

**UNIVERSITE PANTHEON-ASSAS (PARIS II)**  
**Mémoire de Master 2 Recherche d'Histoire du Droit**  
**Présenté et soutenu publiquement par Richard MONTBEYRE**

**L'épuration administrative dirigée contre les  
services de lutte anticomuniste de la  
Préfecture de Police de Paris à la Libération**

**Sous la direction de Monsieur le Professeur Jean-Louis HAROUEL**  
**Année universitaire 2005-2006**

# Table

<i>Table des abréviations</i> .....	3
<i>Introduction</i> .....	4
I. L'épuration administrative dirigée contre les services anticommunistes de la Préfecture de Police, produit de vingt-cinq ans d'Histoire.....	11
A. La Préfecture de Police contre le communisme : un quart de siècle de lutte, de la création du parti à la Libération (1920-1944).....	11
1. <i>La répression des activités communistes, de la création du parti à la rupture du pacte germano-soviétique (hiver 1920 - été 1941)</i> .....	12
2. <i>Le tournant pris par la lutte anticommuniste à partir de la rupture du pacte germano-soviétique (juin 1941 - août 1944)</i> .....	18
B. La répression administrative dirigée contre les services anticommunistes de la P.P. au lendemain de la guerre .....	28
1. <i>Le cadre juridique de l'épuration administrative : l'ordonnance du 27 juin 1944, relative à l'épuration administrative sur le territoire de la France métropolitaine</i> .....	29
2. <i>La mise en place par la P.P. de ses organes d'épuration</i> .....	34
II. L'atténuation de l'épuration par la remise en cause de la légalité et de l'opportunité des sanctions .....	41
A. Le contrôle juridictionnel de l'épuration administrative .....	41
1. <i>La reconnaissance par la juridiction administrative de principes protecteurs des agents mis en cause</i> .....	42
2. <i>Un régime juridique marqué par une certaine souplesse à l'égard de l'administration</i> .....	46
B. L'atténuation de l'épuration hors du cadre juridictionnel .....	62
1. <i>La révision gracieuse des sanctions par la Préfecture</i> .....	62
2. <i>Les grâces et amnisties, manifestation de la volonté politique d'apaisement</i> .....	69
<i>Conclusion</i> .....	73
<i>Annexe : Ordonnance du 27 juin 1944</i> .....	74
<i>Bibliographie</i> .....	75
<i>Remerciements</i> .....	80

## *Table des abréviations*

B.S.I. : Brigades Spéciales d'Intervention de la P.M.  
CE : Conseil d'Etat  
C.E. : Commission d'Epuration de la P.P.  
C.F.L.N. : Comité Français de Libération Nationale  
C.G.T. : Confédération Générale du Travail  
C.O.M.A.C. : Comité d'Action Militaire  
F.F.I. : Forces Françaises de l'Intérieur  
F.T.P. ou F.T.P.F. : Francs Tireurs et Partisans Français  
F.T.P.- M.O.I. : Francs Tireurs et Partisans – Main d'œuvre Immigrée  
G.P.R.F. : Gouvernement Provisoire de la République Française  
I.G.S. : Inspection Générale des Services  
J.O.R.F. : Journal Officiel de la République Française  
O.S. : Organisation Spéciale  
P.J. : Police Judiciaire de la Préfecture de Police  
P.M. : Police Municipale de la Préfecture de Police  
P.P. : Préfecture de Police de Paris  
R.E.P. : Recours pour Excès de Pouvoir  
R.G. : Renseignements Généraux de la Préfecture de Police  
S.F.I.C. : Section Française de l'Internationale Communiste  
S.F.I.O. : Section Française de l'Internationale Ouvrière  
S.S. : SchutzStaffel

## *Introduction*

« Des généraux, des amiraux, des préfets, des écrivains attendent dans leur cellule froide le moment de mourir. Sexagénaires arrivés, la rosette à la boutonnière, ils avaient soif de considération, d'égards. Leur cœur un peu sec de hauts fonctionnaires s'étonne. Aujourd'hui, ils ne demandent qu'un peu de pitié. Ils ont cru à la voix d'un Maréchal de France ; ce vieillard couvert de médailles était leur incarnation ennoblie, sa grandeur était la leur. La discipline les a trahis. Ils ne sont plus de grands commis, durs serviteurs de l'Etat, mais des traîtres. Le pays qu'ils ont cru servir n'était pas le vrai. On leur a appris qu'ils étaient coupables d'intelligences avec l'ennemi. »<sup>1</sup>

La Seconde Guerre mondiale occupe une place particulière dans l'Histoire de la France contemporaine et de sa fonction publique. La collaboration, instaurée au plus haut niveau par le gouvernement de Vichy, place en effet l'administration dans une position difficile. Subordonnée au gouvernement français, cette dernière ne peut toutefois ignorer que de nombreuses décisions émanent en réalité de l'Allemagne nazie et de ses représentants en France, qui étendent au-delà de leurs frontières l'idéologie nationale-socialiste.

Alors que le Maréchal Pétain offre à la population l'image rassurante d'un chef paternaliste, les fonctionnaires et agents publics se trouvent rapidement confrontés à la réalité de la collaboration. Les autorités d'occupation jouent en effet de la situation spécifique de la France, seul pays occupé d'Europe à conserver un gouvernement souverain. L'ambiguïté de cet état de fait pèse lourdement sur l'administration française, à qui les Allemands délèguent des missions importantes tant pour éviter d'avoir à maintenir une force militaire trop

---

<sup>1</sup> DE BOISDEFFRE Pierre, *Les fins dernières*, Paris, Le Livre de Poche, 1973, pp.55-56 (première édition, 1952), cité dans GERBOD Paul (dir.), *Les Epurations administratives XIXe-XXe siècles, Colloque organisé à Paris le 23 mai 1977*, Genève, Droz, 1977, p.119.

nombreuse que pour obtenir des résultats que la compétence de certains services permet d'escompter. Pudiquement, un auteur remarque que « la période d'occupation a été trop longue pour ne pas avoir suscité des accommodations avec l'occupant »<sup>2</sup>.

C'est en particulier le cas des agents de la Préfecture de Police (P.P.) parisienne. Chargée de l'essentiel des tâches de police à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, la Préfecture est jusqu'en avril 1941 la seule « police municipale » directement placée sous l'autorité de l'Etat alors que les villes gèrent partout ailleurs leur police elles-mêmes<sup>3</sup>. Exerçant de très larges compétences en région parisienne, elle tire de ses origines historiques anciennes<sup>4</sup> et de son indépendance un rôle politique majeur qui se développe bien au-delà de ses compétences administratives et de police. Disposant d'importants moyens matériels et humains, totalement autonome vis-à-vis de sa grande rivale qu'est la Sûreté Nationale, elle apparaît comme la principale force de police en France<sup>5</sup>. Si le régime de Vichy réorganise profondément les polices municipales, qui échappent jusque là à l'autorité directe de l'Etat, la P.P. n'en conserve pas moins sa spécificité. Il est d'ailleurs remarquable qu'elle soit aujourd'hui encore qualifiée d'« Etat dans l'Etat. »

La police parisienne, qui constitue un des piliers de la souveraineté française en zone occupée, est fortement sollicitée par le gouvernement de Vichy pendant la guerre. Ce dernier, particulièrement soucieux d'affirmer son autorité dans le cadre d'une collaboration biaisée par un rapport de force inégal avec l'Allemagne victorieuse, entre dans un jeu dangereux de surenchère répressive, afin de conserver des prérogatives que les Allemands n'acceptent de laisser à la France qu'à certaines conditions. La fonction publique française doit dès l'été 1940 tenir compte des exigences des autorités allemandes. Tout au long de la guerre,

---

<sup>2</sup> ROUQUET François, « L'épuration : histoire d'un chiffre, mémoire du nombre » in BARUCH Marc-Olivier, *Une poignée de misérables : l'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003, p.516.

<sup>3</sup> C'est le gouvernement de Vichy qui met en œuvre la réforme d'« étatisation » des polices municipales, prévue de longue date. Elle vise à placer la police sous l'autorité directe de l'Etat, afin de mettre en place une véritable police nationale. Elle commence par le regroupement des polices municipales en Polices Régionales d'Etat (P.R.E.).

<sup>4</sup> Ses historiens font remonter l'origine de la Préfecture de Police à la lieutenance générale de police de Paris, mise en place sous le règne de Louis XIV, à partir de 1667. Son indépendance est garantie par le fait que son budget est voté par le conseil municipal de la ville de Paris, l'Etat couvrant une part de ce budget en remboursant la ville.

<sup>5</sup> La Sûreté nationale, en théorie compétente pour l'ensemble du territoire, dispose en réalité de moyens si limités qu'elle ne peut concurrencer les polices municipales des grandes villes, *a fortiori* la police parisienne. Vichy entreprend en 1941 une réforme de la police, qui vise à subordonner les polices municipales à l'autorité du ministère de l'Intérieur. La création de la Police nationale parachève cette évolution et met fin en 1966 au dualisme entre Préfecture de Police et Sûreté nationale.

l'occupant n'a de cesse de faire pression sur une police dont il connaît le professionnalisme et l'efficacité, afin qu'elle l'assiste dans la poursuite de ceux qui sont désignés comme les ennemis du *Reich*.

Amenés du fait de leur activité à remplir des fonctions répressives, les policiers se compromettent dans les poursuites menées contre ceux que l'idéologie nazie qualifie d'*Untermenschen* (« sous-hommes »). La rafle du Vélodrome d'Hiver des 16 et 17 juillet 1942, par son ampleur et ses conséquences dramatiques, entache pour toujours la réputation de la police parisienne. Notre travail n'a toutefois pas pour objet de présenter la répression des agents impliqués dans ces actes contre les « israélites »<sup>6</sup>. Pendant l'Occupation, alors que la police continue malgré les difficultés à poursuivre les auteurs d'infractions de droit commun et à tenter de garantir l'ordre public, un autre groupe fait l'objet d'une attention toute particulière de la part de la Préfecture comme de l'occupant. Le parti communiste voit en effet la répression contre ses militants atteindre une violence jusque là jamais atteinte, fortement stimulée par les autorités allemandes. La Préfecture de Police déploie une activité considérable en la matière, alors que les services spécialisés dans la lutte anticomuniste se multiplient pendant la guerre et se voient alloués des moyens très importants. Il convient toutefois de préciser d'ores et déjà que la répression du communisme n'est pas apparue avec l'Occupation et qu'elle occupe la police républicaine dès les années 1920. Elle continuera d'ailleurs de faire l'objet de toute son attention après la Seconde Guerre, alors que se jouent les premiers actes de la Guerre froide.

A la Libération, la rupture entre le régime de Vichy et l'idée de rétablissement de la légalité républicaine portée par le Général de Gaulle passe par un sévère examen de l'attitude des Français pendant la guerre. Si elle est guidée par de nombreuses autres préoccupations, l'épuration vise en effet en premier lieu à sanctionner et à écarter de la vie publique comme de l'administration ceux qui se sont trop compromis par leur attitude antinationale, afin de reconstruire le pays sur des bases légitimes et incontestables. Cette « action d'éliminer d'une administration, d'un parti, d'un corps social les personnes dont la conduite est jugée

---

<sup>6</sup> Sur cette question : KLARSFELD Serge, *Vichy-Auschwitz, Le rôle de Vichy dans la solution finale de la question juive*, Paris, Fayard, 1983-1985 et BERLIERE Jean-Marc (avec CHABRUN Laurent), *Les policiers français sous l'Occupation*, Paris, Perrin, 2001.

répréhensible, condamnable ou indigne »<sup>7</sup> ne sera envisagée ici qu'à l'égard des agents de la fonction publique.

L'épuration judiciaire, susceptible d'atteindre tout Français quelle que soit sa qualité, se déroule ainsi devant les tribunaux ordinaires, mais aussi devant des juridictions d'exception qui répriment les faits de collaboration. Trois types de juridiction se partagent la compétence en la matière. Tout d'abord, les cours de justice poursuivent les infractions définies par le Code pénal, dont le crime d'intelligence avec l'ennemi<sup>8</sup>. Les chambres civiques connaissent pour leur part d'infractions non définies par le Code pénal, et notamment du crime d'indignité nationale<sup>9</sup>. Enfin, une Haute Cour de justice est compétente pour juger au pénal les responsables politiques et administratifs en fonction pendant la guerre (dont le Chef de l'Etat, le chef du gouvernement, les ministres et secrétaires d'Etat...).

Parallèlement à ces poursuites pénales qui visent à sanctionner la commission d'infractions, le gouvernement mène une politique d'épuration administrative qui se traduit par la prise de sanctions disciplinaires contre les fonctionnaires et agents publics. La procédure mise en place par les institutions françaises installées à Alger présente des particularités qui la distinguent assez nettement du régime disciplinaire ordinaire. Ce dernier, qui permet de sanctionner les agents responsables d'une faute professionnelle, ne correspond pas à la motivation essentiellement politique de l'épuration.

Le professeur Marcel Waline définit le pouvoir disciplinaire par trois éléments : la nécessité d'un fait précis, constitutif d'une faute punissable, et l'intention de punir un agent désigné pris personnellement<sup>10</sup>. Au contraire, l'épuration sanctionne un comportement, une attitude antinationale bien plus qu'un fait clairement identifiable. Le comportement reproché ici n'a le plus souvent aucun rapport avec une quelconque faute professionnelle. Au contraire, c'est bien souvent le zèle dans l'exercice de leurs fonctions qui est reproché aux agents épurés et puni par une sanction disciplinaire. Enfin, l'épuration ne se donne pas pour cible un agent désigné, mais une catégorie d'entre eux, qui doit être sanctionnée voire écartée de la fonction publique en raison de son implication dans la collaboration. Le grief contre l'agent n'est donc pas professionnel et l'épuration sanctionne en réalité « la manifestation d'attachement

---

<sup>7</sup> *Le Petit Larousse illustré*, Paris, Larousse, 2000.

<sup>8</sup> L'intelligence avec l'ennemi est réprimée par les articles 75 et suivants du Code pénal.

<sup>9</sup> L'indignité nationale entraîne la privation des droits civiques, la destitution des ordres honorifiques et la dégradation nationale qui interdit au condamné d'occuper une place dans l'administration comme dans les professions agréées et organisées.

<sup>10</sup> WALINE Marcel, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 1958, n°1419, p.802.

déplacée, en faveur d'un système politique déchu »<sup>11</sup>. L'épuration administrative présente des caractères spécifiques, qui la distinguent de l'exercice ordinaire du pouvoir disciplinaire. Des auteurs dégagent ainsi quatre caractères : reposant sur un régime légal exceptionnel, elle se déroule dans un contexte de changement qui correspond à une crise du pouvoir. Elle est en fondée sur des considérations d'ordre politique ou idéologique, inséparables des circonstances qui accompagnent ce changement. Elle prend place dans un plan d'ensemble de renouvellement du personnel administratif, qui se manifeste par le caractère coordonné des mesures prises. Enfin, elle se caractérise le plus souvent par des sanctions lourdes, évinçant les agents de la fonction publique afin de parvenir aux « éliminations » désirées<sup>12</sup>.

La spécificité de l'épuration administrative doit nous conduire à mener d'assez longs développements sur la manière dont elle est élaborée et mise en oeuvre pendant et après la guerre, au niveau national, tant au travers de la législation et de la réglementation que de la jurisprudence administrative. Notre étude n'a pas vocation à offrir un tableau détaillé des mesures d'épuration prises à l'encontre des agents des services de lutte anticomuniste de la P.P. Nous avons davantage voulu, dans le cadre d'un travail de recherche universitaire modeste, traiter la question de l'épuration administrative du point de vue juridique, en prenant pour appui l'exemple de la Préfecture de Police. Pour un tableau historique détaillé de l'épuration administrative des policiers de la P.P., on nous permettra de renvoyer aux travaux de Jean-Marc Berlière. Le dépouillement des archives de la Préfecture réalisé par ce spécialiste de l'Histoire moderne de la police, de même que la restitution de ses recherches dans un ouvrage de référence nous a été d'une aide particulièrement précieuse<sup>13</sup>.

Les conclusions d'un important colloque sur les épurations menées aux XIXe et XXe siècles indiquent qu'« aux yeux de l'historien, l'épuration repose sur un rapport de forces : il ne peut y avoir d'épurations justes et légitimes, elles comportent toutes une dose certaine d'injustice – et pourtant toutes se parent des idées de justice et de légitimité : le pouvoir

---

<sup>11</sup> GERBOD Paul (dir.), *Les Epurations administratives XIXe-XXe siècles*, op. cit. p.18.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p.11-12. De nombreuses sanctions n'entraînant pas éviction de la fonction publique sont toutefois prononcées à la suite de la Seconde Guerre, ce qui traduit une volonté de moralisation et de sanction venant compléter l'épuration à proprement parler.

<sup>13</sup> BERLIERE Jean-Marc (avec CHABRUN Laurent), *Les policiers français sous l'Occupation*, Paris, Perrin, 2001. La persévérance de l'auteur lui a permis d'accéder aux archives de l'épuration de la Préfecture, ouvrant la voie à de nombreuses études sur ces documents longtemps méconnus. Les textes réglementaires relatifs à l'épuration sont librement accessibles aux archives de la P.P., 4, rue de la Montagne Sainte-Geneviève, dans le 5<sup>e</sup> arrondissement de Paris. Ils ne sont cependant que rarement cotés. Quant aux dossiers d'épuration des fonctionnaires, ils ne sont consultables que sur dérogation préfectorale en vertu de la loi du 3 janvier 1979 sur la protection des archives.

légitime, c'est celui qui a triomphé »<sup>14</sup>. Cette affirmation, pour péremptoire qu'elle puisse paraître, a le mérite de poser la question de l'angle d'approche du délicat problème de l'épuration. Marquée par la brutalité du conflit, l'épuration administrative a été abondamment traitée par les historiens. Ces derniers sont parvenus à en donner une image précise et vivante, le plus souvent violente et passionnée. L'Histoire du Droit, au carrefour de deux disciplines étroitement liées, nous paraît constituer un cadre intéressant pour une étude « historico-juridique » de ces questions. Sans prétendre épuiser ni l'aspect historique, ni l'aspect juridique, notre étude a donc pour objet d'apporter un regard juridique sur les événements qui agitent les services de lutte anticomuniste après la guerre. Dans cette perspective, nous avons donc le plus souvent privilégié l'étude du cadre juridique de l'épuration à un examen détaillé de l'ensemble des dossiers des agents des services de lutte anticomuniste de la P.P., examen qui aurait de toute manière été incompatible avec le laps de temps alloué à notre recherche.

Nous avons fait le choix de présenter le résultat de nos recherches de manière chronologique. Une présentation plus « juridique », uniquement centrée sur les questions de droit posées par l'épuration, aurait à notre avis masqué l'importance des événements historiques qui ont guidé les solutions retenues tant par l'administration que par la justice. En outre, le temps est pour beaucoup dans toutes les questions touchant à l'épuration en général, et l'épuration administrative en particulier. C'est la longue lutte entre policiers de la III<sup>e</sup> République et communistes qui explique en partie l'efficacité, mais aussi la violence des poursuites contre les « communo-terroristes » pendant la guerre. Une fois celle-ci terminée, c'est l'accélération des événements liés à la Libération qui conduit à une épuration largement bâclée et incontrôlée, menée par des épurateurs souvent soucieux de sanctionner les comportements passés mais aussi de préparer l'avenir politique de la France. Enfin, c'est l'apaisement progressif des tensions occasionnées par la guerre qui amène l'administration à reconsidérer la situation de ses agents, quelques années après la guerre, faisant le plus souvent preuve d'une certaine mansuétude.

Dans cette perspective, nous avons fait le choix d'insister sur la continuité historique de la lutte anticomuniste, avant de préciser les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'épuration administrative à la Préfecture de Police de Paris (Première partie). L'importance

---

<sup>14</sup> GERBOD Paul (dir.), *Les Epurations administratives XIXe-XXe siècles*, op. cit. p.121.

du contentieux né de la contestation de ces opérations d'épuration, porté devant la juridiction administrative, et la profonde remise en question des décisions prises par l'administration quelques années après la guerre constituent le cœur de l'aspect juridique de notre sujet (Seconde Partie).

## I. L'épuration administrative dirigée contre les services anticommunistes de la Préfecture de Police, produit de vingt-cinq ans d'Histoire

L'ampleur de l'épuration administrative telle qu'elle se déroule à la Préfecture de Police ne peut être comprise qu'au travers du prisme de son histoire. Celle-ci est marquée, dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, par la lutte constante contre le communisme. Alors que l'idéologie marxiste triomphe en Russie, un mouvement communiste apparaît dans les années 1920 en France. Du fait de son opposition permanente à la politique gouvernementale qui se traduit le plus souvent par des activités d'agitation, il est presque aussitôt combattu par le gouvernement et la police de la Troisième République. Ce sont ces mêmes policiers qui continuent à mener la répression des activités communistes pendant la durée du second conflit mondial, dans un contexte de violence et de tensions extrêmes (A). Aux excès et aux brutalités de la guerre succède une vaste opération d'« assainissement » de la fonction publique qui passe par l'épuration de ses agents les plus compromis par la collaboration. Le renversement du rapport de force entre policiers et communistes au lendemain de la guerre offre en effet à ces derniers une place importante dans l'examen des agissements de la Préfecture de Police (B).

### A. La Préfecture de Police contre le communisme : un quart de siècle de lutte, de la création du parti à la Libération (1920-1944)

La Préfecture de Police, au-delà de ses attributions de maintien de l'ordre et de police judiciaire, joue un rôle important en matière de renseignement politique. Chargée de la surveillance et de la répression des activités communistes illicites par les gouvernements de la Troisième République, elle lutte contre les militants dès les premières années qui suivent la création du parti (1). C'est toutefois à partir de la rupture du pacte germano-soviétique que la lutte entre communistes et policiers prend un tournant décisif et que la Préfecture se trouve très largement dévolue à la lutte contre les « communo-terroristes » (2).

## 1. La répression des activités communistes, de la création du parti à la rupture du pacte germano-soviétique (hiver 1920 - été 1941)

### **La création d'un parti internationaliste et pacifique**

Le premier parti communiste français est créé à la fin de l'année 1920 lors du XVIII<sup>e</sup> congrès socialiste de Tours, à l'occasion duquel la gauche française se prononce sur l'adhésion à la III<sup>e</sup> Internationale. Le plus grand nombre décide d'adhérer à l'Internationale communiste et forme la S.F.I.C. (Section Française de l'Internationale Communiste). Le parti nouvellement créé prend rapidement le contrôle du journal *L'Humanité* et provoque une scission au sein de la C.G.T. (Confédération Générale du Travail), qui aboutit à la création d'une structure syndicale directement liée au parti dès 1921.

Au-dessus d'elle, la III<sup>e</sup> Internationale, ou « Internationale communiste » (*Komintern* en russe), fondée sous l'impulsion de Lénine en 1919, regroupe l'ensemble des partis communistes ayant rompu avec les partis socialistes. Etroitement contrôlée par le parti communiste de la Russie soviétique, puis de l'U.R.S.S., elle impose aux partis désireux de la rejoindre « 21 conditions ». Ces conditions, relatives au caractère nécessairement communiste de la propagande, à la mise en place d'une organisation clandestine ou encore à l'agitation au sein des armées, prescrivent surtout la soumission au Comité exécutif du *Komintern*.

Ses rapides succès électoraux tout comme l'activisme de ses militants alarment un pays déjà en proie à l'agitation provoquée par l'extrême droite, alors que la III<sup>e</sup> République demeure soumise à une grave instabilité politique. L'affiliation du parti communiste français au parti soviétique suscite les plus vives inquiétudes. Ce dirigisme venant de l'extérieur place les communistes de la S.F.I.C. dans des situations difficiles, chaque fois que les intérêts nationaux français divergent manifestement des objectifs de la direction du Comité exécutif.

L'internationalisme du parti communiste français se double d'une idéologie pacifiste, opposée au nationalisme et au militarisme. Ce principe, confirmé à l'avènement de Staline, amène les communistes français à refuser fermement toute intervention militaire à l'étranger<sup>15</sup> et à dénoncer le colonialisme « bourgeois ». La politique étrangère française est donc régulièrement dénoncée par le parti, alors que l'accession au pouvoir de Staline place de plus en plus fréquemment les communistes français en porte-à-faux avec le pouvoir politique.

---

<sup>15</sup> La France intervient dans le Rif marocain (1921-1927) et en Syrie (1925-1927).

## **La lutte policière contre le communisme sous la III<sup>e</sup> République**

L'équipe dirigeante du parti, jeune, issue de la classe ouvrière, est formée de révolutionnaires professionnels bénéficiant d'une solide expérience des affrontements avec la police, de la clandestinité, mais sachant aussi jouer de moyens tels que l'immunité parlementaire de leurs députés. Les périodes de formation accomplies en U.R.S.S. donnent aux cadres de l'organisation communistes une grande rigueur dans leur action. La répression des activités illicites du parti par la police n'en est que plus difficile à mener.

L'activisme de la S.F.I.C. nourrit un véritable anticommunisme d'Etat en France, qui imprègne largement la culture policière. Des organes et services de lutte contre le communisme sont mis en place bien avant Vichy, qui permettront de frapper d'autant plus lourdement les communistes pendant l'Occupation.

La répression par la police des activités communistes est marquée dès les années 1920 par une grande violence alors que se développe une véritable haine réciproque entre les deux « camps », qui est indéniablement un des éléments déterminants de leur lutte avant, pendant et après la Seconde Guerre. Elle explique pour partie les excès de la lutte menée pendant la guerre, mais aussi certains excès de l'épuration, à laquelle participent largement les communistes. Il est important de noter dès à présent que cette lutte ne s'inscrit pas dans le cadre ordinaire de la répression d'une activité illégale. En raison de l'organisation et de la détermination du parti communiste, soutenu par l'activisme de certains de ses militants mais aussi par son adhésion à la III<sup>e</sup> Internationale, les policiers ont à affronter des adversaires capables de leur faire face. Le rapport de force entre les agents de l'ordre public et les personnes poursuivies s'en trouve naturellement bouleversé.

Convaincus qu'ils luttent contre des actions terroristes et de déstabilisation politique du « parti bolchevique », les policiers républicains apparaissent comme les défenseurs d'une III<sup>e</sup> République en crise tandis que leur ministre n'hésite pas à déclarer une véritable 'guerre' au communisme<sup>16</sup>. De leur côté, les communistes dénoncent en la police « le bras armé du capitalisme » pendant qu'ils acquièrent de leur lutte une longue pratique de la clandestinité,

---

<sup>16</sup> Le 22 avril 1927, Albert Sarraut, ministre de l'Intérieur de l'Etat français, déclare à Alger : « Le communisme, voilà l'ennemi ! ». Le 6 février 1934, André Tardieu, lui aussi ministre de l'Intérieur lance à Maurice Thorez à la Chambre : « Je vous ai mis en prison, et je recommencerai quand je pourrai ! ».

une organisation très structurée et surtout une grande détermination<sup>17</sup>. Les « banlieues rouges »<sup>18</sup> sont le lieu d'affrontements réguliers entre policiers et communistes. A Boulogne-Billancourt, 'fief' de l'entreprise Renault, les deux camps s'affrontent et accumulent les rancoeurs au fil des événements économiques et politiques qui agitent la France dans les années 1920 – 1930. Entre septembre 1939 et juillet 1940, alors que la S.F.I.C. est dissoute par décret, le fichage antérieur des communistes au commissariat de Boulogne facilite ainsi l'exécution des mesures d'internement administratif. L'organisation rigoureuse des services, réalisée sous l'impulsion du commissaire Saint-Royre<sup>19</sup>, se révélera grandement utile par la suite et servira de modèle pour les services municipaux de lutte anticommuniste<sup>20</sup>.

C'est toutefois au niveau national qu'il convient toutefois de mesurer l'ampleur la lutte anticommuniste menée par la police de la III<sup>e</sup> République. De 1919 à 1924, le « Bloc national », qui compte de nombreux anciens combattants de la Première Guerre, mène une politique rigoureusement antisoviétique. Lors de l'occupation du bassin minier de la Ruhr, en 1923, les communistes soutiennent les grèves ouvrières qui éclatent en Allemagne et contribuent au retrait de ses troupes par la France. Le Cartel des Gauches, coalition regroupant les républicains socialistes, la S.F.I.O. et les radicaux de gauches, adopte une attitude plus conciliante à l'égard de la S.F.I.C. Toutefois, lors de la grève générale du 12 octobre 1925 contre la guerre au Maroc, la police et les communistes comptent leurs pertes respectives, en morts et en blessés.

Staline prend la tête du *Komintern* en 1927 et provoque une forte radicalisation du mouvement communiste, alors que la politique du parti se sectarise. La stratégie de lutte « classe contre classe » vise à la formation d'un parti purgé de tout élément bourgeois. Le PCF s'impose alors véritablement comme un parti de classe rejetant les partis de la démocratie bourgeoise. L'activisme des « Jeunesses communistes » est fortement encouragé et la S.F.I.C. combat avec acharnement les projets militaires de réorganisation de l'armée, avec des succès d'agitation chez les réservistes. De 1927 à 1930, les grèves se développent dans les grands centres industriels, entraînant de fréquents affrontements entre ouvriers et policiers.

---

<sup>17</sup> Sur la clandestinité pendant la guerre, DE CHAMBOST Emmanuel, *La direction du PCF dans la clandestinité, (1941-1944)*, Paris, L'Harmattan, 1997.

<sup>18</sup> Notamment Puteaux, Courbevoie, Asnières, Clichy, Levallois, Aubervilliers, ou encore Saint-Ouen.

<sup>19</sup> Le commissaire Saint-Royre, à la tête du commissariat de Boulogne de janvier 1933 à mars 1942, prend ensuite la direction de la 1<sup>ère</sup> division (ouest de Paris et circonscriptions de banlieues voisines : 8<sup>e</sup>, 16<sup>e</sup> et 17<sup>e</sup> arrondissements, Boulogne, Colombes, Courbevoie, Levallois, Neuilly, Puteaux).

<sup>20</sup> BERLIERE Jean-Marc, *Les policiers français sous l'Occupation*, Paris, Perrin, 2001, pp.212 et s.

Le 23 août 1927, lors de la manifestation de soutien à Sacco et Vanzetti<sup>21</sup>, menée par le parti communiste, 80 000 manifestants débordent la police pendant des heures entières. Dès 1927, le Préfet de Police Jean Chiappe crée les premiers services consacrés à la lutte contre les « moscoutaires ». En 1928, plusieurs dirigeants de la S.F.I.C. sont arrêtés puis poursuivis par la justice pour provocation de militaires à la désobéissance. La journée internationale de lutte contre la guerre du 1<sup>er</sup> août 1929, organisée en France par la S.F.I.C., est désamorcée par Chiappe dès le mois de juillet grâce à l'arrestation de responsables du parti. A la suite du scandale de l'affaire Stavisky, qui révèle la corruption de nombreux ministres et élus, locaux comme parlementaires, l'extrême droite mène une foule menaçante jusque devant la Chambre le 6 février 1934. Trois jours après les troubles, une contre-manifestation à laquelle participent socialistes et communistes dégénère et fait 9 morts. Ces débordements provoquent la chute du gouvernement Daladier et amènent un profond changement dans l'attitude des communistes.

Pour contrer l'extrême droite, les communistes français amorcent un rapprochement avec les socialistes qui est finalement accepté par Staline en mai 1934 et se trouve couronné de succès par la victoire électorale du Front populaire, en mai 1936. La S.F.I.C. soutient le gouvernement, sans toutefois y participer directement, la III<sup>e</sup> Internationale faisant pression sur sa section française pour qu'elle s'en tienne à un « ministère des masses »<sup>22</sup>. Les rapports pacifiés entre les communistes et le gouvernement sont toutefois brutalement remis en cause dès mars 1937. Lors d'une manifestation à Clichy, des renforts de police sont demandés à la P.P. et les forces de l'ordre tirent sur la foule après les sommations d'usage. On dénombre plusieurs morts et plusieurs centaines de blessés. Cette « fusillade de Clichy » a pour conséquence directe de monter les communistes contre le gouvernement socialiste<sup>23</sup>. La guerre civile espagnole entretient cette mésentente<sup>24</sup>, qui se trouve parachevée par un autre évènement international décisif quelques années plus tard.

---

<sup>21</sup> Sacco et Vanzetti, militants anarchistes condamnés à tort à la peine de mort pour deux braquages qu'ils n'ont pas commis, sont exécutés dans la nuit du 22 au 23 août 1927 aux Etats-Unis. Cet événement suscite une réprobation mondiale.

<sup>22</sup> Expression employée par Maurice Thorez et Paul Vaillant-Couturier dans *L'Humanité*, dont ce dernier est le rédacteur en chef.

<sup>23</sup> La manifestation est organisée pour dénoncer une réunion du Parti social français (issu du mouvement Croix de Feu).

<sup>24</sup> Elle commence en juillet 1936, par la tentative de putsch de Franco contre la République espagnole, et se conclut en février 1939 par la victoire du parti franquiste. La plupart des pays européens demeurent neutre dans ce conflit, y compris le gouvernement soviétique, qui ne participe qu'indirectement au conflit en approvisionnant les républicains. Seules l'Allemagne d'Hitler et l'Italie de Mussolini interviennent directement dans le conflit, aux côtés de Franco. Le parti communiste français soutient l'Espagne républicaine en participant aux Brigades Internationales et en apportant des moyens matériels importants.

## L'amplification de la répression à partir de la conclusion du pacte germano-soviétique

La rupture entre communistes et gouvernement se trouve consommée lorsque les communistes français donnent leur approbation à la conclusion du pacte germano-soviétique conclu le 23 août 1939. Le partage de la Pologne entre l'U.R.S.S. et le Reich, en septembre 1939, comme la guerre de l'URSS contre la Finlande à partir de novembre 1939 achèvent de dérouter les militants comme les cadres communistes. Ces événements obligent les communistes à entrer dans la clandestinité, après leur approbation de la signature du pacte germano-soviétique et la déclaration de guerre de la France à l'Allemagne le 3 septembre. Dès la conclusion du pacte germano-soviétique, le parti accentue sa propagande contre la guerre « impérialiste » et entretient le « défaitisme révolutionnaire », opérant des sabotages dans les usines produisant du matériel militaire pendant la « Drôle de guerre » (septembre 1939 – mai 1940) puis la Campagne de France (mai – juin 1940)<sup>25</sup>. Il est incité en cela par la III<sup>e</sup> Internationale. La réaction du gouvernement et de la police ne se fait pas attendre.

Le parti communiste et tous les groupements affiliés sont dissous par un décret « Daladier » dès le 26 septembre<sup>26</sup>. Le décret interdit la publication, la circulation, la distribution, la vente de tous écrits tendant à propager les mots d'ordre de la III<sup>e</sup> internationale communiste<sup>27</sup>. 2 778 élus sont déchus de leur mandat (dont 61 parlementaires), 159 journaux et publications sont interdites (dont les quotidiens *L'Humanité* et *Ce Soir*), 620 syndicats professionnels ainsi que 675 groupements politiques sont dissous à partir de septembre 1939. Pendant ce temps, la police procède à 11 000 perquisitions, 3 400 militants du parti sont arrêtés, nombre d'entre eux faisant l'objet de mesures d'internement administratif<sup>28</sup>.

Un décret du 18 novembre 1939, relatif aux mesures à prendre à l'égard des individus dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique, permet l'internement administratif des communistes sur simple suspicion d'atteinte à la sûreté de l'Etat<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Notamment dans les usines Farman et Renault, à Boulogne Billancourt, qui produisent respectivement des moteurs d'avions et des chars d'assaut,

<sup>26</sup> Décret portant dissolution du Parti communiste et des organisations affiliées (*Journal officiel*, 27 septembre 1939).

<sup>27</sup> *Journal Le Jour* du 27 septembre 1939, reproduit dans BOURDERON Roger et WILLARD Germaine, 1940, *de la défaite à la Résistance*, Paris, Messidor - Éditions sociales, 1990.

<sup>28</sup> Ce bilan, présenté le 19 mars 1940 par le Ministre de l'Intérieur Albert Sarraut, est cité par ASTER Sidney, *Les origines de la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Hachette, 1973, p.365.

<sup>29</sup> Le texte ne manquera pas d'être utilisé par le gouvernement de Vichy, qui le proroge par une loi du 3 septembre 1940.

Il ne fait donc aucun doute que, quelques mois avant l'invasion de France par les armées nazies et *a fortiori* bien avant l'été 1940, les communistes aient été pourchassés avec une extrême fermeté par la police, dans un climat de haine accrue contre les « saboteurs » et les « traîtres ».

### **L'ambiguïté des premiers temps de l'Occupation, de l'invasion à la rupture du pacte germano-soviétique (juin 1940 - juin 1941)**

En juin 1940, les armées allemandes déferlent sur la France et occupent le Nord et l'Ouest du pays. Dans les premiers temps de l'Occupation, les communistes s'abstiennent de lutter contre les troupes du Reich, conformément à la position adoptée par la Russie soviétique. L'Internationale communiste intime à sa section française le respect du pacte d'août 1939. De leur côté, les autorités d'Occupation adoptent une attitude neutre l'égard des militants communistes, allant jusqu'à s'opposer aux poursuites menées par la police française à leur encontre.

Alors que Pétain met en place un régime de collaboration avec l'Allemagne dès l'été 1940, l'administration française continue la répression anticomuniste initiée sous la Troisième République. Les militants d'extrême gauche, considérés comme des éléments de désordre, sont violemment accusés d'avoir contribué à la défaite de l'armée française. L'accusation n'est pas sans fondement si l'on considère objectivement leur activisme avant et pendant le début de guerre.

Paradoxalement, la répression est entravée par les autorités allemandes, désireuses de ménager quelques mois encore les rapports du Reich avec l'U.R.S.S et le pacte qui les lie. On voit ainsi de nombreux communistes, arrêtés par la police française au printemps 1940, puis libérés selon le vœu des Allemands à l'été. Ces derniers refusent en effet d'appliquer en zone occupée le décret du 18 novembre 1939. De même, alors que la parution de *L'Humanité* est interdite depuis fin septembre 1939, les autorités allemandes autorisent sa reparution en juin 1940. Le soir même, la police française arrête les responsables communistes qui ont obtenu cette mesure.

La protection offerte par les Allemands, dans une perspective purement stratégique, donne un sentiment d'impunité aux communistes qui tendent à abandonner la prudence guidant traditionnellement leur action. Ce relâchement rendra d'autant plus facile la répression, lorsqu'elle sera relancée par les autorités occupantes.

## 2. Le tournant pris par la lutte anticommuniste à partir de la rupture du pacte germano-soviétique (juin 1941 - août 1944)

### **L'activisme de la Résistance communiste contre l'occupant**

Le pacte germano-soviétique est rompu de fait par l'invasion de l'U.R.S.S. le 22 juin 1941. Cet évènement militaire et politique majeur marque un tournant considérable pour les communistes européens, qui doivent désormais se livrer sans limites à la lutte contre les troupes de l'Axe. La Résistance communiste s'organise alors assez rapidement en France, facilitée par l'organisation secrète du parti (et notamment son Organisation Spéciale<sup>30</sup>), l'entraînement des militants au sein des Brigades Internationales et la pratique quotidienne de la clandestinité depuis l'interdiction du parti. Pour préparer les opérations de sabotage, de nombreux 'laboratoires' clandestins sont créés à Paris. Dès mai 1941, est créé un Front National, ou « Front National de lutte pour la libération et l'indépendance de la France », pour donner une représentation politique aux groupes communistes de lutte armée.

Une première vague d'attentats est menée immédiatement après l'entrée en guerre de l'U.R.S.S., en juin 41. Elle vise notamment à immobiliser le maximum de troupes allemandes à l'Ouest pour éviter qu'elles ne soient envoyées sur le front russe. Pierre Georges, ou « Fabien », commet ainsi le 21 août 1941 le premier attentat contre les troupes d'occupation, à titre individuel, en abattant l'officier de marine Moser à la station de métro Barbès<sup>31</sup>. Ces attentats entraînent toutefois de sévères opérations de représailles de la part des Allemands, ce qui oblige les communistes à renoncer temporairement à ce type d'action trop impopulaire et trop risqué. Ils ne reprendront massivement qu'en 1943. La direction du parti communiste clandestin, représentée par Jacques Duclos, décide de confier à Charles Tillon l'organisation de la lutte armée contre l'occupant. De jeunes communistes parisiens sont alors recrutés par l'O.S. pour former les « Bataillons de la Jeunesse ». Au début de l'année 1942, l'O.S. prend le

---

<sup>30</sup> L'Organisation Spéciale recouvre différentes structures clandestines au sein du parti communiste français, au cours de la période 1940-1944. Elle constitue le service d'ordre adapté à la clandestinité du parti.

<sup>31</sup> BERLIÈRE Jean-Marc et LIAIGRE Franck, *Le sang des communistes : les Bataillons de la jeunesse dans la lutte armée, automne 1941*, Paris, Fayard, 2004, p.97). Durant les premiers mois de lutte armée à Paris, les services de la Préfecture de Police relèvent 25 actions, dont 3 déraillements, 2 attentats contre les biens (incendies contre garages) et 20 attentats visant directement des soldats allemands (Arch, nat. F7 14888, "Attentats contre des militaires, du matériel relevant de l'armée d'occupation durant l'année 1941").

nom de F.T.P.F. (Francs Tireurs et Partisans Français), souvent abrégé en « F.T.P. ». A Paris, les Francs Tireurs sont notamment dirigés par Henri Tanguy dit « Rol »<sup>32</sup>.

Parallèlement aux F.T.P.F., un mouvement de Résistance communiste composé d'étrangers immigrés en France se développe rapidement : les F.T.P.-M.O.I. (Francs Tireurs et Partisans - Main d'œuvre Immigrée). Directement subordonnés à la direction politique du parti et à l'Internationale communiste, ils agissent comme les F.T.P.F. selon la technique de la guérilla urbaine contre les armées d'occupation et les collaborateurs (expéditions punitives, sabotages, vols d'explosifs, déraillements...). De juillet à octobre 1943, les F.T.P. et F.T.P.-M.O.I. de la région parisienne réalisent des actions spectaculaires contre l'occupant. Ils attaquent un détachement allemand qui monte vers la place de l'Étoile au pas de l'oie et assassinent à Paris le haut responsable S.S. Julius Ritter, bras droit de Fritz Sauckel, lui-même organisateur des rafles de main-d'oeuvre qualifiée à travers toute l'Europe pour les besoins de l'industrie allemande. Le groupe F.T.P.-M.O.I. de Joseph Epstein et Missak Manouchian se distingue par son activisme. Il est découvert et détruit en novembre 1943, après une longue enquête de la deuxième brigade spéciale des Renseignements généraux parisiens.

L'importante activité des réseaux communistes entraîne une multiplication des représailles et des poursuites. Nombre de militants sont fusillés et le parti revendique après la guerre un nombre considérable de victimes, se présentant comme « le parti des 75 000 fusillés »<sup>33</sup>. Une fusion théorique a lieu le 29 décembre 1943 entre les F.T.P. et nombre d'autres mouvements de la Résistance, donnant naissance aux Forces Françaises de l'Intérieur (F.F.I.). Le C.O.M.A.C. (Comité d'Action Militaire), organe directeur des F.F.I, est largement dominé par les communistes. Dans le cadre des forces F.F.I., les communistes participent largement à la libération de Paris, en août 1944. Assez curieusement, et comme nous aurons l'occasion de le préciser par la suite, la Préfecture de Police parisienne est également un des acteurs les plus actifs dans cette lutte finale contre l'occupant. S'instaure alors une étrange concurrence pour la libération de la capitale. Quoi qu'il en soit, c'est bien « Rol », chef

---

<sup>32</sup> Quant aux activités des F.T.P., leur chef les décrit avec précision dans plusieurs ouvrages dont TILLON Charles, *Les FTP : soldats sans uniforme*, Rennes, Editions Ouest-France, 1991.

<sup>33</sup> Ce chiffre est sans doute excessif. Si l'on estime à la Libération que 200 000 hommes ont été fusillés pendant la guerre, les historiens sont revenus sur ces données. Henri AMOUROUX, au terme de travaux récents, estime aujourd'hui le nombre total de fusillés français à 9 000, et le nombre de communistes fusillés doit sans doute être ramené à quelques milliers.

régional des F.F.I., qui reçoit le 25 août, avec le général Leclerc, la reddition du général Von Choltitz<sup>34</sup>.

### **L'instrumentalisation de la police républicaine par le gouvernement de Vichy et les autorités d'Occupation**

Pendant toute la guerre, l'administration se trouve dans une situation particulièrement délicate, écartelée entre les exigences des autorités d'occupation quant à la sécurité de leurs troupes et un nouveau régime désirant exercer pleinement la souveraineté nationale, face à la « France Libre » installée à Londres mais aussi face à l'Allemagne. Il faut cependant noter une certaine convergence sur certaines questions, dont celle de la lutte contre le communisme. Si les perspectives ne sont pas les mêmes pour Vichy que pour le Reich, l'idéologie vichyste de Révolution nationale prône bien la mise à l'écart des « éléments de désordre » (communistes, juifs, francs-maçons...) à qui est imputée la responsabilité de la défaite. La convergence se fait ainsi assez naturellement avec le mépris de l'idéologie nationale-socialiste envers ces communautés violemment honnies et pourchassées.

La police, élément essentiel de la souveraineté nationale pour Vichy, constitue aussi bien une sorte de monnaie d'échange. Elle est en effet un puissant moyen de satisfaire nombre de revendications allemandes : protection des troupes occupantes, poursuite des ennemis du Reich, maintien de l'ordre ...

### **La répression par la P.P. de « terroristes » devenus « patriotes »**

Alors que les communistes luttent avec ardeur contre l'occupant à partir de l'été 1941, demeure dans l'esprit de nombreux policiers l'image du « terroriste bolchevique ». Ce faisant, ils ne prennent pas conscience que leur activité répressive consiste désormais à poursuivre des résistants et non plus des agitateurs et des révolutionnaires anti-impérialistes. Ce sont bien des « patriotes » qu'ils combattent désormais. Le retournement de situation, imposé soudainement aux communistes par le contexte politique international, n'est pas clairement perçu par les policiers. Ne poursuivent-ils pas toujours les mêmes personnes, les mêmes individus ? Dans un discours radiophonique du 22 juin 1942, le chef du gouvernement Pierre Laval ne rappelle-

---

<sup>34</sup> Commandant de la garnison allemande de Paris.

t-il pas avec ardeur « qu'il souhaite la victoire de l'Allemagne, parce que, sans elle, le bolchevisme, demain, s'installerait partout » ?

Brièvement atténuée après juin 1940, la répression reprend avec intensité dès l'automne, selon les vœux de Vichy. Le gouvernement français marque ainsi clairement sa volonté de poursuivre la politique anticommuniste initiée sous la Troisième République, alors même que les Allemands épargnent pour quelques mois encore les communistes français.

De l'automne 1940 au printemps 1941, la police parisienne poursuit les communistes dans le cadre du décret « Daladier » du 26 septembre 1939. Ces derniers sont le plus souvent condamnés à des courtes peines d'emprisonnement, ou font l'objet de mesures d'internement administratif. Une ordonnance du Préfet de Police Roger Langeron dispose que « toute découverte de tracts clandestins sur le territoire d'une commune du département de la Seine entraînera l'internement administratif d'un ou plusieurs militants communistes notoirement connus, résidant sur le territoire de cette commune, sauf poursuites judiciaires dûment engagées »<sup>35</sup>. La découverte d'activités de propagande permet ainsi de faire interner des militants communistes choisis au hasard dans la commune concernée.

Agissant dans le cadre des textes de la Troisième République, la P.P. pourchasse les communistes en s'appuyant sur des services spécialisés. Toute puissante, la PP traite directement avec les Allemands.

### **La dévolution de l'ensemble des services actifs de la Préfecture à la répression anticommuniste**

Les trois directions des services actifs de la P.P. sont farouchement rivales, et ce depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Elles se répartissent globalement les tâches de la manière suivante : la Police municipale, en uniforme, est chargée du maintien de l'ordre et de la sécurité publique, la Police judiciaire constitue une police d'investigation criminelle tandis que les Renseignements généraux sont spécialisés dans l'information et le renseignement, politique essentiellement. Dans un climat de concurrence exacerbée, chaque direction met en place un dispositif spécifique de lutte anticommuniste. La répartition traditionnelle des fonctions entre les directions que nous venons d'évoquer est de ce fait totalement dépassée, chacune débordant largement au-delà de son champ d'action ordinaire.

---

<sup>35</sup> BOURGET Pierre, *Paris, année 44, Occupation, Libération, épuration*, Paris, Plon, 1984, p.253.

Il convient de dessiner un rapide tableau de ces services qui constituent le cadre policier officiel de la lutte anticommuniste en région parisienne.

**La Police municipale** est présente dans tous les arrondissements de la capitale ainsi que dans les circonscriptions de banlieue. Elle dispose de nombreux agents, organisés et disciplinés. Dès le printemps 1940 et dans chaque division est créée une Brigade Spéciale d'Intervention (B.S.I.) qui comprend cinq à six hommes. Affectées à la recherche de toute trace de propagande subversive et à la poursuite des individus qui l'assurent, ces brigades se montrent d'une grande efficacité. La B.S.I. de la 4<sup>e</sup> division parvient ainsi à arrêter le « colonel Fabien », auteur du fameux attentat contre le soldat Moser. Habilement dirigée par le commissaire Saint-Royre, la B.S.I. de la 1<sup>ère</sup> division, fait concurrence aux Brigades spéciales des R.G.

Les B.S.I. agissent rapidement, dans la rue et dans le métro, utilisant les véhicules de Police secours. Elles procèdent à de nombreuses fouilles et perquisitions, dressent des barrages avec l'aide de policiers en civil. Le directeur de la police municipale, Emile Hennequin, encourage ardemment les B.S.I. et crée des « plans de bouclages », dispositifs permettant d'encercler un quartier où se serait déroulé un attentat, à l'aide de barrages encadrés par des agents cyclistes et des agents en civil.<sup>36</sup>

**La direction des Renseignements généraux** est la plus grande rivale de la P.M. en matière de lutte anticommuniste<sup>37</sup>. En mars 1940 est en effet créée la première Brigade spéciale (B.S.1) des R.G. Mise en place en même temps que les B.S.I. de la Police municipale, elle s'inscrit dans un cadre bien particulier : brigade répressive dans un service jusqu'alors cantonné au renseignement politique, elle est alors dirigée par le commissaire Cougoule. Entre sa création et l'arrivée des Allemands à Paris, elle recherche et surveille les cadres et militants désignés par la 1<sup>ère</sup> section des R.G.<sup>38</sup>, procédant à de nombreuses arrestations. Spécialisée dans la poursuite des communistes, elle est confiée au commissaire Fernand David à partir d'août 1941<sup>39</sup>.

Une seconde B.S. vient compléter le dispositif aux R.G. en janvier 1942 : à cette date, la Brigade spéciale criminelle (créée par la P.J.) est transférée aux RG, dont elle devient la

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 204 et s.

<sup>37</sup> Une rivalité terrible oppose les chefs de ces deux directions. Entre Lucien Rottée, directeur des R.G. d'août 1941 à août 1944, et Emile Hennequin, directeur de la P.M., la concurrence est telle qu'elle en vient à constituer un véritable moteur de la répression subie par les communistes.

<sup>38</sup> Spécialisée dans la surveillance de l'extrême gauche, la 1<sup>ère</sup> section a largement infiltré le parti communiste.

<sup>39</sup> De nombreux militants communistes arrêtés par les B.S. sont livrés aux Allemands. D'après Helmut Knochen, chef S.S. de la police de sécurité allemande à Paris, « la brigade spéciale 1 a remis aux Allemands de 60 à 80 FTP, la brigade 2 nous a livré plusieurs centaines de résistants » (cité dans BOURGET Pierre, *op. cit.*).

B.S.2, sous la direction de René Hénocque, le neveu de Rottée. Cette seconde B.S. se voit attribuer la répression du « terrorisme », en particulier la poursuite des auteurs d'attentats contre l'armée d'occupation. Chacune des B.S. compte tout au plus une centaine de fonctionnaires.

Même la **Police judiciaire**, par la voix de son directeur, parvient à obtenir une Brigade spéciale. Comme nous l'avons vu, cette Brigade spéciale criminelle est toutefois rapidement retirée à la P.J. pour être confiée aux R.G., après quelques semaines d'existence. La moindre implication de la P.J. dans la lutte contre les « patriotes » la servira finalement : après la guerre, elle subit une épuration bien moins sévère que les deux directions qui se sont disputé les lauriers de la traque anticommuniste. C'est d'ailleurs bien souvent à des agents de la police judiciaire qu'est confiée la difficile tâche d'épurer les « collègues ».

Il règne entre ces trois directions une véritable confusion des fonctions, en matière de lutte anticommuniste. Ce phénomène est particulièrement marquant pour les Renseignements généraux, mais aucune direction ne semble y échapper. Dans un mémoire en défense adressé en septembre 1945 au juge chargé de l'instruction de son dossier devant la Cour de justice, Hennequin précise ainsi que *« c'est après le décret du 26 septembre [1939] que la phase « information » dont le P.C. faisait seulement l'objet de la part des services de la P.P., se transforma en une phase « répression », la loi nouvelle ayant érigé en infraction spéciale tout acte ayant un caractère communiste ou tendant à la diffusion de sa doctrine. Les R.G. qui ne s'occupaient jusqu'alors que d'information se chargèrent de l'application des nouvelles dispositions répressives. Pour ce faire [...] les R.G. créèrent leur propre brigade de répression et surtout ils prirent sous leur houlette la Police judiciaire et la Police municipale. Pour la première fois de son histoire, la P.M. fut mêlée à des investigations »*<sup>40</sup>.

Les rivalités entre services sont en outre exacerbées par le caractère particulièrement fructueux de la traque des communistes, objet de toutes les convoitises. Les policiers les plus méritants, distingués par les statistiques, sont récompensés par des primes et gratifications financières importantes. Les félicitations et médailles accordées par le Préfet de Police sont tout autant recherchées par les agents, qui peuvent bénéficier de mesures d'avancement extraordinaires. Amédée Félix Bussière, nommé Préfet de Police par Pierre Laval le 21 mai 1942, stimule ses subordonnés et les encourage à poursuivre sans relâche les communistes qu'il qualifie de « bandits de droit commun ». Ces appels à une répression accrue ne font

---

<sup>40</sup> Cité par BERLIÈRE Jean-Marc, *Les policiers français sous l'Occupation*, Paris, Perrin, 2001, p.205.

qu'accroître l'esprit de concurrence entre les directions de la P.P. Alors que la P.M., disposant d'effectifs nombreux et structurés selon une organisation quasi militaire, domine les deux autres directions depuis le début du siècle, la répression du communisme fait la part belle aux R.G. Ceux-ci, s'appuyant sur les renseignements de leur 1<sup>ère</sup> section, parviennent à réunir sous leur autorité une grande partie des moyens de la Préfecture.

Le conflit de pouvoir a cependant des répercussions dramatiques sur l'activité répressive des policiers. Ces derniers tendent en effet à exercer leurs fonctions dans le cadre d'une sorte de compétition de personnes, qui les aveugle et les éloigne incontestablement de ce qui est en réalité leur métier : maintenir l'ordre public et poursuivre les individus qui le troublent. Lors du procès d'Hennequin devant la Cour de justice, le commissaire du gouvernement dénonce sans ambiguïté les motifs personnels qui ont motivé son zèle : « *Pour satisfaire son ambition et maintenir sa direction au même niveau que celle des R.G., en raison de la sourde rivalité qui l'opposait à son collègue Rottée, il a cherché à obtenir des agents une attitude conforme à la discipline draconienne qu'il voulait opposer à tous en vue de leur rendement, sans se soucier, bien qu'il ait agi en toute connaissance de cause, si leur action, en les dressant contre les patriotes, pouvait faire s'entretuer des Français et, en définitive, faire le jeu de l'ennemi.* »<sup>41</sup>

### **Le rôle joué par les communistes de la P.P. dans la libération de Paris**

La libération de la capitale, en août 1944, marque évidemment la fin de l'activité des services de lutte anticommuniste. Alors que la P.P. opère un changement d'attitude radical à l'égard de l'occupant, les communistes avancent leurs pions dans la capitale insurgée, en prévision de la suite des événements. Avant d'examiner la question de l'épuration, il convient de s'arrêter sur le rôle des communistes de la P.P. dans la libération de Paris, en août 1944. Il existe en effet à la Préfecture un mouvement de Résistance communiste. Trois réseaux importants recrutent exclusivement au boulevard du Palais<sup>42</sup>, jouent un rôle déterminant dans la libération de la capitale et participeront activement à l'épuration de la Préfecture après la guerre. Le plus important de ses trois réseaux est affilié au Front national, communiste.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, p.211.

<sup>42</sup> La Préfecture est située au 9, boulevard du Palais dans le 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris, sur l'Île de la Cité.

Le groupe « Front National de la police », présidé par Arthur Airaud<sup>43</sup> et marqué par son orientation idéologique, compte 1.000 adhérents<sup>44</sup>. Le rôle joué par la Résistance au sein de la police parisienne connaît d'importants développements après le succès audacieux de la libération d'Airaud – emprisonné à l'Hôtel-Dieu depuis plusieurs mois – par plusieurs dizaines de policiers résistants. L'évènement provoque une vive réaction à la P.P. Le « Front National de la police » en sort renforcé et l'émotion est grande, notamment chez les policiers les plus indécis quant à l'attitude à adopter face aux « patriotes ». <sup>45</sup>

Alors que les grèves de cheminots, qui ont commencé le 3 août, prennent de l'ampleur, c'est la police qui occupe rapidement le devant du pavé. Ce revirement de la police parisienne, après quatre années au service du gouvernement vichyssois et des autorités d'occupation, n'est pas sans surprendre. Pierre Bourget l'explique par « l'exploitation d'un "fait divers" policier et l'utilisation psychologique de sentiments suscités par les prodromes d'un changement total de la situation politique et militaire dans la capitale »<sup>46</sup>. Le 13 août 1944, les agents des commissariats d'Asnières et de Saint-Denis se voient retirer leurs armes de service par les autorités allemandes<sup>47</sup> dans une certaine confusion. Ces mesures sont très mal perçues à la P.P., où l'on redoute que tous les policiers ne soient désarmés. Le Front National de la police décide alors, avec les deux autres réseaux de la Préfecture, de lancer une grève qui est fortement suivie dès le 15 août malgré les appels au retour à l'ordre du Préfet de Police Bussière. Le succès de ce mouvement a quelque chose d'inattendu : si l'on s'en tient aux estimations présentées par Pierre Bourget, la Résistance comprend alors moins de 3.000 résistants plus ou moins actifs sur les 21.000 hommes que compte la P.P. Malgré cette faiblesse numérique, les résistants parviennent à entraîner leurs collègues dans la grève, puis dans la lutte directe contre les Allemands.

---

<sup>43</sup> Syndicaliste CGT et membre du parti communiste, il est arrêté en mars 1944 par les B.S. Le Front national de la police est ensuite dirigé par Serge Lefranc. A la Libération, Airaud présidera la Commission d'épuration de la P.P.

<sup>44</sup> BOURGET Pierre, *op. cit.* pp.259-260. Ces chiffres contredisent ceux avancés par Lefranc, qui dirige le Front national de la police quelques mois avant la Libération. Ce dernier évoque 800 résistants au Front national et ne reconnaît aux deux autres mouvements de la P.P. que quelques dizaines de membres (LEFRANC Serge, *La Longue Route*, Essonnes, Vignes Rouges, 1993).

<sup>45</sup> L'opération de libération se déroule le 3 juillet 1944, d'après ANGELI Claude et GILLET Paul, *La police dans la politique (1944-1954)*, Paris, B. Grasset, 1967, pp.55 et s.

<sup>46</sup> BOURGET Pierre, *op.cit.*, p.260.

<sup>47</sup> ANGELI et GILLET y ajoutent le commissariat de Courbevoie (*op. cit.* p.59).

La participation à la grève revêt une grande importance jusqu'après la guerre : la non participation est un motif récurrent parmi les griefs retenus par la Commission d'épuration à l'encontre des agents qui comparaissent devant elle<sup>48</sup>.

Le Front National de la police participe aux combats de libération de Paris, à partir du 19 août 1944, alors que 154 fonctionnaires de la P.P. dont 145 policiers sont tués lors des affrontements et un millier d'entre eux sont blessés<sup>49</sup>. Dans les jours qui suivent, le Comité de libération de la P.P. multiplie les arrestations, notifiant à de nombreux policiers l'ordre de quitter leurs postes et provoquant de nombreux internements administratifs. Les communistes jouent là encore un rôle important, dénonçant les policiers qu'ils soupçonnent de collaboration et provoquant – voire réalisant – des arrestations.

### **Les revendications politiques portées par l'après-guerre**

Le sang abondamment versé par les hommes de la Préfecture fut sans doute le prix à payer pour racheter aux yeux de la capitale les années de collaboration avec l'Allemagne et de soumission peu scrupuleuse au gouvernement de Vichy. Il serait toutefois réducteur de considérer ce revirement des policiers parisiens comme simplement motivé par une sorte de sacrifice expiatoire. Leur changement d'attitude marque tout aussi sûrement la volonté de se préparer à servir le nouveau régime comme de barrer la route à ceux qui demeurent des adversaires<sup>50</sup>.

La police parisienne a très clairement pris les devants de l'insurrection. Entré dans l'Histoire de la police parisienne, cet épisode glorieux est souvent avancé pour démontrer le patriotisme des agents de la P.P. Bien que tardive, l'entrée dans la « résistance » de la Préfecture est consacrée le 12 octobre 1944 par le général De Gaulle. Ce dernier la décore à titre collectif de la Légion d'honneur – extériorisée par une fourragère rouge – pour récompenser « les courageux gardiens de la Police parisienne [qui] ont donné à toute la nation un bel exemple de patriotisme et de solidarité ». La citation décernée, qui semble faire

---

<sup>48</sup> Nous verrons toutefois que le Conseil d'Etat exclut la non participation à la grève, pour un policier, des faits susceptibles de motiver une sanction d'épuration (*cf infra*).

<sup>49</sup> ANGELI et GILLET, *op.cit.*, p.67. Lors de la commémoration du soulèvement de la P.P., le 19 août 2004, le Préfet de Police Jean-Paul PROUST cite le chiffre de 167 tués entre le 15 et le 27 août 1944.

<sup>50</sup> BUTON Philippe cite une information issue des services secrets soviétiques, selon laquelle le Préfet de Police aurait informé l'ambassadeur britannique que les agents de la P.P. ont « coupé l'herbe sous les pieds des communistes parisiens, parce que la police a elle-même suscité la révolte contre les Allemands » (Communication de Fitine à Dimitrov du 24 ou 27 septembre 1944, citée dans *Les Lendemain qui déchantent. Le Parti communiste à la Libération*, Paris, FNSP, 1993).

totale abstraction de l'action de la police pendant les quatre années qu'a duré l'Occupation, est aujourd'hui encore contestée. Il n'en demeure pas moins que l'activité policière sous l'Occupation reste curieusement absente de nombre d'ouvrages généraux d'Histoire de la police, mis à part quelques évocations de la Résistance policière. La répression du communisme demeure largement méconnue, alors que la participation au soulèvement parisien est fêtée chaque année par la Préfecture, en présence du ministre de l'Intérieur.

Bien avant ces célébrations et pour tourner cette « page » de l'Histoire de la police parisienne, il fallut débarrasser la Préfecture de ses éléments trop impliqués dans la collaboration. Qu'en fut-il de ceux qui parfois pensaient seulement continuer la lutte lancée par la Troisième République contre les communistes ? Les arrestations de policiers, à la Libération, ne sont en effet que le prélude d'une autre épreuve pour la P.P.<sup>51</sup> : dès les jours éclatants d'août 1944, les rancoeurs accumulées pendant la guerre ressurgissent brutalement et engendrent des violences. Nombre de policiers font l'objet de mesures d'internement administratif et sont retenus dans des camps, pour leur interdire d'échapper à la justice comme pour les protéger des violences déchaînées par la chute du régime collaborationniste.

Exigée par le plus grand nombre, l'épuration semble inévitable à la fin de la guerre, pour purger le pays de son besoin de justice comme de vengeance, mais aussi assurer l'avenir en offrant des places à de nouveaux agents qui auront la charge de reconstruire le pays. De Gaulle doit prendre en compte les revendications importantes des communistes, qui jouent un rôle important du fait de leur large participation à la Résistance et de leur influence au terme de la guerre, d'autant plus qu'ils relaient l'exigence de la population de vengeance contre les « collabos ». L'ardeur à épurer correspond cependant largement à ce que De Gaulle appelle « l'obstiné dessein des communistes »<sup>52</sup>. L'épuration libère en effet de nombreuses places dans l'administration et certains postes convoités par le parti font l'objet d'une forte pression. Longtemps écartés de l'administration, faisant l'objet d'un véritable anticommunisme d'Etat, les membres du parti tentent ainsi de prendre peu à peu le contrôle des organes du pouvoir. Ces motivations guident l'épuration administrative en général et vont jusqu'à transparaître dans les notes de jurisprudence, un auteur dénonçant le fait que « dans de trop nombreux cas

---

<sup>51</sup> 700 policiers parisiens sont arrêtés pendant l'insurrection (NOVICK Peter, *L'Épuration française*, Paris, Balland, 1991, p.147, qui cite la revue *Combat* du 7 septembre 1944), souvent par leurs collègues, dans des conditions parfois marquées par une extrême brutalité.

<sup>52</sup> Sur la tentative de prise de contrôle de l'Etat par les communistes à l'occasion de la Libération : BUTON Philippe, *op. cit.*

l'épuration se soit faite, en fonction non de la culpabilité réelle des intéressés, mais de leur attitude à l'égard des tendances politiques représentées par les éléments les plus extrémistes des commissions d'épuration »<sup>53</sup>.

Le général De Gaulle, qui accueille certaines revendications du P.C.F., doit les concilier avec les inquiétudes des alliés à ce propos. Au-delà de ces préoccupations, le gouvernement d'après-guerre vise surtout à assurer le retour de l'ordre et de la légalité dans le pays. Pour toutes ces raisons, le gouvernement entend bien conserver à son service des agents compétents et spécialisés, notamment dans la lutte anticommuniste, alors que le schéma de la Guerre froide apparaît dès la fin des années 1940. L'épuration doit donc être rigoureuse, sans toutefois aboutir à affaiblir par trop l'administration qui a la lourde charge d'encadrer la reconstruction du pays. A la Préfecture de Police, l'épuration des services de lutte anticommuniste apparaît plus particulièrement comme l'aboutissement de près d'un quart de siècle de confrontation entre communistes et policiers, mais aussi comme un moyen de préparer l'avenir : à qui le nouveau régime veut-il confier l'appareil policier le plus important de la France libérée ?

## B. La répression administrative dirigée contre les services anticommunistes de la P.P. au lendemain de la guerre

Alors que la France est occupée, le gouvernement gaulliste met en place les textes fondateurs de la procédure d'épuration administrative. Cette dernière s'inscrit en effet dans un cadre juridique qui exclue les dispositions de droit commun contraires. L'ordonnance du 27 juin 1944, modifiée à de nombreuses reprises pour tenir compte de l'importance de la tâche à accomplir, constitue ainsi le fondement du droit de l'épuration (1). Dans ce cadre, la Préfecture de Police met rapidement en place les organes destinés à préparer les sanctions disciplinaires contre ses agents compromis par la collaboration (2).

---

<sup>53</sup> LAVAU Georges, « Le contrôle juridictionnel de l'épuration administrative et professionnelle » in J.C.P. 1946, I, 501.

## 1. Le cadre juridique de l'épuration administrative : l'ordonnance du 27 juin 1944, relative à l'épuration administrative sur le territoire de la France métropolitaine

### Le texte original, genèse et contenu

Le 3 juin 1944, le C.F.L.N. se proclame Gouvernement Provisoire de la République Française (G.P.R.F). Préparant activement la Libération de la France occupée de l'occupant mais aussi l'« après Vichy », il marque sa volonté d'écarter de la fonction publique les agents impliqués dans la Collaboration et se préoccupe assez tôt de l'épuration de la fonction publique dans les colonies et les territoires ultramarins non occupés ou libérés. Dans un rapport sur l'épuration administrative métropolitaine et extra métropolitaine, rendu en 1943 à la demande du gouvernement gaulliste, le professeur A. Boyé<sup>54</sup> tend à démontrer le caractère illégitime du gouvernement de Vichy et soutient qu'« il y a des cas où le devoir d'obéissance doit céder devant le devoir tout court et se muer en devoir de désobéissance »<sup>55</sup>.

Cette exigence prendra un sens tout particulier dès lors qu'il s'agira, comme nous le verrons, d'épurer des fonctionnaires imprégnés d'une véritable culture d'obéissance tels les policiers, au même titre que les militaires.

Le 27 juin 1944, une importante ordonnance signée à Alger par le Général de Gaulle et par quinze commissaires<sup>56</sup> du G.P.R.F. établit le cadre général de l'épuration sur le territoire de la métropole<sup>57</sup>. Le territoire continental de la France constitue le champ d'application *ratione loci* de l'ordonnance du 27 juin, laquelle est « exécutoire au fur et à mesure de la libération » (art.10). La préexistence d'une ordonnance du 6 décembre 1943, applicable à l'Afrique du Nord, justifie cette précision géographique. L'ordonnance du 27 juin 1944 est très directement inspirée de ce dernier texte, ce que relève le commissaire du gouvernement Raymond Odent, dans ses conclusions prononcées avant les arrêts du 28 octobre 1945. Il commente ainsi conjointement les deux textes en relevant leurs similitudes, alors que ces

---

<sup>54</sup> Professeur à la Faculté de Droit de Bordeaux, retiré en Afrique du Nord pendant l'Occupation.

<sup>55</sup> Robert ARON, *Histoire de l'Épuration*, Paris, Fayard, 1967, t.1, pp.121 et s.

<sup>56</sup> Les « commissaires » du C.F.L.N. puis du G.P.R.F., sans en porter le titre, sont en fait ministres du gouvernement gaulliste et, pour la plupart d'entre eux, à la tête d'un département ministériel.

<sup>57</sup> Ordonnance relative à l'épuration administrative sur le territoire de la France métropolitaine, *J.O.R.F.*, 6 juillet 1944, "Lois et Décrets", p. 536.

arrêts portent uniquement sur l'application de l'ordonnance de 1943<sup>58</sup>. Le texte de 1944 fixe son champ d'application *ratione temporis* aux actes commis à partir du 16 juin 1940, date à laquelle le Maréchal Pétain devient Président du Conseil et prend les rênes du pays à la suite de la défaite militaire française. Quant au champ d'application *ratione personae*, il est extrêmement large : tous les fonctionnaires et agents publics en activité ou en retraite sont susceptibles de faire l'objet de mesures d'épuration administrative. *Ratione materiae*, l'ordonnance distingue quatre catégories d'actes susceptibles de justifier une sanction au titre de l'épuration administrative : le fait d'avoir favorisé les activités de l'occupant, celui d'avoir contrarié l'effort de guerre de la France ou des alliés, celui d'avoir porté atteinte aux institutions constitutionnelles ou aux libertés publiques fondamentale, et celui d'avoir profité matériellement de l'application de la législation contraire aux lois antérieures au 16 juin 1940 (art.1<sup>er</sup> de l'ordonnance). Les arrêts du Conseil d'Etat préciseront que cet article « a une portée générale et vise tous les actes qu'ont pu accomplir les fonctionnaires aussi bien dans l'exercice qu'en dehors de leur profession, en quelque lieu et quelque circonstance que ce soit ».

Il est prévu que les commissaires du Gouvernement Provisoire disposent d'un **pouvoir de suspension immédiate** à l'encontre des agents de leur administration pour les faits prévus à l'art.1 (art.3 § 1). Les commissaires disposent de ce pouvoir de suspension depuis une ordonnance du 2 octobre 1943, que le texte du 27 juin 1944 ne fait que reprendre en matière d'épuration administrative. Les fonctionnaires suspendus perçoivent, pendant la durée de la suspension, la moitié de leur traitement, des suppléments provisoires du traitement ou indemnités afférentes au grade, ainsi que la totalité des indemnités pour charge de famille (art.3 § 3). Si leur dossier est classé sans suite, le complément de traitement leur est alloué (art.6). La suspension est une mesure provisoire, qui ne constitue pas une sanction disciplinaire. Elle est justifiée par l'intérêt du service et n'est subordonnée à aucune formalité. Ainsi l'arrêté portant suspension n'a pas à être motivé et n'est précédé d'aucune procédure contradictoire. Il produit immédiatement ses effets, à compter de sa signature par le commissaire compétent, mais ne peut cependant faire effet rétroactivement. La suspension cesse aussitôt intervenue la décision d'épuration, qu'elle sanctionne l'intéressé ou pas. La décision de suspension est susceptible de recours pour excès de pouvoir, mais la jurisprudence reconnaît à l'administration un large pouvoir discrétionnaire en la matière.

---

<sup>58</sup> J.C.P. 46, II, 2986.

Les commissaires intéressés disposent également du pouvoir de prendre des **mesures d'internement administratif**, en vertu du décret du 18 novembre 1939 relatif aux mesures à prendre à l'égard des individus dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique (art.3 § 2)<sup>59</sup>.

Quant à la **procédure à suivre pour prendre les sanctions d'épuration**, l'ordonnance est assez laconique : il est seulement précisé que les sanctions disciplinaires doivent être prises par arrêté motivé des commissaires intéressés, pour les agents nommés par arrêté<sup>60</sup>, par décret dans tous les autres cas (art.4). Cette procédure se trouve précisée par des textes postérieurs, au niveau national, mais surtout par des textes particuliers, au niveau de chaque administration. Les **sanctions susceptibles d'être prononcées** sont le déplacement d'office, la rétrogradation, la mise en disponibilité, la mise à la retraite d'office, la suspension de la pension de retraite, l'interdiction d'exercer la profession (sanction visiblement réservée aux agents contractuels), la radiation des cadres de l'armée, la déchéance du droit de porter des décorations, la révocation (art.4). En outre, d'après l'article 9 de l'ordonnance, les agents écartés de la fonction publique par une des sanctions prévues à l'article ne peuvent, pendant un délai de cinq ans et à un titre quelconque, être employés dans l'administration<sup>61</sup>. Cette interdiction est assortie d'une amende contre la personne « qui aura signé sciemment l'acte de nomination ».

Les sanctions ne peuvent intervenir, sauf en cas de défaillance de l'agent intéressé, qu'après que ce dernier ait pris connaissance des faits qui lui sont reprochés et que ses explications aient été recueillies, verbalement ou par écrit (art.7). Cette **garantie** est toutefois tempérée par l'absence dans l'ordonnance du 27 juin 1944 d'une exigence traditionnelle en matière de sanction disciplinaire. La communication de son dossier au fonctionnaire mis en cause est en effet la règle d'après l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, dont l'application – suspendue en septembre 1939 – est rétablie par l'ordonnance du 19 octobre 1945<sup>62</sup>. Nous

---

<sup>59</sup> C'est ce même décret qui permet l'internement administratif des communistes à la fin de la Troisième République puis sous Vichy, établissant une troublante continuité entre le traitement des communistes et celui de leurs adversaires.

<sup>60</sup> La règle du parallélisme des formes impose que l'autorité de nomination soit la même que l'autorité décidant de la sanction.

<sup>61</sup> Curieusement, un agent simplement déchu du droit de porter des décorations ne peut réintégrer la fonction publique pendant cinq ans. Or, comment interdire à un agent non exclu de l'administration de réintégrer cette dernière ? Il s'agit là d'une imprécision du législateur, qui a probablement entendu la déchéance comme une mesure complémentaire de l'exclusion de l'administration.

<sup>62</sup> *J.C.P.* 45, III, 10135.

verrons toutefois que, lorsqu'un arrêté réglementaire a prévu la communication du dossier pour certaines catégories de fonctionnaires, le défaut de communication suffit à justifier à l'annulation d'une sanction, comme c'est le cas à la P.P. dont la réglementation est plus protectrice que l'ordonnance du 27 juin.

L'ordonnance précise que les sanctions disciplinaires ne font en aucun cas obstacle à **l'exercice de l'action publique en matière pénale** (art.1<sup>er</sup> *in fine*). Elle va jusqu'à attribuer aux commissaires du Gouvernement Provisoire le pouvoir de transmettre les dossiers des fonctionnaires aux autorités judiciaires en vue de telles poursuites (art.5 - 2°). Enfin, elle dispose que les agents les plus lourdement sanctionnés ne peuvent être employés dans l'administration pendant 5 ans, sous peine d'amende.

### **La création de conseils et de commissions d'enquêtes**

En raison du grand nombre de dossiers à examiner, l'article 8 de l'ordonnance est assez rapidement modifié par une deuxième ordonnance prise à Paris le 25 octobre 1944. Cette dernière autorise chaque ministre à instituer par voie d'arrêté des conseils ou commissions d'enquête, qui sont le plus appelés « commissions d'épuration » dans la pratique. Ceux-ci, qui sont facultatifs mais largement mis en place pour des raisons d'efficacité administrative, doivent instruire les dossiers de fonctionnaires susceptibles de faire l'objet de mesures d'épuration, transmis par le ministre. Ils présentent ensuite à ce dernier des propositions motivées sur l'opportunité d'une sanction. Les conseils et commissions ont donc un double rôle à jouer dans la procédure d'épuration : instruire les faits reprochés, mais également se prononcer sur le comportement des agents suspectés. Cette dualité, à laquelle s'ajoute le fait que les autorités investies du pouvoir décisionnel ne font le plus souvent que reprendre les propositions pour les entériner, offre dans les faits un pouvoir considérable aux commissions.

Certains auteurs critiquent ce système, qui résulte de la dualité instaurée entre le pouvoir d'instruction et le pouvoir décisionnel. Cette dualité offrirait un pouvoir trop important aux organes instructeurs non responsables des propositions émanant d'eux et aboutirait à une prise de décision machinale voire automatique par l'autorité administrative compétente, qui ne fait le plus souvent que donner force obligatoire à l'avis qu'elle reçoit. Ainsi Georges Lavau propose-t-il plutôt la mise en place de « tribunaux disciplinaires administratifs », plus objectifs et impartiaux que des organes issus du service même qu'ils

sont chargés de sanctionner. Ces tribunaux, institutions juridictionnelles, pourraient s'inspirer des règles du droit pénal pour garantir une certaine sécurité juridique dans les procédures destinées à se prononcer sur les fautes des agents de l'administration<sup>63</sup>. Ce système est toutefois écarté par le gouvernement, qui évoque trop clairement les juridictions d'exception utilisées par Vichy, notamment en matière pénale.

En outre, et sans être des juridictions, les commissions d'épuration présentent néanmoins un « caractère quasi juridictionnel » du fait de « l'importance effective, presque décisive » de ses avis. C'est en tout cas l'opinion du commissaire du gouvernement Odent Cette 'juridictionnalisation' de la procédure disciplinaire, qui transparaît nettement dans les arrêts rendus par le Conseil d'Etat le 26 octobre 1945 (*cf infra*), se traduit notamment par l'application aux poursuites disciplinaires de certains principes du droit pénal (*nulla poena sine lege, non bis in idem*). L'article 8 modifié de l'ordonnance du 27 juin 1944 règle enfin les grandes lignes de la procédure à suivre par les conseils et commissions d'enquête : « *ils peuvent entendre les fonctionnaires qui leur sont déférés, recevoir, sous la foi du serment [...], les dépositions de tout témoin dont ils jugent l'audition utile à la manifestation de la vérité, se faire communiquer tous documents par les administrations publiques. Ils peuvent déléguer ces pouvoirs à l'un de leurs membres ou donner commission rogatoire aux officiers de la police judiciaire* ».

### **La déconcentration du pouvoir de sanction**

Ce dispositif général est complété par une ordonnance du 11 décembre 1944, qui modifie l'article 4 de l'ordonnance du 27 juin en « décentralisant »<sup>64</sup> le pouvoir de sanction en matière d'épuration. Les préfets et sous-préfets deviennent compétents pour décider de certaines sanctions contre les agents et fonctionnaires des collectivités locales, départements, communes, établissements publics départementaux ou communaux et des services concédés de ces collectivités. L'épuration de la fonction publique se trouve ainsi déléguée aux

---

<sup>63</sup> LAVAU Georges, « De quelques principes en matière d'épuration administrative », in *J.C.P.* 1947, I, 584.

<sup>64</sup> Dans l'exposé des motifs de l'ordonnance du 11 décembre 1944, il est souligné qu'« en ce qui concerne tout au moins le personnel des collectivités locales et de leurs services concédés, des mesures de décentralisation doivent être prises afin d'alléger la procédure ». Il nous semble toutefois qu'il s'agisse davantage de déconcentration que de décentralisation à proprement parler. En effet, l'Etat reste compétent, par ses agents locaux (Préfets et sous Préfets) plutôt que par ses ministres, pour décider des sanctions d'épurations.

commissions et aux préfets, échappant dans une large mesure aux ministres pour des raisons d'efficacité administrative.

Ce système, qui se veut rigoureux, conduit cependant à donner un pouvoir encore accru aux conseils et commissions d'enquête, dès lors que les préfets se contentent souvent de reprendre les motifs retenus par les commissions et ne font qu'entériner leurs avis. La régularité de la procédure devant la commission prend dès lors toute son importance, tant au regard du respect du droit que de la situation personnelle des individus intéressés. C'est pourquoi les moyens invoqués par les requérants à l'appui de leurs recours devant le Conseil d'Etat portent le plus souvent sur des illégalités reprochées aux commissions.

Dès 1948, le bilan de l'activité de ces commissions est assez impressionnant : le gouvernement fait état de 16 113 sanctions proposées (sur un million et demi de fonctionnaires alors en poste, en comptant les employés des entreprises nationalisées), dont 6 500 sont des sanctions graves : révocations, licenciements et mises à la retraite d'office<sup>65</sup>.

Ce bilan partiel, alors que l'épuration est loin d'être achevée en 1948, ne permet pas de prendre la mesure de l'épuration des policiers de la P.P. Du fait de leur activité pendant la guerre, mais aussi des circonstances politiques de l'après-guerre, les services anticommunistes font l'objet d'une attention particulière de la part des autorités chargées de leur épuration.

## 2. La mise en place par la P.P. de ses organes d'épuration

### **La création de la Commission d'épuration, doublée d'une Section d'épuration**

La Préfecture, dont nous avons déjà noté l'indépendance et l'autonomie à l'égard de la Sûreté nationale, dispose de sa propre mécanique épuratoire. La « Maison » règle en effet ses affaires distinctement, sans qu'intervienne le ministre de l'Intérieur. Pour ce faire, les effectifs de la P.J. (qui apparaît après la guerre comme la Direction de la P.P. la moins impliquée dans la Collaboration) sont augmentés de 560 inspecteurs chargés d'organiser l'épuration à la fin de l'année 1944<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Chiffres cités par KASPI André (dir.), *La Libération de la France*, Paris, Perrin, 2004, pp.210-211.

<sup>66</sup> Audition du ministre de la Justice Teitgen, séance de la commission de la justice de l'Assemblée Nationale du 1<sup>er</sup> décembre 1944, cité dans BERLIERE Jean-Marc et PESCHANSKI Denis (dir.), *La police française (1930-1950) Entre bouleversements et permanences*, Paris, Le Documentation française, 2000, p.224.

Les communistes, durement combattus par l'administration collaborationniste, exigent une épuration rigoureuse de la police parisienne. Ils inclinent vers une grande sévérité tout en préparant activement l'après-guerre. La Résistance communiste participe largement à l'épuration administrative, siégeant à la Commission d'épuration de la Préfecture et provoquant de nombreuses enquêtes par les dénonciations et les plaintes. Son rôle est indéniable en la matière et la Préfecture de Police n'échappe pas à ce qui ressemble fort à une 'revanche'.

Moins d'une semaine après la reddition du général Dietrich von Choltitz, un arrêté du Préfet de Police Charles Luizet du 30 août 1944 institue, en application de l'ordonnance du 27 juin 1944, une « Commission d'épuration » (C.E.) à la P.P.<sup>67</sup>. Cet organe est créé avant que l'ordonnance du 25 octobre 1944 n'incite chaque ministre à instituer par voie d'arrêté des conseils ou commissions d'enquête pour son administration, mais surtout bien avant l'ordonnance du 11 décembre 1944 qui rend les Préfets compétents pour prendre des sanctions d'épuration. Jusqu'au 11 décembre 1944 le Préfet ne dispose, en tant que commissaire régional de la République et en vertu de l'ordonnance du 10 janvier 1944, que du pouvoir de suspendre ses agents. Les agents sanctionnés ne manqueront pas de soulever le moyen d'incompétence devant le Conseil d'Etat, à l'appui de leurs recours.

### **Les attributions de la Commission et de la Section d'épuration**

L'arrêté créant la Commission fixe sa mission : au terme d'une instruction du dossier de l'agent intéressé, elle doit proposer à l'autorité compétente, le Préfet de Police, les mesures administratives d'épuration (blâme, révocation, rétrogradation, déplacement d'office, mise à la retraite, suspension...) concernant les membres du personnel de la PP « ayant depuis juin 1940 manqué à leurs devoirs envers la France et les institutions républicaines » (art.2). La Commission a qualité pour proposer au Préfet de saisir l'autorité judiciaire. Ce rôle dans la saisine des juridictions pénales fait de la Commission une sorte de « second parquet », qui se voit confier un nouveau pouvoir ordinairement confié à des magistrats du ministère public.

Quant à sa composition, la C.E. comprend à l'origine six membres. Présidée par Arthur Airaud<sup>68</sup>, elle est majoritairement composée de commissaires divisionnaires

---

<sup>67</sup> Arrêté préfectoral du 30 août 1944 (art.1), non coté.

<sup>68</sup> Ancien cheminot, chef du mouvement « Front National de la police », il est nommé inspecteur général de la P.P. pour accomplir sa tâche à la tête de la C.E.

représentant les mouvements de Résistance de la P.P à l'exception de Sonnet, le Directeur du Personnel, du Budget et du Matériel de la P.P. Y siègent à ce titre MM. Fournet (pour « Honneur de la Police »), Pierre et Clergeot (pour « Front National de la police »), Lamboley (pour « Police et Patrie »). Trois des six membres de la C.E. ont donc participé pendant la guerre au mouvement Front National de la police, le réseau de la Résistance communiste à la P.P. Dès lors, et quelles que soient les qualités individuelles de ces hommes, il est permis de douter de leur impartialité lorsqu'ils ont à examiner les dossiers de policiers spécialisés dans la poursuite de leurs « camarades ». Nombre d'« épurés » développeront d'ailleurs avec force cet argument selon lequel la C.E. était trop politisée pour se prononcer objectivement sur leur comportement pendant la guerre. Il est constant que ces hommes qui se retrouvent lors des auditions de la Commission se connaissent bien, pour avoir été des adversaires mais aussi des collègues. Lorsqu'elle fait comparaître devant elle un fonctionnaire, la C.E. doit également comprendre un membre de la Résistance appartenant à la catégorie administrative du fonctionnaire mis en cause ou, à défaut, à une catégorie voisine. Des rapporteurs près la Commission sont nommés le 9 septembre 1944 et sont notamment chargés d'instruire les dossiers des fonctionnaires visés par l'épuration.

Le Ministre de l'Intérieur Alain Tixier définit à l'attention de ses services sept griefs susceptibles de motiver les sanctions d'épuration :

- avoir ouvertement manifesté des sentiments collaborationnistes ;
- s'être livré à la propagande des idées et doctrines des pays à gouvernements totalitaires ;
- avoir adopté une attitude antinationale caractérisée ;
- avoir servi avec zèle et admiration le gouvernement de fait ;
- s'être affilié à l'un des groupements antinationaux dont la dissolution a été prononcée par l'ordonnance du 9 août 1944, ou avoir rapporté, sans y être affilié, activité et sympathie à l'un de ces groupements antinationaux ;
- avoir manifesté une hostilité marquée à l'égard de la Résistance ;
- avoir sciemment tiré un bénéfice matériel direct de l'application de règlements de l'autorité de fait contraire aux lois en vigueur le 16 juin 1940<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> BERLIERE Jean-Marc (avec CHABRUN Laurent), *op. cit.* pp.62-63.

Au regard des nombreux dossiers à examiner et afin de garantir un fonctionnement permanent à la C.E., Sonnet et Clergeot sont nommés vices présidents par arrêté préfectoral du 28 octobre 1944 pour remplacer le président Airaud en cas d'empêchement. Six membres supplémentaires sont désignés par un arrêté du 18 novembre 1944 et adjoints aux six membres d'origine, afin de pouvoir pallier leur absence<sup>70</sup>. Une « Section d'épuration » est chargée de préparer le travail de la C.E. en instruisant les dossiers des fonctionnaires suspectés. Ce service est dirigé par le commissaire principal Lelièvre<sup>71</sup> et placé sous l'autorité du président Airaud. Il est également chargé de l'exécution des commissions rogatoires, de l'établissement des procédures et de la remise à l'autorité judiciaire des fonctionnaires inculpés lorsque les dossiers de ceux-ci ont été transmis par le Préfet à l'autorité judiciaire pour être jugés par une juridiction pénale.

### **La procédure devant la Commission**

Le fonctionnement de la C.E. est précisé par un arrêté préfectoral du 13 novembre 1944. Le Préfet de police décide de l'envoi des dossiers de fonctionnaires devant la C.E., laquelle lui rend un avis motivé sur les griefs susceptibles de justifier une sanction d'épuration (art.1). Quant à la répartition des rôles au sein de la Commission, le Président en règle les travaux et fixe les dates de ses réunions tandis que les rapporteurs instruisent les dossiers. Une fois le dossier mis en l'état, l'agent intéressé en reçoit communication puis est appelé à comparaître devant la C.E. L'art. 2 § 3 prévoit donc expressément la communication de son dossier à l'agent mis en cause, garantie absente de l'ordonnance du 27 juin 1944.

L'agent intéressé doit se présenter en personne mais la Commission peut statuer par défaut, « sans opposition recevable » (art.2). La comparution est publique. En possession du dossier et des notes professionnelles de l'agent comparant, la Commission entend le rapporteur, qui « fait office de ministère public », puis le Délégué du Personnel, qui se prononce sur la responsabilité personnelle du comparant. Ce dernier est entendu obligatoirement entendu, après le rapporteur et le Délégué du Personnel (art.3).

L'article 4 de l'arrêté fixe les modalités de délibération de la Commission : le délibéré a lieu juste après la comparution de l'intéressé, sauf si le Président décide de renvoyer pour

---

<sup>70</sup> « Note au sujet de la Commission d'Épuration de la Préfecture de Police », 16 juin 1947, cote 5955, pp.1-2.

<sup>71</sup> Révoqué par Vichy en février 1944, cet inspecteur de la P.J. est promu commissaire à la Libération. Comme de nombreux autres épurateurs de la P.P., il est membre du Front National de la Police.

supplément d'information. Ce délibéré est secret, hors la présence de l'intéressé, du rapporteur et du Délégué. L'avis de la Commission, qui doit indiquer les charges retenues, est voté à la majorité relative des membres présents, le Président ayant voix prépondérante en cas de partage des voix. Il est ensuite transmis au Préfet pour décision.

Les propositions de la C.E. ne lient pas le Préfet, qui peut suivre ou non l'avis de la Commission, aggraver la sanction ou au contraire la réduire.

### **Le fonctionnement de la Commission**

Les communistes jouent un rôle essentiel dans l'épuration administrative au niveau national. Leur influence sur l'épuration de la police parisienne est essentielle. La dénonciation des policiers collaborateurs, préparée de longue date par les militants du parti qui ont subi pendant près de quatre années la lutte menée contre eux par la P.P., est suivie d'une véritable stratégie de pression sur les pouvoirs publics. Elle s'accompagne d'un travail de propagande destiné à entretenir l'indignation chez une population qui découvre peu à peu la violence de la répression du communisme pendant la guerre, sur laquelle elle pouvait jusqu'alors se méprendre. Enfin, le parti domine le fonctionnement de la Commission d'épuration, ce qui n'est pas pour donner aux travaux la sérénité nécessaire à l'exercice de la justice.

La C.E. tient 157 séances entre le 8 septembre 1944 et le 14 novembre 1945, au premier étage, escalier 1 de la Préfecture. Elle est secondée par six sous-commissions, qui fonctionnent du 31 janvier au 9 mars 1945 et traitent exclusivement les dossiers des gradés et gardiens de la paix de la police en tenue (Police municipale)<sup>72</sup>. Elle siège de nouveau le 10 janvier 1948, pour examiner le dossier du commissaire divisionnaire Le Guillou de Penaros (le premier agent de la P.P. dont le Conseil d'Etat ait annulé la sanction pour défaut de communication du dossier). Son rythme de travail extrêmement soutenu est souligné par une note de la P.P. : « pour ce qui est de la rapidité, il suffit de savoir qu'en un peu plus d'un an la Commission d'Épuration a examiné 4 000 dossiers, soit 1/6 des effectifs de la Préfecture de Police »<sup>73</sup>.

Dans la pratique, la mécanique épuratoire est assez rapidement devenue routinière, en raison du grand nombre de cas examinés. La Section d'épuration instruit les dossiers des policiers suspects, lesquels sont le plus souvent suspendus et internés. Elle reçoit les

---

<sup>72</sup> Note de l'Inspection Générale des Services, datée du 24 juin 1950, non cotée.

<sup>73</sup> Note sur « L'épuration à la Préfecture de Police », datée du 9 juin 1959, anonyme et non cotée, pp.1-2.

dénonciations et les plaintes, collecte les témoignages des victimes et de leurs proches, examine les registres et les fichiers administratifs relatifs à l'activité des intéressés. Elle recherche notamment les traces de zèle, de récompenses professionnelles, de promotions exceptionnelles, de gratifications... L'instruction menée par la Section d'épuration est faite exclusivement à charge. Une fois les dossiers mis en l'état, les fonctionnaires sont entendus par la Commission. Les interrogatoires, comme les échanges entre intéressés et membres de la Commission, se déroulent dans un climat tendu. La confrontation des « épurés » avec leurs accusateurs, souvent d'anciens collègues, est difficile<sup>74</sup>. Après avoir entendu les « parties », la Commission adopte une décision au terme d'une courte délibération secrète.

La manière dont s'est déroulée l'épuration n'a pas été sans susciter de nombreux mécontentements. L'« Amicale des anciens fonctionnaires de la police française », qui regroupe des fonctionnaires écartés de l'administration par l'épuration, édite sous la forme d'un pamphlet une brochure dans laquelle elle dénonce violemment la part prise par les communistes qu'elle considère comme les principaux responsables de ce qu'elle qualifie de « purge »<sup>75</sup>. Expliquant l'épuration par la volonté délibérée de « certaines factions politiques » de placer des gens à elles au sein de la police, l'« Amicale » dénonce la « cruauté » des « clans intéressés à la disparition de ce bastion de défense des libertés républicaines » (sic).

Quant à la comparution des policiers devant les Commissions d'épuration, elle dénonce notamment les enquêtes faites uniquement à charge, « avec consigne d'éliminer les témoins à décharge », l'utilisation de faux, le défaut de communication du dossier avant la comparution, le refus de l'assistance d'un défenseur et l'absence de véritables débats contradictoires. L'épuration se serait déroulée selon « une partialité manifeste, l'enquête et la comparution n'ayant pour objet que de donner une apparence de légalité à des mesures souvent arrêtées au préalable, en tout cas, dictées par les considérations que l'on sait ». Usant largement de sous-entendus et d'allusions, procédant par amalgame, ce pamphlet amplifie et déforme une réalité différente de la vérité qu'il prétend révéler. Les raccourcis employés

---

<sup>74</sup> Jean-Marc BERLIÈRE donne de nombreux exemples de ces confrontations qui prennent parfois une tournure tragi comique. Les témoins, qui ne prêtent pas serment, ne font parfois que répéter des dépositions dictées à l'avance par leurs « camarades ». De leur côté, certains épurés ne perdent pas contenance et déjouent avec une certaine malice les fréquentes insinuations du président Airaud.

<sup>75</sup> AMICALE DES ANCIENS FONCTIONNAIRES DE LA POLICE FRANCAISE, *La Vérité sur l'épuration de la police*, Imprimerie de Saint-Denis, non daté. Cette vision partielle de l'épuration est le plus souvent proposée par des groupements ou des auteurs d'extrême droite. Voir notamment ROUGIER Louis (*et al.*), *L'épuration*, Paris, Défense de l'Occident n°39-40, janvier-février 1957 ; encore DESGRANGES (abbé), *Les Crimes masqués du résistancialisme*, Paris, L'Elan, 1948.

rendent l'ensemble assez douteux et il apparaît difficile d'accorder du crédit aux affirmations des auteurs. Toutefois, cet écrit présente un intérêt indéniable: il relève en effet à raison certaines des plus graves irrégularités commises par la Commission d'épuration tout en donnant un aperçu de l'état d'esprit de certains des « épurés », indignés par leur sort.

Soutenant que des « héros de la dernière minute » ont profité de l'épuration pour parvenir à des postes convoités, alors qu'il est « difficile d'accéder aux grades par voie de concours ou au prix d'une longue carrière », l'« Amicale » dénigre violemment les agents qui ont provoqué leur mise à l'écart de l'administration, « des gens n'ayant ni la valeur morale ni la valeur professionnelle nécessaires pour procéder à l'épuration. Ici c'est un condamné de droit commun ; là, un cheminot [Ce dernier terme désignant probablement Arthur Airaud, le président de la C.E.] ». A ce stade, des relents de xénophobie planent au-dessus d'une argumentation bien fragile et révèlent l'exaspération de l'« Amicale ».

L'hypocrisie de la conclusion achève de donner une piètre image des policiers revanchards à l'origine du texte : « Qu'on nous comprenne bien. En dressant le tragique bilan de l'épuration de la police, nous n'avons pas cherché à discréditer la Résistance, celle qui n'avait d'autre but que la défense de la Nation. Chacun de nous n'a-t-il pas, à sa place et selon ses possibilités, apporté son concours à la protection et à la défense de ses compatriotes persécutés ? »

Si ce texte doit être considéré avec la plus grande précaution, il n'en demeure pas moins que certaines de ces critiques sont loin d'être fantaisistes. Jean-Marc Berlière, qui a longuement examiné ces questions, dénonce les excès de l'épuration à la P.P. et évoque des « règlements de comptes » qu'il explique par « un milieu fermé, l'existence d'inimités personnelles, de profonds contentieux hiérarchiques, politiques, syndicaux, administratifs qui remontent parfois aux années 30, aggravés par la période de l'Occupation où se sont révélés les caractères et déchaînées les ambitions. »<sup>76</sup>

Le Bâtonnier de Paris déplore lui aussi le fonctionnement des comités d'épuration, « caricatures de tribunaux ». Il reprend à son compte la critique de partialité : « l'épuration des industriels, comme celle des fonctionnaires, n'est trop souvent qu'une opération politique, ou une révolution d'usine montée par un personnel mécontent contre un patron dont il se venge »<sup>77</sup>.

S'il serait caricatural de présenter la Commission d'épuration comme un service arbitraire et tyrannique, force est cependant d'admettre que l'examen de l'épuration par le

---

<sup>76</sup> BERLIERE Jean-Marc (avec CHABRUN Laurent), *op. cit.* p.64.

<sup>77</sup> CHARPENTIER Jacques, *Au service de la liberté*, Paris, Fayard, 1949, p.262.

Conseil d'Etat révèle les nombreux dysfonctionnements de procédures sans doute trop politisées pour que soient appliquées sereinement les règles juridiques pourtant posées par la loi comme par le règlement.

## II. L'atténuation de l'épuration par la remise en cause de la légalité et de l'opportunité des sanctions

Le contexte dans lequel se déroulent les travaux de la Commission d'épuration, marqué par la précipitation et le peu d'importance attaché au strict respect de la légalité, amène l'opinion et les autorités publiques à remettre en cause la sévérité du processus épuratoire et des décisions prononcées contre les agents publics. La Préfecture de Police n'échappe pas à ce changement d'attitude qui survient quelques années après la guerre. Toutefois, le premier modérateur des excès de l'épuration administrative se trouve être le Conseil d'Etat. Dans le cadre de recours visant à apprécier la légalité des sanctions disciplinaires prises par le Préfet sur avis de la C.E., la Haute Juridiction affirme son pouvoir de contrôle de l'action administrative et annule les décisions illégalement prononcées (A). Au-delà de ce contrôle juridictionnel, les autorités publiques remettent elles-mêmes en question l'étendue de l'épuration administrative dans un contexte politique annonciateur de la Guerre Froide. Soucieuses de reconstituer l'unité nationale comme de conserver à leur service des agents compétents et capables d'assurer l'indépendance de la France face au mouvement communiste, elles atténuent sensiblement les effets des sanctions administratives prononcées au lendemain de la Libération (B).

### A. Le contrôle juridictionnel de l'épuration administrative

Dès ses premiers arrêts rendus en matière d'épuration, le Conseil d'Etat s'érige en garant du respect de la légalité, en posant des principes généraux protecteurs des droits des agents mis en cause (1). Ces principes généraux sont toutefois appliqués au cas par cas par le juge administratif, qui examine les situations soumises à son contrôle avec une certaine mesure et dégage des règles marquées par une certaine souplesse à l'égard de l'administration (2).

## 1. La reconnaissance par la juridiction administrative de principes protecteurs des agents mis en cause

### **L'attribution au Conseil d'Etat du contrôle juridictionnel de l'épuration**

Le contrôle juridictionnel de l'épuration administrative relève du Conseil d'Etat, selon les termes de l'ordonnance du 27 juin 1944. Celle-ci dispose, au dernier paragraphe de son article 4, que « les décisions prises [portant sanctions disciplinaires] ne peuvent être attaquées que par la voie de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat ». Cette formulation restrictive, qui semble écarter la possibilité pour les agents intéressés d'effectuer des recours hiérarchiques ou gracieux<sup>78</sup>, ouvre donc expressément la voie du « R.E.P. » contre les décisions qui présenteraient des irrégularités de fond (illégalités internes), de compétence, de forme ou de procédure (illégalités externes). En 1944, le R.E.P. n'est en effet pas encore ouvert de plein droit contre toute décision administrative<sup>79</sup> et la précision apportée par le texte n'est pas négligeable. Elle correspond vraisemblablement à la démarche gaulliste de « rétablissement de la légalité républicaine », qui prône le retour du droit après une période teintée d'arbitraire et d'opacité juridique.

Après la guerre, le Conseil d'Etat se trouve saisi de très nombreux recours en matière d'épuration, laquelle représente une part importante du contentieux soumis à la juridiction administrative, dans les années 40 et 50. Le décret-loi du 30 septembre 1953, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1954, se propose de réduire l'important encombrement du Conseil d'Etat en faisant succéder aux anciens conseils de préfecture des « tribunaux administratifs ». Ces derniers deviennent ainsi les juges de droit commun du contentieux administratif en premier ressort. Toutes les affaires n'étant pas en l'état d'être jugées par la Haute Juridiction au 31 décembre 1953 sont donc de leur compétence. Le Conseil continue cependant de se prononcer sur les « litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires nommés par décret » (art.2, 2<sup>o</sup> du décret-loi). L'épuration occupe une place importante dans le recueil Lebon de

---

<sup>78</sup> En ce qui concerne la Préfecture de Police, il apparaît cependant que le Préfet a été saisi de nombre de recours gracieux en révision des sanctions.

<sup>79</sup> Il faut attendre l'arrêt *Dame Lamotte* (CE Ass. 17 février 1950, p. 110, RDP 1951, p. 478, concl. J. Delvolvé, note M. Waline) pour que le R.E.P. soit défini comme « le recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité ».

jurisprudence administrative. Plusieurs centaines d'arrêts sont publiés en la matière<sup>80</sup>. Le très grand nombre des recours a naturellement provoqué un allongement des délais de jugement. Les premiers arrêts sont rendus deux ou trois ans après les sanctions et il a pu s'écouler jusqu'à 10 ans entre la prise des décisions, en 1944, et leur annulation en 1954. Le recueil « Lebon » des arrêts du Conseil d'Etat conserve une rubrique « épuration » jusqu'en 1970.

Les prolongations et les réouvertures successives des délais de recours contentieux<sup>81</sup> ont en outre donné l'occasion au Conseil de trancher les recours pendant une longue période de temps, ce qui offre à la juridiction administrative un rôle majeur dans l'accompagnement du long processus d'épuration administrative mais aussi professionnelle. Le Conseil d'Etat apparaît ainsi comme le juge du respect de la légalité, venant tempérer les excès causés bien souvent par la subjectivité des acteurs de l'épuration. En y opposant un contrôle de légalité, caractérisé par l'objectivité, le Conseil poursuit sa mission traditionnelle, dans la continuité.

### **La reconnaissance prétorienne d'un principe général du droit protecteur des droits de la défense, déduite des ordonnances de l'épuration**

Les premiers arrêts rendus en matière d'épuration administrative par la Haute Juridiction, siégeant en assemblée du contentieux en octobre 1945, fixent les grandes lignes de l'interprétation des ordonnances des 6 décembre 1943 et 27 juin 1944<sup>82</sup>. Elles marquent la volonté des juges de suivre la jurisprudence traditionnelle du droit de la fonction publique. Il n'est toutefois pas anodin que ces arrêts aient donné l'occasion au Conseil de dégager les droits de la défense comme « principe général du droit, applicables même en l'absence de texte ». Avant de poursuivre, il nous faut préciser que ces arrêts portent sur l'application de l'ordonnance du 6 décembre 1943, concernant l'épuration extra métropolitaine. Cependant, comme nous l'avons déjà signalé, les deux grandes ordonnances relatives à l'épuration s'inscrivent manifestement dans la même perspective et leur application pose des questions assez similaires. Les conclusions du commissaire du gouvernement Odent, sous ces arrêts,

---

<sup>80</sup> Pour une étude quantitative des arrêts rendus par le Conseil d'Etat en matière d'épuration : Olivia LAEDERICH, *Etude juridique des épurations françaises de la Seconde Guerre mondiale*, thèse de l'université Paris - II, 1999, 2 vol. Il convient de noter que seule une partie des arrêts rendus font l'objet d'une publication au recueil des arrêts du Conseil d'Etat.

<sup>81</sup> La loi du 26 octobre 1946 proroge les délais de recours jusqu'au 22 octobre 1947, la loi d'amnistie du 6 août 1953 les rouvre et est prorogée par la loi du 17 décembre 1953.

<sup>82</sup> CE Ass. 26 octobre 1945, *Aramu, Tabti, Belloir, Mattéi et Champion* (Rec. p.213 ; J.C.P. 46, II, 2986 ; S. 1946, III, p.1-5). On peut remarquer que l'arrêt *Aramu* porte sur une sanction prononcée contre un commissaire de police.

proposent au juge de l'excès de pouvoir de contrôler l'exécution de ces ordonnances dans le droit fil de ses décisions antérieures<sup>83</sup>.

La principale question de droit soulevée par les arrêts évoqués est la suivante : Les fonctionnaires intéressés peuvent-ils prétendre à la communication des griefs et au droit d'y répondre efficacement ? Le paragraphe 5 de l'article 2 de l'ordonnance du 6 décembre 1943 prévoit que « *la Commission entend les personnes qui lui sont déférées* ». De son côté, l'ordonnance du 27 juin dispose à la fin de son article 7 que les sanctions ne sont prises « *qu'après qu'il aura été donné connaissance à l'intéressé des faits qui lui sont reprochés et que ses explications auront été recueillies soit verbalement, soit par écrit* ». Ce dernier texte, qui apparaît comme plus précis et protecteur des droits de la défense que ne l'est l'ordonnance du 6 décembre, voit la portée de ses dispositions précisées par le Conseil d'Etat. Le Conseil en donne une interprétation qui va sans doute au-delà des conclusions du commissaire Odent : alors que les ordonnances écartent « toutes dispositions législatives, réglementaires, statutaires ou contractuelles » incompatibles avec la prise de mesures d'épuration et « dispensent en principe les autorités qui prennent de telles mesures de l'accomplissement des formalités préalables aux sanctions ordinaires », « il résulte [des dispositions de l'ordonnance] ainsi d'ailleurs que des principes généraux du droit applicables même en l'absence de texte, qu'une sanction ne peut, à ce titre, être prononcée légalement sans que l'intéressé ait été mis en mesure de présenter utilement sa défense ».

En vertu de ce principe, l'intéressé « doit, au préalable, recevoir connaissance, sinon du texte même du rapport établi ou de la plainte déposée contre lui, du moins de l'essentiel des griefs qui y sont contenus, de manière à être en état de formuler à ce sujet toutes observations qu'il juge nécessaires ».<sup>84</sup> Les moyens qui doivent être offerts à l'agent mis en cause pour se défendre peuvent varier, selon les cas, du simple interrogatoire portant sur des faits avérés ou reconnus à l'attribution d'un temps plus long afin de pouvoir préparer utilement sa défense. Il est ainsi jugé qu'un délai de 24 heures entre la convocation et la comparution, et la communication des griefs lors de cette comparution, pouvait ne pas violer les droits de la défense<sup>85</sup>. Au cas par cas, le Conseil d'Etat s'assure que l'agent a pu présenter utilement sa défense, assurant un contrôle *in concreto* à partir du principe solennellement

---

<sup>83</sup> J.C.P. 46, II, 2986.

<sup>84</sup> Ce considérant de principe est repris dans chacun des arrêts du 26 octobre 1944.

<sup>85</sup> CE, 26 juillet 1946, *Fores*, non publié.

garanti. Dans les situations les moins complexes, il apparaît donc acceptable que des délais très courts suffisent à garantir l'exercice des droits de la défense.

Le Conseil d'Etat rejette en revanche par principe l'obligation, pour l'autorité qualifiée, de donner à l'agent intéressé communication de son dossier. Cette garantie – caractéristique du droit de la fonction publique en matière de sanction disciplinaire – est écartée ainsi que le préconisait le commissaire du gouvernement Odent<sup>86</sup> au terme d'un raisonnement intéressant qui peut toutefois paraître artificiel : l'épuration, si elle aboutit au prononcé de sanctions disciplinaires, n'a cependant aucun caractère disciplinaire. D'après lui, « elle ne sanctionne ni des fautes de service, ni une manière de servir, ni un comportement général professionnel » mais plutôt « une attitude, des actes, des écrits nuisibles aux intérêts du pays et dont les auteurs, coupables d'avoir failli à leur devoir de Français ou à la dignité que leur imposaient les circonstances, doivent être éliminés du service public ». Le caractère politique de l'épuration se trouve ainsi consacré, justifiant son caractère exorbitant du droit commun de la fonction publique et l'exclusion de certaines garanties classiques de la procédure disciplinaire. Les sanctions disciplinaires ne constituent pas la sanction de mesures disciplinaires, mais de mesures d'épuration.

Plusieurs auteurs remettent en cause cette explication assez peu satisfaisante, destinée à justifier l'exclusion de garanties classiques en droit de la fonction publique. Pour Jacques Mourgeon, « l'épuration est une sanction répressive disciplinaire. On ne pourrait lui dénier ce caractère que si l'on réduisait la discipline à des exigences strictement professionnelles, ce qui serait critiquable ». Elle est « motivée par le manquement à une obligation essentielle : l'obligation de fidélité et de conformité aux intérêts collectifs les plus élevés ». <sup>87</sup> Cette motivation se rattache ainsi à une obligation professionnelle spécifique à la fonction publique. Quel que soit le fondement retenu pour exclure les garanties traditionnellement accordées au fonctionnaire, on comprend mal pourquoi le gouvernement gaullien a écarté ces mesures assurant une meilleure protection des fonctionnaires mis en cause. Peut-être le droit a-t-il dû ici céder une part de sa cohérence et de sa rigueur pour assouplir un cadre jugé trop rigide à la réalisation d'objectifs politiques majeurs.

---

<sup>86</sup> Il n'en est pas de même pour la Préfecture de Police. Comme nous l'avons déjà précisé, l'arrêté préfectoral du 13 novembre 1944 prévoit explicitement la communication du dossier préalablement à la comparution.

<sup>87</sup> MOURGEON Jacques, *La Répression administrative*, Paris, LGDJ, 1967.

Pourtant, « l'épuration administrative est trop grave pour n'être pas entourée de sérieuses garanties ». C'est sans doute pour tempérer une procédure *a priori* moins protectrice des intérêts des fonctionnaires mis en cause que le commissaire Odent souligne l'importance d'une procédure contradictoire et que le Conseil d'Etat dégage un principe général du droit, qualifié par la jurisprudence postérieure de « P.G.D. des droits de la défense ». Les P.G.D., qui ont force obligatoire à l'égard de l'administration en raison de leur valeur « supra décrétable »<sup>88</sup>, constituent dès lors un moyen d'annulation contre tout acte administratif violant la règle jurisprudentielle dégagée. Sans développer ici le mode de construction juridique des P.G.D., principes de droit non écrit, non plus que la postérité qu'ils ont connue depuis, il convient de remarquer la préoccupation de la Haute Juridiction administrative de modérer les excès de l'épuration administrative, dès ses premiers arrêts en la matière<sup>89</sup>. Par cette affirmation solennelle de principes jurisprudentiels protecteurs des droits fondamentaux, les juges de l'administration répondent à la 'crise' des libertés publiques provoquée par l'Occupation en même temps qu'ils érigent des obstacles juridiques à toute résurgence future d'une telle crise.

A partir de ce socle jurisprudentiel, le Conseil élabore un corps de règles qui remettent largement en cause le fonctionnement des commissions administratives, celle de la Préfecture de Police n'échappant pas au contrôle rigoureux des juges du Palais royal. Avant d'examiner les effets de ce contrôle sur le travail de la Commission d'épuration de la P.P., il apparaît opportun de préciser quelques points de droit fixés par la jurisprudence. En effet, en dépit de leur importance, les arrêts du 26 octobre 1945 ne permettent pas de répondre, loin s'en faut, à toutes les difficultés juridiques posées par l'épuration administrative.

## 2. Un régime juridique marqué par une certaine souplesse à l'égard de l'administration

Notre étude n'a pas pour vocation de présenter l'ensemble des solutions jurisprudentielles retenues par le Conseil d'Etat en matière d'épuration. Il convient davantage de préciser les lignes directrices de la jurisprudence et les principales solutions retenues en la matière par la Haute Juridiction ayant remis en cause le travail de la Commission d'épuration de la P.P. Notons d'ores et déjà que, si la plupart des règles jurisprudentielles résultent

---

<sup>88</sup> CHAPUS René, *Droit administratif général* (t.1), Paris, Montchrestien, 2001, 15<sup>e</sup> édition, p.111.

<sup>89</sup> Le professeur Chapus consacre de longs développements à ces questions dans son *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 2001, p.94 et s.

essentiellement de l'interprétation de textes à valeur législative, de caractère général, les solutions peuvent être sensiblement différentes pour la P.P. Des textes réglementaires règlent certains points de sa procédure d'épuration, ajoutant des garanties supplémentaires à celles prévues par les ordonnances – ce qui ne présume toutefois en rien d'une protection accrue dans les faits. Le Conseil d'Etat, s'il encadre la procédure d'épuration par des principes rigoureux, fait preuve d'une certaine souplesse dans ses exigences et dans son appréciation de chaque situation, suivant en cela les conclusions du commissaire Odent qui recommande aux juges de ne pas « faire preuve d'un formalisme excessif et de régler chaque espèce en tenant compte des circonstances qui lui sont propres ».

Pour l'étude de cette politique jurisprudentielle, nous avons fait le choix de présenter quelques points de droit importants suivant la distinction entre les moyens de légalité externe (incompétence, vices de procédure, vices de forme) et les moyens de légalité interne (violation directe de la loi, erreur dans la qualification juridique des faits, erreur de fait, détournement de pouvoir). Cette présentation, qui distingue les deux fondements juridiques possibles de la contestation de la légalité d'un acte dans le cadre de tout recours pour excès de pouvoir<sup>90</sup>, doit être précédée d'un rapide examen de la recevabilité des recours en matière d'épuration.

La procédure devant la C.E., se trouve en effet largement remise en cause par le Conseil d'Etat. La note de la P.P. du 16 juin 1947, signée par le Directeur du Personnel Sonnet, dresse un tableau des recours devant le Conseil d'Etat intentés par les fonctionnaires sanctionnés. A cette date, 75 fonctionnaires (sur 1929 sanctionnés) ont formé un recours pour excès de pouvoir contre la décision du Préfet leur faisant grief. Les moyens les plus souvent invoqués par les requérants et qui paraissent fondés aux yeux de la Direction du Personnel de la Préfecture. sont les suivants : l'incompétence du Préfet, le parallélisme des compétences, le défaut de communication du dossier, le défaut de prestation de serment par les témoins<sup>91</sup>. Il convient de développer ces moyens d'illégalité sans nous limiter à leur étude. Le Conseil d'Etat a en effet dû se prononcer sur de nombreux autres moyens susceptibles de justifier l'annulation des sanctions prononcées à la Préfecture.

---

<sup>90</sup> CHAPUS René, *Droit administratif général* (t.1), Paris, Montchrestien, 2001, 15<sup>e</sup> édition, p.1022 et s.

<sup>91</sup> « Note au sujet de la Commission d'Epuration de la Préfecture de Police », 16 juin 1947, cote 5955, p. 3-5.

## L'irrecevabilité

### Le défaut d'intérêt pour agir contre une décision de révision plus favorable

Dans d'assez nombreux cas, les fonctionnaires épurés par une première sanction voient leur situation révisée favorablement par l'administration, qui remplace discrétionnairement la décision d'origine par une sanction plus légère. Ces décisions portant révision sont des actes distincts de la mesure de sanction primitive et peuvent faire l'objet de recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative. Des agents demeurant insatisfaits malgré l'atténuation de leur sanction ont ainsi introduit des recours devant le Conseil d'Etat contre ces décisions d'atténuation. La Haute Juridiction considère ces recours comme irrecevables. L'arrêt *Delcambre*, rendu à propos d'un arrêté du Préfet de police, décide ainsi que « l'arrêté attaqué n'a fait qu'atténuer, dans l'intérêt même du requérant et à titre de mesure purement gracieuse, la sanction plus sévère légalement prononcée par l'arrêté précédent. Dans ces conditions le sieur Delcambre est sans intérêt à en poursuivre l'annulation »<sup>92</sup>.

Cette décision manifeste clairement la volonté du Conseil d'Etat d'interdire aux agents d'effectuer des recours dans cette situation particulière. Qualifiant les mesures d'atténuation de « mesures purement gracieuses », il les fait entrer dans la catégorie des décisions insusceptibles de recours de par leur nature même<sup>93</sup>. Accordée comme une faveur de la part de l'administration qui n'était en rien obligée de faire preuve de mansuétude, la décision n'est en contrepartie susceptible d'aucun recours. Toute décision d'atténuation prise par l'administration à titre gracieux est donc insusceptible de recours contentieux devant la juridiction administrative. Dès avant l'arrêt *Delcambre* et pour des raisons analogues, le Conseil d'Etat avait par ailleurs décidé d'écarter le moyen tiré du caractère rétroactif d'une décision d'atténuation, admettant par exception la rétroactivité d'un tel acte administratif<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> CE, 8 décembre 1950, *Delcambre*, Rec. p.608.

<sup>93</sup> Le professeur Chapus parle de « mesures de bienveillance ». CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2002, p.554.

<sup>94</sup> CE, 26 mai 1950, *Carrel*, Rec. p.321.

## L'irrecevabilité des vices de forme et de procédure de la décision initiale

La prise d'une nouvelle décision, révisant une sanction initiale, a évidemment pour effet de rouvrir les délais de recours contre la nouvelle décision, mais permet également de contester la légalité de la décision initiale. Cette possibilité d'agir contre la décision primitive est toutefois encadrée par la jurisprudence du Conseil d'Etat qui déclare irrecevables les moyens fondés sur les vices de forme ou de procédure<sup>95</sup>. Un revirement de jurisprudence est en effet intervenu sur ce point, alors que le Conseil a admis dans un premier temps la recevabilité de tous moyens contre la décision primitive, y compris les illégalités de forme<sup>96</sup>. Le requérant ne peut non plus se prévaloir des irrégularités procédurales, dont les violations des droits de la défense.

Si les illégalités de forme et de procédure sont irrecevables, la décision de révision habilite cependant bien le requérant « à contester par tous autres moyens la légalité des sanctions prononcées contre lui »<sup>97</sup>. Le requérant peut donc contester la compétence ou le fond de la mesure primitive.

Hormis ces hypothèses d'irrecevabilité, les recours introduits devant la juridiction administrative font l'objet d'un contrôle qui peut porter tant sur l'élaboration de l'acte (légalité externe) que sur le fond de l'acte (légalité interne).

## La légalité externe

### L'incompétence

Elle est considérée comme une nullité grave. Le caractère d'ordre public des règles de compétence amène ainsi le juge, au cours d'une procédure contentieuse, à relever d'office l'incompétence si le requérant s'en abstient. Nous avons déjà précisé que cette question est d'importance pour la Préfecture de Police, le Préfet n'ayant pas hésité à prononcer des sanctions quand les ministres étaient seuls compétents, jusqu'à la loi du 11 décembre 1944. 191 sanctions sont prises avant cette date par le Préfet<sup>98</sup>, autorité incompétente ne disposant

---

<sup>95</sup> CE, 1<sup>er</sup> juin 1951, *Goguelat*, Rec. p.309.

<sup>96</sup> CE, 3 février 1950, *Dolléans*, Rec. p.75.

<sup>97</sup> CE, 18 mai 1951, *Guillement*, Rec. p. 273.

<sup>98</sup> « Note au sujet de la Commission d'Epuration de la Préfecture de Police », 16 juin 1947, cote 5955, p.2.

jusqu'alors que d'un pouvoir de suspension en sa qualité de Commissaire régional de la République<sup>99</sup>. L'incompétence concerne 11 recours devant le Conseil d'Etat, au 16 juin 1947.

Plus spécifiquement, la violation de la règle du parallélisme des compétences entre l'autorité ayant procédé à la nomination et celle procédant à la révocation d'un agent est susceptible de justifier une annulation. Une telle violation est invoquée par 21 commissaires de police, à la date du 16 juin 1947. Ces derniers ont en effet été nommés par un texte ministériel mais révoqués par arrêté préfectoral. Or, la règle dite « de l'acte contraire » impose que les commissaires de police nommés par décret ou par arrêté ministériel soient révoqués par arrêté ministériel. La rupture du parallélisme de compétence constitue un motif sérieux d'annulation des décisions préfectorales en cause.

### **Les vices de procédure**

#### **L'illégalité de la Commission d'épuration**

Toute sanction reposant sur l'avis d'une commission d'épuration dépourvue d'existence légale doit évidemment être annulée, car intervenue à la suite d'une procédure irrégulière et donc entachée d'excès de pouvoir<sup>100</sup>. Or, la juridiction administrative considère la Commission d'épuration comme illégale puisque constituée à une époque où le Préfet de Police était incompétent. Dès lors, tous les arrêtés de sanction prononcés à la suite d'un avis de la C.E. sont susceptibles d'être annulés. Les arrêtés postérieurs à la loi du 11 décembre 1944, alors même que le Préfet est désormais compétent pour prononcer des sanctions, peuvent ainsi être annulés pour vice de procédure, la C.E. demeurant illégale.

#### **Le respect des droits de la défense**

Le principe général des droits de la défense, dégagé par le Conseil d'Etat dans ses importants arrêts du 26 octobre 1945, a fait l'objet de nombreuses applications dans le contentieux de l'épuration, essentiellement en matière procédurale. Le Conseil, avec une certaine souplesse, décide que les commissions d'épuration peuvent s'abstenir d'ordonner des enquêtes sur les faits reprochés aux intéressés, de même qu'elle peut ne pas faire comparaître

---

<sup>99</sup> En vertu de l'ordonnance du 10 janvier 1944 (ce pouvoir étant confirmé au premier paragraphe de l'article 3 de l'ordonnance du 27 juin 1944)

<sup>100</sup> CE, 4 mai 1956, *Ullmo*, RDP p.1172.

ces derniers<sup>101</sup>. Toutefois, le principe des droits de la défense impose que les griefs contre l'intéressé lui soient communiqués. Ils sont légalement communiqués dès lors qu'ils résultent d'autres griefs communiqués<sup>102</sup>, et peuvent l'être communiqués lors de l'instruction<sup>103</sup> comme lors de la comparution. Les observations en réponse formulées par l'intéressé doivent être soumises à la commission d'épuration, sous peine d'illégalité de la décision de sanction<sup>104</sup>. Il en est autrement si l'intéressé est défaillant, à condition que cette défaillance soit volontaire. Il n'en est pas ainsi lorsque l'intéressé est incarcéré ou interné au moment où la commission se prononce<sup>105</sup>.

Quant à la question du serment des témoins, il est en principe exigé par le Conseil d'Etat en application de l'article 8 de l'ordonnance du 27 juin 1944 tel que modifié par l'ordonnance du 25 octobre 1944<sup>106</sup>. Toutefois, il n'est pas exigé pour les témoignages et dépositions dès lors que ces derniers ont été faits par écrit<sup>107</sup>. En outre, le moyen tiré du défaut de prestation de serment ne peut être utilement invoqué lorsque les conclusions de la commission ne reposent pas sur les indications rapportées sans serment<sup>108</sup>. Enfin, la simple répétition d'éléments précédemment rapportés par écrit ou sous serment n'est pas susceptible d'entraîner l'annulation de la décision quand bien même cette répétition se ferait sans serment<sup>109</sup>. Pour ce qui concerne la C.E., aucun témoin n'a prêté serment devant elle, ce qui a pu permettre à des accusateurs de déposer avec d'autant plus de liberté, voire de légèreté, qu'ils étaient libérés de tout formalisme. Quoi qu'il en soit, il semble que le défaut de serment ne soit susceptible d'entraîner l'annulation de la décision que lorsque la procédure et la sanction reposent essentiellement sur des témoignages reçus sans serment, violant ainsi manifestement les droits de la défense<sup>110</sup>.

Quant à la communication des pièces du dossier à l'intéressé, elle n'est en principe pas obligatoire<sup>111</sup>. Cependant, les textes réglementaires applicables à la P.P. prévoyant

---

<sup>101</sup> CE, 17 octobre 1951, *Calm et Liotard*, Rec. p.485.

<sup>102</sup> CE, 2 février 1951, *Cassagnau*, Rec. p.62.

<sup>103</sup> CE, 11 avril 1951, *Marchesson*, Rec. p.183.

<sup>104</sup> CE, 20 juin 1951, *Bascou*, Rec. p.358.

<sup>105</sup> CE, 2 novembre 1945, *Claraz*, S. 1946.III.39 ; CE, 12 octobre 1955, *Chauvin*, RDP p.437.

<sup>106</sup> CE, 26 octobre 1955, *Clément*, RDP p.437.

<sup>107</sup> CE, 17 octobre 1951, *Calm et Liotard*, Rec. p.485.

<sup>108</sup> CE, 31 janvier 1951, *Guillon*, Rec. p.53.

<sup>109</sup> CE, 12 décembre 1951, *Liénard*, Rec. p.586.

<sup>110</sup> A ce propos, voir LAVAU Georges, « De quelques principes en matière d'épuration administrative » in J.C.P. 1947, I, 584.

<sup>111</sup> CE, 26 janvier 1951, *Galy*, Rec. p.49.

expressément cette garantie, le défaut de respect de cette règle est susceptible de fonder une annulation. L'arrêté préfectoral du 13 novembre 1944, qui fixe la procédure devant la C.E., ajoute en effet cette garantie à celles prévues par l'ordonnance du 27 juin 1944. La première affaire jugée par le Conseil d'Etat sur le recours d'un agent de la Préfecture conduit les juges à annuler l'arrêté préfectoral portant sanction, au motif que le dossier de l'intéressé ne lui a pas été communiqué lors de la procédure d'épuration<sup>112</sup>. Un très grand nombre de décisions de la Commission d'épuration sont dès lors susceptibles d'être annulées par la juridiction administrative pour vice de procédure. Dans les faits, en raison du nombre de cas à examiner, cette exigence n'a pas été remplie par la Commission<sup>113</sup>.

Enfin, aucune disposition législative ou réglementaire n'oblige la Commission à entendre les témoins à décharge cités par l'intéressé<sup>114</sup>. Enfin, les propositions de la commission d'épuration, destinées à l'autorité décisionnelle, n'ont pas à être communiquées aux intéressés<sup>115</sup>.

#### La participation de membres de la Commission d'épuration à la Commission de révision de la P.P.

Les membres ayant siégé dans la commission qui a proposé la première sanction ne peuvent siéger à la commission de révision<sup>116</sup>. Le Conseil d'Etat admet toutefois que ces membres puissent « participer » à la procédure de révision s'ils ne siègent pas (s'ils ne font par exemple que participer à l'instruction de la révision<sup>117</sup>).

---

<sup>112</sup> CE, 30 avril 1947, *Le Guillou de Penanros*, Rec. p.595, rendu sur le recours de l'ancien commissaire divisionnaire à l'Inspection Générale des Services du même nom.

<sup>113</sup> 800 dossiers examinés par la C.E. de novembre 1944 à mars 1945.

<sup>114</sup> CE, 15 juin 1955, *Rudolph et Schmidt*, RDP p.437.

<sup>115</sup> CE Sect., 12 juillet 1955, *Olivier-Martin*, RDP p.438.

<sup>116</sup> CE, 1<sup>er</sup> juin 1951, *Dufailly et Blondeau*, Rec. p.306-307.

<sup>117</sup> CE, 1<sup>er</sup> juin 1951, *Blondeau*, Rec. p.307 (arrêt rendu à propos de la commission consultative de la P.P.).

## Les vices de forme

### La portée de l'exigence de motivation de la décision d'épuration

Le Conseil d'Etat fait preuve d'un certain libéralisme dans ses exigences quant à la motivation des décisions portant sanctions d'épuration. Il convient tout d'abord de noter que le Conseil, interprétant strictement l'article 4 l'ordonnance du 27 juin 1944, n'exige l'expression de la motivation que pour les arrêtés ministériels (les décrets et arrêtés des préfets et sous-préfets n'ont pas à être motivés). Pour les arrêtés ministériels, il faut distinguer deux hypothèses : celle d'une sanction initiale, et celle d'une sanction prise après annulation de cette dernière ou d'une décision de révision.

Quant aux décisions initiales, la simple référence à l'avis de la C.E. suffit à motiver la décision de l'autorité compétente, si cette dernière suit les propositions de la commission. *A contrario*, si elle ne suit pas les conclusions de la commission, elle ne peut justifier sa décision qu'en la motivant expressément<sup>118</sup>.

Quant aux sanctions prises après annulation de la décision primitive ou après révision, la simple référence aux motifs d'une première décision annulée par le Conseil pour incompétence suffit à motiver la nouvelle décision reprise par l'autorité compétente<sup>119</sup>. De même, la référence à la décision initiale suffit à motiver légalement une décision prise au terme d'une procédure de révision. Cette référence n'est suffisante qu'à condition que la nouvelle décision s'appuie précisément sur les mêmes motifs que la première, et notamment qu'aucun fait et aucun grief nouveaux n'aient été ajoutés par la commission de révision comme par l'autorité décisionnelle<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Voir ainsi CE, 5 avril 1946, *Coylon*, et CE Sect., 12 juillet 1946, *Trémois*, Gaz. Pal., 27 décembre 1946.

<sup>119</sup> CE, 30 mai 1951, *Thieullet*, Rec. p.298.

<sup>120</sup> CE, 16 mai 1951, *Pichaut*, Rec. p.268 ; CE, 1<sup>er</sup> juin 1951, *Goguelat*, Rec. p.309 ; CE, 5 décembre 1951, *Vavasseur*, Rec. p.571.

## La légalité interne

### L'illégalité en raison du contenu de l'acte : la violation directe de la loi

#### Le principe *non bis in idem* appliqué à l'épuration administrative

Le principe *non bis in idem* interdit à l'administration de prononcer cumulativement plusieurs sanctions d'épuration fondées sur des faits identiques<sup>121</sup>. Cependant, ce principe fait l'objet de tempérament : la sanction d'épuration étant considérée comme différente par sa nature d'une sanction disciplinaire ordinaire, un même fait peut être légalement réprimé au terme d'une procédure purement disciplinaire (sanctionnant une faute professionnelle) et faire l'objet d'une sanction au titre de l'épuration<sup>122</sup>. Enfin, le principe *non bis in idem* est mis en échec par celui de l'indépendance des actions disciplinaire et pénale, le fonctionnaire pouvant se voir infliger à la fois une sanction disciplinaire et une sanction pénale, pour des faits identiques.

#### Le principe de non rétroactivité des actes administratifs

Traditionnellement, les actes administratifs ne peuvent avoir d'effet rétroactif. Cette règle est consacrée comme un principe général du droit par le Conseil d'Etat en 1948<sup>123</sup>. Ainsi les mesures d'épuration ayant une portée rétroactive sont-elles annulées par le Conseil<sup>124</sup>. Les sanctions ne peuvent produire d'effet que pour l'avenir, à compter de la date de la prise de la décision. Une sanction ne peut produire d'effets à partir de la date de commission des faits reprochés. Toutefois, nous avons constaté que les décisions d'atténuation d'une sanction primitive ont un effet rétroactif.

---

<sup>121</sup> CE, 29 juin 1955, *Bourgine*, RDP p.438 ; CE, 11 mai 1956, *Bartier*, RDP p.1172.

<sup>122</sup> CE, 5 décembre 1951, *Vavasseur*, Rec. p.571.

<sup>123</sup> CE, 25 juin 1948, *Société du journal « L'Aurore »*, GA.J.A., n°64 ; Rec. Lachaume p.324.

<sup>124</sup> CE, 30 mai 1951, *Thieullet*, Rec. p.298.

## L'illégalité en raison des motifs de l'acte (erreur dans la qualification juridique des faits, erreur de fait)

### Les fautes susceptibles de motiver une sanction d'épuration

Le Conseil contrôle la qualification juridique des faits reprochés aux agents épurés et annule les sanctions fondées sur des faits non fautifs, au sens des textes relatifs à l'épuration. Il est donc possible de classer les fautes retenues à l'encontre des agents des services de lutte anticomuniste en quatre catégories, ces dernières ayant été implicitement dégagées par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

- L'exercice des fonctions, s'il s'accompagne d'un **zèle intempestif**, est constitutif d'une faute. Cet empressement à servir le régime de Vichy ou les exigences allemandes se traduit souvent par des promotions ou des gratifications extraordinaires. Selon la fonction exercée, le Conseil a été amené à distinguer ses exigences quant à la faute requise. Ainsi, l'exercice de certaines fonctions constitue une faute inexcusable<sup>125</sup>. D'autres fonctions exposent leurs titulaires à une sanction à moins qu'ils n'aient contrecarré les entreprises de toute nature de l'ennemi<sup>126</sup>. On voit ainsi apparaître une sorte de présomption de faute, qui fait reposer sur l'agent la charge de la preuve. Enfin, certains agents, *a priori* moins impliqués dans la Collaboration du fait de la nature de leurs fonctions, ne doivent être frappés qu'en raison des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions, fautes qui doivent être précisées par la décision de sanction.
- **L'appartenance à un groupement antinational** : l'adhésion à certains mouvements ayant prôné la collaboration avec l'ennemi ou soutenu le Maréchal Pétain peut justifier une mesure d'épuration (dont le Parti Populaire Français – P.P.F. de Doriot).
- Les **dénonciations, plaintes, arrestations** : la dénonciation d'activités dirigées contre l'ennemi ou en faveur de la Libération constituent des fautes, très fréquemment commises par les policiers dont l'activité répressive a notamment pour objet d'assurer l'ordre public conformément aux vœux du gouvernement de Vichy et de l'Occupant. Pour ces fonctionnaires, dont l'activité consiste justement à traiter les dénonciations, à enregistrer les plaintes et à mener les arrestations, c'est essentiellement le zèle qui est constitutif d'une

---

<sup>125</sup> Notamment le fait d'occuper le poste de Directeur adjoint du cabinet du Préfet de Police de 1942 à 1944 (CE, 31 octobre 1950, *Toesca*, Rec. p.767).

<sup>126</sup> Ainsi, n'a pas fauté un inspecteur principal des R.G. de la P.P. chargé des éloignements qui n'a montré ni zèle caractérisé ni attitude antinationale (CE, 28 avril 1950, *Vibert*, Rec. p.240).

faute<sup>127</sup>. *A contrario*, le fait de participer à des actions répressives pour y faire obstacle n'est pas fautif, de même que ne constitue pas une faute le fait de poursuivre un patriote pour une infraction de droit commun dès lors que l'agent ignore la qualité de celui qu'il poursuit<sup>128</sup>.

- Le **comportement antinational** : sans qu'une faute précise et déterminée soit reprochée à l'agent, on a pu lui reprocher l'ensemble de son comportement (attitude générale antijuive, en faveur du régime allemand ou encore farouche soutien au gouvernement de Vichy), des propos ou écrits publics ou encore des actes du domaine de la vie privée manifestant une conduite antinationale. Ainsi des relations privées affichées publiquement avec des militaires allemands peuvent justifier une sanction. Ces griefs, dont le contenu est assez peu défini, doivent pour cette raison reposer sur des faits précis et avérés<sup>129</sup>. Le Conseil d'Etat ne reconnaît pas la non-participation à la grève d'août 1944, pour un policier, comme une faute susceptible de justifier une sanction d'épuration<sup>130</sup>.

#### Le rejet du contrôle d'opportunité des mesures

Tout en préconisant la prudence, le commissaire du gouvernement Odent incite le Conseil d'Etat à s'avancer sur le terrain du contrôle de l'opportunité des mesures et de l'adéquation de la sanction à la faute commise, dans ses conclusions sous les arrêts du 26 octobre 1945. L'ordonnance du 6 décembre 1943, dans son article 3 *in fine*, dispose en effet que la Commission d'épuration « doit distinguer entre les hommes qui se sont bornés à exécuter des ordres sans avoir l'autorité nécessaire pour les discuter et ceux qui, allant au-delà de leurs strictes obligations professionnelles, se sont sciemment associés à une politique antinationale ou ont manifestement dépassé, dans la répression, l'exercice normal de leurs fonctions ». Cette distinction doit, d'après Odent, amener le Conseil à annuler les sanctions ne correspondant pas à « un certain équilibre », à une certaine proportionnalité par rapport aux faits commis. Cette recommandation n'est sans doute pas étrangère à la volonté de remettre en cause les sanctions excessives dont il est assez communément admis qu'elles ont été prises dans un contexte peu propice au respect rigoureux du droit.

---

<sup>127</sup> Voir notamment CE, 14 février 1951, *Pauchet*, Rec. p.89 ; CE, 16 mai 1951, *Pichaut*, Rec. p.268 ; CE, 1<sup>er</sup> juin 1951, *Blondeau*, Rec. p.307.

<sup>128</sup> CE, 15 juin 1951, *Neuville*, Rec. p.730.

<sup>129</sup> CE, 28 juillet 1951, *Bourouillou*, Rec. p.452.

<sup>130</sup> CE, 20 février 1952, *Poilblanc*, Rec. p.728.

Le Conseil ne suit cependant pas les conclusions du commissaire du gouvernement sur ce point et se refuse à contrôler ce qu'il considère comme un pouvoir discrétionnaire de l'administration, malgré la faveur de certains auteurs pour un tel contrôle des motifs de la sanction<sup>131</sup>. Ces auteurs rappellent notamment qu'un tel contrôle a permis au Conseil d'Etat de modérer les excès de la loi du 17 juillet 1940, qui donnait au régime de Vichy un pouvoir d'épuration totalement discrétionnaire. Le Conseil, dès lors, se contente en principe de vérifier traditionnellement que les faits reprochés sont matériellement exacts<sup>132</sup> et de nature à justifier une sanction au titre de l'épuration. Les décisions rendues montrent toutefois que ce contrôle réduit n'empêche pas les juges d'examiner parfois très attentivement les faits reprochés, afin de vérifier que ces derniers correspondent bien aux activités antinationales telles qu'elles sont réprimées par les ordonnances relatives à l'épuration administrative.

#### La portée de l'autorité de la chose jugée par le juge judiciaire

Le Conseil d'Etat affirme selon une jurisprudence constante le principe de l'indépendance de la procédure disciplinaire par rapport à la procédure judiciaire<sup>133</sup>.

Ainsi une ordonnance de **non-lieu** rendue par une juridiction d'instruction ne peut-elle faire obstacle à ce que le requérant fasse l'objet d'une mesure d'épuration, alors même que cette dernière est fondée sur les faits ayant entraîné les poursuites pénales<sup>134</sup>. Une décision de **classement des poursuites** prise par le commissaire du gouvernement d'une cour de justice est également sans influence sur la légalité d'une sanction disciplinaire d'épuration contre ce même individu<sup>135</sup>. Une décision de **relaxe** prononcée par la chambre civique d'une cour de justice, qui ne fait qu'écarter la culpabilité de l'intéressé au point de vue de la loi pénale sans procéder à une constatation de fait qui se serait imposée à l'autorité administrative, est sans influence sur la légalité d'une mesure d'épuration<sup>136</sup>.

Il existe donc une véritable autonomie entre les procédures pénales et disciplinaires. Cette autonomie n'est toutefois pas un principe absolu : l'autorité disciplinaire est ainsi liée,

---

<sup>131</sup> Georges Lavau (« De quelques principes en matière d'épuration administrative » in *J.C.P.* 1947, I, 584 et « Le contrôle juridictionnel de l'épuration administrative et professionnelle » in *J.C.P.* 1946, I, 501) et G. Morange (Note sous les arrêts *Aramu* et *Tabti* du 26 octobre 1945, D. 1946 p.159-160).

<sup>132</sup> CE, 26 octobre 1945, *Tabti* et *Mattéi* ; CE, 5 juin 1946, *Grimaut*, Gaz. Pal. 11 octobre 1946.

<sup>133</sup> CE, 30 mars 1903, *Parly* ; CE, 21 novembre 1923, *Chapsus*.

<sup>134</sup> CE, 8 juillet 1955, *Falgade* ; CE, 15 juillet 1955, *Vauthier*, RDP p.436 ; CE, 18 mai 1956, *Riqueau*, RDP p.1172.

<sup>135</sup> CE, 16 mai 1951, *Pichaut*, Rec. p.268.

<sup>136</sup> CE, 31 janvier 1951, *Guillon*, Rec. p.53.

en principe, par les constatations de fait effectuées par le juge pénal<sup>137</sup>. Pour qu'il en soit ainsi, ces constatations doivent présenter trois caractéristiques. Elles doivent être relatives à la matérialité des faits, constituer le soutien nécessaire du dispositif du jugement pénal où elles sont énoncées, et le jugement pénal où elles figurent doit être définitif, c'est-à-dire insusceptible de voies de recours à effet suspensif. L'autorité de la chose jugée s'attache aux faits dont la réalité est niée ou reconnue par la justice pénale, faits que l'administration ne peut remettre en question et qui s'imposent à elle. Une relaxe, prononcée par une juridiction pénale par ce que les faits reprochés ne sont pas établis, interdit à l'administration de fonder une mesure d'épuration sur ces mêmes faits<sup>138</sup>. La sanction serait en effet annulée par la juridiction administrative car fondée sur des faits « matériellement inexacts » (erreur de fait). En cas d'acquiescement, de relaxe au bénéfice du doute ou de classement sans suite, l'autorité disciplinaire conserve au contraire sa liberté dans la constatation des faits.

Au-delà de la question de l'autorité de la chose jugée, l'administration comme le juge administratif peuvent se servir des éléments d'un dossier pénal pour contrôler l'existence matérielle et la nature des faits reprochés à l'agent intéressé<sup>139</sup>.

Il convient de noter que l'indépendance entre les procédures pénales et administratives est mise à mal par l'article 25 de la loi du 16 août 1947, qui interdit à l'administration de prendre des sanctions disciplinaires à l'encontre d'un agent condamné à l'indignité nationale mais excusé et relevé de cette indignité par une décision judiciaire, pour services rendus à la Résistance (le texte n'interdit cependant pas à l'administration de modifier une mesure d'épuration non définitive, prise avant son entrée en vigueur). La loi oblige donc expressément l'administration à respecter les décisions judiciaires, dans une hypothèse toutefois assez marginale.

Enfin, certaines condamnations pénales interdisent automatiquement à l'intéressé d'exercer dans la fonction publique, notamment les condamnations criminelles. La dégradation nationale comporte en elle-même l'exclusion de la fonction publique et se double donc d'une peine qui équivaut, dans une certaine mesure, à une éviction au titre de l'épuration administrative.

---

<sup>137</sup> CE, 11 mai 1956, Chomat, Rec. p.200.

<sup>138</sup> CE, 28 novembre 1951, *dame Cure*, Rec. p.557.

<sup>139</sup> CE, 29 novembre 1946, *Brethey*, JCP 1947, II, 3403.

## **L'illégalité en raison du but de l'acte : le détournement de pouvoir**

### Le détournement de procédure (les épurations « déguisées »)

Le Conseil d'Etat sanctionne les « détournements de procédure », qui consistent dans la mise en œuvre d'une procédure pour parvenir à un but autre que celui en vue duquel elle est instituée. D'après le professeur Chapus, ce détournement de procédure est en réalité une variété du détournement de pouvoir, l'autorité administrative ayant le plus souvent voulu se soustraire à des contraintes auxquelles l'exposait la procédure adéquate. Le détournement de pouvoir est un cas d'illégalité interne et constitue le dernier moyen examiné par les juges, lorsque aucun autre des moyens invoqués n'a permis de conclure à l'illégalité de la décision attaquée.

Peu utilisé habituellement, il est invoqué par de nombreux requérants en matière d'épuration administrative. Le contrôle du Conseil d'Etat permet ainsi de déceler un grand nombre de mesures d'épuration dite déguisées : des faits qui auraient dû être réprimés par des sanctions d'épuration au sens de l'ordonnance du 27 juin 1944 sont sanctionnés par des mesures disciplinaires ou des mesures administratives ordinaires, masquant la véritable motivation de l'administration. Ce qui peut n'être qu'involontaire et correspondre à une erreur de la part de l'autorité compétente est en réalité bien souvent un véritable « maquillage » qui permet à l'administration de ne pas faire référence à des faits de collaboration, susceptibles d'entraîner des sanctions d'épuration afin, paradoxalement, de ne pas « salir » un service<sup>140</sup>.

De plus, l'utilisation de mesures administratives ou de service a directement pour effet d'écarter les garanties prévues par le régime disciplinaire ordinaire comme par le régime de l'épuration. Les mesures prononcées dans l'intérêt du service, mutations et suppressions d'emplois ont ainsi pu servir à dissimuler des mesures disciplinaires.

L'utilisation par l'administration de l'ordonnance du 7 janvier 1944, relative à la mise à la retraite d'office de fonctionnaires, constitue une autre hypothèse d'épuration déguisée. Ce texte dispose que « pendant une période de temps, dont le terme sera celui de l'année qui suivra la cessation des hostilités, l'admission à la retraite de tous les magistrats, fonctionnaires et agents pourra être prononcée d'office, sans condition d'âge, dès lors que les intéressés

---

<sup>140</sup> GERBOD Paul (dir.), *Les Epurations administratives XIXe-XXe siècles*, p.33 et s.

compteront quinze ans de services effectifs admissibles pour la liquidation des droits à pension ». Les dispositions de ce texte pris à Alger offre au gouvernement un véritable pouvoir discrétionnaire. Contrairement au texte du 27 juin 1944, elle ne prévoit en effet aucune garantie pour les agents visés.

Tout fonctionnaire ou agent comptant quinze ans de service comptant pour l'admission à la retraite peut ainsi être écarté de l'administration par le commissaire intéressé, sans autre exigence de motif. Cette faculté est toutefois limitée par les modifications apportées au texte en 1946, qui restreint son champ d'application personnel aux seuls fonctionnaires en surnombre et à ceux dont la mise à la retraite permet une réduction permanente d'effectifs. Enfin, l'ordonnance cesse d'être applicable le 1<sup>er</sup> juin 1949.

Le Conseil d'Etat sanctionne tous ces « détournements de procédure » par l'annulation des décisions portant sanction<sup>141</sup>. Il annule plus généralement toutes les mesures d'épuration « déguisées » en mesures ordinaires, disciplinaires ou non, dès lors qu'il décèle la volonté de l'administration d'écarter la procédure épuratoire pour aboutir malgré tout à la répression de faits de collaboration, le plus souvent avec la volonté de passer outre les garanties prévues par l'ordonnance du 27 juin 1944. Dans le sens contraire, des mesures d'épuration ont pu être prises par l'administration alors que ne sont visées que des fautes purement professionnelles, sans aucun lien avec une attitude collaborationniste. Ce procédé permet à l'autorité compétente de renforcer une sanction : une mesure disciplinaire ordinaire n'a en effet pas la même portée qu'une sanction d'épuration, quand bien même elle se traduirait par les mêmes conséquences juridiques sur la situation professionnelle de l'intéressé. Le caractère infamant de l'épuration est pour beaucoup dans le renforcement d'une sanction ne visant qu'une stricte insuffisance professionnelle. Le Conseil d'Etat, annule ces sanctions d'épuration motivée par un grief purement professionnel. Ainsi l'attitude antisociale d'un fonctionnaire et son inaptitude à exercer ses fonctions ne peuvent justifier une mesure d'épuration<sup>142</sup>.

Une fois précisée l'étendue du contrôle de légalité des décisions portant sanction au travers des moyens d'illégalité, il reste à examiner la question des causes exonératoires de responsabilité.

---

<sup>141</sup> CE, 16 avril 1948, *Richard*, Rec. p.163, S. 1948.III.62 ; CE, 14 mars 1951, *Provost*, non publié.

<sup>142</sup> CE, 15 juin 1951, *Neuville*, Rec. p.729.

## Les causes exonératoires de responsabilité

Si le Conseil d'Etat ne s'aventure pas sur le terrain de l'opportunité des sanctions, dont le choix relève de l'appréciation souveraine de l'autorité qui les inflige, il dégage cependant des situations dans lesquelles les agents ne peuvent être sanctionnés, les faits étant juridiquement excusés.

Les excuses admissibles devant le juge administratif sont la contrainte, les motifs réels de l'agent en dépit des apparences de l'acte accompli et l'ignorance dans laquelle l'agent s'est trouvé du caractère véritable de son acte. Dans une moindre mesure, le Conseil d'Etat a aussi pu admettre une « exception de résistance »<sup>143</sup>.

La **contrainte**, physique ou morale, consiste dans la pression exercée sur la volonté de l'agent qui se trouve viciée, de sorte que l'acte ne peut être moralement imputé à son auteur. Il en est ainsi de menaces sur la famille de l'agent<sup>144</sup>. Un ordre formel d'autorités militaires allemandes<sup>145</sup> ou de supérieurs hiérarchiques a également pu être considéré comme une excuse absolutoire, dès lors qu'il comporte une contrainte physique ou morale, laquelle doit en tout état de cause être prouvée par l'agent qui l'invoque. **Les motifs réels de l'agent en dépit des apparences de l'acte accompli** constituent une deuxième excuse, dès lors que la réalisation de l'acte reproché est étrangère à toute attitude « antinationale » voire qu'elle correspond à un comportement patriotique (ce qui est le cas d'un officier français prisonnier, ayant demandé à participer à l'effort de guerre allemand en travaillant dans l'économie nazie dans le seul but de tenter de s'échapper<sup>146</sup>). Quant à **l'ignorance par l'agent du caractère véritable de son acte**, elle a pu être invoquée par des policiers, malgré l'évidence de l'objectif répressif de leur action. Des agents ont notamment participé à des opérations contre la Résistance en pensant poursuivre des personnes pour la commission présumée d'infractions de droit commun. Les faits susceptibles de justifier des sanctions d'épuration n'étant punissables que s'ils ont été accomplis sciemment et intentionnellement, ils sont excusés lorsque l'agent a commis une faute involontairement. En ce qui concerne la police, l'ambiguïté de l'action de certains résistants a souvent pu échapper aux agents chargés de poursuivre les auteurs de crimes et délits, alors que la poursuite de patriotes est évidemment susceptible de motiver une sanction d'épuration. Pour le cas qui nous intéresse, il paraît

---

<sup>143</sup> BARUCH Marc-Olivier (dir.), *op. cit.* p.506-507.

<sup>144</sup> CE, 30 juillet 1949, *Veber*, p.406.

<sup>145</sup> CE, 23 mai 1947, *Morel*, p.217.

<sup>146</sup> CE, 12 juillet 1949, *Ducros*, p.713.

toutefois difficile de soutenir que les agents des services de lutte anticomuniste aient ignoré le but de leur action.

Enfin convient-il de préciser que la jurisprudence du Conseil d'Etat permet à l'administration de procéder au retrait des actes entachés d'illégalité durant toute la durée de l'instance devant le Conseil<sup>147</sup>. La Direction du Personnel de la P.P. invite ainsi le Préfet à retirer et à remplacer les décisions susceptibles de faire l'objet de recours efficaces par des décisions échappant à toute critique<sup>148</sup>, ce procédé permettant d'éviter des désagréments à l'administration. En effet, lorsque des décisions sont annulées et que le Préfet veut prendre une nouvelle sanction, le fonctionnaire doit impérativement repasser par la Commission d'épuration ce qui n'est pas sans poser de difficultés, plusieurs années après que celle-ci ait terminé ses travaux.

Plus généralement, se pose la question de la remise en cause des sanctions d'épuration au-delà du seul contrôle juridictionnel de leur légalité. Les annulations contentieuses, qui obligent l'administration à revoir la situation des agents illégalement évincés de ses rangs, se doublent de lois d'amnisties et de grâces présidentielles, mais surtout de révisions décidées par l'administration elle-même.

## B. L'atténuation de l'épuration hors du cadre juridictionnel

Dans le cadre de recours gracieux introduits par les agents épurés, le Préfet de Police participe au mouvement de remise en cause des sanctions qu'il a lui-même prononcées sur avis de la Commission d'épuration (1). Guidée par des considérations d'opportunité, cette remise en cause se double d'une volonté politique d'apaisement et de réconciliation nationale qui se manifeste par les grâces et amnisties (2).

### 1. La révision gracieuse des sanctions par la Préfecture

L'après-guerre, une fois passée la période d'exaspération des tensions, voit rapidement l'opinion publique dénoncer les excès de l'épuration telle qu'elle s'est déroulée, alors que le souci de réconcilier les Français et de les rassembler autour de la reconstruction du pays se traduit par le rejet des querelles liées à la guerre, entraînant des critiques parfois violentes

---

<sup>147</sup> CE, 19 janvier 1938, *Achille Fould*, Rec. p.55.

<sup>148</sup> « Note au sujet de la Commission d'Épuration de la Préfecture de Police », 16 juin 1947, cote 5955, p. 5.

contre l'épuration et ceux qui la menèrent. Dans cette perspective, l'administration procède à de nombreuses révisions des sanctions initialement prononcées, lorsqu'elle est saisie de recours administratifs non contentieux en ce sens.

A la Préfecture, les premières révisions interviennent dans le cadre de recours gracieux introduits devant le Préfet par les agents sanctionnés. Au 16 juin 1947, 667 recours gracieux ont été déposés. 304 dossiers ont été examinés, dont une centaine ont bénéficié d'une révision favorable des sanctions prononcées. Les 363 recours non encore examinés faisant l'objet de propositions de réintégration<sup>149</sup>. Plus précisément, une centaine de recours contre les sanctions les plus lourdes sont examinés exclusivement par l'Inspecteur Général des Services Airaud, ancien président de la Commission d'épuration, alors qu'une autre centaine de recours donnent lieu à une décision de révision du Préfet<sup>150</sup>. Les décisions rendues sur ces recours ne sont la plupart du temps précédées que d'un examen sommaire et non d'une véritable contre-enquête par le rapporteur de la C.E.

Alors que les communistes retournent dans l'opposition en 1947<sup>151</sup>, un arrêté du Préfet de police Léonard en date du 21 juillet 1947 institue à la P.P. une Commission consultative (souvent qualifiée de « Commission de révision »). Celle-ci doit assister le Préfet dans la prise des décisions de révisions, alors que les recours gracieux se multiplient. Elle prononce des avis sur les recours gracieux formés par les agents. Ces avis sont ensuite communiqués au Préfet. L'article 2 de l'arrêté fixe sa composition, nettement moins marquée par la présence de communistes que la Commission d'épuration. Elle est présidée par un conseiller d'Etat. Trois conseillers municipaux de la ville de Paris, trois représentants de l'administration désignés par le Préfet, deux représentants de la Résistance et quatre délégués du personnel y siègent. Le souci d'impartialité ressort nettement des dispositions du paragraphe 2 de l'article 2, qui dispose qu'« aucun des membres de la Commission d'épuration qui a eu à connaître, en cette qualité, du cas du fonctionnaire en cause ne peut siéger à la commission lorsque celle-ci doit formuler un avis sur la demande de révision présentée par cet agent ».

La Commission consultative, qui assiste le Préfet dans l'exercice de son pouvoir décisionnel à propos des recours gracieux introduits par les agents sanctionnés au titre de l'épuration, a comme son nom l'indique un caractère strictement consultatif. Elle ne dispose pas du pouvoir de prononcer les sanctions qu'elle préconise. Toutefois, comme la

---

<sup>149</sup> Note au sujet de la Commission d'Épuration de la Préfecture de Police, 16 juin 1947, cote 5955.

<sup>150</sup> Note de l'Inspection Générale des Service, datée du 24 juin 1950, non cotée.

<sup>151</sup> Les communistes participent au gouvernement depuis 1944.

Commission d'épuration de 1944, elle joue un rôle prépondérant dans le processus décisionnel. En effet, le Préfet suit le plus souvent les propositions avancées par ces organes consultatifs<sup>152</sup>.

La commission est compétente pour examiner les demandes portant sur les sanctions les plus graves prononcées sur le fondement de l'ordonnance du 27 juin 1944 (mise à la retraite d'office, suspension de la pension de retraite, révocation...). De ce fait, elle n'examine que les cas de fonctionnaires écartés de la fonction publique. Les sanctions examinées par la commission sont ainsi désignées sous le terme de « sanctions majeures », en ce qu'elles comportent l'éviction de la fonction publique. La Préfecture les distingue des sanctions « mineures » et « intermédiaires ». Les premières sont celles n'entraînant pas l'éviction de la fonction publique et n'ayant aucune incidence sur la carrière des fonctionnaires (observations, avertissements, blâmes et déplacements d'office...), les secondes étant celles qui, n'entraînant pas éviction, ont toutefois une incidence sur la carrière des agents (retards dans l'avancement, descentes de classe...)<sup>153</sup>.

La commission se saisit d'office des dossiers de fonctionnaires ayant introduit des recours contentieux devant la juridiction administrative. Ces dossiers constituent une part importante du nombre d'affaires examinées par la commission, représentant plus du tiers de ses saisines. L'arrêté du 21 juillet 1947, créant la commission, dispose que ne peuvent être examinées par la commission que les demandes de révision « introduites antérieurement au 31 décembre 1946 ou dans les deux mois qui ont suivi la décision contestée, si cette dernière est postérieure au 1<sup>er</sup> novembre 1946 »<sup>154</sup>. Un arrêté préfectoral vient modifier ces dispositions et ouvre le recours devant la commission aux demandes de révisions introduites antérieurement au 31 décembre 1950. De 1947 à 1952, la Commission de révision examine 616 dossiers et préconise 149 maintiens de la sanction, 288 atténuations et 179 annulations<sup>155</sup>. Ces décisions de révision sont considérées par la juridiction administrative comme de nouvelles décisions, qui sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir dans le délai de deux mois suivant leur notification.

---

<sup>152</sup> Au 6 mai 1950, seules 70 propositions de la commission consultative sur 429 n'ont pas été suivies par le Préfet (Note de la Direction générale du Personnel, du Budget et du Matériel, datée du 6 mai 1950, non cotée).

<sup>153</sup> Note sur « L'épuration à la Préfecture de Police », datée du 9 juin 1959, anonyme et non cotée, p.4.

<sup>154</sup> Arrêté préfectoral du 21 juillet 1944, art.1 § 2.

<sup>155</sup> Note sur « L'épuration à la Préfecture de Police », datée du 9 juin 1959, anonyme et non cotée, p.4.

Les révisions posent de nombreuses difficultés à l'administration, qui doit non seulement procéder à de nombreuses réintégrations<sup>156</sup> mais encore régulariser la situation financière de nombreux agents. Les agents ayant vu leur éviction de l'administration annulée par la juridiction administrative ou retirée par l'administration elle-même disposent de droits importants. L'annulation comme le retrait font disparaître la décision, réputée n'avoir jamais existé, ce qui oblige l'administration à reconstituer le passé. En droit de la fonction publique, l'annulation d'une décision de sanction prise contre un agent entraîne ainsi des conséquences particulières. Le caractère rétroactif de l'annulation contentieuse oblige l'administration, qui est censée n'avoir jamais pris la décision annulée, à « reconstituer le passé »<sup>157</sup>.

L'annulation entraîne la réintégration de l'agent, à la date de son éviction, et oblige l'administration à considérer qu'il n'a jamais cessé d'occuper son poste. L'agent doit être réintégré effectivement et rétroactivement dans le même emploi<sup>158</sup> ou à un poste équivalent, « dans toute la mesure compatible avec les nécessités du service »<sup>159</sup>. Il doit en effet être procédé à la reconstitution de sa carrière, c'est-à-dire au rétablissement de sa position au jour de l'annulation en considérant qu'il n'a jamais été évincé<sup>160</sup>. Concrètement, l'administration doit restituer à l'agent les avancements auxquels il aurait eu droit ou aurait pu prétendre, la reconstitution prenant effet à la date de la décision annulée. Les avancements d'échelon à l'ancienneté et les avancements de grade doivent être attribués, par référence à l'aptitude professionnelle de l'agent intéressé avant son éviction et à la manière dont s'est déroulée la carrière de ses collègues. Les années pendant lesquelles il a été écarté de l'administration comptent comme des années de service effectif pour le calcul de ses droits à pension de retraite.

Toutefois, cette réintégration purement juridique, doit être distinguée de la question de la réintégration effective de l'agent dans ses fonctions, laquelle ne s'impose pas toujours à l'administration. Cette dernière peut reprendre la décision évinçant l'agent en corrigeant les illégalités qui l'entachaient, mais aussi écarter l'intéressé pour une autre raison (par exemple,

---

<sup>156</sup> Une note de la Direction du Personnel, en date du 21 juin 1948, portant tableau statistique des décisions prises par le Préfet à la suite des propositions de la commission consultative, envisage 111 réintégrations sur les 224 dossiers déjà examinés par la commission, alors que seules 58 sanctions ont été annulées. Une note de l'Inspection Générale des Services, datée du 24 juin 1950 donne le chiffre de 143 réintégrés dans la seule police municipale.

<sup>157</sup> CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2002, p.1009.

<sup>158</sup> C.E. Ass., 27 mai 1949, *Véron-Réville*, S. 1949.III.81, D. 1950.95, Gaz. Pal. 1949.II.34, Rev. Adm. 1949.372, G.A.J.A. n°65.

<sup>159</sup> Avis du Conseil d'Etat du 23 avril 1947.

<sup>160</sup> CE, 26 décembre 1925, *Rodière*, Rec. p.1065, RDP 1926.32, S. 1925.III.49, G.A.J.A. n°44.

en raison d'une condamnation pénale lui interdisant d'exercer une fonction publique). Le plus souvent, lorsque l'annulation prononcée par la juridiction administrative est fondée uniquement sur un vice de forme ou de procédure, l'administration évince à nouveau l'agent en prenant une nouvelle décision fondée sur les mêmes faits. Dans ce cas, la nouvelle décision, qui ne peut rétroagir à la date de la première décision, ne produit d'effet que postérieurement à la décision d'annulation. La réintégration juridique et la reconstitution de carrière s'imposent donc ici encore à l'administration. Si elle ne reprend pas la décision, elle doit alors provoquer les vacances nécessaires si nécessaire, quitte à rapporter, le cas échéant, les nominations des successeurs des intéressés<sup>161</sup>. La réintégration n'oblige toutefois pas nécessairement l'administration à verser intégralement le traitement correspondant à la période pendant laquelle les intéressés n'ont pas rempli leurs fonctions. En l'absence de service fait, les agents ne peuvent en effet prétendre au versement de leur traitement, mais seulement à une indemnité destinée à réparer le préjudice subi du fait de la mesure irrégulière<sup>162</sup>. Quant à la fixation de cette indemnité, l'administration peut tenir compte des rémunérations privées perçues par l'agent évincé<sup>163</sup>.

Il apparaît difficile de mesurer l'ampleur exacte des réintégrations dans la P.P., aucune statistique générale ne permettant de déterminer le nombre d'agents ayant pu regagner un poste dans l'administration. Cette question est d'autant plus délicate que de nombreux « réintégrés » sont mutés et doivent changer de service, pour des raisons aisément compréhensibles. Si la quantification des réintégrations pose problème, leur réalité comme leur importance transparaissent nettement des archives de la Préfecture<sup>164</sup>. Ces réintégrations, tout comme le maintien en place de certains agents, sont particulièrement mal vécues après les événements violents occasionnés par la guerre puis la Libération. Elles engendrent des difficultés dans l'organisation des services mais aussi des rivalités entre « épurés » et « promus ». Au-delà de ces troubles qui perturbent le fonctionnement de la Préfecture se pose la question de l'indemnisation des fonctionnaires dont la sanction est annulée par le juge ou rapportée par l'administration.

---

<sup>161</sup> CE, 20 janvier 1939, *Hollender*, Rec. p.20.

<sup>162</sup> CE, 7 avril 1933, *Deberles*, Rec. p.439, S. 1933.III.68, RDP 1933.624, G.A.J.A. n°48.

<sup>163</sup> Note du Ministre d'Etat Pierre-Henri Teitgen aux Ministres et Secrétaires d'Etat, datée du 5 mars 1950, non cotée.

<sup>164</sup> Notamment des tableaux récapitulatifs de la situation de fonctionnaires épurés, qui indiquent les suites de leurs dossiers. Des commissaires révoqués sont ainsi réaffectés, « en service », ou « en fonction » en 1948. Une note du 19 juin 1948, anonyme et non cotée, cite 40 fonctionnaires de tous grades susceptibles d'être réintégrés, le plus souvent dans un service différent de leur service d'origine. Voir également les observations de Jean-Marc Berlière à ce sujet : BERLIÈRE Jean-Marc (avec CHABRUN Laurent), *op. cit.*

Quant à l'administration financièrement responsable d'une sanction d'épuration illégale, la question se pose de savoir sur qui doit porter la charge d'indemniser l'agent illégalement frappé d'une sanction annulée ou retirée. La difficulté se pose lorsque l'agent frappé n'appartient pas à la fonction publique d'Etat, comme c'est le cas des agents de la P.P., qui relèvent de la ville de Paris. L'option est alors la suivante : soit l'on considère comme responsable l'employeur de l'agent intéressé, soit l'Etat, autorité d'épuration. Le pouvoir de prendre des sanctions d'épuration relève en effet toujours de l'Etat, que ce soit par ses ministres, ses préfets ou ses sous-préfets.

Le Conseil d'Etat juge tout d'abord que les agents des collectivités locales ou d'entreprises publique ou privées ayant fait l'objet d'une mesure d'épuration ne peuvent réclamer d'indemnités qu'à la collectivité ou à l'entreprise dont ils relèvent, c'est-à-dire à leur employeur<sup>165</sup>. L'Etat, qui a commis la faute en fait, n'est pas responsable de la mesure d'épuration prise illégalement par son représentant. Après une période d'hésitation jurisprudentielle, la question est finalement tranchée par le Tribunal des conflits. Dans l'arrêt *Thomasson*<sup>166</sup> du 12 décembre 1955, les juges décident que la procédure d'épuration ayant été instituée dans un but d'intérêt général, et les sanctions étant prises par les autorités administratives au nom et pour le compte de l'Etat, elles engagent la responsabilité de ce dernier qui doit indemniser les agents illégalement épurés.

La juridiction compétente en premier ressort pour statuer sur les demandes en indemnisation du préjudice subi par l'agent illégalement épuré est le conseil de préfecture, puis le tribunal administratif qui le remplace<sup>167</sup>. Elle fixe l'indemnité, sauf si l'état de l'instruction ne lui permet pas de se prononcer. La fixation de l'indemnité est alors renvoyée à l'administration<sup>168</sup>.

Quant à la fixation du préjudice, doivent être prises en considération non seulement l'atteinte portée à la réputation de l'agent mis en cause par la mesure illégale prise à son encontre<sup>169</sup>, mais encore les circonstances qui ont conduit l'administration à l'évincer de son emploi<sup>170</sup>.

---

<sup>165</sup> CE Sect., 28 mars 1952, *Codos*, Rec. 191, concl. Donnedieu de Vabres ; D. 1952.523, note J.D.V. ; RDP 1952.771, note M. Waline ; JCP 1952.II.7126, note Rivero.

<sup>166</sup> T.C., 12 décembre 1955, *Thomasson* Rec.626 ; JCP 1956.II.9198, concl. Lemoine, note Rivero ; RDP 1956.337, note M. Waline ; AJ 1956.I.13, chr. Langavant.

<sup>167</sup> CE, 28 juillet 1951, *dame Le Saux*, Rec. p.458.

<sup>168</sup> CE, 21 octobre 1955, *Duffieux*, RDP p.489.

<sup>169</sup> CE, 20 juin 1951, *Bascou*, Rec. p.358.

<sup>170</sup> CE, 13 juillet 1951, *Thirel*.

Les agents dont la sanction d'origine est annulée ou rapportée, puis remplacée par une nouvelle sanction, font l'objet de dispositions particulières. L'article 16 de la loi du 4 août 1947<sup>171</sup> dispose ainsi que « lorsqu'un fonctionnaire ou un agent des services publics a fait l'objet d'une sanction disciplinaire au titre de l'épuration administrative, par application notamment de l'ordonnance du 27 juin 1944 [...], et que, par la suite, cette mesure se trouve rapportée ou annulée pour être remplacée par une nouvelle sanction, il ne peut être alloué à l'intéressé, pour la période comprise entre ces deux décisions, d'avantages supérieurs à ceux auxquels il aurait pu prétendre si la deuxième sanction avait été prise à la date à laquelle est intervenue la première ». Le deuxième paragraphe de l'article prévoit expressément la rétroactivité du texte, lequel est applicable « à tous les fonctionnaires et agents pour lesquels la seconde décision sera intervenue antérieurement à la promulgation de la présente loi ».

Ce texte permet d'éviter certains excès provoqués par la non rétroactivité des décisions administratives. Comme le remarque dans sa thèse André Basdevant, une première décision de révocation sans pension, annulée pour vice de forme et prononcée à nouveau après un certain temps, aurait permis au fonctionnaire concerné de bénéficier d'avantages excessifs : pendant l'intervalle entre les deux sanctions, ce dernier pouvait toucher l'intégralité de son traitement (ou la moitié s'il était suspendu)<sup>172</sup>. La loi nouvelle permet d'éviter de pareils excès, par trop favorables à des fonctionnaires qui ne doivent souvent une telle faveur qu'à une erreur purement formelle.

Enfin, il convient de préciser les droits des fonctionnaires suspendus à la Libération puis réintégrés dans leurs fonctions, sans avoir fait l'objet de sanctions d'épuration. Leur situation est régie par la loi du 26 février 1949, qui modifie les dispositions de l'ordonnance du 27 juin 1944 et fixe leurs droits à traitement<sup>173</sup>. Elle concerne uniquement les fonctionnaires dont la suspension n'a été suivie d'aucune sanction administrative ni judiciaires, qui ont été réintégrés dans leur administration. Ceux-ci voient le traitement qui leur est dû pendant la période de suspension réduit : ils ne doivent en effet recevoir qu'une indemnité égale à la différence entre le traitement qui leur serait échu si ils étaient demeurés en fonction, et les rémunérations de toute nature perçues par ailleurs durant la période de suspension. La loi, restrictive et rétroactive, vient ainsi déduire du traitement dû aux fonctionnaires les sommes qu'ils ont pu percevoir à titre privé pendant cette période. Enfin,

---

<sup>171</sup> Loi n° 47-1465 du 4 août 1947, relative à certaines dispositions d'ordre financier, J.O.R.F. du 9 août 1947, p.7767.

<sup>172</sup> BASDEVANT André, L'Épuration administrative sous le contrôle du Conseil d'Etat, Paris, 1955.

<sup>173</sup> La loi n°49-273 du 26 février 1949 a fait l'objet d'un avis rendu par le Conseil d'Etat le 13 avril 1949.

ces fonctionnaires ne peuvent en aucun cas prétendre aux compléments de rémunération non perçus, correspondant à cette période<sup>174</sup>. Il résulte de ces dispositions que de nombreux agents, ayant perçu à titre privé des rémunérations pendant leur suspension, doivent reverser à l'administration une part de leur traitement indûment perçue du fait de la loi nouvelle.

## 2. Les grâces et amnisties, manifestation de la volonté politique d'apaisement

### **Les amnisties, instrument de réconciliation nationale comme de résurgence des tensions**

A l'instar des infractions pénales, les fautes disciplinaires sont susceptibles d'être amnistiées. L'amnistie efface le caractère délictueux des faits et s'oppose au prononcé de sanctions pour ces mêmes faits. Toutefois, elle laisse intactes les sanctions déjà prononcées. Après la guerre, dans le cadre de l'effort de réconciliation nationale, plusieurs lois d'amnistie viennent remettre en question les sanctions d'épuration, tant pénale qu'administrative.

La loi du 16 août 1947<sup>175</sup> a une portée très réduite en matière d'épuration administrative, n'amnistant que les faits ayant donné lieu à des sanctions de déplacement d'office prévues par l'ordonnance du 27 juin 1944 (art.25 de la loi). Elle précise que cette amnistie « ne pourra en aucun cas entraîner le maintien ou la réintégration dans les anciennes fonctions ». Elle interdit que les agents ayant été relevés du crime d'indignité nationale pour services rendus à la Résistance fassent à l'avenir l'objet d'une mesure d'épuration administrative (sauf révision d'une sanction d'épuration définitive)<sup>176</sup>. A la P.P., la question se pose de savoir à quelles sanctions cette loi est applicable, et plus précisément si elle est applicable à toutes les sanctions dites « mineures »<sup>177</sup>. De nombreux agents demandent en effet à bénéficier de l'amnistie pour les sanctions légères les ayant frappés, ce qui leur est accordé. Ainsi 565 sanctions mineures sont-elles toutes considérées comme amnistiées à la Préfecture<sup>178</sup>.

La loi du 5 janvier 1951, portant notamment amnistie, dispose à l'article 17 que les sanctions prises en vertu de l'ordonnance du 27 juin 1944 « cesseront de produire effet, en ce

---

<sup>174</sup> Note n° 66 28 B/4 du secrétaire d'Etat aux Finances Edgar Faure, datée du 25 mai 1949 et adressée aux ministres et secrétaires d'Etat.

<sup>175</sup> Loi n°47-1504 du 16 août 1947 portant amnistie, J.O.R.F. 17 août, p.8055.

<sup>176</sup> Ordonnance du 26 décembre 1944, art.3 § 4.

<sup>177</sup> Note du Secrétaire général de la P.P. au Directeur général du personnel, du budget et du matériel, datée du 10 janvier 1948, non cotée.

<sup>178</sup> Note sur « L'épuration à la Préfecture de Police », datée du 9 juin 1959, anonyme et non cotée, p.5.

qui concerne les droits à pension de retraite, à compter de la promulgation de la présente loi ». Cette disposition bénéficie aux fonctionnaires ayant vu leur pension suspendue, à ceux ayant été écartés de la fonction publique alors qu'ils comptaient le nombre d'années de service requis pour la pension d'ancienneté (25 ans pour les services actifs, 30 pour les services sédentaires) et à ceux ayant atteint l'âge exigé pour avoir droit à pension (50 ou 60 ans).

Lors de la session parlementaire de 1950, une proposition de loi du député Joseph Denais propose qu'« aucune sanction disciplinaire fondée sur l'ordonnance du 27 juin 1944 ne puisse plus être notifiée, à partir de la promulgation de la loi, aux fonctionnaires de l'Etat, des départements, communes et établissements publics »<sup>179</sup>.

L'article 13 de la loi du 6 août 1953 réalise ce souhait et amnistie tous les faits susceptibles de donner lieu ou ayant donné lieu, uniquement ou conjointement à une sanction pénale amnistiée, à des mesures d'épuration administrative<sup>180</sup>. La loi interdit en outre de faire état dans quelque document que ce soit des condamnations, peines disciplinaires et déchéances effacées par l'amnistie. L'article 14 de cette même loi étend le droit à pension de retraite déjà prévu par la loi de 1951 : tous les fonctionnaires et agents ayant fait l'objet d'une révocation avec ou sans pension, ou placés en disponibilité au titre de l'épuration administrative, ont droit à une retraite proportionnelle dont la jouissance est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 1954. L'article 41 rappelle que « l'amnistie n'entraîne pas la réintégration dans les fonctions ou emplois publics [...] elle ne donne lieu en aucun cas à reconstitution de carrière ».

La loi de 1953 permet également de régler le sort des sanctions « intermédiaires » à la Préfecture. 89 agents ayant fait l'objet de telles sanctions demandent la révision de leur situation, ce qui aboutit à 57 annulations, 2 atténuations et 30 maintiens.

Enfin, son article 16 rouvre les délais de recours gracieux et contentieux au bénéfice des fonctionnaires épurés. Cette réouverture « repose le problème de l'épuration » à la P.P., alors que « les esprits se sont considérablement apaisés et que les prétentions des épurés se sont accrues »<sup>181</sup>. Il peut sembler curieux que la loi, qui amnistie les faits ayant justifié des sanctions d'épurations, permette d'attaquer de nouveau ces sanctions « effacées » par l'amnistie. La réouverture du délai de recours est toutefois pleinement justifiée par la différence entre les effets de l'amnistie et ceux, bien plus profonds, de l'annulation.

---

<sup>179</sup> Assemblée nationale n°9731, première législature, session de 1950, annexe au procès-verbal du 25 avril 1950.

<sup>180</sup> Loi n°53-681 du 6 août 1953, portant amnistie, J.O.R.F. 7 août, p.6942.

<sup>181</sup> Note sur « L'épuration à la Préfecture de Police », datée du 9 juin 1959, anonyme et non cotée, p.6.

L'amnistie efface les sanctions prononcées sur le fondement des faits 'pardonnés' et l'administration ne peut prononcer de nouvelles sanctions fondées sur ces faits. L'intéressé est en outre déchargé de l'exécution de la sanction. Toutefois, le commencement d'exécution de la sanction est irréversible et n'est pas remis en cause par l'amnistie<sup>182</sup>. Les recours intentés contre la sanction deviennent sans objet, celle-ci ayant disparue, et il n'y a plus lieu de statuer sur les recours pendants. Le requérant, malgré l'amnistie, conserve toutefois un intérêt à agir en annulation dans le cas où les conséquences matérielles de la sanction amnistiée ont affecté sa situation antérieurement à la promulgation de la loi d'amnistie.

En effet, et contrairement à l'amnistie, l'annulation par le juge anéantit rétroactivement la décision de sanction et toutes ses conséquences. Elle oblige en principe, en exécution de la chose jugée, à rétablir l'intéressé dans la situation qui eût été la sienne si la décision lui faisant grief n'était jamais intervenue. L'annulation permet ainsi de remettre en cause l'exécution de la sanction antérieurement à la promulgation de la loi d'amnistie, laquelle ne dispense les intéressés d'exécuter la sanction qu'à partir de cette date.

La réouverture du délai de recours par la loi du 6 août 1953 amène 200 fonctionnaires de la P.P. à introduire des recours devant la justice administrative. Au 9 juin 1959, 151 jugements ont été rendus (25 désistements, 67 annulations, 59 rejets), alors qu'il reste 53 pourvois pendants<sup>183</sup>. Il convient de noter que les délais de recours ont été prorogés par la loi du 17 décembre 1953, publiée le 18 décembre.

### **L'effet limité des grâces présidentielles en matière d'épuration administrative**

La grâce, mesure de clémence par laquelle le Président de la République soustrait en tout ou partie un condamné à l'exécution de la peine prononcée contre lui ou substitue à cette peine une peine plus douce, est assez peu utilisée en matière de sanctions administratives. Le plus souvent employés par le gouvernement pour atténuer la rigueur de condamnations pénales, les décrets de grâce n'ont qu'une incidence limitée sur l'épuration administrative<sup>184</sup>. Un certain nombre de fonctionnaires de la P.P. épurés ont toutefois bénéficié d'un décret de grâce du Président de la République, les soustrayant à l'exécution d'une mesure d'épuration

---

<sup>182</sup> Les conséquences matérielles de la sanction réalisées avant la date de l'amnistie subsistent (CE, 2 octobre 1963, *Vuillemot*, Rec. p.470).

<sup>183</sup> Note sur « L'épuration à la Préfecture de Police », datée du 9 juin 1959, anonyme et non cotée, p.8.

<sup>184</sup> Ainsi le directeur de la Police municipale, Emile Hennequin, condamné notamment à 8 ans de travaux forcés, voit-il cette peine commuée en 4 ans de réclusion.

administrative. Ainsi que l'attestent les archives de la Préfecture, un tel décret fait remise à 8 fonctionnaires de la déchéance de leur droit à pension.

## Conclusion

L'épuration de la Préfecture de Police de Paris, si elle s'inscrit dans le cadre général de l'opération nationale d'« assainissement » de la fonction publique et plus généralement de la société française, présente des caractères spécifiques que nous avons tenté de dégager dans notre étude. La place des policiers parisiens dans l'Histoire, avant, pendant et après la guerre, justifiait en effet qu'un sort particulier leur soit réservé. L'ampleur de l'épuration qui les frappe est sans aucun doute une des conséquences de la lutte politique entre communistes et gouvernements de la Troisième République, puis de Vichy. L'épuration ne peut cependant seulement être considérée au regard du passé. Elle constitue en effet un « séisme aux effets durables » dans la sphère policière, qui attache une importance fondamentale à l'obéissance aux ordres donnés<sup>185</sup>. La guerre, puis l'épuration, imposent durement aux agents des forces de l'ordre l'idée qu'« il y a des ordres qu'on n'exécute pas »<sup>186</sup>.

Phénomène unanimement considéré comme insatisfaisant, l'épuration est dénoncée par ceux qui ont souffert de la répression policière et jugent l'épuration trop douce, comme par ceux qui l'ont subie et la considère comme injuste et illégitime<sup>187</sup>. Il n'en demeure pas moins que les policiers responsables d'arrestations de militants communistes sont largement sanctionnés, l'attention des épurateurs se focalisant sur ces activités<sup>188</sup>.

Cette sévère remise en cause de la culture de l'obéissance aux ordres a eu pour conséquence notable d'entraîner une certaine distanciation de la police à l'égard de la politique, distanciation qui trouve toutefois rapidement ses limites au vu de la volonté des gouvernements d'après-guerre de conserver à leur service des policiers sûrs et capables de faire obstacle à l'« obstiné dessein des communistes ».

---

<sup>185</sup> BERLIÈRE Jean-Marc, *Le monde des polices en France XIXe-XXe siècles*, Paris, Editions Complexe, 1996, p.217-218.

<sup>186</sup> *Ibid.* p.217. L'expression, citée par l'auteur, est prononcée par le commissaire du gouvernement lors du procès d'un des inspecteurs des B.S. (Procès Beauval, 29 septembre 1944).

<sup>187</sup> Sur cette insatisfaction née de l'épuration : NOVICK Peter, *op.cit.* pp.298-299 et BARUCH Marc-Olivier (dir.), *op. cit.* p.546.

<sup>188</sup> Ainsi les policiers des services antijuifs font-ils l'objet de poursuites moins rigoureuses, les témoins survivants revenant lentement des camps où ils étaient déportés et disposant de moyens de pression autrement moins importants que les communistes (voir notamment l'article « Que faisait la police » paru dans *L'Express* du 19 août 1999, signé par Laurent Chabrun).

*Annexe : Ordonnance du 27 juin 1944*

## Bibliographie

AMICALE DES ANCIENS FONCTIONNAIRES DE LA POLICE FRANCAISE, *La Vérité sur l'épuration de la police*, Imprimerie de Saint-Denis, s.d.

AMOUROUX Henri, *La grande histoire des Français après l'Occupation*, Paris, Laffont, 1997.

ANGELI Claude et GILLET Paul, *La police dans la politique (1944-1954)*, Paris, Grasset, 1967.

ARON Robert, *Histoire de l'épuration*, t.1 : *De l'indulgence aux massacres (novembre 1942 – septembre 1944)* et t.2 : *Des prisons clandestines aux tribunaux d'exception (septembre 1944 – juin 1949)*, Paris, Fayard, 1967 et 1969.

AUBOUIN Michel, TEYSSIER Arnaud et TULARD Jean, *Histoire et dictionnaire de la police : du Moyen âge à nos jours*, Paris, Laffont, 2005.

BANCAUD Alain, « La justice et le rétablissement de la légalité républicaine à la Libération en France », in LEVY René et ROUSSEAU Xavier (dir.), *Le pénal dans tous ses états*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires de Saint-Louis, n°74, 1997, p. 371-383.

BARUCH Marc-Olivier (dir.), *Une poignée de misérables : l'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003.

BASDEVANT André, *L'Epuration administrative sous le contrôle du Conseil d'Etat*, Paris, 1955.

BAUDOT Marcel, « La répression de la collaboration et l'épuration politique, administrative et économique », in *La Libération de la France, Actes du Colloque International tenu à Paris du 28 au 31 octobre 1974, organisé par le Comité d'Histoire de la 2<sup>ème</sup> Guerre Mondiale*, Paris, CNRS, 1976.

BERLIERE Jean-Marc, *Le monde des polices en France XIXe-XXe siècles*, Paris, Editions Complexe, 1996.

BERLIERE Jean-Marc (avec CHABRUN Laurent), *Les policiers français sous l'Occupation*, Paris, Perrin, 2001.

BERLIERE Jean-Marc et LIAIGRE Franck, *Le sang des communistes : les Bataillons de la jeunesse dans la lutte armée, automne 1941*, Paris, Fayard, 2004.

BERLIERE Jean-Marc et PESCHANSKI Denis (dir.), *La police française (1930-1950) Entre bouleversements et permanences*, Paris, Le Documentation française, 2000.

BOURDERON Roger et WILLARD Germaine, *1940, de la défaite à la Résistance*, Paris, Messidor - Éditions sociales, 1990

BOURDREL, *L'Épuration sauvage 1944-1945*, Paris, Perrin, 1988.

BOURGET Pierre, *Paris, année 44, Occupation, Libération, épuration*, Paris, Plon, 1984.

BUTON Philippe, *Les Lendemain qui déchantent. Le Parti communiste à la Libération*, Paris, FNSP, 1993.

CHAPUS René, *Droit administratif général* (t.1), Paris, Montchrestien, 2001, 15<sup>e</sup> édition.

CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2002.

CHARPENTIER Jacques, *Au service de la liberté*, Paris, Fayard, 1949

COUDERC Frédéric, *Les R.G. sous l'occupation, quand la police française traquait les résistants*, Paris, Orban, 1992.

DE CHAMBOST Emmanuel, *La direction du PCF dans la clandestinité, (1941-1944)*, Paris, L'Harmattan, 1997

DEFRASNE Jean, *Histoire de la collaboration*, Paris, P.U.F., 1989.

DESGRANGES (abbé), *Les Crimes masqués du résistancialisme*, Paris, L'Elan, 1948.

DOUBLET P., *La Collaboration, l'épuration, la confiscation, les réparations aux victimes de l'Occupation : exposé et commentaires suivis des principales ordonnances*, Paris, LGDJ, 1945.

DRONNE Raymond, *La libération de Paris*, Paris, Presses de la Cité, 1970.

GAULLE Charles de, *Mémoires de guerre*, t.2, *L'Unité*, Paris, Plon, 1956.

GAULLE Charles de, *Mémoires de guerre*, t.3, *Le Salut*, Paris, Plon, 1959.

GERBOD Paul (dir.), *Les Epurations administratives XIXe-XXe siècles, Colloque organisé à Paris le 23 mai 1977*, Genève, Droz, 1977.

GIOT Jean, « Les révélations d'un inspecteur des Brigades spéciales anticommunistes », in *Europe, Amérique*, n°198 à 206, 31 mars au 26 mai 1949.

KASPI André (dir.), *La Libération de la France*, Paris, Perrin, 2004.

KLARSFELD Serge, *Vichy-Auschwitz, Le rôle de Vichy dans la solution finale de la question juive*, Paris, Fayard, 1983 et 1985

LAEDERICH Olivia, *Etude juridique des épurations françaises de la Seconde Guerre mondiale*, thèse de l'université Panthéon Assas - Paris II, 1999, 2 vol.

LANGERON Roger, *Carnet de notes (juin 1940)*, Paris, Flammarion, 1946.

LAVAU Georges, « De quelques principes en matière d'épuration administrative » in J.C.P. 1947, I, 584.

LAVAU Georges, « Le contrôle juridictionnel de l'épuration administrative et professionnelle » in *J.C.P.* 1946, I, 501.

LE CLERE Marcel, *Bibliographie critique de la police*, Paris, Yzer, 1980, éd. 2002.

LE CLERE Marcel, *Histoire de la police*, Paris, PUF, 1973.

LEFRANC Serge, *La Longue Route*, Essonnes, Vignes Rouges, 1993.

LEPAGNOT Christian, *Histoire de Vichy*, t.5, *L'épuration*, Genève, Vernoy, 1981.

MORANGE G., « Note sous les arrêts *Aramu et Tabti* » in *Recueil Dalloz* 1946.

MOURGEON Jacques, *La répression administrative*, Paris, LGDJ, 1967.

MULLER Jean-Marie, *Désobéir à Vichy. La résistance civile des fonctionnaires de police*, Nancy, Presses Universitaires, 1994.

NOVICK Peter, *L'Épuration française*, Paris, Balland, 1985 (traduit de l'américain par Hélène Ternois - 1<sup>ère</sup> publication, Londres, 1968).

RAJSFUS Maurice, *La Libération inconnue*, Paris, Le Cherche Midi, 2004.

RAJSFUS Maurice, *La police de Vichy*, Paris, Le Cherche Midi, 1995.

ROUQUET François, « L'épuration administrative en France après la Libération. Une analyse statistique et géographique », in *XX<sup>e</sup> Siècle - Revue d'histoire*, n° 33, janvier-mars 1992.

ROUQUET François, *L'épuration dans l'administration française*, Paris, CNRS-éditions, 1993.

ROUSSO Henry, « Les dilemmes de l'épuration » in *La nouvelle alternative* n° 21.

ROUSSO Henry, « L'épuration, une histoire inachevée » in *XX<sup>e</sup> Siècle - Revue d'histoire*, n° 33, janvier-mars 1992.

ROUGIER Louis (*et al.*), « L'épuration », in *Défense de l'Occident* n°39-40, Paris, 1957.

TILLON Charles, *Les FTP : soldats sans uniforme*, Rennes, Editions Ouest-France, 1991.

VENNER Dominique, *Histoire de la Collaboration*, Paris, Pygmalion, 2000.

WALINE Marcel, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 1958.

## *Remerciements*

Ce mémoire doit beaucoup aux conseils de **Jean-Marc Berlière**, professeur d'histoire contemporaine à l'Université de Bourgogne à Dijon. Ses ouvrages ont constitué pour nous un outil de travail indispensable.

L'accueil et l'efficacité du service des Archives de la Préfecture de Police ont été pour beaucoup dans la réalisation de cette étude et nous tenons à remercier tout particulièrement leur directeur, **Claude Charlot**, ainsi que le commissaire **Françoise Gicquel** pour son aide dans nos recherches.

Nous savons gré au Professeur **Jean-Louis Harouel**, qui a dirigé notre mémoire et nos études cette année.

Merci enfin à **Aurore R.** pour son amical soutien et ses corrections critiques.