

# République jacobine, déconcentration ou décentralisation ? Réflexions administratives et législatives autour du retour de l'Alsace-Lorraine à la France

Joseph SCHMAUCH

Novembre 1918. Alsaciens et Lorrains accueillent les troupes françaises, après quarante-sept ans d'annexion à l'Empire allemand, un événement dont rend compte, sur un ton dithyrambique, le journal *Le Petit Parisien* : « *C'est avec frénésie qu'on acclame nos soldats. C'est avec une hâte fébrile qu'on transforme les enseignes, qu'on rend à la ville sa couleur française, qu'on rejette ce qui rappelle l'odieuse domination allemande*<sup>1</sup>. » Une fête magnifiée par la visite dans les provinces recouvrées du Président de la République Raymond Poincaré et du président du Conseil, Georges Clemenceau, les 9 et 10 décembre. Quatre mois plus tard, après moult tergiversations, le Gouvernement fait le choix de nommer à Strasbourg une personnalité munie de pouvoirs étendus à la tête d'une administration régionale inédite : le Commissariat général de la République française en Alsace et en Lorraine. Comment est-on arrivé à une telle décision ? Par-delà les facteurs de circonstance, dans un climat de délitement de l'Union sacrée et d'apparition du « *malaise alsacien* », ce choix politique plonge ses racines dans les débats menés tout au long de la guerre au sujet des pays annexés : allait-on maintenir une administration régionale à Strasbourg, ou *a contrario* revenir au système départemental, cadre administratif traditionnel de la République française ? Était-il envisageable de revenir sans dommages au *statu quo ante* ? Il convient de rappeler, à ce sujet, l'héritage politico-administratif des années d'annexion. L'Alsace-Lorraine dispose en effet, depuis la loi du 9 juin 1871, du statut de Terre d'Empire (*Reichsland*), et, par conséquent, d'institutions politiques qui lui sont propres. Par un vote du 31 mai 1911, le *Reichstag* a introduit dans les pays annexés une constitution, rapprochant l'Alsace-Lorraine d'un État fédéré (*Bundesstaat*), sans toutefois lui conférer des compétences analogues à celles des autres États allemands. Des dirigeants du catholicisme politique, comme l'abbé Wetterlé et Anselme Laugel, ainsi que les démocrates Jacques Preiss et Daniel Blumenthal, ont alors engagé un combat pour obtenir au moins l'autonomie.

---

1 « Dans Strasbourg en fête », *Le Petit Parisien*, 27 novembre, dans *Revue de presse réalisée par la Société belfortaine d'émulation*, nov.-déc. 1918 (arch. dép. Territoire de Belfort, SBE H 30/1).



Jusque dans les derniers mois de la guerre, les milieux nationalistes allemands sont demeurés réticents à cette idée, perçue comme une forme de résistance à la germanisation.

Confrontée à l'administration des secteurs méridionaux de la région occupés par ses armées, la France s'est de bonne heure préoccupée de réfléchir aux conditions de réintégration des départements annexés, dans l'éventualité d'une victoire face aux empires centraux. Assez vite se pose cette problématique fondamentale : convient-il d'assimiler les Alsaciens ou, au contraire, faut-il prendre en considération l'héritage des années allemandes ? Un compromis peut-il être trouvé entre la nécessaire unification (juridique et linguistique) et la prise en compte d'un particularisme forgé dans la résistance à la germanisation ? Il s'agit là d'un enjeu dépassant le modeste cadre des provinces reconquises. Quelles positions l'administration française prend-elle dans ce débat ? Le personnel administratif nommé dans les départements reconquis parvient-il à prendre ses distances avec le corpus idéologique, laïque et assimilateur, dont il est issu ? Si l'on veut comprendre l'origine des choix opérés au lendemain du retour à la France, un retour en arrière est nécessaire : on s'intéressera aux structures (hommes, organisations, réseaux) chargés de penser l'Alsace et la Lorraine françaises, on évaluera le poids du régionalisme dans la pensée politique du temps pour étudier, plus en détail, les orientations formulées dans l'hypothèse d'un retour des « *Chères Provinces* » à la Mère Patrie.

## Les hommes, les réseaux et les structures chargés de penser l'Alsace et la Lorraine françaises

Alsaciens de Paris, de Nancy, de Belfort :  
un groupe social et un réseau politique

Quarante-huit ans après la guerre de 1870-1871, les personnes nées dans les départements annexés et leurs descendants constituent un groupe social original, cohérent et influent. Dans la capitale, les Alsaciens-Lorrains disposent de relais auprès des milieux politiques, économiques ou de la presse d'opinion (en particulier le journal *Le Temps*). On peut citer Camille Sée, né à Colmar en 1847, ancien député de la Seine et membre du Conseil d'État, qui œuvre pour le développement de l'enseignement secondaire féminin<sup>2</sup>. Charles Risler, maire du VI<sup>e</sup> arrondissement de Paris, allié à la famille de Jules Ferry, incarne l'aile progressiste et républicaine

---

2 Grandhomme (Francis et Jean-Noël), *Les Alsaciens-Lorrains dans la Grande Guerre*, Strasbourg, La Nuée bleue, 2013, p. 351.

des Alsaciens de Paris. Lazare Weiller, « *un industriel et un brasseur d'affaires*<sup>3</sup> », est quant à lui très inséré dans les milieux économiques. Dans le domaine de l'enseignement, les Alsaciens de Paris sont largement représentés à l'université : la Sorbonne compte dans son corps enseignant le médiéviste Christian Pfister, le germaniste Charles Andler ou encore le scientifique Paul Appell. Les protestants, groupés autour d'Henri Albert, ont fondé en 1903 l'hebdomadaire *Le Messager d'Alsace-Lorraine*. Pour les plus progressistes, la franc-maçonnerie constitue un lieu de sociabilité en même temps qu'un levier politique. On relève, au sein du Grand Orient de France, une loge dénommée « Alsace-Lorraine », qui accueille des figures politiques d'envergure nationale attachées aux « *Provinces perdues* », comme le président du Conseil Jules Ferry ou Jean Macé, initié à Mulhouse<sup>4</sup>. Les mêmes se rencontrent au sein de l'Association générale d'Alsace et de Lorraine ou du Souvenir français, une association chargée de l'entretien des tombes des morts de la guerre de 1870-1871. Héritiers de traditions artistiques séculaires, ils ont fondé des sociétés musicales (La Lyre ou l'Harmonie Alsace-Lorraine)<sup>5</sup>. En dehors de la capitale, les Alsaciens sont nombreux également dans les villes de l'est de la France. Hélène Sicard-Lenattier recense, en 1914, près de 20 000 personnes nées dans les provinces annexées et établies dans le département de Meurthe-et-Moselle<sup>6</sup>. À l'image d'Antonin Daum ou de Jacques Gruber, ils s'impliquent dans le renouveau artistique que représente l'École de Nancy. À Belfort, les Alsaciens sont présents dans l'industrie, où ils constituent un groupe social lié à Mulhouse, protestant, dreyfusard, lecteur du quotidien libéral *Le Haut-Rhin républicain* et politiquement engagé au sein du parti républicain démocratique<sup>7</sup>. Les Alsaciens se retrouvent en nombre au sein de la Société belfortaine d'émulation, une société savante qui oriente ses travaux sur des thématiques en lien avec l'histoire alsacienne et maintient une certaine nostalgie du « *Grand Haut-Rhin*<sup>8</sup> ». La reprise d'activité de la loge maçonnique Tolérance et Fraternité, en 1877, est à mettre elle aussi sur le compte de l'arrivée des élites mulhousiennes, libérales et protestantes.

3 Roth (François), *Alsace-Lorraine. Histoire d'un « Pays perdu » de 1870 à nos jours*, Nancy, Éd. Place Stanislas, 2010, p. 58.

4 Schmitt (Jean-Marie), « La loge Alsace-Lorraine et les francs-maçons alsaciens de Paris après 1870 », dans *Revue d'Alsace*, 2002, n° 128, p. 335.

5 Arch. Aff. étrangères, 417 PAAP 55 (fonds Maurice Bompard). Annuaire des œuvres, sociétés, associations et groupements alsaciens-lorrains de Paris [s. d.].

6 Sicard-Lenattier (Hélène), *Les Alsaciens-Lorrains à Nancy 1870-1914*, Éd. Gérard Louis, 2002, p. 116-131.

7 Heyberger (Laurent), « Visions belfortaines de l'Alsace-Lorraine », dans *Bulletin de la Société belfortaine d'émulation*, 1999, p. 125.

8 Discours d'Eugène Neff, président de la SBE, à l'occasion des 80 ans de l'association, cité par Rilliot (Michel), « 1872 : Société belfortaine d'émulation », dans *Revue d'Alsace*, n° 135, 2009, p. 40-49.

## Le départ en France de membres du parti francophile alsacien (août 1914)

Après l'ultimatum autrichien à la Serbie, de nombreux Alsaciens francophiles sont persuadés que la guerre est imminente. Dans un contexte de dictature militaire, la répression allemande s'abat sur les représentants du parti francophile demeurés dans le *Reichsland*. De nombreux notables sont placés sous surveillance étroite ou frappés de mesures de proscription. D'autres, se sachant sur les listes noires du Ministère d'Alsace-Lorraine, prennent le parti de passer en France. C'est le cas de personnalités politiques majeures incarnant ce courant. Le maire de Colmar, Daniel Blumenthal, apparaît à Paris le 20 août 1914, date à laquelle il est présenté au Président Poincaré<sup>9</sup>. Au soir du 31 juillet 1914, le député socialiste Georges Weill, strasbourgeois d'origine, se trouve aux côtés du tribun socialiste Jean Jaurès, dont il est le dernier témoin survivant. Le 5 août, il s'engage dans l'armée française. Enfin, l'abbé Wetterlé, député catholique de Colmar et rédacteur en chef du *Nouvelliste d'Alsace-Lorraine*, quitte l'Alsace pour la Suisse dans la soirée du 25 juillet 1914, puis gagne Paris trois semaines plus tard<sup>10</sup>. D'autres Alsaciens sont déjà présents dans la capitale, à l'image du pasteur Charles Gérold, de l'avocat colmarien Paul-Albert Helmer ou encore du juriste Frédéric Eccard. L'industriel mulhousien Daniel Mieg est surpris en Bretagne quand la guerre éclate. Ces expatriés rejoignent les associations patriotiques ou caritatives existantes ; désormais au service de l'effort de guerre français, ils vont peser de tout leur poids dans les discussions qui s'engagent à propos de l'avenir des départements annexés.

### Des institutions de préfiguration

Réuni le 20 septembre 1914, le Conseil des ministres estime à l'unanimité « que le gouvernement de la République pouvait s'engager à considérer la guerre comme terminée, le jour où serait évacué par l'ennemi le territoire national, y compris même l'Alsace-Lorraine<sup>11</sup> ». La nécessité de mettre en place un organe officiel, disposant d'attributions claires et d'une reconnaissance publique, apparaît d'autant plus forte que les initiatives sur les départements annexés se multiplient au sein des grands corps de l'État, en l'absence d'orientations données par le gouvernement civil. Raymond Poincaré apprend d'Émile Wetterlé et de Daniel Blumenthal qu'une commission sui generis se serait constituée au sein

---

9 Poincaré (Raymond), *Au service de la France. Neuf années de souvenirs, L'invasion* (1914), tome V, p. 134 (jeudi 20 août 1914).

10 Appell (Paul), *Souvenirs d'un Alsacien (1858-1922)*, Paris, Payot, 1923, p. 218-226. Bachelier (Christian), « L'abbé Wetterlé, un prêtre patriote et libéral (1861-1931) », dans *Archives de l'Église d'Alsace*, n° 45, 1986, p. 243-286.

11 Poincaré (Raymond), *op. cit.*, *L'invasion* (1914), tome V, p. 194.

du Conseil d'État, où des personnalités « siègent en uniforme <sup>12</sup> » et apportent des réponses aux questions soulevées par les armées stationnées dans les vallées vosgiennes. Le chef de l'État suspecte le grand quartier général d'être à l'origine de cette initiative, sans qu'il en ait été référé aux autorités civiles <sup>13</sup>. Un rapport émanant du ministère des Affaires étrangères fait état, lui aussi, d'une « commission très compétente d'organisation des territoires annexés <sup>14</sup> », dirigée par le contrôleur des armées Manclais. Le rapport évoque une « commission d'organisation de l'Alsace-Lorraine », placée, dans un premier temps sous la direction du général Laffon de Ladébat, membre du grand quartier général de Joffre, bientôt remplacé par le conseiller d'État de Mouy. Cette commission, qui comprend cinq auditeurs et cinq maîtres des requêtes du Conseil d'État, se réunit « en uniforme au Conseil d'État » et ferait fonction de « gouvernement général d'Alsace-Lorraine ». D'après ce même document, « quatre membres de la commission seraient partis en automobile pour la frontière, après l'annonce de la prise de Mulhouse <sup>15</sup> ». L'état-major aurait déjà procédé aux nominations aux postes de préfet des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, dans l'éventualité d'une reconquête de ces territoires ! Le rapporteur s'inquiète que « Les membres de la commission ne savent pas l'allemand et ignorent tout de l'organisation de l'Alsace. Ils sont si peu au courant qu'ils proposent de changer, dès l'occupation, l'organisation administrative des pays occupés <sup>16</sup> ». Cette formule traduit bien le degré de méconnaissance, de la part de l'état-major comme des grands corps de l'État, de la situation juridique des pays annexés.

Alors que les armées françaises se sont rétablies de manière inespérée sur la Marne, une commission spécialisée, dénommée Conférence d'Alsace-Lorraine voit le jour à Paris, le 10 février 1915 ; elle est chargée de « *préparer des documents, étudier des solutions en vue du régime administratif futur de l'Alsace-Lorraine réunie à la France* <sup>17</sup> ». Désireuse de s'associer les compétences techniques nécessaires, la conférence comprend plusieurs magistrats, fonctionnaires et diplomates : Alexis Ballot-Beaupré, premier président honoraire de la Cour de cassation, Louis Liard, vice-recteur de l'académie de Paris, Théodore Tissier, président de section au Conseil d'État (ancien chef de cabinet de Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, puis d'Aristide Briand au ministère de l'Intérieur et des Cultes en

---

12 *Ibidem*, p. 139 (vendredi 21 août). « Ils ont appris qu'une commission vient d'être chargée d'examiner les questions alsaciennes et ils demandent à y être adjoints. Je suis étonné d'apprendre l'existence de cette commission, dont personne ne m'a jamais parlé. Elle a, paraît-il commencé à fonctionner dans les locaux du Conseil d'État. Plusieurs membres de la Haute Compagnie siègent journellement en uniforme et se partagent dès maintenant des postes administratifs en Alsace. Ce serait du meilleur vaudeville, si nous ne nous trouvions dans des circonstances aussi tragiques. Personne ne sait exactement, ni par qui, ni comment, cette commission a été instituée. J'ignore si nous sommes en présence d'un phénomène de génération spontanée ou d'une création du GQG ».

13 *Ibidem*.

14 Arch. min. Aff. étrangères, Guerre 167. Rapport anonyme dactylographié [s. d.].

15 *Ibidem*.

16 *Ibidem*.

17 *Procès-verbaux de la Conférence d'Alsace-Lorraine* (PVCAL), 1<sup>re</sup> séance, 10 février 1915.

1906)<sup>18</sup>, Charles Sergent, sous-gouverneur de la Banque de France, l'ambassadeur Philippe Berthelot, adjoint au directeur des Affaires étrangères, l'inspecteur d'académie Bellin, Auguste Souchon, professeur à la faculté de droit, et, enfin, le directeur du personnel du ministère de l'Intérieur, Benoît Morain. La présence, en nombre significatif, d'hommes politiques de premier plan, tant français qu'alsaciens-lorrains, donne toutefois à cet organisme les allures d'un petit parlement. La présidence de la Conférence d'Alsace-Lorraine est confiée au député Louis Barthou ; parlementaire averti, éloquent, dreyfusard modéré, il incarne une nouvelle génération de républicains venue bousculer les témoins des scandales politiques et financiers du siècle passé. Dès l'ouverture des travaux de la Conférence, le président du Conseil, René Viviani, avertit que « *La réunion de l'Alsace-Lorraine à la France soulèvera des questions nombreuses et délicates : personne ne peut songer à appliquer, sans délai ni adaptation, la législation et le régime administratif français aux territoires recouverts. Les Alsaciens tiennent à leurs traditions et à leurs coutumes, qui leur ont permis de conserver leur intégralité et leur indépendance sous la domination allemande* »<sup>19</sup>.

Un décret du 5 juin 1917 conduit à une première réorganisation des instances en charge de l'Alsace-Lorraine, créant six sous-commissions spécialisées au sein du ministère de la Guerre : une section de législation, une section d'organisation administrative, une section financière, une section économique, une section de l'instruction publique et enfin une commission chargée des beaux-arts. La section d'étude d'organisation administrative se réunit pour la première fois le 26 septembre 1917 au sous-secrétariat d'État de l'administration générale du ministère de la Guerre, sous la présidence de Georges Maringer<sup>20</sup>, conseiller d'État, ancien directeur des affaires départementales et communales du ministère de l'Intérieur. Elle est principalement composée de hauts fonctionnaires et de juristes. On y trouve, outre Georges Maringer, le général Pierre Famin, représentant le ministre de la Guerre, l'architecte en chef Pierre Danis, Yves-Georges Constantin, inspecteur général des services administratifs du ministère de l'Intérieur, le conseiller d'État Richard, Carlos Fischer, Pierre Caillaux, maître des requêtes au Conseil d'État, l'auditeur au Conseil d'État Rousselier, André Labussière, chef de bureau au ministère de l'Intérieur et deux juristes alsaciens, Alfred Schisselé et Alfred Weil<sup>21</sup>. À cette date, la constitution du cabinet Clemenceau propulse au poste de sous-secrétaire d'État à la Guerre, en charge des questions d'Alsace-Lorraine, un proche du « *Tigre* », qui a une réputation de jacobin et d'anticlérical :

---

18 Yvert (Benoît), dir., *Dictionnaire des ministres*, Paris, Librairie académique Perrin, p. 631.

19 *PVCAL*, 1<sup>re</sup> séance, 10 février 1915. « *Il serait aussi injuste qu'impolitique de prétendre, d'un coup, placer les provinces reconquises sous le régime de lois et règlements auxquels elles ne sont pas préparées et de ne pas tenir compte des régimes politiques, juridiques, sociaux, culturels, scolaires ou fiscaux sous lesquels depuis quarante-quatre ans elles ont vécu* ».

20 Arch. nat., AJ<sup>30</sup> 94. Section d'étude d'organisation administrative. Procès-verbal de la 1<sup>re</sup> séance, 26 septembre 1917.

21 Arch. nat., AJ<sup>30</sup> 93. Organisation des sections d'études, membres de la section d'organisation administrative, août 1917.

Jules Jeanneney<sup>22</sup>. Cette nomination traduit, à partir de 1917, un changement d'approche quant aux conditions de la réintégration de l'Alsace-Lorraine, et la prééminence, au sein du Gouvernement, des tendances les plus assimilatrices.

Au cours des deux premières années de guerre, bien que la Conférence d'Alsace-Lorraine soit le seul organisme public officiellement chargé d'une mission de préfiguration, on relève l'apparition d'une myriade d'initiatives privées, initiées par des Alsaciens et des Lorrains de Paris. Un Comité d'études politiques et administratives sur l'Alsace-Lorraine est fondé en 1915, sous l'impulsion d'Albert Kahn et de Daniel Mieg, et présidé par Jules Siegfried, ancien ministre du Commerce et ancien président de la Chambre des députés<sup>23</sup>. Les représentants des milieux économiques constituent l'élément dominant au sein du comité Siegfried, caractérisé par une approche libérale : on y trouve les sidérurgistes François de Wendel, Camille Cavallier, Robert Pinot ainsi que des représentants des différentes industries mulhousiennes (Daniel Mieg, Paul Kullmann ou Émile Dollfus). Au moment même où les premières réflexions sur l'avenir des pays annexés sont engagées, l'industriel François de Wendel, irrité de la faible représentation lorraine au sein de l'officielle Conférence d'Alsace-Lorraine, constitue à Paris un Groupe lorrain. On y retrouve le député nancéien Louis Marin ainsi que le chanoine Henri-Dominique Collin, figure de proue du courant catholique en Lorraine annexée<sup>24</sup>. On perçoit, à travers la constitution de ce comité concurrent, la volonté de faire contrepoids aux Alsaciens de Paris. D'autres groupes de travail, à l'audience plus limitée, émergent autour d'Henri Lichtenberger, professeur de littérature allemande à la Sorbonne, et de Frédéric Eccard<sup>25</sup>. Le déclenchement de la guerre voit le retour en grâce de la Ligue des patriotes, assoupie depuis l'affaire Dreyfus ; celle-ci s'implique dans l'effort de guerre et se dote d'organes spécialisés, parmi lesquels une section des Alsaciens-Lorrains présidée par Maurice Barrès, que fréquentent l'abbé Wetterlé ainsi que le chanoine Collin<sup>26</sup>. La multiplication des comités élargit le cercle des personnes investies dans la préparation d'un retour des pays annexés à la France et permet de nourrir le débat d'arguments contradictoires, même si les porosités entre organismes publics et privés sont nombreuses.

Il convient enfin d'évoquer la création d'un dernier organisme, créé en 1917, qui, sans être exclusivement consacré à l'Alsace-Lorraine, apporte sa pierre à la réflexion gouvernementale. Il s'agit du Comité d'études, créé à l'initiative d'Aristide Briand dans le but de préparer des arguments d'ordre historique, géographique ou

---

22 Duroselle (Jean-Baptiste), *Clemenceau*, Paris, Fayard, 1988, p. 634.

23 Eccard (Frédéric), *Le Livre de ma vie* (1867-1951), Neuchâtel, V. Attinger/Paris, Éd. Oberlin, 1951, p. 71.

24 Arch. nat., AJ<sup>30</sup>109. Liste comprenant les noms indiqués par les membres du bureau du Groupe lorrain [1915].

25 Eccard (Frédéric), op. cit., p. 70.

26 Joly (Bertrand), « Maurice Barrès, président de la Ligue des patriotes », dans Maurice Barrès, *la Lorraine, la France et l'étranger*, études réunies par Olivier Dard, Michel Grunewald, Michel Leymarie et Jean-Marie Wittmann, Berne, Peter Lang, 2011, p. 93-106.



économique dans l'hypothèse d'une victoire de l'Entente<sup>27</sup>. Ce comité réunit un ensemble de personnalités issues du monde académique et universitaire (l'Institut, la Sorbonne, l'École polytechnique, le Collège de France) ; l'Alsace y est incarnée par Christian Pfister et par le général Joseph Bourgeois. Cette démarche prospective est à mettre en regard avec les travaux de l'Inquiry<sup>28</sup>, chargée d'étudier les buts de guerre des États-Unis ou les Peace Books, élaborés par la délégation britannique à la conférence de la paix<sup>29</sup>. Conférence d'Alsace-Lorraine, sections d'études et comités privés vont être conduits à se positionner, notamment vis-à-vis de la question régionale, au cœur du débat français sur la réforme de l'État, au cours des deux décennies précédant le premier conflit mondial.

## Le régionalisme dans la réflexion politique française

Un mouvement favorable à la promotion d'un cadre d'administration plus vaste que le département s'est développé en France tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. Il s'agit d'un courant ancien de défense des libertés locales : Alexis de Tocqueville s'était déjà élevé contre les méfaits de la centralisation<sup>30</sup>. Le courant positiviste avait quant à lui réclamé « *qu'on diminuât la domination matérielle de Paris sur les provinces françaises, imposée par un excès de centralisation* »<sup>31</sup>. Face à la persistance d'un sentiment d'appartenance à une même communauté économique ou culturelle, certains auteurs s'interrogent sur l'évolution des cadres administratifs du pays, formulant des propositions originales, plus ou moins réalistes. Le régionalisme fait l'objet d'une approche aussi bien politique (promotion de la démocratie locale) que technocratique (gestion rationnelle des fonds publics). Au « régionalisme » proprement dit vient se greffer une réflexion plus générale sur la réforme des structures administratives et sur le rôle de l'État dans les départements. Ces réflexions séduisent des socialistes comme Alexandre Millerand ou Joseph Paul-Boncour qui, dans *Le Fédéralisme économique* (1901), pressent un nouveau cadre administratif fondé sur les régions, en particulier dans le domaine économique. À gauche de l'échiquier politique, le régionalisme puise sa source dans le fédéralisme proudhonien ou

---

27 Les procès-verbaux du Comité d'études ont été publiés récemment par la Société de géographie : *Les Experts français et les frontières d'après-guerre. Les procès-verbaux du comité d'études 1917-1919*, introduction et notes par Isabelle Davion, préface par Georges-Henri Soutou, Bulletin de la Société de géographie, juin 2015, 248 p.

28 Gelfand (Lawrence E.), *The Inquiry. American Preparations for Peace (1917-1919)*, Westport, Greenwood Press, 1976, 387 p.

29 Soutou (Georges-Henri), *La Grande Illusion. Quand la France perdait la paix (1914-1920)*, Paris, Tallandier, 2015, 377 p.

30 Flory (Thiébaud), *Le Mouvement régionaliste français, sources et développements*, Paris, Presses universitaires de France, 1966, p. 37.

31 Comte (Auguste), *Système de politique positive*, 1883, cité par Flory (Thiébaud), *op. cit.*, p. 32.



dans le socialisme d'un Louis Blanc<sup>32</sup>. Les radicaux-socialistes ne sont pas en reste, la décentralisation et le découpage du pays en treize régions figurant au programme de Nancy depuis 1865 ; lors des congrès du parti, on évoque la suppression des sous-préfets et l'on critique la centralisation excessive (un programme que le parti se garde pourtant de mettre en œuvre une fois aux responsabilités<sup>33</sup>). La décentralisation est également défendue par des conservateurs, non sans ambiguïtés par rapport à la République. Le Lorrain Maurice Barrès n'accepte pas que les provinciaux soient devenus « *des départementaux* » ; pour lui, la Nation demeure la « *famille des régions* »<sup>34</sup>. Pour Charles Maurras également, la monarchie, qui pourra seule réussir la décentralisation, doit retrouver le cadre de ses anciennes provinces<sup>35</sup>.

Le régionalisme connaît un nouvel élan au cours des dernières années du XIX<sup>e</sup> siècle. Une commission extraparlamentaire, « *chargée de procéder à l'étude des moyens de réaliser la décentralisation et la simplification des services administratifs* », est instituée par décret en 1895<sup>36</sup>. La même année, se constitue une Ligue républicaine pour la décentralisation, fondée par l'ancien ministre de l'Intérieur Émile de Marcère<sup>37</sup>, qui compte parmi ses membres Léon Bourgeois ou encore Maurice Barrès. En 1900, le relais est pris par la Fédération régionaliste française, à laquelle adhèrent des personnalités venues de différents horizons : on y trouve le député de la Vienne Jean Hennessy, le catholique rallié Jean Charles-Brun<sup>38</sup>, André Tardieu, Maurice Colrat, président de la Jeunesse démocratique, ou encore des hommes venus du catholicisme social, tels Henry de Jouvenel, directeur de cabinet au ministère du Commerce, ou Anatole de Monzie, proche du *Sillon*<sup>39</sup>. Le régionalisme se heurte toutefois à une culture politique profondément jacobine, comme en témoignent les échanges virulents entre André Tardieu et Georges Clemenceau (celui-ci ne voit dans le régionalisme qu'un mouvement traditionnel rétrograde de tendance contre-révolutionnaire<sup>40</sup>). Ce n'est pourtant pas faute de projets : huit propositions de loi en ce sens ont été déposées au

32 « *Il ne faut pas s'y méprendre : si l'unité politique, c'est la force, l'unité administrative, c'est le despotisme* ». Louis Blanc dans *L'Action régionaliste*, juin 1903, cité par Flory (Thiébaud), *op. cit.*, p. 11.

33 Rosanvallon (Pierre), *Le Modèle politique français, la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, collection « L'Univers historique », 2004, p. 375.

34 Sternhell (Zeev), *Maurice Barrès et le nationalisme français*, Paris, Presses de la FNSP, 1972, 398 p.

35 Flory (Thiébaud), *op. cit.*, p. 11.

36 Décret du 16 février 1895, *Journal officiel*, 17 février 1895. Cité par Rosanvallon (Pierre), *op. cit.*, p. 372.

37 Rosanvallon (Pierre), *op. cit.*, p. 372.

38 Wright (Julian), *The Regionalist Movement in France 1890-1914, Jean Charles-Brun and French political thought*, Oxford, Oxford University press, 2003, xvi-286 p.

39 Dubasque (François), *Jean Hennessy (1874-1944) : Argent et réseaux au service d'une nouvelle République*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 81-82.

40 « Un débat nouveau sur la République et la décentralisation », cité par Flory (Thiébaud), *op. cit.*, p. 14.

Parlement entre 1871 et 1913<sup>41</sup>. Ces projets visent, pour la plupart, la création de régions ou de « *grands départements* ». On mentionnera la proposition de loi de Jean Hennessy, déposée à la Chambre le 6 mai 1913<sup>42</sup>. Le député poitevin envisage un découpage administratif en dix-sept régions, inspiré des travaux du géographe Vidal de La Blache, et se propose de mettre sur pied des conseils régionaux représentatifs des intérêts économiques, auxquels seraient transférées des attributions jusque-là exercées au niveau départemental. Cette même proposition prévoit la suppression des départements. Le 24 octobre 1916, c'est au tour du député Étienne Rognon de déposer une proposition de loi, prévoyant la substitution de 32 régions aux 86 départements existants<sup>43</sup>. Ces différentes propositions de loi échouent cependant les unes après les autres, se heurtant à une culture administrative demeurée centralisatrice et méfiante vis-à-vis de tout renforcement des particularismes locaux.

Le retour de l'Alsace et de la Lorraine à la France intervient à un moment où la question régionale est examinée par le gouvernement, s'inscrivant dans une réflexion plus vaste sur la réforme de l'État<sup>44</sup>. Dès décembre 1918, le général Messimy, gouverneur de la place de Colmar, défend auprès de Clemenceau (loin d'être acquis à ces idées) le particularisme alsacien et la nécessité d'une administration de proximité. On retrouve ce même souffle régionaliste dans le projet de réforme des chambres de commerce, voulu par Étienne Clémentel, ministre du Commerce, de l'Industrie, des Transports maritimes, de la Marine marchande, des Postes et Télégraphes. Celui-ci envisage favorablement la création d'une région économique « Alsace », comprenant, outre les chambres de commerce de Strasbourg, Mulhouse et de Colmar, celle de Belfort<sup>45</sup>. La proposition suscite un vif intérêt auprès des milieux d'affaires alsaciens sans toutefois aboutir. On peut légitimement interpréter la création du Commissariat général de la République française à Strasbourg, au printemps 1919, comme une tentative d'expérimentation et de mise en œuvre de ces théories.

---

41 Flory (Thiébaud), *op. cit.*, p. 89.

42 Dubasque (François), « Jean Hennessy (1874-1944), Itinéraire militant d'un politique entre milieux réformateurs et réseaux d'influence », dans *Parlement [s], Revue d'histoire politique*, 2007/1 (n° 7), p. 21-33.

43 Masson (Jean-Louis), *Provinces, départements, régions. L'organisation administrative de la France d'hier à demain*, Paris, Lanore Jacques Éd., 1984, p. 420.

44 Laugel (Anselme), « Les vœux de nos provinces : le régionalisme alsacien », dans *Revue hebdomadaire*, 20 novembre 1920, p. 264.

45 Arch. dép. Bas-Rhin, 121 AL 1208. Note de l'inspecteur général du commerce et de l'industrie, mars 1919.

## Le programme conçu à Paris pour l'Alsace d'après-guerre

Au sein de la Conférence d'Alsace-Lorraine comme des comités privés, les discussions portent sur des sujets aussi variés que le maintien de l'organisation et de la législation locale, l'assimilation linguistique ou encore l'introduction des lois laïques. Mais peut-on concilier harmonisation législative et respect des droits acquis par les Alsaciens-Lorrains ?

### L'organisation administrative des départements recouverts

Quelle organisation administrative retenir pour l'Alsace-Lorraine de demain : convient-il d'effacer le « *honteux traité de Francfort* », en faisant table rase d'une organisation régionale héritée du fédéralisme allemand ? Peut-on, au contraire, « *oser* » la décentralisation, en Alsace-Lorraine dans un premier temps, voire dans toute la France ? Plusieurs propositions sont formulées à ce sujet. Dans un *Mémoire concernant l'organisation civile du département du Haut-Rhin* daté du 15 août 1914, Paul-Albert Helmer trace les grandes lignes de ce que devra être l'administration des départements reconquis<sup>46</sup>. Il y préconise le rétablissement de l'organisation départementale dès le lendemain de la victoire, au détriment de l'organisation fédérale allemande<sup>47</sup>. La section d'étude d'organisation administrative, relevant du ministère de la Guerre, aboutit en 1917 à semblables conclusions, proposant la création, au lendemain de la victoire, d'une administration centrale chargée d'administrer depuis Paris les départements de l'Est ; l'institution d'un commissaire supérieur résidant à Strasbourg et disposant d'un budget propre rappellerait trop, selon lui, le *Statthalter* allemand<sup>48</sup>. Dans un rapport intitulé *Observations sur le régime politique à octroyer à l'Alsace-Lorraine redevenue française*, établi en 1915, l'avocat mulhousien Joseph Riber se propose lui aussi de rétablir au plus tôt l'organisation française, tout en introduisant des institutions régionales, inspirées du modèle colonial sous la forme d'un gouverneur rattaché directement à la présidence de la République, assisté d'un conseil de Résidence, « *appelé à donner son avis dans toutes les questions administratives d'une certaine importance*<sup>49</sup> ». Le Groupe lorrain formule, dans un rapport rédigé en février 1915 par le baron de la Chaise, ses propres propositions à caractère nettement plus régionaliste. Celui-ci n'hésite pas à affirmer : « *Ce serait une grave erreur que de croire possible une administration de l'Alsace comme de la Lorraine sur le même*

---

46 Arch. dép. Haut-Rhin, 2 J 208. *Mémoire concernant l'organisation civile du département du Haut-Rhin*, 15 août 1914.

47 *Ibidem*.

48 Arch. nat., AJ<sup>30</sup>94. Section d'étude d'organisation administrative, procès-verbal de la 2<sup>e</sup> séance, 22 décembre 1917.

49 Arch. Aff. étrangères, Guerre 166. Rapport de l'avocat mulhousien Joseph Riber intitulé « *Observations sur le régime politique à octroyer à l'Alsace-Lorraine redevenue française* », avril 1915.

*modèle qu'avant 1870, de considérer ces quarante années de domination allemande comme un mauvais rêve et de réappliquer sans autres précautions à l'Alsace-Lorraine les procédés administratifs du reste de la France*<sup>50</sup> ». Dans un rapport nuancé, rédigé à l'intention du comité d'études politiques et administratives, Anselme Laugel pose lui aussi le problème de l'organisation administrative. Bien que l'Alsace-Lorraine ne doive pas « *dans l'avenir, former une exception au régime général de la France* », ce dernier envisage une administration régionalisée ayant autorité sur les trois départements. Sans doute n'exclut-il pas une réforme plus profonde applicable à l'ensemble du pays, qui irait dans le sens de la création de grandes régions, cette solution présentant, en outre, l'avantage d'assurer « *la marche d'un pas égal des trois départements vers l'unité française* »<sup>51</sup> ».

Ces rapports suscitent, comme on peut s'en douter, des débats techniques et passionnés, faisant apparaître des orientations divergentes. Le débat sur l'organisation régionale de l'Alsace-Lorraine permet en effet de dégager trois courants : les partisans du retour à l'Alsace et à la Lorraine de 1870, autour de Georges Weill et de Daniel Blumenthal, les partisans du maintien d'un statut transitoire dans le but de faciliter l'assimilation administrative et législative des provinces recouvrées, c'est-à-dire la plupart des fonctionnaires parisiens réalistes mais prudents, et enfin ceux qui entendent réorganiser l'Alsace-Lorraine française en tenant compte des évolutions intervenues sous le régime allemand, comme c'est le cas des membres du Groupe lorrain ou d'Anselme Laugel. On retrouvera ces différentes options au printemps 1919 lorsque l'on s'orientera vers la mise en place du Commissariat général.

## Maintien ou non d'un droit local ?

En 1914, l'Alsace-Lorraine constitue une entité hybride du point de vue juridique, dans la mesure où y cohabitent trois types de lois : lois françaises antérieures à 1870 maintenues sous le régime allemand, lois d'Empire introduites par le *Reichstag* et lois dites « *d'Alsace-Lorraine* » votées localement par la Délégation puis par le *Landtag*. Peut-on envisager de maintenir dans les provinces reconquises des lois spécifiques, même à titre ponctuel et transitoire ? Cette question est abordée pour la première fois dans une note du juriste Albert Kammerer à propos de l'unification des législations alsacienne-lorraine et française, rédigée en mai 1915<sup>52</sup>. Celle-ci préconise une analyse au cas par cas des textes juridiques en vigueur dans le *Reichsland* « *en nous gardant de tout dogmatisme préconçu* ». Deux ans plus tard, la section d'études législatives admet elle aussi la nécessité de maintenir un certain nombre de lois héritées de la période allemande, dans la

---

50 Arch. nat., 190 AQ 14 (papiers de Wendel). Groupe lorrain, Rapport du baron de la Chaise intitulé : « L'administration future de l'Alsace-Lorraine, l'idée de l'autonomie en Alsace », février 1915.

51 Arch. nat., AJ<sup>30</sup>97. Rapport d'Anselme Laugel sur l'organisation administrative à donner à l'Alsace-Lorraine.

52 Arch. Affaires étrangères, Guerre 169. Note d'Albert Kammerer sur les principes applicables en matière d'unification des législations alsacienne et française, 26 mai 1915.

mesure où « *Le passage sous le régime allemand a créé pour les populations certains avantages, du moins certaines modalités ; il n'est pas possible, sans les brutaliser, de supprimer cet état de choses*<sup>53</sup>. »

Répondant à une question du député Ruffin (« *La législation française est-elle insuffisante ?* »), posée devant la commission des affaires étrangères de la Chambre des députés au mois de novembre 1918, l'abbé Wetterlé et Georges Weill exposent des points de vue divergents à propos du degré d'intégration législative des Provinces perdues. Aux yeux de Georges Weill, il convient de maintenir l'ensemble des lois en vigueur jusqu'au traité de paix, date à partir de laquelle la législation française devra être globalement introduite<sup>54</sup>. Wetterlé, tout en affichant une même volonté sur l'unité à atteindre, considère la législation française globalement inadaptée en l'état : il conviendra, par conséquent, d'introduire en France l'ensemble des lois locales alsaciennes-lorraines jugées plus avancées, en particulier dans le domaine social. On retrouve ces dispositions dans la résolution adoptée le 28 décembre 1918 par la Conférence d'Alsace-Lorraine : maintien de la législation locale jusqu'à la ratification des préliminaires de paix, nécessité de prévoir des « *tempéraments* » et des « *mesures de transition* », préparation de « *lois introductives*<sup>55</sup> ». On évoquera également la solution originale et décentralisatrice présentée par le Groupe lorrain, qui se propose de soumettre toute introduction de loi française au vote conjoint des trois conseils généraux ; on devine, à travers cette proposition, le désir des Lorrains de voir maintenue une compétence législative au niveau local<sup>56</sup>. Il est intéressant de relever au cours de ces débats des clivages déjà observés au sujet de l'organisation administrative entre partisans de l'introduction intégrale de la législation française, au nom de l'unité nationale, ceux favorables au maintien à titre transitoire d'une législation locale et les plus audacieux, qui souhaiteraient faire bénéficier la France d'un certain nombre de lois alsaciennes-lorraines sans équivalent.

### Questions linguistiques, régime des cultes : le droit à l'exception ?

Les questions d'ordre linguistique et culturel constituent un autre point de débat emblématique. On en connaît la sensibilité en Alsace ; le cardinal Baudrillart, recteur de l'Institut catholique de Paris, n'a-t-il pas usé de la menace, prévenant

---

53 Arch. nat., AJ<sup>30</sup> 94. Section d'étude de législation, procès-verbal de la 7<sup>e</sup> séance, 14 janvier 1918.

54 Arch. nat., C 7491. Commission des affaires extérieures de la Chambre des députés, procès-verbal de la séance du 15 novembre 1918, audition de l'abbé Émile Wetterlé et de Georges Weill.

55 *Ibidem*. Procès-verbal de la 27<sup>e</sup> séance, 9 décembre 1918.

56 Arch. Aff. étrangères, 417 PAAP 55 (papiers Bompard). Groupe lorrain, rapport sur l'organisation administrative de la Lorraine recouvrée.

qu'il ne faudrait pas mettre les Alsaciens devant une forme de choix entre leur foi et leur patrie<sup>57</sup> ?

Sur le plan linguistique, la résolution de la Conférence d'Alsace-Lorraine prévoyant le maintien d'un enseignement de l'allemand dans les écoles ne suscite guère de débat<sup>58</sup>. La section d'étude de l'enseignement primaire se fait, en revanche, l'apôtre de l'assimilation : l'allemand ne devra être enseigné qu'à partir du cours moyen et en tant que langue étrangère<sup>59</sup>. Dans le même temps, les pédagogues Ferdinand Brunot, Ludovic Meister et Charles Schweitzer esquissent dans la revue *L'Alsace républicaine* un programme linguistique, seul à même de susciter l'intérêt des enfants vis-à-vis de la langue française tout en tirant bénéfice des avantages de la double culture alsacienne : « *Pour ne pas s'être aperçus de cette originalité particulière des provinces annexées, les Allemands, nous l'avons vu, ont fait fausse route. [...] Faire fi d'une telle richesse intellectuelle et morale, et même essayer de la détruire, comme les Allemands l'ont essayé tyranniquement, c'est priver en réalité la collectivité nationale tout entière de bénéfices au moins si précieux que les ressources du sol et du sous-sol. L'école sera donc bilingue*<sup>60</sup> ».

Du point de vue du régime des cultes, les deux provinces annexées par l'Empire allemand continuent d'être régies, en 1914, par les dispositions concordataires en vigueur en France jusqu'au vote de la loi de séparation des Églises et de l'État (9 décembre 1905). La politique hostile à l'Église catholique conduite par la République laïque a d'ailleurs contribué à détourner bien des catholiques alsaciens-lorrains, qui jusque-là nourrissaient une certaine nostalgie de la France, de la protestation et à leur faire accepter la germanisation. Depuis 1914, l'occupation des vallées vosgiennes par les armées françaises repose la question du régime des cultes et, dans le même temps, celle des relations politiques à rétablir entre la France et le Saint-Siège. L'abbé Wetterlé présente devant la Conférence d'Alsace-Lorraine, le 5 juillet 1915, un rapport consacré à ce sujet, par lequel il recommande la prudence et le respect des croyances<sup>61</sup>. On n'envisagera, lors du retour à la France, ni régime de séparation, ni abolition du concordat, le maintien en vigueur des lois existantes apparaissant comme la « *solution la meilleure et la plus rationnelle*<sup>62</sup> ». Francophile et libéral, l'abbé Wetterlé n'est pour autant pas

---

57 Arch. Affaires étrangères, 43 PAAP 81 (Papiers Cambon). Lettre adressée par Alfred Baudrillard à Jules Cambon au sujet de la situation en Alsace reconquise [1915]. « *Il ne faut pas mettre les Alsaciens catholiques dans l'alternative d'avoir à choisir entre leur foi et leur nationalité, car tous les prêtres et la majeure partie des laïcs choisiraient leur foi, comme l'ont fait sous Louis XIV, lors de la révocation de l'Édit de Nantes, les meilleurs des protestants* ».

58 PVCAL, 9<sup>e</sup> séance, 22 avril 1915.

59 Arch. nat., AJ/30/94. Sous-commission de l'Enseignement primaire, procès-verbal de la 7<sup>e</sup> séance, 1<sup>er</sup> février 1918.

60 Arch. dép. Haut-Rhin, 27 J 9. « La question des langues en Alsace-Lorraine », par Ferdinand Brunot, Ludovic Meister et Charles Schweitzer, dans *L'Alsace républicaine*, revue mensuelle illustrée publiée par la Ligue républicaine d'Alsace et de Lorraine.

61 PVCAL. Note de l'abbé Wetterlé sur la situation du culte catholique en Alsace-Lorraine.

62 Christian Baechler, « L'abbé Wetterlé, un prêtre patriote et libéral (1861-1931) », dans *Archives de l'Église d'Alsace*, n° 45, 1986, p. 243-286.

hostile à une évolution progressive vers un régime davantage empreint de laïcité : le rétablissement de relations diplomatiques avec le Saint-Siège permettrait, selon lui, d'aboutir à une transaction honnête sur le régime des cultes de l'Alsace-Lorraine. Afin de faire valoir son point de vue, Wetterlé multiplie les contacts officiels avec les hommes politiques les plus influents en la matière, notamment Aristide Briand, père de la loi du 9 décembre 1905. L'ancien maire de Colmar, Daniel Blumenthal, prend, quant à lui, position en faveur d'une introduction rapide des lois laïques françaises. Selon lui, sur les 1 400 000 catholiques alsaciens, beaucoup seraient tièdes, et bon nombre d'entre eux, socialistes. Quant au député social-démocrate Georges Weill, invité à s'exprimer sur le sujet devant la Chambre des députés, il recommande « *de la tolérance et du doigté* », en autorisant par exemple les ecclésiastiques à donner l'enseignement religieux dans les locaux scolaires<sup>63</sup>. À demi-mots et sans rien céder sur le fond, Georges Weill laisse entendre que l'introduction de la législation laïque ne constituera pas une priorité immédiate au lendemain du retour de l'Alsace-Lorraine à la France.

Tout au long de la guerre, on relève des différences d'approche au sein des différentes commissions chargées de réfléchir à l'avenir de l'Alsace-Lorraine. La Conférence d'Alsace-Lorraine, en lien avec l'administration militaire établie à Thann et peuplée d'Alsaciens, se montre sensible au particularisme ou du moins à la nécessité de ménager des transitions. Du fait de sa composition et du climat d'« *Union sacrée* », elle apparaît comme un lieu de compromis. Si elle prévoit l'intégration dans l'ensemble national, c'est moyennant une phase de maintien de la législation locale. La conscience de l'ampleur de la tâche à accomplir conduit parfois la Conférence sur la voie des innovations : intérêt pour les lois sociales en vigueur, prise en compte du bilinguisme, recherche d'un terrain d'entente avec les catholiques, sans pour autant abandonner les principes laïques de la République... certains membres alsaciens se plaisant déjà à imaginer la régionalisation de la France!

## Conclusion

Les semaines de novembre-décembre 1918 ont constitué des semaines de bonheur (on parle de *Flitterwochen*), un moment d'« *éblouissement tricolore* » et d'insouciance masquant les difficultés de prise en mains de l'Alsace et de la Lorraine par une administration française peu au fait des réalités locales. La nécessité de réorganiser l'administration régionale cinq mois à peine après l'Armistice révèle l'improvisation et la radicalité des politiques d'assimilation engagées, à mille lieues des prudentes recommandations formulées pendant la guerre. Georges Clemenceau porte la lourde responsabilité d'avoir ravalé la Conférence

---

63 Arch. nat., C 7491. Procès-verbal de la commission des affaires étrangères de la Chambre des députés, séance du 15 novembre 1918, audition de l'abbé Wetterlé et de Georges Weill sur les questions relatives à l'Alsace-Lorraine. « *Il faut d'abord, dès la période d'Armistice, régler la question des évêques ; il faut aussi, en pratique, faire preuve d'une souplesse dont l'administration française n'est sans doute pas incapable* ».



d'Alsace-Lorraine au rang de comité Théodule, et d'avoir introduit sans attendre des usages administratifs inadaptés, reposant sur le postulat d'un alignement rapide des départements reconquis sur le régime commun. On peut attribuer la responsabilité de cet oubli aux circonstances dans lesquelles s'effectue le retour à la France, mais surtout à une culture politique de la « République indivisible » foncièrement hostile au maintien de particularismes juridiques ou linguistiques. La mise en place du Commissariat général de la République française, avec à sa tête un homme pragmatique et respectueux du particularisme, semble ouvrir la voie à l'apaisement et à la mise en œuvre de solutions administratives plus originales.

D'ailleurs, si l'on veut bien adopter la hauteur de vue qui sied à l'historien, force est de constater que les réflexions conduites par la Conférence d'Alsace-Lorraine se sont révélées fécondes sur le long terme. Les cénacles parisiens dans lesquels se sont tenus les débats juridico-politiques, évoqués dans le cadre de cette communication, ont constitué de véritables « laboratoires d'idées » (aujourd'hui, l'on qualifierait probablement le Groupe lorrain ou le comité Siegfried de *think tank*). Dès les années vingt, les difficultés accompagnant le retour des pays annexés à la France réactivent des discussions interrompues par l'Armistice et ses illusions. Certaines orientations prises entre 1914 et 1919 vont engager l'avenir. Des options qui n'ont pas recueilli de majorité vont réapparaître ultérieurement, sous une autre forme. Nombre de projets posés sur la table pendant les années de guerre vont cheminer, à travers des projets de loi, ne portant leurs fruits que bien des années plus tard. Ils sont à l'origine d'un droit local, fondé sur le compromis, comme de réformes portées sur le plan national et touchant de nombreux domaines (statut des entreprises, faillite personnelle, décentralisation, petites ou grandes régions). Ferdinand Brunot expliquait en 1917 : « *Un peuple vit de raison et de justice. Seules les solutions qui s'en inspirent sont dignes de nous, de notre tradition nationale et du vrai patriotisme*<sup>64</sup> ». À travers mes recherches, la Conférence d'Alsace-Lorraine m'est apparue comme un puissant laboratoire d'innovation et de modernité. Sans doute reste-t-il bien du grain à moudre à partir des réflexions engagées entre 1914 et 1919!

---

64 Arch. dép. Haut-Rhin, 27 J 9. « La question des langues en Alsace-Lorraine », par Ferdinand Brunot, *art. cit.*

# Le retour à la France des départements d'Alsace-Lorraine L'invention du droit local alsacien-mosellan

Jean-Marie WOEHLING

Aux termes de l'article 51 du traité de Versailles « *les territoires cédés à l'Allemagne en vertu du Traité de Francfort du 10 mai 1871 sont réintégrés dans la souveraineté française.* » Ce concept de réintégration, synonyme de celui de « *désannexion* », constitue la référence fondamentale pour le retour de l'Alsace et de la Lorraine à la France.

Elle exprime l'idée que le traité de Versailles ne procède pas à un transfert de souveraineté se substituant en 1918 à un autre transfert de souveraineté qui a eu lieu en 1871. On entend exprimer par là qu'il doit y avoir un « *rétablissement* » de l'Alsace et de la Lorraine dans leur état antérieur de territoires français en effaçant une annexion qualifiée d'injuste et que par conséquent il faut procéder à l'élimination des changements qui ont affecté ces territoires durant la période de domination allemande. L'instauration complète de la législation française dans les territoires recouverts fait partie de ce « *programme* » de réintégration à la France. Pour les autorités françaises, il ne faisait ainsi aucun doute que le retour de la souveraineté française impliquait le rétablissement complet de la législation française. C'était un principe indiscutable, seuls les délais et les modalités de la pleine application du droit français pouvant être aménagés.

Mais l'Alsace-Lorraine qui retourne à la France en 1918 n'est pas celle de 1871. Près d'un demi-siècle s'est passé, durant lequel la population de ce territoire est devenue une société particulière du point de vue de son organisation, de sa culture, de ses traditions et de surcroît consciente de cette identité. Cette réalité était largement ignorée par l'opinion publique française, mais elle avait été perçue par les autorités françaises. Celles-ci avaient d'ailleurs la volonté d'en tenir compte. Le discours du maréchal Joffre à Thann en 1914 avait à cet égard valeur de témoignage, de symbole et même d'engagement politique : « *La France apporte le respect de vos libertés à vous, des libertés alsaciennes, de vos traditions, de vos convictions, de vos mœurs. Je suis la France, vous êtes l'Alsace, je vous apporte le baiser de la France.* »

Cette citation que tous les Alsaciens ont gardée en mémoire est symptomatique. Émouvante, elle se situe du côté du cœur. Elle constitue une promesse de tenir compte des spécificités alsaciennes. Mais qu'en est-il des conditions concrètes de la mise en œuvre de cette promesse sur le plan juridique ? Ces libertés alsaciennes, ces traditions, ces mœurs que l'on promet de respecter, s'inscrivent dans des règles, dans une organisation juridique, dans une législation spécifique.



Mais comment alors réaliser l'unité de législation d'un côté et respecter ces lois particulières de l'autre? Cette contradiction n'a guère été perçue, cet antagonisme a été ignoré.

Jusqu'à aujourd'hui le système juridico-politique français est marqué par deux courants contraires :

- d'un côté, une préoccupation de respecter les spécificités de l'Alsace et de la Moselle;
- de l'autre, une démarche unificatrice, négatrice des particularités de ce territoire.

Le droit local alsacien-mosellan exprime cette ambivalence. Il n'est pas le fruit d'une construction volontaire et réfléchie, mais la résultante largement improvisée et pragmatique d'oppositions jamais résolues :

- pour les instances centrales, il constitue une simple concession provisoire concernant des règles de droit contraires au principe d'unité législative;
- pour les Alsacien-Mosellans, c'est un acquis permanent concernant la reconnaissance de particularités de fond.

Cette double lecture était en place dès le retour de l'Alsace et de la Lorraine à la France en 1918 :

- du côté des autorités centrales, il y avait une réelle volonté de trouver des aménagements temporaires, mais à condition que l'assimilation législative reste le but final incontesté;
- du côté des responsables locaux, on manifestait une volonté formelle d'unification, mais accompagnée d'une bataille permanente pour retarder la suppression des spécificités locales et en sauver finalement le plus grand nombre possible.

Chaque partie faisait semblant d'avoir accepté les préoccupations de l'autre, mais poursuivait son agenda propre.

Le présent exposé vise à décrire les conditions de gestion de cette opposition :

- dans un premier temps, on examinera les modalités différenciées et pragmatiques d'introduction du droit général;
- puis on évoquera les composantes du conflit de 1924, révélateur des contradictions non résolues et expressions du « *malaise alsacien* ».

## Les éléments d'une gestion pragmatique de la mise en application du droit français

Pour mieux saisir les conditions d'émergence du droit local, il faut distinguer

- les composantes de la gestion de cette situation juridique complexe :
- la succession des régimes juridiques appliqués à l'Alsace-Lorraine;
- les principes régissant le choix des lois à maintenir;
- l'avènement du système de droit local.

## La succession de plusieurs régimes juridiques appliqués à l'Alsace et à la Lorraine

On peut distinguer trois étapes quant au régime juridique appliqué à l'Alsace Lorraine.

### *La phase d'occupation de l'Alsace-Lorraine en vertu des lois de la guerre*

Cette période a commencé dès 1914 pour les parties libérées de l'Alsace-Lorraine et a officiellement cessé avec l'entrée en vigueur du traité de Versailles le 10 janvier 1920, lequel comprend cependant une clause d'application rétroactive au 11 novembre 1918 de la réintégration à la France.

Durant cette période, en vertu de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur le droit de la guerre (article 43), l'État occupant (la France) avait l'obligation de maintenir en vigueur le droit du territoire occupé, sauf empêchement absolu.

Durant cette phase, il y a d'abord eu, dans un premier temps, peu de règles de droit français mises en vigueur en Alsace-Lorraine, puisqu'elles étaient censées n'intervenir qu'en cas d'urgente nécessité. À partir de décembre 1918, les introductions de textes par voie de règlements se sont multipliées, la France ayant une interprétation de plus en plus souple de la Convention de La Haye. En fin de compte, un nombre non négligeable de textes ont été introduits par voie de décrets sur la base de pouvoirs exceptionnels de guerre appartenant au président du Conseil, ministre de la Guerre :

- organisation de la justice : suspension provisoire de tous les magistrats et réorganisation des tribunaux ; introduction de la langue française comme langue judiciaire (décret du 6 décembre 1918, arrêté du 12 février 1919) ;
- législation relative aux opérations commerciales et douanières ;
- mesures d'organisation administrative et scolaire ;
- introduction du code pénal et du code d'instruction criminelle (décret du 25 novembre 1919).

Ces mesures ont été prises comme elles le sont par une autorité d'occupation : de manière centralisée et unilatérale, sans consultation de représentants des populations locales. Elles ont été avalisées par la clause de rétroactivité du traité de Versailles. Dans le contexte particulier de la libération, elles ont été acceptées sans contestation au plan local, mais leur caractère parfois brutal a néanmoins marqué les esprits.

### *La loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine*

Il s'agit de la première intervention du Parlement concernant le statut des territoires recouverts. Cette loi institue un régime qui présente un caractère transitoire mais dont certains éléments sont déjà définitifs :

- application à ces territoires des lois constitutionnelles et électorales ;



- principe du maintien en vigueur des lois applicables antérieurement à l'Alsace et à la Lorraine jusqu'à l'introduction des lois françaises correspondantes (règle toujours en vigueur). Ainsi était confirmée une solution « *particulariste* », c'est-à-dire une introduction déterminée par un examen particulier pour chaque catégorie de législation. L'application en bloc de l'ensemble de la législation française était donc écartée, pour des raisons qu'on va encore expliquer ;
- parmi les dispositions véritablement transitoires, l'article 4 pose la règle d'une introduction des lois françaises par des « *lois spéciales* » qui fixent les modalités et délais de leur application ; en cas d'urgence, des lois peuvent être introduites par décret, sous réserve de ratification par le Parlement (cette procédure transitoire n'est plus applicable depuis 1925).

### *Les lois du 1<sup>er</sup> juin 1924 d'introduction des lois civiles et commerciales*

Les titres de ces deux lois ne reflètent pas leur contenu : elles instituent un régime durable de lois particulières à l'Alsace et à la Lorraine. On peut dire qu'elles ont créé les bases du régime du droit local, avec un ensemble de règles :

- détermination du droit applicable ;
- principes d'interprétation ;
- conditions de combinaison ;
- modalités de traduction et de publication.

Dès cette époque, même si on ne l'a pas tout de suite saisi, les lois locales maintenues ne sont plus du droit allemand provisoirement maintenu en France, mais un droit national français d'application territoriale.

De plus, le Parlement français a adopté lui-même des dispositions législatives propres aux trois départements en vue d'insérer les lois locales maintenues dans la législation française (on appellera ce nouveau droit local « *troisième législation* »).

### Les principes généraux qui ont guidé les choix d'introduction des lois françaises

Si le principe de l'application complète du droit français aux provinces recouvrées était affirmé avec force, il a été admis que l'application des lois françaises se ferait progressivement. Trois motifs principaux ont été retenus comme justification valable pour le report temporaire de l'introduction du droit commun.

#### *Les problèmes techniques et humains*

Pour mettre en œuvre des lois, il faut du personnel qui les connaisse ; or les professions juridiques avaient fait l'objet en Alsace-Lorraine d'un très fort « tri », le personnel allemand ayant dans sa quasi-totalité été expulsé ; quant au personnel alsacien-lorrain, ses connaissances en droit français et dans la langue française étaient limitées. Sur un autre plan, il était indispensable de respecter les droits acquis sous la législation de l'époque allemande et d'organiser des périodes de transition. Il en résultait nécessairement des combinaisons de textes,

une intrication entre des lois françaises introduites et des lois locales maintenues qui soulevaient de nombreuses questions techniques.

### *La « supériorité » du droit local*

Il était reconnu que beaucoup de lois en vigueur en Alsace-Lorraine étaient techniquement supérieures, plus évoluées et plus modernes dans leur conception que les lois françaises correspondantes. La suppression de ces règles locales, parfois sans équivalent en droit français, ou avec un équivalent bien plus médiocre, aurait constitué une régression qui ne pouvait s'envisager. À titre d'exemple, on peut citer l'organisation de la sécurité sociale, le système de la publicité foncière ou la législation économique. Les autorités françaises avaient donc admis l'idée qu'il fallait d'abord procéder à une modernisation de la législation générale, le cas échéant en suivant le modèle du droit local, avant de procéder à une unification législative dans le cadre d'un droit nouveau. Cette démarche a été mise en œuvre assez fréquemment, mais parfois après un délai très long (si la législation commerciale a été modernisée dès les années 1920, il a fallu attendre les années 1970 pour la modernisation de la procédure civile).

### *La question des « franchises locales »*

Un certain nombre de règles locales correspondent à des institutions, des traditions ou des convictions, auxquelles les populations étaient très attachées et dont le respect avait été promis. Il s'agit du domaine le plus délicat du rapprochement du droit général et du droit local, puisque de simples mesures transitoires et les seules considérations techniques ne pouvaient suffire à rapprocher des visions différentes. Il s'agit notamment du domaine du droit des cultes, de l'enseignement religieux mais aussi de l'autonomie locale.

## L'avènement du système du droit local

Un grand nombre de lois ont un caractère purement instrumental. Pour ces lois, la discussion a pu être objective et pragmatique. Dans ces domaines, l'unification législative a pu progresser avec une assez grande rapidité. Certes, elle a exigé beaucoup de vérifications techniques, mais elle a suscité peu de conflits.

À côté de ces questions techniques figurent des institutions locales qui ne constituent pas de simples lois. Elles sont restées de ce fait plus longtemps à l'écart de la discussion sur l'unification législative. Tel a été le cas du système de sécurité sociale. Il faut aussi signaler une autre évolution : avec le temps, un certain nombre de textes purement techniques ont acquis une dimension symbolique très forte ; tel est par exemple le cas de la publicité foncière ; le livre foncier est devenu, même pour les personnes qui ne connaissent rien à la publicité foncière, un objet de fierté régionale.

Ces différents éléments expliquent les conditions de travail relatif à l'introduction des lois françaises réalisé entre 1919 et 1924. Dès août 1919, un arrêté avait créé trois commissions pour préparer l'introduction des lois pénales, civiles et commerciales ; une quatrième commission concernant la procédure civile y



a été ajoutée. Ces commissions ont débouché sur des résultats positifs dans de bonnes conditions après deux ans de travail (sauf pour la procédure civile, dont le traitement a été renvoyé à plus tard). Il faut souligner le bon travail réalisé par les professionnels concernés (universitaires, magistrats, avocats) soutenus par des parlementaires locaux tels que Robert Schuman et Frédéric Eccard. Les juristes d'Alsace-Lorraine ont fait preuve d'une grande capacité d'adaptation tant sur le fond que sur le plan linguistique. Il n'y a eu aucune tension grave autour de ces textes. On relève inversement le faible intérêt et soutien de la classe politique : les deux lois civiles et commerciales ont été adoptées sans débat dans les deux Chambres, ce qui illustre la relative indifférence du Parlement sur le sujet.

Le résultat de ces travaux mérite d'être décrypté. À y regarder de près, si la préparation des deux lois d'introduction des législations civile et commerciale s'est bien passée et si ces deux lois ont été bien acceptées, c'est qu'elles sont, davantage que des lois d'introduction de la législation française, des lois de consécration du maintien du droit local. Toutes les particularités locales auxquelles tenaient les juristes alsaciens et lorrains ont été conservées (procédure civile locale, publicité foncière, partage judiciaire, certificat d'héritier, registre matrimonial, exécution forcée sur les immeubles, purge des hypothèques, procédure de distribution, etc.). De même, a été maintenue la possibilité d'utiliser le droit local des sociétés jusqu'en 1930, voire jusqu'en 1935, les lois sur la navigation rhénane, le droit local des assurances, le régime des commis, l'organisation spécifique des juridictions de commerce, etc. L'article 7 de la loi civile confirme le maintien en vigueur du droit d'Alsace-Lorraine pour toutes les matières qui ne sont pas strictement de droit civil ou commercial : droit public en général, droit fiscal, droit social, droit des associations, chasse et pêche, aide sociale, mines, cultes et congrégations, cours d'eau navigable et flottable, etc. Comme on l'a vu précédemment, les lois de 1924 créent aussi un véritable cadre de gestion du droit local, avec des règles d'interprétation, des prescriptions concernant sa traduction, etc. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 1925, de très nombreuses dispositions propres à l'Alsace-Lorraine restaient en vigueur sans que leur suppression soit programmée.

Le droit local était ainsi institué comme du droit national d'application territoriale; il lui manquait encore une garantie politique, c'est ce qu'allait lui apporter la crise de 1924.

## La crise de 1924 et les limites de la gestion pragmatique du droit local

Le 17 juin 1924? le nouveau président du Conseil, Édouard Herriot, fait une déclaration annonçant « *l'introduction en Alsace-Lorraine de l'ensemble de la législation républicaine* » c'est-à-dire, en clair, l'introduction de la loi de 1905 et des lois sur l'école laïque. Le résultat fut une immense émotion dans les trois départements recouverts, des manifestations d'une très grande ampleur, des réactions de protestation généralisées.



La question des lois laïques n'était pas la seule à exprimer une limite à la gestion pragmatique du droit local. D'autres questions étaient sous-jacentes : la question du cadre institutionnel de la gestion des provinces recouvrées et le problème linguistique. Pour sortir de cette crise, un *modus vivendi* tacite s'est dégagé : le maintien du droit local mais le refus d'une autonomie régionale.

## Les raisons et les conséquences de la crise de 1924 relatives à la question culturelle

Pourquoi cette si grande sensibilité aux questions religieuses en Alsace-Lorraine ? Il faut avancer plusieurs éléments d'explication :

- durant la période allemande, un lien particulier s'était noué entre la population et ses clercs. Alors que les autres élites avaient « opté » (c'est-à-dire choisi de quitter l'Alsace-Lorraine pour s'installer en France), ce sont les clercs qui ont joué un rôle d'encadrement et de direction pour la population, ce qui a renforcé l'attachement à leur égard de la part des habitants des deux provinces. Ceux-ci ne voyaient pas dans le personnel religieux une menace pour leurs libertés, mais au contraire une protection et un soutien. Pour l'enseignement de leurs enfants, leur confiance allait plutôt à ces clercs issus du même tissu local et partageant la même culture qu'à des instituteurs venus du reste de la France et proposant une vision laïque et éloignée de la réalité locale.

- l'idée de laïcisation avait déjà été vécue par les Alsaciens et Lorrains à travers l'épisode du « *Kulturkampf* » (c'est-à-dire de la politique bismarckienne tendant à réduire l'influence de l'Église catholique, notamment au plan des écoles). Cette politique avait été perçue très négativement comme une ingérence d'une force extérieure en vue de porter atteinte à l'identité locale. Le projet laïc français était ressenti au travers de cette expérience historique et apparaissait lui aussi comme une menace extérieure sur l'identité locale.

- en 1924 le malaise alsacien avait déjà atteint un très haut niveau ; la déclaration Herriot lui a donné l'occasion de s'exprimer sur le terrain de la liberté religieuse, particulièrement propice au consensus dans la protestation. La question religieuse était devenue l'instrument de défense des populations locales contre ce qui était compris comme une dépossession à la fois linguistique et culturelle des populations locales par des fonctionnaires venus de l'extérieur de la région pour imposer leur modèle culturel.

Le Gouvernement a rapidement compris qu'il avait fait un faux-pas politique. Le projet fut retiré. Le Conseil d'État, par un avis de 1925, confirma le maintien en vigueur du Concordat, avis derrière lequel le Gouvernement put masquer sa reculade. Toutefois, par cette maladresse, c'est l'ensemble du processus d'introduction qui a été bloqué.

## La question d'une organisation régionale et la suppression du Commissariat général

À côté de la question religieuse figure une autre problématique, moins souvent signalée, mais néanmoins essentielle. À côté du droit local « matériel » se posait la question du droit local « institutionnel ».

L'Alsace et la Lorraine avait durant l'époque allemande connu des institutions propres : un statut de « Land », disposant d'un Parlement, investi d'une compétence législative, et d'un Gouvernement régional, certes placé sous l'autorité de l'Empereur mais s'exerçant à travers une administration territoriale dont la direction était à Strasbourg. La suppression de ces institutions était intervenue dès le départ des autorités allemandes et s'était traduite par une centralisation des compétences correspondant au niveau parisien. Pour limiter cet effet, un « Commissariat général d'Alsace et de Lorraine » avait été constitué par un décret du 23 mars 1919. Cette organisation installée à Strasbourg, dirigée par un Commissaire général directement rattaché au président du Conseil et ayant rang de ministre, permettait une gestion déconcentrée des problèmes des territoires recouverts. Elle avait pour mission d'exercer « l'administration générale des territoires d'Alsace et e Lorraine » et disposait à cet effet de l'ensemble des services afférents à cette administration installés à Strasbourg et d'un budget propre. Le premier Commissaire général était Alexandre Millerand. Un organe consultatif, le Conseil supérieur d'Alsace et de Lorraine, puis le Conseil consultatif d'Alsace et de Lorraine, assurait une représentation de personnalités locales auprès du Commissaire général.

Ce Commissariat général était au centre d'un vif antagonisme :

- pour les uns, il rappelait les institutions du *Reichsland Elsass-Lothringen* (la Terre d'Empire d'Alsace-Lorraine) et devait donc être supprimé au plus vite pour rétablir un système centralisé traditionnel ;
- pour les autres, cette organisation pouvait au contraire constituer une expérience de « régionalisation », susceptible d'être étendue aux autres régions françaises. C'est pour ce dernier motif que Millerand avait accepté d'en prendre la tête en 1919, mais il a été appelé rapidement à d'autres responsabilités.

Pour nombre d'Alsaciens et Lorrains, le Commissariat général représentait une amorce d'organisation décentralisée que la plupart d'entre eux appelaient de leurs vœux. Si le système du *Reichsland* leur avait paru critiquable, il leur avait cependant offert une autonomie considérablement plus grande que le régime mis en place par les autorités françaises. Beaucoup d'Alsaciens et de Lorrains avaient donc le sentiment d'une régression qu'il fallait corriger.

Or, dès le départ d'Alexandre Millerand, le démantèlement du Commissariat général avait commencé. En 1924, la suppression de cet organisme, déjà fortement affaibli dans les années précédentes, fut décidée et réalisée par une loi du 24 juillet 1925. Le retour à une organisation centralisée parisienne était mal perçu et allait susciter en 1926 le « manifeste du Heimatbund » comportant la demande de la création d'une institution régionale pour l'Alsace-Lorraine. Ces revendications allaient faire l'objet d'une répression croissante.

## La question linguistique

Le malaise alsacien était aussi alimenté par la problématique linguistique. Non que les Alsaciens étaient hostiles à la langue française. Nombre d'entre eux avaient au contraire fait de gros efforts pour la conserver pendant la période allemande. Après le retour à la France, il existait un effort général d'acquisition de cette langue après 1918. Mais les Alsaciens avaient, pour la très grande majorité d'entre eux, comme langue maternelle l'allemand dialectal ou standard, auxquels ils étaient également très attachés. Ils voulaient conserver le bilinguisme traditionnel de cette région, lequel constitue le cœur de l'identité alsacienne. Or, l'assimilation législative s'accompagnait d'une assimilation linguistique et culturelle. Du jour au lendemain, par exemple, l'école était devenue francophone, l'allemand en étant largement banni. L'administration d'État était entièrement francophone. Les protestations étaient nombreuses de ce fait.

On peut comprendre que, dans ce contexte de plus en plus délicat, les considérations d'unification législatives ont paru progressivement secondaires et le maintien de la législation locale a été tacitement admis comme une forme d'accommodement. Les gouvernements ultérieurs, échaudés par le tournant de 1924, ont mis en sourdine le processus d'unification législative. De 1925 à 1940, ce ne sont plus que quelques textes, de portée secondaire, qui ont été introduits.

On peut donc dire que c'est la déclaration Herriot qui a définitivement consolidé le droit local : c'est le moment de la « *formalisation* » du droit local alsacien-mosellan dans l'ordre juridique français, comme l'explique Émilien Rhinn (dans sa thèse soutenue le 27 novembre 2018). Du fait de la montée des insatisfactions prenant de plus en plus la forme d'une revendication autonomiste, les autorités françaises ont cédé sur la législation locale pour mieux s'opposer à l'autonomie régionale. On peut ainsi avancer l'idée que le droit local a joué le rôle d'« *ersatz* » à l'autonomie locale.

## Conclusion

Durant la période 1940-1944, le droit local, comme le reste de la législation française, a été abrogé par les autorités nazies, l'Alsace et la Lorraine ayant été annexées à l'Allemagne. Puis, ce droit local a été rétabli dans son état de 1940 par l'ordonnance du 15 septembre 1944 « *relative au rétablissement de la légalité républicaine dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle* ». À partir de 1945, un large mouvement de modernisation de la législation française a été engagé, lequel a touché aussi le droit local. Le mouvement d'unification législative a ainsi repris dans ce cadre. Beaucoup de dispositions de droit local ont été supprimées à l'occasion de cette modernisation du droit commun (sécurité sociale, apprentissage, droit communal, etc.). Ces abrogations ont rencontré peu de résistance, face, d'une part, à l'argument difficilement contestable de la « *modernisation* », d'autre part, compte tenu de ce que l'opinion alsacienne-lorraine était « *assommée* » par un assujettissement successif à la domination nazie et à l'épuration. Pour qu'on reparle de droit local, il a fallu attendre les années 1980

et le mouvement de régionalisation, lequel a redonné une certaine légitimité à l'idée de différenciation territoriale fondée sur une identité locale.

Aujourd'hui, l'unité législative est réalisée, pour l'essentiel, même s'il subsiste des domaines non négligeables régis par des lois particulières, sans que les conditions d'une unification paraissent données : cultes, publicité foncière, statut des notaires, régime local de sécurité sociale, etc. Mais est-ce encore un problème ? Le droit local n'est qu'un droit national d'application territoriale. Le législateur national a adopté dans bien d'autres cas des dispositions particulières pour une partie du territoire national. Il existe même un courant favorable à un « *droit à la différenciation territoriale* », comme cela est reflété par l'actuel projet de réforme constitutionnelle. L'unité de la République n'est pas affectée par le droit local. Les trois départements sont bien intégrés dans l'ensemble national, non pas malgré, mais grâce au droit local.

Reste la question de la conformité de ce droit territorial avec le principe constitutionnel d'égalité. Curieusement, cette question ne s'est posée que depuis 2011. Avec sa décision SOMODIA du 5 août 2011, le Conseil constitutionnel a « *découvert* » que le droit local était inconstitutionnel. Il en a toutefois assuré la survie grâce à un « *principe fondamental reconnu par les lois de la République* ». Cent ans après son émergence dans le droit français, le droit local est ainsi redevenu un droit provisoire.