

« Face à la crise des institutions urbaines françaises : les réformes royales du dernier siècle de l’Ancien Régime (1683-1789) ».

D’une manière quelque peu complaisante, le préambule de la charte constitutionnelle de 1814 rappelle que « les communes ont dû leur affranchissement à Louis le Gros, la confirmation et l’extension de leurs droits à Saint Louis et Philippe le Bel ».

En réalité, l’histoire des libertés communales en France est loin d’être linéaire¹. Tantôt, le pouvoir royal a joué la carte des libertés urbaines et de la généralisation des franchises raisonnables contre l’emprise seigneuriale, tantôt le roi se comporte lui-même en seigneur dans le domaine royal et n’admet que de simples franchises, même si les villes sont soumises à des contraintes féodales moins fortes que le « plat pays. » Il faut également tenir compte du fait que le roi est garant de l’ordre public et qu’il ne peut tolérer trop de débordements, en particulier lorsque le pouvoir seigneurial se double du pouvoir religieux, ce qui est le cas dans les cités épiscopales². Il a donc nombre d’occasions d’intervention dans les affaires urbaines, notamment en matière de contentieux électoral alors que le régime municipal constitue un véritable maquis ou encore, lorsque les déséquilibres budgétaires des villes prennent une allure particulièrement alarmante. Assez tôt s’est imposée l’idée que le roi peut certes accorder des privilèges urbains mais qu’il peut aussi les retirer ou encore qu’il est maître d’unir deux structures urbaines entre elles, comme tel sera le cas à Clermont-Ferrand (1630),

¹ La bibliographie est abondante. On citera en particulier : Jean-Louis HAROUEL, Jean BARBEY, Éric BOURNAZEL et Jacqueline THIBAUT-PAYEN, *Histoire des institutions de l’époque franque à la Révolution*, Paris, PUF, col. Droit fondamental, 1^{ère} édition, 1987, p. 167-198, et p. 471-473, Albert RIGAUDIÈRE, *Histoire du droit et des institutions de la France médiévale et moderne*, Ed. Economica, col. Corpus histoire du droit, 4^e édition, 2010, spécialement p. 176-204 et le chapitre 7 de la quatrième partie, p. 773-795, Louis FOUGERE, Jean-Pierre MACHELON et François MONNIER (sous la direction de), *Les Communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, PUF, 2002, Voir spécialement le premier chapitre rédigé par Marguerite BOULET-SAUTEL consacré aux villes et communautés sous l’Ancien Régime, p. 1-43.

² On peut se reporter aux Actes du colloque que nous avons organisé à Albi (2005), *Les cités épiscopales du Midi*, Centre albigeois d’histoire du droit, Presses du centre universitaire Champollion, 2006 ainsi que Béatrice FOURNIEL, *La justice dans les cités épiscopales du Moyen Age à la fin de l’Ancien Régime*, Actes du colloque d’Albi, 17 et 18 octobre 2013, Presses de l’Université Toulouse 1 Capitole, Etudes d’histoire du droit et des idées politiques, N° 19/2014 (2).

deux consulats entre eux, comme à Rodez³ (1666), créer une ville nouvelle autour d'une activité portuaire, comme à Lorient (1709).

Le domaine de la justice est un bon exemple de l'évolution du pouvoir urbain. On assiste à un reflux des justices municipales dans la seconde moitié du XVI^e siècle. A une époque de montée en puissance de la justice royale, l'ordonnance de Moulins (1566) retire aux villes la compétence en matière de justice civile⁴. A Toulouse, les capitouls maintiennent leur justice criminelle jusqu'à la Révolution, comme l'a démontré Claire Faure-Stivanin⁵ au prix d'un alignement sur la jurisprudence du parlement de Toulouse qui ne badine pas avec ses prérogatives. En Languedoc, les justices municipales⁶ restent vivaces et fonctionnent régulièrement au XVIII^e siècle alors même que leurs compétences ne sauraient être réduites à la simple police.

On peut donc tenir que les villes ont bénéficié jusqu'au règne de Louis XIV d'une assez grande autonomie profitant, d'une certaine manière, des troubles liés aux guerres de religion prolongés par ceux de la minorité de Louis XIII puis de Louis XIV au temps de la Fronde⁷. C'est l'époque des graves abus marqués par un surendettement préoccupant qui entraîne des aliénations de patrimoines communaux et un recours excessif à l'emprunt mais aussi de révoltes contre les progrès de l'Etat royal qui passent par un alourdissement sans précédents de la fiscalité à l'époque de Richelieu.

Dès le début du règne personnel de Louis XIV, dans le sillage de la politique anciennement menée par les gouverneurs⁸, les intendants, dont le cœur de la fonction est la fiscalité, sont en première ligne pour obtenir l'assainissement des finances municipales. Colbert lance une politique

³ Sylvie MOUYSSET, *Le pouvoir dans la bonne ville, Les consuls de Rodez sous l'Ancien Régime*, Thèse de doctorat publiée par la société des Lettres, Sciences et Arts de l'Aveyron, le CNRS et l'Université de Toulouse-Le Mirail, 2000, p. 345-350.

⁴ ISAMBERT, *Recueil général des anciennes lois françaises*, Paris, 1829, Tome XIV, Ordonnance de Moulins (février 1566) sur la réforme de la justice, article 71, p. 208.

⁵ Claire FAURE-STIVANIN, *La justice criminelle des capitouls de Toulouse (1566-1790)*, Thèse droit (2015), sous notre direction, en voie de publication par l'Institut Fédératif de la Recherche de l'Université Toulouse-Capitole.

⁶ Eva ALMUDEVER, *La justice municipale de Pamiers de 1650 à 1789*, Mémoire pour le DEA d'histoire du droit, sous la direction de Jacques POUMAREDE, Université Toulouse 1, 2005.

⁷ Sur les multiples interprétations de ce mouvement complexe, se reporter en particulier à Jean-Marie CONSTANT, Les Frondes in *La France de la monarchie absolue, 1610-1715*, sous la direction de Joël CORNETTE, Editions du Seuil, 1997, p. 185-197.

⁸ Albert RIGAUDIÈRE, *Histoire du droit et des institutions... Op. cit.*, p. 711-713.

de vérification des dettes urbaines qui doivent être liquidées grâce à des économies sur les dépenses et à des augmentations sur les droits d'octroi. C'est également l'époque du désarmement des villes⁹ qui perdent leur artillerie alors que les milices urbaines voient leur rôle réduit à une fonction d'apparat qui s'exprime lors des nombreuses festivités qui émaillent la vie urbaine : processions religieuses, où la place de chaque participant est codifiée par la coutume, entrées royales ou de membres de la famille royale, entrées épiscopales...

Pour tenter d'apprécier les réactions royales face à la crise des institutions urbaines au dernier siècle de l'Ancien Régime, l'historien du droit peut se tourner vers les principaux textes législatifs de référence en la matière. Il s'agit principalement des édits d'avril 1683 portant règlement des dettes municipales, de celui de 1692 qui prévoit la création des premiers offices municipaux, de ceux de 1764 et 1765 liés à la réforme du contrôleur général Laverdy et enfin de l'édit de novembre 1771 à l'époque de l'abbé Terray qui est celle de la dernière tentative d'ensemble visant à modifier les régimes municipaux avant les réformes révolutionnaires.

I-La mise sous tutelle des villes : l'édit d'avril 1683

Venant parachever la politique de reprise en main des villes par le pouvoir royal qui intègre désormais les corps et les communautés dans l'organisation générale de l'Etat monarchique, l'édit d'avril 1683 est souvent présenté comme ayant instauré une véritable tutelle royale sur les villes. L'idée n'est pas nouvelle puisque la doctrine romano-canonique s'est intéressée à cette question dès le XIIIe siècle, influençant peut-être les praticiens à l'instar de Philippe de Beaumanoir qui, dans ses *Coutumes de Clermont-en-Beauvaisis* (1283) étend aux villes la garde générale assurée par le roi à l'égard des mineurs¹⁰. Contemporain de la fin du ministère de Colbert, l'édit de 1683¹¹ porte : « règlement pour les dettes des communautés ». Il codifie et systématise certaines pratiques administratives qui, depuis le règne personnel de Louis XIV, permettent à la monarchie d'endiguer les graves

⁹ Jean-Louis HAROUEL et alii, Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution, *Op.cit.*, p. 411.

¹⁰ Philippe de BEAUMANOIR, *Coutumes de Clermont-en- Beauvaisis*, Tome III, Commentaire historique et juridique par Georges HUBRECHT, Paris, Ed. Picard, 1974, p. 205.

¹¹ ISAMBERT, Edit d'avril 1683 portant règlement des dettes des communautés, *Op. cit.*, p. 420-425

abus commis lors de la période précédente lorsque, livrées à elles-mêmes, les municipalités ont eu tendance à s'engager dans une politique aventureuse, aliénant les patrimoines communaux et contractant des emprunts lourds de conséquences. Cette reprise en main des affaires communales passe désormais par l'intervention de l'intendant dont la tutelle sur les administrations municipales est comme dessinée en creux par le texte. Après avoir rappelé dans son préambule les efforts de la monarchie pour parvenir à la « liquidation des dettes des villes et des communautés du royaume qui gênaient le commerce et les échanges, l'édit se tourne vers l'avenir pour empêcher de retomber dans le même désordre ». Pour ce faire, il faut restreindre « par un bon règlement la liberté trop grande qu'ont eu les villes de s'endetter ». Le dispositif de l'édit qui concerne spécialement dix-huit généralités du royaume (dont celle de Paris), mais dont la portée se veut générale, reprend un certain nombre de règles qui devront être désormais respectées. Si les chambres des comptes vérifient toujours a posteriori, les autorisations préalables relèvent de l'intendant qui devient à cette époque l'institution-clé de la monarchie administrative¹². Le conseil du roi intervient, quant à lui, pour les affaires les plus importantes et sur le rapport de l'intendant qui constitue la « clé de voûte du système décisionnaire royal¹³ ». Concrètement, l'intendant doit désormais recevoir un état des dépenses ordinaires des villes incluant les dépenses nécessaires notamment des ponts pavés et murailles. Ces dépenses doivent être supportées par les revenus patrimoniaux des communautés éventuellement complétées par des impositions proposées par les habitants assemblés en la forme accoutumée et décidées sur avis de

¹² Sur les intendants, se reporter en particulier à François-Xavier EMMANUELLI, *Un mythe de l'absolutisme bourbonien, L'intendance du milieu du XVIIe siècle à la fin du XVIIIe siècle, France, Espagne, Amérique*, Publications de l'Université de Provence, 1981, du même auteur, *Etat et pouvoirs dans la France des XVIe-XVIIIe siècles, La métamorphose inachevée*, Paris, Nathan Université, 1992, p. 61-85, Jacqueline MUSSET, *L'intendance de Caen, Structure, fonctionnement et administration sous l'intendant Esmangart (1775-1783)*, 1985, Agnès BOUCAUD-MAITRE, *Les intendants de la ville et généralité de Lyon, au XVIIIe siècle*, Thèse droit, 1985. On pourra compléter par des thèses ou études plus récentes, en particulier : Cédric GLINEUR, *Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV, Les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord (1726-1754)*, Presses universitaires d'Orléans, 2005, Sébastien EVRARD, *L'intendant de Bourgogne et le contentieux administratif au XVIIIe siècle*, Paris, De Boccard, 2005, Jérôme PIGEON, *L'intendant de Rouen, juge du contentieux fiscal au XVIIIe siècle*, Mont-Saint-Aignan, PURH, 2011. *Intendants et intendance en Europe et dans les Etats de Savoie, XVIIe-XIXe siècles*, Actes du colloque international de Nice, 25-27 octobre 2012, Textes réunis par Marc ORTOLANI, Olivier VERNIER, et Karine DEHARBE, Programme de Recherche sur les Institutions et le Droit des Anciens Etats de Savoie, Nice, Serre Editeur, ASPEAM, 2015.

¹³ François-Xavier EMMANUELLI, cité par Jean-Louis HAROUEL et alii, in *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, *Op.cit.*, p. 467.

l'intendant. Le texte interdit les ventes et aliénations des biens patrimoniaux communaux et d'octroi. La matière de l'emprunt donne lieu aux développements les plus fournis. L'emprunt ne peut intervenir que dans trois cas rigoureusement réglementés : épidémie de peste, logement des troupes, réédification des nefs des églises tombées en vétusté ou ruinées par incendie. Dans ces cas, les habitants devront voter l'emprunt ainsi que les modalités de son remboursement sous le contrôle de l'intendant. Enfin, l'édit défend aux communautés d'ester en justice ou de nommer des députés de manière à limiter les dépenses qui avaient été excessives dans le passé. Il est même prévu un remboursement au quadruple par les intéressés des sommes qui leur auraient été indûment allouées. Comme toujours, se pose la question de l'application concrète de ce texte. On constate que certaines villes passent outre cette interdiction, ce qui est le cas en Languedoc.

Il faut rappeler aussi que le XVIII^e siècle français est celui de la croissance spectaculaire des villes, une croissance qui est le triple que celle des campagnes¹⁴ et qui est, elle-même, porteuse de tensions sociales et de crises en matière de ravitaillement et d'emplois. Augmentent en particulier la population des compagnons, des ouvriers et celle des domestiques alors que les institutions urbaines vont se trouver confrontées à un certain nombre de réformes royales qui jalonnent le siècle des Lumières. Parmi ces réformes, souvent dictées par des nécessités fiscales plus que de rationalisation administrative, se pose la question des offices.

II-Les offices municipaux

Le développement précoce de l'Etat en France s'est traduit en particulier par l'instauration d'une administration royale dont la forme ordinaire est l'office et la forme extraordinaire la commission.

L'histoire des offices est celle leur stabilisation progressive et de leur évolution vers la patrimonialité qui est pleinement acquise au début du XVII^e siècle lorsque le roi Henri IV instaure l'hérédité des offices (édit de 1604). Créés et multipliés par la monarchie à la recherche d'expédients financiers, les offices s'insinuent dans toute la vie administrative du royaume : la justice, la fiscalité, l'armée...

¹⁴ *Ibidem*, p. 513.

On constate la même chose dans la vie urbaine à partir des années 1690 jusqu'à la fin du règne de Louis XIV. C'est le cas dans le secteur des arts et des métiers avec la création de syndics héréditaires de marchands et artisans non sujets à maîtrises et jurandes en décembre 1691¹⁵ après la suppression, l'année précédente de l'élection des maîtres et gardes des corps des marchands et des jurés syndics ou prieurs des arts et métiers¹⁶. Plusieurs édits portent création d'offices municipaux à partir de cette époque. Ces textes, en particulier l'édit du 27 août 1692¹⁷, mettent l'accent sur la lutte contre les abus introduits dans les administrations municipales, le souci d'une bonne gestion administrative et budgétaire, la stabilisation de la vie municipale par la recherche, spécialement pour les fonctions de maires de personnes expérimentées et avisées, jouissant de la réputation sociale, possédant une certaine aisance matérielle, ce qui est jugé préférable à un personnel issu d'élections annuelles soumises à « la cabale et aux brigues ». Entre 1690 et 1709 apparaissent tout une série d'offices qui concernent des fonctions techniques telles que procureurs du roi, secrétaires greffiers, experts-jurés, greffiers de l'écritoire, arpenteurs, trésoriers des communautés, commissaires aux revues et logements des gens de guerre des villes d'étapes¹⁸, concierges et garde-meubles des hôtels de ville et maisons communes, greffiers alternatifs mi- triennaux, sergents archers trompettes, portiers et gardes. Ces offices concernent également le cœur des fonctions municipales : maires perpétuels et assesseurs, lieutenants de maires, échevins, consuls, capitouls, jurats alternatifs et mi-triennaux.

Après que ces offices aient été supprimés au début de la Régence, spécialement par un édit de juin 1717 qui fait disparaître les offices de maires de lieutenants de maires, une réintroduction temporaire a lieu entre 1722 et 1724, au moment des difficultés financières entraînées par la faillite de la banque de Law¹⁹.

¹⁵ ISAMBERT, Tome XX, p. 145-146.

¹⁶ *Ibidem*, Préambule de l'édit de décembre 1691.

¹⁷ *Ibidem*, Tome XX, p. 158-164.

¹⁸ Michel DERLANGÉ, *Les communautés d'habitants en Provence au dernier siècle de l'ancien Régime*, Association des Publications Université Toulouse Le Mirail et Eché, 1987, p. 40.

¹⁹ *Ibidem*, p. 41-42.

C'est surtout à partir de 1733 que le système des offices municipaux connaît son application la plus durable²⁰. Les élections consulaires sont suspendues à plusieurs reprises : de 1735 à 1738, de 1742 à 1757. La suspension est étendue à tous les élus tels que greffiers, trésoriers et conseillers, les charges étant pourvues par commission tant que les offices ne sont pas achetés. Conscients de l'impopularité de ces pratiques, concrètement, les intendants font des propositions et les subdélégués installent les promus en leur faisant prêter serment.

Une dernière tentative de mise en place d'offices municipaux aura lieu au moment de la réforme lancée par l'abbé Terray, en 1771. Menée sans grande conviction, par le pouvoir royal, elle se heurte à beaucoup d'arguties juridiques et sera retirée dès 1775 alors qu'aucune mise en vente n'a encore eu lieu, du moins dans certaines provinces telles que la Provence.

Si l'on veut faire le bilan de ces réformes, on peut avancer les observations suivantes.

Le recours aux offices par le pouvoir royal constitue un expédient financier lié à des périodes de guerres et donc de disette budgétaire. A l'exception de celles de la Régence (1722-1724), les créations d'offices municipaux correspondent toutes à des périodes de guerres : guerre de la Ligue d'Augsbourg (1688-1697) qui fait suite à la révocation de l'édit de Nantes, guerre de succession d'Espagne (1701-1713), guerre des Camisards (1702-1704), guerre de succession de Pologne (1735-1738), guerre de succession d'Autriche (1740-1748).

Le produit financier de ces créations d'offices municipaux est loin d'être négligeable. En réalité, il s'agit d'emprunts déguisés²¹, mieux acceptés que de nouvelles impositions puisque les communautés urbaines sont attachées à récupérer la liberté de leurs élections conformément à leurs coutumes et sont prêtes à racheter ces offices pour retrouver des élections libres. Tel est le cas en Languedoc où l'on peut voir qu'au XVIIIe siècle, les Etats du Languedoc versent chaque année²² au Trésor royal 3 millions de livres au titre du don gratuit, 1 million à 1,6 millions de

²⁰ *Ibidem*, p. 42-43.

²¹ Marguerite BOULET-SAUTEL, in *Les communes et le pouvoir*, *Op. cit.*, p. 15.

²² Ces calculs résultent des procès-verbaux des Etats généraux de la province tels qu'on peut les consulter par exemple aux archives départementales du Tarn (désormais ADT), dans la série C, (administration provinciale).

livres au titre de la capitation créée en 1695, entre 2 et 15 millions de livres correspondant à des emprunts, alors que, selon Tocqueville, l'emprunt contracté par le Languedoc « dans la seule année 1773, s'éleve à plus de 4 millions de livres.²³» Par ailleurs, le total des sommes versées par les Etats de Provence²⁴ pour le rachat des offices principaux (les plus recherchés) de maires et de greffiers s'élève à 8 millions de livres, somme à laquelle il faut ajouter 4 millions de livres pour les offices secondaires qui ne trouvent d'ailleurs pas toujours d'acquéreurs. Une autre comparaison peut être faite avec les 10 millions de livres versés par le clergé en 1695 au titre du don gratuit²⁵. On voit donc que les sommes déboursées par les communautés urbaines en relation avec les offices municipaux sont importantes et ont contribué à accroître un surendettement urbain que l'on voulait combattre.

Les offices municipaux ont pollué la vie municipale en suscitant des tensions au sein des communautés urbaines. On le voit à travers le contentieux qu'ils ont généré. Ainsi les procès-verbaux de l'assemblée annuelle des Etats du Languedoc au XVIIIe siècle²⁶ font état de nombreuses contestations. S'agissant du diocèse d'Albi, on peut relever des conflits entre le maire alternatif de Rabastens et le premier consul²⁷, entre les consuls ou anciens consuls qui représentent traditionnellement le Tiers Etat et les acquéreurs d'offices municipaux « pour plusieurs sièges »²⁸, entre le premier consul de Gaillac et le maire pour acquisition d'office²⁹, entre le consul de Puylaurens et le maire par commission³⁰, entre le délégué des consuls de Rabastens et le maire par commission³¹.

Les opérations traînent en longueur et se heurtent à de nombreuses résistances : résistances locales, remontrances des parlements, peu

²³ Alexis de TOCQUEVILLE, *L'ancien régime et la Révolution*, Edité par J.P. Mayer, Paris, NRF, Gallimard, 1967, p. 335.

²⁴ Michel DERLANGE, *Les communautés d'habitants*, *Op. cit.*, p. 52.

²⁵ Cyrille DOUNOT, « L'édit sur la juridiction ecclésiastique de 1695, modèle législatif du contrôle étatique », in *Le contrôle des religions par l'Etat en Europe, Hier et aujourd'hui*, sous la direction de Bernard CALLEBAT et Hélène de COURREGES, Centre universitaire rouennais d'Etudes juridiques, Université de Rouen, Institut catholique de Toulouse, UR Culture, Religion et Société, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 44, note 32.

²⁶ Les Etats du Languedoc sont réunis dans un certain nombre de villes de la province : Carcassonne, Nîmes, Narbonne et Montpellier, qui s'impose à partir de 1736.

²⁷ ADT, C 104, Année 1724.

²⁸ ADT, C117, Année 1742.

²⁹ ADT, C118, Année 1743.

³⁰ ADT, C119, Année 1744.

³¹ ADT, C120, Année 1745.

d'enthousiasme des acquéreurs potentiels d'offices qui ne sont pas certains de la pérennité de leurs offices alors que l'achat d'un office constitue un investissement financier et que l'histoire des offices est celle de leur stabilisation dans les patrimoines familiaux. Témoigne de ces difficultés la réunion de certains offices tels que ceux de procureurs du roi des hôtels de ville et de procureurs du roi dans les justices ordinaires.

On a donc, au total, une politique efficace du point de vue financier mais délicate à mener du point de vue politique et social qui a certainement contribué à raviver le thème des libertés municipales ainsi que le sujet sensible des querelles de préséance³², d'où l'appréciation sévère de Tocqueville qui qualifie les offices municipaux de « détestable institution³³ ». D'où également la suppression de ces offices municipaux qui constitue l'un des aspects de la réforme opérée par Laverdy.

III-La réforme Laverdy : les édits de 1764-1765

Contemporaine de la dernière décennie du règne de Louis XV, la réforme du contrôleur-général Laverdy s'inscrit dans le prolongement de la politique menée par le cardinal de Bernis³⁴ puis Choiseul consistant à ménager les parlements pour tenter d'obtenir leurs bonnes grâces, un autre exemple étant fourni par la suppression des jésuites. Appartenant à une vieille famille de la robe parisienne³⁵, Laverdy a été reçu conseiller au parlement en 1743, à l'âge de vingt ans (ce qui n'est pas exceptionnel). Proche des milieux jansénistes, hostile aux jésuites, ce qui n'est pas le cas de tous les parlementaires, souvent partagés sur ces questions sensibles³⁶, il partage les idées de Montesquieu en matière politique et celles des Physiocrates en matière économique. Il pense que

³² Fanny COSANDEY, *Le Rang. Préséances et hiérarchies dans la France d'Ancien Régime*, Paris, Gallimard, 2016. Voir également : Raphael FOURNIER, *Rangs, préséances, hiérarchies et constitution du royaume*, de Louis XIII à la Régence, Thèse droit, Université Paris II, 2015.

³³ Alexis de TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Des pays d'états en particulier du Languedoc, *Op. cit.*, p. 334.

³⁴ Sur les idées politiques du cardinal de Bernis, voir notre étude : « La monarchie française selon le cardinal de Bernis, la légitimité sans la force ». Actes du colloque : *Prendre le pouvoir, force et légitimité*, Association des historiens des idées politiques, Toulouse, 2001, Presses de l'Université Toulouse 1, 2002, p. 151-167.

³⁵ Jean de VIGUERIE, *Histoire et dictionnaire du temps des Lumières, 1715-1789*, Paris, Ed. Robert Laffont, 1995, p. 1099.

³⁶ Tel est le cas du parlement de Toulouse où les opinions sont très partagées. Cf Ludovic AZEMA, *La politique religieuse sous le règne de Louis XV*, Thèse droit, Université Toulouse 1, 2008, p. 188-192, Thèse publiée par la Société française de publication de textes en histoire juridique, Collection d'histoire du droit fondée et dirigée par Antoine LECA, Série « Thèses et Travaux », N° 18, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2010.

les parlements doivent être associés à la gestion des affaires publiques, y compris municipales. A contrario, il est partisan d'un recul de la monarchie administrative incarnée par les intendants.

S'inscrivant dans le mouvement de balancier dans le conflit entre parlement et intendant, gouvernement des juges et monarchie administrative, sa réforme municipale se traduit par deux édits, celui d'août 1764³⁷ concernant les villes au-dessous de 4500 habitants et celui de mai 1765³⁸ qui concerne les villes de plus de 4500 habitants et complète le premier. Cette réforme vise à briser les oligarchies locales qui, de longue date, ont mis la main sur les fonctions municipales, soit par la maîtrise des mécanismes électoraux, soit par le système des offices³⁹. En opérant de savants dosages entre élection, cooptation et désignation par des autorités diverses, le droit municipal permet l'exercice effectif du pouvoir politique local à un nombre réduit de familles que l'on retrouve également dans le personnel des justices locales, des assiettes diocésaines méridionales, des administrations provinciales ou des services de l'intendance. Afin de diminuer le poids de ces oligarchies, la réforme Laverdy met en place une représentation assez large de tous les corps et états de la ville par l'intermédiaire surtout d'une assemblée de notables qui est l'institution principale et, subsidiairement, d'un corps de ville⁴⁰ constitué d'un maire, quatre échevins, six conseillers, un syndic-receveur et un secrétaire-greffier⁴¹, conçu comme un organe d'exécution des décisions prises par l'assemblée des notables. Cette assemblée est élue à deux degrés : des députés sont d'abord choisis par les divers corps et communautés de la ville, qu'il s'agisse des artisans, des ecclésiastiques et des nobles. Ces députés élisent ensuite les membres de l'assemblée des notables par catégories sociales avec un système qui donne la préférence aux privilégiés et à la bourgeoisie aisée⁴². L'assemblée est présidée par le

³⁷ ISAMBERT, Tome XXII, p. 405-407. Le texte de l'édit d'août 1764 contenant Règlement pour l'administration des villes et principaux Bourgs du Royaume peut être également consulté dans les pièces justificatives de l'ouvrage de Maurice BORDES, *La réforme municipale du contrôleur général Laverdy et son application (1764-1771)*, ouvrage publié avec le concours du CNRS, Association des publications de la Faculté des Lettres et Sciences humaines de Toulouse, Série A, Tome 5, 1968, p. 287-301.

³⁸ ISAMBERT, Tome XXII, p. 434-447 et Maurice BORDES, *La réforme municipale... Op. cit.*, p. 301-314.

³⁹ *Edit d'août 1764*, Article 2.

⁴⁰ *Edit de mai 1765*, Article 3.

⁴¹ Les deux derniers n'ayant pas voix délibérative.

⁴² *Edit de mai 1765*, Articles 32 à 37.

lieutenant général du bailliage ou de la sénéchaussée⁴³. Le corps de ville est élu par l'assemblée des notables⁴⁴. Le maire est choisi par le roi ou un seigneur sur une liste de trois personnes présentée par l'assemblée des notables⁴⁵. Le contrôle sur les dépenses municipales est désormais exercé, non par l'intendant qui est le grand absent de la réforme mais par les juridictions judiciaires placées sous la haute main des parlements. Tel est le cas pour la procédure annuelle de reddition des comptes⁴⁶, de leur clôture⁴⁷, de la réformation des articles irréguliers⁴⁸ ou encore du règlement du contentieux soulevé par l'application des édits au moins par la voie de l'appel attribué à la grand' chambre du parlement, en particulier pour les contestations relatives aux biens patrimoniaux et communaux⁴⁹ alors que celles concernant la levée des droits d'octroi relèvent, en appel, des Cours des aides⁵⁰.

Lorsque l'on fait le tour de France de l'application de la réforme⁵¹, on constate que c'est surtout dans le ressort du parlement de Paris que son application a été la plus nette peut-être parce que ces pays avaient « inspiré la réforme »⁵² et qu'ils « ne possédaient pas de vieilles structures municipales »⁵³. Encore fallut-il apporter des correctifs⁵⁴ : régime du syndicat dans les communautés qui n'avaient pas de corps municipaux, diminution du poids des artisans dans les assemblées, simplification de la surveillance des comptes municipaux qui passent sous le contrôle de la chambre des comptes. L'édit fut également enregistré par les parlements de Metz pour les Trois-Evêchés, de Besançon pour la Franche-Comté et de Rouen, avec des variantes et un édit spécial en juillet 1766, tenant compte du fait que la Normandie comptait peu de municipalités. La Bretagne, toujours en fronde contre l'autorité centrale avec une coalition entre les Etats de Bretagne dominés par une noblesse nombreuse et turbulente et le parlement de

⁴³ *Ibidem*, Article 30.

⁴⁴ *Ibidem*, Article 4.

⁴⁵ *Ibidem*, Articles 5 à 8.

⁴⁶ *Ibidem*, Article 34.

⁴⁷ *Ibidem*, Article 40.

⁴⁸ *Ibidem*, Article 41.

⁴⁹ *Ibidem*, Articles 46 à 49.

⁵⁰ *Ibidem*, Article 51.

⁵¹ Nous renvoyons à l'étude très complète de Maurice BORDES précitée.

⁵² Marguerite BOULET-SAUTEL, Villes et communautés sous l'Ancien Régime in Les communes et le pouvoir, *Op. cit.*, p. 9.

⁵³ Maurice BORDES, La réforme municipale du contrôleur général Laverdy, *Op. cit.*, p. 81.

⁵⁴ Déclaration royale du 15 juin 1766.

Rennes refusa l'édit. Même chose en Flandre en raison de l'opposition conjuguée de l'intendant et du gouverneur⁵⁵ et en Bourgogne autour du parlement de Dijon. Les pays méridionaux, porteurs d'une longue tradition de libertés municipales, n'accueillirent que très timidement la réforme. Les applications se rencontrent dans les marges : Angoumois, Rouergue, Quercy, Gascogne. Ailleurs, les Etats ou les parlements obtiennent des régimes particuliers : Dauphiné, Guyenne, Béarn, Basse-Navarre, Roussillon. Les parlements de Toulouse, Bordeaux et Pau enregistrèrent des textes modifiés et avec des réserves tandis que plusieurs villes comme Bordeaux, Périgueux ou Bayonne furent dispensées d'appliquer la réforme. En ce qui concerne le Languedoc, un édit de mai 1766 prévoit l'application de la réforme mais en exempte Toulouse⁵⁶. Par mémoires interposés, on assiste pendant douze ans à une véritable guerre de tranchée entre le parti capitulaire et le parti parlementaire. Finalement, un édit du 26 juin 1778 remanie les institutions municipales. Le corps municipal est formé d'un chef du Consistoire nommé par le roi et de huit capitouls élus par le conseil général et représentant non plus les quartiers mais les trois classes ou catégories d'habitants. Les capitouls sont assistés par un conseil politique ordinaire qui réunit, outre le corps municipal, des représentants des corps judiciaires et des conseillers électifs, un Conseil général qui fait figure de corps de ville élargi ainsi que quatre commissions qui s'occupent de la gestion municipale courante⁵⁷. Dans une ville où l'élection des capitouls (qui accèdent à la noblesse) a toujours été une grande affaire, au point qu'un intendant au XVIIIe siècle la compare à l'élection des papes, cette réforme redonnait à la noblesse une certaine place dans les institutions municipales, d'où l'hostilité du parlement qui obtiendra gain de cause au bout de trois années de lutte. Nous avons rencontré d'autres tensions urbaines en Languedoc à la même époque, ainsi à Albi⁵⁸ à l'époque du cardinal de Bernis qui en est le seigneur-archevêque depuis 1764, le syndic du diocèse observant qu' «un germe

⁵⁵ Pour les pays les plus septentrionaux, se reporter à Ingrid CORNART, *Lille et la réforme Laverdy*, Mémoire pour le DEA d'Histoire du droit, sous ma direction, Université Lille 2, 1995-1996.

⁵⁶ ISAMBERT, Tome XXII, Edit de mai 1766 concernant le Languedoc.

⁵⁷ Sur le cas toulousain, se reporter à notre thèse : *La municipalité de Toulouse au début de la Révolution*, Centre toulousain d'histoire du droit, des institutions et des idées politiques, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, p. 14-17.

⁵⁸ Sur le cas albigeois, se reporter à notre étude : *Société albigeoise et préparation des Etats généraux de 1789*, Centre albigeois d'histoire du droit et des institutions, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, p. 111-123.

de dissension se développe, tous les ans, à chaque nouvelle élection »⁵⁹. Le cas de la Provence, étudié du point de vue de la genèse du droit administratif par Jean-Louis Mestre⁶⁰, est très original puisque l'intendance est intégrée au milieu judiciaire aixois, et l'intendant premier Président du parlement, curiosité qui sera partagée par le Conseil souverain du Roussillon après 1660, la fonction d'intendant étant dévolue au Procureur général ou au Premier Président de ce Conseil⁶¹. Ainsi Charles Jean-Baptiste des Galois de la Tour, en fonction de 1744 jusqu'à la Révolution qui défendit, avec succès, l'idée que la Provence appliquait déjà l'esprit de la réforme⁶².

Au total donc, on peut parler d'échec de la réforme Laverdy. A cela plusieurs explications.

D'abord l'affaiblissement général de l'autorité royale qui ne tient pas la main à l'application de la réforme.

La sous-estimation, surtout dans le Midi, de la vitalité des oligarchies municipales et de l'attachement aux usages locaux en matière d'élection.

L'erreur foncière de s'en remettre aux parlements pour chercher à uniformiser le droit municipal alors que les parlements sont les farouches gardiens des particularismes locaux.

En guise de conclusion, plusieurs impressions se dégagent de ce rapide survol des dernières réformes municipales de la monarchie.

Malgré les tâtonnements et les hésitations qui caractérisent la monarchie dans le second XVIIIe siècle, on constate une tendance lourde à inscrire les villes dans la politique royale, à les intégrer au corps du royaume. C'est là un legs définitif de l'époque classique au siècle des Lumières à mettre au compte des tendances colbertistes de l'Etat royal. Cette ingérence royale dans le paysage urbain s'explique par des

⁵⁹ « Correspondance échangée entre le syndic du diocèse Salabert et le cardinal de Bernis entre le 29 décembre 1777 et le 17 mai 1783 » publiée par Pierre RASCOL, in *Revue du Tarn*, 1944-1945.

⁶⁰ Jean-Louis MESTRE, *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime : le contentieux des communautés de Provence*, Paris, LGDJ, 1976, Bibliothèque de Droit public, Tome CXXI, p. 464. Se reporter également à Jean-François BREGI, « L'intendant Premier Président : l'exemple du Parlement de Provence », in *Intendants et Intendance en Europe et dans les Etats de Savoie XVIIe-XIXe siècles*, *Op. cit.*, p. 61-75.

⁶¹ Jean-François BREGI, « L'intendant Premier Président », *Op. cit.*, p. 65, note 24.

⁶² Marguerite BOULET-SAUTEL, *Villes et communautés sous l'Ancien Régime*, in *Les communes et le pouvoir*, *Op. cit.*, p. 20.

considérations financières. Celles-ci sont doubles. D'abord le roi ne peut laisser les villes tomber en faillite par suite d'une mauvaise gestion financière mettant en jeu l'ordre public. D'autre part, le Trésor royal a une propension naturelle à considérer les villes comme un vivier fiscal spécialement en période de pénurie.

D'un point de vue plus politique, la monarchie prend appui de plus en plus sur les intendants⁶³ qui incarnent une évolution, également de longue période, vers une rationalité administrative et une forme de modernité. Germain Sicard a pu souligner, à juste titre, que « le recours à la tutelle administrative des Cours de justice constituait (au moment de la réforme Laverdy, une régression dans une évolution, vers une administration plus rationnelle et plus efficace.⁶⁴ » qui ne pouvait être placée qu'entre les mains des intendants. Cette défense de l'intérêt général se manifeste par la politique menée par les intendants au XVIIIe siècle en matière de travaux publics ou d'urbanisme avec le concours des Etats provinciaux, comme en Languedoc. Cette orientation reviendra à l'ordre du jour à l'époque napoléonienne avec la loi du 28 pluviôse an VIII créant l'institution préfectorale et un véritable régime de tutelle sur les villes. De Colbert à la réforme de l'abbé Terray en 1771, il y a une constante dans la politique royale. La réforme Laverdy constitue donc une exception qui renvoie à une autre conception de la monarchie éclairée par le flambeau (de plus en plus vacillant) de la magistrature.

Reste la question des libertés municipales. On doit remarquer que, quel que soit le système appliqué : élection, commission par provision ou office, ce sont les mêmes élites urbaines, celles de la culture, de la fortune et des talents qui bénéficient de la reconnaissance sociale et qui occupent les fonctions municipales. Par touches successives, la monarchie cherche à mettre en place des institutions de représentation qui, tout en visant un équilibre entre les différentes classes de la société maintiennent le rôle prépondérant des notables considérés comme seuls capables de gérer les affaires municipales. Compte tenu des mentalités de l'ancienne France, ces réformes ne peuvent être acceptées que si

⁶³ Michel ANTOINE, « Genèse de l'institution des intendants » in *Journal des savants*, 1982, p. 283-317 et du même auteur : notices « intendants » in *Dictionnaire du Grand Siècle*, sous la direction de François BLUCHE, Paris, Fayard, 1990, p. 667-668 et *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, sous la direction de Lucien BELY, Paris, PUF, 1996, p. 667-671.

⁶⁴ Germain SICARD, cité par Jean-Louis HAROUËL, in *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, *Op. cit.*, p. 473.

elles se coulent dans le moule des privilèges de la ville, c'est-à-dire respectent le « mos maiorum » qui, dans le Midi notamment, accordent un grand poids aux élections locales.

Ces grandes orientations se retrouvent dans les dernières tentatives de réformes lancées à la fin de l'Ancien Régime en particulier celle des assemblées provinciales qui n'auront pas le temps de produire leurs effets pour cause de Révolution mais qui procèdent également de l'idée que l'on peut « réduire les tensions politiques et fiscales en confiant aux administrés le soin de gérer eux-mêmes leurs affaires locales ⁶⁵ ». Il y a donc, nous semble-t-il, plus de continuité que de rupture dans la politique municipale menée en France au XVIIIe siècle. La Révolution, en faisant disparaître à la fois les provinces, les intendants et les parlements parviendra enfin à uniformiser le droit municipal avec la loi du 14 décembre 1789. Destinée à stabiliser des corps municipaux soumis aux coups de boutoir de la « révolution municipale de l'été 1789 ⁶⁶ », cette loi constitue donc le point d'aboutissement d'une très longue évolution. Les mots d'ordre sont désormais : indivisibilité de la souveraineté nationale, élection des responsables politiques, rationalisation administrative, uniformisation des institutions, hiérarchisation des autorités constituées. D'où la mise en place d'autorités supérieures aux municipalités : celles des districts (supprimés en 1795) et surtout des départements maintenus grâce à leur stabilisation par l'institution préfectorale, alors qu'à tous les niveaux administratifs est installé un procureur-syndic chargé de veiller à l'application de la loi. C'est l'époque où les Constitutions municipales s'effacent au profit de la Constitution nationale, où les petites patries se fondent dans la patrie commune.

Philippe Nélidoff

Professeur d'histoire du droit et des institutions à l'Université Toulouse Capitole

⁶⁵ Joël FELIX, *Finances et politique au siècle des Lumières : le Ministère L'Averdy, 1763-1768*, Paris, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, Etudes générales, 1999, p. 258.

⁶⁶ Jacques GODECHOT, *La Révolution française dans le Midi toulousain, Histoire provinciale de la Révolution française*, Toulouse, Bibliothèque historique Privat, 1986, p. 79.

