

Le fichier de la surveillance administrative de la ville de Bordeaux, 1945-1995

Agnès Vatican

Citer ce document / Cite this document :

Vatican Agnès. Le fichier de la surveillance administrative de la ville de Bordeaux, 1945-1995. In: La Gazette des archives, n°215, 2009. Archives et coopération européenne : enjeux, projets et perspectives et Les données personnelles, entre fichiers nominatifs et jungle Internet. pp. 139-148;

http://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2009_num_215_3_4578

Document généré le 15/03/2017

Le fichier de la surveillance administrative de la ville de Bordeaux, 1942-1995

Agnès VATICAN

Introduction

Alors que je venais de prendre mes fonctions, en septembre 2000, aux Archives municipales de Bordeaux, le premier appel téléphonique d'un service versant, dans une collectivité où la pratique de l'archivage administratif était peu répandue, fut celui d'un service de la surveillance administrative. L'objet de l'appel était de m'informer de l'existence d'un fichier, aussi volumineux qu'embarrassant, sur lequel on sollicitait mon avis. Quelques jours plus tard, je me rendis sur place pour prendre connaissance de la situation. Au dernier étage de l'immeuble, dans une grande pièce mansardée, se trouvaient un fichier et une série de dossiers numérotés, conservés dans des armoires métalliques ou des boîtes archives pour les plus anciens¹. L'un des plus anciens agents du service de la surveillance administrative, accompagné de sa responsable, me donna les premières informations. Ce fichier avait été tenu depuis la création du service, en avril 1942, jusqu'au milieu des années 1990. Il rassemblait tout le travail des agents voyers, classé par dossier, avec un fichier nominatif pour en avoir la clé d'entrée. Les données qui y étaient rassemblées reflétaient l'évolution de la pratique administrative et des demandes d'enquête, depuis des enquêtes de moralité, ou les avis de décès militaire, jusqu'à des enquêtes pour les caisses de retraite, les certificats d'hébergement, etc. Le service, conscient de la fragile légalité de ce fichier, ne l'alimentait plus depuis quelques années, même si les agents les plus anciens continuaient de le consulter à l'occasion. Les conditions de conservation semblant satisfaisantes, et n'ayant pu que constater la saturation de nos magasins, je proposais au service de continuer à

¹ Ill.1 et 2, p.VI.

en assurer la conservation, en attendant que notre situation matérielle s'améliore. Deux ans plus tard, une nouvelle intervention fut nécessaire. Outre son propre fichier, le service de la surveillance administrative conservait celui des radiés de la liste électorale de 1920 à 1981, qui posait des problèmes de demandes de consultations extérieures. Cette fois, le déclenchement du versement fut décidé, comprenant l'ensemble de ces fichiers. De la place avait été gagnée dans nos magasins : la priorité était d'assurer la conservation correcte de ce fichier sensible, et sa communication selon des formes légales.

Cette communication présentera ainsi l'historique du service producteur, les conditions de la création et de la constitution de ce fichier, et les questions posées par sa conservation et sa communication aux Archives municipales de Bordeaux.

L'origine du service de la surveillance administrative

L'instauration de la police d'État

L'étatisation de la police réalisée par le gouvernement de Vichy, qui avait fait l'objet d'intenses débats pendant les dernières décennies de la III^e République, a eu des conséquences importantes, dans le contexte répressif spécifique de l'Occupation¹. Faisant suite à la loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, la loi du 9 décembre de la même année institue la police d'État dans la région de Bordeaux. Son décret d'application, daté du même jour, précise dans son article 1^{er} : « la police d'État de Bordeaux et des communes de l'agglomération bordelaise est placée sous la haute autorité du ministre secrétaire d'État à l'Intérieur [alors Pierre Pucheu] et l'autorité directe du préfet de la Gironde ». L'ensemble des services de police est placé sous l'autorité d'un commissaire chef de service. Cette réforme importante, destinée selon la presse de l'époque à former « un nouveau corps de policiers, jeunes, athlétiques, disciplinés »², implique une réorganisation des services dans l'ensemble des communes concernées, où s'exerçaient jusque-là toutes les attributions de police judiciaire, administrative et politique. Ainsi les locaux, du matériel et certains agents sont transférés dans le corps d'État qui

¹ BERLIÈRE (Jean-Marc) et PÉCHANSKY (Denis), dir., *La police française (1930-1950). Entre bouleversements et permanences*, Paris, La Documentation française, 2000, 324 p.

² Archives municipales de Bordeaux, 217 I 15, extrait du journal *La France*, 22 août 1941.

bénéficie par ailleurs de recrutements en nombre, tant dans l'encadrement que dans les grades subalternes. Pour mener à bien cette réforme, un intendant de police, M. Duchon, et un commissaire du gouvernement, M. Fenet, sont nommés à Bordeaux le 15 décembre 1941, et chargés d'effectuer la répartition précise des compétences entre l'État et les communes, dont l'appréciation est laissée à la discrétion du préfet¹.

À plusieurs reprises, depuis 1919, le conseil municipal de Bordeaux s'est prononcé contre l'étatisation de sa police. En mai 1941, le conseil d'administration de la ville, jugeant l'expérience peu concluante dans les communes déjà concernées, propose de répondre à une lettre de l'amiral Darlan, qui assure alors les fonctions de ministre de l'Intérieur, en demandant un délai supplémentaire « jusqu'au moment où une mesure d'ensemble pourra être prise dans la zone occupée »². Les services municipaux soulignent également la contradiction entre l'article 11 de la loi du 23 avril 1941, qui stipule que les maires demeurent investis des pouvoirs de police qui leurs sont attribués par l'article 97 de la loi du 6 avril 1884, et les dispositions de la loi de décembre 1941 concernant l'agglomération bordelaise, qui placent très nettement la police sous l'autorité directe du préfet de la Gironde, comme cela est le cas pour les communes suburbaines de la Seine avec le préfet de police de Paris. Le maire de Bordeaux, Adrien Marquet³, fort de la continuité de son action depuis sa première mandature, en 1925, fait valoir qu'il a opéré un renforcement important des effectifs de la police municipale, qui compte, en décembre 1941, un total de 964 hommes présents, tous corps confondus.

Une première réunion tenue le 19 février 1942 dans le bureau du Secrétaire général de la Ville, M. Chabrier, qui associe les représentants de la Préfecture et de la Mairie⁴, examine la répartition des attributions entre la police d'État et les services municipaux. Il est rappelé que le maire garde son pouvoir réglementaire de police. Laouilleau, responsable de la police administrative

¹ Le même décret du 9 décembre prévoit également dans son article 3 : « le préfet fixe par arrêté l'organisation générale des services, la répartition des attributions et des effectifs ».

² Archives municipales de Bordeaux, 217 I 15.

³ Sur Adrien Marquet, voir l'étude récente de BONIN (Hubert), LACHAISE (Bernard), TALIANO-DES GARETS (Françoise), *Adrien Marquet, les dérivés d'une ambition. Bordeaux, Paris, Vichy (1924-1955)*, Bordeaux, Éditions Confluences, 2007, 383 p.

⁴ Archives municipales de Bordeaux, 217 I 15. Participent pour la préfecture et l'intendance de police, MM. Merville, chef de division, Leclercq, rédacteur principal au cabinet du Préfet, Béronneau et Lahoussaye, adjoints à l'intendant de police et Branger, commissaire de police du 4^e arrondissement. Pour la ville, outre Chabrier, MM. Touya, chef de la division de la police municipale, Dumont, chef du service de la circulation, Laouilleau, inspecteur chef de la police administrative.

bordelaise, expose le projet de création d'un nouveau service qui suppléerait la police dans ses anciennes attributions, notamment les enquêtes administratives et la distribution des plis. L'orientation générale est celle d'une collaboration étroite entre les deux services, avec échange d'information. Un examen est fait, point par point, des différents types d'enquêtes et certificats, avec une répartition précise. Les participants à la réunion tombent d'accord sur la consultation des dossiers par les deux services : archives, fichiers des garnis ou d'anthropométrie seront consultables par le personnel municipal de la police administrative, la ville donnant l'accès à tout renseignement utile (liste électorale, service central du ravitaillement, registres de l'état civil, etc.).

La conférence du 24 février 1942

Faisant suite à ces échanges préalables, une conférence destinée à fixer la répartition exacte de ces compétences se tient le 24 février, à laquelle participent Adrien Marquet, le maire, et M. Duchon, intendant régional de police¹. Le maire annonce alors la création d'un nouveau service dénommé « garde municipale du service de surveillance administrative », afin d'éviter toute confusion avec la police d'État. Duchon propose que des cadres de sa police participent à l'instruction des agents de ce nouveau service.

Adrien Marquet, qui a été ministre de l'Intérieur de Vichy en 1940, tient avant tout à continuer à bénéficier de renseignements sur l'état d'esprit de la population. Lors de cette rencontre, il précise :

« qu'il paraît impossible que le Maire d'une Ville comme Bordeaux n'ait pas communication du rapport journalier, des rapports visant les incidents qui peuvent se produire à propos de l'Occupation, des comptes rendus de toutes les réunions publiques et privées tenues dans la Ville, des rapports établis à la suite de distribution de tracts, du texte des affiches apposées sur les murs, etc. toutes informations permettant d'éclairer l'Assemblée communale sur l'état d'esprit de la population à laquelle doivent s'appliquer les décisions soumises à ses délibérations. »

¹ Archives municipales de Bordeaux, 217 I 15 : « procès-verbal de la conférence tenue dans la salle des commissions de l'hôtel de ville, le 24 février 1942, pour définir les pouvoirs respectifs et les attributions nouvelles des administrations préfectorale et municipale et de la police d'État ». Participent pour la ville, outre son maire, MM. Chabrier, secrétaire général, Touya, chef de la division de la police municipale, Dumon, chef du service de la circulation, Laouilleau, inspecteur chef de la police administrative. Pour la Préfecture et la Police d'État, MM. Merville, chef de division, Leclercq, rédacteur principal au cabinet du préfet, Béronneau, adjoint à l'intendant de police, Frédou, commissaire central, Branger, commissaire de police au 4^e arrondissement.

On voit là que l'étatisation de la police municipale pose avant tout à Marquet le problème d'une privation d'une information qu'il juge politiquement essentielle, et d'un contrôle sur la population, au travers des enquêtes ou des ports de plis, qu'il s'agit de maintenir, au moins en partie. Pour ce qui est de l'accès des services municipaux aux fichiers de la police d'État, Duchon rappelle le caractère confidentiel des archives de la police, les demandes devant être présentées sur des notices et porter sur des points très précis. Quelques points restent en suspens, dans l'attente d'une réponse du ministre de l'Intérieur, tels que la compétence en matière de légalisation des signatures ou les enquêtes faisant suite aux pertes de cartes d'alimentation.

Le protocole du 9 juillet 1942

À l'issue de ces différentes rencontres, un protocole est élaboré qui valide la répartition des attributions de la façon suivante¹ :

▪ Pour la police d'État :

- la délivrance des certificats de passeport, de bonnes vies et mœurs, de perte ou de vol de cartes et tickets de rationnement, cartes d'identité, cartes grises, cartes du combattant, etc. ;
- la délivrance des pièces nécessaires à l'établissement des cartes d'identité ;
- la constitution des dossiers de naturalisation ;
- les enquêtes permettant l'ouverture des débits de boissons et la tenue des garnis dont l'autorisation dépend du maire ;
- les enquêtes dans l'intérêt des familles ;
- les enquêtes sur les aliénés quant aux causes qui ont motivé leur internement ;
- les enquêtes sur les redevables du Trésor (frais successoraux, amendes et frais de justice, impôts) ;
- les enquêtes concernant les sociétés à caractère professionnel ;
- le port et la remise des plis, citations, bons de caisse, mandats, etc. provenant des tribunaux, bureaux d'assistance judiciaire, justices de paix, préfectures et autres administrations de l'État ;

¹ Archives municipales de Bordeaux, 217 I 15. Procès-verbal du protocole.

- les frais divers résultant des réquisitions pour l'hébergement de personnes sans ressources ou sans abri, des réquisitions de véhicules pour le transport d'accidentés, blessés ou malades sur la voie publique, des réquisitions de médecins aux fins de consultations ou de constatations, d'ouvriers spécialisés pour ouvertures d'immeubles, etc.

- l'accompagnement de l'employé municipal chargé de la capture des chiens errants par un gardien de la paix.

▪ Pour la Ville :

- l'établissement de certificats de résidence, de vie provisoire, de procuration, de zone côtière interdite ;

- les enquêtes pour l'assistance aux vieillards ;

- les notifications de décès des militaires ;

- les enquêtes relatives à la situation de famille, recherches d'héritiers, etc. des militaires décédés ;

- les enquêtes concernant l'attribution de bourses municipales, de secours municipaux divers, de la médaille de la Famille française, etc. ;

- les enquêtes pour l'accès aux emplois municipaux ;

- les enquêtes sur la situation des aliénés, en vue du recouvrement éventuel des frais d'hospitalisation ;

- les enquêtes sur les débiteurs de taxes et redevances municipales ;

- les enquêtes sur les sociétés mutualistes ;

- les enquêtes relatives aux legs faits à la Ville ou à divers établissements de bienfaisance ;

- les enquêtes concernant la délivrance des prix aux ouvrières et anciennes employées ;

- les enquêtes pour l'attribution des Médailles d'honneur du travail ;

- les enquêtes concernant les autorisations des commissaires ;

- les notifications ou remises des avis et décisions des Conseils de Préfecture ;

- la remise des bons de caisse et mandats, lettres et convocations provenant de mairies extérieures ;

- la remise et notification des arrêtés préfectoraux d'autorisation ou de rejet, d'ouverture de commerce, d'atelier, etc.

- les notifications des décisions des commissions cantonales d'assistance médicale ;

- les notifications des décisions des commissions cantonales d'allocations militaires.

La répartition de ces attributions témoigne bien d'une volonté municipale d'en conserver un grand nombre, quitte à devoir mobiliser un nombre important d'agents municipaux. Ce sont ces différentes procédures, enquêtes, remises de plis, notifications, qui vont constituer l'activité du nouveau service de la surveillance administrative. On notera enfin que cette étatisation de la police intervient au cours du premier semestre 1942, alors qu'en janvier commencent les rafles massives de Juifs à Bordeaux et en Gironde, qui s'intensifient à partir de l'été suivant.

Le fichier de la surveillance administrative

Comment est venue l'idée de constituer un fichier général de l'ensemble de ces dossiers ?

Nulle trace de décision à cet égard, mais il convient de rappeler que ce sont des membres de la police d'État qui ont contribué à la formation des agents du service, ce qui peut expliquer en soi cette similarité.

Par ailleurs, la tenue de fichiers n'était pas une pratique administrative inconnue au sein des services municipaux. Ainsi, alors que s'engagent les discussions sur l'étatisation de la police se pose la question de la conservation du « fichier des étrangers » de la ville de Bordeaux, en fait le registre d'immatriculation des étrangers, établi par la loi du 8 août 1893. L'archiviste municipal de l'époque, Xavier Védère, propose son versement aux Archives, mais par décision du maire, Adrien Marquet, les deux derniers registres (27 mars 1934-15 avril 1935) sont transmis à la police d'État¹. Un registre des visas

¹ Archives municipales de Bordeaux, 217 I 15 : lettre du 20 février 1942 (brouillon). Le 24 février 1942, Mamert, chef de la sûreté, informe le commissaire central qu'il vient de prendre

correspondant à la période 1931-1935 est également transmis. Le fichier de la surveillance administrative versé finalement en avril 2003, après établissement d'un bordereau de versement par le service producteur (coté 1011 W), se présente sous la forme suivante :

- plusieurs milliers de fiches cartonnées alphabétiques, de petit format, dans 70 doubles tiroirs métalliques ;
- les dossiers, numérotés de 101 à 26 845, représentant 515 boîtes archives (plus de 70 mètres linéaires). Des lacunes sont constatées pour les n°3 361, 3 721-3 780, 6 341-6 390, 6 991-7 015. Il s'agit de dossiers collectifs, renvoyant souvent à plusieurs personnes, même si les premiers dossiers, dans les années 1942, portent le nom d'une seule. Certains dossiers ont été alimentés à plusieurs années voire plusieurs décennies d'écart. On retrouve souvent dans un même dossier des pièces concernant les membres d'une famille : le couple, la mère, les enfants, à des époques successives de leur vie.

L'organisation du service de la surveillance administrative

Nous avons très peu d'informations sur l'organisation de ce service, depuis 1942, en dehors des informations contenues dans le fichier qu'il a produit¹. Dans sa dernière période de fonctionnement, jusqu'en 1995, et selon les témoignages recueillis auprès d'agents les plus anciens, les agents voyers étaient répartis en deux groupes :

- des agents voyers de secteur, en charge des enquêtes pour les débiteurs du Trésor, les listes électorales, des notifications diverses (renouvellement de concession de cimetière, remembrements, décès de militaires, legs, débiteurs alimentaires) ;
- des agents voyers dits «RG» (sic) chargés d'enquêtes très diverses telles que les recherches dans l'intérêt des familles, pour des caisses de retraite, les assurances, la préfecture, les enquêtes de moralité pour les

possession du local installé dans les archives de la police municipale où est placé ce fichier. La première partie de ce fichier est effectivement conservée aux Archives municipales sous les cotes 3621 I 1-72 (du 4 septembre 1893 au 12 janvier 1934), soit 59900 fiches reliées.

¹ Peu d'études ont été menées sur les services de surveillance administrative hormis VOGEL (Marie), *Les polices des villes entre local et national : l'administration des polices urbaines sous la III^e République*, Université de Grenoble II, thèse de doctorat en sciences politiques, 1993, 786 p. Je remercie Sébastien Laurent, enseignant chercheur à l'université de Bordeaux III, de m'avoir signalé ce travail.

candidats à des postes municipaux, des certificats de résidence, et des enquêtes pour l'Office des migrations.

En 1996, après le changement de municipalité intervenu un an plus tôt, le fonctionnement du service est modifié et les enquêtes restreintes à un nombre limité de recherches, pour la plupart liées aux activités municipales. Le fichier n'est en principe plus alimenté. Néanmoins, on constate la présence, dans les derniers dossiers, de quelques documents datant de 1998, qui semblent démontrer une persistance des usages, au moins auprès d'agents qui avaient utilisé ce fichier toute leur carrière et continuaient, en tout état de cause, de le consulter.

Conservation et communication

Malgré une certaine évolution dans les typologies d'enquêtes, reflet également de l'évolution de la société, ce fichier témoigne d'une remarquable continuité de la pratique administrative, depuis 1942 jusqu'à la fin du XX^e siècle. Il est vrai que l'administration municipale a connu également une grande stabilité, un certain nombre de cadres ayant assuré la transition entre l'époque d'Adrien Marquet (arrêté à la Libération puis condamné) et celle de Jacques Chaban-Delmas, maire de 1947 à 1995. De la sorte, ce qui était légal lors de la constitution du fichier, ne l'est plus cinquante ans après : les dispositions de la loi informatique et liberté de 1978 ont été ignorées¹, certaines enquêtes ont été menées alors qu'elles n'avaient plus de fondement juridique et la ville a continué à « rendre service » à de nombreuses administrations de l'État et à des organismes sociaux, ce qui a contribué à enrichir ce fichier unique, jusqu'à ce qu'un changement de municipalité entraîne une remise en cause des méthodes de travail et du périmètre d'intervention des agents voyers. Aujourd'hui, ce service a d'ailleurs connu une évolution importante puisqu'il est désormais rattaché à la Direction de la Vie locale et que ses agents ont reçu le titre d'agents de proximité.

Ainsi, le versement du fichier aux Archives municipales a permis de matérialiser l'échéance de son utilisation administrative, tout en étant justifié par l'intérêt historique de nombreuses informations qu'il contient. De plus, sa

¹ Loi 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

conservation a été rendue légale grâce à la modification introduite dans la loi de 1978 par la loi n°200-312 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, puis par la loi n°2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel. La loi de 1978 modifiée prévoit désormais dans son article 36 : « les données à caractère personnel ne peuvent être conservées au-delà de la durée prévue au 5° de l'article 6 qu'en vue d'être traitées à des fins historiques, statistiques ou scientifiques ; le choix des données ainsi conservées est opéré dans les conditions prévues à l'article L. 212-3 du Code du patrimoine ».

La communication de ce fichier nécessite aujourd'hui une analyse au cas par cas, en raison de l'amplitude chronologique des documents conservés dans chaque dossier, même pour les plus anciens. Les délais appliqués sont en général ceux relatifs à la vie privée (50 ans), sauf mention exceptionnelle d'éléments médicaux. Il est consulté pour répondre à des recherches administratives adressées par des particuliers ou par des organismes tels que la Croix-Rouge internationale. Des recherches en sciences humaines sur l'évolution de la population, notamment l'accueil de personnes étrangères et la précarité, pourraient également être menées, sous réserve d'une dérogation pour sa consultation d'ensemble.

Il faut mentionner également que ce fichier a connu, avant son versement, une première utilisation scientifique, pour les travaux de la commission extra-municipale sur la spoliation des biens juifs, menés entre 1999 et 2002. Les recherches ont été réalisées par un agent voyer qui s'apprêtait à prendre sa retraite, et ont permis de retrouver des éléments non pas sur la spoliation en elle-même, mais sur d'éventuelles restitutions après-guerre.

Néanmoins, compte tenu de sa singularité, une analyse fine de ce fichier, de sa composition, de son évolution serait bien sûr à mener, en comparant le cas bordelais à celui d'autres villes d'importance similaire, travail scientifique qui bénéficierait de tout l'intérêt des Archives municipales de Bordeaux.

Agnès VATICAN
Conservateur en chef du patrimoine
Directrice des Archives municipales de Bordeaux
archives@mairie-bordeaux.fr