

10 38568

385/1. 153

HISTOIRE
DE
L'ADMINISTRATION
CIVILE

DANS LA PROVINCE D'AUVERGNE
ET LE DÉPARTEMENT DU PUY-DE-DOME

DEPUIS LES TEMPS LES PLUS REÇULÉS JUSQU'À NOS JOURS

SUIVIE D'UNE

REVUE BIOGRAPHIQUE ILLUSTRÉE DES MEMBRES DE L'ÉTAT POLITIQUE MODERNE
(DÉPUTÉS ET SÉNATEURS)

PAR

Georges BONNEFOY

Officier d'Académie

Membre de diverses Sociétés savantes de l'Auvergne et du Velay, etc.

QUATRIÈME VOLUME



PARIS

LIBRAIRIE HISTORIQUE DES PROVINCES

ÉMILE LECHEVALIER

QUAI DES GRANDS-AUGUSTINS, 39

1897

HISTOIRE DE L'ADMINISTRATION CIVILE

DANS LA PROVINCE D'AUVERGNE

ET LE DÉPARTEMENT DU PUY-DE-DOME

DEPUIS LES TEMPS LES PLUS REÇULÉS JUSQU'À NOS JOURS

DEUXIÈME PARTIE

ADMINISTRATION CIVILE A PARTIR DE LA RÉVOLUTION
DE 1789 JUSQU'À NOS JOURS, 1896

CHAPITRE NEUVIÈME

ADMINISTRATION MUNICIPALE

DU DÉPARTEMENT DU PUY-DE-DOME (1800-1896)

Avant d'établir l'énumération des diverses municipalités des différentes communes du département du Puy-de-Dôme depuis 1800 jusqu'à nos jours, nous allons résumer aussi succinctement que possible l'Histoire de l'origine des communes depuis le moyen-âge jusqu'à la Révolution de 1789 seulement, l'Histoire de l'Administration communale de 1789 à nos jours ayant été traitée dans notre premier volume.

DU POUVOIR MUNICIPAL

DE L'ORIGINE ET DE L'ORGANISATION DES COMMUNES.

« Le régime municipal, a dit Henrion de Pansey, n'a point été organisé par des publicistes : cet arbre antique est une production du sol, qu'il couvre de ses rameaux et c'est spontanément et poussés par le désir de leur conservation que les hommes se sont réunis sous son ombre tutélaire. »

Rien n'est plus exact que cette définition. Ce pouvoir a pris en effet son origine non dans une loi écrite et imposée aux populations par une autorité supérieure mais bien dans une loi naturelle à laquelle se sont soumis d'eux-mêmes les hommes vivant en réunion, pensant avec raison que pour éviter désordre et confusion la direction générale des affaires devait être confiée à quelques-uns des membres de la société seulement, d'où délégation qui donna naissance aux premiers magistrats municipaux. Ce n'est point là l'œuvre des publicistes selon la remarque de Henrion de Pansey mais l'œuvre de la nécessité.

On désigne dans l'Histoire sous le nom de communes les villes qui avaient acquis vis-à-vis du seigneur ou du souverain une situation d'indépendance et d'autonomie assez analogue à celle dont jouissaient les fiefs. Cette définition un peu vague et même un peu obscure est la seule cependant qui puisse s'appliquer à l'ensemble des communes du moyen-âge à cause des profondes différences d'organisation et d'indépendance qu'elles présentaient. Ici la commune ayant acquis une indépendance à peu près complète et n'étant plus unie au pouvoir central que par le lien symbolique d'un hommage féodal : c'est le cas par exemple des communes italiennes qui devinrent des républiques, et de nos communes de la Provence ; là au contraire, la com-

mune n'ayant guère que les apparences de la liberté, surveillée, protégée, dirigée par les fonctionnaires et les magistrats royaux. L'organisation intérieure des villes ne présente pas de différences moins profondes. Dans les unes la source de toute autorité réside dans l'assemblée générale des habitants, pratiquant en partie le gouvernement direct, acceptant ou repoussant tumultuairement les impôts, nommant ses magistrats municipaux par le suffrage universel plus ou moins organisé ; dans d'autres, au contraire, le pouvoir est aux mains d'une aristocratie composée de quelques familles, de quelques lignages dont les membres occupent toutes les magistratures, toutes les charges municipales.

Dans certaines villes, la commune se compose de tous les habitants, y compris les clercs et les gentilshommes ; dans d'autres, elle n'est qu'une corporation, on pourrait presque dire une coterie fermée, ne comprenant qu'une minorité, mais en possession de gouverner et d'administrer la ville. Pendant longtemps les historiens ont prétendu que l'origine des communes du moyen-âge et de leur organisation devait être cherchée dans l'organisation municipale romaine. Ils se sont appliqués à relever toutes les ressemblances des deux régimes et surtout les termes tels que *municipium*, *consul*, *libertas romana*, dont l'emploi au moyen-âge leur semblait indiquer la persistance des institutions. Ils ont cru que l'organisation des *municipes* et des *curies* avait dû persister obscurément après la chute de l'empire romain pour reprendre une vie nouvelle et fournir une nouvelle carrière à partir du XII^e siècle.

Cette doctrine est aujourd'hui complètement abandonnée. On a prouvé qu'avant même la chute de l'empire, le régime municipal romain s'était partout transformé en un régime d'oppression et de fiscalité dont les populations avaient hâte d'être délivrées et que rien de ces institutions n'avait pu survivre à la dissolution de l'empire et aux invasions des Barbares. Les coïncidences qui avaient frappé les

anciens historiens s'expliquent facilement par l'emploi de la langue latine et l'application du même mot à des choses essentiellement différentes.

D'autres historiens, tels que *Léo* et *Roth* en Allemagne ont prétendu que c'était aux anciennes institutions germaniques qu'il fallait demander l'explication des origines des communes au moyen-âge. Sans nier que ces institutions aient eu leur part d'influence on doit reconnaître que l'organisation communale n'en dérive pas directement. Elle a en effet des origines plus complexes et parmi elles, il faut distinguer les anciennes institutions qui ont contribué à former l'organisation municipale, des causes immédiates qui ont produit à la fin du XI^e et au commencement du XII^e siècle ce que l'on a justement nommé la *révolution communale*. Parmi ces causes, il faut mettre au premier rang les invasions normandes, qui, en chassant les habitants des campagnes ont développé les villes, devenues le seul refuge où l'on pût trouver la sécurité ; l'organisation de la féodalité dans le développement de laquelle les villes ont fini par prendre place ; l'oppression féodale qui a provoqué la résistance des habitants des villes ; et enfin les croisades, qui en affaiblissant la féodalité, en développant le commerce ont eu plus d'influence qu'on ne le croit d'habitude sur les progrès du tiers état. Parmi les origines plus lointaines mais non moins efficaces, il faut placer l'esprit d'association, si développé au moyen-âge, associations commerciales ou religieuses, guildes, confréries ; et l'ancienne organisation de la justice carolingienne, dont les juges se trouvèrent dans beaucoup de villes les premiers magistrats des communes et rendirent facile l'usurpation des droits de justice dont nous voyons toutes les grandes communes en possession au XII^e siècle.

Il semble bien probable que l'existence d'une association, d'une communauté précéda dans la plupart des villes l'acquisition de la commune. Dans certaines villes comme à Saint-Omer, ce fut l'association commerciale, la gilde

marchande qui reçut la charte communale et devint ainsi la commune.

Certaines villes pour conquérir de tels privilèges sur leurs suzerains surent profiter habilement des circonstances, telles que le départ d'un seigneur pour la croisade, la lutte de plusieurs compétiteurs pour la possession de la seigneurie, l'hostilité de la royauté contre le seigneur ou les exactions et les excès des officiers seigneuriaux ou royaux contre lesquels il était facile de provoquer une insurrection. Certaines communes purent arriver sans coup férir à la quasi plénitude de la puissance républicaine, d'autres durent combattre sans trêve ni repos pour conquérir leur existence d'abord, chacun de leurs droits ensuite. Il y eut des villes qu'une violente répression mit hors d'état de pouvoir jamais revendiquer le droit de commune, d'autres que la lutte ne lassa pas et qui toujours vaincues ne cessèrent de se réorganiser. Le bourg de Châteauneuf fut douze fois vaincu et réduit par son seigneur, l'abbaye de Saint-Martin-de-Tours, avant d'être réuni au ^{xiv}^e siècle à la cité de Tours. Augustin Thierry a fait d'admirables récits de plusieurs de ces insurrections communales. Mais il importe de ne pas trop généraliser la théorie de la commune insurrectionnelle et de se rappeler que la guerre n'a été, somme toute, qu'un accident de cette évolution dans la condition des villes, que la plupart purent acquérir souvent à prix d'argent et sans lutte le droit de commune, que d'autres, les villes des possessions anglaises du continent, par exemple, se virent imposer au contraire de devenir des communes par les rois d'Angleterre qui espéraient que les villes de cette condition serviraient mieux leurs intérêts et en particulier participeraient plus efficacement à la défense du pays. Au début il semble bien que la royauté et la féodalité laïque ou ecclésiastique aient été également hostiles à ce développement des associations urbaines. On sait le mot toujours cité de Guibert de Nogent : « *Commune ! nom nouveau et*

détestable ! par elle, les censitaires sont affranchis de tout servage moyennant une simple redevance annuelle ; par elle, ils ne sont condamnés pour l'infraction aux lois qu'à une simple amende déterminée légalement ; par elle, ils cessent d'être soumis aux autres charges pécuniaires dont les serfs sont accablés. » C'était bien là, en effet, ce qu'était la commune au regard des seigneurs et c'est bien pour cela, parce qu'elle devait mettre un terme aux taxes arbitraires, aux exactions, aux abus de tout genre qu'ils étaient irrités contre cette émancipation des villes. Quelques-uns cependant se laissèrent gagner par l'offre d'une somme immédiate dont ils avaient besoin, d'autres furent assez intelligents pour comprendre que des villes riches, prospères, peuplées, commerçantes, deviendraient pour eux une source plus assurée de revenus que tous les droits arbitraires qu'ils pouvaient avoir sur de misérables serfs ; ils comprirent ainsi qu'en négociant avec leurs bourgeois, ils conserveraient plus d'autorité et de puissance que s'ils laissaient l'insurrection gagner leurs domaines. Les rois furent assez hostiles aux communes de leurs possessions, mais ils entrevirent bientôt quel parti ils pourraient tirer dans leur lutte contre la féodalité des communes de leurs vassaux ; à celles-ci ils vendirent assez volontiers leur protection, sauf à se retourner contre elles, si les seigneurs enchérissaient sur les offres des bourgeois, et bientôt les juristes de la couronne hasardèrent la théorie, qui prévalut par la suite, que les communes étaient villes royales, qu'elles étaient sous la protection du souverain et soustraites à l'autorité de leur seigneur immédiat.

Le clergé seul ne varia guère dans ses sentiments d'hostilité à l'égard des communes ; il ne cessa de fulminer contre les bourgeois, de les considérer comme des serfs mutinés, de voir dans les commerçants des villes des voleurs et des usuriers auxquels on devait faire rendre gorge, et dans les communes même des repaires où l'hérésie faisait ses recrues les plus nombreuses et les plus

dangereuses. Les communes établies dans les seigneuries ecclésiastiques ne cessèrent jamais d'être en lutte contre les évêques et contre les abbés : ce sont ces luttes qu'a racontées Augustin Thierry dans ses *Lettres sur l'Histoire de France*. On y trouve nombre d'épisodes dramatiques et les traits de la cruauté la plus sauvage. Mais l'amour du peuple pour l'indépendance fut presque toujours aussi actif et aussi persistant que la haine du clergé pour les institutions communales.

Conquis de haute lutte ou acquis par des négociations, le droit de commune était généralement reconnu par une *charte*, qui réglait les rapports de la commune avec son suzerain, reconnaissait ses droits, ses privilèges et, comme on disait alors, ses libertés ; il s'y ajoutait souvent des dispositions relatives à son organisation intérieure, à la condition des habitants et souvent aussi des coutumes. On peut citer, il est vrai, certaines communes telles qu'Abbeville, où le droit de commune n'avait pas été tout d'abord sanctionné par une charte ; mais ce sont là des exceptions.

Quelle était en général la condition d'une commune ? Pour la déterminer il convient, semble-t-il, de laisser de côté tout ce qui touche à l'organisation intérieure des communes, si variable, pour ne s'attacher qu'aux droits essentiels. Il semble dès lors qu'on peut considérer la commune comme une *seigneurie en nom collectif*. Elle tient de son suzerain la charte. Celui-ci doit non-seulement respecter ses privilèges mais encore la protéger : « Je leur procurerai la paix envers toutes personnes ; je les maintiendrai et défendrai contre nos hommes, » dit en 1127 le comte de Flandre dans la charte de Saint-Omer. La commune doit, en retour, l'hommage, l'aide, le service militaire ; comme une seigneurie, elle possède la justice et le droit de s'administrer elle-même. Ces droits sont symbolisés par le *sceau* et le *beffroi* qui renferme la Cloche du Ban.

Les exemples d'hommages prêtés par les communes au

suzerain sont extrêmement nombreux. Cet hommage est généralement réglé à peu près comme celui d'un fief. A chaque changement de souverain la charte doit être confirmée et à chaque confirmation les représentants de la ville prêtent un serment dont la formule est généralement assez semblable à celle du serment de vassal. Certaines villes prêtent même ce serment chaque fois que la municipalité est renouvelée, c'est-à-dire tous les ans. Assez souvent les communes étaient, en vertu de leurs privilèges, exemptes de tailles ; mais elles durent toujours les aides féodales dans les cas déterminés : quand le seigneur partait pour la croisade, s'il était fait prisonnier, lorsqu'il mariait son fils aîné, ou l'armait chevalier. Elles lui devaient de même le service militaire ; l'*ost et la chevauchée*, dans des conditions généralement réglées par la charte de commune ; tantôt dans une certaine circonscription autour de la commune, tantôt pendant un certain nombre de jours ; il est stipulé souvent que ce service n'est dû que pour défendre le pays contre une invasion, et souvent aussi qu'on ne l'exigera pas contre telles ou telles personnes et notamment le Roi. Les chartes fixent aussi le nombre de *sergents* que le seigneur est en droit d'exiger : fréquemment plus tard les communes eurent le droit de se libérer en payant une somme d'argent. Le seigneur pouvait donner les communes comme garantie, caution ou otage, dans les engagements qu'il prenait : les actes de ce genre abondent dans les layettes du trésor des chartes, souvent aussi la commune était, comme le château féodal, déclarée livrable et rendable à première réquisition du suzerain.

De même qu'elles devaient au Roi ou à leur suzerain les devoirs féodaux, les communes exerçaient les droits seigneuriaux ; non pas toujours il est vrai dans leur plénitude, il en était d'elles comme des fiefs ; les unes avaient le droit de paix et de guerre, la haute et la basse justice, certaines communes du Midi avaient pour vassaux des

seigneurs qui devaient suivre leur bannière; d'autres, au contraire, restaient étroitement soumises à la juridiction de leur suzerain. Presque toutes jouissaient d'un droit singulier assez analogue au droit de guerre privé; lorsqu'elles avaient reçu une offense, elles avaient le droit de brûler ou d'abattre la maison du coupable : c'est ce que l'on nommait le droit *d'arsin* ou d'abatis de maison. Lorsque l'édifice était dans l'enceinte de la ville, l'exécution était d'ordinaire assez facile mais lorsqu'il s'agissait d'un château situé dans la campagne, elle prenait le caractère d'une véritable expédition militaire, on convoquait la milice, on appelait les vassaux de la commune, on demandait l'appui des villes alliées et souvent l'on était obligé d'en venir aux mains. Ce droit semble avoir été général en France et on le voit exercé encore au XIV^e siècle avec tout l'appareil militaire par les communes du nord.

La plupart des communes possédaient aussi le droit de justice (1). Comme tout seigneur justicier, les communes avaient un sceau symbole de leur pouvoir judiciaire. D'abord elles n'en eurent qu'un seul, le *sceau communal*. Mais plus tard ce sceau fut appelé le *grand sceau* et réservé aux actes solennels ou d'intérêt général. A côté de lui fut établi le *scel aux causes* dans certaines villes où les magistrats communaux exerçaient aussi la juridiction gracieuse et à ce titre recevaient les contrats des particuliers qui ailleurs étaient reçus par les tabellions ou les notaires. Quand le roi abolissait une commune, il faisait briser son sceau et démolissait son beffroi.

La commune avait aussi le pouvoir législatif et administratif et comme le moyen-âge ne connaissait pas la séparation des pouvoirs l'exercice en appartenait générale-

(1) Il serait fort curieux de rechercher comment les communes ont pu se trouver au XIII^e siècle en possession de ce droit de justice, mais l'espace que nous avons ici à notre disposition ne nous permet pas de faire cette étude dont nous pourrions plus tard nous occuper lorsque nous traiterons l'histoire de l'administration judiciaire dans la province d'Auvergne.

ment aux mêmes magistrats que l'exercice de la puissance judiciaire. A ce titre les communes réformaient les coutumes, réglementaient l'industrie, géraient les biens communaux et administraient les revenus de la ville. Ces revenus provenaient surtout des droits de justice et spécialement des amendes et des impôts directs et indirects, c'est-à-dire de la taille, et des droits de péage, d'octroi, etc., extrêmement multipliés au moyen-âge.

Dans la plupart des villes la commune fut à l'origine une association, une conjuration, une confédération consacrée par un serment de secours mutuel; c'est là ce qui constitua la *commune jurée*. La plupart des chartes montrent la persistance de ce caractère de la commune, contiennent des dispositions relatives à la solidarité des membres et font mention de ce serment qu'ils doivent tous prêter. « Tous les hommes de la commune s'aideront de tout leur pouvoir. » (Senlis.)

Mais tandis que certaines communes sont des associations ouvertes, que plusieurs pratiquent même le *compelle intrare*, obligent tous les habitants, nobles, ecclésiastiques, serfs mêmes, à prêter le serment de commune; d'autres, au contraire, sont étroitement fermées, requièrent de ceux qui en veulent faire partie des conditions d'âge et de fortune, excluent les nobles, les ecclésiastiques, les serfs, les malades, les bâtards et parfois les ouvriers, si bien que dans certains cas la commune ne devait se composer que d'une minorité des habitants de la ville. Mêmes différences quant aux droits et aux devoirs des habitants. Dans certaines communes, ils sont appelés à participer au gouvernement de la ville dans de grandes assemblées populaires nommées *Parlements* dans les villes du Midi, y nomment leurs représentants, consentent les impôts, acclament ou repoussent les propositions qui leur sont faites; dans d'autres au contraire, la majorité n'a aucune part à l'administration qui est au pouvoir d'une classe aristocratique souvent oppressive. C'est donc se

tromper que de considérer trop souvent l'organisation communale du moyen-âge comme un régime démocratique. Dans la plupart des communes au contraire le régime a été essentiellement aristocratique, la classe des « gros bourgeois » composée des riches commerçants a presque partout exercé seule le pouvoir et durement opprimé la classe des artisans qui constitua ce que l'on appela d'ordinaire « le *commun* ».

Les organes de l'Administration des communes présentent une grande variété. On a longtemps répété que ce qui caractérisait la commune, c'était d'avoir des magistrats périodiquement élus par les habitants ; il n'en est rien. Dans beaucoup de communes, et non des moins puissantes, les magistrats furent longtemps nommés à vie par le seigneur. Parfois le corps des magistrats se recrutait lui-même par cooptation. Ces anomalies s'expliquent par ce fait que souvent les organes gouvernementaux des villes sont antérieurs à la formation des communes. On entrevoit dans plusieurs d'entr'eux d'anciennes institutions transformées et adaptées. Il en est ainsi, par exemple, de l'*échevinage*, ancien tribunal local de l'époque carolingienne, dont les membres, les échevins (*scabini*) sont devenus, dans certaines villes, les magistrats municipaux, tandis que dans d'autres, à Saint-Quentin, à Laon, à Noyon, ils ont gardé un caractère seigneurial qui a fait de l'échevinage une espèce d'institution mixte à la fois féodale et communale.

Dans d'autres villes, les administrateurs étaient les jurés (*jurati*), dans le sud-ouest (*jurats*). On a voulu ainsi leur faire une place dans la théorie des origines et on les a fait dériver, un peu hypothétiquement, des anciens administrateurs des propriétés communes. Ailleurs on les nomme des *pairs*, et ce terme implique ici une conception féodale. Il est rare que les chartes nous renseignent sur le recrutement de ces collègues de magistrats ; nous entrevoyons qu'ils possédaient souvent leurs charges à vie,

que presque toujours ils appartenait aux mêmes familles (les *lignages* et *pairages* échevinaux des villes de l'Est), que parfois ils se recrutaient par cooptation, et enfin, mais non pas à l'époque primitive, qu'ils étaient élus d'après des règles presque toujours assez compliquées.

A la tête étaient le ou les *maires*; il y en avait deux dans certaines villes, ou *majeurs* dans les communes du nord. Ce magistrat paraît, dans plusieurs villes du moins, avoir préexisté lui aussi à l'organisation communale; il semble qu'on soit assez souvent en droit d'y reconnaître un officier seigneurial, caractère qu'il a conservé dans quelques localités, à Saint-Quentin par exemple. A Tournai, le *prévôt* (*prepositus*) eut le même rôle et devint le chef de la municipalité. A Autun, le *vierg*, ancien viguier du duc de Bourgogne, devint également, à la longue, un magistrat municipal.

Dans certaines communes, l'organisation municipale était beaucoup plus complexe. A Rouen, par exemple, et dans les villes de l'ouest et du sud-ouest, où se propagèrent les établissements de Rouen, la commune possédait un grand conseil de cent *pairs*, d'où émanait un autre conseil de 24 *jurés*, qui se subdivisait à son tour en deux petits conseils, l'un de 12 *jurés*, l'autre de 12 *conseillers*.

Dans les communes du midi de la France, les magistrats municipaux étaient appelés *consuls* ou *consillers* (*conciliari*); leur nombre variait de deux à six ou même davantage; parfois ils gouvernaient seuls, parfois ils étaient associés à d'autres collègues de magistrats. Ils étaient d'ordinaire élus par un *parlement*, c'est-à-dire par une assemblée générale des habitants, à laquelle ils devaient soumettre certaines de leurs décisions. A Toulouse, les magistrats dont la réunion formait le chapitre (*capitulum*) étaient nommés *capitularii*, d'où l'on a tiré *capitouls*, d'où le nom de *Capitole* donné à l'Hôtel de Ville, que l'on a rapproché plus tard de prétendues traditions de l'antiquité.

En Provence, où l'organisation du consulat s'était d'abord développée, elle fut remaniée plus tard à l'imitation de celles des cités italiennes, auxquelles on emprunta même, au XIII^e siècle, l'institution singulière du *podestat* (*potestas*), espèce de dictateur, investi de tous les pouvoirs, mais qui devait être étranger à la commune.

Dans la plupart des villes, les magistrats municipaux avaient pour auxiliaires, des fonctionnaires, des officiers municipaux.

Les principaux étaient : le receveur municipal, nommé dans les textes « argentier », « dépensier », « trésorier » ; dans le midi « clavaire », le « clerc de la commune », que nous appelons aujourd'hui le secrétaire de la mairie, et qui remplissait aussi les fonctions de greffier du tribunal de la commune ; au-dessous d'eux se trouvaient, en nombre variable, d'autres « clercs » ou commis des « sergents », huissiers et officiers de police, des guetteurs, des portiers, etc.

Dans les communes importantes on voit aussi fonctionner à côté des magistrats municipaux, pour assurer les divers services, des espèces de commissions ou de comités composés de bourgeois ou d'anciens magistrats. Tels sont les *paiseurs*, espèce de juges de paix chargés de concilier les partis avant procès, les *gard'orphènes* chargés de la tutelle et de l'administration des biens des orphelins.

On trouve encore des Commissions analogues chargées de veiller aux travaux publics, à l'entretien des fortifications, et surtout de répartir les impôts.

Souvent aussi les corporations avaient une part du gouvernement municipal.

Dans la plupart des communes, elles participaient aux élections ; dans quelques autres, elles arrivèrent à se faire attribuer une part effective, sinon de l'Administration, du moins du contrôle de l'Administration.

Les plus anciennes communes datent des dernières années du XI^e siècle.

A partir de ce moment, la révolution communale se propagea dans toute l'Europe féodale et se prolongea pendant le cours du XII^e siècle. Beaucoup de communes modelèrent leur organisation sur celles des communes qui s'étaient développées les premières, leur empruntèrent leur charte en tout ou en partie; souvent même des relations persistèrent avec la ville à laquelle on avait ainsi emprunté des institutions. La commune principale fut désignée en France sous le nom de *chef de sens* des autres communes, et acquit sur elles une sorte de juridiction. En Allemagne et en Italie, ces relations aboutirent à des ligues puissantes auxquelles s'attaquèrent vainement parfois la féodalité et même la puissance impériale. C'est ainsi que les communes italiennes purent devenir des républiques. En Flandre s'esquissa au XII^e siècle une sorte de confédération politique ou des communes, dont Arras fut en quelque sorte la métropole. Mais les vicissitudes politiques qui démembrement la Flandre à la fin de ce siècle et un peu plus tard créèrent l'Artois, substituèrent bientôt des rivalités commerciales à l'état antérieur.

La politique des rois de France sut empêcher les liens qui unissaient les villes les unes aux autres de se transformer en alliances politiques ou en ligues dangereuses pour leur autorité; toutes les tentatives de ce genre furent prévenues ou sévèrement réprimées, mais à la fin du XIII^e siècle encore, le jurisconsulte Beaumanoir les considérait comme un danger redoutable (1), alléguait comme exemple l'histoire de la ligue formée, en 1164, contre Frédéric I^{er} par les communes lombardes et concluait qu'aussitôt qu'on s'aperçoit de telles alliances, il les faut réprimer par la force, abolir les communes, détruire les villes, emprisonner les habitants et pendre les chefs.

Les villes ne furent pas seules au moyen-âge à posséder

(1) Coutumes de Beauvaisis, XXX, 63.

des chartes de communes ; dans certains pays la révolution communale se propagea dans les campagnes, et non-seulement des bourgs, mais de simples villages acquirent, soit de l'octroi bénévole de leurs seigneurs, soit même par insurrection, des chartes communales. Il s'en est conservé un grand nombre et, selon toute vraisemblance, un beaucoup plus grand nombre encore n'est pas parvenu jusqu'à nous. Il existait de ces communes rurales dans tous les pays de la France et l'on peut s'étonner de constater que tels villages, qui ne comptent aujourd'hui que 200 ou 300 habitants, et dont la population n'a jamais dû être beaucoup plus considérable, ont été des communes au *xii^e* et au *xiii^e* siècle.

La tradition historique attribuait autrefois au roi Louis VI l'honneur d'avoir « affranchi les communes ». On a depuis longtemps démontré qu'il n'en est rien. Toutefois cette opinion reposait sur l'observation juste que ce prince avait confirmé nombre de chartes que les seigneurs, et particulièrement les seigneurs ecclésiastiques, avaient été contraints d'accorder aux villes de leurs domaines. Il ne semble pas qu'il ait eu, vis-à-vis du mouvement qui se développait alors, une politique bien nette. Confirmant les chartes de communes lorsqu'on le lui demandait, il n'hésitait pas, d'autre part, à aider de ses armes les seigneurs en lutte avec les villes rebelles ; très sensible avec cela à l'appât du gain, il acceptait volontiers les offres des communes et leur vendait volontiers, en dépit de leurs seigneurs, l'indépendance à beaux deniers comptants, quitte à se retourner contre elles, s'il y trouvait plus tard son avantage.

Son successeur, Louis VII, semble avoir vu plus clairement quel parti la royauté pouvait tirer du développement des associations communales dans sa lutte contre la féodalité ; aussi il multiplia les concessions de chartes, créa des villes neuves et les soutint contre l'hostilité des seigneurs.

Philippe-Auguste continua et développa la même politique. Il confirma ou créa des communes dans les pays qu'il réunit à la couronne, confirma celles que ses vassaux avaient concédées et en créa un grand nombre de nouvelles dans le domaine royal. Il est facile de s'expliquer les raisons de cette politique favorable aux communes. En dehors de l'appui qu'il pouvait trouver dans les communes pour combattre les seigneurs féodaux, et de celui qu'il espérait trouver dans les villes privilégiées des pays récemment annexés, on voit clairement que, comme Jean-sans-Terre et Richard-Cœur-de-Lion, il considérait surtout les communes au point de vue militaire, qu'il comptait sur elles pour la défense du royaume, et que ce fut dans cette vue qu'il les multiplia, surtout sur les frontières du domaine royal. Il faut ajouter qu'il sut trouver une compensation aux pertes causées au Trésor par ces concessions en faisant payer aux villes ainsi privilégiées un *droit de commune* qu'en favorisant le mouvement il eut l'habileté de le diriger, qu'il donna aux communes l'autonomie, mais sans rien aliéner des droits essentiels de la souveraineté ; enfin et surtout qu'il ne négligea aucune occasion de s'immiscer dans leurs affaires, pour les protéger, y maintenir l'ordre, régler leurs relations avec les seigneurs et avec l'Église, les surveiller, pour exercer sur elles, en un mot, un patronage vigilant et une véritable tutelle.

Avec le règne de Philippe-Auguste on peut dire que la Révolution communale est terminée, en France du moins : désormais ce n'est qu'exceptionnellement qu'il se créera de nouvelles communes et la plupart de celles qui existent ne tarderont pas à entrer dans la période de décadence.

Sous les successeurs de ce roi la situation des communes se modifie profondément, et la politique royale de bienveillante qu'elle avait été jusqu'alors à leur égard devient ouvertement et constamment hostile. On a vu plus haut que le régime de la plupart des communes était essentiellement aristocratique, il l'était devenu au milieu du

XIII^e siècle, même dans les villes où tous les habitants avaient participé à la fondation de la commune, même dans celles dont la constitution avait eu au début un caractère démocratique.

Partout s'était formée une aristocratie, composée de commerçants, de banquiers, de riches bourgeois, ayant seule accès aux magistratures municipales, ayant seule part au gouvernement de la ville, opprimant, accablant d'impôts la classe inférieure, le « *commun* », les artisans que l'organisation industrielle du moyen-âge, mettait complètement à la merci des marchands.

Mais, ce « *commun* » qui se composait presque partout de la majorité des habitants, n'avait pas tardé à son tour, à s'organiser, à former pour ainsi dire une seconde commune dans la commune, une association ayant ses règlements et ses chefs, formant parfois sous le nom et le prétexte de confréries religieuses des conspirations, soulevant des insurrections et des émeutes contre l'aristocratie bourgeoise.

Sous le poids des impôts les plus oppressifs, le principal grief qu'avait le menu peuple contre la coterie d'un petit nombre de familles entre les mains desquelles était le gouvernement, c'était la mauvaise administration des finances municipales; à tout propos, ils accusaient les magistrats de malversations et de vénalité. Et de fait, toutes les communes s'obéraient de plus en plus : la mauvaise administration des finances semble avoir été une maladie commune à toutes les villes indépendantes de tous les pays. En France le *commun* trouva bientôt un puissant appui contre les classes dirigeantes, dans les fonctionnaires royaux. L'alliance populaire des villes avec la royauté devait produire dans la constitution des communes une révolution démocratique, mais le *commun* joua le rôle du cheval de la fable; lorsque avec son aide la Monarchie eut vaincu les privilégiés, elle fit avec eux cause commune contre son auxiliaire.

Sous saint Louis fut établi sur la gestion des finances municipales, le contrôle de la Chambre des comptes ; les budgets municipaux qui furent produits en exécution de l'ordonnance rendue en 1256 ou environ et dont beaucoup nous sont parvenus, témoignent que dans la plupart des villes les dépenses dépassaient les recettes ; le chiffre de la dette y est généralement énorme, on a pu prouver pour certaines villes que la mauvaise administration n'y était pas étrangère mais la cause principale de cette situation tenait à la fiscalité royale. Non-seulement les villes étaient surchargées de taxes et d'impôts mais surtout elles étaient accablées sous le poids des amendes. Car depuis saint Louis la royauté s'est appliquée avec succès à ruiner les communes.

C'était le moyen le plus sûr de combattre leur indépendance et de leur enlever rapidement tous leurs droits politiques. Le parlement ne cessa de leur infliger à tout propos des amendes énormes. Surchargées de dettes, agitées par les émeutes du menu peuple, tracassées par les fonctionnaires royaux, les communes finissaient par solliciter une liquidation qui avait pour conséquence sinon l'abolition de la commune, du moins presque toujours la suppression de ses privilèges, de son autonomie, de son indépendance. Nombre de communes succombèrent ainsi particulièrement sous les coups des fonctionnaires et des légistes de Philippe le Bel : la plupart furent réduites à l'état de villes prévôtales, celles qui survécurent ne conservèrent plus qu'un vain simulacre de leur ancienne condition.

Les successeurs de Philippe le Bel continuèrent sa politique à l'égard des villes : s'il y eut quelques exceptions, si au xv^e siècle encore on voit confirmer des constitutions municipales assez libres, il s'agit toujours de villes frontières ou de provinces récemment annexées et qu'il importe de ne pas froisser dans leurs sentiments. Louis XI que l'on a parfois représenté comme favorable

aux populations urbaines, fut au contraire l'adversaire implacable des libertés locales comme de l'indépendance féodale; il combla, il est vrai, les notables des villes de vains privilèges, il accorda notamment à profusion aux membres des corps municipaux des privilèges de noblesse, dont il se plaisait ainsi à rabaisser la valeur; mais il s'appliqua à combattre partout l'esprit municipal, aussi bien que l'esprit féodal, à maintenir les villes sous une rigoureuse tutelle et à y combattre l'organisation démocratique qui avait çà et là persisté depuis l'alliance des classes populaires avec la royauté.

L'esprit communal survécut encore cependant à toutes ces atteintes; la bourgeoisie et le peuple restèrent longtemps encore attachés à des formes, à des institutions locales, qui rappelaient d'anciennes libertés; le génie centralisateur de Richelieu acheva par la main des intendants la ruine de tout ce qui avait pu rester aux villes des anciennes libertés communales.

C'est ainsi que nous voyons Louis XIV s'emparer de toutes les magistratures urbaines, diverses d'origine et de caractère, les ériger en offices héréditaires et les vendre soit à des particuliers, soit aux villes elles-mêmes.

A la fin de son règne l'administration des villes présentait en plus le singulier contraste suivant qu'elles avaient pu ou non racheter leurs franchises. Ici les municipalités étaient électives, là elles étaient héréditaires; ailleurs les offices dépendaient tantôt de la communauté, tantôt des propriétés privées.

En 1716 le régent décréta que toutes les villes du royaume rentreraient dans la plénitude de leurs droits et proclama la restauration de l'ancien ordre municipal, mais six ans après dans une crise financière, les offices municipaux furent de nouveau mis en vente.

De 1722 à 1787, ce fut un jeu pour le gouvernement de vendre encore ses titres de *maires*, *lieutenants de maires*, *assesseurs*, *échevins*, *consuls*, *capitouls jurats*,

syndics perpétuels et de pressurer les villes par la menace renouvelée d'une intrusion d'officiers héréditaires (1).

Jusqu'à la Révolution, les libertés communales ne furent plus pour la Royauté aux abois qu'un moyen de battre monnaie.

L'Assemblée constituante rendit aux villes le droit de nommer leurs magistrats; et depuis 1789 nous avons vu que l'on a cherché à concilier l'intérêt municipal qui doit prévaloir dans le choix des maires et des conseils de villes avec l'autorité centrale qui doit conserver la surveillance générale de l'administration.

Les maires furent d'abord nommés ainsi que leurs adjoints par le pouvoir exécutif dans tous les chefs-lieux d'arrondissement et dans les villes de plus de 20.000 âmes, aujourd'hui et depuis la loi de 1884, ils sont nommés, dans toutes les communes par le conseil municipal et ce dernier par le suffrage universel.

Nous ne donnerons pas ici la liste des élus, consuls, échevins, maires et lieutenants de maires qui administrèrent la ville de Clermont jusqu'en 1789, nous renvoyons le lecteur désireux d'avoir des détails à ce sujet au premier volume, page 525 et suivantes de l'*Histoire de la ville de Clermont*, publiée par Ambroise Tardieu, chez Desrosiers à Moulins, en 1880-1881, où il trouvera la nomenclature de tous les personnages dont il a été parlé plus haut; nous nous bornerons à indiquer la liste des maires de cette ville depuis 1789 jusqu'à 1896 et de 1800 jusqu'à 1896-1900, celle de toutes les municipalités des villes principales, telles que : Clermont-Ferrand, Riom, Thiers, Ambert, Issoire; à l'égard des autres villes, bourgs, etc., du département nous nous contenterons de mentionner aussi depuis la même époque jusqu'à 1896-1900, les noms des maires et adjoints.

(1) Voir Augustin Thierry, *Essai sur l'hist. du tiers État.*