage de Laval. L'indépendance de ce dernier à l'égard du chef de l'État sera d'autant plus grande, à partir d'avril 1943 –

---

[1] Circulaire du chef du gouvernement « Rédaction et signature des lois et décrets », le 15 décembre 1942, A.N. F60/580, Annexe n° 4, p. 149.

[2] M. O. Baruch, *Servir l'État français…*, *op. cit.*, p. 654.

[3] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 131.

[4] J. Berthelot, *Sur les rails du pouvoir*, Paris, Robert Laffont, 1968, p. 297-280.

date à laquelle le gouvernement fait son retour à Paris, tandis que le Maréchal Pétain reste à Vichy, toujours plus écarté des intrigues politiques de l'État français.

À partir de l'année 1942, Pierre Laval constitue donc le pilier du nouveau régime. Néanmoins, l'étendue toujours plus importante de ses compétences s'accompagne, paradoxalement, d'une réduction de son indépendance, du fait de l'emprise croissante du IIIe Reich sur la politique de l'État français.

Titre 2. Concentration des pouvoirs et dilution de la souveraineté : la dialectique de la collaboration

Laval est certes le pilier du nouveau régime, car plus aucune autre institution n'exerce autant de pouvoir que lui, mais il est totalement inféodé à la volonté allemande. Depuis l'invasion de la zone sud, le 11 novembre 1942, l'intrusion de la puissance occupante dans les affaires internes de l'État français est flagrante. Laval tient ce rôle – du moins équivoque – de dictateur de l'État français et de vassal du IIIe Reich (Chapitre 1), ce qui réduit progressivement la sphère d'indépendance du régime de Vichy au mépris des apparences de souveraineté française, que ce régime s'était pourtant employé à sauvegarder (Chapitre 2).

Chapitre 1. Laval, dictateur d'un régime et vassal d'un autre

Depuis le retour de Laval, le régime évolue suivant une curieuse dialectique, entre accroissement des compétences de Laval et disparition de l'indépendance du gouvernement de l'État français. De fait, au sein du régime de Vichy, Laval est un autocrate qui délègue le moins de compétences possible à son entourage politique (Section 1). Son pouvoir est néanmoins dédié à l'application des demandes de l'occupant. Laval – organe essentiel de l'État français – est devenu un fonctionnaire du IIIe Reich (Section 2).

Section 1. L'omnipotence de Laval dans le travail gouvernemental

Laval est indéniablement parvenu à imposer son autorité, au sein du gouvernement, au point de céder « à la tentation, fort peu républicaine dans ses principes, du véritable pouvoir personnel »[1]. Il parvint à rendre son accord indispensable à l'adoption de toute mesure de grande ou moyenne importance. Et, c'est au travers de pléthore de circulaires, qu'il a discipliné ses ministres, devenus ses subalternes. À titre d'exemple, par une circulaire du 7 septembre 1942, avant même l'adoption des deux derniers actes constitutionnels, Laval a interdit aux ministres d'édicter un acte différent de celui qui lui a été exposé, sans avoir obtenu une nouvelle fois son agrément[2]. Laval est ainsi informé d'absolument tout le travail de ses ministres. Rien ne lui échappe. Cette circulaire témoigne également de la faible – voire de l'absence totale – d'autonomie laissée par le chef du gouvernement à ses ministres. Ceux-ci sont réduits, plus que dans les deux premières années du régime, au simple rôle d'exécutant d'une volonté initiale exprimée par Laval lui-même. Les projets de loi ne sont plus discutés dans une enceinte collégiale. Au travail gouvernemental en conseil, sont préférés les rapports bilatéraux entre Pierre Laval et le ou les ministre(s) concerné(s).

Par cette nouvelle organisation, Laval entendait anéantir toute forme de solidarité gouvernementale. Par principe, elle n'a jamais eu cours sous le régime de Vichy, du fait de l'absence d'un organe parlementaire qui constitue la source essentielle de la cohésion gouvernementale. Dans les deux premières années du régime, cependant, les ministres avaient été conduits à travailler de concert, au sein du Conseil de cabinet ou au sein d'instances plus resserrées. Ils ont même pu s'associer dans certaines entreprises, dont l'exemple le plus saisissant reste le renvoi de

[1] M. Prélot, art. cité, p. 710.

[2] Circulaire du chef du gouvernement du 7 septembre 1942, A.N. F60/278.

Pierre Laval, le 13 décembre 1940. Pour étouffer toute tentative de conspiration, et surtout pour éviter que ne s'institue un contre-pouvoir même minime, Laval s'est employé à empêcher toute cohésion gouvernementale. « Il y a des conseils des ministres et des conseils de cabinet. Mais le gouvernement n'est à aucun degré un gouvernement collégial »[1]. J. Barthélémy évoque, dans ses souvenirs, les propos de Laval, tenus lors d'un Conseil des ministres, très révélateurs de sa conception du pouvoir. Il a déclaré que « les ministres peuvent parler s'ils tiennent à libérer leur conscience mais ils ne changeront rien à rien »[2]. Ainsi, si les conseils des ministres avaient relativement peu d'intérêt sous Darlan, nous devinons leur vacuité, à partir de novembre 1942.

Le compromis dilatoire résultant de l'acte XI est ainsi tranché par la pratique : Pétain ne dispose pas d'une compétence législative concurrente. Comment aurait-il pu en disposer quand, en pratique, les projets de loi sont discutés entre Laval et les ministres concernés, sans que le Conseil des ministres ne puisse, en aucune manière, modifier ce qui a été préalablement décidé ? N'est-ce pas en outre constitutif d'une violation de l'acte constitutionnel XII *bis*, le fait que Laval légifère, en pratique, « hors » de tout conseil, et non pas « en » Conseil de cabinet ? Comme le souligne M. O. Baruch, Laval disposait de pouvoirs dictatoriaux, sans qu'il n'existe plus aucun contre-pouvoir[3]. Antérieurement, entre 1940 et 1942, les rapports de force au sein du gouvernement étaient nombreux. L'ensemble des ministres pouvaient faire front au Maréchal Pétain, lorsqu'ils l'estimaient nécessaire, emportant en principe sa décision, comme en témoigne une nouvelle fois le renvoi de Pierre Laval. De même, si le Vice-Président du conseil s'opposait à un projet de loi, le ministre concerné pouvait tenter de convaincre Pétain et les autres ministres pour obtenir satisfaction. Dorénavant, aucun projet politique ne peut être réalisé sans l'accord de Laval, et celui-ci peut décider sans l'accord des ministres ou du chef de l'État. Se voulant la seule incarnation de l'autorité, Laval se permettait en outre de « passer par-dessus la tête du ministre pour collaborer directement en dehors du ministre et sans l'en informer avec les fonctionnaires du département ministériel »[4]. J. Barthélémy signale ainsi le fait que Laval communiquait directement avec son secrétaire Général, sans l'en informer ; ce qui, pour le garde des Sceaux, constituait un « pur sabotage du gouvernement »[5]. De même, pour se préserver de tout escamotage contre lui, et afin d'éviter tout empiètement dans sa sphère de compétences, il s'assurait de ne jamais laisser Pétain seul. J. Barthélémy relève en effet qu'il n'était plus possible, à partir de novembre 1942, pour aucun ministre, de s'entretenir seul avec le chef de l'État. Il était en effet systématiquement assisté d'un proche du chef du gouvernement[6].

L'omnipotence de Laval tient par ailleurs à l'étendue de ses compétences. M. Prélot note avec justesse que, dès le 25 avril 1942 – date à laquelle s'est tenu le deuxième Conseil de cabinet depuis le retour de Laval –, celui-ci avait déjà concentré entre ses mains quantité de pouvoir. Reprenant la coutume instituée par Darlan, Laval cumulait la direction de différents portefeuilles ministériels. De fait, il a été

---

[1] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 149.

[2] *Ibid.*

[3] M. O. Baruch, *Servir l'État français…, op. cit.*, p. 687.

[4] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 146.

[5] *Ibid.*, p. 53.

[6] *Ibid.*, p. 57.

nommé par deux décrets du 18 avril 1942, chef du gouvernement, ministre des affaires étrangères, de l'intérieur et de l'information. Il dispose, à ce titre, des moyens nécessaires pour définir seul la politique étrangère, intérieure et la propagande de l'État français. Il préside également la direction des services de l'armistice, et dispose par là même de tous les leviers nécessaires à la mise en place de la politique étrangère française. Concernant les autres compétences qu'il va attraire dans ses fonctions de chef du gouvernement, elles sont de moindre importance, mais Laval les réunit sans doute pour satisfaire son obsession de tout contrôler. Il dirige par exemple la délégation générale à l'équipement national, tout comme le service des contrôles techniques, chargé de la surveillance et de la censure de la correspondance et des communications téléphoniques et télégraphiques. Et, pour les domaines dans lesquels il ne peut assurer un contrôle direct, il place des hommes de grande confiance. Ainsi, par son ami Cathala, ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances, il contrôle le Comité économique et la Délégation générale aux relations franco-allemandes.

Du reste, la volonté du chef du gouvernement, de connaître de tout le travail gouvernemental, s'illustre à différents niveaux. Et les mémoires de J. Barthélémy se révèlent, une nouvelle fois, très instructifs, car il insiste sur le clivage entre les méthodes de gouvernement de Darlan et celles de Laval. Avec Darlan, il disposait d'une pleine liberté quant à la nomination des membres du Conseil d'État. Avec Laval, au contraire, « j'ai continué à signer toutes les nominations, je ne les ai pas toutes faites […] M. Laval me fit donner l'ordre de nommer chef du personnel à la Justice M. Cannac. Je résistais et ce fut certainement, j'en étais informé à l'avance, une des causes de mon départ »[1]. Laval ne laissait plus aucune autonomie décisionnelle à ses ministres qui étaient devenus des agents d'exécution de ses volontés. S'ils résistaient, ils étaient écartés. Tel fut le sort réservé à J. Barthélémy, le 26 mars 1943, après avoir été l'un des derniers « pétainistes » à avoir survécu à la vague d'épuration.

De manière générale, tous les ministres devaient demander l'agrément du chef du gouvernement, avant toute nomination dans leur cabinet[2]. Laval assurait directement la discipline interne des ministères. Il définissait ainsi très régulièrement le bon comportement à suivre, par le biais de circulaires. Il a exigé des ministres, nous l'avons déjà évoqué, qu'ils laissent un « blanc » à la place du nom du signataire des actes qu'ils édictaient. De même, il leur a enjoint, dans une circulaire du 20 août 1943, de soumettre leur projet d'importance à l'appréciation du Conseil d'État[3]. Constatant que ces deux circulaires n'avaient pas été obéies, il a systématiquement tenu à assurer leur respect. Pour la première, il a adressé une deuxième note ministérielle, le 29 décembre 1942, soit quatorze jours après la précédente, dans laquelle il indiquait avoir constaté que :

---

[1] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 145-146.

[2] Circulaire ministérielle du 26 mars 1943, A.N. F60/580.

[3] Circulaire ministérielle n° 4778 SG du 20 août 1943, A.N. F60/580.

> ces instructions ne sont pas encore observées par la généralité des Administrations qui continuent de rédiger les textes suivant les règles antérieures. […] Dorénavant les textes présentés d'une façon non-conforme aux prescriptions ci-dessus rappelées seront renvoyés non signés aux Départements responsables[1].

Pour la seconde, Laval a également renvoyé une circulaire, le 17 novembre 1943, qui précisait que :

> les prescriptions de ma circulaire précitée n'ont reçu application que dans des cas beaucoup trop rares. […] Je crois utile, dans ces conditions, de vous faire connaître que j'enverrai directement au Conseil d'État, parmi les textes soumis à ma signature, ceux qui me paraîtront requérir l'examen de la Haute Assemblée[2].

Les textes élaborés par les ministres leur échappaient donc complètement, une fois communiqués au Secrétariat général du Gouvernement, car s'ils étaient soumis au Conseil d'État, ils pouvaient être modifiés et renvoyés au chef du gouvernement, sans que les ministres puissent émettre quelques commentaires ou objections sur les retouches apportées à leur projet. Il n'est pas exagéré, par conséquent, de qualifier Laval de chef du gouvernement omnipotent.

Néanmoins, la dictature Laval ne représente qu'une facette du régime. Comme l'exprime, à très juste titre, P. Limagne, « à défaut du contrôle de Pétain, Laval devait se soumettre au contrôle d'Hitler »[3].

Section 2. La politique d'un « dictateur » dictée par le IIIe Reich

L'un des plus proches collaborateurs de Laval, Guérard, racontait que Laval était « revenu au pouvoir pour faire sa politique extérieure, non sa politique intérieure »[4]. Le retour de Laval représente, à cet égard, un renversement de direction politique pour le régime. Laval n'a en effet jamais adhéré au projet de la Révolution nationale. Dans les premiers temps du régime, il était plus indifférent qu'opposé à sa réalisation. À son retour, en avril 1942, il ne lui laisse plus aucune place. Les ministres qui y étaient associés ont été exclus du gouvernement. Laval a par ailleurs indiqué, le 22 juin 1942, dans un discours à Chichéry, s'être « opposé dès le début aux fantaisies de la Révolution nationale »[5]. Le retour de Laval met donc fin à l'ère des collaborateurs, des pétainistes, auquel succèdent les collaborationnistes – convaincus que la France ne restera un État puissant que si elle s'allie et se transforme à l'image du IIIe Reich. À ce propos, Laval a émis le souhait, dans un discours du 22 juin 1942, de la victoire de l'Allemagne. La priorité pour Laval étant la politique de collaboration, il a souhaité disposer directement des moyens de conduire seul la politique étrangère. Il a dès lors associé le moins possible d'hommes aux échanges franco-allemands et œuvré à devenir, comme il l'avait souhaité en 1940, l'interface privilégiée entre le régime de Vichy et le IIIe Reich. Deux circulaires du Secrétariat général du Gouvernement en témoignent. L'une d'elles date du 30 novembre 1943 et est adressée aux ministres. Elle les « prie de bien vouloir lui signaler au fur et à

---

[1] Circulaire ministérielle relative à la rédaction et signature des lois et décrets, 29 décembre 1942, nº 5.629/S.G., A.N. F60/580, Annexe nº 5, p. 150.

[2] Circulaire ministérielle du 17 novembre 1943, A.N. F60 580.

[3] P. Limagne, *Ephémérides de quatre années tragiques…, op. cit.*, p. 902.

[4] Tel que cité par M. O. Baruch, *Servir l'État français…, op. cit.*, p. 716.

[5] *Ibid.*

mesure qu'elles se posent, les questions ressortissant à [leur] Département qui nécessitent à [leur] avis une intervention personnelle du Chef du gouvernement auprès des Autorités d'Occupation »[1]. Déjà, une circulaire du 5 mai 1943 indiquait que « toutes les communications destinées à l'Ambassade [d'Allemagne] doivent, pour être prises en considération, émaner du Chef du Gouvernement lui-même ou de l'Ambassadeur de France »[2]. Laval transmettait ainsi l'injonction initiale de l'Occupant qui n'hésite plus à rappeler à l'ordre l'Administration française : « l'Ambassade d'Allemagne rappelle que les Services […] n'ont pas à s'adresser directement au représentant du Gouvernement du Reich à Paris ».

La France totalement occupée de l'après-novembre 1942 ne dispose plus de leviers effectifs de commandement. C'est l'occupant qui commande, comme le montre aussi l'exemple du Service de Travail obligatoire (STO), qui confirme d'une part, le revirement politique entrepris par Laval qui se détourne de la Révolution nationale, et, d'autre part, la compromission du régime avec le IIIe Reich. De fait, la politique du travail du régime de Vichy, initialement axée autour de l'élaboration d'une Charte du travail, s'est avec Laval focalisée sur l'instauration du STO[3]. Le STO résulte d'un compromis entre Laval et Sauckel – qui était alors depuis le 21 mars 1942 le « plénipotentiaire Général pour l'emploi de la main-d'œuvre ». Il était à ce titre chargé par le IIIe Reich de recruter massivement, dans les territoires contrôlés par l'Allemagne, la main d'œuvre nécessaire pour participer à l'effort de guerre dans les usines allemandes. En mai 1942, il a imposé à Laval la réquisition de deux cent cinquante mille travailleurs français, le menaçant d'adopter lui-même une ordonnance, en zone occupée, pour s'assurer de cette mobilisation[4]. Laval a concédé à Sauckel l'adoption d'une loi par le régime soumettant tous les Français de dix-huit à trente-six ans au STO. L'avis des ministres ne sera pas demandé, tout comme les préoccupations de Pétain – quant à l'effet sur l'opinion publique d'une telle mesure – ne seront pas considérées[5]. Laval s'assurera par des directives internes de l'effectivité de la réquisition, comme en atteste une note adressée aux préfets, le 1er juin 1942, dans laquelle il leur ordonne d'appréhender les fonctionnaires « qui se dérobent à l'application des lois » sur le STO, et de les diriger « sous [leur] contrôle, vers l'Allemagne »[6]. Ainsi, l'omnipotence de Laval était au service de la bonne réalisation de la politique de collaboration.

La politique de collaboration de Laval a par ailleurs eu des conséquences notables en matière de répression policière. La nouvelle amitié franco-allemande, voulue par Laval, impliquait une convergence des luttes contre les opposants et les ennemis du régime. Concernant le STO, par exemple, une circulaire du chef du gouvernement – adressée aux ministres et au Directeur Général de la Gendarmerie le 11 juin 1943 – précisait que les réfractaires au départ vers l'Allemagne, « au lieu

[1] Circulaire du Secrétariat général du Gouvernement, le 30 novembre 1943, A.N. F60/580, Annexe nº 6, p. 151.

[2] Circulaire du Secrétariat général du Gouvernement., le 5 mai 1943, nº 1980/SG, A.N. F60/580.

[3] Loi du 16 février 1943, *J.O. du 17 février 1943,* p. 461.

[4] J.-P. Cointet, *Pierre Laval*, *op. cit.*, p. 391.

[5] J. Barthélémy évoque dans ses mémoires que Laval a indiqué que la discussion en Conseil des ministres était purement formelle car tout était déjà prévu. J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 149.

[6] Circulaire ministérielle de Laval du 1er juin 1943, nº 3649 SG, A.N. F60/580.

de faire l'objet d'un mandat d'arrêt délivré par le juge d'Instruction […] feront désormais l'objet d'un arrêté d'internement administratif pris par vos soins »[1]. Ce type d'arrêté administratif permettait la recherche, l'arrestation et l'internement du réfractaire, jusqu'à son départ forcé pour l'Allemagne. Un tel durcissement de la politique du régime était parfaitement assumé par Laval, tel que l'illustre son discours du 13 décembre 1942, dans lequel il déclare :

> je briserai toutes les résistances […] Déjà plus de mille hommes ont été arrêtés par mes soins […] Je suis décidé maintenant à épurer l'administration de tous ceux qui sont restés fidèles au Front populaire […] Vous êtes de ceux qui avez choisi le communisme. Tout nous sépare. Nous ne pouvons plus vivre ensemble. Nous en sommes arrivés au moment où il ne nous est plus possible de cohabiter dans le même pays.[2]

La répression des ennemis, que nous avons déjà traitée en première partie, se poursuit et s'intensifie. Parfois, l'ennemi d'hier ne correspond plus totalement à l'ennemi d'aujourd'hui. La franc-maçonnerie, réprimée par le premier régime de Vichy, ne l'est plus depuis le retour de Laval[3]. Cela étant, le visage de l'ennemi du régime reste le même qu'en 1940, et la répression s'accentue principalement contre les Juifs. Laval a en effet radicalisé la politique antisémite par des mesures « d'internement massif et de déportation de familles et non plus seulement d'hommes seuls »[4], indique l'historien S. Klarsfeld.

Ainsi, plus que jamais auparavant, le régime de Vichy se soumet de plein gré à la volonté allemande, car l'Allemagne est perçue, par Laval, comme une nation amie. Or, les Allemands n'ont jamais envisagé la France comme une « amie » du IIIe Reich.

Chapitre 2. L'anéantissement assumé de la souveraineté française

Progressivement, la politique de collaboration de Laval porte ses fruits, et l'opinion favorable au régime est de plus en plus minoritaire. Pour pallier ce défaut croissant de légitimité, Pétain tenta un « coup d'État » constituant, dans un dernier sursaut, pour sauver le régime de Vichy d'un effondrement qui paraît alors inéluctable. Il sera empêché et placé sous surveillance (Section 1). Face à l'avancée des troupes alliées, l'Allemagne exercera une pleine tutelle sur le gouvernement et le régime basculera vers une fascisation progressive. L'Allemagne emportera avec elle le Maréchal Pétain, le gouvernement de Laval et le régime de Vichy (Section 2).

Section 1. La tentative avortée du « coup d'État » constituant du Maréchal Pétain

« Dans l'état de 1943, il y a un grand symbole, l'image sainte à la porte de la maison, la figure de proue à l'avant du navire : c'est le Maréchal »[5]. Le Maréchal Pétain, évincé de l'exercice du pouvoir, dispose toujours d'une compétence propre, c'est le pouvoir constituant. L'acte constitutionnel numéro XI prend en effet le soin de préciser que si la délégation de signature du chef de l'État est totale en faveur

---

[1] Circulaire ministérielle de Pierre Laval nº 2804/SG du 11 juin 1943, A.N. F60/580.

[2] Comme en témoigne un rapport sur les manœuvres de la Franc-maçonnerie du 10 avril 1943, « M. Laval lui-même a favorisé toutes les manœuvres maçonniques en France », A.N. 2AG/501.

[3] H. Coutau-Bégarie, C. Huan, *Darlan*, *op. cit.*, p. 505.

[4] Klarsfeld S., *Vichy-Auschwitz. La « solution finale » de la question juive en France*, t. 1, Paris, Fayard, 2001, p. 54-55.

[5] J. Barthélémy, *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943, op. cit.*, p. 149.

de Laval, elle ne concerne pas la compétence constituante. Pétain n'adopta cependant plus aucun acte constitutionnel, à partir du mois de novembre 1942. Cela étant, l'origine de son pouvoir constituant réside dans la loi du 10 juillet 1940. Elle précise, pour rappel, que « l'Assemblée nationale donne tous pouvoirs au Gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du Maréchal Pétain, à l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes une nouvelle constitution ». En pratique, nous l'avons déjà observé, c'est le Maréchal Pétain qui adopte seul les actes constitutionnels. J. Barthélémy considère à cet égard que la loi du 10 juillet 1940 a délégué le pouvoir constituant à Pétain. Pour M. Prélot, la loi du 10 juillet a octroyé à Pétain un pouvoir constituant dérivé, auquel il a substitué un pouvoir constituant originaire[1].

Si l'on s'en tient à la lettre du texte, il serait somme toute logique de considérer que la Nation reste le pouvoir constituant, car c'est elle qui doit ratifier la nouvelle Constitution. Cependant, aucun des actes constitutionnels n'a été ratifié par elle, car, du point de vue de Pétain, ils ne constituent pas la nouvelle Constitution. Ils concernent le régime transitoire de redressement national, nécessaire avant l'adoption d'une nouvelle Constitution. Une première difficulté d'analyse se pose dès lors. Les actes constitutionnels sont-ils assimilables à un ordre constitutionnel ? Le cas échéant, font-ils tout de même de celui qui les adopte le pouvoir constituant ? Autrement dit, peut-on considérer que Pétain incarne le « pouvoir constituant » ? Les actes constitutionnels n'établissent pas un régime politique, mais un ordre transitoire, en période de crise grave de l'État. Le régime de Vichy n'entend pas devenir un régime durable. C'est un système gouvernemental qui prétend réaliser une Révolution institutionnelle. Baudouin nous éclaire à ce sujet lorsqu'il indique qu'au « lieu d'être la base de l'édifice, la Constitution en sera le toit »[2]. Les fondations du nouveau régime doivent en effet être posées par le régime de Vichy, plus précisément par Pétain, qui les couronnera *in fine* de la nouvelle Constitution. À cet égard, Pétain détenait un pouvoir constituant-constitué, à la fois auteur des actes constitutionnels, et chef de l'État du régime transitoire qu'il créait. En 1943, ne participant plus véritablement à la vie institutionnelle en tant que pouvoir constitué, il tenta de recourir à son pouvoir constituant pour parer la dérive du régime. Mais il fut, lui aussi, réduit à néant.

De fait, en septembre 1943, Laval » entraîne le Maréchal dans son impopularité […]. Il n'a plus aucune autorité. Le Maréchal est décidé à réagir, à le renvoyer à la première occasion », indique L. Romier[3]. Pétain pense recourir à son pouvoir constituant pour pallier le défaut de légitimité croissant du régime. Le 27 septembre 1943, il rédige une première version de l'acte constitutionnel numéro IV *sexies*, dans une grande discrétion. Celui-ci indiquait qu'en cas d'empêchement du Chef de l'État, ses fonctions reviendraient à un collège de huit personnes[4]. Pétain souhaitait également réunir l'ancienne Assemblée nationale, pour adopter une nouvelle Constitution, reprenant le projet constitutionnel réalisé conjointement par J. Barthélémy et le Conseil national. Le 12 novembre 1943, il informe Laval de

[1] M. Prélot, art. cité, p. 29.

[2] Tel que cité par M. Prélot, *ibid.*, p. 27.

[3] Tel que cité par M. Ferro, *Pétain*, Paris, Fayard, 1987, p. 495.

[4] Amiral Auphan, Général Weygand, le président Caous – procureur Général près de la cour de cassation, François Porché – Vice-Président du Conseil d'État, le recteur de l'université de Paris, l'ambassadeur Léon Noël, Bouthillier et Charles Roux. Précisons que nombre de ses personnes n'étaient pas informées.

son appel à la Nation, prévu le lendemain, pour présenter l'acte constitutionnel IV *sexies* et la réunion prochaine de l'Assemblée nationale. L'acte IV *sexies* présenté à Laval est bien différent de la première version, car il prévoit, en son article 1, qu'en cas de décès du chef de l'État, avant la ratification de la nouvelle Constitution, le pouvoir constituant « fera retour au Sénat et à la Chambre des députés », et ce, conformément à « l'article VIII de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875 ». L'idée de Pétain est dès lors clairement explicitée dans le message qui l'accompagne : « j'incarne aujourd'hui la légitimité française. J'entends la conserver comme un dépôt sacré et qu'elle revienne à mon décès à l'Assemblée nationale de qui je l'ai reçue »[1].

Le désaveu de Laval est manifeste. Pétain affirme par ailleurs qu'il ne veut pas que sa « disparition ouvre une ère de désordres qui mettrait l'unité de la France en péril »[2]. Or, en l'état du droit, si le chef de l'État devait disparaître, c'eut été à Laval de le suppléer. Adopter un nouvel acte constitutionnel pour éviter une telle situation suppose qu'aux yeux de Pétain, Laval n'est pas suffisamment légitime, et surtout que l'Assemblée nationale l'est davantage. Nous devinons toute la sidération de Laval à la lecture du projet d'acte constitutionnel. Il a prié Pétain d'en informer les Allemands[3]. Krug von Nidda, ambassadeur allemand près de Vichy, en est ainsi averti. Après un entretien avec Laval, il décide d'interdire la publication de ces textes. Pétain, empêché dans son projet, diffusa une circulaire interne qui indiquait que face aux :

> mesures militaires [qui] seraient prises par les autorités allemandes pour empêcher [l'allocution], je constate le fait et je m'incline, mais je déclare que jusqu'au moment où je serai en mesure de diffuser ce message, je me considère comme dans l'impossibilité d'exercer mes fonctions[4].

Le Chef de l'État, comme pouvoir constitué, n'était déjà plus grand-chose, mais voilà que son pouvoir constituant est également annihilé. Dès le lendemain, Pétain a annulé toutes ses activités d'homme d'État. Le ministre allemand des affaires étrangères, Ribbentrop, offusqué de cette « grève » du chef de l'État français, lui adressa une lettre dans laquelle il précise qu'il faudra :

> désormais, [que] toutes les modifications de lois projetées soient soumises à temps à l'approbation du gouvernement du Reich ; qu'en outre, monsieur Laval soit chargé de remanier, sans délai, le cabinet français dans un sens acceptable pour le gouvernement allemand[5].

L'intrusion allemande dans les affaires internes du gouvernement de l'État français est sans équivoque. Le IIIe Reich se place clairement au bout de la chaîne normative du régime de Vichy, car il doit consentir à l'adoption des lois et règlements français. Ribbentrop réclame le remaniement du gouvernement, directement dans l'intérêt du IIIe Reich, par le recours à l'épuration. Une liste a d'ailleurs été jointe à la lettre, dans laquelle figurent Romier, D. de Pellepoix, le docteur Ménétrel, etc. La

---

[1] Discours retranscrit *in* L. Noguères, *Le véritable procès du Maréchal Pétain,* Paris, Fayard, 1955, p. 568.

[2] *Ibid.*

[3] M. Ferro, *Pétain, op. cit.*, p. 499.

[4] *Ibid.*, p. 500.

[5] L. Noguères, *Le véritable procès du Maréchal Pétain, op. cit.*, p. 579-584.

liste est longue de plus de quarante noms. Les autorités allemandes vont par ailleurs, le 28 décembre 1943, placer Von Renthe-Fink, délégué diplomatique spécial du Führer, auprès de Pétain pour le surveiller[1]. Il a été imposé comme membre du secrétariat personnel de Pétain et vivait dans une aile de sa résidence[2]. Pétain sera tenu de lui signaler toutes ses activités et déplacements. Le message est clair :

> Votre lutte constante, M. le Maréchal et votre résistance contre la nomination au gouvernement d'hommes ayant une attitude loyale vis-à-vis de la politique franco-allemande si raisonnable justifie que le Gouvernement allemand observe votre activité[3].

Cette nouvelle situation fait écho à une note ministérielle du début de l'année 1943 qui indiquait que :

> le gouvernement ne jouit plus d'aucune souveraineté, le Maréchal Pétain n'est plus rien, M. Pierre Laval n'est plus grand chose, l'action du gouvernement se borne à expédier les affaires courantes et à obéir aux ordres qu'il reçoit des autorités d'occupation[4].

Finalement, Pétain s'est soumis à l'autorité allemande par deux lettres adressées à Hitler, les 11 et 18 décembre 1943. Elles annoncent, pour J. Bardoux, la « capitulation totale » du régime[5]. Si depuis le mois d'avril 1942, la subordination du gouvernement de Vichy au IIIe Reich résultait de la politique du chef du gouvernement, en novembre 1943, elle se présente comme une contrainte qui était jusqu'alors sous-jacente. C'est dans ce cadre-ci que se termineront la guerre et le régime de Vichy.

Section 2. La fin du régime de Vichy dans son absolue soumission à l'Allemagne nazie

La Milice constitue, d'après M. O. Baruch, la réponse allemande apportée aux projets « républicains » de Pétain[6]. Instituée par une loi du 30 janvier 1943[7], elle sera armée une fois l'autorisation allemande donnée au début de l'année 1944, après la tentative constitutionnelle avortée de Pétain. La milice s'inscrit dans un « processus de vassalisation [à l'Allemagne] que l'évolution de la guerre » rendait inéluctable[8]. Initialement, la Milice a été commandée par Hitler, lors d'une entrevue avec Laval, le 19 décembre 1942, afin de restructurer les formations policières, pour lutter contre le « terrorisme », « dans le cadre d'une collaboration avec la police allemande »[9]. La Milice est ainsi instaurée sous la forme d'une organisation paramilitaire, dirigée par le chef du gouvernement. En réalité, la Milice n'est pas une

---

[1] A. Brissaud, *La Dernière année de Vichy (1943-1944)*, Paris, Perrin, 1970, p. 236-238.

[2] J.-P. Cointet, *Histoire de Vichy*, Paris, Plon, 1996, p. 297.

[3] Lettre du 29 novembre 1943 adressée au chef de l'État français, A.N. 2AG/501.

[4] Circulaire ministérielle du 14 février 1943, A.N. 2AG/325.

[5] Tel que cité par M. O. Baruch, *Servir l'État français…, op. cit.*, p. 912.

[6] M. O. Baruch, *Servir l'État français…, op. cit.*, p. 912.

[7] *J.O. du 31 janvier 1943*, p. 290.

[8] M. O. Baruch, *Servir l'État français…, op. cit.*, p. 906.

[9] J.-P. Cointet, *Histoire de Vichy*, *op. cit.*, p. 280.

création *ad hoc*, elle s'est développée à partir du Service d'Ordre Légionnaire[1] (SOL), auquel elle se substitue.

À la fin de l'année 1943, la méfiance allemande envers Pétain est exacerbée. Et, « Laval leur devient insensiblement aussi suspect que Pétain »[2]. Ils doutent de sa volonté de collaborer, car Laval ne se soumet pas systématiquement aux exhortations allemandes. Il négocie toujours les ordres qui lui sont adressés, concernant les réquisitions des travailleurs pour le STO, ou quant à la répression des « terroristes », suscitant l'impatience du IIIe Reich. Un rapport adressé à Hitler, le 6 février 1944, suggère de créer un régime d'ultra-collaboration, et de remplacer Laval par « un gouvernement de terreur Doriot-Déat »[3]. Les Allemands vont en ce sens imposer à Laval de nommer, au sein du gouvernement, des ultra-collaborationnistes. Ceci explique le remaniement de janvier 1944 et l'arrivée de Henriot qui s'accompagnera, en mars 1944, de la nomination de Déat. Darnand est également désigné, par décret du 31 décembre 1944, secrétaire Général au maintien de l'ordre, succédant à Bousquet. Il est placé de ce fait à la tête de la Milice[4].

Ces nominations sont imposées par les Allemands, pour faciliter, d'après M. O. Baruch, la mise en place de l'État milicien[5]. La nomination de Darnand en témoigne, car celui-ci est membre de la S.S., depuis le 11 octobre 1943, et à ce titre, a prêté serment de fidélité à Hitler[6]. Cela laisse deviner la duplicité de la Milice, dont le chef d'opération est au service du régime de Vichy et du IIIe Reich. La collaboration ainsi voulue par Hitler, entre la police allemande et les services d'ordre français, est pleinement réalisée. L'Allemagne armait et encasernait une certaine branche de la Milice, dont les principaux chefs prêtaient également serment de fidélité à la S.S.[7]. Il s'agit de la franc-garde créée le 2 juin 1943. C'est la branche militarisée de la Milice qui regroupait près de deux mille hommes. Elle sera ensuite rattachée à la Waffen S.S., sous le nom de la « division Charlemagne ». Du reste, la Milice – composée de volontaires – visait à assurer le « maintien de l'ordre intérieur »[8], par la dénonciation des réfractaires.

La nomination de Darnand eut des effets notables, car les hommes du SOL, sur laquelle la Milice s'est construite, ne partageaient pas la politique de la nouvelle organisation. Si le SOL, issu de la Légion, servait le Maréchal Pétain et les idées de la Révolution nationale, tout autre est l'objectif politique poursuivi par la Milice. En conséquence, de nombreux légionnaires, engagés auprès du SOL, ont fait défection. Le chef de l'École nationale de la Milice, M. Du Vair, dans une lettre adressée au Chef de l'État, précise ainsi que Darnand vise « la transformation de la MILICE

---

[1] Force autonome, reconnue en janvier 1942, composée de jeunes activistes agissant comme police supplétive.

[2] M. Ferro, *Pétain, op. cit.*, p. 521.

[3] Rapport cité par J.-P. Cointet, *Histoire de Vichy, op. cit.*, p. 298.

[4] *J.O. du 31 décembre 1943,* p. 3339. Il était déjà chef opérationnel de la Milice depuis janvier 1943.

[5] M. O. Baruch, *Servir l'État français…, op. cit.*, p. 905.

[6] *Ibid.*, p. 914.

[7] J.-P. Azéma, « VICHY RÉGIME DE », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 25 mai 2018 [http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/regime-de-vichy/].

[8] Loi du 30 janvier 1943 publiée au J.O. du 31 janvier 1943.

en parti politique »[1], revendiquant son attachement à « la tendance européenne national-socialiste ». Du Vair relate, dans la lettre, son renvoi de la direction de l'École nationale, au motif qu'il n'était « pas assez nazi ». Il s'attache également à informer Pétain des pratiques de « gangstérisme » de la Milice qui effraient « jusqu'à la population civile ». Pétain a relayé ces inquiétudes, dans une lettre adressée à Laval, le 6 août 1944, par laquelle il le prie de « faire savoir [à Darnand] que je ne puis tolérer plus longtemps l'activité milicienne sous sa forme actuelle »[2].

La faiblesse du chef de l'État à l'égard du chef du gouvernement est, au passage, tout à fait flagrante. Il est, à cet égard, indiqué dans la lettre que ce n'est pas la première fois que Pétain demande à Laval de mettre un terme à cette « atmosphère de terreur policière inconnue jusqu'à présent », en France. Pétain note que les préfets sont dessaisis illégalement d'une partie de leurs fonctions, car ils n'ont plus aucun contrôle sur la police dans leur département. Ils sont par ailleurs suspectés eux-mêmes par les miliciens. Surtout, Pétain s'inquiète des « preuves de collusion entre la Milice et la police allemande […]. Des dénonciations, des livraisons de prisonniers français aux autorités de police allemandes m'ont été maintes fois signalées dans de nombreux départements ». Il informe en outre Laval des interrogatoires des fonctionnaires, réalisés par la Milice, au sein même de son Cabinet personnel. C'est dire l'atteinte portée à l'autorité du chef de l'État, qui, d'une part, n'est plus entendu de son chef du gouvernement, et qui, d'autre part, n'est même pas reconnu par les miliciens comme un supérieur hiérarchique. Cette situation n'a rien d'étonnant, car la Milice « n'est pas une créature d'État mais une organisation simplement patronnée par lui »[3], indique J.-P. Cointet. Laval lui-même ne parviendra pas à contrôler la Milice, car, comme cela était déjà annoncé par Ribbentrop, dans sa lettre du 29 novembre 1943, au Maréchal Pétain :

> Aujourd'hui, le seul et unique garant du maintien du calme et de l'ordre en France, et par là aussi de la sécurité du peuple français et de son régime contre la révolution et le chaos bolchevique, c'est l'armée allemande[4].

Pour H. Rousso, « l'arrivée des miliciens et de quelques fascistes[5] au Gouvernement, en 1944, ne signifie pas la ''fascisation'' d'un régime par ailleurs au bord de l'écroulement »[6]. Ceci tient, d'après lui, à ce que la Milice ne disposait pas d'une grande influence sur l'appareil d'État, car les Allemands tenaient à maintenir la dyarchie Pétain-Laval. Mais l'emprise institutionnelle de la Milice était en passe de se réaliser, car les intendants de la police française ont été largement remplacés par des chefs miliciens, « ayant autorité sur l'ensemble des forces de police et de gendarmerie ». Un milicien a par ailleurs été nommé, en avril 1944, à la tête des renseignements généraux français. Enfin, au sein même du département ministériel de l'Information, Henriot a nommé des miliciens. La tendance « fascisante » voulue par l'Allemagne commençait donc bien à se réaliser. Le 9 juillet 1944 en témoigne car l'Amiral Platon s'est présenté ce jour-ci devant Pétain avec un manifeste signé

---

[1] Lettre du Chef de l'École Nationale des Cadres de la Milice Française au chef de l'État Français, le 30 juillet 1943, A.N. 2AG/501.

[2] Lettre de Pétain à Laval qui daterait de la fin du 6 août 1944, A.N. 415/AP.

[3] J.-P. Cointet, *Histoire de Vichy, op. cit.*, p. 281.

[4] M. Ferro, *Pétain, op. cit.*, p. 510.

[5] H. Rousso fait référence à l'entrée de Déat et d'Henriot notamment.

[6] H. Rousso, *Le régime de Vichy, op. cit.*, p. 99-104.

par des ultras, dont certains membres du gouvernement – comme Bonnard, Déat et Bichelonne –, pour former un nouveau gouvernement. Pétain le refusa, et Laval, informé de cette tentative de l'écarter, a, une dernière fois, réuni le Conseil des ministres, à Vichy, le 12 juillet 1944. Il a désavoué les ministres complices. En définitive, les historiens français – tels J.-P. Azéma, J.-P. et M. Cointet et H. Rousso – ne considèrent pas que le régime de Vichy fut fasciste ou totalitaire. Ils parlent cependant d'État milicien pour désigner la période allant de l'autonome 1943 jusqu'à l'été 1944. Nous partageons cette lecture considérant que le régime de Vichy ne représente pas une expérience fasciste, de juillet 1940 à novembre 1943, dans la mesure où ni le parti unique, ni la terreur policière, ni l'expansionnisme guerrier[1] ne caractérisaient l'État français. Concernant les dix derniers mois du régime, en revanche, la « dérive fasciste » est manifeste, au regard des éléments susmentionnés, et du fait de la création, par la loi du 20 janvier 1944, de cours martiales dont les magistrats anonymes étaient des miliciens[2].

Néanmoins, l'instauration du fascisme en France a été interrompue par le débarquement des Alliés, en juin 1944. Le 3 juin 1944, De Gaulle a créé le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF). Trois jours plus tard, c'est le premier débarquement allié en Normandie. Un message de Pétain, enregistré le 17 mars à la demande des Allemands, après deux mois de négociations sur son contenu, est diffusé[3]. Pétain déclare ainsi que la Résistance conduit « le pays au désastre » et que si « l'armée allemande [prenait] des dispositions spéciales dans les zones de combat. Acceptez cette nécessité »[4]. En ce sens également, une circulaire de Guérard adressée aux secrétaires d'État et aux préfets précise que « les mesures prises par les Autorités allemandes dans certains départements de la zone sud […] en ce qui concerne le rétablissement du calme et de l'ordre sont temporaires et ne touchent point à la souveraineté du Gouvernement français »[5]. Autrement dit, le chef du gouvernement enjoint aux autorités locales de laisser pleine licence aux troupes allemandes dans leurs manœuvres, et ce, moins d'un mois après l'épisode d'Oradour-sur-Glane[6], le plus grand massacre de civils français en zone Sud, perpétré par les troupes allemandes.

Pétain, de son côté, a rédigé une déclaration, le 17 août 1944, après que la légalité républicaine a été rétablie par l'ordonnance du 9 août 1944, dans laquelle il affirme qu'il sera « là, prêt à compléter l'exécution du mandat qui [lui] a été conféré en juillet 1940, et à discuter les problèmes qui se poseront pour l'achèvement de la Constitution »[7]. Pétain agit seul, sans se préoccuper du gouvernement à Paris, et il continue de croire qu'il peut apparaître, aux yeux des Américains, comme l'interlocuteur légitime de la France. Il a d'ailleurs tenté d'entrer en contact avec eux,

---

[1] *Ibid.*

[2] *J.O. du 21 janvier 1944*, p. 238.

[3] Négociations entre Renthe-Fink, Tracou, Pétain, et Henriot – voir M. Ferro, *Pétain, op. cit.*, p. 561.

[4] P. Pétain, *Discours aux Français, op. cit.*, p. 336.

[5] Circulaire du 8 juillet 1944, nº 3160/SG, A.N. F60/580, Annexe nº 7, p. 152.

[6] Pétain aurait dit à Renthe-Fink suite à ce drame « Vous être une nation de sauvage » – indignation partagée par Laval, d'après M. Ferro, *Pétain, op. cit.*, p. 564-565.

[7] Déclaration du Maréchal Pétain en date du 17 août 1944, A.N. 415/AP.

mais également avec la Résistance, dès le printemps 1944. Il se disait prêt à transmettre son pouvoir à De Gaulle. Pétain avait ainsi investi, le 22 juillet 1944, l'Amiral Auphan d'un mandat de représentation « auprès des anglo-saxons et éventuellement [pour] prendre contact de ma part avec le Général De Gaulle ou ses représentants qualifiés »[1]. L'Amiral Auphan sera reçu, le 27 août, par le Général Juin, mais aucune suite ne sera donnée à cette rencontre. Les Américains avaient fini par accepter que De Gaulle soit le visage de la Libération, lors de la reprise de Paris, en août 1944.

Face à l'avancée alliée, Renthe-Fink notifie à Pétain, ce même 17 août 1944, les ordres du gouvernement allemand. Il est demandé au chef de l'État français, sous prétexte des risques que présentent pour lui une attaque potentielle de la Résistance, de transférer sa résidence en zone Nord[2]. Le 19 août, le Maréchal Pétain est également informé de la démission de Laval, ainsi que de tout le Gouvernement. Une circulaire de Laval du 17 août, adressée au Préfet de Seine et au Préfet de Police de Paris, les informe effectivement du fait que « le Gouvernement est contraint par les Autorités d'occupation de quitter PARIS ». En conséquence, Laval « charge » les deux préfets « de prendre toutes dispositions utiles pour assurer l'ordre public », mais également de « représenter » le Gouvernement Français auprès des « Autorités militaires alliées »[3]. En dépit de ses protestations, Pétain est enlevé par le dirigeant de la Gestapo, Detering, le 20 août. Et, le lendemain, une note – diffusée depuis Vichy à l'administration française – précise que la France n'est plus « dirigée par Vichy et par la volonté de l'envahisseur. Vous n'avez plus qu'un seul gouvernement : ''Le gouvernement provisoire de la République française'' »[4].

Pétain et les membres du gouvernement de Vichy seront installés au château de Sigmaringen, au début du mois de septembre. Ils clameront toujours leur statut de prisonniers. Il sera créé une « Délégation gouvernementale pour la défense des intérêts français en Allemagne », de septembre 1944 à avril 1945. Elle est présidée par De Brinon et regroupe Darnand, Luchaire, Birdoux et Déat[5]. Pétain et Laval y étaient étrangers. Ainsi s'achève le régime de Vichy, qui, exilé dans les contrées allemandes – symbole d'un système compromis avec l'ennemi –, deviendra cette parenthèse « honteuse » de l'histoire française. La « honte » est effectivement le terme employé par le nouveau garde des Sceaux, F. de Menthon, qui, dans une tribune adressée à l'Assemblé consultative, le 21 février 1945, invoquait « la volonté unanime de la nation de se purifier des hontes de Vichy ». Une ordonnance du 26 août 1944 avait d'ailleurs institué rétroactivement une nouvelle incrimination, le crime d'indignité nationale, à laquelle était associée une sanction, elle-aussi inédite, la dégradation nationale[6].

Pierre Laval et le Maréchal Pétain seront traduits devant la Haute Cour de justice. Le volet pénal fut le moyen choisi pour juger des gouvernants. D'après O. Beaud, sont imputés à l'État les actes du Souverain, lorsque celui-ci agit pour la « conservation de la sûreté des citoyens ». Le cas échéant, « il cesse d'agir comme

---

[1] Tel que cité par M. Ferro, *Pétain, op. cit.*, p. 583.

[2] « Papiers Pétain », A.N. 415/AP.

[3] Lette du chef du gouvernement en date du 17 août 1944, A.N. F60/580.

[4] Cette note n'est pas signée. Elle a été émise le 21 août 1944 depuis Vichy – A.N. 415/AP.

[5] H. Rousso, *Le régime de Vichy, op. cit.*, p. 102-104.

[6] A. Simonin, *Le déshonneur dans la République, op. cit.*, p. 12.

personne ''politique'', et son acte ressortit de sa capacité naturelle »[1]. L'on peut comprendre l'engagement de la responsabilité pénale, éminemment personnelle, des hommes de Vichy suivant cette distinction. Laval, frappé d'indignité nationale, sera condamné à mort pour haute trahison et complot contre la sûreté de l'État, le 9 octobre 1945. Le Maréchal Pétain est, quant à lui, déclaré coupable, le 15 août, de haute trahison et d'intelligence avec l'ennemi. Également frappé d'indignité nationale, il est condamné à mort, à la dégradation nationale et s'est vu retiré de ce fait son grade de Maréchal. Le 17 août, le Général de Gaulle a commué cette condamnation à mort en peine de réclusion à perpétuité. Philippe Pétain mourra en prison en 1951. Du reste, collaborateurs et collaborationnistes ont finalement été réunis, à la fin de la guerre, car tous ont été considérés comme des « ennemis de la République ».

[1] O. Beaud, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 8-12.

Propos conclusifs

Le régime de Vichy suscite l'opprobre en ce qu'il rappelle, dans la mémoire collective, la défaite française, sa soumission à l'ennemi et ses politiques d'exclusion, au premier rang desquelles sa politique antisémite. Néanmoins, aussi condamnable le régime soit-il, cela ne justifie en rien sa mise au ban de l'analyse juridique, en Général, et constitutionnelle, en particulier. De fait, ce régime a incarné, durant quatre années, le gouvernement français. Le régime de Vichy ne peut donc pas être relégué à l'arrière-plan, au profit d'une fiction juridique qui voudrait que le régime républicain n'ait jamais cessé, ainsi que le prétend le Conseil d'État, dans son arrêt du 13 avril 2018, mentionné dans nos propos introductifs. Cette fiction juridique est celle qu'a posée le Gouvernement provisoire de la République française, dans l'ordonnance du 9 août 1944, relative au rétablissement de la République. En déclarant ainsi que « la République en droit n'a jamais cessé », le discours juridique reconstruit le cours de l'histoire. Et, si le Conseil d'État ne nie pas l'existence du régime de Vichy – il en va de la cohérence de sa jurisprudence[1] –, il la définit comme une autorité de fait, existant à côté de l'autorité légale, celle de la République, incarnée par la Résistance.

Pour comprendre la situation constitutionnelle de la France métropolitaine, dans cette période, il convient de se détacher de la fiction juridique gaullienne, et constater la suspension de la République, par le régime transitoire, dirigé par le Maréchal Pétain. Il faut par ailleurs saisir le décalage entre le visage officiel du régime et la réalité des rapports de force qui l'animent. L'adoption d'une démarche empirique nous a permis d'identifier, d'abord, les importantes discontinuités du régime ; de comprendre, ensuite, le système de gouvernement, par l'observation des relations interpersonnelles des hommes de Vichy ; de saisir, enfin, le poids de l'occupation qui n'est pas tout à fait perceptible à l'étude des normes produites par l'État français. La pratique institutionnelle a dès lors apporté un éclairage indispensable à la lecture constitutionnelle du régime de Vichy. Néanmoins, cette lecture reste délicate, car les outils conceptuels classiques ne permettent pas toujours de saisir complètement le phénomène de l'État français. Les grands principes du droit constitutionnel et de la théorie générale de l'État que sont la souveraineté, l'État, la Constitution – présents en apparence dans les premiers temps du régime –, sont en réalité vidés de leur substance. Un renouvellement de l'analyse constitutionnelle de cette période historique, à la lumière de la pratique, mériterait d'être approfondi.

En dépit de l'opprobre jeté sur le régime de Vichy et des soixante-quatorze années qui nous en séparent, régulièrement, cette période jaillit dans l'actualité brûlante. Sous la Ve République, ce fut le cas lorsque le passé de Mitterrand dans la Légion française a été révélé. De même, le XXe siècle est marqué par les procès Touvier, Papon, l'assassinat de Bousquet, etc. Récemment, le 5 février 2018, l'Allemagne s'est engagée à verser des indemnités aux Juifs originaires d'Algérie, ayant

[1] Voir notamment Conseil d'État, Ass., 12 avril 2002, req. nº 238689 ; Conseil d'État, Ass., 16 février 2009, *Hoffman-Glemane*, req. nº 315499.

été victimes de la politique antisémite du régime de Vichy, entre les mois de juillet 1940 et de novembre 1942[1]. C'est dire que l'Allemagne considère dorénavant que la France, dans cette période, n'était pas souveraine et que ses actes lui sont imputables – ou du moins que l'Allemagne est co-responsable de la politique antisémite de Vichy, qui pourtant à l'époque était une politique voulue par l'État français. La question de la souveraineté de la France, à partir de juillet 1940 et jusqu'à la libération, n'est décidément pas tranchée.

Annette De Moura

Diplômée de l'École normale supérieure de Paris, Annette De Moura est actuellement inscrite en première année de doctorat au sein de l'Université Jean Moulin Lyon III, sous la direction des Professeurs David Mongoin et Olivier Beaud. Elle réalise une thèse intitulée : « Défendre la Constitution : la question de l'ennemi intérieur depuis la Révolution française ».

[1] L. RIBADEAU DUMAS, « Juifs d'Algérie: Berlin va payer pour les persécutions françaises des années 40 », 13 février 2018 [http://geopolis.francetvinfo.fr/juifs-d-algerie-berlin-va-payer-pour-les-persecutions-francaises-des-annees-40-178885] consulté le 27 mai 2018.

Bibliographie

Sources juridiques primaires

Archives nationales

AJ/38/499 – Commissariat Général aux questions juives.

AJ/40/541 – Contrôle Général de l'administration française par les autorités d'occupation.

2AG/79 – Dossiers du Docteur Ménétrel, chef du secrétariat particulier (1940 – 1944).

2AG/280 – Archives des services administratifs.

2AG/325 – Archives des services administratifs.

2AG/501 – Papiers du Chef du cabinet civil (1940 – 1944).

2AG/536 – Papiers du chef de cabinet de Jean Jardel, secrétaire générale à la Vice-présidence du conseil.

2AG/588 – Archives du cabinet civil.

2AG/618 – Documents de la « malle Pétain ».

F60/52 – Courrier du mois de décembre 1940.

F60/109 – Courrier du cabinet de Lucien Romier, ministre d'État (janvier 1942 – novembre 1943)

F60/580 – Présidence et Vice-présidence du conseil

F60/585 – Composition des gouvernements et des cabinets ministériels

F60/588 – Ordre du jour du Conseil de cabinet

415/AP – Papiers Pétain.

F1cIII 1198 – Synthèses mensuelles des rapports de préfets entre mai 1942 et juin 1943.

3W/287 – Documents relatifs à la politique intérieure.

Autres

Journal Officiel de la République française, 1938-1940.

Journal Officiel de l'État français, 1940-1944.

Convention d'armistice du 22 juin 1940.

Rémy D., *Les lois de Vichy*, Romillat, Paris, 1992.

Conseil d'État, Assemblée, 13 avril 2018, Association du Musée des lettres et manuscrits et autres, Req. n° 410939.

Ouvrages

Abetz O., *Histoire d'une politique franco-allemande*, Paris, Stock, 1953.

Azéma J.-P., *L'année terrible*, Paris, Le Seuil, 1990.

Barthélémy J., *Ministre de la justice. Vichy 1941-1943*, Paris, Pygmalion, 1989.

Baruch M. O., *Servir l'État français : l'administration en France de 1940 à 1944*, Thèse, dirigée par Azéma J.-P., I.E.P., 1996, 1 vol.

Baudouin P., *Neuf mois au gouvernement*, Paris, La Table ronde, 1964.

Beaud O., « L'État » in Gonod P., Fabrice M., Philippe Y. (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011.

Benoist-Méchin J., *À l'épreuve du temps. III. 1947-1971 : souvenirs*, Paris, Julliard, 1993.

Brissaud A., *La Dernière année de Vichy (1943-1944)*, Paris, Perrin, 1970.

CARCOPINO J., *Souvenirs de sept ans 1937-1944*, Paris, Flammarion, 1993.

CARTIER E., *La transition constitutionnelle en France (1940-1945) : la reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, Paris, L.G.D.J., 2005.

COINTET J.-P., *Histoire de Vichy*, Paris, Plon, 1996.

COINTET J.-P., *Pierre Laval*, Paris, Fayard, 1993.

COINTET M., *Le Conseil national de Vichy 1940-1944*, Paris, Amateurs de livre, 1989.

COINTET M., *Vichy capitale (1940-1944)*, Paris, Perrin, 1993.

COUTAU-BÉGARIE H., HUAN C., *Darlan*, Fayard, 1989.

DARLAN A., *L'Amiral Darlan parle*, Paris, Amiot-Dumont, 1953.

DU MOULIN DE LABARTHÈTE H., *Le temps des illusions*, Genève, Cheval Ailé, 1946.

FERRO M., *Pétain*, Paris, Fayard, 1987.

KUPFERMAN F., *Laval*, Tallandier, 2015.

LAFERRIÈRE J., *Le nouveau gouvernement de la France : les actes constitutionnels de 1940-1942*, Recueil Sirey, Paris, 1942.

LIMAGNE P., *Ephémérides de quatre années tragiques. 1940-1944*, t. II, Lavilledieu, Éditions de Candide, 1987.

LONGUECHAUD H., *« L'abominable » armistice de juin 1940*, Plon, 1980.

MARCOU J., *Le Conseil d'État sous Vichy (1940-1944)*, Thèse, dirigée par GLEIZAL J.-J., Université des Sciences Sociales de Grenoble II, 1984, 1 vol.

PÉTAIN P., *Quatre années au pouvoir*, Paris, Broché, 1949.

PÉTAIN P., *Discours aux Français*, Paris, Albin Michel, 1989.

PRÉLOT M., *« La révision & les actes constitutionnels : la figure politique et juridique du chef de l'État français »*, in. RÉMOND R. (dir.) *Le gouvernement de Vichy (1940-1942)*, Armand Colin, FNSP, 1972.

RÉMOND R., *Le gouvernement de Vichy 1940-1942*, Armand Colin, FNSP, 1972.

ROUSSO H., *Le régime de Vichy*, Paris, PUF, 2016.

ARTICLES

COTILLON J., « Les entourages de Philippe Pétain, chef de l'état français, 1940-1942 », *Politique, culture, société*, nº 8, mai-août 2009.

MASSOT J., « Le Conseil d'État et le régime de Vichy », *Vingtième siècle, Revue histoire*, nº 58, 1998, p. 83-99.

TERRACOL L., « La doctrine constitutionnelle du régime de Vichy », *Jus Politicum*, nº 19, janvier 2018.

Annexe n° 1. Circulaire n° 1069/S.G. du Vice-Président du conseil (20 mars 1941)

ÉTAT FRANÇAIS

VICE-PRÉSIDENCE
DU
CONSEIL
SECRETARIAT GENERAL
CABINET

COPIE

VICHY le 20 Mars 1941

N° 1069/SG

L'AMIRAL DE LA FLOTTE, MINISTRE
VICE-PRESIDENT DU CONSEIL

OBJET : à MM. les MINISTRES et SECRETAIRES D'ETAT .

Enregistrement des lois
et Décrets à la
Présidence du Conseil .

Les notes N° 153 SG du 10 Août 1940 et 1469 SG du 25 Novembre 1940, adressées à tous les Ministres et Secrétaires d'Etat, prévoient l'enregistrement obligatoire des lois et décrets à la Présidence du Conseil et interdisent de publier au Journal Officiel tout texte législatif ou réglementaire qui n'aurait pas été soumis à cette formalité .

Ces prescriptions ayant à plusieurs reprises été méconnues j'ai, par lettre dont ci-joint copie, donné ordre au Journal Officiel d'exiger désormais des administrations, qui lui adressent une loi ou un décret à insérer, l'indication du numero d'enregistrement de la Présidence du Conseil dont ce texte doit être revêtu .

Cette indication sera reproduite dans le Journal Officiel .

D'autre part, j'appelle votre attention sur les instructions qui ont été données par la même lettre, en vue de rendre plus rapide la consultation du Journal Officiel .

F. DARLAN

Pour ampliation :
Le Directeur du Cabinet :

Bracou .

Copie à M. le Directeur du Cabinet Civil
du Chef de l'Etat

Annexe n° 2. Circulaire n° 2414/S.G. du Vice-Président du Conseil (11 juin 1941)

AP/YG

VICE-PRESIDENCE DU CONSEIL

Secrétariat Général

N° 2414/SG

OBJET :

Arbitrage des différends entre les Départements ministériels.

VICHY, le 11 juin 1941

L'AMIRAL de la FLOTTE,
MINISTRE, VICE-PRESIDENT du CONSEIL,

à MM. les MINISTRES et SECRETAIRES d'ETAT.

Je vous rappelle que seul le Ministre, Vice-Président du Conseil a qualité, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 2 de la loi du 10 Février 1941 relative à l'organisation du Gouvernement pour arbitrer des différends pouvant survenir entre des Départements ministériels.

Les Secrétaires d'Etat ayant reçu par décret prérogative de Ministres sont chargés de coordonner et contrôler l'action des Secrétariats d'Etat qui leur sont rattachés.

Cette coordination comporte tout naturellement l'arbitrage éventuel entre ces Secrétariats d'Etat, mais entre eux seulement.

Il n'appartient pas, en particulier, au Ministre des Finances d'arbitrer des différends entre des Secrétariats d'Etat autres que ceux qui relèvent de lui en vertu du décret du 23 février 1941.

F. DARLAN

Pour ampliation :

Le Capitaine de Vaisseau TRACOU
Directeur du Cabinet du
Vice-Président du Conseil.

Monsieur le Directeur du Cabinet civil
du Chef de l'Etat.

Annexe n° 3. Circulaire n° 7826/S.G. du Secrétaire Général du Gouvernement (17 décembre 1943)

LE CHEF DU GOUVERNEMENT

VICHY, le I7 Décembre I943

Secrétariat Général

Nº 7826/SG

LE CHEF DU GOUVERNEMENT
à
Messieurs les MINISTRES ET SECRETAIRES D'ETAT

OBJET- Administration des départements traversés par la ligne de démarcation.

Les Autorités d'occupation ont fait connaître que dans certaines régions quelques services de la zone occupée ont été rattachés administrativement à des directions siégeant dans la zone non occupée.

Or, selon la communication des Autorités d'Occupation - "la ligne de démarcation séparant distinctement deux régions juri- "diques différentes, il ne peut être reconnu que des services fran- "çais, ayant leur direction au-delà de la ligne de démarcation, "puissent donner des ordres en zone occupée".

En conséquence, j'ai l'honneur de vous rappeler qu'aucun retour à l'unité administrative des départements traversés par la ligne de démarcation ne saurait être envisagé pour le moment, fut-ce même à l'égard de services purement techniques.

J'ajoute que cette nécessité ne fait pas obstacle à ce que des dispositions uniformes régissent les deux portions des départements traversés par la ligne de démarcation, si elles sont prises par les autorités respectivement compétentes dans chaque zone après accord entre elles.

POUR LE CHEF DU GOUVERNEMENT
LE SECRETAIRE GENERAL

J. GUERARD

POUR AMPLIATION :

Annexe n° 4. Circulaire n° 5465/S.G., du Chef du gouvernement (15 décembre 1942)

LE CHEF DU GOUVERNEMENT

N° 5465 S.G.

Vichy, le 15 décembre 1942

LE CHEF DU GOUVERNEMENT

à Messieurs les MINISTRES et SECRETAIRES d'ETAT.

Objet : Rédaction et signature des lois et décrets.

L'Acte constitutionnel n° 12 prévoit que "Hors les lois constitutionnelles, le Chef du Gouvernement pourra, sous sa seule signature, promulguer les lois ainsi que les décrets".

Les lois et les décrets peuvent donc, désormais, être signés soit par le Maréchal de France, Chef de l'Etat, soit par le Chef du Gouvernement, sans qu'il y ait lieu de décider par avance laquelle de ces deux procédures sera suivie.

Les lois et les décrets établis et contresignés selon les errements antérieurs, seront donc transmis comme auparavant au Secrétariat Général du Gouvernement, auquel incombera le soin de porter sur les textes les formules suivantes :

- Si le texte est signé par le Chef de l'Etat :

"Nous, Maréchal de France, Chef de l'Etat français,
..... Décrétons,
Par le Maréchal de France, Chef de l'Etat français".

- si le texte est signé par le Chef du Gouvernement :

"Le Chef du Gouvernement,
Vu les actes constitutionnels n°s 12 et 12bis,
..... Décréte,
Par le Chef du Gouvernement".

Les Départements ministériels devront laisser en blanc les emplacements nécessaires à ces mentions.

Sous cette seule réserve, la procédure à suivre pour la présentation des lois et décrets est celle décrite dans la note du Vice-Président du Conseil n° 6010 S.G. du 29 décembre 1941.

Ces dispositions entrent en vigueur à compter du 16 décembre 194

Pierre LAVAL

Pour ampliation :

Monsieur Jocard

Annexe n° 5. Circulaire n° 5.629/S.G., du Secrétaire Général du Gouvernement (29 décembre 1942)

AL/MLV.

LE CHEF DU GOUVERNEMENT

Secrétariat Général

Nº 5.629 / SG.

Vichy, le 29 Décembre I942.

LE SECRETAIRE GENERAL AUPRES DU CHEF DU GOUVERNEMENT

à Messieurs les MINISTRES et SECRETAIRES D'ETAT.

OBJET: Rédaction et signature des lois et décrets.

La note du Chef du Gouvernement Nº 5465/SG. du I5 Décembre I942 relative à l'application de l'acte constitutionnel Nº I2 prévoit que désormais il incombe au Secrétariat Général du Gouvernement de porter sur les projets de lois ou de décrets les formules qui indiquent si le texte doit être signé par le Chef du l'Etat ou par le Chef du Gouvernement. En conséquence, les départements ministériels ont été priés de laisser en blanc les emplacements nécessaires à ces mentions.

J'ai constaté que ces instructions ne sont pas encore observées par la généralité des Administrations, qui continuent à rédiger les textes suivant les règles antérieures. Ce fait paraissant imputable à une diffusion insuffisante de la note du I5 Décembre I942, je vous serais obligé de bien vouloir d'urgence en rappeler les termes à vos services des deux zones.

Je vous prie, d'autre part, de tenir la main à ce que conformément aux prescriptions de la circulaire Nº 6.OIO/ SG. du 29 Décembre I94I, tous les textes soient accompagnés d'une note de présentation, résumant d'une façon brève mais précise leurs dispositions essentielles.

Dorénavant les textes présentés d'une façon non conforme aux prescriptions ci-dessus rappelées seront renvoyés non signés aux Départements responsables.

Pour ampliation :

P. le Secrétaire Général
auprès du Chef du Gouvernement
P.O.
P.E. COQUELIN.

Monsieur Bécard

Annexe n° 6. Circulaire n° 7339/S.G., du Secrétaire Général du gouvernement (30 novembre 1943)

LE CHEF DU GOUVERNEMENT

SECRETARIAT GENERAL

N° 7339 S.G.

VICHY, le 30 Novembre 1943

LE SECRETAIRE GENERAL DU GOUVERNEMENT
à
Messieurs les MINISTRES, SECRETAIRES D'ETAT
SECRETAIRES GENERAUX { à la Police / à l'Administration / et aux Affaires Etrangères
COMMISSAIRES GENERAUX

Le Chef du Gouvernement vous prie de bien vouloir lui signaler, au fur et à mesure qu'elles se posent, les questions ressortissant à votre Département qui nécessitent à votre avis une intervention personnelle du Chef du Gouvernement auprès des Autorités d'Occupation.

Ces questions seront résumées dans une note que vous voudrez bien envoyer, en trois exemplaires, au Secrétariat Général du Gouvernement (Cabinet D.S.A.). Ces notes seront conservées par M. CORNILLIAT, Chef de Cabinet du Secrétaire Général du Gouvernement pour les questions franco-allemandes - avec lequel vous pourrez toujours prendre contact s'il y a lieu - et remises, par mes soins, le moment venu, au Président LAVAL.

Je vous serais obligé, pour la bonne règle, de bien vouloir m'accuser réception de la présente circulaire.

J. GUERARD

POUR AMPLIATION :

Annexe n° 7. Circulaire n° 654-SGV du Secrétaire Général du Gouvernement (8 juillet 1944)

LE CHEF DU GOUVERNEMENT

Secrétariat Général

CIRCULAIRE N° 654-SGV.

2160 S.G

VICHY, le 8 Juillet 1944.

LE CHEF DU GOUVERNEMENT,

à Messieurs les Ministres et Secrétaires d'Etat
et à Messieurs les PREFETS DE LA ZONE SUD.

Par note n° 470 SGV. en date du 17 Juin 1944, je vous ai transmis le texte d'une communication du Général Von STULPNAGEL à M. de BRINON, Délégué Général du Gouvernement pour les territoires occupés, précisant que les mesures prises par les Autorités allemandes dans certains départements de la zone sud - et en particulier dans la Préfecture Régionale de Clermont-Ferrand - en ce qui concerne le rétablissement du calme et de l'ordre dans ces départements sont temporaires et ne touchent point à la souveraineté du Gouvernement Français dans la zone sud.

Cette communication est confirmée par une note écrite du Général Von STULPNAGEL, qui vient d'être remise par lui à M. de BRINON et dont je vous envoie ci-joint le texte original en allemand.

Pour le Chef du Gouvernement,

J. GUERARD.
Secrétaire Général du Gouvernement.

Pour ampliation :

Vallier

Texte et Traduction

de la Note adressée le I6 Juin I944 par le Militärbefehlshaber in Frankreich à Monsieur de BRINON
Ambassadeur de France
Délégué Général du Gouvernement dans les Territoires Occupés

TEXTE

Durch die Aufzeichnung vom 9. Juni I944 wurde davon Kenntnis gegeben, dass der Kommandant des Heeresgebiets Südfrankreich ermächtigt wurde, in den durch das Bandenwesen unsicher gemachten Gebieten in Südfrankreich die zur Wiederherstellung der Ruhe und Ordnung erforderlichen Massnahmen zu treffen. Durch die Präambel der daraufhin vom Kommandanten des Heeresgebiets Südfrankreich für den Bereich des Hauptverbindungsstabes Clermont-Ferrand erlassenen Bekanntmachung vom I0.6.44 kann der Eindruck erweckt werden, dass allgemein vom Kommandanten des Heeresgebiets Südfrankreich die Rechte der vollziehenden Gewalt in Anspruch genommen würden. Eine so weitgehende Massnahme ist jedoch nicht beabsichtigt. Es werden vielmehr lediglich diejenigen Verordnungen erlassen werden, die unumgänglich zur Wiederherstellung der Ruhe und Sicherheit in dem unsicher gemachten Gebiet erforderlich sind und die wieder aufgehoben werden sollen, sobald dieser Erfolg Herbeigeführt ist. Diese vorübergehenden Massnahmen lassen im übrigen die Souveränität der französischen Regierung in Südfrankreich unberührt.

TRADUCTION

Par note du 9 Juin I944, il avait été notifié que le Commandant de la zône Sud avait été autorisé à prendre les mesures nécessaires au rétablissement du calme et de l'ordre dans les régions de la zone sud infestées par des bandes.

Or, le préambule de l'avis publié le I0 Juin I944, par le Commandant de la zone sud en la circonscription du Hauptverbindungsstab de CLERMONT-FERRAND, pourrait donner l'impression que le Commandant de la zone sud aurait réclamé les droits de l'exécutif.

Une telle mesure n'est pas envisagée. Il s'agit seulement de prendre les ordonnances qui sont indispensables pour le rétablissement du calme et de la sécurité dans la région infestée et qui devront être abrogées aussitôt que ce résultat aura été obtenu.

En outre, ces mesures temporaires ne touchent en rien la souveraineté du Gouvernement français dans la zone sud.