

*Les jumelages ou la commune libre :  
invention d'une tradition et mobilisations pour un droit (1951-1956)*

Antoine VION

## Introduction

Le regard que nous portons spontanément aujourd'hui sur les jumelages, qu'il soit amusé, perplexe ou nostalgique, ne nous incite pas forcément à attacher beaucoup d'intérêt ou d'importance à cet objet. Pourtant, les mobilisations et débats que la mise en forme de cette activité a soulevés dans les années cinquante apparaît tout à fait exemplaire des évolutions politiques de cette période. L'étude de la genèse des activités de jumelages, qui restait mal connue, malgré quelques travaux partiels<sup>1</sup>, fait ressortir deux observations.

D'une part, le travail d'implication des maires dans la constitution des enjeux internationaux illustre le poids de ces enjeux dans la vie politique française, à ce moment parfois appelé la "période chaude de la guerre froide"<sup>2</sup>. L'observation des itinéraires et des entreprises des promoteurs de jumelages donne ainsi accès à une dimension de la Guerre froide jusqu'ici négligée, à savoir le déploiement des conflits idéologiques sur les scènes locales par le truchement des organismes de jumelage.

D'autre part, la mobilisation en faveur de nouveaux usages du droit a eu pour effet de redéfinir les relations entre l'Etat et les communes sur une question qui s'était toujours présentée comme un point nodal de l'édifice républicain : l'interdiction de la correspondance politique entre communes, *a fortiori* étrangères. L'objet ne doit évidemment pas conduire à négliger que la libre correspondance informelle entre les maires s'est fortement développée sous la Troisième République, tant sur la scène nationale que sur la scène internationale, à partir de la création de l'*International Union of Local Authorities*<sup>3</sup> à Gand en 1913. Mais les activités de jumelages constituent une innovation majeure dans ce domaine. En effet, elles sont les

---

<sup>1</sup> Sophie Bourgeois, *Relations culturelles et premiers jumelages franco-allemands de 1945 à 1963 : un premier effort de rapprochement*, Mémoire de maîtrise d'histoire, (Université de Paris I, 1990) ; Cécile Chombard-Gaudin., ' Pour une histoire des villes et communes jumelées', *Vingtième siècle*, juillet-septembre, 1992, pp. 60-77 ; Daniel Gandreau, *Les jumelages et leurs développements en Côte d'or*, Mémoire de D.E.S. de Sciences Politiques (Université de Dijon, 1968) ; Bertrand et Marina Girod de l'Ain., Sylvie Banoun., 'Des liens indestructibles histoire des jumelages franco-allemands', *Documents*, 2, avril 1996, pp. 122-128 ; Holger Mirek, *Deutsch-französische Gemeindeperschaften*, Kehl : Engel Verlag, 1984 ; Pascal Vion., *Les jumelages des villes. Origines et développement. L'exemple de la ville d'Orléans. 1946-1978*, Mémoire de DEA d'histoire du Xxe siècle, (Institut d'Etudes Politiques de paris, 1990) ; Wilbur Zelinsky., 'The twinning of the world : sister cities in geographic and historical perspective', *Annals of the association of American geographers*, 81 (1), pp. 1-31.

<sup>2</sup> Pierre Grémion, *Intelligence de l'anticommunisme. Le Congrès pour la liberté de la Culture à Paris 1950-1975*, Fayard, Coll. Pour une histoire du Xxe siècle, 1995.

<sup>3</sup> Renaud Payre, Pierre-Yves.Saunier, 'L'Union Internationale des Villes o l'Internazionale municipale (1913-1940)', *Amministrazione*, XXX, n° 1-2, juillet-août 2000, pp. 217-239.

premières à avoir largement et durablement mis en relation les institutions communales *en tant que telles*, et non plus les maires ou administrateurs à titre personnel.

Ces changements peuvent être abordés à partir d'une analyse du mouvement de reconfiguration des réseaux internationaux d'élus locaux (1), au sein duquel les fédéralistes inventent une tradition (2) qui fait l'objet de réappropriations (3). Les débats et controverses que suscite la diffusion de cette nouvelle forme d'action attisent les tensions sur la question de l'ouverture à l'est (4) et soulèvent des controverses juridiques sur les libertés communales(5).

### **1. L'entrée dans la Guerre froide : la reconfiguration des réseaux internationaux d'élus locaux**

En France, les relations internationales des maires changent de forme à partir de 1947. Après la guerre, les activités internationales avaient d'abord repris à partir des réseaux de l'entre-deux-guerres. Dès la reconstitution de l'Association des Maires de France (AMF) en 1946-1947, les relations dans le cadre de l'IULA avaient ainsi été remises à l'ordre du jour. Après une première conférence organisée en 1946 par l'IULA., l'AMF. avait accepté d'organiser avec celle-ci un grand congrès international des villes qui eut lieu à Paris du 6 au 12 juillet 1947 au siège de l'UNESCO et rassembla essentiellement des techniciens municipaux, peu enclins à politiser les enjeux municipaux. A la fin de l'année 1947, dans un contexte de l'intensification des conflits américano-soviétiques en Asie et mise en place de la politique de *containment* de l'influence soviétique en Europe par la diplomatie américaine, les vives tensions politiques suscitées par l'exclusion des ministres communistes du gouvernement modifient rapidement les conditions des relations associatives des maires. L'Association des Maires de France réunit son congrès fin novembre 1947 au milieu de la paralysie engendrée par le grand mouvement national de grèves mené par la C.G.T. Au cours de ce congrès, qui ne réunit, faute de transports, que 531 maires, les maires communistes tentent de politiser le fonctionnement de l'association. Les débats aboutissent au départ des communistes (qui créent la Fédération Nationale des Élus Républicains) et brise le consensus républicain sur la fonction de représentation unitaire de l'Association des Maires de France. Cette crise, qui fragilise l'association, conduit ses dirigeants à se centrer sur ses missions traditionnelles et à laisser la gestion des affaires internationales à la responsabilité des maires les plus motivés. Les incertitudes que soulève l'entrée dans la Guerre Froide provoquent alors un foisonnement d'initiatives politiques en faveur de relations internationales entre les municipalités. Ce ne sont plus seulement quelques maires urbains motivés par la rationalisation de l'administration locale, mais des maires de tous horizons politiques, de toutes origines géographiques, qui s'impliquent dans des réseaux internationaux. Et c'est la primauté éthique du vivre-ensemble<sup>4</sup> qui se laisse discerner dans leurs initiatives.

---

<sup>4</sup> Par ces termes empruntant à la lecture d'Hannah Arendt par Paul Ricoeur, nous entendons souligner le caractère essentiellement politique de ces mobilisations de la Guerre froide. Cette primauté éthique du vivre ensemble est d'ordinaire invisible : 'C'est pourquoi il est peut-être raisonnable d'accorder à cette initiative commune le statut de *l'oublié*. C'est pourquoi ce fondamental constitutif ne se laisse discerner que dans ses irrptions discontinues au plus vif de l'histoire' (Paul Ricoeur., " Le soi et la visée éthique ", in *Soi-même comme un autre*, Paris : Le Seuil, p. 230)

Malgré les lourdes contraintes politiques locales (reconstruction, aide d'urgence, approvisionnement, etc.), quelques maires français entendent dès 1947 traduire la paix franco-allemande en actes. Leurs initiatives, qui ne font pas l'unanimité, donnent lieu à la création d'une association transnationale, l'Union Internationale des Maires pour le rapprochement franco-allemand et la compréhension entre les peuples (UIM). De 1947 à 1950, ses initiatives restent ponctuelles et faiblement coordonnées. En 1947 est ainsi organisée au Mont Pélerin, à l'initiative de deux personnalités suisses, l'écrivain Eugène Wyler et le Dr Hans Zbindon, une table ronde de maires français et allemands dont le but est de relancer une dynamique d'échanges dans un esprit de réconciliation. Dès après la Première Guerre Mondiale, quelques initiatives municipales ponctuelles avaient visé à rétablir le dialogue entre les mouvements de jeunesse français et allemands<sup>5</sup> dans le sillage des rencontres politiques franco-allemandes<sup>6</sup>. Mais ces échanges directs entre populations sous l'impulsion des municipalités étaient restés très marginaux. La table ronde du Mont Pélerin témoigne de la volonté des maires de réitérer l'expérience.

Elle débouche sur l'engagement solennel commun de simplifier les formalités de visas et de favoriser à l'avenir des échanges de jeunes travailleurs et des voyages d'études annuels de maires et d'administrateurs municipaux. Les maires de Montbéliard (M. Tharradin), La Flèche (M. Montgascon), et surtout le député gaulliste René Radius, adjoint au maire de Strasbourg, sont les principaux animateurs français de cette rencontre. Les élus, qui ne sont pas mandatés par leurs conseils municipaux, participent à ces rencontres en leur nom personnel, et ceux qui exercent des responsabilités à l'A.M.F. n'en font pas état<sup>7</sup>. De plus, l'association est placée dans l'orbite de la diplomatie culturelle française en Allemagne<sup>8</sup>. A partir de 1948, l'U.I.M. travaille en relation avec l'Institut Français de Ludwigsburg, créé par le juriste franco-allemand Carlo Schmid, chef du premier gouvernement du Wurtemberg-Hohenzollern. Après la naissance de la République Fédérale en 1949, la demande d'échanges est forte du côté des maires allemands, mais la mise en oeuvre de ces projets est entourée de nombreuses précautions de la part des services du Quai d'Orsay, qui les soutient mais s'inquiète des réactions locales susceptibles de troubler l'ordre public en France<sup>9</sup>. Jusqu'au congrès de Stuttgart (juin 1950), l'activité de l'UIM reste ainsi modeste. Ce congrès bénéficie

---

<sup>5</sup> Sur ces échanges, Dieter Tiemann *Deutsch-französische Jugendbeziehungen der Zwischenkriegszeit*, Bonn: Röhrscheid, 1989.

<sup>6</sup> Jean-Claude Delbreil, 'Les premiers rapprochements franco-allemands 1919-1932', in Maurice Vaïsse (dir.), *Le pacifisme en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp.

<sup>7</sup> Sous-direction Europe Centrale (Seydoux) au cabinet du ministre : Note récapitulative 'Visite en Allemagne de maires français et en France de maires allemands', 28 juillet 1950, *Archives du Ministère des affaires étrangères (France)*, Série Europe (1944-1960), Sous-direction Europe centrale, Sous-série Allemagne, avril-juillet 1950.

<sup>8</sup> Sur le dispositif d'ensemble de la diplomatie culturelle française en Allemagne, fondée sur l'objectif de rééducation politique des jeunes allemands, et dont le gaulliste Raymond Schmittlein est un des principaux artisans, voir l'ouvrage très complet de Corinne Defrance *La politique culturelle de la France sur la rive gauche du Rhin 1945-1955*, Strasbourg : Presses Universitaires de Strasbourg, 1994.

<sup>9</sup> Sous-direction Europe Centrale (Seydoux) au cabinet du ministre : Note récapitulative 'Visite en Allemagne de maires français et en France de maires allemands', 28 juillet 1950, *Archives du Ministère des affaires étrangères (France)*, Série Europe (1944-1960), Sous-direction Europe centrale, Sous-série Allemagne, avril-juillet 1950.

du soutien et de la participation active des plus hauts responsables français et allemands<sup>10</sup>, et aboutit à l'organisation d'un premier échange officiel entre les municipalités de Montbéliard et Ludwigsburg à la fin de l'année 1950. L'éthique municipale du vivre ensemble prend là sa première forme. Mais il est d'autres initiatives qui se développent au même moment.

Parallèlement, le *Front Humain des citoyens du Monde*<sup>11</sup> se structure à partir d'initiatives mondialistes entourant la mise en place de l'Organisation des Nations Unies. Le mouvement se fait connaître par des actions spectaculaires, comme l'interpellation des membres de l'ONU au Palais de Chaillot le 19 novembre 1948 pour la constitution d'un gouvernement mondial, au cours de laquelle Davis plante une tente après avoir déchiré ses papiers et réclamé de nouveaux papiers de citoyen du monde. En 1949, l'association se mobilise en faveur de l'objection de conscience, et lance une grande campagne d'enregistrement des citoyens du monde, qui vise notamment à faire voter par les assemblées territoriales françaises la 'mondialisation' des communes et départements. Cahors est ainsi devenue la première commune 'mondialisée' le 24 juillet 1949, la première avant environ 300 autres majoritairement localisées dans le Sud-Ouest du pays. Mais l'opération était restée sans lendemain : " Les mondialisations, dans leur immense majorité, n'avaient pas trouvé vie, elles s'étaient résumées à un vote d'un conseil municipal " <sup>12</sup>.

Mais la mobilisation internationale des élus locaux prend une plus grande ampleur en 1949 à l'occasion d'une grande campagne fédéraliste pour un pacte fédéral donnant au nouveau Conseil de l'Europe un statut constituant. Cette campagne s'inscrit dans un ensemble d'initiatives prises par les mouvements fédéralistes dans le sillage du Congrès de La Haye de 1948, qui avait vu triompher les conceptions unionistes défendues notamment par Churchill. Ces mouvements fédéralistes, au premier rang desquels figure l'Union Européenne des Fédéralistes structurée par le groupe français *La Fédération* (André Voisin, Alexandre Marc) avec Rougemont, Brugmans, Spinelli, etc. ont commencé à intervenir fortement en faveur de nouvelles institutions européennes. La campagne en faveur d'un statut constituant du Conseil de l'Europe, malgré son échec, a pour conséquence la signature par 10 000 maires français d'un texte en faveur du pacte.

## 2. L'invention des jumelages par les fédéralistes français

---

<sup>10</sup> Rapport du Haut-Commissaire français en Allemagne, 2 juin 1950, [Archives du Ministère des affaires étrangères \(France\)](#), Série Europe (1944-1960), Sous-direction Europe centrale, Sous-série Allemagne, avril-juillet 1950.

André François-Poncet, 'Discours au congrès des maires français et allemands à Stuttgart le 2 juin 1950', *Réalités allemandes*, 1950, n° 18, p. 25-27.

<sup>11</sup> L'association est créée par le résistant Robert Sarrazac, ami du chef du mouvement de résistance *Combat* Henri Frenay, et chef du Service National Maquis pendant la guerre, le père Montuclard (fondateur de *Jeunesse de l'Eglise* et du mouvement des prêtres-ouvriers) et Jeanne Allemand-Martin, proche de Montuclard, avec l'Américain Garry Davis, membre du Mouvement Universel pour une Confédération Mondiale. Voir Barret Nicolas, *Les Citoyens du Monde, 1948-1951*, Mémoire de Maîtrise d'Histoire contemporaine, (Université de Paris I, 1992, 2 vol.).

<sup>12</sup> *Ibid.*, volume 1, p. 158.

Le mouvement fédéraliste joue un rôle décisif dans ce processus d'invention. Pour comprendre la spécificité de ce processus, il est nécessaire de s'attarder sur l'histoire du mouvement. " La Fédération - Centre d'Études Institutionnelles pour la Réforme de la Société Française ", déjà évoqué comme un important point d'appui à la création de l'Union Européenne des Fédéralistes, se présente en France après la guerre comme un mouvement atypique et influent. L'organisation est créée en octobre 1944 dans le sillage des expériences de l'Institut d'Etudes Corporatives et Sociales<sup>13</sup> et du Centre Technique d'Organisation Professionnelle, institutions de formation et de promotion du corporatisme sous Vichy. Dès sa naissance, elle multiplie les commissions d'études, les conférences, les journées de débats, les sessions de formation sur tous les problèmes de la vie politique et sociale. A la Libération, Frenay et Mitterrand apportent la caution d'une action résistante au sein du Comité national des prisonniers de guerre aux dirigeants (André Voisin, Jean Bareth, Max Richard, Jean Daujat).

Le mouvement s'allie alors la collaboration d'Alexandre Marc et Denis de Rougemont, fréquentés dans les années trente au sein des cercles non-conformistes. A partir des apports intellectuels de Marc, *La Fédération* dessine peu à peu une nouvelle doctrine dite du 'fédéralisme intégral', qui se présente comme une doctrine fondée sur une conception organique de la société, destinée au perfectionnement de la personne par le libre exercice des responsabilités subsidiaires de communautés naturelles - famille, commune, " pays ", région, etc. La doctrine laisse ouverte les interprétations corporatistes ou autogestionnaires dans un souci du ni droite ni gauche qui n'est pas sans rappeler la tentative des cercles Proudhon quelques décennies plus tôt. Ce positionnement intellectuel permet au mouvement de fédérer des réseaux patronaux<sup>14</sup> et syndicaux (Tessier de la CFTC, Jouhaud de la CGT), des experts comme Jean-François Gravier ou Jacques Rueff, autour de projets comme les comités d'expansion, prône la régionalisation dans de multiples cercles (du commissariat général au plan de Monnet aux collectivités locales, notamment en Bretagne), fédère les anciens combattants, crée des mouvements familiaux, et prône les libertés communales.

La réflexion sur les communes est engagée dès 1944 sous la houlette de Jean Bareth, ami d'enfance de Voisin, qui l'a accompagné dans presque toutes ses aventures politiques. Le discours développe d'abord une critique antijacobine des politiques de rétablissement de la légalité républicaine et d'épuration judiciaire engagées par le gouvernement provisoire, à travers la promotion d'une commune libre aussi bien sur le plan judiciaire que politique<sup>15</sup>. Le mouvement organise le 14 juillet 1945. En 1946, les thèses du mouvement évoluent vers une discussion des thèses d'un universitaire suisse, Adolf Gasser, dont l'ouvrage intitulé *L'autonomie communale et la reconstruction de l'Europe. Principes d'une interprétation*

---

<sup>13</sup> Sur l'histoire de cette organisation, voir Steven L. Kaplan, 'Un laboratoire de la doctrine corporatiste sous Vichy : l'Institut d'Etudes Corporatives et Sociales', *Le Mouvement social*, n° 195, avril-juin 2001, pp. 35-77.

<sup>14</sup> Le CNPF, l'organisation patronale française, soutient fortement les initiatives de La Fédération. L'association fonctionne par ailleurs sur la base d'un système de souscription volontaire des patrons, démarchés localement par des permanents, qui lui apporte ses principales ressources dans le Nord, en Lorraine, et dans quelques villes comme Troyes, Rouen, Reims ou Marseille.

<sup>15</sup> Circulaire intérieure de La Fédération, 21 décembre 1944.

*éthique de l'histoire*<sup>16</sup> vient d'être traduit. A la suite d'échanges avec cet universitaire, *La Fédération* crée cette année-là un comité européen de défense des libertés communales<sup>17</sup>, destiné à réactiver les traditions communales pour promouvoir les libertés publiques. L'argument est régulièrement avancé pour mobiliser les maires français dans les campagnes fédéralistes après la création de l'UEF. En 1949, le succès de la campagne pour un pacte fédéral incite les dirigeants de *La Fédération* à organiser leur congrès de 1950 sur le thème de " l'Europe par les communes ". Quelques mois après le congrès de 1950, une réunion organisée par Gasser à Seelisberg implique Bareth ainsi que la syndicaliste suisse Alida de Jaeger et l'intellectuel socialiste Edgard Milhaud, animateur de longue date de l'IULA. Elle aboutit à la création d'un comité d'initiative pour le Conseil des Communes d'Europe (CCE)<sup>18</sup>, l'association étant constituée en présence d'élus français, allemands, suisses et italiens du 28 au 31 juillet 1951 au Centre Européen de la Culture animé par Denis de Rougemont à Genève. Le but de l'association est de travailler à une charte des libertés communales en Europe et de favoriser par tous moyens les échanges et les projets communaux. Le projet est très ouvert et met en relation la droite indépendante française avec les démocrates-chrétiens de tous les pays européens, ou les figures de proue du socialisme démocratique italien, ou encore quelques intellectuels et maires allemands, avant l'adhésion plus massive des maires SPD en 1955<sup>19</sup>. Bien que le projet soit ouvert, il est évident que la mise en relation des communes de l'Europe occidentale et la promotion des libertés communales tend à faire pièce aux initiatives communistes<sup>20</sup>. Très rapidement, l'association française du CCE est constituée autour de l'équipe de *La Fédération* (mars 1951). Cette association implique principalement des élus indépendants autour de Pinay et Duchet, MRP autour des frères Coste-Floret, UDSR (Mitterrand), et les gaullistes opportunistes qui fonderont les républicains sociaux après l'échec en 1951 du Rassemblement Pour la France (Jacques Chaban-Delmas et Raymond Mondon, le maire de Metz). A ces personnalités s'adjoint Edouard Herriot, qui accepte la présidence de l'association française sous l'amicale pression du Président du Comité Economique et Social Emile Roche.

---

<sup>16</sup> Adolf Gasser a publié en 1927 une thèse de doctorat à l'université de Heidelberg sur la constitution historique des libertés locales en Suisse. Après avoir un temps fait partie de la section suisse du Congrès de l'Union Paneuropéenne fondée par le comte Richard de Coudenhove-Kalergi, premier mouvement européen d'envergure structuré dans l'entre-deux guerres, Gasser, en poste à Bâle, adhère à l'Union Jeune Europe (*Europa-Union*) et devient membre du comité central. Dans cette période de montée du fascisme et du nazisme, il consacre ses travaux à l'approfondissement de sa réflexion sur les libertés locales. Son livre de 1943, inspiré des thèses de Weber et Tocqueville, tend à démontrer que la réactivation de la tradition communale de l'Europe occidentale peut être à l'avenir un rempart efficace contre les idéologies antidémocratiques.

<sup>17</sup> Jean-Maurice Martin, 'Dix années d'action communale', *Fédération*, n° 118, novembre 1954, pp. 752-757.

<sup>18</sup> Edgard Milhaud, 'Une importante création en perspective : Le Conseils des communes d'Europe (26-27 janvier 1951). Une déclaration de principes', *Annales de l'Économie Collective*, 1950, p. 205 et ss.

<sup>19</sup> Jusqu'à cette date, les maires allemands inscrivent majoritairement leur action dans l'Union Internationale des Maires pour le rapprochement franco-allemand et la réconciliation des peuples.

<sup>20</sup> Cet alliage hétéroclite n'est d'ailleurs pas sans rappeler les conditions de la naissance du Congrès pour la Liberté de la Culture en 1949-50. Cf. Pierre Grémion, *Intelligence de l'anticommunisme. Le congrès pour la Liberté de la Culture à Paris 1950-1975*, Paris : Fayard, 1996.

Dans un contexte de foisonnement des initiatives politiques internationales, l'originalité du Conseil des Communes d'Europe ne réside pas tant dans l'association de maires que dans l'objet de cette association, à savoir la promotion des libertés communales à l'appui de la construction européenne. Dans cette logique, l'importance historique de l'invention des jumelages tient à l'ordonnancement d'une tradition communale conférant une lisibilité à l'ouverture de relations d'amitié internationale par les municipalités.

Le jumelage présente en effet les traits d'une tradition inventée, au sens où l'entend Eric Hobsbawm : “ Les traditions inventées désignent un ensemble de pratiques de nature rituelle et symbolique qui sont normalement gouvernées par des règles ouvertement ou tacitement acceptées et qui cherchent à inculquer certaines valeurs et normes de comportement par la répétition, ce qui implique automatiquement une continuité avec le passé. ”<sup>21</sup> Pour avoir un sens, l'idée d'une invention de la tradition suppose une intention rationnelle de fonder, à partir de références à des situations du passé, de nouvelles pratiques susceptibles d'être routinisées, de *faire tradition*. La tradition, au sens le plus fondamental de transmission d'un message, n'a pas d'autre origine qu'une chaîne parole-écriture-parole ou écriture-parole-écriture<sup>22</sup>. Elle peut laisser place à des innovations dans la mesure où la continuité de cette chaîne immémoriale est assumée. Au contraire, la tradition inventée a une origine connaissable, elle est un maillon d'innovation qui élabore à sa naissance la fiction de la chaîne. Elle met les fragments d'un passé plus ou moins imaginaire au service de l'innovation sociale, culturelle ou politique<sup>23</sup>.

L'invention de la tradition des jumelages peut d'abord être abordée comme la mise en forme d'un rite et d'un cérémonial fondés sur une qualification organique de la commune<sup>24</sup> et sur l'usage du serment. Visant à la fois à construire l'unité européenne et à affirmer l'autonomie communale, les fédéralistes français, dotés d'une forte culture historique, s'inspirent des formes de fraternisation et d'affranchissement communal du Moyen-Âge pour promouvoir les échanges. Le modèle de serment écrit par Max Richard est de ce point de vue très explicite :

*Nous..., maires de ..., certains de répondre aux aspirations profondes et aux besoins réels de nos populations, Sachant que la civilisation occidentale a trouvé son berceau dans nos anciennes “ communes ” et que l'esprit de liberté s'est d'abord inscrit dans les franchises qu'elles surent conquérir, Considérant que l'oeuvre de l'histoire doit se poursuivre dans un monde élargi, que ce monde sera vraiment humain dans la mesure où*

<sup>21</sup> Eric Hobsbawm, “ Inventing traditions ”, in Eric Hobsbawm E., Terence Ranger, *The invention of tradition*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983, p. 1.

<sup>22</sup> Paul Ricoeur, *Du texte à l'action*, Paris : Seuil, 1998 (1ere ed. 1990), p. 139.

<sup>23</sup> Jean-François Bayart, *L'illusion identitaire*, Paris : Fayard, 1995, p. 48.

<sup>24</sup> Pour Max Weber l'éthique sociale organique trouve son point de départ dans l'inégalité empiriquement constatée, du charisme religieux : « Que, de ce fait, le salut soit accessible à quelques-uns seulement, et non à tous, c'est cela précisément qu'elle ne peut supporter. C'est pourquoi l'éthique sociale cherche précisément à mettre en relation cette inégalité des qualifications charismatiques avec la structuration profane en corps (*Stände*), pour la faire entrer dans un cosmos de prestations ordonnées selon une division par professions et voulues par Dieu : un cosmos à l'intérieur duquel des tâches déterminées incombent à chaque individu et à chaque groupe en fonction du charisme personnel et de la situation économique et sociale fixée par le sort. (Max Weber, *Sociologie des religions* (Textes réunis et traduits par J.P. Grossein), Paris : Gallimard, 1996, 'Considération intermédiaire', p. 430-431).

*les hommes vivront dans des cités libres, En ce jour nous prenons l'engagement solennel :*

*-de maintenir des liens permanents entre les municipalités de nos communes, de favoriser en tous domaines les échanges entre leurs habitants pour développer par une meilleure compréhension mutuelle le sentiment vivant de la fraternité européenne -de conjuguer nos efforts afin d'aider dans la pleine mesure de nos moyens au succès de cette nécessaire entreprise de paix et de prospérité : l'unité européenne.*<sup>25</sup>

La forme du serment n'est pas insignifiante. La volonté des dirigeants de *La Fédération* consiste ainsi en ritualisant les échanges entre villes à redonner la dimension d'un ordre sacré à une pratique profane d'échanges internationaux. Le rituel de jumelage conçu par les dirigeants de la Fédération est mis en œuvre pour la première fois à l'occasion du congrès de La Fédération à Troyes en novembre 1951. A l'issue d'un office religieux, les maires de Troyes et Tournai, après une lecture solennelle de leur engagement, lient leurs mains et prêtent serment. Ce rituel est réitéré par des maires proches des dirigeants de La Fédération. Les compte-rendus des cérémonies Reims-Florence (juillet 54) et Paris-Rome (janvier 1956), villes-symboles de la civilisation chrétienne européenne, illustrent nettement sa dimension religieuse de ce rituel<sup>26</sup>. Dans le premier cas, le serment est prêté par René Bride et Giorgio La Pira, deux animateurs du Congrès pour la paix et la civilisation chrétienne<sup>27</sup>. Dans le second, le jumelage est célébré par le maire de Rome et le président du conseil de Paris, le préfet Jacques Féron, avec lecture d'un message du pape<sup>28</sup>.

Dans un contexte d'affrontement bipolaire, ces militants catholiques conçoivent la promotion de l'unité européenne comme la défense de la civilisation chrétienne. Cette conception est conforme à la position tenue par le Vatican dès la fin de l'année 1948, en réponse aux persécutions religieuses dans les démocraties populaires. La fraternité européenne ordonnée par les communes, en dépit de tout ce qui relève en elle du compromis, est donc voulue par Dieu. Elle sert de point d'appui à la construction politique de l'Europe. La naissance des jumelages se présente donc comme l'invention d'un rite pour l'Europe communale. La recherche d'un ordre communal de la fraternité européenne correspond à l'expression d'une éthique sociale organique, qui fait des communes des corps qualifiés religieusement dont les relations servent la cause de la paix. Susceptible d'évolution dans sa forme, le serment de jumelage consacre la communauté européenne.

Cette invention de la tradition des jumelages fait l'objet d'une promotion organisée. La section française du CCE est de loin la plus nombreuse dès 1951. Après les élections municipales de 1953, elle évalue son potentiel d'adhésion à 20 000 communes<sup>29</sup>. Les maires

<sup>25</sup> *Le Figaro*, 3 juillet 1954.

<sup>26</sup> *Le Figaro*, 3 juillet 1954.

<sup>27</sup> La Pira, démocrate-chrétien original dont les idées ont été très inspirées par le thomisme de Maritain, a été élu maire de Florence en 1951, et a fondé en 1955 le Congrès des maires des capitales de tous les pays du monde. Chenaux P., *Une Europe vaticane ?*, Genève, Ciaco, 1991, pp. 215-222

<sup>28</sup> *Le Figaro, l'Aurore*, 31 janvier 1956, extraits reproduits dans *Communes d'Europe*, février 1956.

<sup>29</sup> Archives de l'Association Française du Conseil des Communes d'Europe (Documents historiques CCRE II, Rapport général sur la situation du CCE au 31 décembre 1953), cité par Fabio Zucca, 'Il Consiglio delle comuni d'Europa e il rilancio europeo di Messina', in Majocchi L. V. (a cura di),

sont particulièrement motivés par les projets de jumelages de l'association, qui sont de mieux en mieux organisés. Au sein du Conseil des Communes d'Europe, les membres de La Fédération sont directement à l'initiative de la création d'une commission Échanges internationaux-Jumelages, qui organise régulièrement la réeffectuation du rite en lui donnant progressivement la forme de jumelages multiples : Troyes-Tournai, Metz-Luxembourg, Reims-Florence, Neuilly-Windsor, Nice-Venise-Nüremberg-Locarno-Bruges, Boulogne-Billancourt-Zaandam-Hammersmith-Anderlecht-Neukölln, etc. Ces cérémonies qui font toujours concorder office religieux, séances spéciales de travail municipal et serment prononcé par les maires pérennisent les conditions relatives aux exécutants du rite : magistrature municipale et clergé. En France, elles mettent en jeu l'institution municipale sous une forme qui s'inscrit en rupture avec les pratiques de la République depuis la séparation de l'Église et de l'Etat.

C'est l'une des raisons pour lesquelles, dans un premier temps, les maires les plus laïques ne s'impliquent pas dans ces activités. La position des socialistes est caractéristique : bien qu'ils se rapprochent conjonctuellement des fédéralistes, ils n'effectuent pas de jumelages. Du début de l'année 1951 à la fin de l'année 1954, les initiatives du CCE sont assimilées par les socialistes aux activités de *La Fédération*, qui sont jugées comme inféodées au patronat et au Vatican. Les activités du CCE sont soutenues par les dirigeants de l'AMF, et quelques maires socialistes gérant des municipalités d'union avec des indépendants ou des radicaux appartiennent au CCE<sup>30</sup>. Face à cette situation, la SFIO prend d'abord la décision en juin 1954 d'interdire à ses membres toute relation avec le CCE. Une telle adhésion est alors jugée comme une caution politique aux dirigeants de *La Fédération*, association qualifiée d'"organisme papiste et réactionnaire"<sup>31</sup>. Mais quelques semaines après, l'échec du projet de Communauté Européenne de Défense (août 1954) amène le comité directeur de la SFIO à réviser sa position. Cet échec incite en effet *La Fédération* à proposer la présidence de l'Association Française du CCE à Gaston Defferre, maire socialiste de Marseille, et des sièges du comité directeur aux socialistes. L'accord favorise une entrée avantageuse des socialistes susceptible d'appuyer les initiatives de relance européenne envisagées pour les Deuxièmes Etats-Généraux du CCE en octobre 1954 à Venise<sup>32</sup>. Pourtant, bien qu'à partir de septembre

---

*Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della conferenza intergovernativa del 1996*, Bari : Cacucci Editore, 1996, p. 245.

<sup>30</sup> Pierre Trémintin : 'Conseil des Communes d'Europe', *Départements et communes de France*, mars 1951, p. 41 ; " Le congrès de l'Association Française du Conseil des Communes d'Europe, *Départements et communes de France*, juillet-août 1952, pp. 148-149. Les listes d'union locales peuvent recouper ces relations associatives au plus haut niveau de responsabilité : le maire SFIO de Boulogne-Billancourt Le Gallo, secrétaire général de l'A.M.F. depuis 1948, a pour adjoint C.N.I. le fédéraliste Jean Bareth, secrétaire général du CCE.

<sup>31</sup> Archives du Parti Socialiste S.F.I.O., Comité Directeur, Circulaire 678, 14 juin 1954.

<sup>32</sup> En organisant cette rencontre impliquant de nombreux responsables gouvernementaux, le Conseil des communes d'Europe a indiscutablement participé à la relance des initiatives communautaires officialisée par la conférence de Messine de juin 1955. Fabio Zucca, 'Il Consiglio delle comuni d'Europa e il rilancio europeo di Messina', in Majocchi L. V. (a cura di), *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della conferenza intergovernativa del 1996*, Bari : Cacucci Editore, 1996, pp. 243-260.

1954 les élus socialistes s'impliquent dans les initiatives pro-européennes du CCE, ils n'effectuent pas de jumelages sous l'égide de cette organisation<sup>33</sup>.

### 3. La réappropriation bilinguiste : du référendum mondial aux jumelages de communes

En juillet 1951, quelques mois après la création du Conseil des Communes d'Europe naît une association qui fera bientôt des jumelages le support de diffusion du bilinguisme français-anglais. Les desseins du Monde Bilingue, l'association qui porte ce projet n'ont pas grand chose de commun avec ceux de La Fédération. L'idée de promouvoir le mouvement communal est largement étrangère à ses fondateurs, qui expriment plus volontiers un idéal mondialiste de compréhension universelle. La relation de camaraderie nouée au cours d'expériences communes de la Résistance est le point de départ de l'entreprise du Monde Bilingue, qui présente l'originalité de se fonder sur une relation de complicité assez exceptionnelle entre un ancien du Service de Renseignements et une ancienne du Bureau Commun de Renseignements des Alliés, deux milieux qui ne s'étaient guère appréciés guère tout au long de la seconde guerre mondiale<sup>34</sup>. Après avoir suivi des trajectoires divergentes, Jean-Marie Bressand et Denise Poulain se retrouvent en effet en 1951 et jettent les bases d'un projet linguistique destiné à garantir la paix :

*Pour se connaître les uns les autres , Pour s'entendre, Pour vivre en PAIX, les peuples du monde entier devront apprendre, en plus de leur langue maternelle, une langue commune. Laquelle ? L'Anglais ? L'Espagnol ? Le Français ? Le Russe ? c'est à dire l'une des quatre langues de civilisation les plus répandues de l'Univers. Le choix est simple. Un vaste référendum mondial décidera de l'adoption de l'une de ces quatre langues. Mais... le chemin sera long... EN ATTENDANT ouvrons une fenêtre sur les pays voisins et causons avec ceux dont aucun rideau de fer ou de fumée ne nous sépare. Il nous faut créer une nouvelle technique linguistique permettant entre ces peuples une compréhension réciproque sans équivoque. Il nous faut construire LE MONDE BILINGUE, autrement dit LE MONDE A DEUX LANGUES. (...) LA PAIX dépend essentiellement d'une communication directe entre les peuples*

<sup>33</sup> La première initiative municipale de soutien aux activités européennes du CCE a lieu pendant les Etats-Généraux de Venise. Le maire de Puteaux Georges Dardel organise à cette occasion une grande exposition internationale intitulée 'L'Europe à travers la commune'. Cette manifestation est destinée à présenter aux habitants de la commune certains pays européens (Autriche, Belgique, Grande-Bretagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, R.F.A., Suisse) représentés par des communes adhérentes du CCE et de l'UIM, à laquelle adhère la ville de Puteaux. L'exposition, soutenue par un prestigieux comité d'honneur, est organisée par la municipalité, en relation avec les commerçants et industriels de la ville, qui exposent, tout comme les représentants des communes étrangères, dans le cadre de trois pavillons : tourisme, industrie, écoles professionnelles. L'action du maire de Puteaux, qui ne prend pas la forme rituelle du serment, vise à promouvoir ses multiples engagements associatifs internationaux - U.I.M., I.U.L.A., C.C.E., en insistant sur leur exemplarité (Compte-rendu de la séance de conseil municipal du 12 septembre 1954 dans le bulletin municipal de Puteaux, *Notre commune*, octobre 1954, p. 2.).

<sup>34</sup> Voir à ce sujet Laurent Douzou et Dominique Veillon, 'Les relations entre les résistance intérieure et extérieure françaises vues à travers le prisme des archives du BCRA (1940-1942)', in Jacqueline Sainclivier et Christian Bougeard (dir.), *La Résistance et les Français. Enjeux stratégiques et environnement social*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 1995, pp. 13-27.

*par la langue écrite ou parlée, par la lettre et le contact personnel, par tous les moyens qu'ont trouvés les hommes pour échanger leurs idées...*<sup>35</sup>

Le mouvement se structure sur la base de solidarités et de valeurs construites pendant la Résistance. Ses activités sont orientées par une éthique de fraternité universelle, qui entretient avec l'éthique de fraternité chrétienne une relation de tension caractéristique de ce que l'on a souvent appelé le progressisme. Les valeurs dites " progressistes " des années cinquante se présentent en effet comme autant d'expressions d'un " communisme de l'amour fraternel " porté par des *communautés de héros résistants*, issus majoritairement de la Résistance intérieure. Néanmoins, c'est moins dans le rapport au Parti Communiste que l'on peut saisir les motifs de l'action collective que dans le rapport à l'expérience de la Résistance. L'approche weberienne des effets de la guerre sur l'éthique de la fraternité peut permettre d'appréhender les mouvements dits neutralistes et progressistes de la guerre froide. Pour Weber, la guerre fait naître chez les combattants un don de soi et une communauté inconditionnelle dans le sacrifice qui font éclater toutes les barrières propres aux groupements naturels, en regard de quoi les religions ne peuvent rien offrir d'équivalent. La fraternité des combattants a en effet un caractère tout aussi exceptionnel que le charisme sacré et l'expérience de la communauté avec Dieu<sup>36</sup>.

le projet du Monde Bilingue est ainsi soutenu par tout ce que ces mouvances progressistes et neutralistes ont pu compter d'universitaires, journalistes et écrivains, tous issus de la Résistance. La reconnaissance institutionnelle du Monde Bilingue est rapide, et favorise les relations avec les cercles franco-américains à Paris. Comme dans les initiatives du Front humain ou des fédéralistes, c'est, en cette période de guerre froide, la primauté éthique du vivre-ensemble qui se laisse discerner dans l'action des militants du Monde bilingue. Or, bien que leurs projets s'inscrivent dans la logique de fondation de la communauté internationale opérée depuis 1945, leurs démarches sont contrariées par la complexité et la lenteur des processus de décision étatiques et interétatiques. Le faible intérêt des autorités publiques envers la proposition d'un référendum mondial conduit l'association à redéfinir les modalités de promotion du bilinguisme mondial dès le début de l'année 1952. C'est finalement une succession d'échecs politiques qui conduit le Monde Bilingue à centrer son action sur les jumelages de communes. En effet, les nombreuses initiatives de promotion du bilinguisme auprès des grandes organisations internationales s'avèrent rapidement décevantes<sup>37</sup>. Par

<sup>35</sup> *Butterfly* (bulletin du Monde bilingue) n° 2, printemps 1952

<sup>36</sup> Max Weber, *Sociologie des religions*, *op.cit.*, p. 419 et pp. 426-427)

<sup>37</sup> A la première conférence sur la Communauté Atlantique, tenue à Oxford en septembre 1952, l'adoption du bilinguisme franco-anglais recueille l'unanimité des 14 nations représentées à l'OTAN. Dans le cadre des débats sur la coopération militaire européenne, Alfred Coste-Floret, rapporteur du projet de Communauté Européenne de Défense à l'Assemblée défend le projet du Monde Bilingue auprès du Président Pléven, des secrétaires d'Etat à la guerre, à l'Air et à la Marine, du maréchal Juin et de tous les membres du Conseil Supérieur de la Guerre. Après l'échec de la CED, la résolution de l'OTAN devient lettre morte. Sur ces épisodes, voir Jean-Maurice Chevallier, 'Bilan de Babel', *Revue Administrative*, n° 45, mai-juin 1955, p. 356. G. Jaquet, 'Dialogue autour du bilinguisme par René Vettier, Directeur de l'Ecole Normale Supérieure de St Cloud, Gérard Jaquet, Député, Michel Debré, Sénateur et Jean-Marie Bressand, Directeur du Monde bilingue', *Revue administrative*, n° 27, mai-juin 1952, p. 277.; François Lahire, 'Ethique bilingue', *Revue Administrative* n° 39, mai-juin 54 p. 343, (papier publié par *Le Figaro*, 22 janvier 54, *Le Monde* 25 janvier 54, *Combat* 27 janvier 54) ; André Cornu, Secrétaire d'Etat à l'Education Nationale et aux Beaux, " Les activités du Monde Bilingue ",

ailleurs, les débats sur la réforme de l'enseignement initiée par le Ministère de l'Education Nationale, et tout particulièrement sur l'enseignement des langues vivantes, ne sont pas plus fructueux malgré l'implication de hauts fonctionnaires appartenant au Monde Bilingue. C'est finalement sur le seul terrain des échanges d'enseignants du primaire que se concrétisent les propositions du Monde Bilingue. Comme l'association ne parvient pas à peser dans les négociations sur la définition des programmes du secondaire, c'est sur cette idée d'échanges entre enseignants de l'école primaire qu'elle se concentre, en particulier par l'appel à une politique systématique de jumelages bilingues, dont les relais opérationnels seraient les inspecteurs généraux d'académie et les municipalités, qui en France sont responsables de l'enseignement primaire.

Les jumelages franco-britanniques vont se développer sur la base du réseau de relations organisées au sein du comité d'action parlementaire du Monde Bilingue. Ce comité est composé de toutes les tendances politiques françaises. Jusqu'en 1955, la plupart des villes concernées par les jumelages du Monde Bilingue sont dirigées par des maires exerçant des fonctions parlementaires ou ministérielles ou sollicités par leur député, membre du comité<sup>38</sup>. Alors que les premiers soutiens se limitaient à la scène intellectuelle parisienne, les relations engagées directement avec les parlementaires facilitent la diffusion sur le territoire français de la doctrine du mouvement concernant les jumelages bilingues<sup>39</sup>.

Le premier jumelage franco-britannique réalisé par le Monde Bilingue réunit les villes d'eau de Luchon –dont le maire est Alfred Coste Floret, déjà croisé à l'association française du CCE, et Harrogate au cours d'une *French Week* en mai 1953. La semaine s'organise sur la base d'une présentation de divers aspects de la culture française (conférence en français sur la langue et le bilinguisme, dégustation de produits régionaux et vins français, revue de la grande vedette Line Renaud, défilé de haute-couture, etc.) et de relations directes entre les familles participantes. Cette semaine jette les bases d'un échange ultérieur d'assistantes maternelles. Par ailleurs, les relations tissées à Paris dès 1952 avec les autorités diplomatiques américaines et canadiennes permettent aux responsables du Monde bilingue d'envisager la conclusion de jumelages outre-Atlantique dans le sillage des expériences britanniques. Le Département d'Etat américain donne ainsi son feu vert à la conclusion du premier jumelage franco-américain réalisé sous l'égide du monde bilingue, *Arles-York*, célébré à Arles le 4 juillet 1952 à l'occasion des fêtes du bimillénaire de la ville et de l'*Independance Day*. Cette relation est suivie quelques mois après par un jumelage Montpellier-Louisville, réalisé selon un schéma identique. Ces jumelages encouragés par des messages officiels du Président Eisenhower donnent lieu à une forte publicité dans les quotidiens et à des fêtes populaires

---

*Revue Administrative*, n° 34, juillet-août 1953, p. 449 ; Renault C., *Les activités culturelles du Conseil de l'Europe. 1948-1958.*, Mémoire de D.E.A. (I.E.P. de Paris, 1992), p. 24..

<sup>38</sup> Comme exemple de ces jumelages, on peut citer *Avignon-Warwick*, les maires respectifs des deux villes étant Edouard Daladier, député, ancien président du Conseil et Anthony Eden, ancien premier ministre.

<sup>39</sup> En Grande-Bretagne, deux réseaux favorisent l'essor des initiatives du Monde Bilingue à partir de 1954-1955 : un réseau parlementaire sous l'impulsion de John Hay, et le réseau professionnel et associatif des *town clerks*. Ces deux réseaux structurent une *British Bilingual Association*, qui développe son activité jusqu'en 1957. Les activités principales du mouvement consistent à organiser des réunions des divers groupes (groupes d'action parlementaire, comité universitaire) et à écrire aux maires français et anglo-saxons pour les mettre en relation.

intenses. Parallèlement, l'ambassadeur du Canada fait adhérer la Fédération Canadienne des Maires et des Municipalités au Monde Bilingue et suscite la conclusion de jumelages canadiens entre villes du Québec et des autres provinces du Canada. Ces expériences sont les premiers points d'appui de l'expansion de la pratique des jumelages au monde entier.

Dès la conclusion des premiers jumelages bilingues, le Monde Bilingue exprime en effet le souhait d'impliquer tous les pays sans exclusive. Les militants les plus investis défendent le principe selon lequel les activités culturelles qui favorisent la compréhension entre les peuples ne peuvent être limitées par des contingences politiques. Ils contestent ainsi le réalisme diplomatique d'Etat qui connecte directement les enjeux culturels aux enjeux politiques. Pour ces individus, les jeux politiques qui suivent l'échec de la Communauté Européenne de Défense créent les conditions favorables à une ouverture à l'Est. Alors qu'en 1950-51, leurs initiatives n'avaient pas trouvé d'écho auprès de la diplomatie soviétique<sup>40</sup>, le débat sur la CED change les données du problème. En 1953-54, le comité d'action parlementaire du Monde Bilingue enregistre de nouvelles adhésions des parlementaires les plus violemment opposés à la Communauté Européenne de Défense, souvent animés d'un sentiment viscéralement hostile à l'hypothèse d'un réarmement allemand. Sur ce point les affinités électives sont fondées sur des caractéristiques biographiques communes<sup>41</sup>.

Le renforcement de l'effectif du Monde Bilingue par les progressistes (comme Pierre Cot) et les gaullistes les plus favorables à un rapprochement franco-soviétique (comme René Capitant, Léo Hamon, Jacques Debû-Bridel), s'effectue en 1955, au moment de la création d'Un Comité national pour le développement des relations franco-soviétiques<sup>42</sup>. Ayant tissé de nombreuses relations avec l'ambassade soviétique, les membres de ce Comité national qui s'impliquent au Monde bilingue (Hamon, Debû-Bridel, Cot) facilitent les relations avec le nouvel ambassadeur soviétique Sergueï Vinogradov. Les perspectives du Monde Bilingue d'étendre les jumelages au monde entier se dessinent un peu plus clairement lorsque le Soviet suprême lance le 5 août 1955 une initiative d'ouverture à l'égard des occidentaux, basée sur l'extension des relations politiques, économiques et culturelles. Bien qu'un certain nombre de propositions occidentales fassent l'objet de réponses négatives<sup>43</sup> qui bloquent les négociations lors des rencontres de Genève de novembre 1955 (France, Grande-Bretagne, Etats-Unis,

---

<sup>40</sup> *Butterfly*, n° 1, été 1951.

<sup>41</sup> L'expérience personnelle de la persécution allemande rapproche certains membres. Jean-Marie Bressand a été interné et s'est évadé. Max Brusset, député-maire de Royan, a été arrêté par la Gestapo en 1943 et sauvé par l'arrivée des alliés à Lyon un an plus tard. Les avocats Pierre Cot et Henry Torrès, respectivement député progressiste et républicain-social ont pour caractéristique commune d'avoir été déchus de la nationalité française par décret et rayés du tableau par le Conseil de l'ordre des avocats en 1940 après avoir refusé de reconnaître le gouvernement de Vichy et fui aux Etats-Unis.

<sup>42</sup> Le Comité est patronné par Edouard Herriot, Robert Lacoste, René Cassin, Paul Bastide, François Mauriac, Francisque-Gay et Paul-Boncour. On y trouve des personnalités aussi diverses que Vercors, l'Abbé Pierre, Léo Hamon, Gérard Philipe, Claude Autant-Lara, Clara Malraux, Jean Duvignaud, etc. Cf. Pierre Grémion, *La plume et la tribune. Jacques Nantet, homme de lettres parisien*, Paris, Gallimard, 2001, p. 279 et ss.

<sup>43</sup> Sur 17 propositions, huit font l'objet d'un rejet des soviétiques : la suppression de la censure, l'établissement de centres d'information, la publication des revues des capitales respectives, la vente libre de journaux, revues et livres occidentaux, la fin du brouillage radio, l'assouplissement des conditions de travail des correspondants de presse étrangers, l'assouplissement des contrôles du trafic aérien, la libéralisation du change du rouble.

U.R.S.S.), l'heure n'en est pas moins à un certain dégel. Il est significatif que les échanges scientifiques sur l'armement atomique, limités aux Anglo-saxons, s'ouvrent précisément en août 1955 à quatre savants soviétiques lors d'une conférence à Londres, qui donne lieu à la constitution d'un réseau transnational de scientifiques pour le désarmement, le mouvement Pugwash<sup>44</sup>. A la fin de l'année 1955 et jusqu'au printemps 1956, les militants du Monde Bilingue visent à occuper, dans le domaine des échanges culturels, le même type de position, essayant de réaliser un équilibre entre jumelages franco-américains et franco-soviétiques, en cherchant l'accord des deux parties<sup>45</sup>. Cette éthique de fraternité universelle est partagée par des militants de toutes origines politiques qui s'impliquent à titre individuel.

Mais, en même temps, cette position met en porte-à-faux les éléments les plus catholiques du Monde Bilingue, car l'Eglise prend des distances beaucoup plus marquées avec l'association, tandis qu'elle soutient fortement les initiatives du CCE. Tandis que la hiérarchie catholique dispensait largement ses soutiens jusqu'en 1948, les tensions de la guerre froide ont restreint progressivement la dispense de la grâce aux fidèles clairement non communistes : menaces de condamnation de l'Union des Chrétiens Progressistes en 1948-49, excommunication des communistes en 1949, condamnation des prêtres ouvriers, etc. Le Monde Bilingue, d'abord soutenu par le Nonce Roncalli au début des années cinquante, est tenu à distance à partir de 1955, et des pressions du Vatican s'exercent sur le chanoine Kir, ecclésiastique, maire de Dijon et doyen de l'Assemblée Nationale pour le freiner dans son projet de jumelage Dijon-Stalingrad. Ces tensions dégénèrent finalement en dans un conflit politique, une 'guerre des jumelages' assez caractéristique du climat de suspicion et d'accusations qui prévaut à cette période.

#### 4. L'émergence du conflit entre organisations de jumelages (1956)

Bien que les fins ultimes du jumelage - assurer politiquement une paix durable - ne soient révisables pour personne, les ordres du monde qu'elles impliquent sont très différents. En nous appuyant sur une approche weberienne des valeurs, nous avons observé que ces deux groupes entretiennent deux types de rapports de tension avec l'éthique de fraternité des religions de salut. D'un côté en effet, l'activité des fédéralistes français à l'intérieur du CCE reste proche de l'éthique sociale organique caractérisant le corporatisme, et prenant ici la forme d'une fraternité européenne ordonnée par les communes. De l'autre, les activités des

<sup>44</sup> Jean Klein, 'Des savants contre la guerre nucléaire: le mouvement Pugwash' in Michel Girard (dir.), *Les individus dans la politique internationale*, Paris : Economica, 1994, pp. 251-268.

<sup>45</sup> L'ambassade soviétique a notamment pour instruction au début de l'année 1956 de favoriser les jumelages de villes et de solliciter à cette fin les démocraties populaires. Rapport d'A. Aratounian sur les mesures à prendre pour améliorer les relations franco-soviétiques, 5 janvier 1956 : MID, f : 136/s : 46/i : 270/d : 16., cité par Thierry Wolton., *La France sous influence. Paris-Moscou, trente ans de relations secrètes*, Paris : Grasset, 1997, p. 206. Les discussions s'opèrent parallèlement à l'ambassade américaine, si l'on en croit une lettre de Jean-Bernard Piobetta retraçant l'histoire des négociations : 'Bien entendu, les soviétiques ont été parmi les premiers à répondre à l'appel. (...) Inutile de vous dire que toutes les précautions nécessaires ont été prises afin que cette affaire ne puisse servir les desseins de la propagande communiste : Bressand travaille, à ce sujet, en liaison étroite avec les services du Quai (Jean Moreau), de l'Intérieur (Raffi), avec l'U.S. Information Service (Morrill Cody) et France Etats-Unis (Makinsky) quant à moi, je veille également au grain et je pense que vous m'accorderez quelque confiance à ce sujet' Lettre de Jean-Bernard Piobetta à Guy Mollet, Président du Conseil, 21 mai 1956, Archives Marceau Pivert, 559 AP 24 (Cote initiale CEMS), Archives Nationales

militants du Monde Bilingue sont orientées par une éthique de fraternité universelle qui se fonde dans le sentiment héroïque de la communauté des combattants de la Résistance. Mais ces deux entreprises se heurtent au même type de difficultés dans leurs relations avec les organisations internationales. La première section de cet article, relative à l'évolution des relations associatives, avait montré en quoi la constitution d'une communauté internationale de maires avait fait réapparaître la primauté éthique du vivre-ensemble. Les échecs des mobilisations internationales de maires dans des entreprises de redéfinition de l'ordre politique international (rôle constituant du Conseil de l'Europe, rôle d'organisation d'un référendum sur les langues de l'ONU, etc.) illustrent le mouvement de recouvrement de ce pouvoir-en-commun par la relation de domination caractéristique de l'institution politique. Face à ce renforcement des relations interétatiques, la diffusion de la tradition inventée des jumelages procède d'une tentative de réordonner la politique internationale à partir des institutions municipales.

Pour les fédéralistes et leurs amis, les jumelages constituent dès lors un moyen de mettre en relation les communes européennes afin de consacrer l'union politique. Pour les bilinguistes, les jumelages sont les vecteurs de la diffusion à travers le monde d'un mode de compréhension universel qui assurerait un avenir à la langue française. Le premier groupe est composé d'un noyau dur de militants qui a majoritairement participé à la Révolution Nationale pendant l'Occupation avant de rejoindre des réseaux résistants qui sont devenus leurs principales cautions parlementaires (Mitterrand, Chaban-Delmas). Malgré la confluence de trajectoires politiques potentiellement stigmatisantes dans le contexte de l'après-guerre, ce groupe s'avère capable, par ses engagements européens et la multiplicité de ses entreprises, d'agréger des militants d'horizons très divers (indépendants, radicaux, socialistes). Le deuxième groupe est animé par un autre type de militants, issus de la Résistance et qui cultivent cette identification. Il se structure dans le milieu intellectuel des journaux résistants et des établissements supérieurs parisiens. Son activité est d'abord fortement localisée dans les limites du département de la Seine et se décentralise grâce à la mobilisation des parlementaires. Ses militants organisent des relations avec les Anglo-saxons sur la base des réseaux résistants et éducatifs. Ils intéressent les élites politiques britanniques, que les fédéralistes ne parviennent à mobiliser qu'à la marge et ne se montrent favorables ni à la multiplication des échanges franco-allemands, ni à la Communauté Européenne de Défense, mais plutôt à une fraternité mondiale dépassant le clivage est-ouest. Ces deux groupes structurent en France des modes de relation différents avec la province : alors que La Fédération organise transversalement ses relais à partir des réseaux fédéralistes, de ses antennes régionales, des associations d'élus locaux, le Monde Bilingue déploie ses initiatives verticalement à partir des institutions (Parlement, ministères, universités, inspections générales) et des syndicats (Syndicat National des Instituteurs), tout au long de " l'épine dorsale républicaine " dressée sur des visées égalitaires d'émancipation par l'Education Nationale. Sous cet angle, on ne s'étonne pas que les premiers soient soutenus personnellement par le président du conseil Pinay et les seconds par Pierre Mendès-France, qui inscrivent par ailleurs leur action gouvernementale dans ces deux modèles contrastés de gestion politique.

On comprend dès lors pourquoi la fin de l'année 1955 marque le début d'une querelle infinie, véritable 'guerre des jumelages'. Forts du développement des contacts dans les pays

anglo-saxons et des premiers pas réalisés dans la voie de l'ouverture vers l'URSS, les responsables du Monde Bilingue décident d'inviter les maires des villes appartenant aux soixante-quatorze pays de l'UNESCO à un congrès mondial des villes jumelées pour l'été 1956. Après la victoire du Front Républicain aux élections législatives de janvier 1956, le gouvernement Mollet apporte son soutien à l'organisation du congrès mondial des villes jumelées fin mars, suivant en cela les nombreux maires socialistes membres du Monde Bilingue. L'organisation de ce congrès en France manifeste une politique d'ouverture qui fait écho aux signes de détente de la diplomatie soviétique. Au début du printemps 1956, le Président du Conseil et le comité Directeur de la SFIO préparent en relation étroite deux voyages consécutifs en URSS<sup>46</sup>, qui ont lieu à la mi-mai. Pendant ces visites officielles, la prévention du CCE contre l'initiative du Monde Bilingue est rendue publique en France. A la suite d'une campagne de presse anticommuniste solidement orchestrée, le gouvernement préfère sacrifier le Monde Bilingue et l'ouverture à l'Est sur l'autel de la " Realpolitik ". Après le succès de la Conférence de Venise des 29 et 30 mai 1956 ouvrant la négociation des Six sur Euratom et le Marché commun<sup>47</sup>, l'appui du CCE représente pour le gouvernement un enjeu plus décisif que le congrès constitutif d'une fédération mondiale de villes jumelées. Le conflit portant sur le soutien gouvernemental au congrès de Saint Etienne est donc arbitré en faveur des initiatives pro-européennes du Conseil des Communes d'Europe. Dans le contexte chargé du printemps 1956, la question du soutien gouvernemental aux organisations de jumelage est directement conditionnée par les priorités d'action du Président du Conseil.

Néanmoins, tout au long de cette crise, la perception du conflit par les acteurs est celle d'un conflit politique national sur les relations entre les choix d'ouverture pertinents pour les jumelages et les alliances politiques nationales. D'un côté, au Monde Bilingue, les gaullistes de gauche, les socialistes de gauche et les progressistes fustigent les relations entre 'la SFIO, le Vatican et la grosse industrie allemande'<sup>48</sup>. De l'autre, les dirigeants du CCE s'en prennent à un projet 'résolument appuyé par M. Vinogradov, Ambassadeur de l'URSS à Paris et l'Association Nationale des Élus Républicains (organisation des élus communistes), mené sur la base de relations privilégiées entre les dirigeants du Monde Bilingue et certaines personnalités significatives, telles que M. Pierre Cot, M. Léo Hamon dont les tendances sont connues'<sup>49</sup>. Dès la fin de l'automne 1956, l'organisation d'un nouveau congrès à Aix les Bains en avril 1957 est à l'agenda du Monde Bilingue et de son groupe d'amitié parlementaire. A la suite des crises de Suez et de Budapest, les hypothèses de l'été 1955 paraissent s'être éloignées, comme le souligne le président du groupe : 'Tous ces projets (...)

<sup>46</sup> Sur les préparatifs de ces voyages et les débats internes à la SFIO qu'ils ont suscités, on pourra se reporter au compte-rendu complet établi par Frédéric Cépède dans 'Histoire du P.S.-S.F.I.O (janvier-juillet 1956)', *Cahiers de l'OURS*, n° 166, 3e trimestre 1988.

<sup>47</sup> Pour un compte-rendu descriptif des travaux préparatoires et des débats, voir Gérard Bossuat, *L'Europe des Français*, Paris : Publications de la Sorbonne, 1997, pp. 291-332. Sur la relance de la politique européenne de la France opérée à Venise par le gouvernement Mollet, voir les travaux de Pierre Guillen, 'L'Europe, remède à l'impuissance française ? Le gouvernement Mollet et la négociation des traités de Rome', *Revue d'histoire diplomatique*, n° 102, 1988, et 'La négociation du traité d'Euratom', *Relations Internationales*, n° 44, 1985.

<sup>48</sup> ' Le Monde Bilingue et le Conseil des Communes d'Europe devant le parti socialiste S.F.I.O'''' Marceau Pivert, Georges Jumel, *tract interne à la SFIO*, 24 janvier 1957, Archives Marceau Pivert, 559 AP 24 (Cote initiale CEMS), Archives Nationales

<sup>49</sup> *Communes d'Europe*, novembre-décembre 1956, p. 10.

ont été balayés par la tragédie hongroise. Mais je reste convaincu de ce qu'une pénétration culturelle de l'Occident au delà du rideau de fer est souhaitable, et constitue même une carte majeure en faveur du développement de la langue française à l'étranger<sup>50</sup>. Début novembre, la répression soviétique en Hongrie a en effet provoqué en France des manifestations dans tout le pays et la mobilisation de nombreux intellectuels contre le communisme. Pourtant, le congrès vise à mettre sur pied une fédération mondiale des villes jumelées fondée sur une charte des Cités Unies établie sur le modèle de la charte des Nations Unies. La charte établit un principe de non-discrimination dans le fonctionnement de la fédération. Aix doit ainsi devenir la " capitale de cette fraternité nouvelle qu'il s'agit d'instituer " <sup>51</sup>. Après la constitution de la Fédération Mondiale des Villes jumelées à Aix en 1957, les conflits reprendront de plus belle entre les dirigeants des organisations de jumelages, et se poursuivront régulièrement jusqu'au milieu des années quatre-vingt. La compréhension du moment 1956 est néanmoins essentielle pour comprendre la redéfinition des relations juridiques entre Etat et communes que ces mobilisations ont provoquée.

## 5. Les jumelages, objets de redéfinition des règles d'action municipale

La diffusion des jumelages s'est opérée depuis 1951 sous l'impulsion des organismes fédératifs (CCE et Monde bilingue, et à une moindre mesure l'UIM), dont les initiatives contribuent à populariser dans le milieu des élus locaux l'idée des jumelages de communes. Cette dynamique contribue à la redéfinition des rapports entre les administrations nationales et les municipalités.

Avant d'aborder à proprement parler la mobilisation nationale sur les questions juridiques, un détour par les scènes municipales<sup>52</sup> s'impose, afin de comprendre les nouveaux usages du droit opérés sous la Quatrième par les conseils municipaux.

Dans les années quarante et cinquante, les activités des conseils municipaux sont principalement orientées vers la recherche de solutions pratiques aux problèmes les plus urgents pour la population de la commune. Les délibérations portent ainsi principalement sur les questions de travaux et constructions urgentes, de relogement des populations déplacées, d'adduction d'eau potable, d'acheminement du charbon, de voirie, d'assistance aux vieillards et aux orphelins, etc. Dans ce cadre, les conseils municipaux sont fréquemment amenés à adresser leurs revendications au gouvernement en votant des vœux. Cette pratique se fonde sur un usage traditionnel intervenant à la fin des séances de conseil municipal. Les élus se fondent sur l'article 61 de la loi municipale du 5 avril 1884 qui leur donne la compétence d'émettre des vœux « sur tous les objets d'intérêt local », les vœux « à caractère politique » étant susceptibles d'être annulés de plein droit par le préfet (article 72). Dans un temps mondial où les questions de politique internationale suscitent des polémiques jusque dans les

---

<sup>50</sup> Alfred Coste-Floret, 'Le Monde Bilingue et le Conseil des Communes d'Europe devant le Parlement', circulaire du Groupe d'amitié parlementaire du Monde Bilingue à l'Assemblée Nationale française, 6 février 1957, Archives privées Jean-Marie Bressand.

<sup>51</sup> Denise Poulain, 'Un congrès pas comme les autres', *Cités Unies* n° 2, avril 1957, p. 45

<sup>52</sup> Les développements portent sur Rennes, Lille et Puteaux. Une analyse des débats à Aix et Marseille devrait bientôt augmenter ces données.

débats municipaux, l'évolution de la pratique des voeux remet en cause des relations bien établies du régime républicain.

Après les élections municipales de 1947, la division des conseils en groupes issus de listes partisans et les tensions provoquées par les conflits avec les communistes font des voeux un mode d'expression privilégié des valeurs et identités partisans. Les communistes, dont les dirigeants exerçant des responsabilités ministérielles ont été exclus du gouvernement en novembre 1947, sont les plus actifs dans ce domaine, réclamant la fin des combats en Indochine<sup>53</sup> ou l'interdiction de la bombe atomique<sup>54</sup>. Les débats sur la conformité de ces voeux ne sont pas rares, et il arrive même que soient votées, comme à Lille à la demande d'un conseiller SFIO, des motions de procédure rappelant que selon le texte de l'article 72 de la loi municipale de 1884 les voeux présentant un caractère politique sont nuls de plein droit<sup>55</sup>. Les controverses sur les grands conflits du moment sont récurrents dans la discussion même des voeux concernant les affaires considérées unanimement comme étant d'intérêt local. Ceci amène parfois les maires à fractionner les voeux portant sur des enjeux recueillant l'unanimité comme par exemple les Habitations à baux modérés, pour rejeter des conclusions du type : « les crédits nécessaires pourraient être utilement trouvés par la suppression des crédits engloutis dans l'atroce, injuste et inutile guerre du Vietnam »<sup>56</sup>. A partir de 1949, les réactions à la signature du pacte atlantique par la France donnent à ces voeux une tournure plus directement internationale<sup>57</sup>. Certains font voter l'usage du drapeau européen comme emblème avec le drapeau français et celui de la commune<sup>58</sup> ou votent « pour le triomphe des forces de la paix »<sup>59</sup>, tandis que les communistes critiquent le pacte atlantique et suggèrent des amendements susceptibles de gêner les gaullistes : « la France devrait rester fidèle au pacte d'assistance mutuelle qui avait été signé au mois de décembre 1944 à Moscou par le Général de Gaulle et par M. Georges Bidault, alors ministre des affaires étrangères »<sup>60</sup>.

En 1953, l'affaire des époux Rosenberg, condamnés à mort par les américains pour collusion avec les soviétiques déchaîne les passions. Certains maires non communistes, comme le maire de Rennes, refusent de faire voter tout voeu, au motif qu'il serait politique<sup>61</sup>. A Lille, la discussion du voeu demandant la grâce déposé par les conseillers communistes intervient en toute coïncidence le soir même de l'exécution. Il est voté à l'unanimité en début de séance et envoyé immédiatement par télégramme à l'ambassade des Etats-Unis<sup>62</sup>. Les débats sur l'interprétation du « caractère politique » des voeux se déplacent ainsi progressivement et profitent le plus souvent à la majorité municipale.

<sup>53</sup> AML, 1 D2 150, CM 11 mars 1949, p. 279.

<sup>54</sup> AML, 1 D2 150, CM 11 mars 1949, p. 279.

<sup>55</sup> AML, 1 D2 150, CM 11 mars 1949, p. 273.

<sup>56</sup> AML, 1 D2 151, CM 24 janvier 1950, p. 273.

<sup>57</sup> La majorité des responsables politiques considèrent en effet en 1949 que le conflit indochinois est une affaire interne.

<sup>58</sup> AML, 1 D2 151, CM 30 novembre 1950, p. 1234.

<sup>59</sup> AML, 1 D2 150, CM 11 mars 1949, pp. 279-280.

<sup>60</sup> AML, 1 D2 150, CM 11 mars 1949, pp. 279-280.

<sup>61</sup>

<sup>62</sup> AML, 1 D2 154, CM 19 juin 1953, p.

Ces voeux portant sur des questions internationales suscitent ainsi des interprétations nouvelles de la règle de droit, en l'occurrence l'article 72 de la loi de 1884. Les débats s'inscrivent dans un contexte d'engorgement du contrôle préfectoral : la presse locale rend compte des voeux avant leur publication officielle et ceux-ci sont donc rarement annulés. Les débats sur le caractère politique des voeux et leur objet local ne sont pas nouveaux. Lors du vote de la loi sur la séparation de l'Eglise et de l'État, de nombreux conseils municipaux avaient ainsi voté des voeux demandant l'abrogation de la loi. Mais ces voeux avaient été systématiquement annulés par les préfets<sup>63</sup>, sanction certes mineure mais qui avait pour but d'affirmer l'autorité de la République. Au delà des conditions juridiques d'énonciation d'enjeux institutionnels essentiellement symboliques, le vote de multiples voeux reposant sur une conception extensive de l'intérêt local (l'intra-mondanité de la vie communale), accentue la politisation des débats municipaux. Impliquant les élus locaux les mieux formés à la conflictualité de la prise de parole politique, ces débats contribuent progressivement à l'ouverture cognitive des définitions du champ d'action municipal. En cela, ils rendent possible une définition protéiforme de l'internationalité des enjeux municipaux.

A Rennes et à Lille, on observe ainsi les mêmes types d'orientation des débats et d'énonciation de nouveaux enjeux au cours des délibérations sur les jumelages proposés par le Conseil des Communes d'Europe. Les débats portent d'abord sur le caractère politique de ces opérations. Ces débats expriment les controverses quant à la politisation du travail municipal, qui l'éloigne progressivement de l'idéal républicain d'une administration de l'intérêt local indépendante des clivages politiques nationaux. Les débats se déplacent en effet très vite vers une confrontation des « cartes géopolitiques » des élus locaux. Ce qui est mis en discussion n'est plus alors la légalité de telles pratiques mais les définitions antagoniques d'un nouvel enjeu municipal. Un tel mouvement apparaît nettement dès les premiers débats sur les jumelages<sup>64</sup>, comme l'illustre ce débat lillois :

**M. Landrie** - Je voudrais poser une question. Quelle est l'organisation qui s'occupe de la préparation de cette manifestation ?

**M. le Maire** - La ville.

**M. Simonot** - M. Rombaut vient de dire qu'il avait reçu un projet de budget de 1,3 millions. Il l'a reçu de quelqu'un ?

**M. Rombaut** - C'est le secrétariat de La Fédération qui l'a envoyé.

**M. Landrie** - Quelle Fédération ?

**M. Rombaut** - La fédération des Communes d'Europe.

**M. Landrie** - Je voudrais dire un mot là dessus. Tout à l'heure, on nous a reproché de faire intervenir des questions politiques au cours du Conseil municipal. Je pense que le problème qui est posé à travers ce projet pose également un problème politique. Nous ne sommes pas opposés à la définition du jumelage qui est donnée dans ce rapport.

**M. Minne** - C'est l'exacte définition.

**M. Landrie** - Nous sommes absolument d'accord avec cette définition. Nous voudrions faire quelques observations en ce qui concerne l'organisation qui s'occupe de cette

<sup>63</sup> Le Yoncourt T., *L'application de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des églises et de l'Etat*, Mémoire de DEA d'Histoire du Droit, sous la direction de F. Burdeau, Université de Rennes 1, 1996, p. 38 et ss.

<sup>64</sup> AML, 1 D2 155, CM, 26 février 1954, n° 648, pp. 244-245-246.

question. Il s'agit du CCE. Vous savez parfaitement qu'il s'agit des communes de l'Europe occidentale et non pas de l'Europe entière, ce qui est en définitive l'application sur le plan des communes de la politique européenne qui dépend elle-même d'ailleurs de la politique atlantique. Je crois que c'est à inscrire dans le cadre de toutes les manifestations qui ont pour but de faire avancer l'idée européenne telle qu'elle est conçue dans certaines sphères. Pour notre part, nous estimons et nous comprenons parfaitement qu'il y ait des gens qui soient intéressés à développer l'idéal européen, seulement nous considérons que, en définitive, c'est une opération qui est destinée à faciliter des objectifs politiques beaucoup plus importants et en particulier les accords de Bonn et de Paris. C'est pourquoi d'ailleurs, si nous sommes d'accord sur la définition proposée dans ce texte nous proposons d'ajouter au 4e paragraphe « et à les élargir à tous les pays d'Europe ».

...

**M. le Maire** - Vous êtes contre ce rapport ?

**M. Ramette** - Si vous nous aviez donné l'assurance que vous étiez décidés à élargir les invitations...

**M. le Maire** - On vous la donne cette assurance.

...

**M. Ramette** - Il est trop restrictif ce rapport.

**M. Minne** - il n'est pas restrictif.

**M. Ramette** - Vous limitez l'Europe à quelques pays. Nous voulons tous les pays d'Europe.

**M. Minne** - Pour le moment c'est une raison d'économie.

**M. Ramette** - Nous sommes des européens 100 % ; vous êtes des européens 50 %, 25 %.

Rapport adopté à la majorité, les conseillers communistes ayant voté contre.

Les mêmes questions sont soulevées au sein des conseils municipaux de Rennes et de Puteaux<sup>65</sup>. Les jumelages de communes se diffusent donc au gré de séances de conseil municipal animées donnant lieu à de nouvelles interprétations de la loi de 1884, qui interdisait les vœux à caractère politique et la correspondance politique entre les conseils municipaux.

Ces nouvelles interprétations ne vont pas sans susciter des interrogations dans les ministères, qui prennent des initiatives pour tenter de maîtriser le processus au moment où se pose la question des jumelages franco-soviétiques. De 1951 à 1955, les relations interinstitutionnelles relatives aux jumelages étaient en effet restées juridiquement indéfinies. A partir de 1955, des controverses juridiques se développent quant à la légitimité d'un contrôle de l'Etat sur les activités de jumelages. L'issue des débats sur la C.E.D. et les initiatives du Monde Bilingue incitent le Ministre de l'Intérieur du gouvernement Faure, Maurice Bourgès Maunoury, à demander aux préfets des renseignements complets sur les jumelages<sup>66</sup>. Devant la faiblesse du

<sup>65</sup> Georges Dardel, « Editorial », *Notre commune*, avril 1957.

<sup>66</sup> Circulaire du Ministre de l'Intérieur aux préfets, 9 juillet 1955. Cette liste de renseignements comprend les noms des communes françaises et étrangères impliquées (avec des indications géographiques, démographiques, sociales, économiques, culturelles), la désignation de l'organisme

nombre de réponses des maires aux préfetures, le ministère évalue à l'automne 1955 les dispositions nécessaires à une meilleure maîtrise de l'information sur les jumelages. Par un décret du 24 janvier 1956 pris par Edgard Faure dans la période d'expédition des affaires courantes qui fait suite aux élections législatives, le gouvernement institue une commission chargée de « coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal et de donner un avis sur toutes les questions que pose l'étude des problèmes communaux sur le plan international »<sup>67</sup>. L'article 2 stipule que les maires ont désormais l'obligation de déclarer tout projet de jumelage au préfet, qui saisira ladite commission. L'initiative vise à mieux coordonner ces activités pour éviter la multiplication des malentendus entre maires dans la prise de contacts avec les villes étrangères. Elle remet ainsi dans le jeu les administrations ministérielles - fortement représentées dans la commission (Intérieur, Affaires Étrangères, Éducation Nationale, Jeunesse et Sports) auprès des responsables des organisations d'élus locaux - et les préfets par le biais de la procédure administrative de déclaration.

Le texte soulève les protestations des représentants des organisations d'élus locaux, qui y voient une atteinte à leur autonomie et à ce qu'ils considèrent comme une liberté communale. Ces protestations s'inscrivent dans un contexte de conflits répétés entre les maires et l'administration centrale, notamment dans le cadre des congrès annuels de l'Association des Maires de France, sur la question de la tutelle exercée par les préfets<sup>68</sup>. Les responsables des organisations expriment ainsi au cours des mois qui suivent la publication du décret Faure de nombreuses réserves quant à la déclaration au préfet et à la forte représentation des administrations centrales dans l'instance de coordination. Peu de temps après le retrait du soutien gouvernemental au congrès mondial des villes jumelées, Maurice Pic, secrétaire d'Etat aux Collectivités Locales et Gilbert-Jules, Ministre de l'Intérieur, prennent la décision de modifier le décret Faure du 24 janvier 1956. Dans le but énoncé de rééquilibrer la représentation des autorités locales, la modification du décret publiée le 23 juin 1956 change la composition de la commission en favorisant l'Association Française du Conseil des Communes d'Europe (4 délégués), les sections françaises de l'Union Internationale des Maires (2 délégués) et de l'International Union of Local Authorities (2 délégués), tandis que le Monde Bilingue conserve un seul délégué.

Dès juin 1956, Le Monde Bilingue riposte publiquement à l'annulation de son congrès et à ce nouveau décret par une adresse aux maires de France destinée à diffuser une pétition de soutien à un « Comité pour la liberté d'association des villes du monde »<sup>69</sup> constitué autour de l'avocat et sénateur Henry Torrès, tandis que le comité universitaire du mouvement adopte une motion indiquant « dans un esprit libéral et apolitique (...) que les jumelages servent avant

---

sous l'égide duquel a été réalisé le jumelage, la date du jumelage, les activités initiées dans ce cadre ainsi que tous les projets de jumelages en cours.

<sup>67</sup> J.O., 26 janvier 1956, p. 965.

<sup>68</sup> Cette question apparaît comme un leitmotiv dans tous les comptes-rendus des congrès de l'A.M.F. de 1947 à 1956 publiés dans la Revue administrative, Edouard Herriot n'hésitant pas employer l'expression de « servage des communes » dans un article de *Départements et communes de France* de 1950 portant ce titre sans appel.

<sup>69</sup> *Aux maires de France : les jumelages de villes vus par le Monde Bilingue et par le Conseil des Communes d'Europe, présentés par René Denis, agrégé de l'Université*, ronéo, juin 1956, Archives Marceau Pivert, AP 559.

tout à la libre communication des hommes et à la culture populaire »<sup>70</sup>. Dans le même temps, Alfred Coste-Floret développe dans un texte destiné à une large publication une argumentation juridique sur les dangers du décret du 24 janvier 1956 modifié le 23 juin. Le député-maire, maître des requêtes au Conseil d'Etat, défend l'idée que le texte étend le contrôle du préfet de la légalité à l'opportunité des décisions municipales : « S'agissant d'un domaine non règlementé et de relations humaines à caractère culturel, économique et touristique, l'abus est manifeste et criant »<sup>71</sup>. De plus, selon lui, le décret soumet la coordination à l'instabilité ministérielle, susceptible de faire varier les critères du bon jumelage. Coste-Floret réclame donc l'abrogation pure et simple du décret, dans le but d'aboutir à la suppression de « l'instance bureaucratique et superfétatoire destinée à contrôler les jumelages »<sup>72</sup>. Son initiative est signée par une soixantaine de maires, dont certains sont membres du C.C.E.. La revue du C.C.E. pointe dans le même temps « les dangers d'une tutelle des jumelages, source de formalisme, de délais, de bureaucratie incompatible avec l'esprit d'initiative qui conditionne toute activité dans ce domaine »<sup>73</sup>. Le 7 mars 1957, le bureau du groupe d'amitié parlementaire du Monde Bilingue, qui achève les préparatifs de son congrès d'Aix, dépose une proposition aux termes de laquelle « l'Assemblée Nationale invite le gouvernement à abroger le décret de 1956 portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal »<sup>74</sup>. Face à ces protestations, Bourgès-Maunoury, qui revient à l'Intérieur dans le gouvernement Gaillard, envoie une nouvelle circulaire aux préfets le 9 mai 1957 : « La création de cette commission n'a nullement pour effet - et je tiens à le souligner expressément afin que vous puissiez donner tous apaisements à cet égard aux élus locaux - d'instaurer une nouvelle forme de tutelle. Le rôle que deva jouer cette commission consistera non seulement à « coordonner », mais également à favoriser une large politique d'échanges dans le domaine communal - et notamment les jumelages... »<sup>75</sup>.

Ces controverses s'apaisent à partir de cette période dans la mesure où le ministère de l'Intérieur, mobilisé sur la question algérienne, privilégie la promotion des parrainages de communes auprès des organisations concernées. La commission ad hoc est donc rapidement mise en sommeil et les initiatives préfectorales visant à la déclaration des jumelages par les maires sont très variables. Les préfets réitèrent de temps en temps leurs demandes au cours des années qui suivent la publication du décret, au grand dam des élus locaux.

En quelques mois les initiatives gouvernementales passent de la mise en oeuvre de dispositifs de régulation juridique globale à la fermeture au cas par cas des relations jugées politiquement inopportunes. Ainsi, la sous-direction Europe Centrale du Quai d'Orsay prend des dispositions pour refuser les visas et faire systématiquement interdire par les préfets les

<sup>70</sup> Motion votée à l'unanimité, comité universitaire du Monde Bilingue, séance extraordinaire du 21 juin 1956. Archives Marceau Pivert, AP 559.

<sup>71</sup> Alfred Coste-Floret, « Les libertés communales en péril », *Revue administrative*, octobre 1956, *Cités-Unies*, n° 2, avril 1957.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Communes d'Europe*, novembre-décembre 1956.

<sup>74</sup> « Les Cités-Unies contre la mise en tutelle des jumelages », *Cités-Unies*, n° 2, avril 1957.

<sup>75</sup> Cité par Gandreau D., *Les jumelages et leur développement en Côte d'or*, Mémoire de D.E.S. de Science politique, Université de Dijon, 1968, p. 132.

initiatives de jumelages avec des villes est-allemandes<sup>76</sup>, la R.D.A. n'étant pas reconnue officiellement par la France. A d'autres moments, comme en 1959, le conflit sur le jumelage Dijon-Stalingrad donne lieu aux interventions conjuguées des ministères de l'Intérieur et de l'Information. En septembre 1959, en effet, le chanoine Kir n'ayant pu faire admettre au préfet et à son conseil municipal le principe d'un jumelage décide de passer outre et reçoit une délégation de Stalingrad emmenée par le maire du Soviet Léon Smirnov à l'occasion d'un conseil exécutif de la F.M.V.J. à Dijon. La délégation se voit interdire l'accès à la mairie et le préfet saisit les pellicules des journalistes sur ordre du ministre de l'Information. Le chanoine Kir signe alors un pacte d'amitié avec Smirnov sur la voie publique. Le conseil exécutif de la F.M.V.J. vote le même jour une motion demandant le Prix Nobel pour le chanoine Kir envoyée aussitôt à Stockholm. L'opération fait l'objet de nombreux comptes-rendus dans la presse.

Les mobilisations politiques de la guerre froide ne sont donc pas restées centrées sur la scène politique parisienne. Le travail municipal a non seulement fait une place aux débats de politique internationale, mais aussi développé de nouvelles formes de relations sociales et politiques jusqu'alors très exceptionnelles. Au cours des années cinquante, les représentants de l'Etat peuvent ainsi difficilement s'opposer *en principe* à la municipalisation de relations internationales susceptibles de favoriser la paix. C'est pourquoi la fermeture de certaines relations jugées diplomatiquement sensibles s'opère par des dispositifs juridiques matériellement rationnels (système de déclaration au préfet, refus de visas...) qui remettent en question l'ordre juridique antérieur basé sur une distribution formelle des compétences.

## Conclusion

Les formes d'invention, d'appropriation et de diffusion des jumelages invitent à prolonger les analyses d'Hobsbawm. L'invention de la tradition est un processus dynamique, qui donne lieu à des débats politiques et des controverses doctrinales. Dans ce contexte, l'invention de la tradition peut mettre en jeu une pluralité de valeurs. Dans le cas de l'invention des jumelages, il est important de noter que les conflits idéologiques liés à la désignation des partenaires et à la délimitation du périmètre d'exercice de la tradition, sont beaucoup plus vifs et décisifs que les conflits sur la forme du rite. Ces conflits n'en mettent pas moins en cause deux conceptions très différentes de la commune. Dans le cas du CCE, la tradition communale ne peut prendre corps que dans les limites de l'Europe chrétienne, qui a forgé une expérience de longue durée des libertés communales : la commune est le lieu naturel de la liberté. Dans le cas du Monde bilingue, la commune est avant tout un lieu d'initiative populaire, un lieu où les citoyens égaux peuvent prendre en main le destin du monde.

Les élus locaux et les organisations qui les représentent définissent les jumelages comme un droit naturel, une liberté communale traditionnelle, dont le contrôle est moralement et pratiquement injustifiable. A interpréter les activités de ces individus, on s'aperçoit que les valeurs qu'ils défendent sont susceptibles de lever certaines contraintes typiques de l'administration républicaine des communes : interdiction de la correspondance politique des

---

<sup>76</sup> Archives Diplomatiques Quai d'Orsay, Europe, RFA, Carton 1581, 24.3, Notes de la Direction Europe, « Jumelages entre villes françaises et allemandes » (notamment « Jumelages avec les villes d'Allemagne de l'est »), 11 septembre 1964.

municipalités, annulation de plein droit des vœux et délibérations à caractère politique par le préfet, etc.

L'observation de ce processus attire l'attention sur le potentiel d'innovation institutionnelle de la rationalité en valeur. En énonçant sa problématique générale de la rationalisation contemporaine des activités sociales, Weber avait sans doute minimisé le potentiel innovateur de la rationalité éthique, comme l'a justement fait observer Habermas<sup>77</sup>. En effet, alors même que Weber consacre de longues pages de son texte sur la ville à montrer comment l'éthique de fraternité a favorisé la rupture des liens sociaux traditionnels fondés sur l'organisation statutaire du droit<sup>78</sup>, il suppose que cette tension, autrefois féconde, est devenue aujourd'hui inopérante<sup>79</sup>. Or, comme l'explique Frédéric de Coninck, « l'instrumentalisation de la vie sociale impose de passer d'une éthique des principes à une réflexion incorporée dans des contraintes juridiques. Dans le cadre de l'Etat patriarcal, une attitude éthique pouvait se contenter d'interpeller les personnes. L'Etat moderne, à cause du caractère impersonnel du gouvernement contraint au détour par le juridique. Est-ce à dire que ce détour le rend moins accessible, comme le prétend Weber, au poids des arguments éthiques ? »<sup>80</sup> Dans le cas présent, la réponse doit être nuancée. Il est évident que le mouvement des jumelages ne transforme pas à lui seul l'équilibre des relations sociales caractéristiques du gouvernement républicain, qui est bien plus nettement bouleversé par la rationalisation technique à l'oeuvre dans la planification des équipements. Mais la mobilisation des institutions communales sur les enjeux de la guerre froide favorise une plus grande ouverture des relations sociales, que l'activité bureaucratique ne peut complètement fermer. Une fois ces barrières levées, la valorisation des jumelages devient un domaine d'action municipale comme un autre, qui s'avère particulièrement dynamique dans les décennies suivantes.

Antoine Vion  
Université Aix-Marseille 2  
LEST (UMR 6123 )  
a.vion@univ-aix.fr

---

<sup>77</sup> Habermas J., *Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, 1987, pp. 244-253.

<sup>78</sup> Cf. *infra*, *Introduction*, pp.

<sup>79</sup> Coninck F. de, « La métaphore de l'ouvert et du fermé chez Max Weber. Questions préliminaires pour une sociologie de l'action. », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol. CIV, 1998, pp. 139-165 (p. 157).

<sup>80</sup> *Ibid*, pp. 157-158.