

Quand la Cour des comptes siégeait à Saumur

La « drôle de guerre » - Septembre 1939-mai 1940

Comme d'autres administrations centrales et hautes juridictions, la Cour des comptes a été éloignée de Paris et de la menace allemande pendant la « drôle de guerre ». Cette expression, on le sait, couvre les mois qui séparent :

- l'attaque allemande sur la Pologne (1^{er} septembre 1939) et la mobilisation générale en France du même jour, suivie de la déclaration de guerre à l'Allemagne par la Grande-Bretagne et la France, alliées de la Pologne, le 3 septembre¹

- et l'invasion par l'armée allemande des Pays-Bas et de la Belgique le 10 mai 1940 et son entrée sur le territoire français dans les Ardennes dès le 12 mai.

C'est cet épisode peu connu de l'histoire de la Cour des comptes qui est traité ici.

L'expression des livres d'histoire se justifie, avec ou sans guillemets. En effet, après une offensive française limitée et vite arrêtée dans la Sarre, il ne s'est plus rien passé avant l'opération franco-britannique à Narvik en avril 1940 lorsque l'Allemagne envahit la Norvège. Les sujets en France au cours de ces mois sont la défense passive, la distribution à la population de masques à gaz, l'aménagement d'abris anti-aériens, la construction de tranchées dans les jardins, les sirènes d'alerte, mais il n'y a ni combats ni bombardements. Malgré ce calme qui n'est de toutes façons pas considéré comme durable, de nombreuses administrations et juridictions sont dès septembre 1939 éloignées de la capitale en direction du sud-ouest - le Val de Loire - en application de plans établis depuis des mois et que l'absence de combats ne conduit pas à différer. Un repli plus lointain (comme le fera le Gouvernement qui quittera en juin 1940 Tours pour Bordeaux) n'est pas envisagé.

Le plan de repli vers le Val de Loire

La doctrine militaire est défensive, avec une confiance qui se veut totale dans la protection de la ligne Maginot mais, si curieux que cela paraisse aujourd'hui, la doctrine des ministères est différente pour ne pas dire contraire. Elle se fonde sur le risque pour la capitale d'être occupée et prévoit le « repliement » (c'est le terme employé) des administrations centrales vers la Loire. Des plans sont élaborés dès 1936. A une époque où la Cour des comptes était gérée par le Ministère des Finances, le Premier président Maurice Chotard est interrogé par les Finances sur la façon dont la Cour pourrait fonctionner dans un tel contexte et son successeur Pierre Guinand répond le 17 octobre 1936 en expliquant comment la Cour pourrait être réduite à deux chambres (elle en a trois à l'époque) du fait des mobilisations prévisibles affectant les effectifs, comment les contrôles pourraient être allégés et concentrés sur les dépenses et les recettes de l'Etat, les collectivités locales passant au second plan, comment certains magistrats non mobilisés pourraient être mis à la disposition du gouvernement non sans évoquer l'éventualité que des personnels mobilisés soient affectés à la Cour. Les plans d'éloignement ou de repliement se précisent en 1937 et 1938. A la Cour, une note du 12 juillet 1939 destinée aux magistrats et aux chefs de service détaille un plan de repli avec des listes de ce qui doit être évacué et des précisions sur les conditions du transport des magistrats et des agents. Tout y est expliqué ou presque, y compris le transport des bicyclettes. Fait important et jamais vu dans l'histoire de la Cour : le plan de repli inclut les familles (transport, logement, nourriture). Il va de soi qu'élaborer

¹ L'invasion de la Pologne à l'est le 17 septembre par l'U.R.S.S. signataire du pacte germano-soviétique du 23 août 1939 ne provoque pas les mêmes réactions.

de tels plans est une gageure, car bien des familles vont chercher à trouver des solutions par elles-mêmes. La destination du repli est encore secrète à cette date, ce qui rend le plan plus difficile à bâtir, car les implantations sont très différentes selon les villes d'accueil. On suppose que ce sera une ville du Maine-et-Loire ; le préfet a déjà eu l'occasion de dire devant le conseil général que ce n'était un secret pour personne que le Maine-et-Loire était la destination de plusieurs administrations centrales.

La Cour finit par apprendre qu'elle ira à Saumur dans des locaux réquisitionnés pour elle par les services des Finances (il n'a jamais été question du château de Saumur). L'Histoire montrera que le choix d'une ville située juste sur la Loire et abritant une célèbre école militaire n'était pas le meilleur en cas de conflit ; mais personne ne prévoyait la guerre-éclair de mai-juin 1940, l'exode des populations se bousculant sur les trop rares ponts de la Loire intacts afin de gagner le sud du territoire et enfin la résistance des cadets de Saumur dans les tout derniers jours.

Le repli à Saumur : le train de 3^h41

A l'été 1939, le plan de repliement de la Cour des comptes est prêt. Il est réglé sur la mobilisation. On l'a dit, celle-ci a lieu le 1^{er} septembre. Le 4^{ème} jour après la mobilisation, un train spécial emmène les magistrats, les agents et les familles à Saumur. Le train part à 3h41, heure inhabituelle qui a dû marquer les esprits, et l'arrivée est prévue à 22h50. Le matériel et les documents (registres, liasses de pièces comptables en cours de contrôle) sont expédiés pour partie le 8 septembre et pour partie le 11. Alors que la population s'attendait à des bombardements imminents après le déclenchement de la guerre, aucune menace militaire ne pèse sur Paris.

Le repliement est conçu de la manière suivante :

- La Cour des comptes est transférée à Saumur pour y travailler, non pour être seulement à l'écart des combats ; elle doit donc être en état de fonctionner
- Son effectif est fortement réduit par la mobilisation et elle doit s'y adapter
- Un échelon est maintenu à Paris, avec le Premier président Emile Labeyrie, le Procureur général André Godin et le secrétaire général Georges Suard soit, au départ, en comptant le personnel de service, dix à douze personnes.

La mobilisation touche la moitié des 140 magistrats, à quelques unités près. Le 29 novembre 1939, après quelques retours à la vie civile, le nombre exact est de 66 mobilisés : 17 auditeurs, 33 référendaires de 2^{ème} classe, 14 référendaires de 1^{ère} classe et deux conseillers-maîtres. Les plus jeunes servent majoritairement dans l'infanterie ou d'autres armes, la plupart comme officiers ; les plus âgés sont presque tous dans l'intendance. On ne compte plus que quelques payeurs aux armées à la différence de la guerre 14-18 où la paierie aux armées était l'affectation dominante des magistrats aussi bien que des agents de la Cour.

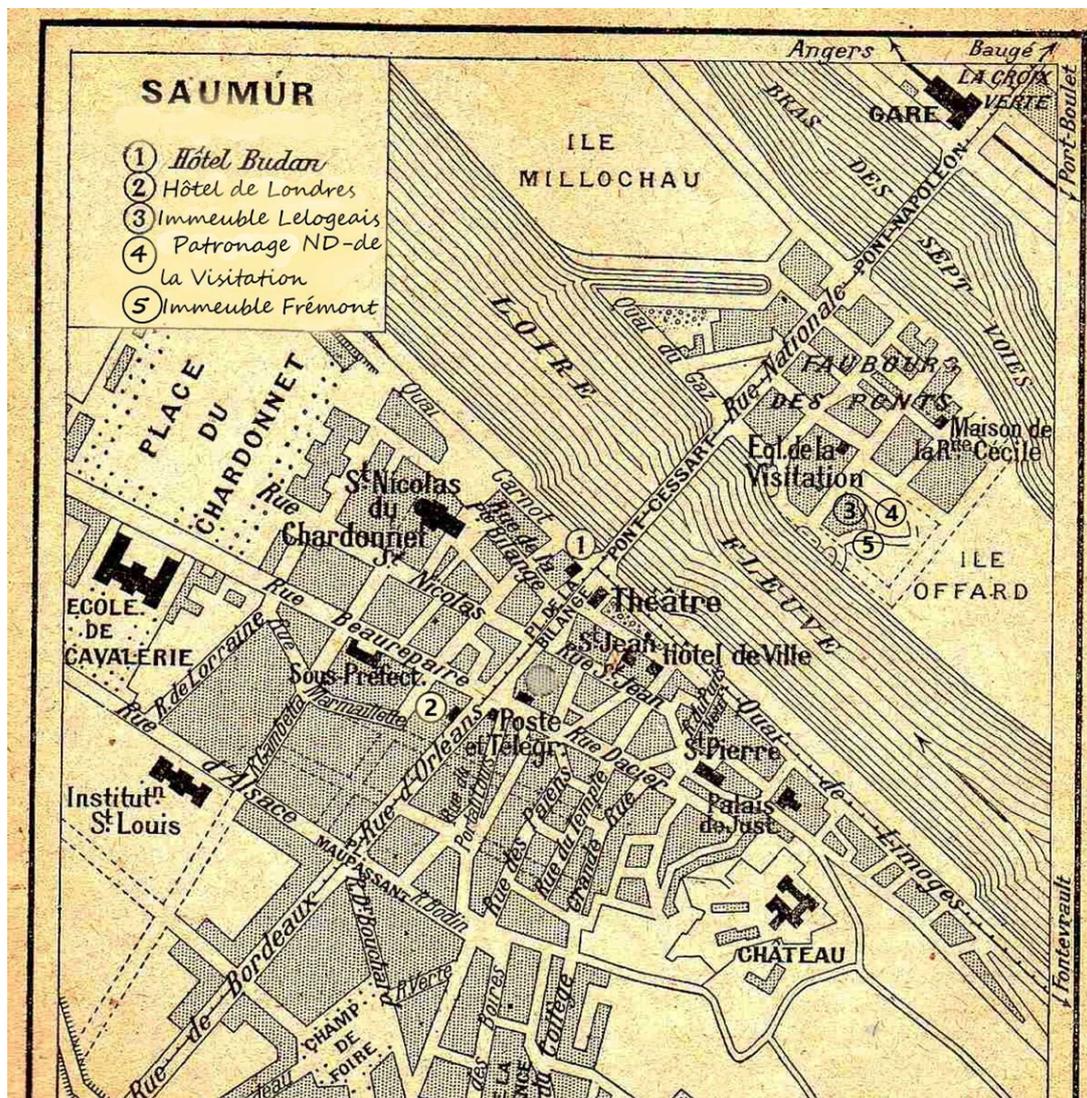
Grade	Présents à Saumur	Mobilisés
Présidents de chambre	3 (dont 1 à Angers)	Aucun
Conseillers maîtres	14	2
Conseillers référendaires de 1^{ère} classe	24	14
Conseillers référendaires de 2^{ème} classe	9	33
Auditeurs	3	17

La réduction des effectifs, pour des raisons d'âge, touche essentiellement les magistrats qui font des contrôles : conseillers référendaires de 2^{ème} et de 1^{ère} classe et auditeurs. A l'époque et depuis la

création de la Cour des comptes en 1807, les conseillers-maîtres (le grade supérieur) délibèrent sur les rapports, mais n'en font pas eux-mêmes. L'impact de la mobilisation sur les contrôles est donc important, ce qui était prévu.

Organisation et improvisation à Saumur

A Saumur, les implantations principales sont deux hôtels : l'hôtel Budan, sur le quai de la Loire à l'extrémité du pont Cessart (réquisitions pour 40 personnes) ; l'hôtel de Londres, le plus grand de la ville, sur la même rue dans l'axe du pont (réquisitions pour 74 personnes). D'autres personnes sont logées chez l'habitant. A ces logements s'ajoutent, sur l'île desservie par le pont Cessart, trois bâtiments ou locaux situés à proximité de l'église de la Visitation – dont le patronage paroissial et sa petite salle de théâtre - et utilisés comme salles de stockage ou de travail.



Les implantations de la Cour des comptes à Saumur

L'organisation du repliement se voudrait militaire. Un télégramme officiel du 4 septembre du secrétaire général est révélateur de l'état d'esprit du Premier président Emile Labeyrie, connu pour son souci des réformes administratives² mais aussi pour son caractère autoritaire.

« Premier président vous prie vous inspirer principes suivants – stop – 1° Installer dans les deux hôtels locaux de travail et logements de tous ceux qui devront vivre en commun c'est-à-dire avec minimum de famille – stop – On organisera popote avec rares domestiques accompagnant – stop – 2° Loger à l'extérieur magistrats et agents à famille plus nombreuse qui pourront vivre isolément – stop – (...) Impossible vous dire exactement nombre de personnes accompagnant car beaucoup ont modifié leurs prévisions toutefois le train amènera 115 personnes (...) – stop – Inadmissible loger gratuitement personnes autres que femmes et enfants d'une part ou proches membres famille habitant habituellement sous même toit et incapables se suffire à eux-mêmes d'autre part ».

Il n'est pas possible de séparer logements et lieux de travail et une lettre du même datée de la veille l'exprime clairement. *« En ce qui concerne l'installation, voici les directives :*

-les célibataires travailleront dans leur chambre. Les autres en salle commune à prévoir.

Si possible, retenir pour le Premier président une chambre avec salle de bains attenante à un cabinet de travail, le tout à l'étage et à proximité des salles ou cabinets principaux de travail, le personnel administratif devant être bien entendu installé à proximité des chefs ».



Saumur, l'hôtel Budan et le pont Cessart

² Voir la bibliographie.



L'hôtel Budan



L'hôtel de Londres

Le Premier président Labeyrie va disposer rapidement de beaucoup mieux qu'une chambre d'hôtel, une implantation dans un petit château des environs, celui de Marson. Si les archives sont exactes, il n'a en fait séjourné ni à l'hôtel Budan, ni dans ce château. Il reste à Paris, proche du Gouvernement, car « les plus vastes projets le hantaient », sans doute l'espoir d'un poste ministériel.

Les instructions données par le secrétariat général dans la même lettre du 3 septembre sont parfois réalistes mais pas toujours : organiser une popote économique « mais dans des conditions de régularité et de correction indiscutables » ; « nécessité de prévoir de vastes locaux pour nos archives ». Deux jours après, il est précisé que ces « très vastes locaux » (qui ne seront jamais trouvés) devront être scindés en trois pour 1) les justifications à utiliser 2) les justifications à réserver au moins provisoirement 3) les justifications déjà utilisées.

Effectivement, Saumur est organisé de façon à permettre de mener des contrôles, ce qui suppose d'avoir les liasses de pièces comptables à vérifier et de délibérer sur les rapports qui en résultent, mais avec une pyramide des grades déséquilibrée : trop peu de rapporteurs, trop de conseillers-maîtres, au point que Labeyrie écrit qu'il ne verrait aucun inconvénient à ce que des magistrats (il pense à des conseillers-maîtres) apportent leur concours temporaire aux autorités civiles, idée qui n'aura pas de suite. Les arrêts rendus et les référés décidés par la « chambre de Saumur » sont notifiés par le greffe. Le nombre de chambres de la Cour, qui était de quatre depuis 1936, est réduit à une. L'idée de faire faire des contrôles et donc des rapports par les conseillers-maîtres est évoquée, mais elle ne sera retenue qu'en 1940, après le retour définitif à Paris. La difficulté est que nombre de conseillers-maîtres sont issus du « tour extérieur » et, n'ayant jamais été dans les grades inférieurs de la Cour, ne connaissent pas la façon de contrôler.

L'échelon parisien ne contrôle pas et ne délibère pas. Sa fonction est politique et non juridictionnelle : la liaison avec le Gouvernement. Acte important dans ce domaine, le rapport annuel de la Cour n'est pourtant pas concerné : délibéré en juillet 1939, il est remis au Président de la République par le Premier président Labeyrie en mai 1940, juste après le retour de Saumur. Les circonstances font que ce rapport ne sera jamais publié³.

Labeyrie reste fidèle à lui-même et à ses idées personnelles. Le 14 septembre 1939, alors que les problèmes matériels dominent tous les esprits, Labeyrie envoie au ministre des Finances un courrier qui expose d'importantes réformes administratives, réclamant pour la Cour tous les contrôles financiers dans des termes peu mesurés comme il en est coutumier. Cette lettre n'aura pas de suites.

La nomination d'un « faisant fonction de Premier président à Saumur »

D'une façon surprenante mais qui se comprend puisqu'il ne veut pas quitter Paris, Emile Labeyrie désigne un président de chambre pour « faire fonction de Premier président » à Saumur. Les textes prévoient certes qu'en cas d'absence ou d'empêchement du Premier président, ses fonctions sont remplies par le président de chambre le plus ancien. Or, pendant les mois de la drôle de guerre, le Premier président Labeyrie n'est ni absent ni empêché ; en outre, c'est le plus jeune des quatre présidents de chambre qu'il désigne, Edouard Le Conte, nommé en avril 1939 à la présidence de la Troisième chambre. Pourquoi ce choix ? Probablement parce que ce président de chambre connaît très bien la Cour où il est entré en 1902 par la voie du concours de l'auditorat ; surtout parce qu'il a été en 1933-34 sous l'autorité directe de Labeyrie quand il était avocat général et que celui-ci était Procureur général. Il y a entre ces deux hommes fort différents une estime réciproque et Le Conte est capable, en y mettant les formes, de tenir tête à Labeyrie, ce que celui-ci admet et respecte. Edouard Le Conte a eu des scrupules à accepter vis-à-vis des autres présidents de chambre (Albert Amet, Louis de Fouchier et Pierre Brin), mais il l'a fait.

Même si Emile Labeyrie multipliait les courriers pour donner de Paris des consignes aux rapporteurs aussi bien qu'aux services de la Cour à Saumur, le « faisant fonction » avait son utilité tant les problèmes étaient variés et fréquents, qu'il s'agisse du logement des uns et des autres, de la manutention des liasses, de la recherche de nouveaux locaux de stockage, voire de questions de procédure dans les contrôles. Dans un cadre qui paraît clair, avec une organisation qui se veut efficace, la vie quotidienne est faite d'improvisation et la débrouillardise doit se concilier avec l'application des règles ; ainsi, comment assurer les vérifications de comptabilité administrative et appliquer les réformes importantes introduites dans ce domaine depuis 1936 ? Si Edouard Le Conte, un jour de découragement d'octobre 1939, en vient à écrire « je me demande à quoi je sers », l'institution réussit à fonctionner et il y est pour beaucoup. Auprès de lui, Le Conte a un « faisant fonction » de secrétaire général, Albert Vaudoyer, correspondant de Suard, le secrétaire général de la Cour resté à Paris. Le ministère public à Saumur est exercé par Maurice Lesage, avocat général, dont le chef, le Procureur général Godin, est à Paris.

³ Un exemplaire est à la bibliothèque de la Cour des comptes et doit être mis en ligne sur le site Gallica.

A PARIS



Emile
Labeyrie,
Premier
président

A SAUMUR



Edouard Le
Conte,
faisant
fonction de
Premier
président



André Godin,
Procureur
général



Maurice
Lesage, avocat
général

Outre la Chambre de Saumur, la création surprenante d'une Chambre à Paris

Quelques semaines après le repliement, une initiative plus surprenante encore est prise par le Premier président Labeyrie. Malgré ses ambitions qui le retiennent à Paris, il a du mal à accepter que la Cour fonctionne loin de lui et sans lui. Il constate aussi que certains magistrats trouvent des prétextes pour venir en mission de Saumur à Paris au point d'ailleurs de susciter une réaction de Saumur : « nous en arriverons bientôt à ne plus pouvoir étaler. De grâce, que l'on ne diminue pas le nombre déjà trop restreint de magistrats utiles » lui est-il écrit après une mission jugée abusive de l'auditeur Henri de Forbin qui est à l'origine d'un véritable incident interne à la juridiction. L'idée vient rapidement à Labeyrie, voyant ainsi quelques magistrats travailler épisodiquement à Paris, de constituer une chambre avec les magistrats de passage (arrêté du 9 novembre 1939) et de la faire délibérer. C'est juridiquement osé, mais la guerre permet bien des innovations.

A partir de cette date, deux chambres coexistent donc, l'une à Saumur, l'autre à Paris. La Cour des comptes siège désormais à Saumur mais aussi à Paris. Les différents registres utilisés portent au crayon bleu les dates exactes des changements, fruits de ces improvisations juridiquement hasardeuses.

Une vie inhabituellement grégaire des membres et des agents de la Cour

Les archives de cette époque sont riches des mille difficultés que rencontre le travail à Saumur et que provoque la coexistence de deux chambres éloignées. Qu'il s'agisse du chauffage des locaux, plus coûteux que prévu par des fonctionnaires qui avaient cru à la douceur du climat angevin, des dotations de charbon des magistrats et des agents, de l'expédition dans un sens ou dans l'autre des liasses nécessaires aux contrôles, des documents égarés, du recours à de la main d'œuvre militaire fournie par l'école de cavalerie pour déplacer des liasses d'un site à un autre, des méthodes de contrôle (allégé, mais pas trop), de l'attribution d'indemnités de repliement (refusées d'abord, acceptées ensuite), de la localisation jour après jour des magistrats logés hors des deux hôtels, c'est la vie d'une institution qui apparaît. Tout est compliqué. Ainsi, le courrier de la Cour des comptes est dans un premier temps considéré comme un courrier des Finances et arrive donc à Chinon où s'est repliée la direction du personnel et du matériel du ministère ; il faut organiser un circuit régulier entre cette ville et Saumur en attendant de changer le dispositif. Des lacunes existent néanmoins dans les documents conservés : les courriers que certains magistrats mobilisés devaient envoyer au Premier président ou au Procureur général ne nous sont pas parvenus, considérés vraisemblablement comme des archives privées. La vie des individus et des familles reste dans l'ombre, sauf dans le cas d'Edouard Le Conte qui a laissé des souvenirs désormais publiés.

Labeyrie, facilement impatient, trouve dès la fin décembre 1939 que l'exil à Saumur – il y fait une visite de temps à autre de même que le Procureur général – a peut-être assez duré et il n'est pas le seul. D'autres administrations ont la même attitude et, au sein de la Cour, la vie dans une chambre d'hôtel avec pour voisins de couloir les collègues, avec lesquels il faut partager la salle de bains de l'étage et des repas à la popote, est pesante. Les magistrats et agents avec familles, logés en général à l'extérieur des deux hôtels, ont un sentiment différent. Leur autonomie est plus grande et les enfants sont scolarisés à Saumur. Toujours est-il qu'une circulaire du Président du Conseil du 30 décembre 1939 évoque en termes flous un retour au moins partiel à Paris et Labeyrie, dès qu'il en a connaissance, répond le 11 janvier en décrivant les inconvénients de Saumur. L'accord des Finances est rapidement donné mais le retour ne se fera pas tout de suite. C'est seulement dans les premiers jours d'avril 1940 que le séjour à Saumur prend fin.

Une activité de contrôle importante

Dans les conditions qui ont été décrites, la Cour des comptes aurait pu n'avoir qu'un simulacre d'existence. Or, ce n'est pas le cas et il faut saluer rétrospectivement les efforts faits pour mener à leur terme des procédures de contrôle qui, même accélérées, comportent de nombreuses étapes. « On y travaillait beaucoup » écrit Edouard Le Conte en parlant de Saumur. La tâche est lourde quand il est, par exemple, demandé aux rapporteurs chargés d'un contrôle de correspondre avec le magistrat chargé du contrôle des exercices comptables précédents et que celui-ci se trouve mobilisé ; ou encore quand il leur est recommandé de se montrer raisonnable et de ne pas réclamer la livraison de trop de liasses de pièces comptables pour faire un contrôle.

La Chambre de Saumur examine ses premiers rapports le 23 septembre 1939 et 26 autres séances ont lieu jusqu'à la fin de l'année ; 299 arrêts sont rendus et notifiés. Au premier trimestre 1940, le nombre de séances est le même (27) et 442 arrêts sont rendus. Il s'y ajoute de nombreux référés (communications de nature administrative à la différence des arrêts). Contrairement à une idée évoquée en 1936, quand la notion de repliement de la Cour des comptes commençait à être étudiée, les rapports examinés portent aussi bien sur les services de l'Etat (comptabilités dite administratives), comme des marchés d'armement, que sur les comptes de collectivités locales ; les gestions de fait (procédures contentieuses) ne sont pas oubliées.

Le bilan de la Chambre de Paris est plus modeste, ce qui est normal compte tenu de son organisation : 14 séances entre le 9 novembre 1939 et le 20 mars 1940.

On a peu de renseignements sur la préparation du rapport annuel qui aurait dû être prêt pour un délibéré vers juillet 1940. La question ne se posera plus puisque Vichy le supprimera.

La Cour des comptes confrontée à l'affaire Stavisky en février 1940

Escroc célèbre tué dans des conditions suspectes le 8 janvier 1934, Stavisky, alias « Monsieur Alexandre », avait auparavant pratiqué de nombreuses fraudes sans jamais être condamné, la rumeur lui prêtant de multiples relations dans les milieux politiques, judiciaires et administratifs, rumeur qui sera une des causes des émeutes du 6 février 1934. Qu'il ait été incarné par Jean-Paul Belmondo au cinéma⁴ ne doit pas masquer la réalité : c'était un séducteur mais avant tout un escroc insatiable.

Sa dernière escroquerie utilisait le Crédit municipal de Bayonne dont il avait suscité la création en avril 1931 avec la complicité du député-maire de Bayonne, Garat. Il avait déjà expérimenté à Orléans toutes les possibilités offertes par un tel établissement public, couramment appelé mont-de-piété, qui, en émettant des bons auprès du public, emprunte des fonds qu'il emploie à faire des prêts sur gages (pour parfaire l'escroquerie, les diamants mis en gage peuvent être vrais lors de l'expertise avant d'être remplacés par des faux).

L'affaire dite des « bons de Bayonne » éclate avec l'arrestation à l'initiative du sous-préfet du directeur-comptable du Crédit municipal de Bayonne, Gustave Tissier, le 23 décembre 1933. Le contrôle des comptes pourrait être fait par les services du Trésor vu la taille de l'établissement public. Mais comme elle en a le droit, la Cour se déclare compétente par un arrêt rendu dès le 8 mars 1934. Tissier étant incarcéré, le Procureur général demande la nomination d'un commis d'office pour dresser les comptes qu'il n'a pas eu le temps d'établir. La charge est confiée au receveur municipal de Bayonne et des comptes sont produits pour les quatre exercices mais après un long délai, car la justice pénale a saisi toutes les pièces comptables et le commis d'office doit attendre qu'elle les restitue. En 1938, la Cour est enfin en mesure de juger les comptes et elle rend un arrêt provisoire (par application de la règle du double arrêt : injonction au comptable d'abord et ensuite, s'il n'y satisfait pas, débet) le 12 juillet 1938 sur les comptes 1931 à 1934.

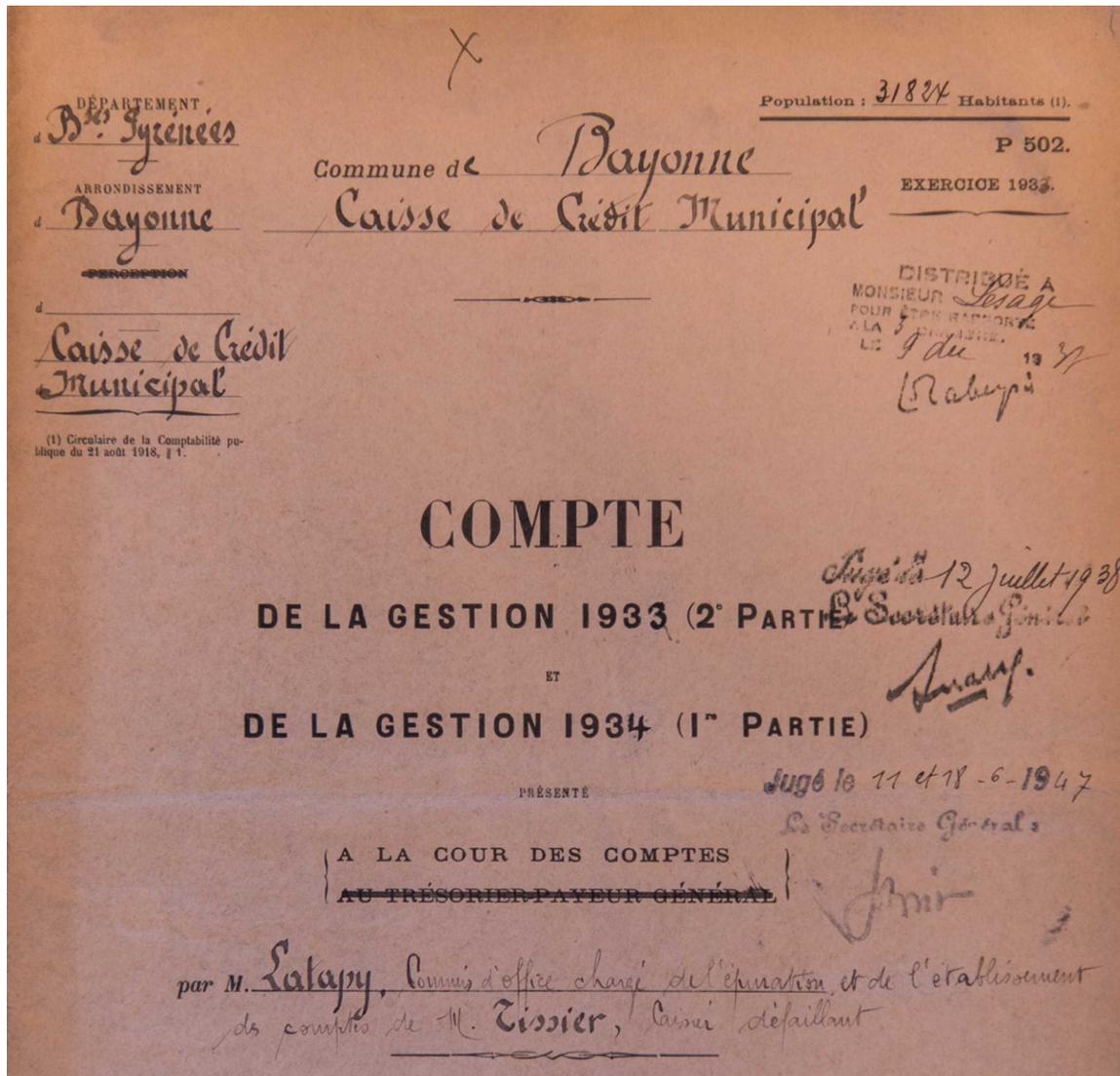
La tâche du commis d'office et ensuite celle du juge des comptes sont très complexes. L'escroquerie consiste en effet à émettre de faux bons à côté de vrais. Deux bons, l'un vrai, l'autre faux peuvent porter le même numéro ; un bon de 1000 francs peut être inscrit dans des pièces comptables pour 100 francs. Les bons ne correspondent pas forcément aux souches du carnet utilisé et d'ailleurs on découvre aussi un carnet à souche « hors comptabilité ». Autrement dit, Tissier, le complice de Stavisky, a fait des opérations comptables qui sont vraies, d'autres qui sont fausses et celles-ci peuvent être soit décrites dans les comptes, soit complètement hors comptabilité.

Les détournements ont été estimés à 80 millions de francs inscrits dans les comptes et 200 millions hors comptabilité. Le commis d'office, confronté à une situation ardue, a scindé les opérations fausses inscrites dans les comptes en « opérations frauduleuses » et « opérations fictives », ce qui n'inclut pas les opérations hors comptabilité. La Cour est confrontée à la même difficulté : quels montants doivent-ils figurer dans les comptes ? Dans ces montants, lesquels doit-elle rejeter comme irréguliers et mettre à la charge de Tissier par un débet ?

Le débat avait d'abord abouti dans l'arrêt du 12 juillet 1938 à une injonction qui excluait toutes les opérations fictives. A l'étape suivante, la Cour aurait pu se contenter de constater que Tissier n'avait

⁴ Stavisky, film d'Alain Resnais (1974).

pas satisfait à l'injonction et prononcer un débet du même montant (un peu plus de 13 millions de francs). L'arrêt du 28 février 1940 rendu par la Chambre de Saumur est plus complexe. La Cour prononce certes un débet à partir de l'injonction de 1938, mais elle formule une nouvelle injonction à Tissier, élargissant la responsabilité qu'elle lui impute à d'autres opérations qu'elle considère comme irrégulières. Cette nouvelle injonction débouchera sur un débet de plus de 150 millions de francs dans un arrêt du 13 mai 1941.



Compte établi par le commis d'office désigné pour remplacer le comptable du Crédit municipal de Bayonne, emprisonné

Des débats juridiques complexes

Le débat n'est pas serein. Le ministère des Finances craint que sa responsabilité, en tant que tutelle financière des Crédits municipaux, soit mise en cause. Pour se défendre, argumenter et faire connaître son point de vue, il embauche un magistrat de la Cour qui vient de prendre sa retraite en mai 1934,

Alfred Chervet, polytechnicien⁵. Celui-ci développe et affine avec passion une thèse favorable aux intérêts des Finances et qui est à l'opposé de celle qui prévaut à la Cour. Il est extrêmement actif et rencontre des journalistes. Le grand public, et notamment l'association des porteurs de « vrais » bons du Crédit municipal (les porteurs honnêtes), qui a intenté une action contre les Finances, peine à comprendre les thèses en présence. Comme la Cour n'a pas pour habitude de s'exprimer et que Chervet met en avant son titre de conseiller à la Cour des comptes, sans insister sur le fait qu'il est honoraire, on en vient à penser qu'il représente la rue Cambon. Même s'il utilise un vocabulaire abscons, sa voix porte. En termes simples, selon lui, un Crédit municipal, de par sa nature d'établissement public, ne peut avoir dans ses écritures comptables d'opérations dolosives. Toutes les opérations frauduleuses doivent donc être écartées des comptes, pas seulement celles qui sont dès l'origine hors des livres comptables. Ses arguments ont influencé le commis d'office dans la confection des comptes.

Au sein de la Cour, le débat est vif également en raison de la complexité du sujet et de l'absence d'une jurisprudence immédiatement applicable au sort d'opérations frauduleuses inscrites dans un compte public. L'affaire a à cette date pour rapporteur le conseiller référendaire d'Estresse de Lanzac, mobilisé mais qui a obtenu une permission pour l'occasion. Elle est examinée le 28 février 1940, ce qui donne sa date à l'arrêt, mais celui-ci n'est pas rédigé sur le champ. Les discussions entre conseillers-maitres se poursuivent après la séance de délibéré, ce qui n'est déjà pas conforme aux règles. Un courrier de Vaudoyer daté du 1^{er} avril révèle que la rédaction de l'arrêt bute encore sur des difficultés. Autrement dit, la décision prise n'est pas claire. Vaudoyer avoue que l'injonction à rédiger n'a été prononcée que postérieurement à la séance du 28 février, autre anomalie. Le secret du délibéré l'empêche d'être plus explicite dans son courrier à Suard mais, comme le retour à Paris est imminent, il ajoute « je vous en parlerai vendredi prochain, dès ma première venue à la Cour ». Bref, on s'éloigne sérieusement des règles de la procédure juridictionnelle.

Bref, la complexité de l'affaire ne se dissipe pas. La position juridique de la Cour préparée en 1940 (injonction) puis adoptée en 1941⁶ (débet) sera en grande partie cassée par le Conseil d'Etat en 1946 qui réduira fortement le montant du débet (il ne statue que sur les dispositions définitives des arrêts attaqués, donc sur un débet mais pas sur une injonction). Saumur aura connu une étape importante de ce dossier, mais n'aura pas apporté la solution juridique susceptible d'être admise par le juge de cassation. La position de la Cour était loin d'être un modèle de raisonnement juridique, il est vrai, mais la décision du Conseil d'Etat n'est pas non plus un modèle de clarté. Juger un compte faux restera pour la Cour des comptes un exercice périlleux.

Un groupe social mal vu des Saumurois ?

Si la vie à l'hôtel est pesante et l'installation des services de la Cour inconfortable, l'institution entretient des contacts avec la ville de Saumur. Lorsque le ministre des Finances, Paul Reynaud, vient rendre visite à la Cour, un vin d'honneur est organisé à la mairie. Par ailleurs, Edouard Le Conte avait connu le directeur de l'école de cavalerie, le colonel Michon, pendant la Grande Guerre dans la 16^{ème} division d'infanterie où il était payeur aux armées et, à l'image des rapports entre leurs chefs, les relations entre la Cour et l'Ecole sont cordiales. L'Ecole rend quelques services pour des transports de documents avec ses camions et ses soldats tout au long des mois passés à Saumur.

⁵ Voir Philippe Bertran *La Cour des comptes et les polytechniciens* – conférence du Comité d'histoire de la Cour des comptes. Texte en ligne sur le site de la Cour des comptes.

⁶ Une note manuscrite d'Edouard Le Conte de 1941 l'expose en détail. Elle est reproduite dans le livre cité dans la bibliographie, p. 96 à 99.

Il n'en reste pas moins qu'à lire certains historiens saumurois, la population a mal accepté les « gens des Finances » qui se sont installés dans leur ville en septembre 1939. On en vient à croire que ce sont deux mondes distincts, ce qui surprend. Sans doute la pratique des réquisitions y est-elle pour beaucoup. La réglementation est respectée mais les détenteurs de bons de réquisition, bailleurs forcés, trouvent que les autorités ont eu la main lourde dans la détermination des surfaces nécessaires. Ils mettront longtemps à connaître le tarif de toutes les formes de réquisition, à savoir qui paiera (autorités civiles ou autorité militaire) et se doutent qu'il leur faudra du temps pour être dédommagés. Même la présence d'enfants de ces fonctionnaires (la Cour des comptes ne semble pas identifiée en tant que telle) dans les écoles est présentée comme une charge. Et pourtant, Saumur n'a pas tout vu encore ; les effectifs des « repliés » installés en septembre 1939 n'ont rien à voir avec le flot des réfugiés qui arrivera en juin 1940.

Un retour inopportun de la Cour à Paris en avril et mai 1940

Les Finances ont donné le 24 janvier 1940 leur accord au retour de la Cour à Paris mais le déménagement se fait plus tard. Des wagons partent de Saumur les 2, 3 et 4 avril et le transfert est terminé le lendemain. Pour prendre le cas d'Edouard Le Conte, qui cesse alors ses fonctions de « faisant fonction » de Premier président à Saumur, il a séjourné à l'hôtel Budan près de sept mois, du 12 septembre au 5 avril (ce qui n'exclut pas quelques déplacements professionnels à Paris et familiaux). Grâce à ses Souvenirs, on connaît son opinion : le retour en avril est pour le moins inopportun et beaucoup pensent comme lui qu'une offensive allemande est de plus en plus probable avec l'arrivée des beaux jours. Mais c'est la guerre et, à ses collègues qui s'étonnent de la décision de rentrer à Paris, il rappelle qu'« à la guerre, on obéit ».

La Cour reprend ses activités au Palais Cambon avec en principe ses quatre chambres, mais les effectifs de rapporteurs sont toujours aussi maigres, les magistrats mobilisés étant dans leurs unités. Ce répit ne dure pas plus de cinq semaines. Dès le 10 mai 1940 et le déclenchement de la guerre éclair, sans attendre de savoir comment les troupes allemandes avancent, la Cour se pose la question d'un nouveau repliement. Où aller ? A Saumur, les locaux ont été libérés et les clés rendues. La première réponse est que la Cour ne peut y retourner. D'autres lieux sont évoqués. Parmi eux, la petite ville de Romagnat, près de Clermont-Ferrand, qui compte plusieurs châteaux. Le Premier président Labeyrie refuse. Il a envoyé des agents sur place et le bâtiment envisagé, écrit-il, ne compte qu'un hall et une salle à manger au rez-de-chaussée, quatre chambres au 1^{er} étage et quelques mansardes.

Un nouveau repli à Saumur en juin 1940 en plein exode de la population

Après d'inévitables tergiversations, Saumur est de nouveau retenu, les réquisitions de locaux faites par les Finances se révélant toujours valables. Un plan de repli est élaboré en hâte. Les implantations principales seront de nouveau l'hôtel Budan et l'hôtel de Londres et le plan prévoit d'évacuer 333 personnes : 68 magistrats, dont le Premier président et le Procureur général, 28 fonctionnaires, 38 « gardiens de bureau » auxquels est ajouté un nombre visiblement très approximatif et qui contredit la précision du total : 200 membres des familles. Labeyrie retarde le repli jusqu'au dernier moment ; il a toujours en tête les missions qui peuvent être confiées par un ministre à tel ou tel membre de la Cour. Il ne gagne Saumur que le 11 juin (les Allemands seront dans Paris le 14). Autant le premier repli était prématuré, autant le second est trop tardif.

A cette date, c'est moins un repli qu'une forme administrative de l'exode qui pousse des millions de Français et de Belges sur les routes, créant un désordre de grande ampleur notamment près des ponts de la Loire. Certes, des documents administratifs ont été emportés, les précieux et multiples registres sont dans les caisses mais il n'y aura pas de contrôles ni de séances de délibéré lors du bref séjour de la Cour. Ce 2^{ème} séjour n'est pas comparable au premier. La Cour ne siège plus à Saumur, elle y est

réfugiée pour une période qui se révélera brève. Combien de magistrats et d'agents sont-ils dans la ville ? Il est vraisemblable qu'ils sont beaucoup moins nombreux que le chiffre annoncé, car chaque famille cherche la destination qui lui convient le mieux pourvu qu'elle soit suffisamment loin de Paris, au sud ou à l'ouest, le tout dans un climat de panique. Les témoignages manquent sur l'épisode « Saumur n°2 » propre à la Cour des comptes.

La Cour à Saumur juste au moment des combats de juin 1940

Les circonstances de ce repli sont peu propices. La Cour s'est réfugiée dans une ville autour de laquelle on se bat. Une partie des habitants fuient vers le sud de la France, se joignant aux réfugiés qui traversent la ville. Edouard Le Conte le raconte : l'hôtel Budan se vidait ; un canon était en position de tir à l'entrée du pont Cessart, braqué vers le nord. Les patrons de l'hôtel « confient la maison » à Le Conte, qu'ils ont appris à connaître comme « chef » des dizaines de personnes qu'ils avaient hébergées pendant sept mois et ne sont pas étonnés de revoir. Ils lui donnent le droit de disposer des chambres mais en l'avertissant que des mitrailleuses sont installées sur le toit. L'hôtel Budan présente l'inconvénient, on l'a compris, d'être très exposé à l'entrée d'un pont tactiquement important. Ce n'est pas le meilleur endroit dans la ville pour être à l'abri.

Les Allemands sont tout près de la ville le 18 juin. Le colonel Michon, directeur de l'école de cavalerie, a reçu la responsabilité de défendre la zone autour de Saumur et il entend bien se battre à un moment où, pour beaucoup, civils mais aussi militaires, les combats vont très prochainement cesser. Il dispose de quelques centaines d'élèves aspirants de réserve (EAR) de la cavalerie et du train ainsi que de diverses troupes – et même de jeunes enfants de troupe - soit au total un peu plus de 2000 hommes. Les combats des 19, 20 et 21 juin sont restés célèbres de même que les « cadets » de Saumur, terme donné par les Allemands. Les troupes allemandes appartiennent à la 1^{ère} division de cavalerie. Ce n'est pas une division de Panzer mais elle a avancé vite.

Les Français font sauter une arche du pont Cessart ; les troupes allemandes franchissent néanmoins la Loire et leur artillerie bombarde sérieusement la ville. Après leur reddition avec les honneurs, les EAR sont libérés par leurs vainqueurs. Une controverse opposera ensuite Michon, qui voulait se battre pour l'honneur, au maire de Saumur.⁷

Il n'y a pas eu de blessés parmi le personnel de la juridiction lors des bombardements de la ville. Parmi les cadets de Saumur se trouvait Gabriel du Pontavice, qui entrera à la Cour des comptes par le concours de l'auditorat de 1944.

Le 22 juin l'armistice est signé. Les combats cessent. La Cour n'a plus de raison de rester à Saumur. Le Premier président et le Procureur général regagnent Paris le 28 et le 29 juin. L'histoire de la Cour à Saumur est terminée.

Le retour définitif à Paris en juillet 1940

Le retour ultime à Paris se fait dans un certain désordre, inévitable dans les semaines qui suivent l'armistice du 22 juin 1940 avec l'instauration d'une ligne de démarcation, l'installation des troupes allemandes d'occupation au nord de cette ligne et le sort des très nombreux prisonniers français. Les services de la Cour reviennent de Saumur entre le 28 juin et le 20 juillet d'après les registres. Les magistrats et le personnel, souvent éparpillés avec leurs familles à travers le territoire lors de l'exode, regagnent leur domicile parisien et reprennent leur travail.

⁷ <https://saumur-jadis.pagesperso-orange.fr/recit/ch45/r45d5combats.htm>, à côté de nombreuses publications sur ce sujet.

Les chambres reprennent leurs séances le 24 juillet 1940.

A la demande du Gouvernement de Vichy, les Allemands libèrent une dizaine de milliers de prisonniers pour que l'administration puisse fonctionner. C'est ainsi qu'au 1^{er} août, 47 magistrats de la Cour qui avaient été mobilisés peuvent reprendre leur activité. A la date du 13 septembre, le nombre de prisonniers est de 16 magistrats, 3 fonctionnaires et un agent. Dix d'entre eux ne regagneront la France qu'en 1945. La Cour des comptes reprend en quelques semaines une activité à peu près normale.

Le Premier président Labeyrie, quoique inamovible, est révoqué par Vichy en août au prétexte qu'il a occupé le poste de gouverneur de la Banque de France pendant un an sous le Front populaire. Il est remplacé par l'inspecteur général des finances Jean-Marie Drouineau qui fait fonction de Premier président tout en dirigeant l'inspection des finances. La Cour aborde une autre période étudiée par le Comité d'histoire de la Cour des comptes dans le livre de Jean-François Potton *La Cour des comptes pendant les années noires* (Documentation française 2011).

Christian Descheemaeker

Septembre 2022

Références bibliographiques

Christian Descheemaeker (dir.) *Le Premier président Le Conte – Un heureux mariage de raison avec la Cour des comptes 1902-1948* Comité d'histoire de la Cour des comptes – Documentation française 2017, 360 p. avec les références aux archives publiques et les souvenirs d'Edouard Le Conte (archive privée)

Florence Descamps et Christian Descheemaeker *Le rapport Labeyrie ou la réinvention de la comptabilité administrative 1933-1940* Revue française de finances publiques n°101 mars 2008

Fiches biographiques des magistrats en ligne sur le site www.ccomptes.fr.