

A. J. J. J.

I N S T R U C T I O N

10 copies

relative à l'application de l'ordonnance du 21 avril 1944, portant organisation des Pouvoirs Publics en France après la libération, en matière municipale et départementale.

Par son caractère et son but, l'ordonnance du 21 avril 1944 sur l'organisation des Pouvoirs Publics en France après la libération, apparait comme un texte capital engageant l'avenir démocratique de la France.

Le Gouvernement Provisoire de la République Française et l'Assemblée Consultative ont été unanimes à proclamer le retour à la légalité républicaine dont le premier principe est le droit, pour le peuple, d'exprimer librement sa volonté, c'est pourquoi l'article 1er de l'ordonnance DU 21 avril 1944, proclame que seule une Assemblée Nationale Constituante décidera souverainement des hommes et des institutions qui devront reconstruire la Patrie.

Aucune divergence de vue n'existant sur le but lointain qui s'impose au Gouvernement, il est apparu aussitôt qu'il était délicat de mettre au point, les institutions provisoires qui permettraient de le réaliser dans l'ordre malgré la situation que créeront pour le pays la poursuite de la bataille sur son sol, la retraite de l'ennemi, les destructions de toutes natures qui en résulteront et l'effondrement du régime auquel la France était soumise contre son gré.

Après avoir délibéré, les autorités responsables ont estimé que la seule solution consistait à maintenir ou à remettre provisoirement en fonction les Assemblées élues avant le 1er septembre 1939 en tenant compte des éliminations nécessaires.

Le premier avantage de cette solution est d'assurer, dès la libération, la restauration des institutions républicaines.

La tradition démocratique, en effet, s'accroît mal de la désignation de délégations spéciales, qui n'a été prévue par le décret du 26 septembre 1939 qu'à titre purement exceptionnel. On est sûr, par contre, de revenir à la tradition en maintenant les municipalités élues.

Le maintien des assemblées élues est également le seul procédé qui évite, à coup sûr, toute velleité d'immixtion de la part de nos Alliés dans nos affaires publiques, en leur donnant une juste impression d'ordre et d'organisation.

Il n'en reste pas moins vrai que cette solution, conforme à la tradition et avantageuse du point de vue national, comporte des difficultés d'application. Il est certain que des Assemblées élues en 1939 ne peuvent prétendre représenter toujours fidèlement les tendances de la population. Il est certain aussi que des vides se sont produits parmi elles et qu'on devra aussi en retrancher ceux qui auront pactisé avec l'ennemi ou le Gouvernement de Vichy.

...../

Pour combler les vides ainsi créés, il a été prévu que les Préfets recomplèteront les effectifs en faisant appel à des Français et à des Françaises ayant activement participé à la résistance.

C'est dans les seules communes dont les assemblées auront démérité de la Patrie que seront désignées des délégations spéciales choisies parmi des résistants authentiques.

Il appartiendra aux Assemblées ainsi reconstituées d'assurer le maintien de l'ordre et d'administrer les collectivités départementales et locales en leur permettant de traverser sans trop d'accoups la période délicate de la libération du territoire. Une autre tâche consistera à établir, rapidement et dans des conditions de régularité la révision des listes électorales pour tenir compte des mouvements de population et de l'institution nouvelle de vote des femmes.

La constitution des nouvelles municipalités sera l'oeuvre des Sous-Préfets, des Préfets et des Commissaires de la République, qui devront s'inspirer étroitement des avis des Comités de la Libération.

Cette tâche est essentielle. Elle exige d'être menée avec la plus grande unité de vues et d'action possible, pour éviter les incompréhensions, les déchirements et les oppositions qui compromettraient le redressement politique.

Le but de la présente instruction est de souligner cette importance et de favoriser cette unité en précisant les conditions d'application de l'ordonnance du 21 avril 1944.

A. - CONDITIONS POLITIQUES d'APPLICATION? -

L'élimination des élus indésirables et la désignation de leurs remplaçants sont des opérations délicates dont la grande portée politique est évidente. De la clairvoyance plus ou moins grande dont feront preuve, dans ce domaine les autorités administratives et les Comités de Libération, dépendra la tenue politique plus ou moins favorable du pays pendant la période précédant les élections générales.

L'ordonnance du 21 avril 1944 se borne, sur ce point, à des principes généraux. Elle proclame que devront être impitoyablement écartés tous les élus qui ont failli à leur devoir en favorisant les entreprises de l'ennemi ou de l'usurpateur, en nuisant à la cause des nations unies et des Français Résistants, en portant atteinte aux institutions constitutionnelles et aux libertés publiques essentielles, ou en tirant profit du régime d'usurpation et de collaboration.

De même, elle ordonne que soient appelés à les remplacer des patriotes ayant participé activement à la lutte contre l'ennemi ou l'usurpateur.

Enfin, elle souligne que la composition des assemblées ainsi constituées devra tenir compte, d'une part, de la majorité existant dans l'assemblée dissoute, d'autre part, des tendances qui se

sont manifestées localement lors de la libération.

Ces dispositions soulignent déjà la complexité du problème, complexité que le texte législatif ne peut exprimer qu'imparfaitement, puisqu'il ne peut tenir compte des qualités personnelles qui devront être exigées des administrateurs de la libération.

En effet, quatre années d'occupation ennemie, la suppression des assemblées élues et l'étranglement de la presse libre n'ont pu empêcher les partis politiques de participer largement à la Résistance. Elles ont, de plus, exceptionnellement favorisé la révélation de grands caractères, de fortes personnalités qui ont autour d'eux, dans cette période de malheur national, guidé la résistance, galvanisé le moral, entretenu l'espoir.

Il en résulte que le choix auquel devront se livrer les autorités, en liaison avec les Comités de Libération, devra tenir compte, non seulement des conditions générales d'ordre moral et d'ordre politique exposées par l'ordonnance, mais encore devra être constamment guidé par le souci d'appeler dans les assemblées chargées du relèvement du pays libéré, ceux qui jouiront, au moment de la Libération d'un prestige incontesté dû à l'énergie qu'ils ont déployé et aux risques qu'ils ont acceptés.

Ce choix s'impose enfin suppose enfin une appréciation des circonstances du temps et du lieu qui dépasse les possibilités d'une instruction générale. Aussi bien, les Commissaires Régionaux de la République recevront à ce sujet, du Gouvernement des directives détaillées qui leur permettront de guider les autorités subordonnées et d'assurer, dans leur ressort administratif, la netteté et l'unité de décisions qui pourront seules assurer le succès politique de la reconstitution des pouvoirs publics.

B. - CONDITIONS TECHNIQUES D'APPLICATION

A l'inverse des conditions politiques, au sujet desquelles une certaine liberté d'appréciation sera laissée au Commissaire Régional de la République, les conditions techniques d'application, liées à des principes juridiques et à des règles de procédures intangibles, doivent s'imposer en tout temps et en tout lieu d'une façon uniforme.

Pour les analyser, il convient de reprendre, par article, l'ordonnance du 21 avril 1944.

I. - Conseils Municipaux. -

Le principe dont il convient de s'inspirer est que le rétablissement et le fonctionnement des Assemblées locales est dorénavant soumis à la seule législation républicaine en vigueur avant le 16 juin 1940 et à celle émanant du Comité Français de la Libération Nationale.

L'ensemble des textes et des mesures pris à ce sujet par le Gouvernement de fait dit que l'Etat Français est à considérer comme entaché de nullité.

Dans ces conditions, et conformément aux dispositions de l'article 4 de l'ordonnance du 21 avril 1944, les conseils municipaux sont régis par la loi du 5 avril 1884 et par le décret du 26 septembre 1939, en vertu desquels les communes sont, en France, administrées par des assemblées élues. Il en résulte implicitement que seule l'installation dans chaque commune des conseils municipaux élus avant le 1er septembre 1939 ainsi que le prescrit l'article 3 de l'ordonnance, entraîne la suppression d'office et sans procédure particulière des assemblées communales nommées par l'usurpateur ainsi que des délégations municipales créées depuis le 1er septembre 1939.

Il n'en reste pas moins que dans les assemblées élues ainsi rappelées à la vie, des éliminations sont nécessaires.

Tout d'abord, les élus municipaux condamnés pour un délit de droit commun depuis leur élection sont considérés comme frappés d'exclusion par application de l'article 36 de la loi du 5 avril 1884 et du décret organique du 2 février 1852 qui énumère les cas d'incapacité électorale pour cause de condamnation. C'est au préfet qu'il incombera le cas échéant, de les déclarer immédiatement démissionnaires d'office ainsi que le prescrit l'article 36 de la loi du 5 avril 1884 sus-mentionnée.

D'autre part, en vertu des dispositions de l'article 4 de l'ordonnance, il y a lieu de procéder à la révocation de leurs fonctions des maires, adjoints et conseillers municipaux qui ont directement favorisé l'ennemi ou l'usurpateur.

Au lieu de la révocation prévue par l'article 36 de la loi du 5 avril 1884, révocation qui ne peut être faite que par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres (et qui est d'ailleurs seulement envisagée pour les maires et adjoints), l'élimination de ces élus pourra avoir lieu par voie de suspension qui fera l'objet d'un décret simple pris sur proposition du Commissaire de l'Intérieur en vertu des dispositions du décret du 26 septembre 1939 dont l'article 4 a été modifié par l'ordonnance du 5 octobre 1943.

Dans le cas où les communications seraient interrompues avec l'autorité supérieure, il appartiendra au Commissaire Régional de prononcer cette suspension, en vertu des pouvoirs exceptionnels que lui confère en cette matière l'article 4 paragraphe 3 de l'ordonnance du 30 décembre 1943.

Mais, il n'y aura, sans doute, pas lieu de recourir souvent à cette procédure, car, dans la plupart des cas, ces indésirables seront vraisemblablement éliminés plus aisément par la législation en vigueur en matière d'épuration.

Les conseils municipaux qui, à la suite d'élimination, démissions ou décès, n'atteignent plus la quorum, ne seront pas remplacés par une délégation spéciale, mais complétés provisoirement par le Préfet à leur nombre légal par la désignation individuelle de représentants de la Résistance Française dans les conditions prévues par l'article 5 de l'ordonnance du 21 avril 1944.

Il est rappelé qu'il résulte des dispositions des articles 42 et 77 de la loi du 5 avril 1884, modifiée par la loi du 9 mars 1936 que le quorum nécessaire pour le fonctionnement du Conseil Municipal d'une part et pour l'élection d'un maire d'autre part, (abstraction faite des Conseillers municipaux mobilisés) est le nombre des Conseillers immédiatement supérieur aux deux tiers de celui dont le conseil doit être composé normalement d'après l'article 10 de la loi du 5 avril 1884; à savoir :

7	conseillers	dans	les	communes	de	500	habitants	et	au-dessous
9	"	"	"	"	de	501	à	1.500	habitants
11	"	"	"	"	de	1.501	à	2.500	"
15	"	"	"	"	de	2.501	à	3.500	"
16	"	"	"	"	de	3.501	à	10.000	"
19	"	"	"	"	de	10.001	à	30.000	"
21	"	"	"	"	de	30.001	à	40.000	"
22	"	"	"	"	de	40.001	à	50.000	"
23	"	"	"	"	de	50.001	à	60.000	"
25	"	"	"	"	de	60.001	et	au - dessus.	

Par application des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance dès que le Conseil Municipal est complété ou, si le nombre des Conseillers restant en exercice atteint le quorum sus-mentionné, l'élection des Maires et adjoints devenue nécessaire par suite des vacances intervenues devra se faire dans les conditions prescrites par l'article 76 et suivants de la loi du 5 avril 1884.

Comme pour les éliminations individuelles, la suppression des Conseils municipaux élus, prévue par l'article 7 de l'ordonnance qui ont directement favorisé et servi " les desseins de l'ennemi ou de l'usurpateur " se fera en vertu du décret du 26 septembre 1939, soit par décret pris sur la proposition du Commissaire à l'Intérieur, soit par arrêté du Commissaire Régional de la République dans le cas où les pouvoirs exceptionnels lui seront conférés.

Les délégations spéciales qui remplacent les conseils municipaux supprimés, sont constitués par le même décret ou arrêté.

Le nombre des membres de ces délégations spéciales seront égal au quorum nécessaire pour le fonctionnement du Conseil municipal de chaque commune comme il est prévu ci-dessus.

L'article 8 de l'ordonnance n'appelle aucune observation particulière, mais, il est bien entendu, que le rétablissement du Conseil Municipal, dans des communes, dont la structure territoriale aura été modifiée après le 16 Juin 1940 sera suivi, dans chaque cadre d'un règlement particulier pour déterminer les modalités d'après lesquelles l'administration de ces communes sera rétablie par l'autorité compétente.

donc

Il appartient/aux Préfets de soumettre au Ministre de l'Intérieur toutes propositions utiles à cet effet.

Les Conseils Municipaux des villes de Lyon et Marseille restent régis par la législation en vigueur avant le 16 Juin 1940 les dispositions de l'ordonnance du 21 Avril 1944 s'y appliquent intégralement, sauf qu'à Marseille il sera procédé à l'élection d'un président du Conseil Municipal au lieu et place d'un maire.

L'établissement de la liste électorale prévue à l'article 9 de l'ordonnance s'opérera dans les détails impartis par le décret pris en matière et selon la procédure précisée par la circulaire de ce jour.

II. - Conseils Généraux. -

En ce qui concerne les Conseillers Généraux, leur révocation selon la procédure prévue à l'article 12 de l'ordonnance pourra être précédée d'une suspension par le Commissaire régional de la République dans le cas exceptionnel où les communications avec le pouvoir central ne seraient pas rétablies.

Le quorum dont il est question aux articles 13 & 14 de l'ordonnance est celui de l'article 30, alinéa de la loi du 10 Aout 1871, à savoir la moitié plus un des membres dont le conseil Général doit être composé normalement.

III. - Elections . -

Les élections prescrites par l'article 16 de l'ordonnance du 21 Avril 1944 auront lieu selon la procédure prévue par la loi du 5 Avril 1884 pour les élections du Conseil Municipal et selon celle prévue par la loi du 10 Aout 1871 pour les élections du Conseil Général.

Cependant la convocation du Collège électoral pour procéder aux élections du Conseil Général se fait, en vertu des dispositions de l'article 16 susmentionné par le Préfet et non par décret du pouvoir exécutif tel que la prévoit l'article 12 de la loi du 10 Aout 1871.

Les cas d'incapacité et d'inéligibilité en vigueur pour les hommes s'appliquent de ~~au~~ même aux femmes.

Aux causes d'inéligibilité prévues pour les élections au Conseil Général par les articles 7, 8, 9. et 10 de la loi du 10 Aout 1871, pour les élections au Conseil Municipal par les Articles 32 et suivants de la loi du 5 Avril 1884, s'ajoutent celles prévues par l'article 18 de l'ordonnance du 21 Avril 1944, paragraphes a) à d).

Il est rappelé que lorsque les causes d'incapacité, d'inéligibilité ou d'incomptabilité existent avant l'élection; elles sont appréciées par le juge de l'élection, c'est-à-dire par le Conseil de Préfecture pour les élections départementales et communales.

Si au contraire, elles surviennent après l'élection elles donnent lieu à une déclaration de démission d'office, par le Préfet, pour les Conseillers Municipaux (articles 36 de la Loi du 5 avril 1884) par le Conseil Général pour les Conseillers Généraux (article 18 de la Loi du 10 Août 1871).

Pour les élections municipales, le sectionnement électoral ayant existé lors des élections précédentes devra être maintenu, s'il est impossible de procéder au préalable aux formalités prescrites par l'article 12 de la Loi du 5 avril 1884.

IV. - Comités Départementaux de Libération.

La collaboration intime des Préfets et des Comités départementaux de la libération est la condition essentielle du succès de l'adaptation politique recherchée. Si un conflit apparaît, le Préfet en appellera donc au Commissaire Régional de la République qui en saisira; au besoin, le Commissaire à l'Intérieur. Celui-ci règlera le litige en accord avec le Conseil National de la Résistance.

V. - Alsace et Lorraine.

Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, l'ordonnance du 21 avril 1944 sera appliquée dans son intégralité.

Il y a cependant lieu de considérer, pour cette application, d'une part que la législation municipale et départementale, n'a, depuis le 16 juin 1940 pas été modifiée par le Gouvernement de fait dit "Etat Français" mais les autorités Allemandes qui ont pris possession du Pays et que, d'autre part, par suite de l'annexion des départements alsaciens et lorrains par l'Allemagne, la population a été forcée d'avoir des relations avec les Autorités allemandes différentes de celles de la population du reste de la France et qu'il est dès lors nécessaire d'apprécier les cas de déchéance de l'article 18 de l'ordonnance en tenant compte de ce fait.

Il est, en outre, à noter que, si les élections, révocation et suspension des Conseils Municipaux sont régies par la Loi du 5 avril 1884, le fonctionnement des municipalités reste soumis aux dispositions de la loi municipale locale et qu'il y a lieu d'en faire application aux lieux et places des dispositions correspondantes de la loi du 5 avril 1884.

L'élection et le fonctionnement des Conseils Généraux est, par contre, entièrement régi par la Loi du 10 août 1871 et les textes qui l'ont complétée.
