

# **Entre autonomie et tutelle : le renouvellement des magistrats urbains dans la France d'Ancien Régime (du milieu du XVI<sup>E</sup> siècle au déclenchement de la Révolution)**

## **Les élites urbaines choisissent-elles librement leurs magistrats ?**

*« Quelle idée se former de ces hommes qui ne peuvent entrer dans l'hôtel commun de la ville qu'en foulant aux pieds les privilèges des habitants ? Tous ces privilèges sont violés : peut-on s'attendre qu'ils les défendent ? qu'ils s'exposeront à perdre par le courage, ce que la lâcheté leur a procuré ? Il faut être lâche, sans doute, pour chercher à obtenir du pouvoir arbitraire une élévation que la loi réprouve, pour concourir avec lui à la destruction des droits de ses concitoyens ».*

Lettre du maire de Calais A Mr L...., ancien Jurat de Bordeaux, 1788, p, 4.

Comme l'indique ce pamphlet anonyme prérévolutionnaire, aux côtés de la justice municipale, de l'autonomie financière et de la défense des remparts, la liberté d'élire ses magistrats, d'« élever » un citoyen aux fonctions de commandement, est l'une des libertés urbaines auxquelles les communautés d'habitants du royaume de France sont le plus attachées. Quel plus beau symbole d'indépendance que celui de désigner ceux qui sont appelés à gouverner, à administrer, à protéger la ville et ses habitants. Cette liberté fut, comme l'ont montré les travaux d'histoire urbaines qui se sont multipliés depuis une vingtaine d'années, amputée, rognée, supprimée selon des modalités et avec des ampleurs fort variables tout au long de trois siècles de l'Ancien Régime.

Il s'agira dans un premier temps de brosser la situation au milieu du XVI<sup>e</sup> siècle, à l'époque de ce que certains historiens ont, parfois abusivement, appelé un premier absolutisme. Par delà l'extrême complexité des procédures électorales, quelques modalités d'accès au pouvoir, plus ou moins restrictives, peuvent être dégagées. Nous verrons ensuite comment le mode de désignation a été modifié, soit de manière institutionnelle soit dans les faits. Mais ces atteintes, ces remises en cause semblent ne pas avoir entamé l'attachement des citoyens, du moins des plus notables, à la liberté de choix de leurs dirigeants, « les dirigeants de la proximité », comme en témoignent les cahiers de doléances de 1789.

### I Tableau des procédures électorales au milieu du XVI<sup>e</sup> siècle

*« Il n'y a rien de si honnête ni de si bien inventé dans les charges publiques que de donner à ceux qui s'en sont acquittés dignement le choix de leurs successeurs ; c'est à ceux qui entendent la navigation de faire le choix d'un pilote qui sache éviter les écueils et arrivé au port, autrement on ne verrait dans ces charges que des voyageurs imprudents qui*

*interrogent tous les passants* »<sup>1</sup>. Ce texte aixois résume bien l'état d'esprit qui dominait au sein des élites urbaines d'Ancien Régime ; d'une part, un attachement au choix régulier des magistrats par ceux qui étaient le mieux à même de discerner la compétence et le patriotisme local, c'est-à-dire les magistrats sortants, par le biais de la cooptation, d'autre part le souhait implicite que le choix ne dépende que des magistrats locaux c'est-à-dire un choix sans intervention de puissances extérieures, en raison d'une indépendance farouchement revendiquée. Pourtant, la situation n'était pas aussi simple que le laisse entendre ce texte.

A La désignation des magistrats : *Quod omnes tangit ab omnibus tractari et approbari debet*

Même si certains parlent de co-gouvernance et développent la thèse en vertu de laquelle, compte tenu de la complexité de la société et des institutions urbaines, le pouvoir local était en fait fragmenté, émietté, partagé en de multiples centres de décision, l'exercice de la plus haute des libertés urbaines, le choix des administrateurs, était le plus souvent réservé à une minorité que les historiens des villes ont souvent qualifiée d'oligarchie. À l'époque moderne, à quelques exceptions près, il y a bien longtemps que l'assemblée générale des habitants a perdu, si jamais elle l'a eu, le pouvoir de choisir, de désigner les hommes chargés de diriger la cité. C'est, à mon avis, dans la relation qu'entretiennent les dirigeants de la ville avec le corps électoral que peut se comprendre la diversité des systèmes électoraux, issus pour la plupart de l'époque médiévale, même si, en Bretagne et en Limousin, les statuts furent bien souvent octroyés aux XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles<sup>2</sup>. C'est en effet en fonction de ses relations que l'on peut estimer la plus ou moins grande participation des habitants, la plus ou moins forte association entre les élites et la masse.

***(Insérer ici ou dans le courant de ce paragraphe la carte N)1  
CollègesElectorauxFrance)***

Plusieurs cas à ceux de figures se présentent :

---

<sup>1</sup> Citation dans Dumoulin, J., *Le consulat d'Aix-en-Provence. Enjeux politiques 1598-1652*, Dijon, Centre Georges Chevrier, 1993, p. 133.

<sup>2</sup> Coste, L., *Les Lys & le chaperon. Les oligarchies municipales en France de la Renaissance à la Révolution (milieu XVI<sup>e</sup> siècle-1789)*, Bordeaux, PUB, 2007, p. 131-132 ; Nières, Cl., *Les villes de Bretagne au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Rennes, PUR, 2004, p. 425 ; Leguay, J.-P. (sous la direction de), *Histoire de Vannes et de sa région*, Toulouse, Privat, 1988, p. 59, 62, 67 ; Meyer, J. (sous la direction de), *Histoire de Rennes*, 1972, Privat, p. 120-121, 141, 145 ; Bois, P. (sous la direction de), *Histoire de Nantes*, Toulouse, Privat, 1977, p. 85 ; Saupin, G., *Nantes au XVII<sup>e</sup> siècle. Vie politique et société urbaine*, Rennes, PUR, 1996, p. 15, 17-20 ; Cassan, M., *Le temps des guerres de religion. Le cas du Limousin (vers 1530-vers 1630)*, Château-Gontier, Publisud, 1996, p. 202.

1 Le premier, particulièrement fermé, réserve quasiment aux élites dirigeantes et aux magistrats sortants le choix des nouveaux magistrats. Tel est le cas à Poitiers où la cooptation correspond à une quasi hérédité, les échevins étant élus à vie au sein des LXXV Bourgeois, qui eux-mêmes se recrutaient en grande partie par résignation ou par le choix du maire<sup>3</sup>. À Bordeaux, ce sont les six jurats qui constituent le corps électoral en élisant 24 prud'hommes chargés d'approuver le nom des nouveaux magistrats présentés par les trois sortants<sup>4</sup>. À Béziers les consuls constituent le corps électoral auquel ils proposent leurs candidats<sup>5</sup>. À Toulon, les consuls aidés de leurs conseillers constituaient un corps électoral de quarante personnes qui dressait la liste des habitants aptes à l'exercice d'une charge avant de procéder à la nomination des trois consuls<sup>6</sup>. À Périgueux, le maire et les consuls constituent le corps électoral restreint<sup>7</sup> ; il en est de même à Dijon où le maire choisit quelques échevins sortants et désigne avec eux les nouveaux<sup>8</sup>. Enfin, à Lyon, jusqu'à la réforme de la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, l'usage reposait aussi sur la cooptation puisque les conseillers choisissaient les terriers et les maîtres des métiers pour constituer l'assemblée électorale<sup>9</sup>.

2 Dans le deuxième cas de figure, les sortants sont associés avec des électeurs dont le choix leur échappe en totalité ou en partie, même si du fait de leur prestige et de leur autorité, il est légitime de supposer que leur position, leur engagement en faveur de tel ou tel l'emportera sur celui des autres électeurs. L'exemple le plus caractéristique est naturellement celui de Toulouse où les capitouls sont associés à un certain nombre d'électeurs dont le choix leur échappe. Le 25 novembre, après la « semonce » du viguier, chacun des huit capitouls désignait six candidats. Ils formaient le lendemain un collège électoral de vingt membres en s'adjoignant douze conseillers appelés « pères », tous anciens capitouls, et ils réduisaient la liste des candidats de 48 à 24. Cette liste cachetée était remise au viguier qui la transmettait à l'audience du sénéchal. Trente personnes formaient le corps électoral définitif : 12 étaient des

---

<sup>3</sup> Andrault, J.-P., *Poitiers à l'âge baroque 1594-1652. Une capitale provinciale et son corps de ville*, Poitiers, SAO, 2003, p. 196, 204.

<sup>4</sup> Coste, L., *Messieurs de Bordeaux. Pouvoirs et hommes de pouvoirs à l'hôtel de ville 1548-1789*, Bordeaux, FHSO-CAHMC, 2006, p. 108-109, 120-122.

<sup>5</sup> Soucaille, A., *Institutions municipales. Le consulat de Béziers, 1131-1789*, Béziers, Sapte, 1896, p. 121-122.

<sup>6</sup> Maurel, P., *Histoire de Toulon*, Toulon, 1943, p. 56.

<sup>7</sup> Roux, J., Maubourguet, J. (publié par), *Le livre vert de Périgueux*, Périgueux, Ribes, 1942, T. 1, p. 7.

<sup>8</sup> Chevrier, G., « Les villes du duché de Bourgogne du XIII<sup>e</sup> à la fin du XV<sup>e</sup> siècle. Organisation administrative et judiciaire », dans *Recueil de la Société Jean Bodin, La Ville*, VI, Bruxelles, 1954, p. 421 ; Saupin, G., « La sélection royale des membres des corps de ville en France au XVII<sup>e</sup> siècle : une nouvelle lecture », dans Bravo Lozano, J. (Editor), *Espacios de poder : cortes, ciudades y villas (s. XVI-XVIII)*, (colloque international de La Cristalera (octobre 2001), Madrid, 2002, p. 153.

<sup>9</sup> Bayard, F., *Vivre à Lyon sous l'Ancien Régime*, Paris, Perrin, 1997, p. 66.

électeurs nés, officiers royaux comme le sénéchal et le viguier et 18 étaient pris parmi d'anciens capitouls.<sup>10</sup> Un système similaire est en vigueur à Alès où les consuls sont associés à des électeurs élus par les habitants<sup>11</sup>. De même à Paris, les échevins sortants sont mêlés à un certain nombre de notables et à des délégués de quartier dont la nomination leur échappe officiellement<sup>12</sup>. Il en est de même à Bourges<sup>13</sup> et à Angers<sup>14</sup> où les magistrats se trouvent associés à un certain nombre de députés des principaux corps de la ville et/ou des délégués des paroisses. A Aix-en-Provence, lors du « conseil de création du nouvel estat », les consuls étaient assistés par des conseillers vieux, des conseillers nouveaux et les trente représentants des cinq cités de la ville<sup>15</sup>. Le premier consul proposait alors le nom de son successeur puis celui de l'assesseur et ceux des deux autres consuls. L'assistance ballottait en approuvant le plus souvent les noms proposés.

**3** Enfin, dans un certain nombre de villes subsiste, pour l'ensemble du processus électoral ou pour une partie seulement, le principe d'une assemblée générale au sein de laquelle le corps de ville paraît d'un poids des plus réduits. Mais, si l'on prend le cas de l'échevinage de Nantes, il apparaît clairement que le système en place ne donne pas tout pouvoir à l'assemblée car le choix des électeurs est orienté par des listes d'éligibilité. Il paraît en être de même à Amiens où, si l'assemblée réunit entre 1600 et 1700 personnes au XVI<sup>e</sup> siècle, une présélection orientait le choix des électeurs qui ne portait d'ailleurs que sur la moitié du corps de villes, les « eschevins fais en halle » ou « eschevins du jour »<sup>16</sup>. Enfin, même si l'on compte parfois un millier de votants à Nantes<sup>17</sup>, 1500 à 2000 votants pour l'élection du maire à Dijon jusqu'au

---

<sup>10</sup> Burguion, I., *Les capitouls, le pouvoir royal et ses représentations sous le règne de Louis XIV (1659-1715)*, mémoire de maîtrise sous la direction de Souriac, R., Toulouse II, 1991, p. 15; Sanchez, E., *Les capitouls de Toulouse sous le règne de Louis XIV (1661-1715)*, mémoire de maîtrise sous la direction de Taillefer, M., Toulouse II, 1994, p. 24.

<sup>11</sup> Aupetitgendre, R., « Le fonctionnement des institutions locales à Alès entre 1598 et 1629 », *Bibliothèque de l'Ecole des Chartes*, 2002, T. 160, p. 592-595.

<sup>12</sup> Mousnier, R., *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598-1789*, Paris, PUF, 1990, T ; 1, p. 455 ; Monnier, F., « Tableau de l'administration parisienne d'Ancien Régime », *Bulletin de la Société d'histoire de Paris et de l'Ile-de-France*, 116<sup>e</sup> année, 1989, p. 58-59.

<sup>13</sup> Thaumassière, G., *Histoire de Berry*, Paris, Le Livre d'histoire, 2005, Livre III, p. 277.

<sup>14</sup> Maillard, J., *Le pouvoir municipal à Angers de 1657 à 1789*, Angers, Presses de l'Université d'Angers, 1984, p. 87-89.

<sup>15</sup> Il s'agissait des quartiers de Saint-Jean, des Augustins, des Cordeliers, du Bourg et de Bellegarde. Archives municipales d'Aix-en-Provence (A.M.A.), BB 284.

<sup>16</sup> Carpi, O., *Une république imaginaire. Amiens pendant les troubles de religion (1559-1597)*, Paris, 2005, p. 50-51 ; Janvier, A., *Livre d'or de la municipalité amiénoise*, Amiens, 1892, p ; 158-159.

<sup>17</sup> Saupin, G., *Nantes au XVII<sup>e</sup> siècle, ..., ouvr. cité*, p. 76, 86, 92. Les assemblées de 1607, 1616, 1661, 1681 n'ont sans doute pas atteint les 200 votants mais on en comptabilise au moins 207 en 1629, 230 en 1644 et plus de 400 en 1718. Le procès verbal du 31 juillet 1685 mentionne « tant des gens

milieu du XVII<sup>e</sup> siècle<sup>18</sup>, ce n'est qu'une minorité de la population de la ville qui participe réellement au choix des magistrats. Il en est de même à Caen où les statuts réservent l'élection à l'assemblée générale des habitants alors que dans les faits, seul un petit nombre participait, moins d'une centaine de personnes, 72 par exemple en 1563<sup>19</sup>.

## B Une liberté de choix encadrée

Quel que soit le niveau de participation et la nature des relations entre les magistrats et les électeurs, le choix des nouveaux magistrats répond à un certain nombre de règles qui encadrent les modalités de désignation. Dans la plupart des villes, mais naturellement avec une grande diversité liée à la tradition provinciale et aux privilèges octroyés à l'époque médiévale, les statuts et règlements édictent des conditions concernant la naissance, la résidence, l'âge et les liens de parenté. C'est sur ce point que les textes sont souvent le plus précis car les modalités de choix réservant un petit nombre le privilège d'élire, il était à craindre que le choix des électeurs ne se portât sur des membres de leur famille. Tout est donc fait pour éviter le népotisme<sup>20</sup> et l'accaparement des places par une minorité de familles au sein de la minorité dirigeante, un des cas les plus complexes étant celui de l'intercalarité élaboré au début du XVII<sup>e</sup> siècle dans la ville impériale de Besançon<sup>21</sup>. Dans ce système, les notables d'un quartier chargés d'élire les magistrats étaient désignés par des électeurs d'un autre quartier. Et quand des excès se produisent au mépris de la réglementation, il n'est pas rare d'entendre des plaintes, comme à Bordeaux en 1611 « *parce qu'autrement il arriveroit que la jurade se perpetueroit dans les familles* »<sup>22</sup>, comme en Arles où l'on dénonce le fait que « *trois ou quatre familles de l'ancienne noblesse, avec le secours des bourgeois qu'ils avoient de longue main jettés dans le conseil, se sont rendus maistres de l'administration des*

---

*d'Eglise, de la noblesse que des avocats, notaires, procureurs, médecins, marchands, apothiquaires, chirurgiens, huissiers et sergents, artisans et autres bourgeois, manans et habitans de la dite ville et faubourgs* ».

<sup>18</sup> Holt, M.P., « Popular political Culture and Mayoral Elections in sixteenth Century Dijon », dans Holt, M.P. (éditeur), *Society and Institutions in Early Modern France*, Londres, 1991, p. 102-103.

<sup>19</sup> Carel, P., *Etude sur la commune de Caen suivie de la liste des échevins*, Caen, 1888, p. 62-65.

<sup>20</sup> Les Statuts municipaux comprennent donc presque tous des articles mentionnant les liens de parenté prohibés, de manière vague ou très précise. Citons, à titre d'exemples, le statut toulousain de 1222, ceux de 1495 à Rodez, de 1523 à Sens, de 1542 à Bordeaux, de Pézenas en 1594, de 1596 à Langon, de 1598 à Aix-en-Provence, de 1604 à Béziers, de 1609 à Poitiers. Le règlement édicté à Tours en 1589 paraît en revanche assez souple. Coste, L., *Les lys & le chaperon...*, *ouvr. cité*, p. 234-238.

<sup>21</sup> Carvalho, G., Kind, J.-Y., *Besançon 1290-1676. Dictionnaire des gouverneurs et des notables*, Besançon, Loray, 1994, p. 12. Les conditions furent précisées en 1606 et 1620. Gazier, G., *Ville de Besançon. Inventaire sommaire des archives communales antérieures à 1790, Série BB, T. II, 1576-176*, Besançon, 1931, p. 124, 125, 166-167.

<sup>22</sup> Védère, X., *Inventaire sommaire des registres de la jurade*, Bordeaux, Castéra, 1947, p. 54.

*affaires de cette ville* »<sup>23</sup>. Même le recours au tirage au sort, effectué par un jeune enfant, n'apportait pas de garantie d'impartialité.

Mais il existe aussi des règles qui déterminent, orientent le choix des lecteurs en faveur de telle ou telle catégorie d'habitants. En effet, même si il y a une assemblée générale ou un corps électoral très élargi, tous les milieux urbains ne sont pas à égalité devant l'accès aux charges. L'époque réserve en effet à ceux que l'on appelle « les plus apparents » l'exercice des responsabilités. Il faut en effet être alphabétisé, instruit pour lire et comprendre les textes juridiques, il faut disposer de temps et d'une certaine aisance pour pouvoir laisser parfois plusieurs jours par semaine ses occupations professionnelles pour gérer les affaires de la cité. De ce fait, même si cela n'est pas clairement indiqué, les milieux les moins favorisés sont désavantagés comme l'a bien montré Sylvie Mouysset dans le cas de Rodez. Il faut toutefois nuancer cette forme d'exclusion, puisque dans un certain nombre de villes du Midi, de Provence comme de Languedoc, les statuts réservent une place à des représentants du monde de l'artisanat et des laboureurs. Des laboureurs et des ménagers accèdent au consulat à Nîmes, Alais, Agde, Montpellier, Montauban ou Saint-Rémy-de-Provence, des artisans à Montpellier, Nîmes, Narbonne, Alais, Millau, Lodève, Rodez, Montauban ou Saint-Rémy-de-Provence<sup>24</sup>. Il s'agit cependant des dernières places dans la répartition par rang et la réalité du pouvoir comme le prestige se concentrent dans les premières<sup>25</sup>. En Provence, comme en Languedoc, les députés des villes aux Etats provinciaux ou à l'assemblée des Communautés sont en effet pris exclusivement au sein des deux premiers rangs où dominant gentilshommes, nobles et seigneurs.

## II Les atteintes à la liberté de choix

Les villes jouent un rôle considérable au sein du royaume. Jusqu'au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, la plupart d'entre elles sont ceinturées de murailles, tiennent des ponts sur les principaux fleuves du pays, ce qui leur assure un poids stratégique important. Il est donc nécessaire pour le pouvoir royal ou pour ses opposants de tenir les villes et notamment les autorités locales qui en assurent la défense. Il n'est donc pas surprenant que le plus ou moins libre choix des dirigeants ait fait l'objet d'attaques, directes ou indirectes, de la part des

---

<sup>23</sup> Pillorget, R., *Les mouvements insurrectionnels de Provence entre 1596 et 1715*, Paris, Pédone, 1975, p. 529.

<sup>24</sup> Coste, L., *Les lys & le chaperon...*, *ouvr. cité*, p. 210, 212.

<sup>25</sup> Beik, W., *Absolutism and Society in seventeenth-century France : state power and provincial aristocracy in Languedoc*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 68.

détenteurs de l'autorité provinciale. Ces interventions sont rarement dans le sens d'une plus grande liberté des électeurs mais on ne peut pas en revanche parler d'une politique réfléchie, systématique de la royauté. Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, il s'agit d'une attitude ponctuelle prise parfois en réaction à des révoltes, à des guerres, la mainmise du pouvoir royal étant alors conçue comme une sanction pour des fidèles désobéissants. Cette réduction des libertés urbaines prend des formes tout à fait différentes selon les provinces et selon les périodes.

A Un moyen de contrôle, la modification de la réglementation :

Phénomène observé tout au long de l'époque moderne, la réduction des effectifs du corps de ville peut être considérée comme un moyen de contrôle du processus électoral, contrôle par les autorités royales mais aussi autocontrôle par les notables urbains<sup>26</sup>.

En ce qui concerne le pouvoir royal, la réduction des effectifs restreint les possibilités d'accès aux cercles dirigeants, accentue donc de ce fait les compétitions internes et permet un meilleur contrôle des autorités, qui peuvent en effet plus facilement influencer un cénacle restreint qu'une institution dotée d'une assemblée pléthorique. L'accentuation des compétitions entraîne nécessairement la recherche par les candidats des meilleures possibilités d'accès au pouvoir et donc peut favoriser le parrainage par les représentants du pouvoir. Le renouvellement par moitié des municipalités et non plus dans leur totalité, en restreignant le nombre de places effectivement mises en compétition, peut concourir aux mêmes objectifs.

En ce qui concerne les élites locales, la réduction des effectifs du corps de ville leur permet de mieux contrôler le processus électoral en se réservant de fait l'exercice de cette liberté urbaine fondamentale. En effet élire un petit nombre de magistrats facilite les opérations de brigue et de cabale tout en éliminant *ipso facto* un certain nombre de familles ou de milieux que l'on ne désire plus voir siéger à l'hôtel de ville. Dans le Sud-Ouest, le renouvellement par moitié fut instauré à Bordeaux en 1550, à Saint-Emilion en 1559, à Sainte-Foy-la-Grande en 1580, puis à La Réole en 1638 et à Bergerac en 1681<sup>27</sup>.

L'on peut en dire de même pour l'allongement des mandats qui réduit les chances d'accéder au pouvoir et permet aux représentants du pouvoir royal de mieux connaître les magistrats urbains avec qui ils doivent travailler. Le mandat des échevins lyonnais est ainsi porté de un à deux ans en 1764, celui des capitouls toulousains à deux ans en 1778 puis à

---

<sup>26</sup> Coste, L., *Les lys & le chaperon...*, *ouvr. cité*, p. 149-154.

<sup>27</sup> Coste, L., « Le modèle municipal aquitain sous l'Ancien Régime », dans J. Pontet, J.-P. Jourdan, M. Boisson (Textes réunis par), *A la recherche de l'Aquitaine*, Bordeaux, CAHMC, 2003, p. 76.

quatre en 1783<sup>28</sup>, celui des échevins flamands est rallongé par non renouvellement annuel de la Loi, qui se généralise au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle.

Enfin, les textes en vigueur peuvent être modifiés, à l'instigation des élites locales ou du pouvoir royal, pour restreindre l'accès au corps électoral à ceux qui n'en sont pas jugés dignes. Ainsi, à Dijon, les éléments les plus populaires ont été éliminés par l'établissement d'un cens de 40 sols de taille en 1611<sup>29</sup>. Des conditions censitaires existaient également dans des communautés provençales.

## B La tutelle royale ou seigneuriale :

Les libertés urbaines se réduisent parfois comme peau de chagrin. Le processus peut être ancien ou se développer à l'époque moderne. Selon les lieux, le choix des autorités locales peut échapper totalement aux populations, il peut aussi résulter d'un partage institutionnel des rôles, la communauté d'habitants étant alors réduite à un pouvoir de proposition au seigneur, que ce soit le roi, un évêque ou un prince.

Le premier système est la négation même de la notion de liberté urbaine puisque les magistrats ne sont pas élus par les habitants mais désignés par les autorités supérieures. Tel est particulièrement le cas dans les villes de Flandre et d'Artois, tardivement rattachées au royaume de France entre le milieu du XVI<sup>e</sup> et la fin du XVII<sup>e</sup> siècle (voir la carte n°1). Lors de leur intégration au royaume, les Valois comme les Bourbons se gardèrent bien de revenir sur des pratiques qui leur étaient favorables. C'est ainsi qu'à Dunkerque c'est l'intendant qui désigne le magistrat<sup>30</sup>, à Valenciennes l'intendant et le gouverneur, à Lille l'intendant, le gouverneur et deux gentilshommes<sup>31</sup>. Le cas de Cambrai est similaire, avec une nomination de la Loi par l'intendant et le gouverneur, l'archevêque rentrant, à la fin du règne de Louis XV par des lettres patentes de septembre 1766 et un arrêt du conseil 3 avril 1773, en possession d'un privilège qu'il avait obtenu au XIII<sup>e</sup> siècle, celui de désigner la moitié de la municipalité<sup>32</sup>. Dans de nombreuses villes en effet, l'autorité ecclésiastique exerce une tutelle sur les magistrats. À Saverne, c'est l'évêque-seigneur qui désigne les deux principaux

---

<sup>28</sup> Bluche, F., Durye, P., « L'anoblissement par charges... », art. cité, p. 31, 35.

<sup>29</sup> Coste, L., *Les Lys & le chaperon...*, *ouvr. cité*, p. 178.

<sup>30</sup> Leyssens, A., *Élites municipales, corporations et pouvoirs à Dunkerque au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Thèse de doctorat sous la direction de Guignet, Ph., Lille III, 2006, p.144-145.

<sup>31</sup> Guignet, Ph., *Le pouvoir dans la ville au XVIII<sup>e</sup> siècle. Pratiques politiques, notabilité et éthique sociale de part et d'autre de la frontière franco-belge*, Paris, Éditions EHESS, 1990, p. 321-322. ?

<sup>32</sup> Guignet, Ph., *ouvr. cité*, p. 321 ; Trénard, L. (sous la direction de), *Histoire de Cambrai*, Cambrai, Presses universitaires de Lille, 1982, p. 303 ; Gautier, E. et Lesort, A., *Ville de Cambrai. Inventaire sommaire des archives communales antérieures à 1789*, Cambrai, Deligne, 1907, p. vii-viii.

magistrats municipaux, l'Oberschultheiss et l'Unterschultheiss<sup>33</sup>. Dans d'autres villes, le choix final incombe donc à l'autorité supérieure, celle qui, en concédant des privilèges, s'est réservée la validation du choix des magistrats. Le corps électoral, plus ou moins ouvert, se contente ici de présenter plusieurs candidats par place, en général trois. C'est la procédure retenue pour Bordeaux à partir de 1683. À Dijon, à partir du milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, le vicomte-mayeur dut envoyer six noms pour chaque place et le roi choisissait sur proposition de l'intendant<sup>34</sup>. À Rodez, le seigneur évêque doit approuver la liste des quatre consuls de la cité choisis par leurs prédécesseurs alors que le seigneur comte choisit les quatre consuls du Bourg parmi une liste de six candidats élaborée par les magistrats en place<sup>35</sup>. Il en est de même à Agde où les consuls sortants présentent à l'évêque-comte deux candidats par places<sup>36</sup>.

### C Les pressions plus ou moins avouées :

Tous les pouvoirs exerçant une tutelle sur un Magistrat urbain ont été amenés pour des raisons diverses à intervenir dans le processus électoral, soit en tirant parti de la relative imprécision des textes soit en violation des libertés urbaines. Cette intervention a pu souvent se faire pour mettre un terme à des dissensions internes et ramener l'harmonie au sein de la cité, elle a pu aussi se faire dans le cadre de conflits plus vastes comme les guerres civiles de la fin du XVI<sup>e</sup> siècle et du milieu du XVII<sup>e</sup>. Ainsi, à Paris, la journée des Barricades aboutit à la nomination d'un échevinage ligueur par le duc de Guise. De janvier 1588 à décembre 1592, l'on compte donc dix-huit échevins au pouvoir au lieu de quatorze, en comptant les deux élus du scrutin du 9 novembre 1592 refusés par Charles de Lorraine, duc de Mayenne<sup>37</sup>. On a pu voir ainsi Louis XIII intervenir à plusieurs reprises dans les élections à la jurade bordelaise, tout en protestant comme il était d'usage du désir de garder intacts les privilèges de la ville et sans préjuger de l'avenir. Tel est le cas 1620, 1627, 1634, 1638, et naturellement en 1653 pour épurer la municipalité frondeuse<sup>38</sup>. Lorsque le choix final appartient au seigneur ou au roi, des pressions existent, d'abord sur les électeurs afin de peser sur les noms proposés mais ensuite, tout au long du processus qui conduit de la présentation au choix final. Ainsi à Agde, le choix

---

<sup>33</sup> Fischer, D., *Geschichte der Stadt Zabern*, Saverne, 1874, p. 152, 156 ; Bechmeyer, L., « Pages d'histoire de Saverne », *S.H.A.S.E.*, 1965, p. 20.

<sup>34</sup> Arch. Mun. Dijon BB 374 ; Gras, P. (sous la direction de), *Histoire de Dijon*, Toulouse, Privat, 1987, p. 168-169.

<sup>35</sup> Mouysset, S., *ouvr. cité*, p. 46-47.

<sup>36</sup> Pascal, H., *Agde, l'enjeu du pouvoir urbain, 1766-1781*, mémoire de maîtrise sous la direction de Jouanna, A., Montpellier III, 1991, p. 83, 86, 87.

<sup>37</sup> Guérin, P., *Registre des délibérations du bureau de la ville de Paris 1590-1594*, T. IX, Paris, Imprimerie Nationale, 1902, p. 42, 43, 60, 65, 146, 153, 207, 309.

<sup>38</sup> Coste, L., *Messieurs de Bordeaux...*, *ouvr. cité*, p. 138.

des consuls par les sortants était en fait une mascarade puisque la veille des élections, l'évêque convoquait les consuls pour leur donner les noms qu'il souhaitait voir figurer sur la liste qui lui serait soumise. L'on dispose ainsi de listes de noms annotés par l'entourage de l'évêque. À Bordeaux également, il était d'usage, avant le vote du 1<sup>er</sup> août, de rendre visite à l'intendant pour lui indiquer le nom de ceux que les sortants allaient proposer, afin d'éliminer ceux qui n'auraient pas l'heur de lui plaire.

Les études menées sur diverses villes montrent que bien souvent les gouverneurs ou les commandants en chef, qui tenaient à contrôler des cités souvent ceinturées de murailles et stratégiquement bien situées, intervenaient dans le processus de désignation, parfois de manière discrète, mais aussi très brutalement. Ainsi à Grenoble, le conseil général des habitants se bornait le plus souvent à avaliser les noms proposés ou acceptés par le gouverneur de la province<sup>39</sup>. En 1721, évoquant l'élection des consuls, le duc d'Orléans écrit *qu'il ne s'en est jamais fait aucun qu'il n'ait été nommé par le gouverneur de la province.*<sup>40</sup> À Angers, c'est le comte d'Armagnac qui s'est rendu maître du choix des magistrats aux dires d'un témoin oculaire : *« Le maire de ville, qui autrefois n'estoit eslu que par les suffrages et libres volontez de tous les corps de ville et des députez de chaque paroisse, est élu par M. d'Armagnac, gouverneur d'Anjou, sans aucun consentement du corps de ville la personne, dis-je, qu'il a agréable, est receue maire de la ville (...) Les paroisses ainsi nommées, deux gardes maires présentèrent dans leurs chapeaux, des deux cotez dans la chambre du conseil, des billets à tous ceux qui y estoient (...) j'en parle comme témoin oculaire puisqu'on m'en donna un. Dans ces billets des personnes étrangères, estoient escrits ces mots : M. Robert, professeur de droit ; les billets de Mrs les officiers de ville estoient les mêmes que ceux des particuliers »*<sup>41</sup>.

### III L'attachement à la procédure électorale, signe de la précocité d'une démocratie locale ?

Face aux remises en cause des libertés urbaines, les élites locales comme le peuple manifestent de diverses manières leur attachement au choix autonome de leurs dirigeants. Cela s'est fait de manière parfois violente dans le cas du peuple, de façon plus nuancée en ce qui concerne les élites.

---

<sup>39</sup> Pilot, J.J.D.A., *Histoire municipale de Grenoble*, Grenoble, Prudhomme, 1843, p. 103.

<sup>40</sup> *Grenoble, Inventaire sommaire des archives communales antérieures à 1790*, p. 176-177. Il y avait bien eu des interventions au cours des décennies précédentes mais pas de manière aussi systématique semble-t-il.

<sup>41</sup> Lehoreau, R., (publié par F. Lebrun), *Cérémonial de l'Église d'Angers*, Paris, Klincksieck, 1967, p. 234.

A Un peuple attaché à ses droits ou revendicatif :

Même si les milieux populaires ont laissé peu de traces écrites de leurs intentions, de leur vision des libertés urbaines, à quelques exceptions près, leur attitude montre dans plusieurs circonstances le désir d'être associé ou maintenu selon les cas dans le choix des dirigeants de la ville. On le voit notamment lors de certaines révoltes, particulièrement pendant la Fronde. On peut citer à cet égard l'attitude des Bordelais. À la fin de la Fronde, au cours de l'année 1652, d'importantes manifestations réunissant plusieurs milliers de personnes ont été organisées à de multiples reprises. Ce mouvement connu sous le nom d'Ormée s'est traduit notamment par un bouleversement au niveau de la municipalité qui, s'il est de courte durée, n'en est pas moins fort intéressant. Il reste toutefois mal connu en raison de la disparition des registres de délibération de la jurade pour cette période et du témoignage d'un témoin de premier plan l'avocat Jacques de Fonteneil dont on n'a conservé que le premier volume des mémoires concernant la Fronde<sup>42</sup>. Il semble, qu'à l'approche des élections municipales, profitant de l'épuration du Parlement et de la crainte des bons bourgeois, les ormistes aient imposé le choix des vingt-quatre électeurs qui jusqu'à alors étaient cooptés par les magistrats en place<sup>43</sup>. Cette immixtion du peuple au sein du processus électoral réservé jusque-là aux élites ne fut pas toutefois complet puisque les élus, tout en étant partisans du mouvement révolutionnaire, avaient été choisis dans les milieux habituellement représentés au corps de ville. L'assemblée élit en effet un noble, un avocat et un bourgeois, sur proposition du premier jurat et non des trois magistrats sortants<sup>44</sup>. Il va s'en dire que l'une des premières décisions royales fut, lors de la reprise en main de la ville, l'épuration de la municipalité et la nomination de jurats fidèles. À peu près à la même époque, les émeutiers réussirent à imposer à Angers la participation de l'artisanat aux cercles dirigeants de la cité.

Dans les périodes normales, l'attachement du peuple au processus électoral apparaît pour une large part en creux. En effet l'on constate que lorsque les pressions des Grands, et notamment du gouverneur se font de plus en plus pressantes sur l'assemblée et que le scrutin est largement faussé, les électeurs ne daignent plus se rendre aux opérations électorales, qui n'ont plus vraiment d'intérêt. Cette désaffection, apparaît clairement pour les élections à la

---

<sup>42</sup> Coste, L., *Mille avocats du Grand Siècle. Le barreau de Bordeaux de 1589 à 1715*, Bordeaux, SAHCC, 2003, p. 154.

<sup>43</sup> Coste, L., *Messieurs de Bordeaux...*, *ouvr. cité*, p. 35.

<sup>44</sup> Sur cette élection complexe, connue par des témoignages engagés et non pas par des procès-verbaux, on lira les développements intéressants de Blanquie, Ch., *Une vie de frondeur, le chevalier de Thodias (1616-1672). Un gouverneur de Fronsac et Coutras premier jurat de Bordeaux*, Coutras, 2001, p. 111-121.

mairie de Dijon (1004 votants en 1652, 1420 en 1659, 562 en 1692, 311 en 1711 et 150 en moyenne au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle) mais également à Angers où la participation électorale baisse régulièrement mais remonte lorsque que les électeurs retrouvent une certaine liberté de choix<sup>45</sup>. Les députés des paroisses sont 58% à être présents en 1657-1667 mais 44% en 1682-1689 et 26% seulement de 1719 à 1729<sup>46</sup>. Mais, après 1729, lorsque les électeurs angevins retrouvent « le droit de désigner librement leurs magistrats municipaux », la participation atteint 97% entre 1729 et 1739, 93% entre 1750 et 1759 et encore 82% entre 1773 et 1782.

## B Les élites face aux pressions :

Face aux atteintes concernant leurs libertés, les élites locales ont plus naturellement tenté de les contourner en s'accommodant de nouvelles règles et en cherchant, par le biais de leurs réseaux, à continuer à exercer une influence. Il faut en effet considérer que si le pouvoir de nomination appartient au roi voire au gouverneur ou au seigneur, la décision finale est le fruit de tout un processus d'information. Les intendants, les officiers du Parlement, les Grands informent celui qui doit prendre la décision mais ces informations proviennent de leurs réseaux locaux et c'est à ce niveau-là que les notables peuvent, par l'information ou la désinformation, orienter le choix. Mais naturellement il s'agit d'un pouvoir d'influence plus que d'un pouvoir de décision. On voit donc que, dans un certain nombre de cas, des élites municipales s'efforcent de maintenir leurs droits notamment par le biais du rachat des offices municipaux, le système de la vénalité des offices étant celui qui offrait le moins de prise aux trafics d'influence, bien que ceci soit discuté. Ce système se développe particulièrement à la fin du règne de Louis XIV et sous le règne de Louis XV qui virent se multiplier les créations d'office comme nous l'avons vu. C'est ainsi que les Etats de Bourgogne rachetèrent les offices municipaux afin de conserver aux villes le droit d'élire leurs magistrats<sup>47</sup>. Lors de la première mise en place des offices, si la jurade de Bordeaux parvint à maintenir l'élection de la moitié ses membres<sup>48</sup>, les capitouls de Toulouse rachetèrent l'intégralité des huit charges au tout début du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>49</sup>. Mais beaucoup de villes, faute de ressources suffisantes ne purent racheter et virent les charges occupées par des particuliers fortunés. À la fin du règne de Louis XV même, faute de rachat et d'intérêt des particuliers, ce fut même le roi qui nomma les

---

<sup>45</sup> Maillard, J., *Le pouvoir municipal...*, *ouvr. cité*, p. 109.

<sup>46</sup> Maillard, J., *idem*, p. 109.

<sup>47</sup> Lamarre, Ch., « Echevinage et échevins de Dijon au XVIII<sup>e</sup> siècle » dans Coste, L., Rosenberg, L. (Textes réunis par), *Les liens du sang, les liens du pouvoir*, Actes du Colloque du Centre des Mondes Moderne et Contemporain (Bordeaux, mai 2008), parution prévue aux PUR à l'automne 2009.

<sup>48</sup> Coste, L., *Messieurs de Bordeaux...*, *ouvr. cité*, p. 46-47.

<sup>49</sup> Taillefer, M., *Vivre à Toulouse sous l'Ancien Régime*, Paris, Perrin, 2000, p. 63-64.

édiles. Dans le Sud-Ouest, par exemple, à Libourne, Blaye, Bergerac, Langon, La Réole, Bazas, Saint-Macaire, Agen, les magistrats furent nommés par le souverain, sur recommandation de l'intendant. Ainsi, à Bergerac, « la réforme de Terray met un terme à l'exercice, bien tempéré, de la démocratie municipale : désormais l'accès au corps de ville est verrouillé et confisqué au profit des représentants locaux du pouvoir central »<sup>50</sup>.

C Un retour à la liberté électorale :

Mais le signe le plus net de l'attachement des populations urbaines à la liberté électorale est, à la fin de l'Ancien Régime, le moment de la rédaction des cahiers de doléances.

***(Insérer ci ou dans le paragraphe la carte DoléancesVilles n° 2)***

Cette rédaction est en effet l'occasion de récriminer contre les interventions royales ou celle des grands, comme les habitants de l'Isle-Jourdain le font à l'égard de Monsieur<sup>51</sup>. Certains cahiers se font l'écho de l'attachement des habitants à l'ancienneté de leurs privilèges. Cette défense des libertés urbaines est l'occasion de descriptions historiques du combat communal que ce soit en Angoumois ou en Flandres. Angoulême rappelle que « *L'établissement des communes est une des époques mémorables de l'histoire de la nation (...). C'est sous le règne de Louis VI qu'on vit renaître le gouvernement municipal ; les maisons de ville eurent leurs officiers, leur juridiction et leur revenu (...). L'origine des corps de ville tenait à des vues sages et politiques ; aussi n'éprouvèrent-ils de changement que sous le règne de Louis XIV* »<sup>52</sup>. Les habitants de Gravelines font même référence aux origines gauloises de la nation : « *Les députés se rappelleront qu'avant, et même pendant l'administration des anciens gouverneurs de la Flandre, sous les comtes et grands forestiers, les officiers municipaux étaient nommés par les communes comme dans les autres provinces des Gaules qui avaient été soumises aux Romains : ses grands forestiers, s'étant rendus souverains dans le désordre féodal du VIII<sup>e</sup> siècle (...) se sont arrogé le droit de nommer les officiers des corps municipaux et l'ont d'eux-mêmes accordé à des seigneurs particuliers (...).*

---

<sup>50</sup> Combet, M., *Jeux des pouvoirs et familles. Les élites municipales à Bergerac au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Bordeaux, FHSO, 2002, p. 53.

<sup>51</sup> *Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs & politiques des chambres françaises, Première série 1787-1799, Etats généraux, cahiers de doléances des sénéchaussées et bailliages*, Volume 1, Paris, Librairie administrative Paul Dupond, p.

<sup>52</sup> *Archives parlementaires., ouvr. cité*, Vol. 2, Article 15, p. 15.

*On doit s'attendre, poursuivaient-ils, que le roi, qui ne s'occupe que des moyens de rétablir ses peuples dans leurs anciens droits constitutionnels, rendra aux communes de Flandre la nomination des corps municipaux* »<sup>53</sup>. L'on observe une unanimité presque parfaite pour réclamer la suppression de la vénalité des charges municipales, la suppression de la perpétuité des fonctions municipales. Une clameur générale s'élève en faveur du retour aux élections et surtout à la liberté des électeurs, que cette liberté soit implicite comme en Albret, à Auch, à Amont, à Alençon, à Nîmes, à Boulogne, à Lille ou à Gravelines, nettement plus explicite à Amiens, Angoulême, Avesnes, Arras, Auxerre, Annonay, Bar-le-Duc, Bordeaux, Nantes ou Montpellier<sup>54</sup>. Cet attachement au libre choix des dirigeants par la communauté s'accompagne plus rarement de recommandations en faveur du mandat limité soient de manière vague comme à Amiens soit de manière plus précise comme à Givet., à Autun. Quelques cahiers de doléances sont parfois plus précis. C'est ainsi que ceux de Bailleul reviennent sur les liens de parenté entre magistrats, montrant le souhait qu'une minorité soudée entre elles par des liens du sang ne confisque pas le pouvoir local : « *Que les parents, jusqu'aux cousins germains inclusivement, ne puissent, à aucun titre, se trouver ensemble dans le même corps d'administration municipale* »<sup>55</sup>. Dans quelques villes, les corps de métiers, les milieux sociaux qui avaient été écartés jusque-là des sphères du pouvoir réclament une démocratisation du recrutement. C'est le cas en Arles, en Provence, des maîtres perruquiers, des procureurs et des marchands<sup>56</sup>, à Nantes des marchands de drap qui veulent être à nouveau admissibles aux charges<sup>57</sup>. Il n'est pas anodin enfin que l'une des premières révolutions en province soit une révolution municipale, un très grand nombre de corps de ville se voyant plus ou moins rapidement au cours de l'été 1789 encadrés par des « municipalités révolutionnaires » de fait qui coopèrent avec les institutions anciennes jusqu'à leur disparition au printemps 1790<sup>58</sup>.

Depuis une vingtaine d'années, les travaux des historiens qui s'intéressent au pouvoir local et de ceux qui entreprennent une « histoire sociale du politique », ont profondément transformé la vision du pouvoir municipal sous l'Ancien Régime. Les jugements péjoratifs ont

---

<sup>53</sup> *Archives parlementaires...*, *ouvr. cité*, Vol. 2, Article 3, p. 188-189.

<sup>54</sup> *Idem*, Vol. 1, Article 25, p. 705 ; Article 2, p. 717 ; Article 8, p. 744 ; Article 1, p. 771 ; Article 3, p. 188-189 ; Vol. 2, Article 37, p. 52 ; Article 8, p. 86 ; Article 9, p. 121 ; Article 13, p. 152 ; Article 7, 9, p. 176 ; Article 13, p. 195.

<sup>55</sup> *Ibidem*, Vol. 2, Article 6, p. 176.

<sup>56</sup> *Ibidem*, Vol. 2, p. 61-62.

<sup>57</sup> *Ibidem*, Vol. 4, article 160, p. 100.

<sup>58</sup> Coste, L., *Les lys & le chaperon...*, *ouvr. cité*, p.

céder la place à davantage de considération et si le terme d'oligarchie est souvent employé encore, il l'est essentiellement dans son sens étymologique, celui d'un groupe réduit d'hommes au pouvoir. Les recherches, mettant en oeuvre une multitude de sources, ont montré qu'il fallait aller au-delà de l'étude de la réglementation et des procès verbaux pour cerner davantage l'atmosphère politique des élections municipales. À l'exception de quelques villes où subsiste une forte implication de la population, on ne peut pas véritablement parler de démocratie locale compte tenu de l'extrême maigreur des collèges électoraux. Mais, en tout cas, dans une société où la souveraineté appartient au roi et, sur le terrain, à ses officiers, les habitants et notamment les notables manifestent un attachement à une vieille liberté urbaine, celle de pouvoir choisir librement les magistrats qui auront en charge le quotidien de la cité, attachement qui se manifestera par la précocité de la révolution municipale et par la généralisation des institutions municipales à l'ensemble des communes en 1790.

Laurent COSTE  
CEMMC-Bordeaux3