

11-D-62/2

*1 ga*

CENCE EN DROIT



99

99

PRÉCIS ÉLÉMENTAIRE  
D'HISTOIRE DU DROIT FRANÇAIS  
PUBLIC ET PRIVÉ

PAR

ERNEST PERROT

PROFESSEUR D'HISTOIRE DU DROIT PUBLIC FRANÇAIS  
A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DEUXIÈME FASCICULE

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS, 5

—  
1930

*1382/13*

62

62

Les anciens mandataires individuels devinrent les élus, les « députés » de l'un des trois ordres pour une circonscription donnée, évolution terminée aux Etats de 1593, où il fut dit qu'un député ne pouvait être mandaté par les électeurs de plusieurs bailliages.

Bien que désormais appartenant au droit public, les « députés » aux Etats continuèrent à conserver quelques-uns des caractères qu'ils avaient du temps où ils étaient de simples « mandataires » de droit privé. Leur mandat restait impératif et leurs pouvoirs strictement limités aux termes de l'engagement conclu entre eux et leurs électeurs, ce qui les obligeait à en référer à ceux-ci pour toute question étrangère à leurs pouvoirs; ils étaient payés par leurs électeurs et responsables devant eux; leur nombre enfin diminuait : alors que des Etats du xiv<sup>e</sup> siècle avaient compté jusqu'à 1.500 membres, tant représentants que comparaisant personnellement, ceux de 1614 n'en comptèrent plus que 464. Ce n'est qu'en 1789 que ce chiffre remonta à un millier environ, pour diverses causes, entre autres le morcellement, en plusieurs circonscriptions électorales, des provinces réunies à la fin du xv<sup>e</sup> et au xvi<sup>e</sup> siècle, comme la Bourgogne et la Provence, l'adjonction des provinces rattachées aux xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles, et surtout le doublement du nombre des députés du tiers état.

β Le mode de vote, d'autre part, se trouva influencé par le système de la séparation en « ordres », auquel la pratique de la représentation avait donné la valeur d'un principe constitutionnel. C'est ainsi que la pratique commode de la délibération séparée devint une règle de droit et que les ordres ne purent désormais communiquer entre eux que par le moyen de députations.

C'est également pourquoi les Etats généraux finirent par sembler n'être composés que de trois personnes, clergé, noblesse et tiers état, chacune ayant une voix, laquelle résultait de la majorité à l'intérieur de chaque ordre.

A mesure cependant que ce procédé du vote par ordres acquérait la valeur d'une règle de droit public, on s'apercevait du danger qu'elle pouvait présenter pour le tiers état, surtout en matière financière : l'accord des deux ordres, de la noblesse et du clergé pouvait autoriser la levée d'un impôt que le tiers état serait seul à payer, les deux premiers ayant le privilège de ne pas payer l'impôt ou de le faire sous une autre forme. Aussi, sur la plainte du tiers aux Etats de 1560, l'ordonnance de 1561 spécifia que l'unanimité des trois ordres serait nécessaire.

3° Les attributions des Etats généraux, depuis 1484, n'ont pas été transformées et développées comme il pouvait sembler logique que cela fût. Lorsque les Etats eurent perdu les pouvoirs qu'ils tenaient de l'ancienne conception féodale, ils n'ont pas acquis corrélativement les pouvoirs qu'ils auraient pu tirer de leur nouvelle nature représentative. Le développement des théories absolutistes s'opposa à un partage de la souveraineté entre les Etats et le roi; une certaine désaffection causée par leur manque de méthode et l'impuissance où les mettait la pratique de la réunion et du vote par ordres n'encourageait guère à élargir leur rôle. Cependant, leur nouveau caractère de représentants de la nation ne fut pas sans action sur leur rôle en matière de vote des impôts et en matière de législation.

a. En matière d'impôts, la transformation des Etats en assemblée représentative de la nation était grosse de conséquences. Si les Etats conservaient le vote de l'impôt, ce vote changeait de sens : il n'était plus une autorisation donnée par les seigneurs à l'établissement d'une aide à percevoir sous forme d'une taille sur leurs sujets; il était désormais le consentement du peuple lui-même à un prélèvement sur ses biens. Il était inévitable que cette transmutation ne restât pas inaperçue dès l'instant que la thèse de la représentation de la nation par les Etats était adoptée.

Effectivement, aux Etats de 1484, le droit du peuple à consentir les impôts fut proclamé. On sait cependant que, contrairement à ce qui se produisit en Angleterre, la royauté réussit à éviter le vote périodique des impôts et que le principe du consentement des Etats ne se maintint, jusque vers la fin du xvi<sup>e</sup> siècle, que pour les impôts nouveaux à établir, et non sans contestation de la part du roi.

Quel que fût d'ailleurs le droit, il reste qu'il était difficile à la royauté d'établir de nouveaux impôts si ceux-ci avaient été refusés par les Etats. On le vit bien après le refus opposé par les Etats en 1576.

Il était par contre moins difficile sans doute de le faire si les Etats n'avaient pas eu à les refuser faute d'avoir été convoqués. La crainte de ces refus quelquefois inattendus ou fondés sur des motifs de parti, qui risquaient d'entraver à tel ou tel moment décisif les mouvements de la politique extérieure royale, contribua dans une large mesure à rendre les Etats suspects aux yeux du roi et de nombre d'esprits, et à ne recourir à eux qu'à défaut de tout autre moyen.

β. En matière de législation, la transformation des Etats n'était guère moins grosse de conséquences. Le conseil donné ou les doléances exprimées cessaient d'émaner des seules personnes présentes aux Etats; ils devenaient la manifestation des sentiments de la nation entière.

Chaque collège électoral rédigeait son cahier de doléances, qu'il confiait à son député. Les cahiers de doléances des paroisses étaient fondus en un seul cahier pour le tiers état du bailliage ou de la sénéchaussée; tous les cahiers étaient ensuite fondus en un seul par ordre, lequel était soumis respectueusement au roi, selon la procédure suivie depuis 1484. Ces fusions successives n'allaient d'ailleurs pas sans entraîner des déformations, comme ce fut surtout le cas en 1789, où de degré en degré on voit les doléances très concrètes et modérées des paroisses se muer en réclamations de principe inspirées par la doctrine philosophique des « Sociétés de pensée » auxquelles appartenaient le plus souvent les gens de loi élus comme députés.

La médiocre sincérité des cahiers définitifs de doléances, spécialement ceux du tiers, fut sans doute d'assez bonne heure devinée par la royauté, qui évita toujours de prendre au pied de la lettre ces revendications parfois factices. Elle se contenta de s'en inspirer, dans la mesure où elle estimait judicieux de le faire, et refusa toujours d'y voir quelque chose qui la liât, fût-ce moralement.

Les Etats de Blois de 1576, ceux-là mêmes qui avaient refusé l'impôt, demandèrent bien qu'au cas de doléance unanime des trois ordres, celle-ci ne fût plus une « humble supplication » dont le roi pouvait ne pas tenir compte, mais une « résolution » qui se fût imposée à lui et aux Parlements en tant que « loi du royaume »; mais le roi vit qu'il y avait là un partage du pouvoir législatif, au moins occasionnel, et refusa d'accepter cette réforme que les circonstances politiques et l'esprit qui régnait dans cette tenue d'Etats paraissaient rendre redoutable. La question resta donc sans solution jusqu'aux Etats de 1789.

Les tenues d'Etats généraux aux XVI<sup>e</sup>, XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles.

— Les Etats généraux, qui n'avaient pas été convoqués pendant la première moitié du xvi<sup>e</sup> siècle, de 1484 à 1560, le furent plus souvent sous les trois derniers Valois, en 1560 à Orléans, en 1564 à Pontoise, avec une tenue séparée à Poissy pour le clergé, en 1576 et en 1588 à Blois, au cours de l'affaiblissement d'autorité que provoquèrent les guerres de religion.

Un certain discrédit s'attachait à ces réunions, non seulement

dans les sphères du gouvernement, mais dans une grande partie de l'opinion, malgré la valeur et la probité de certains de leurs membres, tel Guy Coquille, qui y fut deux fois envoyé par ses compatriotes nivernais. On reprochait aux Etats d'alors leur agitation, leurs doctrines osées, leurs dissensions et finalement leur stérilité.

La réunion, d'ailleurs peu régulière, des Etats de la Ligue, en 1593, ne fut pas faite pour enrayer ce mouvement de discrédit, qu'accrut encore l'échec des Etats de Paris de 1614 pendant la minorité de Louis XIII.

Depuis lors, la royauté s'abstint systématiquement de convoquer les Etats généraux, d'accord en cela avec les théoriciens du droit public comme avec les politiques; on préféra recourir aux lumières d'Assemblées de notables où l'élection n'avait pas de place.

Cependant, au plus mauvais moment de la Fronde, pendant la minorité de Louis XIV, il parut utile à Mazarin, dans sa lutte contre les Parlements, de s'appuyer sur les Etats, et des convocations furent lancées en janvier 1649; la réunion, plusieurs fois remise, fut enfin renvoyée sans terme lorsque la royauté eut brisé l'opposition parlementaire.

Jamais toutefois, en théorie, ni au xvii<sup>e</sup> siècle, ni au xviii<sup>e</sup>, les Etats généraux ne cessèrent d'être un organe de conseil, extraordinaire à la vérité, mais auquel le roi eût pu, s'il l'avait jugé bon, recourir, et qui ne fut jamais perdu de vue par certains. Le groupe de l'opposition aristocratique qui, dans les dernières années de Louis XIV, avait trouvé ses porte-parole en Saint-Simon, Fénelon et Boulainvilliers, en suggéra plusieurs fois la réunion; celle-ci, enfin, fut réclamée avec une grande insistance, dans les dernières années du règne de Louis XVI, par les Parlements comme l'unique moyen de sauvegarder leur autorité et de mettre de l'ordre dans les affaires du pays. La réunion de ces Etats, à Versailles, en mai 1789, marque les débuts de la révolution qui devait emporter la monarchie.

#### 4. — LES ASSEMBLÉES DE NOTABLES (1)

On a déjà vu (V. p. 394 et 393) comment la réaction féodale, en 1314-1315, en forçant le roi à abandonner le droit de lever des impôts

(1) Bibliogr. — P. Viollet, t. 3, p. 186-187, p. 239, p. 447; — P. Viollet, *Le roi et ses ministres*, p. 201, p. 310, p. 535 à 538, p. 574; — A. Esmein, p. 501 à 505; — J. Brissaud, t. 1, p. 508; — J. Declareuil, p. 531 à 534; — M. Marion, *Dict., v<sup>o</sup> Notables*; — Em. Chénon, t. 2, p. 433 à 435; — P. Renouvin, *L'Assemblée de notables de 1787*.

en remplacement du service d'ost et à toujours demander l'assentiment de ses vassaux directs pour établir une aide sur leurs sujets, avait amené le roi à tenir des Cours plénières d'une composition et d'une nature nouvelles. Cependant, à côté de celles-ci, où le roi ne pouvait faire autrement que de convoquer tous ses vassaux directs parce qu'il leur demandait « aide et conseil » et qui prirent bientôt le nom d'Etats généraux, le type ancien de la Cour plénière se maintenait. C'est à ce second organe extraordinaire de conseil, issu du dédoublement de la Cour plénière, qu'on donnera bientôt le nom d'Assemblée de notables.

Le recrutement des Assemblées de notables resta aux mains du roi; il appelait, sur choix individuel, quelques membres de la noblesse, quelques membres du clergé, quelques officiers des municipalités les plus importantes et un assez grand nombre de magistrats des Cours souveraines. Au total près d'une centaine de membres au début, à peine une soixantaine ensuite.

Les attributions des Assemblées de notables restèrent, elles aussi, conformes à leur nature originaire. Essentiellement, elles consistent à donner au roi un « conseil », c'est-à-dire l'appui de l'opinion publique à une grave mesure proposée par le gouvernement. Pas plus que les Etats généraux elles n'ont le droit de délibérer sur des questions qui ne leur sont pas soumises; moins encore, car l'absence de tout pouvoir en matière financière ne leur a pas permis de développer un droit de doléances.

Le plus souvent ce sont des questions touchant la politique extérieure, qui sont portées devant les Notables, avec le but de renforcer la position du roi à l'égard de l'étranger : en 1506 et en 1527 le roi se fit refuser la ratification de traités malencontreusement conclus.

En 1560 et 1562, ce sont des questions de politique religieuse, suscitées par les progrès de la Réforme, pour lesquelles le roi voulut avoir l'appui de l'opinion publique censée représentée par les Notables.

Plusieurs fois aussi, en 1558, en 1596, en 1627, les Assemblées de notables furent convoquées pour s'occuper des finances publiques, moins à la vérité pour créer des ressources, ce qui n'était pas dans leurs attributions, que pour leur soumettre des problèmes de gestion financière, emprunt, rachat du domaine aliéné ou engagé, etc.; mais obliquement la question de l'établissement provisoire de

nouvelles taxes ne manquait pas d'être introduite : ainsi le roi, tout en n'abandonnant pas le droit théorique qu'il se reconnaissait depuis le xv<sup>e</sup> siècle d'établir de nouveaux impôts sans l'assentiment du peuple dans ses Etats, arrivait à obtenir l'ombre d'un consentement.

Plusieurs fois enfin des Assemblées de notables furent réunies, soit pour élaborer un plan de réformes consécutif aux doléances d'Etats généraux, comme en 1617, soit pour préparer la réunion de ceux-ci, comme en 1560 et en 1788.

**Destinées politiques.** — Bien qu'infiniment moins dangereuses, pour le pouvoir royal, que les Etats généraux, les Assemblées de notables étaient trop peu conformes à l'idéal de gouvernement que se faisaient les théoriciens de l'absolutisme pour avoir place parmi les institutions vraiment vivantes aux xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles.

Passé la réunion de 1627, la royauté se crut assez d'autorité pour les tenir à l'écart; elle n'y recourut de nouveau, conformément aux vœux de l'opposition remontant aux dernières années du règne de Louis XIV, qu'en 1787, lorsqu'elle se sentit acculée à d'inextricables difficultés et voulut cependant éviter la réunion d'Etats généraux. Un vaste plan de réformes leur fut soumis par Calonne; un conflit s'ensuivit, qui amena la retraite du ministre et rendit inévitable la convocation des Etats généraux, dont la réunion fut préparée par l'Assemblée de 1788.

## § 2. — LES ORGANES DE CONTROLE DE LA MONARCHIE (1)

**Disparition des anciens organes de contrôle.** — Les organes de contrôle, indispensables au gouvernement central pour savoir comment ses ordres sont exécutés au loin, paraissent n'avoir jamais été, sous les Capétiens, l'objet d'un soin particulier.

Leur existence reste subordonnée au besoin qu'il sent le roi, à de certains moments, de faire vérifier par des hommes de confiance le bien-fondé des plaintes dont il est saisi par les populations ou le zèle de ses agents ordinaires à faire valoir ses droits.

A aucun moment on n'est en présence d'une institution stable et régulière et si, à la fin du xvi<sup>e</sup> siècle, on a un instant l'impression

(1) Bibliogr. — P. Viollet, t. 3, p. 261-262 et p. 88; — P. Viollet, *Le roi et ses ministres*, p. 529 à 530; — A. Luchaire, *Manuel des instit.*, fr., p. 533 et s.; — A. Esmein, p. 573; — J. Declarenil, p. 566-567.

que la royauté va enfin se doter de ce rouage indispensable, on ne tarde pas à assister à la transformation de ces agents de contrôle régularisés en agents locaux d'exécution, conformément aux précédents déjà relevés à l'époque franque pour les comtes et les *missi* et à l'époque féodale pour les baillis.

**Les « enquêteurs » aux XIII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> siècles.** — Dès le début de l'époque monarchique, sous Philippe le Hardi et Philippe le Bel, comme déjà à la fin de l'époque féodale, sous saint Louis, on rencontre des commissions d'« enquêteurs » envoyées par le roi dans les contrées d'où lui parvenaient contre les baillis et les sénéchaux, devenus agents locaux à poste fixe, des plaintes trop amères, spécialement en Languedoc.

Ces « enquêteurs » étaient choisis parmi les familiers du roi, ses maîtres des requêtes de l'Hôtel; on leur conférait d'ordinaire commission de juger aux lieux et place du roi, ainsi que d'allouer des réparations, s'il y avait lieu.

Sous Philippe le Bel et ses fils, leur mission se transforme : loin de rechercher en quoi baillis et sénéchaux abusent de leur autorité sur les populations, ils doivent s'ingénier à trouver en quoi ceux-ci s'acquittent insuffisamment de leur devoir de faire produire le plus possible aux droits du roi, à son domaine, et se substituer à eux dans la perception de ces recettes; ce sont d'ailleurs désormais de moins grands fonctionnaires auxquels on confie ce soin, d'ordinaire de simples clercs.

**Les « réformateurs généraux (XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles).** — Sous les Valois, à la fin du xiv<sup>e</sup> et au xv<sup>e</sup> siècles, on rencontre de même des « réformateurs généraux » doués de pouvoirs très étendus et destinés à remettre de l'ordre, au cours d'une mission temporaire, dans quelque région spécialement désorganisée. Souvent mal choisis d'ailleurs et redoutés des populations, on vit plus d'une fois celles-ci, à l'annonce d'une visite de réformateurs, acheter du roi le retrait de la commission qui les instituait.

**Les « chevauchées » des maîtres des requêtes.** — Au xvi<sup>e</sup> siècle, dès le règne de François I<sup>er</sup>, il y a tendance à rendre régulières, générales et périodiques les inspections de commissaires enquêteurs. Ce sont les « chevauchées » des maîtres des requêtes dont de nombreux documents d'alors font mention.

Sous Henri II, en 1555, on voit un arrêté du Conseil répartir les zones d'inspection entre vingt maîtres des requêtes; l'intitulé du

rôle donne une notion exacte de leurs fonctions : « C'est le département des chevauchées que MM. les maîtres des requêtes de l'Hôtel ont à faire en cette présente année, que nous avons départis par les recettes générales, afin qu'ils puissent plus facilement servir et entendre à la justice et aux finances, ainsi que le roi le veut et entend qu'ils fassent. »

Des ordonnances de 1361, de 1366, de 1379, enjoignent en conséquence à ces « commissaires départis » de recueillir les plaintes des sujets et de les noter dans leurs rapports, ainsi que de relever les contraventions aux ordonnances royales.

Mais déjà, vers le même moment, certains d'entre eux reçoivent des missions temporaires d'exécution à poste fixe, et non plus de contrôle ambulant, et l'évolution est ébauchée qui fera d'eux des organes locaux, que l'on retrouvera plus loin sous le nom d'« intendants ».

### § 3. — LES ORGANES REGIONAUX ET LOCAUX

Une dualité fondamentale s'observe dans la nature des organes chargés de pourvoir à l'administration des intérêts régionaux et locaux : à côté d'agents d'exécution des volontés du roi, on est en présence d'organes autonomes de vie régionale et locale, dont la place anciennement prépondérante sera de plus en plus réduite par les progrès de la centralisation et l'importance prise par les premiers.

**Les organes de vie régionale.** — Le mouvement de concentration sociale, expression des intérêts communs des populations du royaume, n'a pas en effet uniquement donné naissance au pouvoir central exercé par le roi; il s'est aussi manifesté dans des zones territoriales de moindre étendue que le royaume et comme emboîtées les unes dans les autres, à mesure que ces populations prirent plus nettement conscience de ce qui, dans leurs intérêts communs, n'était pas de nature nationale, mais simplement régionale ou même locale.

Des organes sont nés, dont la fonction a été de donner satisfaction à ces intérêts régionaux ou locaux, et cela d'autant plus facilement qu'il existait des cadres très anciens, certains antérieurs à l'organisation féodale, d'autres contemporains de celle-ci, les uns et les autres comme privés d'âme à mesure que la vie se retirait du grand corps féodal.

**Les agents d'exécution du roi.** — Ce même mouvement de concentration, d'autre part, en tant qu'il était l'expression des besoins d'ordre national et avait donné naissance à la souveraineté royale, postulait le développement d'organes d'exécution des volontés du chef de l'Etat jusque dans ces zones inférieures de la vie publique.

Il fallait, au moyen d'agents appropriés, assurer la présence continue de cette souveraineté dans tous les lieux où elle avait à s'exercer, prolonger le bras du roi, pour ainsi dire, afin d'assurer la subordination des intérêts secondaires, régionaux et locaux, aux intérêts nationaux ainsi que l'harmonie entre les divers services publics spéciaux.

De là deux groupes nettement distincts d'organes régionaux et locaux d'administration générale : les organes d'autonomie régionale et locale (I) et les agents du pouvoir central (II).

### I. — ORGANES D'AUTONOMIE REGIONALE ET LOCALE

**L'autonomie.** — Il va de soi que l'autonomie régionale et locale, dont les organes en question sont les instruments, n'est nullement une autonomie politique, comportant entière disposition des intérêts propres aux populations envisagées.

La souveraineté du roi, en laquelle se concrétisent les intérêts supérieurs du groupe national, ne saurait en théorie rencontrer d'obstacles ni de limites dans cette simple autonomie administrative, en laquelle ne se concrétisent que des intérêts circonscrits et secondaires; pratiquement toutefois, les circonstances historiques qui ont accompagné la réunion de telle province ou la naissance de telle ville mettent de sérieuses entraves à l'exercice de cette souveraineté, de par les retranchements que celle-ci elle-même a jugé opportun de consentir pour atteindre au but politique visé.

L'autonomie de certaines provinces, telle la Bourgogne au xvi<sup>e</sup> siècle, telles surtout la Normandie grâce à sa propension au traditionalisme, où la Provence, la Bretagne, l'Alsace et d'autres encore, grâce à leur originalité profonde et aux conditions historiques de leur réunion au corps de la nation, présente des côtés nettement politiques qui nous paraîtraient incompatibles avec l'existence de la souveraineté de l'Etat.

Sans l'existence, à la tête de l'Etat, d'un roi retenant par son action personnelle ces diverses autonomies dans l'orbite de sa sujé-

tion, elles eussent été impraticables, inconcevables même. Et c'est bien sous les couleurs d'un crime contre l'unité nationale qu'elles apparurent aux yeux des révolutionnaires, lorsqu'ils réalisèrent l'abstraction de la souveraineté sans roi. Ce fut le crime de « fédéralisme », dont sont pleins les débats sous la Révolution.

**Diversité d'origine des organes d'autonomie.** — L'autonomie régionale ou locale s'exerce, suivant les lieux, par le moyen d'organes infiniment divers, dont aucun peut-être ne ressemble identiquement à un autre, et qui sont le produit de développements historiques particuliers à chaque région ou à chaque localité envisagée.

Certains d'entre eux sont d'anciens organes de gouvernement seigneurial, qui ont été conservés comme organes de vie provinciale, moyennant d'imperceptibles retouches.

D'autres sont des organes de vie municipale de la période féodale, tant bien que mal adaptés au milieu monarchique.

D'autres enfin sont des formations spontanées, répondant aux besoins collectifs d'une région ou d'une localité.

Origines diverses et parfois mêlées qui donnent à chacun de ces organes un caractère vraiment original, au sens plein du mot; et ce caractère se trouve encore accru par les différences surajoutées dues à la tactique suivie à l'égard de chacun d'eux par la royauté au cours des siècles.

En effet, bien que la politique royale ait été dans l'ensemble orientée vers une atténuation des autonomies et une centralisation de plus en plus accusée, elle s'est plus souvent traduite par des mesures particulières, de circonstance, que par des actes de portée générale.

En présence d'une telle complexité, il n'est possible de retracer ici que les traits principaux de ces institutions et il convient de toujours sous-entendre, pour chaque cas d'espèce, les particularités qu'il peut comporter.

**Les divers cadres d'autonomie: provinces, villes, paroisses.** — Un premier cadre de développement d'intérêts collectifs, mais secondaires, a été la « province », dont il serait malaisé de donner une définition exacte, mais qui dans la langue courante correspondait à une certaine unité géographique, elle-même point de départ le plus souvent d'une grande principauté seigneuriale. Ces intérêts communs d'une province étaient gérés par des organes d'auto-

nomie régionale que nous appelons, de nos jours, « Etats provinciaux » (A).

Un second cadre de formation d'intérêts collectifs avait été l'agglomération urbaine; il a donné naissance à des organes d'autonomie urbaine : les « municipalités » (B).

Un troisième cadre à l'intérieur duquel ont fait aussi apparition des intérêts communs résulta de la vie paroissiale dans les campagnes; de là sont issus des organes d'autonomie rurale qui n'ont rien eu de commun avec les municipalités des villes jusqu'à la Révolution : les « paroisses » (C).

Ces divers organes d'autonomie régionale et locale ont duré jusqu'à la Révolution; ils ont même été l'objet, par l'édit de 1787, d'une extension aux provinces et aux localités qui n'en avaient point, en même temps que d'une coordination (D).

#### A. — ORGANES D'AUTONOMIE REGIONALE : LES ETATS PROVINCIAUX (1)

Les grands organes d'autonomie régionale qui portent le nom d'Etats provinciaux constituent des répliques fragmentaires des Etats généraux du royaume, plus qu'ils n'en sont des imitations. Simples assemblées féodales au début, ils ont, comme les Etats généraux mais d'une manière moins achevée, évolué dans le sens d'un organe représentatif des intérêts généraux de la province.

Singulièrement diminués de nombre, aux <sup>xvi</sup>e et <sup>xvii</sup>e siècles, en raison même de ce nouveau caractère représentatif dont la royauté prenait même ombrage que des Etats généraux et qui portait celle-ci à leur être défavorable, les Etats provinciaux ne survivaient, à partir du règne de Louis XIV, qu'en peu de provinces où ils avaient su s'implanter fortement et se rendre indispensables à la vie régionale des populations.

a) *Origines multiples des Etats provinciaux.* — Autant d'Etats provinciaux, autant d'origines différentes, pourrait-on dire. On peut cependant ramener cette diversité à deux types principaux : pour le premier, il y a communauté d'origines avec les Etats généraux

(1) **Bibliogr.** — P. Viollet, t. 3, p. 236 à 246; — A. Esmein, p. 487 et p. 878 à 888; — J. Brissaud, t. 1, p. 809 à 813; — J. Declareuil, p. 888 à 908; — Em. Chénon, t. 1, p. 836 à 840; t. 2, p. 463 à 468; — M. Marion, *Dict.*, <sup>v</sup>*is* *Etats provinciaux, Languedoc*, etc. G. Dupont-Ferrier, *Sur l'emploi du mot « province », notamment dans le langage administratif de l'ancienne France* (dans la *Rev. hist.*, 1929, t. 160, p. 241 à 267); — Idem, *De quelques problèmes historiques relatifs aux « Etats provinciaux »* (dans le *Journ. des Savants*, 1928, p. 315 à 337).

du royaume; pour le second, il y a symétrie d'origines avec ceux-ci. Dans un cas comme dans l'autre, c'est à la fin du XIII<sup>e</sup> siècle que l'on voit apparaître les premières traces de ce qui sera plus tard les Etats provinciaux et dans le cours du XIV<sup>e</sup> qu'ils acquièrent, comme les Etats généraux, leur physionomie propre.

1<sup>o</sup> Les **origines communes avec celles des Etats généraux** se rencontrent dans les provinces déjà réunies à la Couronne depuis quelque temps au moment de la réaction féodale de 1314-1315. L'exemple le plus célèbre est celui des Etats de Languedoc; d'autres en pourraient être donnés, comme ceux de la Normandie, de la Touraine, du Limousin, du Périgord, etc.

En Languedoc, l'embryon des Etats provinciaux semble être la *curia* dont s'entouraient, pour administrer la justice, les sénéchaux de Toulouse, de Carcassonne et de Beaucaire, dès le milieu du XIII<sup>e</sup> siècle; profitant de ces réunions de vassaux du roi, de prélats et d'officiers municipaux des villes de consulat, le sénéchal prenait leur avis sur de graves questions d'administration qui ne pouvaient guère être convenablement résolues sans leur coopération: ainsi, déjà sous saint Louis en 1234, on voit le sénéchal de Beaucaire consulter sa *curia* sur une interdiction d'exportations.

Mais ce qui donna à ces cours plénières des sénéchaux du Midi le caractère de généralité propre aux Etats, provinciaux comme généraux, ce fut la nécessité d'obtenir l'aide financière de tous les vassaux directs que le roi avait dans ces régions depuis que le comté de Toulouse, héritage du frère de saint Louis, Alphonse de Poitiers, avait fait retour à la Couronne (1271). On a déjà cité une réunion de ce genre, tenue à Montpellier en 1303-1304, pour obtenir un subside en vue de la campagne des Flandres.

La promesse faite par la royauté, lors de la réaction féodale de 1314-1315, de ne plus recourir à l'« aide de l'ost » à l'avenir, mais de toujours demander à ses vassaux leur assentiment pour la perception de tailles inaccoutumées, rendit inévitable, à la première occasion, le recours constant à cette pratique de réunions locales, si le roi n'aimait mieux convoquer en Etats généraux l'ensemble de ses vassaux.

Lors des fréquentes tenues d'Etats généraux du milieu du XIV<sup>e</sup> siècle, on s'arrêta même à une demi-mesure qui, en dédoublant les Etats généraux du royaume en Etats des pays de langue d'oïl réunis auprès du roi et en Etats des pays de langue d'oc réunis

dans le Midi pour n'en point trop déranger les populations, donne naissance, à la fin du XIV<sup>e</sup> et au XV<sup>e</sup> siècle, aux Etats provinciaux de Languedoc, composés de membres provenant des trois grandes sénéchaussées de Toulouse, Carcassonne et Beaucaire. Depuis le milieu du XV<sup>e</sup> siècle, les Etats généraux de Langue d'oïl ayant disparu devant la double pratique des Etats provinciaux d'une part et, d'autre part, des Etats généraux communs à tout le royaume, les Etats de Languedoc n'apparurent plus que comme les Etats provinciaux propres à une région particulièrement étendue.

En Normandie, où l'apparition d'Etats provinciaux semble la conséquence directe de la promesse faite par Louis X en 1315, dans la fameuse « Charte aux Normands », de ne pas lever d'aides extraordinaires sans le consentement des intéressés, ainsi que du renouvellement de cette promesse par Philippe VI en 1339, en Touraine dès avant 1348, en Anjou et Maine avant 1352, en Limousin et en Périgord avant 1355, on voit fonctionner des Etats provinciaux chargés d'accorder des subsides au roi en vue de la guerre à soutenir contre les Anglais. Partout, dans ces provinces anciennement réunies au domaine, l'origine des Etats provinciaux est, on le voit, commune avec celle des Etats généraux.

2<sup>o</sup> Les **origines symétriques à celles des Etats généraux** par contre s'observent dans les provinces tardivement réunies et qui, jusqu'à leur réunion, ont constitué autant de principautés féodales, comme la Provence, le Dauphiné, la Bretagne, la Bourgogne. Là, les mêmes causes produisant les mêmes effets, les grands feudataires se sont heurtés aux mêmes difficultés, issues des principes fondamentaux de la société féodale, que faisait le roi pour l'ensemble du royaume: eux aussi, lorsqu'ils ont voulu agir en représentants de l'intérêt général de leur principauté, ont eu besoin de ressources extraordinaires et n'ont pu les obtenir de leurs arrière-sujets qu'en sollicitant l'autorisation de leurs vassaux directs. Ils les ont pour cela réunis en assemblées générales très voisines d'aspect de ce qu'étaient les Etats généraux du royaume. Ce sont les Etats de ces principautés qui, après la réunion à la Couronne, ont été maintenus à titre d'Etats provinciaux.

D'origine commune ou d'origine symétrique, on trouve des Etats provinciaux à peu près dans toutes les provinces du domaine au XIV<sup>e</sup> siècle et dans la première moitié du XV<sup>e</sup>. Mais dès la fin de la guerre de Cent ans, comme pour les Etats généraux, passé le besoin, passé l'âge d'or des Etats provinciaux.

b) *Décadence des Etats provinciaux de 1450 à 1680.* — Nés des besoins financiers de la royauté ou continués pour cette cause, les Etats provinciaux semblaient destinés à disparaître avec ceux-ci. Mais nombre d'entre eux avaient de bonne heure joint à la fonction qui avait déterminé leur création des attributions nouvelles qui en faisaient l'organe vivant des intérêts de la province.

Ceux qui surent développer ces attributions nouvelles et maintenir intact en face de la royauté leur droit de consentir les subsides financiers malgré l'évanouissement de leur caractère féodal et l'apparition de leur nouveau caractère représentatif, prêtèrent difficilement le flanc à la politique hostile de la royauté; d'autres qui, pour des raisons variables, ne surent pas le faire, furent successivement supprimés.

Déjà, à partir de 1481, le roi, sans procéder à une suppression radicale, avait introduit dans certaines provinces, comme le Limousin, la Marche, l'Anjou, la Guyenne, l'administration financière des « élus », qui supposait l'absence de pouvoirs financiers chez les Etats de ces provinces, ainsi devenues « pays d'élections ».

Au xvi<sup>e</sup> siècle, ce fut le tour des provinces du centre, l'Auvergne exceptée. Au début du xvii<sup>e</sup> siècle, sous le ministère de Richelieu, il n'est pas douteux que le gouvernement royal ait poursuivi systématiquement la suppression de tous ceux qui subsistaient encore, pour faire place nette devant les intendants de province qu'il s'efforçait d'autre part de généraliser et de consolider. En 1624, la Haute-Auvergne perd ses Etats; en 1628 le Dauphiné, malgré ses protestations; en 1629 le Languedoc, qui se souleva et en obtint le rétablissement par l'édit de Béziers de 1632; en 1629 aussi, la Provence, qui résista et obtint, à défaut d'Etats, une assemblée de représentants des villes appelée « communautés du pays »; en 1638, la Normandie, où ils furent rétablis peu après, mais où ils avaient si peu d'existence réelle qu'ils ne se réunissaient même plus et que leur suppression définitive en 1655 passa inaperçue; sous Louis XIV enfin, presque tous les autres.

Pendant les dernières années du xvii<sup>e</sup> siècle et tout le cours des règnes de Louis XV et de Louis XVI, il ne restait plus d'Etats provinciaux que dans quatre grandes provinces : en Bretagne, en Bourgogne, en Languedoc et en Provence, ainsi que dans des provinces de moindre étendue, assez récemment annexées ou sises sur la frontière pyrénéenne : Artois, Hainaut, Tournaisis, Lille, Metz et, au sud, Béarn, Labourd, Navarre, Bigorre, Foix, etc. Ces pays, où sub-

sistaient des assemblées dont la fonction principale était d'ordre financier étaient couramment désignés sous le nom de « pays d'Etats », par opposition à ceux où l'autonomie financière était absente et où l'administration financière appartenait aux agents du roi nommés « élus », pays que l'on appelait pour cette raison « pays d'élections ».

c) *Organisation des Etats provinciaux.* — Si diverse est l'organisation des Etats provinciaux, en raison même des vicissitudes de leur histoire, qu'il est difficile d'en donner une idée générale.

Leur **composition** reflète le plus souvent, jusqu'à la fin de l'Ancien régime, leur primitif caractère d'assemblées féodales composées de vassaux directs : l'élection n'y a pris pour ainsi dire aucune place.

Dans le cadre assez restreint de la province, en effet, la pratique du mandataire à frais communs avait bien moins de raison d'être que pour les Etats généraux : elle dut n'y être qu'exceptionnelle et ne dégénéra pas en un système régulier de représentation par députés. Il s'ensuivit que l'idée d'une représentation de la province entière par ses Etats ne se dégagait pas spontanément dans chacune des provinces de l'évolution même de ceux-ci, mais qu'elle n'y fut reçue que comme une conséquence du principe représentatif qui s'était affirmé pour les Etats généraux. Une telle idée, purement artificielle, resta sans véritable force et sans action profonde sur la composition des divers Etats provinciaux.

Le droit de comparution resta personnel; seulement il fut limité, à l'égard de nombre de vassaux directs qui anciennement y pouvaient prétendre, par la désuétude : celle-ci, d'ailleurs, se trouva facilitée par l'idée que ceux au profit desquels se maintenait le droit de comparution personnelle étaient les représentants naturels de ceux qui le perdaient; et c'est dans cette mesure seulement que le principe représentatif modifia la composition première des Etats provinciaux.

Aux Etats de Languedoc, par exemple, aux xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles, n'avaient plus droit de séance que 23 prélats, 25 seigneurs laïques, dont 23 siégeaient à chaque tenue d'Etats (« baronnies fixes ») et 2 à tour de rôle parmi les 24 seigneurs du Gévaudan et du Vivarais (« baronnies tournelles »), enfin 26 députés des bonnes villes, parmi lesquelles il y avait également des villes qui députaient à toutes les tenues d'Etats (« places fixes ») et d'autres

qui n'y députaient qu'à tour de rôle (« places tournelles »); les campagnes enfin n'étaient pas représentées.

Leur fonctionnement, là du moins où ils se sont maintenus, a pris un caractère de régularité et de périodicité qu'impliquait leur rôle en matière d'impôt. La périodicité des tenues d'Etats provinciaux était d'ailleurs variable suivant les lieux : les Etats de Languedoc se réunissaient tous les ans, ceux de Bretagne tous les deux ans; ceux de Bourgogne tous les trois ans. Dans tous les cas, d'ailleurs, la réunion ne se faisait que par ordre du roi représenté par le gouverneur de la province.

Comme aux Etats généraux, le classement des personnes présentes en trois ordres : clergé, noblesse et tiers état, avait amené la délibération par ordre. La majorité de deux ordres faisait loi, sauf en matière financière, où l'unanimité des trois ordres était requise.

Dans l'intervalle des sessions, des organismes, diversement composés et dénommés suivant les pays d'Etats, assuraient l'exécution des résolutions des Etats, et, notamment, répartissaient les impôts votés, en assuraient la levée par l'intermédiaire d'agents spéciaux et en surveillaient l'emploi.

d) *Attribution des Etats provinciaux.* — Ici encore, pas de règle générale : les attributions des Etats provinciaux n'ont jamais été définies; elles sont variables suivant l'orientation qu'ont prise ces assemblées là où elles se sont maintenues. Toutefois, nées du besoin d'obtenir l'autorisation de lever un impôt dans la province, c'est le consentement à l'impôt royal qui fait partout le fond de leurs attributions.

1° Le vote du « don gratuit » constitue l'essentiel des attributions des Etats provinciaux, très attachés à cette expression qui leur paraissait sauvegarder leur droit de consentir à la levée d'impôts royaux. A la vérité, les Etats provinciaux n'avaient guère le moyen d'échapper à l'obligation de voter le « don gratuit » réclamé par le roi; on peut seulement dire que, pour éviter des conflits, le roi modérait sa demande à une somme toujours très inférieure à celle qu'il eût exigée d'une province sans Etats : le Languedoc, par exemple, malgré son étendue, ne payait guère plus d'un million de livres sous Louis XIII, somme qui ne dépassa pas trois millions sous Louis XVI.

2° Un droit de remontrances, assez vain d'ailleurs, était né de celui de consentir le « don gratuit » et s'exerçait par le moyen d'une délégation envoyée au roi.

3° Un droit d'administration des intérêts généraux de la province apparut également dès le xvi<sup>e</sup> siècle, avec une force très variable d'ailleurs suivant les lieux. Les Etats provinciaux pouvaient, à côté du « don gratuit », qui était la participation de la province aux grandes charges de l'Etat, créer des impôts provinciaux, avec l'assentiment royal, pour la satisfaction des besoins de la province. Le Languedoc connut ainsi au xvi<sup>e</sup> siècle une amélioration de son réseau routier et, au xvii<sup>e</sup>, vit créer le canal des Deux-Mers et le port de Sète (Cette); les Etats de Bourgogne, au xviii<sup>e</sup>, créèrent un conservatoire de musique d'où sortit Rameau et une école des beaux-arts, qui forma Prud'hon; des encouragements furent donnés à de grandes publications historiques, à l'agriculture, à l'élevage, etc., etc.

Toutefois, il ne faudrait pas s'imaginer que les pays d'Etats aient été seuls en voie de progrès; à la fin de l'Ancien régime. Depuis la fin du xvii<sup>e</sup> siècle, les agents royaux, principalement les intendants, n'ont pas été moins actifs dans ces domaines, dans les pays d'élections comme dans les pays d'Etats.

L'opinion publique était partagée quant au jugement à porter sur les Etats provinciaux. Dans les sphères gouvernementales, on leur reprochait d'entraver l'action royale, de provoquer une extrême inégalité fiscale entre les pays d'Etats et les pays d'élections, de mal répartir les impôts, en raison surtout de leur composition trop oligarchique, enfin de gaspiller leur temps et l'argent des contribuables en solennités, banquets et autres dépenses somptuaires, ou de se désintéresser à ce point des intérêts généraux de la province qu'ils cessaient parfois, comme en Normandie, de se réunir. La façon de voir populaire était sensiblement la même.

Tout autre était l'opinion des oligarchies provinciales, qui en bénéficiaient, et des milieux d'opposition, qui, avec Fénelon déjà au début du xviii<sup>e</sup> siècle, Montesquieu et le marquis de Mirabeau plus tard, les philosophes ensuite, préconisaient le développement et la multiplication d'organes d'autonomie régionale, tout en les souhaitant, la plupart du moins, organisés d'une manière plus largement représentative. Ce second courant d'idées, soutenu par la faveur

croissante du principe électif, où l'on était porté à voir la panacée universelle, conduisit à la tentative de réformes de 1787 (V. plus bas), aux réformes de la Révolution et, entretenu par l'école libérale au XIX<sup>e</sup> siècle, à l'organisation actuelle des Conseils généraux des départements.

#### B. — ORGANES D'AUTONOMIE URBAINE : LES MUNICIPALITÉS (1)

Très profondes, on l'a vu (p. 265 à 272), étaient les différences entre les diverses organisations municipales, à la période féodale, suivant que la ville constituait une seigneurie collective, commune ou ville de consulat, qu'elle restait soumise à un seigneur, mais avait reçu des franchises, ou même qu'elle n'en avait point reçu par exception et ne différait pas des agglomérations du plat pays, qu'elle était ce que Beaumanoir appelait une « ville bateice ».

Quand le régime seigneurial s'adoucit même dans les campagnes et que l'autorité des grands vassaux ainsi que celle du roi se développèrent, du XIV<sup>e</sup> au XVI<sup>e</sup> siècle, les antiques raisons d'être d'un régime spécial s'atténuèrent ou se transformèrent (a) et cette diversité de régimes, tout en laissant maintes traces dans les traditions de chaque ville, fit progressivement place à un régime unique, dans ses grandes lignes du moins, aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles (b).

a) *L'uniformisation des régimes municipaux aux XIV<sup>e</sup>, XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles.* — C'est principalement par voie de mesures particulières à telle ou telle ville que se produisit le nivellement, les régimes les plus autonomes et ceux dénués de toute autonomie se rapprochant du type moyen des villes de franchises, lui-même un peu déformé.

Les villes de commune et de consulat, qui étaient à l'époque féodale des seigneuries collectives, ont vu leur autonomie considérablement réduite, et cela pour deux causes.

D'une part, ces seigneuries ont subi la même décadence que toutes les seigneuries, depuis la fin du XIII<sup>e</sup> siècle, du fait que se reconstituait la souveraineté du roi, dans le quadruple domaine de la législation, de la justice, de la force publique et de l'impôt (V. p. 353 à 403).

(1) Bibliogr. — P. Viollet, t. 3, p. 1 à 142; — A. Esmein, p. 581 à 595; — J. Brissaud, t. 1, p. 699 à 700 et p. 850 à 857; — J. Declarenil, p. 305 à 922; — Em. Chénon, t. 1, p. 854 à 858; t. 2, p. 471 à 488; — M. Marion, *Dict.*, v<sup>o</sup> *Municipalités*.

D'autre part, de très nombreuses interventions royales se sont produites dans les affaires intérieures de ces seigneuries collectives, tantôt à la suite de troubles intérieurs et de conflits entre le « commun » et l'oligarchie bourgeoise, qui s'était vite constituée dans la plupart des villes; tantôt pour réprimer des rébellions armées contre les officiers royaux; tantôt, enfin, à la demande de la ville même qui s'était mise dans de tels embarras financiers qu'elle n'en pouvait sortir sans l'appui pécuniaire du roi. Ces interventions royales aboutissaient parfois à l'abolition de la commune ou du consulat, ou au remplacement de la charte ancienne par une autre moins avantageuse, ou par l'installation d'officiers royaux exerçant, principalement en matière financière, un contrôle sévère sur les dépenses municipales. Le roi, de même, surveillait les élections pour éviter les brigues, indiquait les candidats qui lui agréaient, voire même les imposait.

Bref, la mauvaise administration autonome de ces villes n'avait pas tardé à les faire considérer comme incapables de se conduire seules, telles des mineures auxquelles il est nécessaire d'adjoindre un tuteur, selon la remarque de Beaumanoir. C'est le point de départ de la « tutelle administrative » qui existe encore de nos jours.

Les villes de franchise ou de prévôté virent également s'implanter la tutelle administrative chez elles, dans la mesure où elles n'y étaient pas soumises dès l'origine, principalement dans le choix de leurs officiers et la gestion de leurs finances.

Les villes sans charte enfin, anciennement administrées par le seigneur selon les règles appliquées aux autres communautés rurales, virent leur sort s'améliorer en même temps que celui des paroisses du plat pays. Elles eurent leur représentation élue, le « corps de ville » et leurs agents permanents d'exécution, les « syndics ». Elles s'administraient elles-mêmes, et l'autorité seigneuriale ancienne se dégradait jusqu'à n'être plus qu'une tutelle administrative.

b) *L'organisation urbaine aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles.* — Dans ses très grandes lignes et abstraction faite des diversités locales, d'ailleurs de moins en moins notables, l'organisation municipale se compose d'ordinaire de trois éléments :

1<sup>o</sup> *L'assemblée des notables*, qui se composait jadis de la totalité des bourgeois de la ville, s'était progressivement réduite à une

oligarchie bourgeoise de quelques dizaines de membres, réunie exceptionnellement, sous la présidence du juge royal, pour procéder à des élections ou décider de quelques questions graves.

2° **Le conseil de ville** était un corps choisi par les magistrats municipaux parmi les notables, qu'ils s'adjoignaient lorsqu'ils voulaient s'appuyer sur l'opinion publique sans toutefois vouloir réunir une assemblée générale. Les officiers royaux de la ville en faisaient partie de droit, en beaucoup d'endroits.

3° **Le corps de ville**, souvent appelé « le Magistrat » dans le Nord et dans l'Est, est un collège composé de quelques magistrats municipaux (échevins, jurés, jurats, capitouls, consuls, suivant les villes), siégeant et délibérant sous la présidence d'un « maire » ou « premier consul », quelquefois même, à défaut du maire, sous celle d'un officier judiciaire royal.

Le recrutement de ces magistrats municipaux se faisait encore, au début du xvii<sup>e</sup> siècle, par la voie de l'élection, mais d'une façon de plus en plus oligarchique, d'ordinaire à plusieurs degrés et sur les indications du roi lui-même ou de ses représentants. Ce simulacre d'élection fit même place, au moment de la plus grande gêne du Trésor royal, à la fin du règne de Louis XIV, à l'introduction de la vénalité et de l'hérédité, en un mot de la patrimonialité des offices municipaux, sauf rachat par la ville, un groupe d'habitants, ou les Etats principaux, comme en Languedoc. Après la mort de Louis XIV, il y eut des vicissitudes diverses, des alternances d'élection et de patrimonialité, jusqu'à la Révolution.

Les attributions du corps de ville consistaient d'ordinaire : 1° à préparer le budget municipal, lequel devait ensuite être approuvé par le représentant du roi, généralement l'intendant de la province; 2° à proposer les impositions (Cf. p. 398) et les emprunts nécessaires ainsi que les aliénations du domaine municipal et les acquisitions; 3° à diriger les travaux publics qu'il avait spontanément décidés ou qu'il entreprenait sur l'ordre du roi, comme les casernes, les rues principales, les quais et ponts, ou en vertu de la coutume, comme l'entretien de la nef des églises, celui du chœur restant à la charge du clergé; 4° à prendre soin de l'assistance et de l'ins-truction publiques, à édicter les fêtes, etc.

Dans tous les cas, d'ailleurs, où une mesure de quelque importance avait à être prise, engageant les finances municipales, la tutelle administrative se faisait sentir, et cela surtout après que

Colbert, par les ordonnances de 1681 et de 1683, eut tenté de la rendre plus efficace qu'on n'y était jusqu'alors parvenu.

#### C. — ORGANES D'AUTONOMIE RURALE : LES PAROISSES (1)

Dans les campagnes, la vie autonome est née dans le cadre de la plus petite circonscription religieuse : la paroisse, à l'époque féodale (a). La « communauté d'habitants » y a pris conscience de ses intérêts locaux et y a développé sa personnalité morale au cours de la période monarchique (b), jusqu'au jour où, au xviii<sup>e</sup> siècle, la paroisse administrative s'est nettement distinguée de la paroisse religieuse (c).

a) *Les origines de la paroisse administrative.* — L'église paroissiale était un lieu de réunion tout trouvé, ou du moins la place publique avoisinante; les cérémonies du culte, principalement le dimanche et les jours de fête, une occasion de rencontre qui s'imposait à tous. Là seulement pouvait s'établir un contact entre habitants disséminés dans la campagne, un échange de vues sur les intérêts de la « communauté d'habitants », ou du moins d'un groupe d'habitants.

Avec l'autorisation du seigneur, nécessaire pour que la réunion ne constituât pas un délit, les habitants pouvaient discuter des demandes d'argent que pouvait leur adresser le curé, appauvri par l'inféodation des dîmes et la lente diminution de valeur de la monnaie pour subvenir aux réparations de l'église et à l'entretien du cimetière qui l'entourait. D'ordinaire, ils les accueillaient favorablement, mais choisissaient quelques-uns d'entre eux pour contrôler l'emploi des fonds : ainsi apparut la « fabrique », terme dont on désignait anciennement l'édifice lui-même.

Ils discutaient également de la gestion et de l'utilisation des « communaux », ce qui les conduisit à se répartir entre eux la taille que le seigneur pouvait demander globalement à la paroisse; ils pouvaient choisir un mandataire commun pour suivre une affaire judiciaire ou autre, etc.

b) *Le développement de la paroisse administrative.* — La royauté utilisa cet embryon d'organe d'administration locale.

(1) Bibliogr. — P. Viollet, t. 2, p. 365; — A. Esmein, p. 591 à 595; — J. Brissaud, t. 1, p. 857 à 862; — J. Declareuil, p. 922 à 936; — Em. Chénon, t. 1, p. 858 et 859; t. 2, p. 488 à 490.

D'abord, continuant la tradition établie pour la taille seigneuriale, elle fit nommer les « asséeurs » de la taille royale par la communauté d'habitants. Aux xv<sup>e</sup> et xvi<sup>e</sup> siècles, elle lui confia la levée des francs-archers, puis celle des milices, en même temps que l'élection des députés aux Etats.

C'est le moment où se généralise à peu près complètement l'idée, déjà parfois admise au xiii<sup>e</sup> siècle, que la communauté d'habitants constituait un corps, une personne morale, sujette de droits, dont les décisions engageaient tous les habitants de la paroisse, absents comme présents, membres de la minorité comme de la majorité.

La paroisse apparaît ainsi comme une circonscription administrative rurale, la plus petite à la vérité, mais cependant dotée d'organes de vie autonome, à l'instar des villes, encore que d'une façon différente et appropriée aux circonstances. Elle est l'interprète officielle des intérêts communs; sa compétence est étendue; toutefois, non moins mineure qu'une ville, la paroisse rurale est soumise à la même tutelle administrative, qui se fera sentir, aux xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles, jusque dans l'obligation d'inscrire certaines dépenses à son budget, comme l'assistance aux indigents de la paroisse et l'instruction primaire donnée par un maître d'école de son choix. (Ord. 4 mai 1724).

Entre temps, la multiplicité croissante des attributions de la communauté des habitants a nécessité la transformation du « syndic » ou « procureur-syndic » en un représentant permanent élu, ainsi que le transfert des attributions de l'assemblée générale des habitants à une assemblée plus restreinte, composée des seuls habitants payant la taille ou même de notables.

c) *La sécularisation au XVIII<sup>e</sup> siècle.* — Au xviii<sup>e</sup> siècle, il parut indispensable de mieux distinguer la gestion des intérêts profanes de celle des intérêts ecclésiastiques de la paroisse, en confiant chacune d'elles à des organes paroissiaux différents : les marguilliers du conseil de fabrique d'une part, les syndics et les membres du conseil des notables d'autre part, de moins en moins confondus, se spécialisent et tiennent des séances distinctes; le curé de la paroisse est de plus en plus tenu à l'écart de l'administration séculière de celle-ci et, inversement, l'élément civil est de plus en plus maintenu éloigné de l'administration ecclésiastique. C'est cet état de choses qui fut consacré par la célèbre tentative d'organisation des autonomies régionales et locales de 1787.

#### D. — LA REFORME DECENTRALISATRICE DE L'EDIT DE JUIN 1787 (1)

*Les prodromes de la réforme.* — On a vu (p. 481) combien l'opposition était, sous Louis XV, favorable à la généralisation des organes de vie autonome provinciale. Nombre d'intendants de province avaient fini par se rallier à ces vues; le roi lui-même en venait à considérer les Etats provinciaux ainsi que les villes, moins comme des concurrents politiques dangereux que comme d'utiles organes de vie locale, pouvant décharger l'autorité centrale d'une foule de préoccupations d'ordre secondaire.

Dès l'avènement de Louis XVI, le contrôleur général des finances, Turgot, entreprit de doter la France d'un système d'assemblées représentatives, dites municipalités, superposées dans les cadres des villes et des paroisses rurales, des bailliages ou des « élections » (V. p. 327), des provinces enfin et même du royaume entier, les plus élevées se recrutant par le choix des inférieures. Turgot, tombé en disgrâce en 1776, ne put mettre son projet à exécution. Plus modestement, son arrière-successeur, Necker, entreprit, en 1778, d'instaurer partout, pour contre-balancer le pouvoir des agents royaux, les intendants, des assemblées provinciales composées de notables choisis dans les trois ordres par le roi et en fit une première tentative, qui réussit pleinement, dans la généralité de Berry et une seconde dans la Haute-Guyenne. D'autres essais suivirent quelques années plus tard, mais échouèrent devant l'hostilité de divers corps.

*L'édit de juin 1787.* — En 1787, Calonne fit adopter par la grande assemblée des notables réunie cette année-là un projet rappelant celui de Turgot; ce projet fit le fond de l'édit du 22 juin 1787, complété par des règlements propres à chaque province, dont le prototype daté du lendemain, organise les assemblées en Champagne. L'édit ne visait que les provinces où il n'y avait pas d'Etats et les agglomérations où il n'y avait pas d'assemblée municipale, mais seulement une assemblée générale de la communauté d'habitants. Il créait trois degrés d'assemblées « élémentaires les unes

(1) Bibliogr. — P. Viollet, *Le roi et ses ministres*, p. 373 à 381; — A. Esmein, p. 586 à 588; — J. Brissaud, t. 1, p. 813 à 815; — J. Declareuil, 908 à 911; — Em. Chénon, t. 2, p. 459 à 471 et p. 490; — G. Cœurct, *L'assemblée provinciale de Haute-Normandie* (Thèse droit Paris, 1927).

des autres », c'est-à-dire les assemblées supérieures devant se recruter parmi les membres des assemblées inférieures.

1° A la base, une **assemblée municipale** dans chaque paroisse ou agglomération urbaine, composée du seigneur justicier, du curé et du syndic membres de droit, et de trois, six ou neuf membres, renouvelés chaque année par tiers, élus par l'assemblée générale de la paroisse. L'assemblée municipale était présidée par le seigneur ou, à défaut, par le syndic, élu lui aussi.

2° Au-dessus, une **assemblée d'élection ou de district** par « élection » financière (V. p. 527), composée de vingt-quatre membres élus à deux degrés parmi les membres des assemblées municipales, à raison de deux membres du tiers pour un du clergé et un de la noblesse, renouvelables chaque année par quart.

3° Au-dessus encore, une **assemblée provinciale** par « généralité » (V. p. 527) composée de quarante-huit membres répartis entre les trois ordres suivant la même proportion et choisis par les assemblées d'élection de la généralité, également renouvelables par quart chaque année. Une « commission intermédiaire » assurait l'exécution permanente des volontés de l'assemblée.

Les règlements particuliers prévoyaient en outre une courte période transitoire où les membres des assemblées provinciales et même d'élection n'étaient pas élus, mais pour partie nommés par le roi ou désignés, pour le reste, par cooptation.

Ces assemblées avaient la gestion des intérêts des circonscriptions auxquelles elles correspondaient : en particulier l'assiette et la répartition de l'impôt, la décision et la surveillance des dépenses, le droit d'émettre des doléances, mais non pas, en ce qui concerne les assemblées provinciales, le droit de consentir l'impôt.

L'entrée en fonctions des assemblées prévues par l'édit eut un grand retentissement et parut marquer le début d'une ère de profondes réformes administratives. De fait, elle l'eût très probablement été si le mouvement révolutionnaire, qui commençait alors à entraîner le pays, avait laissé le temps à ces réformes de donner leur mesure.

## II. — LES AGENTS DU POUVOIR CENTRAL (1)

La concentration grandissante de la puissance publique aux mains du roi avait de bonne heure nécessité que celui-ci eût un cadre d'agents actifs et dociles, fixés dans les grandes circonscriptions qui se dessinaient dans le royaume (V. p. 282 à 288).

Les baillis et sénéchaux, après avoir rempli pendant deux siècles environ, de la fin du XI<sup>e</sup> siècle à la fin du XIV<sup>e</sup>, le rôle de metteurs en œuvre des volontés royales, entrèrent en décadence vers le temps de la guerre de Cent ans, et la royauté resta démunie d'organes d'exécution locaux, aptes à la représenter en toute matière (A).

Au XVI<sup>e</sup> siècle, elle tenta d'utiliser à cette fin des agents nouveaux : les gouverneurs de province, qu'elle ne tarda pas à laisser à l'écart (B) pour se reposer entièrement sur des auxiliaires plus sûrs, les intendants (C).

L'apparition de chacune de ces nouvelles espèces d'agents du pouvoir central, il faut le noter ici, n'amena d'ailleurs pas la disparition des agents antérieurs; elle les y adjoignit, et les anciennes espèces d'agents continuèrent à végéter jusqu'à la fin de l'Ancien régime.

### A. — LES BAILLIS ET SENECHAUX; LEUR EFFACEMENT

On sait (V. p. 286 à 288) quelle place tenaient, sous Philippe III et son fils Philippe le Bel, les baillis et sénéchaux. Alors à leur apogée, ils étaient les représentants du roi et les auxiliaires de sa volonté en toute matière, administrative, judiciaire et financière.

a) *Les causes de leur décadence.* — Leur décadence ultérieure tient à deux causes : 1° Officiers royaux, leur offices sont progressivement devenus patrimoniaux, depuis la fin du XIV<sup>e</sup> siècle; leur

(1) Bibliogr. — P. Viollet, t. 3, p. 267 à 294; *Le roi et ses ministres*, p. 524 à 585; — A. Esmein, p. 351 à 354; p. 568 à 578; — J. Brissaud, t. 1, p. 841 à 850; — J. Declarenil, p. 545 à 585; — Em. Chénon, t. 1, p. 840 à 854 — M. Marion, *Diet., ..., passim.*; — G. Dupont-Ferrier, *Le rôle des commissaires royaux dans le gouvernement de la France spécialement du XIV<sup>e</sup> au XVI<sup>e</sup> siècle* (dans les *Mélanges P. Fournier*, 1929, p. 171 à 184); — Ch. Arbassier, *L'absolutisme en Bourgogne : l'intendant Bouchu* (Thèse droit Strasbourg, 1919). — R. Conte, *L'administration de la généralité de Paris à la fin du règne de Louis XIV* (Thèse droit Paris, 1926). — J. Benoist, *Le premier administrateur de l'Alsace française : J. de Lagrange, intendant d'Alsace de 1673 à 1698* (Thèse droit Paris, 1930).

docilité ainsi que leur activité s'en trouvèrent naturellement atténuées et le roi sentit le besoin de se créer des agents mieux en main; 2° D'autre part, la multiplicité de leurs attributions les mit dans l'obligation de s'entourer d'auxiliaires spécialisés, qui devinrent le noyau d'administrations distinctes lorsqu'ils furent rattachés au pouvoir central par le moyen d'agents supérieurs spéciaux. Seul ce second phénomène, source importante de l'organisation administrative du royaume, nécessite quelques précisions.

b) *Le démembrement des fonctions des baillis et sénéchaux.* — C'est surtout au cours des XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles que se produisit ce démembrement.

1° Les attributions financières des baillis et sénéchaux furent les premières à leur échapper. Cela résulta de ce que le receveur des finances, simple commis particulier qu'ils s'étaient attaché pour les décharger, devint agent royal, délégué et rétribué par le roi, en vertu d'une ordonnance de janvier 1320. Quant aux impôts nouveaux, qui font leur apparition au milieu du XIV<sup>e</sup> siècle, ils font l'objet d'une administration distincte (V. p. 327).

2° Leurs attributions judiciaires leur échappèrent d'une façon plus lente, mais symétrique. De bonne heure, en quelques lieux, dès le XIII<sup>e</sup> siècle par exemple à Toulouse, le bailli ou le sénéchal se donnait un remplaçant, un « lieutenant », pour présider les assises judiciaires. Après diverses interdictions de cette pratique au XIV<sup>e</sup> siècle, la permission d'avoir un lieutenant devint inévitable, eu égard à l'importance que prenaient les juridictions royales à ce moment, et fut accordée par une ordonnance de février 1388, suivie, un siècle après environ, en 1498, d'une autre, qui rattachait les lieutenants de justice au roi qui seul désormais les nommait et les révoquait, dans la mesure où la patrimonialité des offices le permettait. Au XVI<sup>e</sup> siècle enfin, le bailli ou le sénéchal n'eut plus voix délibérative ni même bientôt le droit de siéger à son propre tribunal.

3° Leurs attributions administratives s'effritèrent aussi par la constitution d'administrations distinctes, telles que celles des eaux et forêts, des monnaies, etc., entre le XIII<sup>e</sup> siècle et le XVI<sup>e</sup>.

4° Restaient les attributions militaires. Mais la création, aux XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles, des bandes soldées, puis d'une armée perma-

nente, reléguait au second plan l'ost féodal, dont la convocation, le rassemblement et le commandement leur appartenaient toujours. Au XV<sup>e</sup> siècle, il ne sont donc plus que les chefs du ban et de l'arrière-ban de la noblesse locale. Au XVII<sup>e</sup> siècle, moins encore, des personnages de parade et de comédie, tel le bailli persillé dans *l'Ingénu* de Voltaire.

A peu près complètement dépourvus d'attributions sérieuses, baillis et sénéchaux se survivaient dans leurs circonscriptions : bailliages et sénéchaussées, qui conservèrent leur valeur judiciaire et électorale jusqu'en 1790.

#### B. — LES GOUVERNEURS : LEUR IMPORTANCE EPHEMERE (XV<sup>e</sup>-XVI<sup>e</sup> S.)

*Origines des gouverneurs.* — Dès le XIV<sup>e</sup> siècle, le roi confiait parfois le soin d'agir comme il eut fait lui-même, dans toute l'étendue d'un ou plusieurs bailliages ou sénéchaussées, à un « lieutenant général » choisi d'ordinaire parmi les princes du sang ou les membres de la haute noblesse. La commission était exceptionnelle et temporaire; le lieutenant général avait jusqu'au droit de faire des ordonnances et au droit de grâce.

Au XV<sup>e</sup> siècle, le roi nomma des lieutenants généraux ou gouverneurs dans toutes les provinces frontières, mais avec des pouvoirs moins exorbitants qu'au début, notamment sans le droit de faire des ordonnances, de lever des impôts, ni de s'immiscer en quelque manière dans l'administration de la justice.

A la vérité, il fut souvent nommé des gouverneurs jusque dans les provinces de l'intérieur et avec des commissions où leurs pouvoirs étaient trop mal définis pour couper court à toute tentative de les étendre. Louis XII, en 1499, et François I<sup>er</sup>, en 1543, voulurent ramener l'institution à n'être qu'une haute police militaire sur les provinces frontières, mais les événements ne permirent pas de la maintenir dans ces limites. Avec les guerres de religion, dans la seconde moitié du XVI<sup>e</sup> siècle, les contemporains considérèrent que, la guerre étant intestine, toutes les provinces étaient frontières; d'autre part, la déchéance des baillis et sénéchaux laissait trop de provinces sans représentants généraux et vraiment autorisés du roi.

*L'apogée des gouverneurs à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle.* — Les gouverneurs redevinrent de puissants personnages, pourvus d'attri-

butions militaires très étendues, s'arrogeant le droit de commander aux tribunaux, voire même de s'y substituer, levant parfois des impôts, capables en un mot de balancer l'autorité royale dans les provinces qui leur avaient été confiées, comme cela se vit au moment de la Ligue.

Au surplus, nombre d'entre eux, parents du roi ou membres de la plus haute noblesse, se maintenaient en place toute leur vie, obtenaient des « survivances » au profit de leurs enfants comme s'il se fût agi d'offices et tentaient de faire de leur fonction un fief tenu à hommage. La proposition de consacrer cet état de choses fut faite au début de son règne à Henri IV qui, fort heureusement, avait vu le danger et sut l'écartier.

**Le déclin des gouverneurs aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles.** — Malgré quelques nouvelles tentatives pour reprendre le dessus, pendant la minorité de Louis XIII et celle de Louis XIV, les gouverneurs se heurtèrent sinon toujours aux rois eux-mêmes, du moins à l'oligarchie gouvernementale sur laquelle s'appuyaient ceux-ci.

Richelieu réussit à les réduire à l'impuissance, plusieurs fois à main armée, le plus souvent par sa fermeté.

La royauté avait enfin compris à ses dépens qu'il ne fallait pas demander obéissance aveugle et activité spontanée à des auxiliaires recrutés trop haut. Elle combla les gouverneurs d'honneurs et même d'argent, mais sut les retenir à la Cour et même finit par leur interdire le séjour dans leur province.

Quant à l'autorité effective dans les provinces, elle ne fut plus confiée qu'à des gens plus souples, de plus modeste extraction : les intendants.

### C. — LES INTENDANTS

Ce sont les intendants de généralités qui ont vraiment été les instruments du roi dans l'organisation administrative de la France moderne. Leur œuvre n'a qu'été continuée par les préfets instaurés, sur leur modèle, par Bonaparte en l'an VIII. En raison de l'importance qu'ils ont eue, il convient d'étudier leurs origines (a), leur nomination (b), leurs attributions (c), et l'organisation de leurs services (d).

a) *Origine des intendants.* — Les intendants, comme presque toujours les agents locaux de la royauté, dérivent des organes de contrôle de celle-ci, devenus sédentaires.

**Précédents au XVI<sup>e</sup> siècle.** — On a vu (p. 471-472) que, déjà, dans la seconde moitié du XVI<sup>e</sup> siècle, certains maîtres des requêtes de l'hôtel « commissaires départis » dans les recettes générales ou généralités du royaume pour y « entendre à la justice et aux finances », n'avaient pas une simple mission de contrôle : en cas de besoin, certains d'entre eux recevaient mission de se fixer dans la généralité pendant un temps plus ou moins long, pour y redresser la situation, souvent faussée par les troubles du temps. C'étaient les « commissaires départis... pour l'exécution des ordres du roi ».

Suivant la nature de leur mission, on spécifiait « intendant de justice » ou « de police » ou « de finance », ou deux des trois, ou même les trois à la fois. La mission toutefois restait purement temporaire.

**Le rôle de Richelieu.** — Autrefois exagéré, plus récemment rabaisé à l'excès, on peut aujourd'hui caractériser le rôle de Richelieu en cette matière comme celui de l'homme d'Etat qui eut, le premier, la claire vision de ce que pouvait donner la systématisation de cet emploi des « commissaires départis » rendus sédentaires dans les provinces. Il entreprit d'en faire les instruments normaux du pouvoir central, les prolongements en province des secrétaires d'Etat. Il en généralisa donc l'envoi dans presque toutes les généralités et leur donna d'ordinaire les triples pouvoirs jusqu'alors rarement groupés sur une même tête.

Après une courte réaction provoquée par les gouverneurs, les parlements et la haute noblesse au moment de la Fronde, Mazarin reprit l'œuvre de Richelieu. La généralisation des intendants se poursuivit de 1653 à 1690. A partir de ce moment, partout il y en eut. Leur nombre monta à trente en 1700 et trente-deux en 1789, pour la France continentale, plus quelques autres dans les colonies.

b) *Nomination des intendants.* — L'intendant est nommé par commission, sauf le cas assez rare de survivance (V. pp. 409 et 411), sans indication de durée depuis le milieu du XVI<sup>e</sup> siècle, sur présentation faite par le contrôleur général des finances ou, s'il

s'agit d'une généralité frontière, par le secrétaire d'Etat à la guerre ou à la marine duquel il relèvera; il est révocable *ad nutum*.

Presque toujours, l'intendant est choisi parmi les maîtres des requêtes de l'Hôtel et appartient à la noblesse de robe, comme son chef direct, le contrôleur ou le secrétaire d'Etat.

c) *Attributions des intendants.* — Au début du xvii<sup>e</sup> siècle, l'intendant a des attributions assez mal définies dans celui des trois domaines où il est « départi ». S'il les réunit tous, il est presque un vice-roi, comme on l'a dit autrefois. Ce qui est remarquable, c'est que la connaissance des affaires de leur province, qu'ils acquéraient en y résidant, faisait d'eux plus que de simples agents d'exécution : des conseillers très écoutés des secrétaires d'Etat, lesquels se bornaient souvent à adopter leurs propositions.

1<sup>o</sup> *Justice.* — De son ancienne nature d'agent de contrôle, l'intendant a conservé la surveillance permanente de toutes les juridictions situées dans sa généralité; il peut leur adresser des remontrances, taxer les frais de justice et suspendre les magistrats sauf à en référer au roi.

De sa nature de maître des requêtes de l'Hôtel, en vertu de la théorie de la justice retenue, il tire droit de séance et de présidence dans ces juridictions, tout en évitant d'en user au Parlement de sa province.

Ses lettres de commission, enfin, lui confèrent, par le jeu de cette même théorie, une juridiction propre et sans appel pour tout délit contre la sûreté de l'Etat, comme moyen de mettre en œuvre ses pouvoirs de police. Dans ce cas seulement, il doit être assisté de juges réguliers.

2<sup>o</sup> *Finances.* — L'intendant n'a pas, en principe, l'administration financière : il n'en a que le contrôle. Il doit faire diligence pour assurer la perception des impôts par les fonctionnaires qui en ont la charge; il doit surveiller la régularité de cette perception par les agents des fermiers généraux, lorsqu'il s'agit d'impôts affermés (V. plus bas); il contrôle même l'assiette de la taille royale et s'est attribué le contentieux des réclamations élevées à ce sujet.

Toutefois, l'intendant a plus qu'un contrôle; il est un agent financier dans deux cas. D'abord, il a compétence exclusive pour les impôts nouveaux créés postérieurement à la généralisation de l'ins-

titution des intendants : la capitation, les vingtièmes et certains impôts indirects (V. plus bas). Ensuite, il est le seul agent financier du roi dans les provinces réunies à la couronne postérieurement à cette généralisation, comme l'Alsace, le Roussillon, etc., dénommés « pays d'imposition » et non pas « d'élection » ni « d'Etats ».

3<sup>o</sup> *Police.* — Dans la langue officielle de l'époque monarchique, la police comporte non seulement le maintien de l'ordre public, mais aussi l'administration en général. De là l'extrême importance, indéfiniment extensible, de cette troisième face des attributions de l'intendant.

L'administration militaire même (comptabilité, vivres, habillement, casernement) faisait anciennement partie de ses attributions, surtout dans les provinces frontières, et en constituait une assez importante fraction. Celle-ci une fois spécialement confiée à un « intendant militaire », l'intendant n'eut plus à s'occuper que de l'administration civile, ce qui ne laissait pas d'être très étendu.

Tout d'abord, l'intendant devait contrôler et coordonner toutes les administrations spéciales de la généralité et exercer la « tutelle administrative » des villes, paroisses et autres personnes morales.

Il avait, d'autre part, la police et la surveillance des corps de métiers, de l'industrie, du commerce et tout spécialement de celui des grains, de l'agriculture, des cultes, de la mendicité, etc. Il présidait aux opérations de levée de la milice comme aujourd'hui le préfet au conseil de révision. Il organisait la prestation de la corvée générale et son emploi aux travaux publics, ce qui l'amena à s'occuper très activement de ceux-ci. Il devait enfin dresser des statistiques et faire des enquêtes d'information.

Pour l'ensemble de la généralité, il avait un pouvoir réglementaire; à la vérité, le plus souvent il préférait proposer au roi un projet de règlement qui, s'il était accepté, revêtait la forme plus relevée d'un « arrêt du conseil ».

Telle était l'étendue, presque illimitée, des attributions de l'intendant, qu'elle provoqua l'apparition de services administratifs autour de celui-ci.

d) *Les services de l'intendance.* — Il se donna des aides, auxquels il « subdéléguait » une partie des pouvoirs que le roi lui avait délégués à lui-même. Longtemps, jusqu'après Colbert, le pouvoir

central vit d'un mauvais œil ces subdélégations faites au profit de gens qui n'étaient ni des officiers royaux ni des commissaires, mais simplement des mandataires privés de l'intendant et entre les mains desquels risquaient de s'émettre ces larges pouvoirs que le roi avait voulu tenir groupés. Il ne permit que des subdélégations temporaires et partielles, pour une affaire déterminée.

A partir de la fin du xvii<sup>e</sup> siècle cependant, le pouvoir central dut se départir de sa rigueur, pour permettre aux intendants de faire face à l'ensemble des affaires dont ils étaient surchargés. Les « subdélégués » furent tolérés; le roi même, souvent, les nomma et les rémunéra; un instant même on fit de leur fonction un office véral, de 1704 à 1713. Dès lors les services de l'intendance achevèrent de se constituer.

1<sup>o</sup> Le **subdélégué général**, permanent, devint le bras droit et, au besoin, le remplaçant de l'intendant, résidant à côté de lui et dirigeant les bureaux de l'intendance, prototype du secrétaire général de préfecture actuel.

2<sup>o</sup> Les **subdélégués ordinaires** étaient les mandataires de l'intendant dans les diverses « élections » de la généralité, appelées à ce point de vue « départements » ou « arrondissements ». Ils en référaient à l'intendant pour à peu près toutes les décisions à prendre, comme feront par la suite les sous-préfets, qui n'en sont que les copies modernes.

3<sup>o</sup> Des **conseils contentieux** ou « comités d'avocats », pensionnés par l'intendant pour l'éclairer dans les cas difficiles, apparaissent enfin sous Louis XVI et sont à l'origine des conseils de préfecture organisés en l'an VIII par Bonaparte.

**Les intendants et l'opinion publique.** — L'administration hardie et autoritaire des intendants a soulevé un mécontentement profond chez ceux qui préféraient l'exercice des autonomies traditionnelles, fussent-elles génératrices d'anarchie, aux bienfaits d'une administration plus centralisée, mais éclairée et soucieuse avant tout du bien des populations en même temps que de l'Etat. Ils s'attirèrent la haine des grands, qu'ils maintenaient dans l'obéissance, et des Cours souveraines, surtout des Parlements, qu'ils supplantaient en partie. De là, les déclamations de certains qu'il ne faut pas prendre au pied de la lettre et que la critique historique moderne a su

percer à jour; il n'est plus contesté par personne que ce sont eux qui, avec les secrétaires d'Etat, ont fait en grande partie l'administration française moderne.

L'hostilité que leur marquait l'école des philosophes libéraux, au xviii<sup>e</sup> siècle, s'est traduite par les divers projets d'établissement d'assemblées provinciales dont il a été question (V. p. 487) et qui étaient nettement dirigées contre leur toute-puissance dans les provinces dépourvues d'Etats. L'instauration de ces assemblées provinciales, en 1787, les diminua notablement, si bien qu'ils n'eurent plus les moyens de réprimer les premiers troubles de la Révolution, laissant la place libre à ce que Taine a si justement dénommé l'« anarchie spontanée ». La suppression des intendants, en 1790, passa inaperçue.

## SECTION II

### ORGANISATION JUDICIAIRE (1)

La période monarchique, en ce qui concerne l'organisation judiciaire, est marquée par la transition de l'état de choses encore archaïque de l'époque féodale à celui qui caractérise l'âge moderne.

A l'éparpillement des juridictions, à l'intervention active du peuple ou des notables dans le jugement, à la procédure formaliste conduite par les plaideurs, se substitue graduellement un régime où la justice est considérée comme un des grands services de l'Etat, administrée au nom du roi par des tribunaux soumis à celui-ci et composés de magistrats de carrière spécialisés (§ 1), avec l'aide de praticiens qui guident les parties (§ 2) dans une procédure que viennent compliquer des considérations d'intérêt général (§ 3).

#### § 1. — LES DIVERSES JURIDICTIONS ROYALES

A la suite de la reconstitution de la souveraineté royale sur le plan judiciaire, ainsi que du développement des institutions, il s'est produit une véritable floraison de juridictions de toute espèce qu'il

(1) **Bibliogr.** — P. Viollet, t. 3, p. 267 à 289; p. 293 à 386; — A. Esmein, p. 331 à 336; p. 367 à 392, p. 503 à 527; — J. Brissaud, t. 1, p. 863 à 893; p. 897 à 907; — J. Declareuil, p. 586 à 649; p. 604 à 677; — Em. Chénon, t. 1, p. 866 à 888; t. 2, p. 500 à 804; — M. Marion, *Dict., passim.*; — G. Guichard, *La juridiction des prévôts du comté-ble...* (thèse Paris, 1926).

convient d'étudier et avant tout de classer. Or, les unes constituent des juridictions de droit commun (I); les autres sont des juridictions d'exception, compétentes dans la mesure où une règle dérogatoire le détermine (II).

### I. — JURIDICTIONS ROYALES DE DROIT COMMUN.

Sous Philippe le Bel encore, au début du xiv<sup>e</sup> siècle, les juridictions royales de droit commun se réduisaient à trois degrés : en bas, les prévôtés; à un rang intermédiaire les bailliages ou sénéchaussées; au sommet, le Parlement unique séant à Paris.

A l'époque monarchique, on assiste à un vaste mouvement dominé par l'idée qu'il importe de faciliter aux justiciables l'accès des différentes juridictions, afin d'atténuer les pertes de temps et d'argent qu'entraînaient les procès. Ainsi, on assiste à un dédoublement des bailliages et sénéchaussées et à une multiplication des Parlements.

#### A. — LES JURIDICTIONS PREVOTALES

Les prévôts, vicomtes, châtelains, vigniers, etc., diversement dénommés suivant les lieux, restent le degré inférieur de juridiction royale de droit commun pour les roturiers et les serfs quand le roi en est seigneur justicier. Pour éviter que leur compétence ne disparût, complètement absorbée par le bailliage, l'édit royal de Crémieu, en 1336, fixa leur domaine respectif, le prévôt conservant compétence générale en première instance, sauf cas réservés expressément au bailli.

Parfois le prévôt juge seul, au xiv<sup>e</sup> siècle; le plus souvent il s'entoure de « prud'hommes », et son tribunal se fixe au chef-lieu de la prévôté. En 1378, une ordonnance fait au prévôt une obligation d'avoir des assesseurs.

A Paris, le prévôt de Paris, dont le tribunal siège au Châtelet, est dans une situation spéciale. Bien que juge de première instance, il a rang de bailli et on en porte appel directement au Parlement.

#### B. — LES JURIDICTIONS DE BAILLIAGE OU DE SENECHAUSSEE

Placés au-dessus des juridictions prévôtales, les baillis et sénéchaux reçoivent l'appel de celles-ci ainsi que des justices seigneuriales de leur ressort; ils ont en outre compétence, en première

instance sur les cas royaux, les causes du domaine royal et celles qui concernent les nobles.

L'organisation des tribunaux de bailliage et de sénéchaussée s'est transformée, entre le xiii<sup>e</sup> et le xiv<sup>e</sup> siècle. D'abord, l'« assise » ambulatoire, telle qu'elle se pratiquait au xiii<sup>e</sup> siècle encore, est, progressivement, devenue sédentaire au chef-lieu. D'autre part, il est constitué un personnel fixe de juges : le bailli, éliminé de son propre tribunal (V. p. 490), c'est son lieutenant qui tient l'assise, soit lieutenant particulier s'il s'agit d'une délégation spéciale, soit lieutenant général, qui finit par ne plus être qu'un lieutenant civil lorsque la compétence en matière pénale fut, à partir de 1322, partout confiée à un second lieutenant dit « criminel »; enfin, l'habitude qu'avait anciennement le bailli de s'entourer des avis des praticiens du lieu donne naissance, aux xiv<sup>e</sup> et xv<sup>e</sup> siècles, à un corps d'« assesseurs » ou « conseillers » permanents, qui devinrent des officiers royaux sous François I<sup>er</sup>. A la fin de l'Ancien régime, certains tribunaux importants de bailliage ne comprenaient pas moins de vingt conseillers. En cas de besoin d'ailleurs, on pouvait encore recourir pour compléter le tribunal à quelque praticien présent, avocat ou autre, comme par survivance de l'antique façon de faire, et la pratique est encore telle de nos jours.

Ces juridictions semblent avoir donné toute satisfaction; leur seul inconvénient était de ne juger point en dernier ressort : l'appel en était toujours possible au Parlement, quelquefois lointain. Il parut donc nécessaire d'intercaler une juridiction sans appel, au moins partiellement, entre les bailliages et les Parlements pour éviter aux plaideurs les déplacements à trop grande distance : ce furent les « présidiaux ».

#### C. — LES PRESIDIAUX ET GRANDS BAILLIAGES

a) *Les présidiaux.* — En janvier 1332, Henri II érigea certains sièges de bailliage et de sénéchaussée, les plus importants, en « sièges présidiaux » en renforçant le personnel; ses successeurs suivirent son exemple, en raison du succès de la réforme et aussi pour pouvoir vendre les offices nouveaux (V. p. 408).

Les bailliages ainsi érigés en présidiaux, tout en conservant leur compétence ordinaire de bailliages simples, devenaient juridiction d'appel par rapport aux autres bailliages simples groupés autour d'eux. Les sentences qu'ils rendaient ainsi, soit en première instance,

soit en appel, étaient définitives, pourvu que l'intérêt pécuniaire en jeu ne fût pas de plus de 250 livres tournois en capital, ou de 10 livres de rente; d'autre part, jusqu'au double, la sentence même frappée d'appel, était, du moins provisoirement et moyennant caution, immédiatement exécutoire. Au criminel, il n'y avait d'appel que pour les sentences entraînant la peine de mort ou une peine perpétuelle.

La réforme eut un incontestable succès auprès des justiciables; si bien que, cinq ans plus tard, on porta la compétence sans appel à 1.000 et 50 livres. Les Parlements, lésés par la diminution des épices que percevaient leurs membres, élevèrent leurs protestations, auxquelles se joignirent celles du tiers état, dominé par les gens de robe, aux Etats généraux d'Orléans en 1360, et l'ordonnance de Moulins de 1366 restaura le taux antérieur de compétence.

A ce moment même se produisit une chute brusque de la valeur de la monnaie et une hausse des prix (V. p. 316), qui se continuèrent aux xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles et rendirent ridiculement bas ce taux de compétence. En butte à l'hostilité des Parlements, amoindris dans leur prestige, ruinés par la diminution du revenu des offices de leurs membres, les présidiaux, malgré les services rendus, se recrutèrent difficilement au xviii<sup>e</sup> siècle.

b) *Les grands bailliages.* — L'idée était cependant, en elle-même, si juste qu'elle resta à la base de l'ordonnance de 1788 que fit rendre le chancelier de Lamoignon sur la réforme de la justice : outre qu'elle quadruplait le taux de compétence des présidiaux, elle organisait une quarantaine de sièges de « grands bailliages » ayant compétence sans appel jusqu'à 20.000 livres. Mais la résistance des Parlements et même de presque toute la magistrature ne permit pas, dans les mois troublés qui précédèrent le début de la Révolution, de voir se produire les résultats que l'on attendait de cette heureuse réforme.

#### D. — LES PARLEMENTS DE PARIS ET DE PROVINCE

A la fin de l'époque féodale, il n'y a pas encore de Parlement à titre distinct; il n'y a sous ce nom qu'une manifestation particulière de l'activité multiple de la *curia regis*. Encore moins y a-t-il de Parlements de province.

C'est seulement à l'extrême fin du xiii<sup>e</sup> siècle et dans la première moitié du xiv<sup>e</sup> siècle que s'achève l'évolution dès auparavant com-

mencée et que le Parlement se distingue nettement de la *Curia regis* (a), puis les Parlements de province de celui de Paris (b); les Parlements et, d'ailleurs, les autres Cours souveraines aussi conserveront cependant le souvenir du temps où, n'étant pas distincts de la *curia regis*, ils participaient avec celle-ci à l'exercice du pouvoir politique, au risque d'entrer en conflit avec le pouvoir royal (c).

a) *Le Parlement de Paris; sa séparation du conseil du roi; son organisation.* — On connaît les causes qui ont préparé, au xiii<sup>e</sup> siècle, la différenciation de la *curia in Parlamento* (V. p. 292-293) : fixité à Paris, quasi-permanence, technicité des affaires, développement de la science juridique. Ces causes, en continuant à jouer, ont conduit à accentuer la spécialisation du personnel; d'autre part, l'organisation intérieure fut perfectionnée.

1<sup>o</sup> *Spécialisation croissante du personnel.* — Dès 1291, on avait exclu les baillis et sénéchaux du personnel des juges du Parlement, à moins qu'ils n'eussent en même temps le titre de conseillers du roi. L'épuration se poursuivit en 1296, où furent éliminés presque tous les membres inutiles, c'est-à-dire sans connaissances juridiques; restèrent, comme conseillers, 18 laïcs et 16 clercs, et deux présidents : l'un clerc, l'autre « lai », c'est-à-dire laïque, lesquels, dit l'ordonnance, devaient être « continuellement au Parlement ». C'était la séparation décisive.

Toutefois, cette spécialisation du personnel ne valait que pour une session; d'où la nécessité d'en obtenir le serment d'observer les ordonnances, au cours de la messe solennelle de rentrée le 12 novembre, lendemain de la saint Martin d'hiver.

En 1344, après une augmentation excessive du nombre des conseillers, le roi réduisit le nombre des membres du Parlement et décida que ceux qui étaient maintenus resteraient indéfiniment en place et recevraient un traitement fixe, sans toutefois être inamovibles : la fonction de conseiller au Parlement était devenue un office distinct (V. p. 406 et s.).

2<sup>o</sup> *Perfectionnement de l'organisation intérieure.* — La division du travail et la spécialisation furent poussées jusque dans l'organisation intérieure du Parlement.

La Chambre des enquêtes, au lieu de se composer de conseillers variables d'une session à l'autre, recevant les rapports sur enquête établis par les clercs regarders-entendeurs, eut un

personnel constant de maîtres depuis 1307; en 1336, même, les *cleres* furent mis sur le même pied que les maîtres, les uns et les autres accomplissant tour à tour la double besogne de la Chambre : rapporter l'enquête devant celle-ci et préparer le projet de jugement à soumettre à la Grand'Chambre chargée de juger. — Le nombre croissant d'affaires comportant une enquête grandit considérablement aux *xiv<sup>e</sup>* et *xv<sup>e</sup>* siècles, de telle sorte qu'il fallut multiplier le nombre des chambres des enquêtes, porté progressivement à six, puis réduit à trois, et accepter, au *xvi<sup>e</sup>* siècle, qu'elles puissent non seulement préparer le jugement, mais le prononcer.

La Grand'Chambre vit son importance décroître, passé de *xvi<sup>e</sup>* siècle, en raison de cette réforme. Elle conservait seulement une prééminence honorifique et se recrutait parmi les plus anciens conseillers des autres Chambres.

La Tournelle, de bonne heure distincte comme fonctionnement, il semble, n'eut un personnel stable à part qu'au *xvi<sup>e</sup>* siècle.

Quant à la Chambre des requêtes, elle changea de caractère; elle se transforma en une juridiction pour privilégiés : officiers royaux ou personnes ayant obtenu une lettre de *committimus* y trouvaient l'avantage de pouvoir faire trancher leurs affaires sans retard, « hors rôle », sauf appel à la Grand'Chambre.

Le Parlement siégeait parfois toutes chambres réunies pour certaines affaires, surtout celles touchant à la politique.

#### b) Origine et développement des Parlements de province. —

La réunion au domaine de provinces éloignées ou ayant une originalité juridique accusée rendait de plus en plus difficile à maintenir l'unité de la *curia regis* et du Parlement qui s'en distingua au début du *xiv<sup>e</sup>* siècle. On sentit la nécessité de mettre à proximité du justiciable une juridiction supérieure, dont appel au Parlement était, en général, possible, mais de plus en plus rare.

Origine. — Les députations de maîtres du Parlement unique, aux *xiii<sup>e</sup>* et *xiv<sup>e</sup>* siècles, sont un précédent aux Parlements de province, destinés à donner satisfaction à ces besoins, députations temporaires pour tenir des Echiquiers en Normandie, des Grands-Jours en Champagne ou même des Assises à Toulouse lorsque cela paraissait préférable à l'organisation d'un Auditoire de droit écrit au Parlement même, à Paris (V. p. 296).

Les sessions de ces délégations entretinrent longtemps la notion de cours souveraines provinciales, tout en n'étant que des émanations temporaires, des « classes » du Parlement unique.

Création de Parlements sédentaires en province (*XV<sup>e</sup>*-*XVIII<sup>e</sup>* siècles). — La multiplication des affaires rendit nécessaire le prolongement des sessions, et il fallut envisager le maintien sur place indéfini des délégations et leur transformation en Parlements distincts munis d'un personnel propre; l'absorption de grands fiefs déjà pourvus d'une *curia* judiciaire qu'on ne pouvait supprimer, au point de développement où elles étaient arrivées, concourut au même résultat. Au surplus, le Parlement, à Paris, apparaissait de moins en moins comme la Cour, nécessairement unique, du roi; rien n'empêchait plus qu'il y eût plusieurs autres Cours souveraines à côté de lui. On en constitua donc de nouvelles, ou on en consacra qui existaient auparavant.

Ainsi, en à peine plus d'un siècle, du milieu du *xv<sup>e</sup>* au milieu du *xvi<sup>e</sup>*, huit Parlements de province apparurent. Le Parlement de Toulouse succéda en 1443, après des vicissitudes diverses, à l'Auditoire de droit écrit ou aux délégations temporaires; le Parlement de Grenoble succéda au Conseil delphinal par décision du dauphin Louis, le futur Louis XI, en 1483; un Parlement fut créé à Bordeaux en 1460-62, après la reprise définitive de la Guyenne sur les Anglais; le Parlement de Dijon ne fut, en 1476, que la continuation des Grands-Jours de Beaune, après la disparition des ducs de Bourgogne; le Parlement de Rouen continua l'Echiquier de Normandie, rendu permanent et sédentaire en 1499 et pourvu du titre de Parlement, avec personnel accru, en 1515; le Parlement d' Aix, définitivement organisé en 1501, remplaça la juridiction des comtes de Provence après la réunion de 1481; le Parlement de Rennes, enfin, fut substitué, en 1560, aux anciens Grands-Jours de Bretagne des ducs, qui avaient été provisoirement maintenus après l'annexion et siégeaient alternativement à Nantes et à Rennes.

Le mouvement de création reprit au *xvii<sup>e</sup>* siècle, avec l'érection de Parlements moins importants à Pau, en 1623, à Metz en 1663, à Besançon en 1676, à Douai en 1713, à Nancy en 1778, ou de « Conseils souverains », qui étaient des Parlements sans le nom, en Alsace, en Artois, dans le Roussillon, en Corse, à mesure que se produisait l'annexion de ces pays.

L'organisation inférieure et la compétence de ces Parlements provinciaux étaient, en dépit de variantes locales, analogues à celles du Parlement de Paris, à cela près que seul ce dernier pouvait se constituer en Cour des pairs.

c) *Les prétentions politiques des Parlements.* — Les Parlements, appuyés par les autres Cours souveraines du royaume, Chambre des comptes, Grand conseil, Cours des aides, etc., ont tenté, passé la première moitié du xvi<sup>e</sup> siècle, d'accentuer leur rôle politique dans l'Etat. Le souvenir, ravivé par les historiens et les polémistes de l'époque, de l'origine politique des Parlements, alors qu'ils n'étaient qu'une forme de l'activité de la *curia regis*, était à la base de ces prétentions.

Celles-ci se sont manifestées de trois manières principalement : par intervention dans l'administration générale, par voie d'arrêt de règlement et surtout par un contrôle législatif exercé à l'occasion de l'enregistrement des actes législatifs royaux, sous forme de remontrances au roi.

1° *Interventions dans l'administration générale.* — A leurs propres yeux, le Parlement de Paris et les autres Cours, bien qu'à un degré moindre, sont des organes politiques de l'Etat. Concurrément avec les Etats généraux et plus encore à défaut de réunion de ceux-ci, ils sont les représentants naturels des trois ordres de la nation; ainsi ils sont investis d'une partie de la souveraineté, en même temps qu'ils sont les gardiens-nés des lois fondamentales de la monarchie.

En cas de troubles ou de difficultés dynastiques, ils croient devoir exercer un rôle actif dans la haute politique et l'administration, instituant les régence et réglant les conditions d'exercice de celles-ci, comme cela se vit pendant les minorités des rois Louis XIII, Louis XIV et Louis XV, principalement au temps de la Fronde et au temps de la cassation du testament de Louis XIV au profit du régent, le duc d'Orléans. Ils estimaient avoir la police générale du royaume, c'est-à-dire son administration, quitte à en déléguer l'exercice, etc. Et tout cela se marquait jusque dans la traduction grandiloquente du terme « Parlement » par le mot « *senatus* » dans les textes ou ouvrages écrits en latin, aux xvi<sup>e</sup> et xvii<sup>e</sup> siècles.

2° *Droit de faire des arrêts de règlement.* — D'ancienneté, les Parlements participaient au pouvoir législatif, en édictant des « arrêts de règlement », qui étaient de vraies ordonnances, en forme d'arrêts, limitées au ressort de la Cour qui les rendait, n'ayant qu'une autorité « provisionnelle », c'est-à-dire à moins de manifestation de volonté contraire réitérée par le roi, et surtout ne touchant que quelques matières comme l'organisation judiciaire, la procédure, la police et la coutume.

3° *Enregistrement et droit de remontrances.* — A côté de cette forme positive de participation à l'exercice du pouvoir législatif, qui ne suscita guère de difficultés, il y avait une forme négative autrement redoutable pour le bon fonctionnement de l'Etat : le refus d'enregistrement des actes royaux suivi de « remontrances » au roi.

Le fondement historique des prétentions du Parlement à intervenir dans la législation n'était pas sans solidité; il reposait tout entier dans ce fait que le Parlement et la plupart des autres Cours souveraines dérivait des anciennes sections, à peine différenciées, de la *curia regis*.

Lorsque le roi, au xiii<sup>e</sup> siècle, voulait faire une ordonnance, il lui fallait réunir un « grand conseil » (V. p. 366) où figuraient, à côté des barons spécialement convoqués, les membres permanents de sa *curia*, notamment ceux qui étaient ses *domestici* à gages, appelés à lui donner avis, à quelques heures d'intervalle, tantôt en grand conseil, tantôt en parlement judiciaire, tantôt en séance de vérification de comptes.

Aux xiv<sup>e</sup> et xv<sup>e</sup> siècles, le Parlement et la Chambre des comptes continuent à participer à l'élaboration des ordonnances, mais par délégués ou simplement du fait que souvent il y a des conseillers de ces cours qui font effectivement partie du Conseil privé du roi : la séparation définitive du Conseil et de ces cours, la spécialisation et l'accroissement considérable du personnel de celles-ci, ne permettaient plus d'agir autrement.

L'enregistrement des ordonnances royales par les Cours souveraines, sans signification politique au début, en prit une de plus en plus marquée, au fur et à mesure que, le temps passant, la participation des Cours souveraines à l'élaboration des ordonnances royales devenait plus lointaine et plus fictive.

Ce n'était encore, à la fin du XIII<sup>e</sup> siècle, qu'une simple transcription sur les registres de la Cour, avec le seul but de conserver le texte exact de l'ordonnance. Mais il advint que le roi, pour éviter que ne fussent perpétués de la sorte des actes faux ou surpris à son inattention ou encore arrachés à sa faiblesse, prescrivit de n'enregistrer qu'après vérification portant sur la forme extérieure de l'acte et aussi, ce qui était singulièrement plus grave, sur la conformité de l'acte avec les principes fondamentaux de la monarchie et les intérêts du roi. Vérification que les Cours firent avec d'autant plus de soin, pour ne pas dire d'hostilité, qu'elles se sentaient de jour en jour tenues plus à l'écart de la préparation même du texte.

Le refus d'enregistrement, avec les remontrances au roi qui s'ensuivaient, apparut ainsi comme une arme possible contre les abus, par le roi, de son pouvoir législatif. La première utilisation connue qui en ait été faite, dans cet ordre d'idées, date du règne de Charles VI; il était représenté au roi qu'aucun membre du Parlement n'avait été présent ou appelé au Grand Conseil, au moment de la délibération de l'acte.

A partir de la fin du XV<sup>e</sup> siècle, les Cours souveraines, décidément évincées de toute participation à la confection de l'ordonnance, du fait que le roi exerce son pouvoir législatif après consultation de son Conseil privé et non plus d'un Conseil plus large, concentrent leurs efforts sur la critique après coup, la vérification, dont l'importance croît au point que l'enregistrement, aux yeux des parlementaires, prend la valeur d'une promulgation. Prétention à coup sûr excessive, étant donné ce qu'étaient devenus, au XVI<sup>e</sup> siècle, les Parlements et autres Cours souveraines, c'est-à-dire de simples cours de justice; mais prétentions qui avaient une base historique indéniable.

Le conflit théorique dura jusqu'à la Révolution. Pour le roi et les gouvernements, gravement menacés par les prétentions des Parlements, il n'y avait pas de droit, pour ceux-ci, à arrêter l'exercice du pouvoir législatif royal : les Parlements n'étaient que des juridictions déléguées par le roi, chargées en outre de vérifier l'authenticité des actes royaux avant de les enregistrer, mais non pas de peser leur opportunité politique; si donc le roi, qui devait prendre connaissance des remontrances mais n'avait nullement à y obtempérer, maintenait sa décision, il était

renvoyé au Parlement récalcitrant l'ordre d'obéir (« lettres de jussion ») et d'enregistrer; et si, la résistance de celui-ci se perpétuant, il envoyait au roi d'« itératives remontrances », le roi pouvait suspendre la délégation en se rendant en personne au Parlement pour y tenir un « lit de justice » et faire procéder en sa présence à l'enregistrement matériel de l'acte.

Pour les parlementaires et leurs associés, ils s'en tenaient à la tradition historique et la faisaient même remonter, en forçant quelque peu la vérité historique, aux *placita* de l'époque carolingienne; ils oubliaient seulement de faire ressortir combien les choses avaient changé depuis le temps de saint Louis et de Philippe le Bel.

Ainsi précisées les positions des deux adversaires, le conflit théorique ne pouvait que s'envenimer et donner lieu au grave conflit politique qui fut une des causes, du moins une des occasions, de la Révolution.

Le conflit politique ne devint grave qu'au XVII<sup>e</sup> siècle. Richelieu, soucieux d'éviter les errements anciens, fit rendre en 1640 un édit qui enlevait l'enregistrement au Parlement siégeant toutes chambres réunies, où la majorité appartenait aux conseillers des Chambres des enquêtes, plus jeunes et plus turbulents, et qui confiait le soin de le faire à la Grand'Chambre, composée de conseillers assagis par l'âge. Louis XIV, qui n'avait point oublié les hardiesses des Cours souveraines pendant la Fronde parlementaire, alla plus loin : dans l'ordonnance civile de 1667, complétée par une déclaration de 1673, en même temps que le roi changeait leur titre de Cours souveraines, devenu trop absolu, en celui de « Cours supérieures », il leur prescrivait de ne faire de remontrances qu'après avoir enregistré. L'arme que constituaient les remontrances préalables à l'enregistrement était ainsi émoussée à un point tel que les Parlements s'abstinrent de s'en servir tant que Louis XIV vécut, c'est-à-dire pendant près d'un demi-siècle, mais sans y renoncer. Et la restitution du droit de remontrances préalables par le régent, en 1715, fut le prix dont il consentit à payer la cassation du testament de Louis XIV.

L'opposition parlementaire reprit presque aussitôt et redoubla d'intensité vers le milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, systématiquement hostile désormais, sous l'influence des idées dites « philosophiques », au gouvernement traditionnel et arrêtant jusqu'aux plus heureuses réformes. Ce ne furent que conflits, lettres de jussion, lits de

justice, tentatives d'intimidation réciproques du gouvernement et des Parlements.

Le coup d'Etat du chancelier Maupeou, en 1771, marque le point culminant de la crise. Louis XV, au cours du lit de justice du 7 décembre 1770, avait sévèrement condamné la prétention des divers Parlements à n'être que des « classes » indivisibles d'un seul et unique corps judiciaire et leur avait fait défense de s'entendre entre eux, notamment pour organiser la résistance aux ordres royaux. Le Parlement de Paris répondit en donnant sa démission en masse. Le roi, poussé à la fermeté par le chancelier, prit les parlementaires au mot, les exila de Paris et fit prononcer la confiscation de leurs charges. Maupeou composa un Parlement nouveau, dont les offices n'étaient pas vénaux, d'où la pratique des épices était bannie, et qui était pourvu du même droit de remontrances sous la seule condition qu'elles ne fussent plus publiques; enfin, il plaça à côté du Parlement de Paris six conseils supérieurs, eux aussi souverains, dans le ressort de Paris. Malgré tout le bien qu'on pouvait attendre de la réforme, il y eut une opposition furieuse contre Maupeou et son Parlement. Pendant trois ans, Maupeou tint bon, mais Louis XVI, voulant donner des gages de son esprit de conciliation, au moment de son avènement, en 1774, disgracia le chancelier et réintégra l'ancien Parlement dans ses charges et prérogatives.

La « Cour plénière » de 1788. — Aussitôt, l'opposition systématique reprit. En 1776, le Parlement refusa d'enregistrer les réformes de Turgot en matière de liberté de l'industrie. Dans les années qui suivirent, les conflits et les coups de force, grèves de la magistrature et exils, se multiplièrent, surtout depuis 1787. Si bien que Louis XVI, en 1788, retira le droit d'enregistrement aux Parlements et autres Cours souveraines et le confia à un organe nouveau, rappelant la « Cour plénière » du temps des derniers Capétiens directs (V. p. 453) et portant le même nom, composée de la Grand'Chambre du Parlement, des princes du sang, des pairs de France, de membres élevés de la Maison du roi et de délégués du haut clergé, des gouverneurs et des Parlements de province et des principales Cours souveraines. Le Parlement de Paris, soutenu par ceux de province, fit une vive opposition et réclama la convocation des Etats généraux. Le roi céda, suspendit l'exécution de l'édit et convoqua les Etats pour l'année suivante (1789).

C'était le début de la Révolution, qui devait trancher la difficulté en supprimant les Parlements et en proclamant, dans la constitution de 1790, à la suite de Montesquieu, le principe de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire.

## II. — JURIDICTIONS ROYALES D'EXCEPTION

Une infinité de juridictions d'exception, les unes permanentes, d'autres occasionnelles, troublait l'ordre normal des juridictions royales. On les appelait souvent « juridictions d'attribution », pour marquer que compétence leur était attribuée par texte spécial dérogeant à la compétence ordinaire. Les unes dérivait d'une spécialisation (A), les autres du jeu de la « justice retenue » (B); on ne peut que très brièvement les mentionner.

### A. — JURIDICTIONS DERIVANT D'UNE SPECIALISATION

a) *En matière financière.* — Très nombreuses, les juridictions d'exception fondées sur l'idée d'une spécialisation en matière financière peuvent se répartir ainsi qu'il suit :

1° Les **Chambres des Comptes** (une à Paris et onze en province à la veille de la Révolution) sont parmi les plus anciennes. Celle de Paris, issue de la *curia regis* comme le Parlement, s'en est distinguée vers 1320 et possède dès lors un personnel distinct : présidents, maîtres et auditeurs. Elle perd de bonne heure son rôle de conseil financier et ne conserve que la vérification de la comptabilité royale : elle apure et « juge » les comptes; elle est une cour souveraine, qui a le droit d'enregistrement et de remontrances. Celles de province ont mêmes attributions.

2° La **Chambre du Trésor** s'est distinguée de la précédente dès la fin du xiv<sup>e</sup> siècle; on lui a réservé le contentieux relatif aux revenus du domaine et à celui-ci même. Elle a pris rang de cour souveraine au xv<sup>e</sup> siècle.

3° La **Chambre des Monnaies** a été constituée, au xiv<sup>e</sup> siècle, par la réunion des généraux-maîtres des monnaies du xiii<sup>e</sup>, avec compétence sur tout ce qui touchait la monnaie royale : édits monétaires, délit de fabrication de fausse monnaie royale, etc. Son érection en cour souveraine date de 1551.

4° Les **Cours des Aides** dérivent de la Cour unique formée, à la fin du XIV<sup>e</sup> siècle et au début du XV<sup>e</sup>, par la spécialisation et le groupement d'un certain nombre de « généraux des finances » (V. p. 328), dans la connaissance du contentieux concernant la perception des « aides » devenues permanentes, ainsi que d'autres impôts indirects. On les multiplia dans les provinces aux XV<sup>e</sup>, XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, avant de les réduire progressivement au XVIII<sup>e</sup> : à la veille de la Révolution, il n'y en avait plus que deux, celles de Paris et de Montpellier. — Ces Cours des Aides connaissaient en appel des affaires venant des juridictions financières inférieures : les **Bureaux des finances**, les **Elections**, les **Greniers à sel**, les **Maîtres des ports**, etc.

Il faut également signaler les juridictions des **Tables de marbre** dans plusieurs Parlements de province, avec compétence en matière d'eaux et forêts, et l'**intendant** lui-même, compétent pour les impôts créés dans les dernières années du règne de Louis XIV et depuis lors.

b) *En matière militaire.* — A peine moins nombreuses sont les juridictions spécialisées dans les questions touchant la discipline militaire.

1° Le **Tribunal du point d'honneur**, formé des maréchaux de France, connaissait des querelles qui pouvaient s'élever entre gentilshommes, pour éviter les duels.

2° La **Connétablie et maréchaussée de France** était, dès le XIV<sup>e</sup> siècle, le tribunal disciplinaire de l'armée royale dont le connétable et les maréchaux étaient les chefs. Il siégeait à côté du Parlement de Paris, auprès de la célèbre « Table de marbre ». En province, les **prévôts des maréchaux** avaient une juridiction analogue pour tous les délits commis par les gens de guerre, les déserteurs, les vagabonds, les repris de justice et aussi pour quelques cas réservés, tels que les vols avec effraction, les séditions, etc., formant une liste de « cas prévôtaux », qui jouait, à l'égard des juridictions royales de droit commun, un peu le même rôle que les cas royaux à l'égard des juridictions seigneuriales. Expéditive et parfois mal rendue, fort redoutée, la justice prévôtale fut l'objet de plusieurs tentatives de suppression au XVII<sup>e</sup> siècle.

3° Les **Conseils de guerre**, composés d'officiers, plus mobiles que les prévôts des maréchaux devenus trop sédentaires, supplantèrent

ceux-ci, comme tribunaux disciplinaires des armées en campagne et même en stationnement, dès la fin du XVII<sup>e</sup> siècle.

c) *En matière maritime.* — Il y avait des sièges principaux d'**Amirautés**, auprès des Parlements, ayant compétence, au nom du grand amiral, en matière de police de la marine, de commerce maritime, jugeant en appel des nombreuses amirautés particulières du ressort.

d) *En matière commerciale.* — Longtemps, à ce qu'il semble, les **juges-consuls** n'ont eu qu'un caractère arbitral pour connaître des difficultés s'élevant entre commerçants consentant à leur soumettre leurs différends. Toutefois, on les rencontre, officiellement reconnus, à Paris, dès le XVI<sup>e</sup> siècle, pour le « commerce de terre ».

## B. — JURIDICTIONS DERIVANT DE LA JUSTICE RETENUE

On sait que le roi, source de toute justice, retenait à lui celle-ci quand bon lui semblait, nonobstant les délégations permanentes qu'il en avait fait à des corps organisés, tels que les Parlements. Saisi par un particulier ou agissant spontanément, le roi, par « évocation », appelait une affaire à lui et la tranchait en personne, après avoir pris l'avis de son Conseil, ou la renvoyait soit à une autre juridiction que celle de droit commun, soit à un tribunal spécialement formé à cet effet.

Plusieurs juridictions d'exception sont nées de ces pratiques :

1° Le **Grand conseil**, qui était à l'origine une section du Conseil du roi (V. p. 447), s'en est définitivement séparé et est devenu une juridiction distincte, avec son président et un personnel stable de conseillers, en 1498. Sa compétence était assez mal définie au début, comportant les causes les plus diverses qu'il plaisait au roi de lui renvoyer après les avoir évoquées. Spécialement il acquit compétence pour les règlements de juges, et, en 1527, sur les causes bénéficiales, retirées aux Parlements par ordonnance de François I<sup>er</sup>, en raison de l'opposition que ces cours faisaient à l'application du Concordat de 1516 avec le Saint-Siège. Aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, le Grand Conseil n'a qu'une place assez effacée, il semble que ce soit un doublet du Parlement de Paris, tenu en réserve pour être substitué à ce dernier si celui-ci poussait l'opposition aux volontés du gouvernement jusqu'à refuser de remplir sa fonction.

2° Les **Requêtes de l'Hôtel**, dérivées des « Plaids de la porte » du temps de saint Louis (V. p. 297), sont devenues une juridiction privilégiée, comme d'ailleurs les **Requêtes du Palais**, séant au Parlement. Elles ont l'une et l'autre compétence régulière pour quelques privilégiés ayant reçu du roi, par lettres de « *committimus* », le droit permanent de porter leurs affaires contentieuses devant elles.

3° Les **Grands-Jours**, les **Chambres de justice**, les **Chambres ardentes** et autres créations éphémères, mais fréquentes sous l'Ancien régime, composées à l'ordinaire de conseillers minutieusement triés parmi le personnel des Cours souveraines ordinaires, étaient les tribunaux les plus fréquemment utilisés pour connaître des délits ayant une couleur politique, en dépit de protestations qui se firent jour un moment, au xvi<sup>e</sup> siècle, et reprirent au xviii<sup>e</sup>.

Cette pratique, certes, bouleversait à l'excès l'ordre régulier des juridictions et introduisait trop d'arbitraire dans l'administration de la justice. Par contre, elle permettait de poursuivre avec vigueur certaines affaires, qui l'eussent été avec mollesse ou même pas du tout, si on les avait laissées aux juridictions de droit commun, composées de magistrats propriétaires de leurs charges et passablement frondeurs à l'ordinaire (affaire Fouquet, affaire des poisons, etc.).

## § 2. — LES AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

La règle ancienne « *Nul ne plaide par procureur* ». — On se rappelle que l'instance rudimentaire et la procédure simpliste qui caractérisent la procédure aux époques gallo-franque et féodale ne nécessitaient pas de praticiens versés dans la technique procédurale : il n'y avait pas de procureurs jouant le rôle de nos modernes avoués et les avocats n'étaient encore que des « avant-parliers » (V. p. 231-232). Cet état de fait était consacré par la règle « *Nul en France ne plaide par procureur* ». Il n'y avait exception, devant les tribunaux laïques, qu'en faveur du roi, des clercs, des nobles et des femmes, s'ils étaient défendeurs; demandeurs, ils devaient préalablement obtenir du roi des lettres de grâce pour plaider par procureur. Par contre, dans les instances canoniques, la complexité de la procédure avait vite fait admettre la pratique des procureurs de métier.

**Apparition des procureurs et avocats.** — La diffusion de la procédure romano-canonique jusque devant les juridictions laïques et tout d'abord devant les justices royales, fit, peu à peu, écarter l'ancienne règle, devenue gênante. Au cours du xiv<sup>e</sup> siècle apparurent ainsi des confréries de praticiens habitués à jouer le double rôle de procureurs et d'avocats, sous l'invocation de saint Nicolas ou de saint Yves; le doyen, portant le bâton à l'image du saint dans les réunions et les processions, appelé « bâtonnier », en assurait la discipline. Ce n'est qu'à la fin du xv<sup>e</sup> siècle que la confrérie se dédoublait et donna naissance à l'ordre des avocats, distinct de la compagnie des procureurs. Quant à l'antique interdiction de plaider par procureur, depuis longtemps tombée en désuétude, elle finit par être franchement abolie par une ordonnance de janvier 1529 (nouveau style) et, moins d'un siècle plus tard, remplacée par la règle inverse, rendant obligatoire la représentation en justice par procureur, sauf devant quelques justices de second plan. Dès la fin du xvi<sup>e</sup> siècle et le début du xvii<sup>e</sup> les procureurs furent nommés en titre d'office, et leurs charges furent patrimoniales.

**Le ministère public.** — Au xiii<sup>e</sup> siècle, le roi, les seigneurs d'importance, les communautés, se faisaient, en cas de procès, représenter et défendre en justice par des procureurs et avocats ordinaires, recevant, comme de tout particulier, des honoraires fixés pour chaque affaire. Au xiv<sup>e</sup> siècle, certains d'entre eux reçurent une pension annuelle forfaitaire, pour représenter le roi ou telle autre personne en toute occasion, et de préférence à quiconque, devant la juridiction à laquelle il était attaché, surtout au Parlement. Ils prenaient alors le titre de « procureur du roi » ou « d'avocat du roi », sans être dans l'obligation de n'occuper que pour celui-ci, s'il s'agissait du roi. Ce n'est que depuis 1498 qu'il leur fut interdit de représenter des particuliers. Dès lors, occupant auprès de la juridiction envisagée une place à part sur l'estrade du tribunal, les « gens de roi » forment le « Parquet ». Dans les juridictions non souveraines, comme les bailliages et les sénéchaussées, ils finissent par être considérés comme subordonnés à ceux du Parlement correspondant et prennent le titre de « substituts » par rapport à ceux-ci, qui se décorent du titre de procureur général et d'avocat général. Chacun, dans sa sphère, devait agir ou défendre lorsque le roi et l'ordre public, dont celui-ci était le représentant suprême, étaient en cause. Les procureurs du roi, en particulier, durent, en

vertu de l'ordonnance de Blois de 1379, engager des poursuites dans tous les cas où il y avait crime, même s'il n'y avait pas d'accusation portée par un particulier.

Les notaires sont, à l'époque féodale, de simples particuliers sachant écrire et ayant notion de la forme de quelques actes. Au XIII<sup>e</sup> siècle, ils deviennent officiers du seigneur justicier qui les nomme. Au XIV<sup>e</sup> siècle, des notaires impériaux et des notaires apostoliques prétendirent exercer en tous lieux, sous prétexte que l'empereur ou le pape, de qui ils tenaient leur office, avait une autorité universelle; mais ils finirent par être éliminés par les notaires royaux. — Du notaire ordinaire, se distinguant, au XV<sup>e</sup> siècle, celui qui exerce sa fonction auprès d'un tribunal, le *greffier* (*grapharius*). Enfin, les *huissiers* (*ostiarii*) et les sergents (*servientes*), porteurs de la verge fleurdelisée qui symbolise la force royale, assurent l'ordre à l'audience, exécutent les sentences et autres ordres du tribunal, notifient les actes et en rendent compte, verbalement d'abord, puis par écrit; c'est le « procès-verbal ».

### § 3. — LA PROCEDURE

La période qui s'étend du XIII<sup>e</sup> siècle au XVIII<sup>e</sup> est celle où se produit la renaissance d'une procédure plus savante, qui acquiert tous les caractères qu'on lui voit présentement. On y assiste au passage des procédures formalistes d'antan, ayant pour but de provoquer une manifestation divine en faveur du bon droit, que l'homme réduit à ses propres forces se sent incapable de discerner, aux procédures modernes où toute allégation, prouvée par celui qui l'avance, constitue le fondement de la vérité judiciaire. Dans la très sommaire esquisse qui suit, on remarquera combien la procédure civile a eu d'avance sur la procédure pénale.

#### A. — LA PROCEDURE CIVILE

Dès la fin du XIII<sup>e</sup> siècle, la procédure par enquête (*inquisitio*), au cours de laquelle c'est au demandeur à prouver ce qu'il avance, en produisant des témoins ou des écrits, l'emporte devant les juridictions royales qui donnent le ton aux justices seigneuriales. Le juge se formait librement une opinion en tenant compte seulement de la préférence accordée au témoignage oral sur l'écrit : « Témoins passent lettres », disait-on alors encore.

Au XV<sup>e</sup> siècle, la défaveur commença à s'attacher à la preuve testimoniale; elle se traduisit par le proverbe : « Qui mieux abreuve mieux preuve », et par le rappel de l'adage connu de l'ancien testament : « *Testis unus, testis nullus* » (= un témoin, pas de témoin). Si bien que l'ordonnance de Moulins de 1566 en vint à renverser l'ordre des préférences et décida, dans son article 34, que dans toute contestation où l'intérêt en jeu dépassait 100 livres, la preuve écrite seule comptait; en outre, rien ne pouvait être prouvé par témoins au delà de ce que contenait l'écrit, ni contre lui. Désormais, il fallait dire « Lettres passent témoins » (Cf. C. civ., art. 1341).

#### B. — LA PROCEDURE CRIMINELLE

Le recours à l'intervention divine étant désormais écarté pour faire la preuve de l'innocence, c'est au demandeur à faire la preuve de la culpabilité. Toutefois, le demandeur n'est plus un particulier; même lorsqu'il y a dénonciation ou plainte de celui-ci, c'est l'autorité publique royale ou seigneuriale agissant par l'organe du ministre public (procureur du roi ou procureur fiscal). D'accusatoire, la procédure criminelle est, elle aussi, devenue inquisitoire.

Ce remarquable progrès n'allait-il pas être chèrement payé par un affaiblissement de la répression? La recherche et l'instruction des délits par le ministre public, encore faiblement organisé et secondé par un personnel de police très clairsemé, n'allaient-elles pas être à peu près impossibles? C'est cette perspective redoutable qui imprima à la procédure inquisitoire des débuts et pendant plusieurs siècles son caractère principal de dureté à l'égard de l'inculpé; tous les efforts de l'instruction tendirent à obtenir de l'inculpé un aveu qui simplifiait tout : l'instruction restait rigoureusement secrète, les interrogatoires étaient insidieusement conduits, les écritures n'étaient point communiquées, il n'y avait d'avocat ni au cours de l'instruction ni à l'audience, enfin le magistrat instructeur pouvait tenter d'arracher l'aveu en prescrivant d'appliquer à l'inculpé la « question préparatoire ».

C'est cette procédure inquisitoire que mirent au point successivement l'ordonnance de Villers-Cotterets de 1539 et la fameuse ordonnance criminelle de 1670, lesquelles ouvrirent les voies à notre actuel Code pénal (1810).

## SECTION III

## ORGANISATION MILITAIRE (1)

L'organisation des forces militaires du royaume n'a plus de portée formatrice, à l'époque monarchique, dans la structure générale de la société. Cela se manifeste par une tendance marquée à spécialiser la fonction militaire, laquelle donne naissance à une armée de métier (A) en ne laissant qu'un rôle accessoire et subsidiaire aux formations dérivées de la nation armée (B). Ainsi, on s'achemine vers la formule des temps modernes comportant une armée active renforcée par une armée ou de réserve.

## A. — LA FORMATION DE L'ARMÉE DE MÉTIER

L'importance des guerres, au xiv<sup>e</sup> siècle, leur caractère national plus accentué et leur durée nécessitèrent le recours de plus en plus accentué à des formations militaires autres que l'ost royal conforme à la formule féodale.

Sous Philippe le Bel déjà, et surtout pendant la guerre de Cent ans, la royauté eut recours à des aventuriers soudoyés (soudards, soldats), formés en « grandes compagnies » ou en « bandes », chacune étant divisée en « compagnies » recrutées, administrées et commandées chacune par un « capitaine ». Engagées en cas de péril, elles devenaient encombrantes une fois celui-ci écarté, faute de ressources permanentes pour les conserver. Aussi conçoit-on qu'on ait songé à leur assurer une stabilité plus grande en s'efforçant d'obtenir des ressources financières permanentes, nécessaires à leur maintien.

Au xv<sup>e</sup> siècle, à l'issue de la guerre de Cent ans, le roi et les Etats généraux tombèrent d'accord pour la création simultanée d'impôts permanents, consentis une fois pour toutes, et d'un rudiment d'armée permanente, composée d'hommes de métier. Charles VII créa donc, en 1433, quinze « compagnies d'ordonnance » composées de « gens d'armes » montés, qui formèrent la « gendarmerie ». Ce noyau d'armée permanente se développa ensuite par l'adjonction

(1) Bibliogr. — P. Viollet, t. 2, p. 430 à 448; — J. Brissaud, t. 1, p. 962 à 967; — J. Declareuil, p. 734 à 794; — Em. Chéron, t. 1, p. 883 à 896; — M. Marion, *Dict...*, *passim*; — Alb. Martin, *Les milices provinciales en Bourgogne* (Thèse droit Dijon 1929).

de « bandes » de cavalerie légère et de fantassins étrangers ou français, le tout soutenu par une artillerie et un génie organisés en corps civils encore extérieurs à l'armée proprement dite et qui n'y seront incorporés que beaucoup plus tard.

## B. — LA PERSISTANCE DE LA NATION ARMÉE

A aucun moment cependant, on ne put renoncer complètement à recourir à la nation armée. Toutefois, sans supprimer les anciens moyens de le faire, on y superposa de nouveaux moyens, qui semblaient plus appropriés aux nécessités du moment.

Le ban et l'arrière-ban des temps féodaux se maintinrent jusqu'à la fin de l'Ancien régime, bien que de moins en moins souvent convoqués et de plus en plus localement, en considération du faible rendement de ces troupes mal équipées, organisées de façon archaïque et sans cohésion. Depuis 1439, l'arrière-ban ne comporte plus que les arrière-vassaux; les roturiers n'y figurent plus.

Les francs-archers furent créés, en 1448, par Charles VII. Le roi fixait le contingent à fournir, lequel était réparti entre les paroisses comme la taille royale. Les paroissiens choisissaient ensuite parmi eux celui qui devait fournir le service et l'équipaient, moyennant quoi il était exempt de payer la taille. Les francs-archers se réunissaient les dimanches et jours de fête pour s'exercer au tir à l'arc et devaient partir à première convocation du roi. Ils ne tardèrent pas à sombrer dans le ridicule et ne comptèrent plus comme appoint sérieux de l'armée royale dès la fin du xv<sup>e</sup> siècle.

Les légions qu'organisa François I<sup>er</sup>, en 1534, n'eurent guère plus de durée. Sept légions provinciales, fortes de six mille hommes chacune, devaient subir deux revues d'appel par an et pouvaient être mobilisées en cas de guerre.

Les milices, par contre, durèrent pendant tout le dernier siècle de la monarchie. Elles furent créées en 1688 par Louvois, à un moment critique des guerres qu'eut à soutenir Louis XIV, et existaient encore sous Louis XVI. Le roi déterminait le contingent total nécessaire et le nombre de recrues qu'avait à fournir chaque province. L'intendant fixait ensuite le contingent de chaque paroisse, dans laquelle la conscription désignait les recrues. Les milices jouaient le rôle de « dépôts », où l'on puisait pour compléter les corps de troupe au fur et à mesure des besoins, et, éventuellement, le rôle de régiments de réserve.

## SECTION IV

## L'ORGANISATION FINANCIÈRE (1)

D'une extrême complexité en raison de ses origines féodales, des improvisations auxquelles les nécessités urgentes contraignaient la royauté, du caractère rudimentaire des institutions de crédit et des expédients auxquels il fallait le plus souvent recourir, ainsi qu'en raison du goût dominant pour le maintien des particularités locales et même individuelles qui paraissaient de précieuses libertés, l'organisation judiciaire ne peut être esquissée ici qu'à très larges traits.

L'absence de budget régulier et public, au sens où nous le comprenons aujourd'hui, en est le trait essentiel, conséquence logique du caractère privé, jusqu'à un certain point, des finances royales. Il y avait bien des comptes de recettes et de dépenses; il y avait aussi, depuis François 1<sup>er</sup> au moins, des « états au vrai » ou « états de prévoyance » donnant les recettes et les dépenses prévues pour un exercice à venir; cependant, moins ils étaient tenus secrets, moins ils étaient sincères, au xviii<sup>e</sup> siècle, afin de ne point effrayer l'opinion et de ne pas couper au roi tout crédit ultérieur.

Étudions brièvement quelles sont les ressources financières royales (§ 1) et comment se présentait l'administration des finances (§ 2).

## § 1. — LES RESSOURCES FINANCIÈRES ROYALES

De nature très variable, les ressources étaient considérées comme rentrant dans l'une ou l'autre de deux grandes catégories, différentes l'une de l'autre par leur caractère historique : les finances ordinaires (I) et les finances extraordinaires (II).

(1) Bibliogr. — P. Viollet, t. 3, p. 402 à 523; — A. Esmein, p. 528 à 565; — J. Brissaud, t. 1, p. 908 à 961; — J. Declarenil, p. 713 à 749; — Em. Chénon, t. 1, p. 898 à 932; — M. Marion, *Dict...*, *passim.*; — G. Dupont-Ferrier, *Histoire et signification du mot « aides » ...* (dans la *Bibl. de l'école des Chartes*, 1928, p. 53 à 69; — *Idem*, *Essai sur la géographie administrative des élections financières en France de 1336 à 1790* (dans l'*Annuaire-bulletin de la société de l'histoire de France*, 1928, p. 193 à 346).

## I. — LES FINANCES ORDINAIRES

La dénomination « ordinaires » indique que l'on est en présence des ressources les plus anciennes et longtemps uniques du Trésor royal. Ces ressources sont celles sur lesquelles pouvaient compter le roi en tant que seigneur : produits du domaine, au sens large du terme, y compris les droits dits « régaliens ». Il va de soi que ces recettes, relativement peu extensibles, se sont vite trouvées très insuffisantes, en face du caractère national de plus en plus accentué des dépenses qu'avait à supporter la royauté depuis Philippe le Bel. L'incorporation même de certains impôts indirects aux finances ordinaires, à la fin du xvii<sup>e</sup> siècle, les laissait encore bien au-dessous des besoins, et la royauté dut recourir de bonne heure à des ressources n'ayant plus de caractère domanial.

## II. — LES FINANCES EXTRAORDINAIRES

Le caractère extraordinaire de cette partie des ressources du roi vise le fait qu'elles viennent de l'impôt, lequel était considéré aux xiii<sup>e</sup> et xiv<sup>e</sup> siècles, au moment de son introduction, comme un prélèvement exceptionnel et provisoire sur l'avoir des particuliers, opéré du consentement de ceux-ci (V. p. 390 et s.).

Dix impôts, successivement établis entre les xiv<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles, méritent de retenir l'attention. Dans l'ordre de leur apparition, et sans nous astreindre à les répartir en impôts directs et indirects, comme il n'était guère accoutumé alors de le faire au point de vue administratif, on rencontre :

## A. — LA TAILLE ROYALE

La taille royale, le plus ancien des impôts royaux, tire son origine de la taille seigneuriale (V. pp. 236, 260) sur les serfs et les roturiers. Le roi, avec l'autorisation des seigneurs, individuellement ou collectivement obtenue, percevait la taille par le moyen de ses officiers. Le fait qu'elle devint, sous Charles VII, définitivement permanente, ne modifia presque en rien ses caractères.

Elle resta donc un impôt de répartition, moins par principe que parce qu'elle était un prélèvement unique, destiné à composer une somme déterminée, nécessaire au roi, comme elle l'était auparavant au seigneur.

Elle portait sur l'ensemble des ressources du taillable, limité à son revenu le jour où elle devint fréquente et même permanente. De là son caractère d'impôt direct personnel sur le revenu global.

Elle ne frappait que les seuls roturiers et serfs, car la taille seigneuriale n'était naturellement pas payée par le seigneur à lui-même et, au surplus, elle avait pour équivalent, chez les propriétaires de fiefs, le service militaire. Le fait de ne point payer la taille n'apparut comme un privilège de la noblesse qu'à partir du jour où il y eut des nobles sans fief, tant les anoblis que ceux qui restaient nobles après avoir vendu leurs fiefs.

Elle ne pesait point non plus sur les provinces dont les seigneurs avaient pu conserver le droit d'imposer eux-mêmes et à leur gré leurs sujets; après en avoir ainsi décidé au cours d'une réunion en Etats de la province, ils consentaient seulement au roi un « don gratuit », à la demande de celui-ci, avec l'illusion qu'ils ne créaient pas de précédent. Ainsi s'opposaient, en général, les pays d'Etats, où la taille n'existait pas sous sa forme habituelle, et les pays d'Elections, dont la taille constituait une des particularités fondamentales.

La taille était réelle et non personnelle dans nombre de pays d'Etats et dans quelques généralités des pays d'Elections. Elle portait alors sur toutes les terres non nobles, en quelque chose qu'elles fussent, d'après une sorte de cadastre remontant au x<sup>v</sup>e siècle et appelé « compois ».

Certaines villes, enfin, étaient exemptes de taille ou en avaient obtenu l'abonnement, quelquefois à prix d'argent.

Il faut enfin noter qu'à la taille la royauté avait été parfois amenée à ajouter des accessoires, calculés au marc le franc du principal de la taille : la « grande crue », créée par François I<sup>er</sup>, en 1534, pour l'organisation des « légions », et le « taillon » mis par Henri II, en 1549 à la place de l'obligation qui pesait sur les taillables d'entretenir les troupes logées chez l'habitant, d'autres encore.

Très inégalement répartie, donnant lieu à trop de privilèges que l'on ne s'expliquait plus aux xv<sup>e</sup> et xvii<sup>e</sup> siècles, livrant les individus à l'arbitraire des répartiteurs, la taille avait été amèrement critiquée par Vauban, à la fin du règne de Louis XIV; sa suppression était impérieusement demandée dans les derniers temps de l'Ancien régime.

## B. — LES AIDES

Dans le sens le plus étroit du mot « aide », on entendait par là autre chose que l'aide féodale due aux quatre cas par le vassal à son seigneur, ou l'aide royale perçue d'ordinaire, sous forme d'une taille, sur les arrière-sujets du royaume. C'était une taxe indirecte, perçue à l'occasion de la circulation et de la vente de quelques objets de consommation, surtout les boissons : vins et spiritueux. Elles avaient été instituées, en 1360, pour payer la rançon du roi Jean, ce qui les rattache à une origine féodale, et rendues permanentes, et définitives en 1433.

Il existait une grande variété d'aides, à côté des aides proprement dites, qui se percevaient dans le ressort des Cours des aides de Paris et de Rouen, qui faisaient à elles seules environ la moitié du royaume.

Avec le temps, les « aides » s'étaient diversifiées à l'extrême. En dehors du droit de « gros » frappant les producteurs et les entrepreneurs, et du droit de « détail » dû par les débiteurs, il y avait quelque vingt-cinq taxes de remplacement diverses.

## C. — LES GABELLES

Un impôt seigneurial du nom de gabelle (« *gablagium* », « gabelage ») se rencontrait d'ancienneté en divers lieux. Il frappait à la consommation certaines denrées de première nécessité : le vin, le sel, l'huile, etc. Dès la première moitié du xiv<sup>e</sup> siècle, le roi tenta d'établir à son profit, dans des circonstances restées obscures, le monopole de la vente du sel, par le moyen de « greniers à sel » tenus par des officiers royaux ayant, outre leurs attributions administratives, une juridiction répressive. Cette organisation fut adoptée et généralisée dans les pays de langue d'oïl par les Etats de 1338 et, dans les pays de langue d'oc, au xv<sup>e</sup> siècle.

Bientôt, la législation des gabelles, de protectrice des habitants qu'elle était à l'origine, devint oppressive : le monopole engendra la fraude organisée par des bandes de « faux-sauniers »; pour décourager ceux-ci, qui étaient au surplus sévèrement pourchassés et punis, on fit aux habitants une obligation de prendre au grenier une quantité annuelle de sel (sel de devoir) destiné à la consommation, mais non aux salaisons. C'était le régime le plus mal vu des populations, appliqué principalement en Ile-de-France et dans les pays avoisinants, jusqu'à la vallée de la Loire, pays dits « de grandes gabelles ».

Le désir de s'affranchir de ce régime très impopulaire amena l'apparition de plusieurs autres régimes adoucis, au nombre de cinq. Dans les « pays de petites gabelles » (Languedoc, Provence, etc.), le prix de vente du sel était moins élevé, et la consommation était libre, sauf représentation des « billets de gabellement » qui faisaient foi de l'achat du sel dans les greniers du roi. Dans les « pays rédimés » (bassin de la Charente et de la Dordogne, Auvergne), qui s'étaient rachetés de la gabelle, le commerce du sel restait libre en principe. Dans les « pays de quart-bouillon » (Cotentin, Basse-Normandie), où l'on obtenait le sel en faisant bouillir et évaporer les sables de côte qui en étaient imprégnés, le sel n'était pas monopolisé, mais frappé d'un droit d'aide égal au quart du prix commercial du sel. Dans les « pays de saline » enfin (Franche-Comté, Alsace), où le sel était extrait de mines appartenant au roi, le sel était taxé à l'extraction. Il faut mentionner en outre les privilèges d'exemption locaux (en Bretagne, Navarre et Artois par exemple) ou personnels (officiers du roi, magistrats, etc.) qualifiés « privilège de franc-salé ».

L'impôt de la gabelle était très mal réparti, très inégal, profondément vexatoire, d'où l'impopularité des agents (gabelous) chargés de le lever et de surveiller la fraude. Il provoquait en outre une foule de délits et d'arrestations (10.000 arrestations par an, dont plus de moitié d'enfants dressés à la fraude), qui étaient une cause profonde de démoralisation. A la fin de l'Ancien régime, Necker avait entrepris de le réformer; l'Assemblée constituante préféra l'abolir; mais il fallut le rétablir, régularisé et infiniment adouci, dès 1806.

#### D. — LES TRAITES

Les « traites » sont des droits de douane perçus au passage des frontières extérieures du royaume et même de barrières douanières intérieures.

L'origine en est double : tantôt elles ne sont que les anciens droits de douane ou de péage existant anciennement aux frontières des grands fiefs et maintenus au profit du roi après annexion, tantôt ce sont des prohibitions d'exportation de produits de première nécessité (blé, fers, métaux précieux, laines, armes), portées par les autorités locales et dont dispense est accordée moyennant le paiement d'un droit. Au milieu du xiv<sup>e</sup> siècle, les pro-

vinces du Midi ayant fait des difficultés pour participer au paiement de la rançon du roi Jean, on les isola du reste du royaume par une ligne douanière. Désormais « réputées étrangères » au point de vue de leur trafic avec les autres provinces, elles étaient soumises au droit de « traite foraine ».

Après une série de tâtonnements, aux xvi<sup>e</sup> et xvii<sup>e</sup> siècles, on aboutit avec Colbert à un régime relativement simple. Il y avait désormais un noyau de provinces formant un bloc dépourvu de douanes intérieures, correspondant à peu près aux pays de langue d'oïl et appelé « Les cinq grosses fermes », (V. p. 329). Extérieurement aux cinq grosses fermes, il y avait encore les « provinces réputées étrangères » (pays de droit écrit, Bretagne, Artois, Franche-Comté) avec une ligne douanière les séparant, d'une part, des cinq grosses fermes, d'autre part, de l'étranger véritable et, enfin, les isolant les unes des autres. On avait, en troisième lieu, été amené, lors des annexions opérées au xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles et pour ne point provoquer de perturbations économiques trop violentes après l'annexion, à maintenir l'ancienne ligne de douanes entre les provinces annexées et le reste de la France et à n'en pas établir entre elles et l'étranger. L'Alsace, la Lorraine et quelques autres formaient ainsi les « pays à l'instar de l'étranger effectif », auxquels on assimilait les ports francs : Dunkerque, Bayonne, Marseille.

Avec le temps, ce régime apparut comme désuet, gênant pour le commerce, qui se développait rapidement au xviii<sup>e</sup> siècle, et peu conforme aux aspirations des écoles nouvelles, en particulier celle des physiocrates, Quesnay et Turgot en tête. Quelques réformes partielles furent effectuées pour les satisfaire. Necker même, en 1787, soumit à l'Assemblée des notables un projet de réforme générale qui ne fut réalisé que peu après, par l'Assemblée constituante.

#### E. — DROITS DE TIMBRE, CONTROLE, INSINUATION, CENTIEME DENIER

Le « droit de timbre », qui succéda en 1674 à l'éphémère « droit de formule », était perçu à l'occasion de la vente au public, pour la rédaction de certains actes judiciaires et notariés, d'un parchemin ou d'un papier timbré, pour en certifier la qualité. Le « droit de contrôle », origine de notre droit d'enregistrement, et dont il y avait eu des précédents au xvi<sup>e</sup> siècle, frappait l'inscription

obligatoire, sur un registre public, d'un extrait analytique des actes des notaires et des huissiers. Le « droit d'insinuation », établi en 1703, était perçu lors de la transcription intégrale, obligatoire également, de certains actes emportant transfert de propriété (donations, ventes, etc.), aux fins d'en assurer la publicité à l'égard des tiers. Enfin, le « droit de centième denier », de un pour cent, établi en 1706, frappait les insinuations portant sur des mutations immobilières.

#### F. — LA CAPITATION

L'idée de cet impôt direct revient aux réformateurs de la fin du xvii<sup>e</sup> siècle : Vauban, Pontchartrain, Bâville, tous désireux de voir remplacer la taille, inégalement répartie et impatiemment supportée, par un impôt plus équitable, frappant tout le monde et plus objectif.

Toutefois, ce fut pour renforcer le système des impôts et non pour réformer la taille qui fut introduite provisoirement, en 1693, la capitation et qu'elle fut réintroduite définitivement en 1701 après une courte suppression. Les guerres de la fin du xvii<sup>e</sup> siècle avaient amené Louis XIV à se résigner à cette création à laquelle il répugnait fort (V. p. 395).

Dans ce système, l'ensemble de la population française, sans la moindre exception, depuis le plus modeste laboureur jusqu'au dauphin lui-même, étaient répartis d'après leur revenu présumé, en vingt-deux classes, chacune de celles-ci étant taxée à un chiffre uniforme variant de une à deux mille livres par an.

Les membres du clergé, qui payaient le don gratuit et qui se rachetèrent de la capitation pour 24 millions, furent considérés comme ayant acquitté la capitation sous une forme particulière. De leur côté, nombre de membres de la noblesse arrivèrent à y échapper presque complètement malgré le zèle de la plupart des intendants qui, avons-nous dit, eurent l'administration de cet impôt nouveau. Si bien qu'une fois de plus les roturiers se trouvèrent seuls à peu près à payer la capitation. Comme d'autre part, dès 1703, il parut plus simple de faire de la capitation un nouvel accessoire de la taille, le but initial qu'on s'était assigné fut définitivement perdu de vue : il n'y avait qu'un impôt de plus présentant les mêmes défauts que les autres.

#### G. — LE DIXIÈME ET LE VINGTIÈME

Durant la détresse financière des dernières années du règne de Louis XIV, on créa, en 1710, un nouvel impôt provisoire montant théoriquement à un dixième des différentes espèces de revenus que l'on était tenu de déclarer. Plusieurs fois supprimé et rétabli, il fut définitif à partir de 1749 et réduit au vingtième, ordinairement mieux supporté et d'un rendement meilleur, quitte à recourir à un doublement du vingtième en cas d'absolue nécessité.

Cette fois encore cet impôt, sur lequel les meilleurs financiers du temps fondaient les plus légitimes espérances de régénération des finances royales, ne put résister aux déformations que lui fit subir l'esprit de privilège sous toutes ses formes. Seuls les revenus des biens fonciers restèrent sérieusement soumis à l'impôt, à l'exclusion presque complète des autres sources de revenus; et encore y eut-il une multitude d'abonnements, de rachats, de résistances et de tolérances, principalement en faveur de membres de la noblesse, même de robe.

#### H. — LA CORVÉE ROYALE

La plus récente des charges auxquelles recourut la royauté, la corvée, n'apparut guère avant le grand développement qu'il fut nécessaire de donner à la voirie, lors de l'extension du commerce au xviii<sup>e</sup> siècle. Elle consistait en une prestation de travail, à bras ou avec attelage, sur les chantiers de construction ou d'entretien des routes, d'une durée annuelle totale très variable suivant les généralités (de 6 jours à 40) et due par les mêmes assujettis que la taille pourvu qu'ils fussent campagnards.

Après quelques essais sporadiques au xvii<sup>e</sup> siècle et au début du xviii<sup>e</sup>, elle avait été généralisée par le contrôleur général des finances Orry en 1738. Très inégale, très attaquée en raison de son caractère obligatoire et non rachetable, la corvée fut l'objet de multiples tentatives d'amélioration sous Louis XVI. On était sur le point d'aboutir, malgré l'opposition très vive des Parlements, lorsqu'éclata la Révolution, qui en amena la suppression, en attendant qu'elle fût rétablie, mais régularisée et essentiellement rachetable, sous le nom moins discrédité de « prestations ».

## § 2. — L'ADMINISTRATION ROYALE DES FINANCES

Le règne de François I<sup>er</sup> marque une date décisive dans l'histoire de notre administration financière; jusq' alors, cette administration, comme la nature des ressources l'impliquait, était double; depuis lors, elle fut ramenée à l'unité.

### I. — LA DOUBLE ADMINISTRATION FINANCIERE AVANT FRANÇOIS I<sup>er</sup>.

Pendant les xiv<sup>e</sup> et xv<sup>e</sup> siècles, on assiste au perfectionnement de l'administration des finances ordinaires (A) et à la juxtaposition à celle-ci d'une seconde administration, propre aux finances extraordinaires (B).

#### A. — L'ADMINISTRATION DES FINANCES ORDINAIRES

En raison de leur nature purement domaniale, les plus anciennes ressources de la royauté étaient, au début de la période monarchique, entre les mains des agents domaniaux du roi non spécialisés encore: baillis et sénéchaux (V. p. 286), qui, après défalcation des dépenses de leur circonscription, faisaient parvenir au Trésor le produit net des revenus du domaine, les « deniers revenant bons ».

**Receveurs.** — Les receveurs à gages que s'étaient donnés les baillis et sénéchaux au xiii<sup>e</sup> siècle ont été promus officiers royaux et directement rattachés au roi (V. p. 490), supplantant ainsi baillis et sénéchaux dans leurs attributions financières, ce qui impliquait un organe de surveillance qu'il fallut créer.

**Trésoriers de France.** — Pour exercer cette surveillance et administrer les finances, le roi groupa autour de lui quatre personnages nommés « trésoriers de France sur le fait des finances », chacun d'eux chargé de faire une « chevauchée » d'inspection dans l'un des quatre secteurs: Normandie, Langue d'oc, Langue d'oïl, Pays d'outre-Seine (Champagne, etc.).

D'autre part, à la fin du xiv<sup>e</sup> siècle, quatre maîtres de la Chambre des comptes furent chargés de connaître du contentieux domaniale sous le titre de « trésoriers de France sur le fait de la justice », lesquels devaient, peu après, être groupés en une « **Chambre du Trésor** ».

D'autre part, un « **changeur du Trésor** » concentrait et maniait les fonds, sous la haute autorité du corps des trésoriers de France, et un « **trésorier de l'Épargne** » gérait une caisse de réserve, alimentée par diverses ressources.

#### A. — L'ADMINISTRATION DES FINANCES EXTRAORDINAIRES

D'abord très distincte de la précédente administration, elle s'en rapprocha peu à peu.

**Origine.** — En consentant les ressources extraordinaires que leur demandait la royauté, les Etats de Langue d'oïl de 1335 voulurent, pour éviter les dilapidations et les abus possibles, s'en réserver l'administration en général: établissement, perception, gestion et contentieux. Ils choisirent donc ceux qui allaient constituer l'administration nouvelle, juxtaposée à l'ancienne administration royale des finances ordinaires.

Ils élirent, dans les trois ordres, des « **généraux-superintendants** », au nombre de 9, et des « **receveurs généraux** », au nombre de 18, placés deux par deux auprès des premiers, lesquels furent répartis à raison d'un « général » par « **recette générale** » ou « **généralité** », conformément à la division qui fut faite, dans ce but, des territoires de la Langue d'oïl. La mission des « généraux des finances » était de concentrer le produit des taxes établies, d'ordonner les dépenses et de les contrôler en faisant des chevauchées.

Ils élirent également des personnages plus modestement nommés « **élus** », secondés par des « **receveurs particuliers** », chargés, dans une circonscription nommée « **élection** », de répartir l'impôt nouveau entre les diverses paroisses, de le lever et de le faire parvenir aux mains des receveurs généraux de la généralité.

**Mainmise du roi sur l'administration des finances extraordinaires.** — Fort peu de temps après, déjà sous Charles V, les Etats ne se réunissant plus d'une façon régulière, ce fut le roi qui se chargea de nommer les « généraux des finances » et les « élus », qui continuèrent cependant à porter fallacieusement ce nom. Toutefois, la persistance d'Etats provinciaux, ici et là, laissa jouer l'élection par ceux-ci, là où ils étaient maintenus. Partout ailleurs, l'administration des finances extraordinaires devint royale, tout en étant maintenue distincte.

En 1388, les « généraux des finances » furent réduits d'une unité.

et répartis en deux groupes symétriques à ceux des trésoriers de France : quatre « sur le fait des finances » conservant les mêmes attributions auprès du roi et quatre autres qui furent spécialisés dans le contentieux des impôts extraordinaires, les aides; ils furent, en 1411, groupés en une nouvelle juridiction, la « Cour des Aides » (V. p. 510).

## II. — L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE UNIFIÉE DEPUIS FRANÇOIS I<sup>er</sup>

Tout en maintenant provisoirement la distinction des recettes ordinaires et extraordinaires, François I<sup>er</sup> en accentua le rapprochement, dans les « pays d'élections », en donnant à ces recettes un cadre territorial unique, résultat de la refonte des divisions administratives financières. Le nombre des « recettes générales » ou « généralités » fut doublé et passa à 16, puis successivement à 17 et à 20. Dans chacune d'elles, un « receveur général » cumulait les fonctions de l'ancien « receveur général » en matière de finances extraordinaires et de l'ancien « commis receveur » des finances ordinaires.

Henri II, en 1531, acheva la réforme, en fondant les deux corps des trésoriers et des généraux, jusqu'alors distincts, en un corps unique de « trésoriers de France et généraux des finances », portant tous ce double titre et ayant désormais compétence, dans leur généralité, sur les finances tant extraordinaires qu'ordinaires.

La tendance fiscale à la multiplication des offices vénaux, pendant le dernier quart du xvi<sup>e</sup> siècle, eut la fâcheuse conséquence d'amener la substitution, dans chaque généralité, au « Trésorier de France et général des finances », d'un groupe de cinq personnages portant le même titre, constituant ce qu'on appelait un « bureau des finances ». Par la suite même, les « bureaux des finances », de plus en plus confinés dans un rôle purement contentieux par l'importance grandissante des intendants en matière d'impôts, se muèrent en de véritables juridictions comprenant jusqu'à trente trésoriers, avec un président, un procureur, un avocat du roi, un greffier. Ils sont ainsi parmi les ancêtres des « Conseils de préfecture » statuant au contentieux du xix<sup>e</sup> siècle.

Les « fermiers généraux », d'autre part, constituent une administration distincte, spéciale aux impôts indirects (traites, aides, gabelle, etc.), dont la perception était difficile à assurer. Leur

origine est ancienne. Aux xv<sup>e</sup> et xvi<sup>e</sup> siècles, cette perception était affermée par bailliage et par taxe à des particuliers nombreux; mode de perception coûteux et inégal à tous égards que Sully améliora en groupant plusieurs taxes dans chacune des cinq « grosses fermes » alors constituées. On alla même plus loin par la suite; en 1680, la perception de la plupart des recettes des cinq grosses fermes désormais réunies fut affermée à une puissante compagnie de financiers privés, dits « fermiers généraux », qui groupaient les capitaux nécessaires à l'avance de la somme totale, voisine de 150 millions de livres sous Louis XVI. Une administration privée, centralisée à Paris, avec ses directeurs, ses inspecteurs, ses contrôleurs et ses commis-buralistes, fut minutieusement établie et solidement organisée. C'est elle qui, annexée en bloc par l'Etat lorsque la ferme générale fut supprimée sous la Révolution et que la régie directe fut établie, devint l'administration des contributions indirectes.

Au total, l'organisation des finances, en dépit de sérieux efforts trop souvent interrompus ou contrariés par les événements, présentait maintes déficiences dont la réforme s'imposait à la veille de la Révolution. Les louables tentatives de Louis XVI et de ses ministres, en particulier de Necker, ne parvinrent pas à rétablir l'édifice des finances, qui s'écroula dans la banqueroute en 1789. L'Etat était pauvre dans une nation riche et en voie de prospérité grandissante à tous égards.

## CHAPITRE IV

## LA STRUCTURE SOCIALE DE LA FRANCE MONARCHIQUE (1)

La structure sociale, jusqu'alors à la base de l'édifice politique, n'a plus la même importance à mesure que s'opère, du xiv<sup>e</sup> siècle au xviii<sup>e</sup>, la concentration de l'autorité aux mains du roi, chef de l'Etat. Le caractère politique de l'appropriation du sol à l'époque féodale avait une double conséquence : la hiérarchie des terres et celle des personnes; l'atténuation de ce caractère amène une égalisation progressive des différents types d'appropriation du sol qui tendent à se fondre dans un type unique de propriété libre et absolue (§ 1), ainsi que celle des diverses conditions personnelles qui tendent à se rapprocher d'un type d'individualité moyenne et uniforme, celle du « citoyen » (§ 2).

§ 1. — LA CONDITION DES TERRES (XIV<sup>e</sup> à XVIII<sup>e</sup> SIECLES)

Jusqu'à la fin de la monarchie subsistent les divers régimes fonciers connus au xiii<sup>e</sup> siècle : alleux, fiefs, tenures roturières et leurs accessoires : baux à rente. Mais les uns et les autres tendent lentement à se rapprocher, les alleux perdant de leur primitive indépendance (A) et les tenures, nobles et roturières, se consolidant insensiblement en une vraie propriété entre les mains du tenancier (B).

## A. — DÉCADENCE DE LA PROPRIÉTÉ ALLODIALE

La défaveur qui atteignait les alleux, surtout en pays coutumiers, au xiii<sup>e</sup> siècle (V. p. 231) persista, malgré la décadence politique de la féodalité après saint Louis. Elle inspira encore, aux Etats de Blois,

(1) Bibliogr. — P. Viollet, t. 3, p. 143 à 176; — A. Esmein, p. 650 à 679 et p. 641 à 649; — J. Declareuil, p. 1012 à 1061; — Em. Chénon, t. 2, p. 1 à 17 et p. 139 à 189; — M. Marion, *Dict.*, *passim*.

en 1376, les doléances de l'ordre de la noblesse réclamant la suppression radicale de toute allodialité pour éviter des contestations possibles.

La royauté d'ailleurs renforçait le mouvement par sa prétention à la « directe universelle » : le roi se prétendait le « souverain fief-feux », l'« universel par dessus », c'est-à-dire le seigneur ou le haut seigneur de toute terre du royaume, avec le but de faire disparaître les alleux souverains et de pouvoir exercer les droits fiscaux du haut seigneur pour toute mutation immobilière. Le principe de la directe universelle du roi finit par être proclamé par un arrêt du conseil de 1619 et par le Code Michau de 1629. Cependant quelques-uns des pays d'allodialité, le Languedoc et le Dauphiné notamment, purent résister, leurs Parlements refusant d'enregistrer. Finalement, un édit de 1692 n'admettait comme alleux que ceux dont cette qualité reposait sur un privilège royal, qu'il fallait produire, ou ceux qui obtiendraient ledit privilège, pour être maintenus dans cette situation, moyennant le versement d'une « finance » qui équivalait au droit de franc-fief.

Peu d'alleux subsistaient sous Louis XVI, après les assauts répétés qu'avait eu à soutenir le principe théorique de l'allodialité et les multiples procès auxquels ils avaient donné lieu, surtout après la réaction de féodalité terrienne des années 1776 et suivantes. Et, au surplus, ils se trouvaient rapprochés des tenures en ce que, comme celles-ci, ils supportaient depuis 1706 les nouveaux impôts de mutation royaux, notamment le droit de centième denier.

## B. — CONSOLIDATION DES TENURES EN PLEINE PROPRIÉTÉ

Dès la fin du xiii<sup>e</sup> siècle, les diverses tenures, noble, roturière et servile, sont en voie de rapprochement (a) et de consolidation théorique en pleine propriété (b).

a) *Rapprochement progressif des diverses tenures.* — C'est vers le type moyen de la tenure roturière que convergent la tenure noble d'une part et la tenure servile d'autre part.

La tenure roturière, déjà héréditaire et aliénable, c'est-à-dire patrimoniale, change à peine de caractère juridique. Il faut seulement noter que l'aliénation en est de bonne heure devenue très aisée, sauf dans les coutumes de nantissement, par suite de la

désuétude croissante de l'ensaisinement par le seigneur foncier (V. p. 228) et de celle du retrait censuel, disparu avant le xv<sup>e</sup> siècle. Par contre, sa situation est aggravée par le développement de deux droits seigneuriaux : les droits de chasse et de colombier.

La **tenure noble**, le fief, perd de plus en plus tout caractère de droit public.

Les obligations personnelles incombant au vassal perdent à peu près toute réalité : le service de cour disparaît de bonne heure; l'aide aux quatre cas de même, par suite de son absorption au xiv<sup>e</sup> siècle par l'impôt royal; le service militaire, déjà en pleine décadence au xiii<sup>e</sup> siècle, ne subsiste plus guère que sous la forme du ban et de l'arrière-ban dus au roi seul, qui ne les convoque pas souvent. Reste seulement, désormais rangé au nombre des obligations du vassal héréditaire, ce qui était jadis l'acte fondamental d'où découlaient ces obligations : l'hommage, dont les formes s'atténuent jusqu'à n'être qu'une simple présentation du vassal au seigneur foncier, surtout si celui-ci se trouve être un roturier. Seule la description du fief reçu, l'« aveu et dénombrement », le plus souvent écrit, conserve une importance recognitive.

Les obligations réelles, par contre, subsistent, spécialement les droits de mutation de relief et de quint.

En somme, au xviii<sup>e</sup> siècle, le fief n'est plus qu'une forme bizarre de propriété foncière, une tenure à peu près gratuite, plus relevée qu'une autre et procurant au titulaire un lustre particulier, surtout si le fief est titré ou, au moins, assorti du droit de justice.

La **tenure servile**, à l'autre extrémité, suit dans le même temps un chemin inverse. Encore purement arbitraire, précaire et personnelle, selon Beaumanoir à la fin du xiii<sup>e</sup> siècle, elle se stabilise et s'améliore, se rapprochant de la tenure en censive, au point de se confondre avec celle-ci en maintes contrées. De bonne heure, en effet, la tenure servile cesse d'être précaire et devient pour le moins viagère, le plus souvent héréditaire, voire même aliénable avec l'autorisation du seigneur foncier. Les charges qu'elle supporte, telles les redevances, la taille, les corvées, cessent d'être arbitraires; elles se trouvent être précisées et limitées par le jeu des conventions ou celui de la coutume.

b). — **Hardiesse croissante dans l'analyse du double domaine.**  
— On sait que la théorie du double domaine, réservant au vassal

comme au seigneur un *dominium*, c'est-à-dire une propriété, utile pour le vassal et directe pour le seigneur foncier, avait déjà été d'une singulière hardiesse, en comparaison de l'ancienne théorie qui laissait la nue propriété au seigneur et n'accordait au vassal qu'un droit d'usufruit (V. p. 221).

Il fallut aller plus loin encore quand, au xv<sup>e</sup> siècle, il ne fut plus niable que le domaine direct ou éminent du seigneur foncier se vidait peu à peu de son contenu. Pour la tenure noble, les services personnels qui composaient la plus lourde charge du fief avaient disparu, ne laissant subsister que les droits de mutation, ai-je noté. Pour les tenures roturières de même, les redevances périodiques, lorsqu'elles étaient en argent, étaient devenues insignifiantes eu égard au produit du sol et à la dépréciation monétaire depuis la fin du xiii<sup>e</sup> siècle, toute la réalité économique étant passée dans les baux à rente (V. p. 226).

Dès le xv<sup>e</sup> siècle, la « directe » n'est plus qu'une ombre de droit, « un brouillard sur un marais », disait d'Argentré. Au même moment, Du Moulin, fortement embarrassé d'expliquer les choses, admettait que le seigneur était censé avoir remis au vassal le domaine direct en même temps que l'utile, ne conservant ainsi qu'une « prééminence » assez vague.

Aux xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles, des jurisconsultes, comme Hévin en Bretagne, Loyseau, Pothier, Hervé et d'autres encore, professent sans ambages que la réalité juridique est conforme aux faits, c'est-à-dire que « c'est le seigneur utile (le tenancier) qui est proprement propriétaire de l'héritage », mais que toutefois sa propriété comporte des charges, une servitude au profit du seigneur foncier.

Cette nouvelle façon de concevoir comme une servitude, une charge, le domaine direct des anciens feudistes amena à se demander quelle justification pratique elle pouvait avoir, à n'en pas trouver de plausible et à confondre le domaine éminent ou direct avec la « seigneurie » proprement dite (V. p. 190), de nature et d'origine politiques. Si bien qu'au début de la Révolution la seigneurie foncière fut confondue dans la « féodalité dominante », dont les droits furent abolis le 4 août 1789, alors que les rentes foncières consenties par baux perpétuels furent, au contraire, considérées comme rentrant dans la « féodalité contractante » et seulement déclarées rachetables.

Bien des siècles, on le voit, avaient préparé et presque complète-

ment réalisé la translation de propriété au profit des occupants effectifs qui, pour la plupart, exploitaient eux-mêmes.

## § 2. — L'ÉTAT DES PERSONNES (XIV<sup>e</sup> A XVIII<sup>e</sup> SIÈCLES)

Jusqu'à la fin de l'Ancien régime s'est maintenue l'extrême diversité que l'on constatait, au XIII<sup>e</sup> siècle, dans les conditions juridiques des habitants du royaume. Toutefois, une sensible atténuation s'est produite dans l'écart de ces conditions (I) et, d'autre part, le type moyen du « sujet » vers lequel convergeaient celles-ci tendit à devenir ce que nous appelons le « citoyen » par l'acquisition progressive de libertés et de garanties diverses (II).

### I. — LE NIVELLEMENT PROGRESSIF DES CONDITIONS SOCIALES

Les causes en sont nombreuses. Je rappelle seulement les plus actives d'entre elles : l'édification d'un Etat robuste assurant à tous la satisfaction du besoin élémentaire de sécurité, qui fit perdre à la noblesse son rôle militaire et, par là, sa raison d'être essentielle; le rôle de plus en plus actif du roi comme chef d'Etat, amenant celui-ci à prendre ombrage de ce qu'il restait à la noblesse de prérogatives sans justification profonde et à prendre point d'appui principalement sur les classes inférieures; l'enrichissement de celles-ci par le développement progressif du capitalisme moderne, qui leur permit de contre-balancer l'influence de la noblesse; l'avilissement, par contre, de la valeur économique des charges perpétuelles, d'où résulta le caractère de plus en plus illusoire et purement reconnaîtif des redevances.

Ces causes amenèrent un amoindrissement de la noblesse (A), une diminution et une amélioration de la classe servile (B), un énorme accroissement enfin de la classe roturière (C) en voie de devenir prépondérante.

#### A. — LA NOBLESSE SOUS L'ANCIEN RÉGIME

On a vu (p. 243-244) comment la noblesse a cessé d'être l'exercice d'une fonction publique, la fonction militaire, pour devenir une caste sociale privilégiée, sans connexité avec la possession d'un fief. Dès lors, dépourvue de toute signification profonde, elle n'est

plus que la récompense de services sociaux passés ou présents; elle se présente sous trois aspects :

La noblesse de race, qualité purement personnelle et héréditaire de mâle en mâle en légitime mariage, sauf exceptions locales (telle la Champagne, où « le ventre anoblit »). On n'exigeait la preuve de la noblesse que pour les trois dernières générations, y compris celle qui était en jeu. La prescription n'était pas admise; la preuve contraire à la possession d'état de noble pouvait toujours être administrée, si reculé que fût le passé.

La noblesse de lettres, dérivée de l'anoblissement par concession de la qualité de chevalier (V. p. 243), est réservée à la collation du roi. Les lettres d'anoblissement devaient être enregistrées à la Chambre des comptes où elles donnaient lieu à la perception d'une « finance ». Elles concédaient une noblesse héréditaire.

La noblesse de dignité n'apparaît qu'au XVI<sup>e</sup> siècle, en partie par imitation des pratiques du Bas-Empire romain, alors remises en lumière. Elle résultait de l'exercice de certaines fonctions royales ou autres emplois, tel celui de professeur de droit à l'Université de Toulouse, qui donnait le titre de comte au XVI<sup>e</sup> siècle, tel aussi celui de conseiller au Parlement. Noblesse purement personnelle, qui pouvait cependant devenir héréditaire si la fonction était particulièrement importante, comme celle de président au Parlement, ou si elle avait été remplie pendant trois générations.

Bien que constituant une caste fermée, l'accès de la noblesse restait très facile pour peu qu'on eût des mérites ou qu'on eût amassé quelque argent, sans parler des innombrables usurpations de noblesse qui se produisirent aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles et que ne parvint pas toujours à corriger la recherche qu'en fit faire le roi à plusieurs reprises.

Des privilèges, à défaut d'une situation politique ou militaire réservée, constituaient les avantages du noble sur celui qui ne l'était pas. En matière administrative et financière, les nobles étaient avant tout exonérés de la taille personnelle et plus légèrement atteints par la capitation et les vingtièmes, ce qui motivait la plupart des usurpations de noblesse ainsi que les protestations des roturiers sur qui retombait le poids de la taille, par le jeu de la répartition; par contre, nombre de places dans la magistrature,

l'armée et l'administration leur étaient réservées, surtout au xviii<sup>e</sup> siècle et aux membres de la noblesse de cour. En matière judiciaire, ils n'étaient justiciables que des baillis et, au criminel, des Parlements; ils jouissaient de quelques avantages de procédure et ne pouvaient être condamnés à des peines infamantes, notamment la pendaison, remplacée par la décapitation; en matière de droit privé, ils jouissaient d'une minorité spéciale et d'un droit de succession particulier.

En somme, même formant un « ordre » séparé dans le royaume, au point de vue politique, la noblesse ne se composait plus, à la fin de l'Ancien régime, que de « sujets » comme ceux des autres ordres, de même nature politique, encore que doués de privilèges.

#### B. — LA CLASSE SERVILE

**Raréfaction des serfs.** — Les serfs étaient encore nombreux, dans la plupart des provinces, au milieu du xiii<sup>e</sup> siècle, en dépit du très grand nombre d'affranchissements qui s'étaient produits depuis une centaine d'années (V. p. 238). Le mouvement continua, ralenti sans doute, au xiv<sup>e</sup> siècle, servi par les besoins du Trésor royal qui était encore porté à tirer argent des ventes de liberté. Obscurément, d'autre part, les serfs se confondirent avec les roturiers, au cours des xiv<sup>e</sup> et xv<sup>e</sup> siècles; si bien qu'au xvi<sup>e</sup> siècle, au moment de la rédaction des coutumes, on ne rencontrait plus le servage que dans quelques-unes de celles-ci : celles d'Auvergne, de Bourbonnais, de Nivernais, de Bourgogne, de Franche-Comté et dans la Champagne méridionale, et encore, les serfs y étaient-ils en assez petit nombre.

**Adoucissement du servage.** — La situation du « serf de corps » s'est singulièrement améliorée, du fait de la désuétude du droit de « poursuite »; le serf pourra donc presque toujours déplacer son établissement et, en fait, relâcher le lien de servitude. Aux xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles, il ne subsiste plus guère que des « serfs d'héritage » (V. p. 235).

**Les préliminaires de l'abolition du servage.** — Le mouvement d'idées dit « philosophique » prolongea l'évolution commencée depuis des siècles en s'appuyant sur le droit naturel pour demander l'abolition de principe du servage en droit positif. Le gouvernement royal se conforma au mouvement de l'opinion : Louis XVI,

par l'édit de 1779, supprima dans tout le royaume ce qui subsistait de cas de servitude de corps; dans le domaine royal, où la mesure ne nuisait qu'à ses propres droits patrimoniaux, le roi alla jusqu'à supprimer les « serfs d'héritage » en transformant les tenures serviles en censives pour lesquelles il serait dû un cens réduit (1 sou par arpent). Là où le servage se maintint jusqu'à la Révolution, qui l'abolit totalement, c'est-à-dire dans certaines seigneuries, principalement ecclésiastiques, il n'était plus qu'une forme de tenure inférieure.

**L'esclavage colonial.** — Pendant ce temps, le véritable esclavage faisait sa réapparition dans les colonies, principalement aux Indes occidentales, c'est-à-dire aux Antilles et sur le continent américain où le manque de main-d'œuvre se faisait vivement sentir et où la traite des nègres s'efforçait d'écouler le stock de main-d'œuvre noire provenant des razzias opérées en Afrique. Autorisée officiellement sous Louis XIII, la traite des nègres fut réglementée sous Louis XIV par l'ordonnance de 1683, dite « Code Noir », qui calquait le régime de l'esclavage colonial sur celui du temps de Justinien.

L'introduction d'esclaves coloniaux en France fut autorisée en 1716 et l'on put voir des esclaves, dans la domesticité de quelques grands, à Paris, sous Louis XV. Cette anomalie fut d'ailleurs interdite dès 1762, bien avant la suppression même de l'esclavage colonial sous la Révolution.

#### C. — LES ROTURIERS

Pendant les cinq siècles de l'Ancien régime, les roturiers jouissent d'une condition juridique à peu près sans changement, qu'ils soient bourgeois ou vilains. C'est seulement leur situation économique qui est changée, surtout pour les premiers que le développement du commerce et déjà de l'industrie a considérablement enrichis.

**Nombre des roturiers.** — Les roturiers forment une classe moyenne qui est de beaucoup la plus nombreuse, au moment de la Révolution, malgré le passage continu de cette classe dans les deux premiers ordres : le clergé et la noblesse. On compte alors, approximativement, 24 millions de roturiers contre 150.000 nobles, à peu près autant de serfs et 80.000 membres du clergé, soit environ 72 roturiers contre une personne noble ou serve.

**Le roturier, type moyen du sujet.** — Le roturier apparaît donc comme le type moyen du régnicole, du « sujet », celui auquel on est porté à penser en premier lieu, pour lequel disposent lois et coutumes si le contraire n'est pas spécifié. Comme la situation la plus répandue finit par apparaître comme plus normale, voire même comme plus légitime que les situations rares, celles-ci ne tardent pas à prendre figure d'anomalies, de déformations ou même d'abus à éliminer.

Ainsi se dégage progressivement, surtout chez les juristes de l'école du droit naturel et chez les « philosophes » du XVIII<sup>e</sup> siècle, la notion d'un type uniforme et abstrait de « sujet », par ailleurs conforme à l'idéal purement individualiste du temps.

A cette tendance vers l'« égalité » des « sujets » s'ajoute une tendance vers leur « liberté », qui les transformera en « citoyens ».

## II. — LA LIBÉRATION PROGRESSIVE DE L'ACTIVITÉ INDIVIDUELLE

Très longtemps l'activité individuelle, tant dans l'ordre professionnel que dans l'ordre de la pensée, a été dominée et surveillée par l'autorité politique dans l'intérêt général. Ce n'est que lentement et tardivement qu'elle a pu se faire jour dans l'un et l'autre domaines, et encore incomplètement, au fur et à mesure que l'emportaient les tendances individualistes.

### A. — L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE; SON ORGANISATION ANCIENNE; SA LIBÉRATION

a) *L'organisation seigneuriale.* — Au début de l'époque féodale, les rares personnes qui ne se livraient point à l'agriculture ou ne menaient point la vie cléricale étaient des artisans et des marchands. Les artisans étaient des serfs du seigneur, employés par lui à un métier (*ministerium*, « mestier ») ou des libres admis dans les mêmes ateliers à côté de ceux-ci et soumis aux mêmes règlements de travail. Les marchands, d'ordinaire peu sédentaires, étaient des libres groupés en ghildes d'entraide. Les uns et les autres, sous couleur d'honorer le patron du métier, formaient des confréries qui étaient surtout des sociétés de secours mutuels et des associations politiques déguisées dont on se rappelle le rôle capital dans la formation du régime urbain au XII<sup>e</sup> siècle (V. p. 264).

b) *L'organisation corporative.* — A la fin de l'époque féodale, les métiers ont desserré l'étreinte seigneuriale. Peu sont en-

core exercés par des serfs pour le compte du seigneur. Presque partout s'est instauré un régime de demi-liberté, sous l'autorisation et le contrôle de l'autorité seigneuriale exercée par un seigneur laïque ou ecclésiastique, au besoin une municipalité ou le roi même.

C'est l'état de choses que reflète, au temps de saint Louis, le fameux « Livre des mestiers » rédigé sous l'impulsion du prévôt de Paris, Etienne Boileau; il durera jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, à cela près que l'autorité royale se substituera en toute occasion, dès le XIV<sup>e</sup> siècle, à celle du seigneur, et même à celle du grand vassal depuis le XVII<sup>e</sup> siècle.

Les causes de l'organisation corporative résidaient dans l'idée commune, conforme aux vues des théologiens et des canonistes, que nul ne devait s'enrichir aux dépens d'autrui et vendre ses produits ou ses marchandises plus cher que le « juste prix ». Or, l'autorité publique seule pouvait départager les intérêts en présence et fixer ce prix, faute d'un état social suffisamment développé à tous points de vue pour que la libre concurrence pût y jouer un rôle efficace de modération. D'où le besoin très vivement senti d'intégrer la corporation à l'Etat renaissant et l'intervention constante de l'autorité publique dans le recrutement du métier et dans les conditions d'exercice de son activité. Depuis l'ordonnance de décembre 1581, l'organisation corporative a été régularisée, étendue à toutes les villes et même, en principe, dans les campagnes où seule une impossibilité de fait empêchait qu'elle ne se répandît.

La structure interne de la corporation répondait à l'idée que l'exercice d'une même profession, en un lieu donné, créait une solidarité fondamentale entre ceux qui, à un degré ou à un autre, en vivaient, et qu'elle nécessitait des organes d'administration et de discipline.

1<sup>o</sup> Les membres de la corporation sont tous ceux qui exercent, dans une même ville, le même métier. Ils se répartissent en trois catégories, suivant qu'ils apprennent le métier (apprentis), l'exercent (compagnons) ou en dirigent (maîtres) un élément d'exploitation, atelier ou boutique.

Les « apprentis » accomplissent, auprès d'un maître qui n'en peut avoir qu'un nombre limité et fort réduit, un stage de plusieurs années; ils vivent d'ordinaire en famille avec le maître, à qui ils versent au début une redevance pour prix de l'instruction qu'ils

en reçoivent, puis de qui ils finissent par recevoir un salaire modique, vers la fin de l'apprentissage.

Les « compagnons », anciennement « varlets », constituent la main-d'œuvre expérimentée de la corporation. Longtemps, ils ne pouvaient quitter leur ville d'origine ni, depuis 1377, leur maître. Ces prescriptions cependant furent assez rapidement oubliées, en raison de la coutume nouvelle où ils étaient de « faire leur tour de France », afin de s'initier aux diverses conditions de travail local. Les compagnons en vinrent ainsi à constituer une main-d'œuvre flottante, dont les intérêts étaient moins solidaires de ceux de la corporation dont ils n'étaient qu'une partie.

Les « maîtres » se recrutaient en nombre limité parmi les compagnons de la ville et, depuis 1733, sans condition d'origine. Ils étaient promus à la maîtrise par l'autorité publique, le roi en général, après avoir fait un stage suffisant comme compagnons, avoir donné aux autres maîtres une preuve de capacité professionnelle, dite « chef-d'œuvre », après avoir « arrosé » celui-ci de diverses manières et payé diverses sommes tant à la caisse de la corporation qu'aux dignitaires du métier et au roi lui-même, sans parler de l'achat pur et simple d'une maîtrise quand la royauté usa et abusa de la pratique de la vénalité. Bref, compte tenu du nombre limité des places de maître dans une ville donnée, compte tenu aussi du fonds de roulement parfois considérable nécessaire pour s'établir à son propre compte, bien peu pouvaient effectivement prétendre à devenir maîtres, à part les fils de maîtres eux-mêmes, qui voyaient d'autre part adoucies pour eux les conditions de stage et d'apprentissage et réduits ou même supprimés les frais divers. Si bien que la « maîtrise » était à peu près devenue héréditaire aux xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles.

2° Les organes administratifs de la corporation étaient la maîtrise et la jurande.

La « maîtrise » était formée de l'ensemble des maîtres d'un même métier, dans une ville donnée; son attribution essentielle était l'élection de deux ou plus souvent quatre gardes ou jurés de la corporation, à moins que ceux-ci ne fussent nommés par les municipalités ou autrement.

La « jurande » était le groupe des gardes ou jurés. Elle constituait l'autorité dans la profession; examen et réception des nouveaux maîtres, administration de la corporation, gestion de sa caisse, élaboration et application des règlements propres à la profession, juridiction interne, étaient de son ressort.

Des annexes de la corporation se sont maintenues ou juxtaposées, avec le temps, à celle-ci.

D'abord, l'ancienne « confrérie » religieuse s'est souvent maintenue à côté de l'organisme devenu purement professionnel, avec ses dignitaires (prévôt, bâtonnier, etc.), ses réunions religieuses, ses fêtes, ses ressources et son activité propre, de nature plus largement charitable. Assez longtemps mal vues des autorités religieuses et royales, on en autorisa quelques-unes et on prohiba les autres, qui subsistèrent cependant tant bien que mal.

D'autre part, le « compagnonnage » s'est formé entre les seuls compagnons d'un même métier, dès le xvi<sup>e</sup> siècle, quand une opposition d'intérêts apparut entre compagnons et maîtres, les premiers sans avenir et les seconds trop favorisés. Avec son organisation interurbaine clandestine, ses rites, ses mots de passe, son jargon, le compagnonnage, étroitement apparenté à la franc-maçonnerie, est à l'origine des luttes ouvrières modernes.

c) *Les entreprises à monopole.* — La corporation ne pouvait suffire à tout, depuis l'extension au monde entier de l'horizon commercial, au xv<sup>e</sup> siècle, et depuis l'apparition d'une industrie manufacturière importante au xvii<sup>e</sup>. Le roi fut alors amené à créer des entreprises à monopole et à capitaux associés, douées de privilèges, ou simplement à autoriser, par lettres patentes, celles que l'initiative privée tentait d'établir, telles les ateliers d'Etat des Gobelins, les compagnies à privilèges comme la manufacture des glaces de Saint-Gobain ou, dans l'ordre du commerce d'outre-mer, la Compagnie des Indes.

d) *L'établissement de la liberté du travail.* — Le régime du travail organisé et contrôlé, longtemps accepté comme conforme aux intérêts de tous, connut déjà quelques attaques dans la seconde moitié du xv<sup>e</sup> siècle et au début du xvii<sup>e</sup>. Au xviii<sup>e</sup>, il fut l'objet de critiques de principe, au nom de la bienfaisance supposée de la pleine liberté et de la concurrence qui devait en résulter, pour le plus grand progrès de la fabrication et l'abaissement des prix de revient. Physiocrates et encyclopédistes réussirent à gagner à l'idée d'une suppression radicale des corporations nombre d'adeptes, jusque dans les sphères dirigeantes.

L'ancien intendant de Limoges, Turgot, qui s'était déjà fait remarquer dans ce poste en y établissant la libre circulation des grains, s'attacha à réaliser la liberté économique peu après qu'il eut

été nommé contrôleur général des Finances par Louis XVI. En février 1776, il fit rendre un édit abolissant les corporations et liquidant leurs biens.

L'édit, mal vu du public, qui se sentait dépourvu de protection, combattu par les Parlements, qui résistèrent à son enregistrement, fut une des causes de la disgrâce de Turgot au mois de mai suivant; il fut remplacé, en août, par un nouvel édit rétablissant les corporations, non d'ailleurs sans avoir tenté de les améliorer notablement. L'opinion publique, en dehors de celle des « philosophes », restait très partagée sur l'opportunité de l'établissement de la liberté du travail, comme le prouvent les cahiers des Etats généraux de 1789; mais l'assemblée, suivant en cela les théoriciens, réalisa la suppression des corporations par la loi des 2-17 mars 1791.

#### B. — L'ACTIVITE INTELLECTUELLE : LIBERTE DE CONSCIENCE, ETC.

La société médiévale était uniquement chrétienne et même catholique; elle ne comportait pas de place concevable pour l'infidèle, le juif, l'hérétique même, qui pouvaient tout au plus être tolérés ou supportés, mais non pas intégrés.

La question d'une « liberté de conscience » et celle d'une « liberté de culte » se posèrent d'une façon plus aiguë après le XII<sup>e</sup> siècle, lorsque d'importantes fractions de la population vécurent dans l'hérésie, les Albigeois par exemple. Elle se posa avec plus d'intensité encore au XVI<sup>e</sup> siècle, lorsque les adeptes de la Réforme se multiplièrent en France et purent soutenir leurs prétentions par la force des armes. Les guerres de religion, comme les guerres ordinaires, se terminaient par des traités de paix; la royauté les revêtit de l'apparence législative en leur donnant la forme d'un « édit de pacification » accordant liberté de conscience, libre exercice du culte réformé et même garanties militaires. Ces édits furent repris et fondus en un seul, l'édit de Nantes, rendu par Henri IV en 1598.

On sait que, emporté par la vague d'autoritarisme qui souleva la France au XVII<sup>e</sup> siècle, l'édit de Nantes fut révoqué par Louis XIV en 1685, sauf dans l'Alsace annexée depuis fort peu d'années alors. Quelques velléités de retour à la liberté se manifestèrent au moment de la Régence et la partie la plus agissante de l'opinion publique au XVIII<sup>e</sup> siècle la réclama avec insistance, en demandant l'extension aux autres croyances, le judaïsme en particulier, et même à l'absence de toute croyance. Par l'édit de novembre 1787, Louis XVI accorda aux protestants la liberté de conscience, mais non encore

celle de culte, et organisa à leur usage un état civil particulier. La Révolution acheva l'œuvre entreprise et établit, du moins à ses débuts, la pleine liberté de conscience, de culte et de pensée.

Les libertés permettant la mise en œuvre de la pensée réapparurent également au XVIII<sup>e</sup> siècle.

La « liberté de la presse » n'exista pas, légalement, jusqu'à la fin de l'Ancien régime. Toute publication au moyen de l'imprimerie comportait un régime légal, combinant une autorisation préalable de l'autorité et un « privilège » en faveur de l'éditeur. Il faut cependant noter que l'autorisation préalable devint presque toujours une pure formalité au XVIII<sup>e</sup> siècle, surtout quand Malesherbes devint directeur de la librairie (1750). Il restait cependant que l'ouvrage pouvait être, après coup, condamné par le Parlement et détruit.

Quant à la « liberté d'association » et à celle de « réunion », elles étaient l'une et l'autre entravées depuis des siècles par la nécessité d'une autorisation préalable, soit seigneuriale, soit royale, faute de quoi l'association et la réunion constituaient un délit sévèrement réprimé. La première des deux (« *universitas* », « *conjunctio* », « *monopolium* ») fut d'autant plus mal vue que l'Etat se fortifiait; le triomphe des idées d'individualisme politique, avec J.-J. Rousseau et la Révolution, accentua l'idée que l'individu devait se cantonner dans la défense de ses intérêts individuels et que, pour ce qui était de ses intérêts communs, il appartenait à l'Etat seul de les prendre en mains. Le droit d'association ne fut donc pas mieux reconnu par la Révolution que par l'Ancien régime. Quant au droit de réunion, qui, anciennement, n'était pas plus reconnu que le précédent, et puni comme lui, comportant une « *coadunatio* », une « *congregatio* », un « attroupement », la tolérance fut plus grande, et il finit par être admis et même favorisé sous la Révolution (clubs, etc.).

D'autre part, de plus en plus isolé en face de l'Etat de plus en plus fort, l'individu sentit le besoin de garanties politiques contre l'autorité et les abus qui s'en pouvaient faire au détriment de sa liberté individuelle (lettres de cachet, entre autres), ou de son droit de propriété (confiscations et expropriations arbitraires). Longtemps, ces garanties furent purement morales ou résidèrent dans l'intérêt qu'avait le roi à ne pas multiplier à l'excès le recours au « fait du prince ». Un temps vint, au XVIII<sup>e</sup> siècle, où des garanties précises et écrites parurent nécessaires : ce fut la « Déclaration des droits de l'homme et du citoyen » d'août 1789, qui faisait en effet du « sujet » un « citoyen ».

## CHAPITRE V

## L'ÉGLISE DE FRANCE À L'ÉPOQUE MONARCHIQUE (1)

L'Église de France, passé l'époque féodale, est peu à peu refoulée sur le terrain purement spirituel par la reconstitution du pouvoir royal. Il arrive même qu'elle y est suivie par l'autorité laïque, désireuse d'y contrôler son activité. Cela se manifeste, dans le domaine du droit public, par l'histoire des sources du droit canonique durant les cinq siècles de cette période (§ 1), par la reconstitution de la souveraineté à l'encontre de l'Église (§ 2), par le contrôle qu'essaie d'instituer le roi sur l'Église (§ 3), enfin, par la synthèse qui est tentée, sous le nom de « libertés de l'Église gallicane », des rapports entre l'Église de France et l'État (§ 4).

§ 1. — SOURCES DU DROIT CANONIQUE (XIV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> s.)

De plus en plus, le caractère monarchique de la constitution ecclésiastique marque de son empreinte les modes de formation du droit canonique (I) et les monuments qui en sont issus (II).

## I. — LES MODES DE FORMATION DU DROIT CANONIQUE

La tradition et la coutume, conformément à cette tendance, occupent une place de plus en plus restreinte parmi les modes de formation du droit canonique. Les modes autoritaires, par contre, ainsi que la jurisprudence et la doctrine, occupent une place de plus en plus importante.

(1) Bibliogr. — P. Viollot, t. 2, p. 267 à 416; — A. Esmein, p. 596 à 641; — J. Brissaud, t. 1, p. 603 à 633 *passim*; — J. Declareuil, p. 942 à 1011; — Em. Chénon, t. 1, p. 933 à 953; — M. Marion, *Dict.*, *passim*; — V. Martin, *Le gallicanisme et la réforme catholique; essai historique sur l'introduction en France des décrets du concile de Trente*, 1919; — *Idem*, *L'adoption du gallicanisme politique par le clergé de France* (dans la *Rev. des sciences religieuses*, 1926, t. 6 et suiv.), et tirage à part.

La législation conciliaire œcuménique, encore si abondante aux XII<sup>e</sup> et XIII<sup>e</sup> siècles, se raréfie aux XIV<sup>e</sup>, XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup>, en raison des difficultés nationales croissantes, du Grand Schisme et de la Réforme (conciles de Vienne, 1311; de Constance, 1414-1418; de Bâle, 1431-1443; de Trente, 1545-1563). Elle reste ensuite tarie jusqu'au concile du Vatican, en 1870.

La législation par décrétales des papes (bulles, etc.), au contraire, devient le seul mode important de formation du droit canonique depuis le XVI<sup>e</sup> siècle.

II. — MONUMENTS DU DROIT CANONIQUE (XIV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> SIÈCLES)

La littérature canonique est d'une extrême richesse; on n'en peut donner qu'un aperçu très sommaire.

## A. — L'ACHEVEMENT DU « CORPUS JURIS CANONICI »

Aux deux ouvrages principaux qu'avaient vus naître le XII<sup>e</sup> siècle (*Décret* de Gratien) et le XIII<sup>e</sup> siècle (*Décrétales* de Grégoire IX) s'ajoutèrent par la suite quelques nouvelles compilations de textes nouveaux :

a) *Le « Sixte »*. — Les décrétales nombreuses rendues par Boniface VIII et ses prédécesseurs depuis la promulgation des *Décrétales* de Grégoire IX de 1234 jusqu'en 1298, ont été groupées par Boniface en un ouvrage formant un sixième livre (*Liber sextus decretalium*) ajouté aux cinq livres du précédent recueil.

b) *Les « Clémentines »*. — Plusieurs décrétales importantes du pape Clément V ont été réunies en 1313, pour former la suite officielle du *Sixte*.

c) *Les « Extravagantes »*. — Des décrétales qui n'avaient pas pris place dans les deux précédents recueils officiels, ou qui avaient été promulguées à une date postérieure, jusqu'en 1483, formant deux recueils dénués de tout caractère officiel appelés « Extravagantes communes » et « Extravagantes de Jean XXII », furent enfin ordinairement jointes, dès le XVI<sup>e</sup> siècle, aux quatre premiers ouvrages.

L'ensemble des cinq ouvrages forma le « *Corpus juris canonici* », arrêté depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, dont une édition améliorée et officielle fut donnée par les *Correctores romani* (1363 à 1580), et qui fut en vigueur jusqu'à la promulgation du nouveau « *Codex juris canonici* » en 1918.

## B. — LA JURISPRUDENCE CANONIQUE

a) *La jurisprudence de la « Rote romaine »*. — Auprès du pape, dans les dernières années du XIII<sup>e</sup> siècle et au début du XIV<sup>e</sup>, à peine plus tard que la *curia regis* auprès du roi de France, s'est organisée une juridiction suprême couramment dénommée « *Rota romana* » ou « *Auditorium* », le tribunal de la « Rote ».

Les « *Decisiones Rotae romanae* », ou du moins les plus notables d'entre ces décisions de jurisprudence, ont fait de bonne heure, dès 1326, l'objet de plusieurs recueils privés, qui ont vite acquis une grande notoriété et ont fait l'objet par la suite de nombreuses éditions imprimées. Les décisions de la Rote ont ensuite fait place à des collections de décisions des diverses « *Congrégations* » romaines.

On y peut joindre les « *Règles de la chancellerie apostolique* », qui donnent la plus ancienne jurisprudence relative aux causes bénéficiales (XIV<sup>e</sup> siècle).

b) *La jurisprudence des officialités*. — Les officialités diocésaines ou autres ont fréquemment tenu, elles aussi, des archives, malheureusement presque entièrement perdues aujourd'hui. En France, quelques épaves nous en sont parvenues, qui ont fait l'objet de publications, tels les registres de l'officialité exempte de Cerisy (XIV<sup>e</sup> siècle) et celui des causes civiles de l'officialité diocésaine de Paris (1384-1387). Il faut également noter le choix de notables arrêts de l'officialité de Toulouse des XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles (« *Decisiones capellae Tholosanae* »), fait par Jean Corsier, au XV<sup>e</sup> siècle, et publié avec des notes par Étienne Aufrère, dès 1483.

## C. — LA LITTÉRATURE DOCTRINALE DES CANONISTES

Les plus anciens représentants de cette doctrine continuent l'œuvre des décrétalistes du XIII<sup>e</sup> siècle, en appliquant la méthode des glossateurs ou des post-glossateurs aux nouveaux recueils, le *Sexte* et les *Clémentines*; parmi eux, notons Jean d'André (*Johannes Andreae*) et le cardinal Zabarella (1348-1410).

Notons aussi, parmi les très nombreux auteurs d'*apparatus* et de « *sommes* », le canoniste français Bohic, le cardinal Le Moine, l'un et l'autre au XIV<sup>e</sup> siècle, ainsi que Panormitanus en Italie et Torquemada en Espagne, au XV<sup>e</sup>, et Barbosa au Portugal, au XVII<sup>e</sup>.

Il importe enfin de signaler, parmi les ouvrages élémentaires qui eurent le plus de vogue, les « *Institutiones juris canonici* », de Lan-

celot, de Pérouse, que l'on joignit souvent, depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, au *Corpus juris canonici*, et l'« *Institution au droit ecclésiastique* », de l'abbé Fleury.

## § 2. — RECONSTITUTION DE LA SOUVERAINETE A L'ENCONTRE DES PRIVILEGES DE L'EGLISE

On sait qu'une bonne partie de la souveraineté se trouvait, depuis l'effritement du pouvoir royal à l'époque franque, entre les mains de l'Eglise, considérée comme la collaboratrice, au spirituel, du pouvoir temporel. Le XII<sup>e</sup> siècle avait marqué l'apogée de cet état de choses. Dès que fut amorcée la reconstitution de la souveraineté à l'encontre des pouvoirs féodaux, elle le fut également à l'encontre de l'Eglise elle-même, sur le terrain de la législation (A), sur celui de la juridiction (B) et sur celui des finances (C) à la fois. La lutte fut longue, parfois âpre, faisant appel aux théories romanistes et autres, suivant les nécessités. Elle n'était pas entièrement terminée, bien qu'il ne s'en fallût que de peu, à la fin de l'Ancien régime.

## A. — SUBORDINATION DE LA LEGISLATION CANONIQUE

Au XIII<sup>e</sup> siècle, la législation canonique s'appliquait d'elle-même en France, sans qu'il fût nécessaire d'une promulgation par les autorités laïques, notamment par le roi. Les tribunaux séculiers, le Parlement comme les autres, étaient donc dans l'obligation d'en tenir compte, même s'agissant de dispositions émanant d'autorités spirituelles étrangères au royaume, telles que les canons des conciles œcuméniques ou les décrétales des papes.

Toutefois, une résistance croissante se faisait sentir. Dès le XVI<sup>e</sup> siècle, on ne doutait plus que les actes conciliaires eux-mêmes n'eussent besoin, pour être officiellement appliqués en France par les autorités laïques, d'une promulgation royale nommée « *publication* ». On sait les résistances que rencontra toujours la publication en France du concile de Trente, dans les milieux gallicans, surtout au Parlement de Paris, et le parti qui prit l'Assemblée du clergé de déclarer le concile « *reçu* », sinon « *publié* » officiellement, en France (1613). Il n'engageait certes pas les autorités séculières, mais il s'imposait aux autorités spirituelles.

D'autre part, les décisions de celles-ci, pour autant qu'elles devaient entraîner des mesures temporelles, devaient obtenir de la Chancellerie des « *lettres de pœreatis* » ou « *de placet* ».

## B. — REFOULEMENT DE LA JURIDICTION SPIRITUELLE

**Les conflits de juridiction.** — On sait que les tribunaux spirituels jouissaient encore, au milieu du XIII<sup>e</sup> siècle, d'une large compétence en raison de la qualité des personnes et de la nature des affaires en cause, laquelle débordait largement sur le domaine temporel. Des conflits fréquents, dans l'application de cette compétence, naissaient entre l'Église et les autorités temporelles, le roi ou les seigneurs justiciers.

Sous le règne de Philippe le Bel et de ses fils, l'acuité et le nombre de ces conflits redoubla; des libelles firent leur apparition. Peu après l'accession de Philippe VI de Valois au trône, il parut utile de s'expliquer franchement de part et d'autre et une conférence fut réunie au château royal de Vincennes par le nouveau roi (1329 décembre). Comme il arrive souvent en pareille circonstance, la « Dispute de Vincennes » ne donna guère de résultats; les théories s'opposèrent avec vivacité et chacun resta sur ses positions. La lutte continua entre les autorités ecclésiastiques et les gens du roi, dont l'ardeur fut maintes fois contenue par la jurisprudence plus mesurée du Parlement.

### a) Amoindrissement de la compétence spirituelle « *ratione personæ* ».

**Au criminel,** le privilège de juridiction des clercs et des personnes assimilées (« *privilegium fori* », V. p. 312) s'est, en principe, maintenu jusqu'à la fin de l'Ancien régime, mais progressivement réduit de cent façons afin d'éviter de laisser aux juges d'Église, dont l'indulgence était proverbiale, une compétence trop large sur un grand nombre de clercs, dont beaucoup de bas étage et de moralité douteuse.

Le roi se réserva peu à peu, au cours du XIV<sup>e</sup> siècle, de connaître, comme en matière de cas royaux et dans des hypothèses très voisines (V. p. 373 à 376), du « cas privilégié », intéressant spécialement le roi et son autorité, laissant à la compétence du juge spirituel le « délit commun », n'intéressant que la répression du tort causé à la victime du délit.

Plus tard, l'édit de Melun de 1580 substitua à la double instance une procédure conjointe d'instruction par le juge ecclésiastique assisté du juge royal, les jugements restant distincts pour le cas privilégié et le délit commun, malgré l'éventualité d'une contradiction entre eux.

Un nouveau progrès, au début du XVII<sup>e</sup> siècle, résulta même de ce que l'on considéra comme entraînant la dégradation du clerc, le seul fait d'avoir commis un crime grave; il n'avait donc plus à être jugé par la juridiction spirituelle : la décision rendue par le juge royal se suffisait à elle seule et pouvait prononcer telle peine que comportait le droit séculier. Pratiquement, la justice répressive sur les clercs se trouvait ainsi reconstituée entre les mains du roi.

**Au civil,** le privilège de clergie fut contrebattu en partant du très ancien principe voulant que la compétence appartint au seigneur « *ratione feudi* », en raison de la tenure féodale, même si c'était un clerc qui détenait la terre, et même s'il s'agissait d'une tenure quelconque, et non pas seulement d'un fief.

Plus tard, au XVI<sup>e</sup> siècle, on admit, par une très légère extension, que les actions réelles de toute nature échappaient ainsi à la compétence des tribunaux spirituels; ce qui permit d'y soustraire, par voie de conséquence, presque toutes les actions personnelles, nées de contrats passés par des clercs, en raison de l'hypothèque générale qu'entraînait toute obligation de ce genre, dans l'ancien droit, laquelle hypothèque était alors rangée parmi les droits réels.

Les causes bénéficiales enfin, chose étrange en apparence, puisqu'elles roulaient sur le droit que pouvait avoir un clerc à un certain bénéfice ecclésiastique furent enlevées progressivement à la connaissance des tribunaux spirituels. Tout d'abord, la justice royale n'en connut que pour autant qu'il s'agissait d'un bénéfice ecclésiastique conféré par le roi, celui-ci ne plaçant que devant ses propres justices; puis même, pour les autres bénéfices, le roi se réserva la connaissance des causes bénéficiaires dans la mesure où la question ne se posait qu'au possessoire, c'est-à-dire où le droit de jouissance du clerc sur le bénéfice n'était pas en jeu mais seulement le fait de sa jouissance, ce que reconnaissait le pape lui-même, depuis le début du XV<sup>e</sup> siècle; au XVII<sup>e</sup> siècle, enfin, on ne reconnut plus aux justices spirituelles la possibilité de remettre en question, au pétitoire, ce qui avait été tranché au possessoire par les justices royales.

### b) Restrictions à la compétence spirituelle « *ratione materiæ* ».

— La juridiction spirituelle sur les laïques devait plus facilement encore céder devant celle du roi.

En matière de mariage, les questions accessoires et d'ailleurs purement temporelles de douaire, de dot, de séparation de biens, de légitimité, etc., firent retour, aux XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles, à la juridiction

laïque. A partir même du xvii<sup>e</sup> siècle, on utilisa un biais pour soumettre à celle-ci ce qui concernait l'existence du lien de mariage.

En matière de testament, où la compétence spirituelle n'avait jamais été exclusive de celle des tribunaux séculiers, c'est au xv<sup>e</sup> siècle que la négation s'en manifesta et au xvi<sup>e</sup> siècle qu'elle l'emporta.

En matière de contrats, on arriva aussi, mais non sans peine, à se débarrasser de la compétence spirituelle, jadis motivée par le serment promissoire qui les accompagnait le plus ordinairement.

Les délits contre la foi, enfin, furent rangés, au xv<sup>e</sup> siècle, parmi les cas royaux, intéressant la sûreté de l'Etat, au titre de crimes de lèse-majesté et aussi, progressivement du xvi<sup>e</sup> au xviii<sup>e</sup>, le délit d'hérésie lui-même.

Il faut bien reconnaître d'ailleurs que la composition de nombre de tribunaux royaux, qui comprirent longtemps des conseillers clercs à côté des laïcs, ainsi que leur modération habituelle, rendaient assez facilement acceptable pour l'Eglise cette diminution de compétence que l'absence d'un Etat digne de ce nom avait nécessitée à l'époque franque.

#### G. — PARTICIPATION DE L'EGLISE DE FRANCE AUX DEPENSES PUBLIQUES

Les charges privées du patrimoine ecclésiastique, considérables aux époques gallo-franque et féodale, où il n'était pas possible que la société laïque s'en occupât (V. p. 176-177 et p. 369), ne le furent guère moins au cours des siècles où l'Etat se réorganisa. L'Eglise conserva donc le soin, considérablement développé et plus lourd, des institutions charitables et de l'enseignement. Celui-ci en particulier, organisé dans les plus modestes paroisses rurales à peu près dans tout le royaume dès la fin du xvii<sup>e</sup> siècle, en ce qui concerne les rudiments indispensables à tous, pesait lourdement sur l'Eglise, en dépit du concours financier qu'elle recevait des communautés d'habitants.

Tentative d'assujettissement à l'impôt royal. — Le patrimoine ecclésiastique était exempt, on le sait, depuis longtemps de toute charge fiscale; le caractère purement profitable de l'impôt, à l'époque gallo-franque, et son inféodation entre les mains de ceux qui devenaient titulaires de la seigneurie (V. p. 162-163) avaient rendu presque insensible, à l'époque féodale, le caractère initial de l'impôt

considéré comme une contribution aux charges publiques; l'immunité fiscale des biens ecclésiastiques était donc parfaitement justifiée.

La réapparition de ce caractère et la fragilité de cette immunité résultèrent, aux xii<sup>e</sup> et xiii<sup>e</sup> siècles, des premières grandes entreprises intéressant la chrétienté ou le royaume entiers, comme les croisades et les premières guerres de caractère national. Les conciles et les canonistes admirèrent sans difficulté le bien-fondé de ces contributions financières de l'Eglise, pourvu que le recours à ce moyen fût indispensable et que la « décime » (« *decima* »), comme on nommait ce subside par analogie avec la dîme, fût consenti par l'évêque et le clergé de chaque diocèse, plus tard même par le pape. Il y eut de fréquentes levées de « décimes », dont la fameuse « dîme saladine » établie sous Philippe-Auguste pour la troisième croisade, dans la seconde moitié du xii<sup>e</sup> siècle, et surtout au xiii<sup>e</sup>.

L'ère des difficultés s'ouvrit lorsque, en 1294, Philippe le Bel, ayant obtenu une décime de l'Assemblée du clergé, ne crut pas nécessaire de solliciter une fois de plus l'autorisation du Saint-Siège. Elles redoublèrent l'année suivante lorsque, dans les mêmes conditions, Philippe le Bel leva un impôt du centième de la valeur de tous les biens possédés par ses sujets, ecclésiastiques aussi bien que laïques. Le pape Boniface VIII, saisi de l'affaire par un évêque hostile à la mesure consentie par le reste du clergé de France, lança, en 1296, la célèbre bulle *Clericis laicos*, qui interdisait aux clercs d'obtempérer aux ordres ou de consentir aux demandes du roi sans autorisation pontificale, conformément à la récente législation canonique, que les nouvelles façons de faire de la royauté tendaient à écarter en pratique.

Sous les successeurs de Boniface VIII, le conflit s'apaisa et l'on en revint à cette tolérance que Boniface VIII avait lui-même passagèrement acceptée en 1297.

Le « don gratuit » du clergé français. — Les occasions de demander au clergé un don gratuit et de l'obtenir de lui se firent de plus en plus fréquentes, aux xiv<sup>e</sup> et xv<sup>e</sup> siècles, surtout pendant la guerre de Cent ans. Toutefois, la permanence, d'année en année, du don gratuit ne s'établit point avant le xvi<sup>e</sup> siècle. Le caractère occasionnel ne devait s'en effacer que sous François I<sup>er</sup>, comme une suite indirecte du Concordat conclu en 1516.

La permanence des obligations financières du clergé de France prit même une forme particulière au « Colloque de Poissy » en 1561. L'ordre du clergé, aux Etats généraux du début de l'année, tenus

à Orléans, puis à Pontoise, avait été amené à consentir un sérieux accroissement de ses sacrifices pour aider le roi dans la lutte contre les protestants. Le clergé, réuni ensuite partiellement à Poissy pour divers objets, conclut un arrangement financier avec le roi : il assumait la charge du service de la dette qu'avait contractée le roi sous la forme de rentes constituées (Cf. p. 227), créées, à sa demande et à son profit, par les Hôtels de ville, c'est-à-dire les municipalités, de Paris et de quelques autres grandes villes.

Le « contrat de Poissy » fut renouvelé, avec quelques modifications, en 1567, 1580, 1586, enfin, où fut établi un régime définitif de participation du clergé de France aux charges financières du royaume.

On distingua désormais les « décimes ordinaires » et le « don gratuit », comme l'habitude s'en prenait de plus en plus, mais avec une netteté définitive. Les « décimes ordinaires » étaient une contribution fixe affectée au paiement des rentes sur les Hôtels de ville; le « don gratuit » était une contribution variable remise au roi en vue de quelque dépense occasionnelle qui en avait motivé la demande, d'ailleurs très fréquente.

On achevait, d'autre part, de mettre debout l'organisme correspondant : les Assemblées du clergé.

**Les « Assemblées du clergé de France ».** — Jusqu'au Colloque de Poissy, les assemblées du clergé de France n'avaient point de formes fixes; arbitrairement composées par le roi, elles ressemblaient, à certains égards, aux Assemblées de notables (V. p. 468). La portion des députés du clergé aux Etats généraux de Pontoise qui se réunissait au Colloque de Poissy avait, au contraire, en fait, une origine élective. Les assemblées postérieures semblent s'en être inspirées et avoir sciemment opté pour un système d'élection par provinces ecclésiastiques et à deux degrés, qui fut pratiqué pendant les deux derniers siècles de l'Ancien régime. L'« Assemblée du clergé » se réunissait tous les dix ans; tous les trois ou cinq ans, il y avait réunion d'une « petite assemblée », dont les attributions se bornaient à recevoir les comptes de l'administration financière que s'était donnée le clergé, maître de répartir et de percevoir à son gré les impôts qu'avait établis l'assemblée décennale. Le contentieux de ces impôts avait de son côté fait naître une hiérarchie de juridictions ecclésiastiques spéciales.

On voit donc qu'il serait inexact de dire que le clergé et les biens d'Eglise en France échappaient aux charges de l'Etat. Leur privilège,

si tant est qu'il y en eût un, consistait à y participer sous une forme qui n'était pas celle des autres sujets du royaume et de rester soumis aux règles établies, pour le détail, par une autorité purement ecclésiastique.

### § 3. — LE CONTROLE DE L'ÉGLISE DE FRANCE PAR LE ROI

Le but poursuivi par la royauté était d'exercer une surveillance aussi étroite que possible sur l'activité de l'Eglise de France, comme le nécessitaient l'influence morale et la richesse matérielle de ce corps. C'était aussi de la soustraire, dans une mesure raisonnable, à l'action par trop exclusive du Souverain Pontife, extérieur au royaume, devenu lui-même chef d'un Etat séculier à Rome, peut-être soumis à des influences temporelles; de là une opposition très ancienne de tendances, aussi bien chez les membres du clergé que chez certains laïcs, entre les « gallicans », partisans d'une assez large autonomie de l'Eglise de France sous l'autorité spirituelle des papes, et les « ultramontains », partisans d'une plus large soumission de celle-ci aux directions venant d'outre-monts.

C'est en utilisant presque exclusivement des théories relatives au contrôle des biens temporels de l'Eglise en France, dont quelques-unes fort anciennes, que le roi réussit à atteindre le but qu'il poursuivait.

#### A. — LES DROITS DE « GARDE » ET DE « REGALE »

On sait qu'à la fin du XIII<sup>e</sup> siècle, Beaumanoir proclamait que le roi avait en garde l'universalité des églises de France, spécialement des évêchés, sauf si ce droit appartenait au haut baron et que celui-ci l'exerçât effectivement. En vertu du droit de garde universelle, le roi avait une obligation de haute police et de protection sur tous les biens d'Eglise.

Il en résultait, au profit de celui qui exerçait effectivement le droit de garde, le baron ou le roi, le « droit de régale », c'est-à-dire de jouir des droits attachés à un bénéfice ecclésiastique durant la vacance du siège (*sede vacante*); droit qui n'était pas sans connexité avec la « garde seigneuriale » exercée par le seigneur sur les fiefs tenus de lui (V. p. 218-219).

Il comportait pour le roi le droit de percevoir et d'administrer les revenus du temporel; c'est la « régale temporelle », qui ne fut

jamais contestée au roi depuis le XIII<sup>e</sup> siècle, et qui, étant universelle, s'étendait à tous les évêchés.

Il comportait en outre, aux yeux du roi, au moins depuis Philippe le Bel, la « régle spirituelle », c'est-à-dire la nomination par le roi, le siège épiscopal étant vacant, à tous les bénéfices inférieurs dont la nomination appartenait normalement à l'évêque. Dans ce cas cependant, la régle n'était pas universelle anciennement; elle ne se rencontrait que pour les sièges épiscopaux qui y étaient soumis par coutume ancienne. Toutefois, elle finit par être considérée comme universelle au cours de la première moitié du XVII<sup>e</sup> siècle, et c'est ce qui explique le conflit qui s'éleva entre Louis XIV et le pape Innocent XI en 1681. Louis XIV, menacé par le pape, réunit l'année suivante (1682) une assemblée du clergé, qui vota une déclaration célèbre, préparée par Bossuet, contenant affirmation des libertés de l'Eglise de France, parmi lesquelles le droit de régle spirituelle universelle.

#### B. — LE CONTROLE DU PATRIMOINE ECCLESIASTIQUE : L'AMORTISSEMENT

Anciennement, le droit d'amortissement seigneurial ou royal n'existait que pour les tenures acquises par les établissements ecclésiastiques, et comme compensation pour les droits de mutation éventuels perdus à jamais (V. p. 220). Par la suite, une justification différente fut substituée à l'ancienne, pour consolider et étendre le droit du roi : l'amortissement fut considéré comme un droit payé par l'acquéreur ecclésiastique dispensé d'une prétendue règle ancienne interdisant les acquisitions d'immeubles par les établissements ecclésiastiques. D'où résulta l'extension de l'amortissement aux acquisitions d'alleux.

L'amortissement aurait pu fonctionner depuis longtemps comme un contrôle du développement du patrimoine immobilier de l'Eglise; il resta cependant longtemps une simple mesure fiscale, en dépit de l'hostilité grandissante de beaucoup d'esprits contre ce développement et même en dépit d'une tendance à la sécularisation intégrale des biens d'Eglise comme l'Allemagne et l'Angleterre en connurent une au moment de la Réforme. Un édit de 1666 s'arrêta à mi-chemin, ne visant que la création de nouveaux établissements « de mainmorte ». Il faut venir à l'ordonnance du chancelier Daguesseau, de 1749, pour voir les acquisitions d'immeubles par les « gens de mainmorte » soumises à l'autorisation royale et même radicalement interdites si elles provenaient de libéralités testamentaires.

#### C. — LA MAINMISE DU ROI SUR LES BÉNÉFICES ECCLESIASTIQUES

Il était de tradition depuis des siècles, à la fin de l'époque féodale, que le pouvoir séculier cherchât à utiliser les droits qu'il pouvait avoir sur les bénéfices ecclésiastiques conférés aux membres du clergé pour agir efficacement sur celui-ci, en particulier sur son recrutement (V. p. 180 à 182 et p. 307 à 309). Toutefois, on se souvient que le libre fonctionnement de l'élection (évêques et abbés) et du choix par les supérieurs hiérarchiques (bénéfices mineurs) était assez bien assuré au milieu du XIII<sup>e</sup> siècle.

*La collation des bénéfices ecclésiastiques et le Saint-Siège.* — L'intervention de la cour de Rome dans la « collation » des bénéfices ecclésiastiques devint plus active vers la fin du XIII<sup>e</sup> siècle, grâce à plusieurs pratiques nouvelles.

Par la « prévention », le pape pouvait attribuer un bénéfice quelconque par préférence au collateur ordinaire, à condition d'avoir « prévenu » celui-ci en désignant plus vite que lui.

Par « grâce expectative », le pape pouvait conférer d'avance un bénéfice, dans l'expectative d'une prochaine vacance et faire défense au collateur ordinaire d'exercer son droit.

Par « réserve », le pape s'attribuait la collation d'un bénéfice déterminé (« réserve spéciale ») ou de toute une catégorie de bénéfices (« réserve générale ») en faisant également défense aux collateurs ordinaires d'intervenir. Tous les bénéfices supérieurs étaient ainsi, d'après les « Règles de la chancellerie apostolique », réservés au pape d'un bout à l'autre de l'année; pour les bénéfices inférieurs, ils lui étaient réservés durant huit mois de l'année, et ne restaient aux collateurs ordinaires que durant les quatre autres et encore sauf le jeu de la « prévention ».

*Réaction en France : la « Pragmatique sanction » de Bourges (1438).* — Cette constante intervention pontificale dans la collation des bénéfices de tout ordre sis en France souleva, dès le milieu du XIII<sup>e</sup> siècle et de plus en plus au XIV<sup>e</sup>, une vive protestation du clergé français, spécialement du haut clergé, qui se trouvait frustré d'une grande partie de la collation des bénéfices inférieurs, et du roi lui-même, qui se sentait de moins en moins à même de contrôler le recrutement du clergé en France.

Le clergé, soutenu par le roi, protesta auprès de Boniface VIII dès 1302; à la fin du XIV<sup>e</sup> siècle, des assemblées du clergé déci-

dèrent même d'organiser la résistance et s'efforcèrent de rendre leur liberté aux dignitaires de l'Eglise de France. Il joignit enfin son action à celle des autres clergés nationaux pour apporter un remède aux abus sans nombre que la pluralité des papes, à Avignon et à Rome, et le Grand Schisme d'Occident, qui en résulta, provoquèrent, spécialement dans la collation des bénéfices, lorsque les conciles œcuméniques de Constance et de Bâle, dans la première moitié du xv<sup>e</sup> siècle, tentèrent de réformer ces abus.

Lors de l'échec de ce dernier concile, en 1437, Charles VII convoqua à Bourges une assemblée du clergé du royaume pour l'année suivante, assemblée qui adopta, en dépit des représentants du pape, vingt-trois décrets du concile de Bâle, rétablissant en France la majeure partie des règles antérieures aux pratiques pontificales des deux derniers siècles. Ce fut la « Pragmatique sanction », enregistrée par le Parlement, mais que l'hostilité de la papauté, d'une partie du clergé et, plus tard, celle de Louis XI, qui espérait obtenir mieux, empêchèrent d'être pleinement appliquée.

*Le Concordat de 1516 et la mainmise de la royauté sur la collation des bénéfices ecclésiastiques.* — Ce qu'espérait obtenir la royauté, Louis XI en particulier, c'était de se substituer au Saint-Siège dans l'abus qu'avait malencontreusement créé celui-ci même en matière de collation des bénéfices, d'avoir à sa discrétion l'abondante manne des bénéfices à distribuer, et particulièrement celle des bénéfices supérieurs, évêchés et abbayes. Et il arriva le plus souvent que le roi et le pape s'entendaient sur les choix à faire pour ceux-ci, en fait, avant d'arriver à un accord de principe.

Le Concordat de 1516, arrêté à Bologne entre François I<sup>er</sup> et Léon X, mit fin aux vicissitudes qui avaient suivi la Pragmatique de Bourges. Celle-ci était maintenue en ce qui concernait la collation des bénéfices inférieurs, ce qui la rendait au haut clergé, ainsi satisfait. Quant aux bénéfices supérieurs, seuls importants pour le roi au point de vue politique, le pape en abandonnait pratiquement la collation au roi, qui nommait; il ne se réservait que la provision et l'institution canoniques, d'ailleurs obligatoires pour lui pour peu que le candidat du roi fût apte à être institué, d'après les canons de l'Eglise. C'est sur la question des « annates », dont il va être question, que le roi cédait au Saint-Siège.

La royauté obtint ainsi d'exercer sur la nomination des évêques et des archevêques, pendant plus de deux siècles et demi, une autorité équivalant à celle qu'elle exerçait sur les fonctionnaires

laïques. Le zèle et la soumission du haut clergé du royaume étaient, en outre, tenus en haleine par la pratique de la « commende », qui permettait d'attribuer à un dignitaire du clergé séculier une notable part des revenus d'une abbaye, en l'en nommant « abbé commendataire », remplacé dans ses fonctions par un « prieur claustral ». La commende permettait, en outre, d'agir de même pour un membre moins élevé du clergé séculier, voire, moyennant certains détours, pour un laïc. Pratiques de gouvernement commodes certes, mais qui en vinrent très vite à faire réserver la presque totalité des bénéfices ecclésiastiques aux clercs appartenant à la noblesse et qui contribua ainsi, dans l'ensemble, à l'abaissement du clergé, à l'excessive facilité de ses mœurs et à la décadence de beaucoup d'établissements religieux.

#### D. — LE CONTROLE DE LA FISCALITE PONTIFICALE EN FRANCE

La royauté fut très naturellement amenée à jeter les yeux sur les ressources fiscales que la papauté pouvait tirer de diverses manières du royaume de France, lorsqu'elle se heurta, sous Philippe le Bel, au mauvais vouloir de Boniface VIII concernant la participation du clergé du royaume aux besoins financiers de celui-ci. Ainsi Philippe le Bel dut — un instant — prohiber les exportations de métaux précieux pour atteindre ces sorties de numéraire dues à la fiscalité pontificale.

Ce fut plus grave encore lorsque la Papauté se réserva, au cours du premier quart du xiv<sup>e</sup> siècle, de recevoir, quel que fût le collateur d'un bénéfice, les « annates » dues à l'occasion de la collation; c'était un droit équivalant habituellement à une année de revenu du bénéfice envisagé, « taxé en cour de Rome » invariablement à cette somme quelle qu'en fût ultérieurement devenue la valeur réelle. Après diverses péripéties, la perception des « annates » avait été abolie par la Pragmatique de Bourges, en 1438.

Le rétablissement des « annates » se fit par une bulle de Léon X, à peine postérieure de quelques semaines à la signature du Concordat de Bologne; il constituait la rançon de la satisfaction que le roi recevait concernant les bénéfices supérieurs; mais le roi avait obtenu que cette rançon restât en apparence indépendante. Toutefois, les « annates » n'étaient plus perçues que lors de la collation des bénéfices consistoriaux, et encore étaient-elles modérées; pour les bénéfices inférieurs, on ne tarda pas à les y soustraire, en estimant leur revenu annuel au-dessous du minimum prévu.

## § 4. — LES « LIBERTÉS DE L'ÉGLISE GALLICANE »

*L'élaboration des « Libertés ».* — Toutes ces règles de discipline et d'organisation temporelle de l'Église de France en même temps que de précision des rapports de celle-ci avec le roi furent l'objet d'un immense travail de mise au point, de groupement, de systématisation même, au xvi<sup>e</sup> siècle et au cours des deux siècles suivants. Ce fut l'œuvre des auteurs opposés aux tendances ultramontaines, encore que rigoureusement catholiques, que l'on nomme « gallicans » : du Tillet, au xvi<sup>e</sup> siècle, que suivirent Guy Coquille, Pierre Pithou, Pierre Dupuy, Bossuet, et, à la fin du xviii<sup>e</sup> siècle, Durand de Maillane. Le *Traité des libertés de l'Église gallicane*, de P. Pithou (1594), dédié à Henri IV, constituait un véritable code en ces matières et en avait l'autorité.

*Leurs principes.* — Les principes fondamentaux des libertés se ramenaient à affirmer l'entière indépendance du roi de France à l'égard de l'autorité spirituelle et à dire que, pour le temporel et la discipline, le clergé de France dépendait moins de Rome que du roi. Ils s'expliquaient par cette très ancienne idée que celui-ci n'était pas « pur lai », mais était revêtu, jusqu'à un certain point, du caractère sacerdotal.

*La sanction : l'« appel comme d'abus ».* — Enfin, la pratique des grandes cours, spécialement du Parlement de Paris, avait réussi à élaborer une sanction efficace de ces principes. Sous le nom déjà ancien de « appel comme d'abus », elles s'étaient considérées comme saisies des appels, portés devant elles par des particuliers ou par leurs procureurs généraux, de tous actes des autorités ecclésiastiques revêtant un caractère abusif à l'encontre des règles fondamentales des libertés de l'Église gallicane. Si la cour reconnaissait qu'il y avait eu abus, elle cassait l'acte, frappait l'ecclésiastique coupable d'une amende et, au besoin, pratiquait la saisie de son temporel pour l'amener à obéir aux ordres contenus dans l'arrêt.

On voit par quels moyens, subtils quelquefois, la royauté avait réussi à maintenir à sa place dans le royaume la puissance à la fois bienveillante et redoutable de l'Église de France, et même à l'assujettir à ses vues de réfection de l'État politique.

## CONCLUSION DU LIVRE PREMIER

On voit l'étendue du chemin parcouru depuis l'Antiquité jusqu'à la Révolution : après des siècles de désagrégation, l'État s'est reconstitué, avec ses services essentiels ; l'individualisme politique a porté ses principaux fruits. Quelques dizaines d'années encore, les dernières traces de féodalité auraient été effacées, en France comme elles le furent avant le milieu du xix<sup>e</sup> siècle dans la plupart des pays environnants.

La France aurait pu s'épargner la Révolution et les destructions inutiles qui l'accompagnèrent si elle n'avait cédé au besoin de logique pure, de symétrie et de froide simplification qui l'animèrent plus que jamais dans la seconde moitié du xviii<sup>e</sup> siècle.

Que n'aurait-elle pas gagné en solidité et en vigueur à se maintenir dans la ligne prudente et hardie de sa tradition ancienne.

# LA LICENCE EN DROIT

COLLECTION DE PRÉCIS ÉLÉMENTAIRES  
PAR DES PROFESSEURS DE NOS FACULTÉS DE DROIT

- Droit romain** (Notes de cours 1<sup>re</sup> année), par E. PERROT,  
in-16, 1927..... 25 francs.
- Droit civil**, par Joseph HÉMAR.
- TOME I : Théorie générale du droit civil. Les droits de famille,  
les droits réels, in-16, 1928 ..... 25 francs.
- TOME II : Théorie générale des obligations. Les principaux con-  
trats, Théorie du crédit, in-16 1929... 25 francs.
- TOME III } Les rapports pécuniaires entre époux.  
              } Les successions. Les donations, in-16, 1930 25 francs.
- Droit romain** (Notes de cours : les Obligations),  
in-16, 1926..... 25 francs.
- Économie politique**, par Henri TRUCHY,
- TOME I, in-16, 1926-1928 ..... 25 francs.
- TOME II, in-16, 1928 ..... 25 francs.
- supplément annuel*, 1930 ..... *gratuit.*
- Droit constitutionnel**, par Maurice HAURIU,
- 2<sup>e</sup> éd., in-16, 1930..... 25 francs.
- Droit administratif**, par Maurice HAURIU,  
2<sup>e</sup> éd., in-16, 1930 ..... 25 francs.
- Droit administratif**, par Roger BONNARD,  
in-16, 1926 ..... 25 francs.
- Droit pénal et Procédure pénale**, par J.-A. ROUX,  
in 16, 1925 ..... 25 francs.
- Procédure civile**, par CH. CÉZAR-BRU,  
in-16, 1927 ..... 25 francs.
- Droit international privé**, par J.-P. NIBOYET,  
in-16, 1928..... 25 francs.
- Législation industrielle**, par G. SCELLE,  
in-16 1927 ..... 25 francs.
- Voies d'exécution**, par Louis JOSSERAND,  
in-16, 1925 ..... 25 francs.

*Les autres matières paraîtront successivement.*