

LES
ÉLECTIONS MUNICIPALES

Depuis 1763 jusqu'à nos jours

ET

OPINION DES ÉTATS DE BRETAGNE

SUR CETTE QUESTION

PAR ÉDOUARD QUESNET

Archiviste du département d'Ille-et-Vilaine
Correspondant du Ministère de l'Instruction publique pour les travaux historiques

RENNES
TYPOGRAPHIE CH. OBERTHUR ET FILS.

—
1870.

LES ÉLECTIONS MUNICIPALES

Depuis 1763 jusqu'à nos jours.

Au moment où l'esprit public s'occupe des projets d'organisation municipale, il n'est peut-être pas sans intérêt de rappeler les vicissitudes par lesquelles cette branche de l'administration a passé depuis un siècle.

Sous l'ancienne monarchie, il existait en Bretagne 42 villes qui avaient été successivement érigées en communautés d'habitants par lettres patentes des Rois. Ces villes avaient le privilège de députer aux États de la Province, et leurs députés formaient dans cette assemblée ce que l'on appelait l'ordre du Tiers-État. Rennes, Nantes, Vannes, Saint-Malo et Morlaix étaient représentées par deux députés et les 37 autres villes par un seul.

Les maires étaient députés de leurs cités et, en cas d'empêchement légitime de leur part, les communautés en choisissaient d'autres, dont les nominations devaient être approuvées par les Commissaires du Roi aux États.

L'administration municipale de ces 42 villes était contrôlée par l'intendant, et les délibérations des corps municipaux devaient être approuvées par



le Gouverneur de la Province qui, ordinairement, déléguait ce pouvoir à l'intendant, à l'exception toutefois des actes qui concernaient les élections des maires, lieutenants de maires, échevins et autres officiers, dont il se réservait la sanction.

L'exercice des fonctions municipales ne durait alors que deux années, après lesquelles on procédait à l'élection du maire et des officiers municipaux. A cet effet, une liste de trois candidats, pour chaque emploi, était formée par le corps de ville et cette liste était soumise au Gouverneur de la Province. Lorsque ces candidats avaient été agréés par celui-ci, ce qui n'avait pas toujours lieu sans éliminations, la communauté procédait à l'élection définitive d'un des trois sujets portés sur la liste.

Il arrivait quelquefois que le Gouverneur prononçait l'exclusion des trois candidats et que les communautés de ville refusaient d'en former de nouvelles listes.

Dans ce cas et pour ne pas exciter une résistance capable de compromettre la respectueuse subordination qui constituait toute la puissance morale de l'autorité sur des officiers municipaux, on tournait la difficulté, en proposant au Roi d'ordonner que l'ancien maire serait continué dans ses fonctions pendant deux autres années, ce qui pouvait concorder avec les dispositions de l'art. III de l'arrêt du Conseil du 11 juin 1763. Un fait de ce genre se produisit consécutivement trois fois à Dinan, de 1772 à 1778.

Les mairies ou municipalités existaient donc dans les villes avant 1789, mais sans avoir une admi-

nistration uniforme. Les dispositions des lettres patentes d'érection en communautés de ville ou les règlements d'administration édictés par le Roi étaient particuliers à chaque localité. Les corps municipaux variaient quant au nombre de leurs membres et aux éléments qui les composaient.

Les paroisses de campagne étaient administrées par des arrêts du Parlement de Bretagne et les intendants n'avaient pas à s'occuper d'elles.

Afin de remédier à un état de chose qui devait assurément entraver les rouages de la centralisation, Louis XVI promulgua, le 18 décembre 1789, un décret de l'Assemblée Nationale du 14 du même mois, qui constituait les municipalités sur de nouvelles bases et rendait uniforme et égale l'administration des villes et des paroisses de campagne. Un tiers du nouveau conseil municipal formait le bureau administratif de la commune. A ce conseil s'adjoignait, dans les circonstances importantes, un certain nombre des notables habitants et leur assemblée formait le conseil général de la commune.

On vient de voir comment on procédait anciennement à l'élection des maires et des échevins ; ce mode changea avec la loi du 18 décembre 1789, qui disposait que ces opérations auraient lieu en assemblée générale des citoyens actifs et à la pluralité absolue des voix. Les nominations des autres membres des corps municipaux étaient faites au scrutin de liste.

Il est à remarquer que la constitution des municipalités est antérieure à la promulgation (4 mars 1790) du décret des 15, 16 et 26 février

précédent, qui divisait la France en 83 départements. Celui d'Ille-et-Vilaine fut partagé en 9 districts : Rennes, Saint-Malo, Dol, Fougères, Vitre, La Guerche, Bain, Redon et Montfort. Ces 9 districts étaient divisés en 79 cantons.

La Constitution de l'an III (22 août 1795) supprima les districts (1) et créa les municipalités de canton, qui se composaient de la réunion des communes comprises dans chaque arrondissement de justice de paix, dont le nombre, à cette occasion, fut porté à 83 dans l'Ille-et-Vilaine.

Ces conseils cantonaux étaient composés de l'agent municipal de chaque commune et leurs présidents étaient élus par les assemblées primaires de chaque canton.

L'agent municipal était chargé de faire exécuter dans sa commune les décisions et arrêtés délibérés dans l'assemblée cantonale. Son adjoint pouvait le remplacer au conseil et le suppléer dans ses fonctions d'officier de l'état civil et de police.

La loi du 28 pluviôse an VIII (février 1800), qui créa les préfectures, divisa l'Ille-et-Vilaine en six arrondissements de sous-préfectures et les cantons furent réduits à 43 (état actuel).

Alors les municipalités cantonales furent supprimées et chaque commune eut son maire, son adjoint et son conseil municipal, qui cessèrent d'être électifs sous le Consulat, l'Empire et la Restauration.

Sous le Consulat, les citoyens de chaque com-

(1) L'administration du district, comme celle du département, s'appelait *directoire*; elle se composait de quatre directeurs et de huit conseillers.

mune étaient appelés à former, dans la proportion d'un dixième de leur nombre, une liste de ceux d'entre eux qu'ils croyaient aptes à remplir des fonctions publiques. C'est sur cette liste que le Premier Consul choisissait les maires et autres officiers municipaux.

Sous l'Empire et la Restauration, le sénatus-consulte du 15 thermidor, an X, ne fut exécuté que dans sa partie relative à la confection des listes électorales, fort restreintes du reste. La nomination des maires devint donc un des privilèges du Chef de l'État ou fut abandonnée aux préfets. Ces derniers nommaient, en outre, les conseillers municipaux.

Dans la session de 1828-1829, M. de Martignac, alors ministre de l'intérieur, présenta à la Chambre des députés un projet de loi municipale, qui avait pour base le système électif, mais que certaines difficultés firent ajourner.

La Charte de 1830 ayant admis le principe de l'élection du corps municipal, il fut statué sur cet objet par la loi organique du 21 mars 1831 : les maires et les adjoints devaient être nommés par le Roi ou par les préfets, suivant l'importance de la population des communes, et pris dans le sein des conseils municipaux, dont les membres étaient élus par les électeurs communaux.

La loi du 3 juillet 1848 attribuait l'élection des conseillers municipaux aux citoyens âgés de 21 ans, ayant leur domicile réel depuis six mois dans la commune (principe du suffrage universel). Les maires et les adjoints, sous cette législation, étaient élus par le conseil municipal et

pris dans son sein ; mais, dans les villes de 6,000 âmes et au-dessus, ils étaient choisis par le pouvoir exécutif, parmi les conseillers municipaux.

L'article 57 de la Constitution de 1832 est développé dans la loi organique du 5 mai 1835, en vigueur aujourd'hui. Cette loi porte que le maire et les adjoints sont nommés par l'Empereur dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, ainsi que dans les communes de 3,000 habitants et au-dessus. Dans les autres communes, ils sont nommés par les préfets. Les adjoints peuvent être pris, comme les maires, en dehors du conseil municipal. Les membres de ce conseil sont élus par les électeurs inscrits sur la liste communale dressée en vertu de l'art. 13 du décret du 2 février 1852.

En vue de réformer cette dernière loi, deux projets semblent aujourd'hui être pris sérieusement en considération par nos députés. Celui du centre gauche admettrait la nomination des maires et des adjoints par l'Empereur, qui aurait à choisir sur une liste de trois candidats présentée par le conseil municipal.

Par un singulier contraste, ce mode de nomination des maires, conçu par l'esprit libéral de notre époque, comme réalisant un progrès, se trouve être moins démocratique que le système édicté il y a plus d'un siècle, en faveur des villes de la Bretagne, par la monarchie absolue. Voici à cet égard ce que dit l'art. II de l'arrêt du Conseil du 11 juin 1763 : « Les maires ne seront » élus que parmi ceux qui auront obtenu l'agrément du Roy pour concourir à ladite élection et,

» à cet effet, les communautés enverront au Gouverneur et au Commandant en chef, s'il est dans » la Province, la liste (1) de ceux qui pourront et » qui seront dans le cas de prétendre aux places » de maire vacantes par mort ou autrement, et IL » NE SERA PROCÉDÉ A L'ÉLECTION QU'APRÈS LE RETOUR DE LA LISTE DUEMENT APPROUVÉE par les » dits Gouverneur et Commandant, suivant les » pouvoirs qui leur auront été donnés, à cet effet, » par Sa Majesté. »

Un édit de novembre 1771 supprima, il est vrai, le système électif des officiers municipaux, mais cet édit ne fut pas enregistré en Bretagne, où celui de juin 1763 continua d'être en vigueur jusqu'à la Révolution.

Le projet que l'on prête au centre droit nous ramènerait à pratiquer les principes de la loi du 21 mars 1831, c'est-à-dire à la nomination des maires et des adjoints par le Chef de l'État ou les préfets, qui seraient tenus de prendre ces magistrats dans le sein des conseils municipaux.

Le résumé de législation électorale qui précède est assurément bien insuffisant, mais n'aurait-il que le mérite d'indiquer les sources où le lecteur pourra puiser les éléments capables de former son jugement dans une question aussi intéressante, que nous nous féliciterions encore de l'avoir livré à la publicité.

(1) La correspondance et les listes de candidats conservées en grand nombre aux archives, permettent de constater que trois sujets seulement devaient être présentés par les corps municipaux (Voir le cinquième paragraphe de cet article).

OPINION DES ÉTATS DE BRETAGNE

Sur les Élections municipales.

Dans un précédent article, nous avons cité les lettres patentes du 15 juillet 1780, portant règlement pour l'administration de la ville de Rennes. Cet acte de la Couronne fut, en 1783, l'objet de remontrances adressées au Roi par les États de Bretagne.

Les principes exprimés dans ce document par l'illustre assemblée répondent à un ordre d'idées fort en faveur aujourd'hui. En livrant l'exposé de ces principes à la publicité, nous espérons également satisfaire les personnes qui aiment à étudier les vieilles institutions de leur pays.

Nous rappellerons d'abord que ce fut par lettres patentes du mois de mars 1592 que Henri IV créa un corps de ville à Rennes (1). Alors les nobles bourgeois et habitants, réunis à l'Hôtel-de-Ville, faisaient élection de douze d'entre eux, parmi lesquels le Gouverneur de la Province choisissait six échevins. Ceux-ci nommaient ensuite, au scrutin, le procureur syndic, le greffier et autres officiers de la commune. Cet échevinage était présidé par le gouverneur de Rennes ou par son lieutenant.

En 1604, le nombre des échevins fut porté de six à huit et le gouverneur cessa d'être maire per-

(1) Une ordonnance de Henri II (mars 1548) avait déjà institué un conseil de treize bourgeois, élus.

pétuel. Ces fonctions devinrent électives, sous la dénomination de procureur des bourgeois.

En 1626, afin de faire cesser les assemblées tumultueuses occasionnées par les élections auxquelles tous les habitants étaient en droit de prendre part, l'échevinage proposa un règlement qui fixait le nombre des votants à une cinquantaine d'individus environ. Ce règlement fut approuvé par arrêt du Conseil du 29 mars 1627.

Cependant, les habitants exclus ayant plusieurs fois envahi l'assemblée communale, le Parlement de Bretagne, intervint et par arrêt du 29 décembre 1627, augmenta et régla le nombre et la qualité de ceux qui auraient entrée et voix délibérative dans cette assemblée, dont faisaient partie : le gouverneur de Rennes et son lieutenant, l'évêque, les deux connétables (commandants de la milice bourgeoise), deux députés et le trésorier du chapitre, l'abbé et deux religieux de Saint-Melaine, le procureur ecclésiastique de la dame abbesse de Saint-Georges. La plupart des autres membres appartenaient à l'ordre judiciaire ; on y comptait encore les anciens procureurs syndics et miseurs (trésoriers de la commune), trois capitaines de la milice bourgeoise, six notables habitants, etc.

Cette assemblée ne comprenait que cent votants environ ; elle choisissait, au scrutin, le procureur syndic et les échevins.

En 1757, un arrêt du Conseil décida qu'il y aurait à l'avenir deux assemblées, l'une générale, qui se réunirait le 1^{er} janvier pour élire le maire, le procureur syndic et les échevins formant l'assemblée particulière, dite *Bureau servant*. Ce

bureau pouvait, avec l'autorisation du Gouverneur de la Province, convoquer extraordinairement l'assemblée générale, pour lui soumettre les affaires d'une certaine importance.

« Voici, sommairement, les dispositions des lettres patentes du 15 juillet 1780, qui provoquèrent les remontrances des États : 1^o la réduction à vingt-quatre du nombre des membres de l'assemblée municipale qui, sous le régime de l'arrêt du Parlement du 29 décembre 1627, s'élevait à cent; 2^o la nomination de ces membres par le Roi; 3^o la nomination du maire, des six échevins, du procureur syndic, du trésorier et du greffier par le Gouverneur de la Province, sur une liste de candidats, formée, au scrutin, par l'assemblée; 4^o l'élimination des bourgeois et des artisans qui précédemment faisaient partie de ce conseil.

Le mémoire qui suit est extrait d'un registre des délibérations de la Commission intermédiaire des États :

« SIRE,

» Le rétablissement de l'ordre et la conservation des droits et propriétés ont fixé l'attention de Votre Majesté. C'est entrer dans ses vues de sagesse et de justice que de lui dire tout ce qui pourroit préjudicier au bien général et particulier qu'elle se propose et c'est un devoir que les États de votre province de Bretagne remplissent en adressant à Votre Majesté leurs très-humbles et très-respectueuses représentations sur les lettres

patentes du 15 juillet 1780, portant règlement pour l'administration de la ville de Rennes.

» Ces lettres patentes, données sans avoir entendu l'assemblée générale de cette ville, établissent et nomment à la commune vingt-quatre représentans, dans lesquels elle ne peut reconnoître ce caractère, puisqu'elle ne les a pas choisis.

» La première qualité, seule qui puisse imprimer le véritable caractère de représentant, est le libre choix de ceux qu'on représente.

» La vérité de ce principe est reconnue dans le préambule des lettres patentes qui excitent nos justes représentations : Votre Majesté y déclare que pour voter dans l'assemblée de la commune il faut être honoré du choix de ses concitoyens, et cependant, Sire, au moment même où Votre Majesté reconnoît la nécessité de ce choix libre, elle donne à la ville de Rennes des représentans qui n'ont pour eux d'autre titre que celui de l'autorité.

» Ces lettres patentes, en détruisant le droit de la commune, portent atteinte à la constitution des États. Elles introduisent dans leurs assemblées des particuliers sans caractère et qu'ils ne peuvent reconnoître.

» Ce motif seul suffirait pour fonder la respectueuse réclamation des États. Nul ne doit jouir du droit d'entrée, séance et voix délibérative dans leur assemblée, qu'il n'ait les qualités requises : L'article 263 de l'ordonnance de Blois, intervenue en 1579, sur les remontrances des États Généraux du Royaume, s'exprime ainsi, au sujet des officiers municipaux qui représentent la commune

villes : « Nous voulons que toutes élections des » prévôts de marchands, maires, échevins, capi- » toulz, etc., se fassent librement, et que ceux » qui, par autre voie, entéroient en telles char- » ges, en soient ôtés et leurs noms rayés des re- » gistres. »

» L'ordre du Tiers, aux États, est composé des députés des villes et communautés de la Province ; ils ne peuvent siéger qu'après avoir déposé leurs procurations. Elles sont examinées et jugées par les États, ainsi que les inscriptions des membres de la Noblesse et les procurations des députés des chapitres.

» Les États ont reconnu, par cet examen, que les deux membres qui se présentoient comme députés de la ville de Rennes ne tenoient point leurs pouvoirs du corps municipal de cette ville, qui ne leur avoient été donnés que par une assemblée qui n'avoit reçu de la commune aucune mission, et qui ne pouvoit, par conséquent, lui donner des représentations.

» Il résulteroit de ce fait que les membres, députés par cette assemblée, n'étoient pas les députés de la ville, qualité qui seule pouvoit leur donner le droit de voter aux États et sans laquelle ils ne pouvoient y être admis.

» La conservation du droit constitutionnel des États se réunit, Sire, aux principes du droit commun du Royaume et aux motifs de bien public, pour solliciter le retrait des lettres patentes du 15 juillet 1780.

» Votre Majesté s'est proposée le bien de la ville de Rennes et il ne peut s'opérer par la forme

d'administration que ces lettres patentes établissent.

» La commune avoit seule le droit de nommer, sous votre autorité, Sire, les citoyens auxquels elle jugeroit devoir confier ses intérêts.

» Elle ne peut reconnoître, dans les administrateurs que l'autorité lui a donnés, ses véritables représentans. De là naît le défaut de toute confiance de sa part et une source de dégoûts et de désagrémens pour des administrateurs qui se trouvent placés entre la cruelle alternative de ne pas remplir les intentions de Votre Majesté ou de régir les affaires d'une ville qui, ne les ayant pas choisis, aura sans cesse à réclamer.

» Qu'il soit permis, Sire, de le dire à Votre Majesté, le bien ne peut s'opérer sans la confiance publique, sans le concours de ceux qui peuvent y contribuer. La confiance naît de la liberté de l'opinion, elle ne se commande point. Le public ne verra jamais dans des administrateurs donnés par l'autorité ses vrais représentans et les légitimes défenseurs de ses droits, de ses intérêts.

» Le nouveau corps municipal, établi d'autorité, est substitué à une communauté légale, injustement confondue avec un *Bureau servant*, dont on avoit sujet de se plaindre.

» Cet établissement interdit à la commune de Rennes toute faculté de réclamer l'exercice de ses droits ; il lui interdit, celui même qui n'est contesté aux malheureux, le droit de se plaindre.

» C'est donc aux États, dont elle FAISOIT partie par ses véritables représentans, à élever la voix en sa faveur

• Les lettres patentes de 1780 portent : 1° que

le *Bureau servant* sera chargé de tous les détails de l'administration et de l'exécution des délibérations de l'assemblée municipale ; 2^o que cette assemblée n'aura lieu que deux fois par an, à moins qu'il ne survienne des affaires assez intéressantes pour exiger une assemblée extraordinaire, auquel cas elle sera convoquée par le *Bureau servant*, après en avoir obtenu la permission du Gouverneur de la Province. Cette assemblée, Sire, n'a que la vaine apparence de l'autorité.....

» Cet établissement, Sire, ne peut subsister sans détruire les droits de la commune de Rennes ; il en compromet les intérêts ; il peut, contre l'intention de Votre Majesté, donner lieu aux plus grands abus ; il attaque les droits de tous les corps qui doivent avoir dans l'assemblée municipale des députés ou représentans. Ceux qui leur sont donnés ne sont pas de leur choix et, à ce titre, le droit de tous les corps est également blessé.

» Quelqu'uns des corps doivent avoir dans l'assemblée municipale deux membres, d'autres n'en ont qu'un seul, aucun ne peut se faire suppléer et il arrivera très-souvent que différens corps n'auront dans cette assemblée aucun représentant.

» Les bourgeois vivant de leurs rentes forment une portion considérable des habitans, les lettres patentes ne parlent point de cette classe, et celle des artisans, qui est la plus nombreuse, se trouve également oubliée.

» Nous ne doutons pas, Sire, que si la commune était rassemblée, elle n'ajoutât encore à tous ces motifs de représentation.....

» Il n'est point, sans doute, d'administration qui ne puisse être perfectionnée, mais nous osons, Sire, l'assurer à Votre Majesté, le moyen le plus propre à établir une administration sage, le seul qui soit conforme aux droits des corps, au droit public du Royaume, est de laisser à ceux qui sont obligés de se faire représenter le libre choix de leurs représentans et d'assujétir, en tous temps, la gestion de ces derniers à un examen qui ne soit gêné par aucune entrave.

« Un arrêt du Conseil du 11 juin 1763 enchaîne, depuis 19 ans, la liberté des municipalités dans l'élection des maires et excite nos justes réclamations (1).

« Qu'il nous soit permis, Sire, de représenter à Votre Majesté que ces actes d'autorité sont également contraires au bien que vous vous proposez, aux droits des municipalités et à l'ordre des lois que l'intention de Votre Majesté est de maintenir.

» Par tous ces motifs, Sire, les États de votre province de Bretagne supplient Votre Majesté de vouloir bien rétablir toutes les communes de cette Province dans le libre exercice de leurs droits. »

Ce mémoire fut approuvé par les États le

(1) Lors de la publication de notre premier article, nous n'avions pas encore trouvé le *Mémoire des États* et ne connaissions par conséquent pas l'avis de cette assemblée sur l'arrêt du Conseil du 11 juin 1763. Nous n'en persévérons pas moins dans la pensée que le système du double vote avait alors l'avantage d'assurer aux maires et autres officiers municipaux l'appui bienveillant du pouvoir royal, tout en sauvegardant le principe électif qui, en fin de compte, avait toujours son veto.

28 janvier 1783 (1) et transmis, le 6 mai suivant, par la Commission intermédiaire, à M. Amelot, ministre de la Maison du Roi, avec prière de le mettre sous les yeux de Louis XVI.

Les députés en Cour et les procureurs généraux syndics des États reçurent différentes fois mission d'en poursuivre le succès. Ce fut seulement le 16 novembre 1786 que les Commissaires du Roi aux États firent connaître à cette assemblée que Sa Majesté était déterminée à réformer l'administration de la plupart des villes de la Bretagne.

Cette réforme eut lieu le 18 décembre 1789, comme on l'a vu, mais cette fois elle embrassa toutes les communes de la France.

Bossuet a dit : « Quand l'histoire serait inutile » aux autres hommes, il faudrait la faire lire aux » princes. » Ce conseil, adressé, il y a deux siècles, par l'évêque de Meaux à son royal élève, ne peut-il pas, aujourd'hui, être sagement donné à tous les citoyens d'un gouvernement représentatif ?

C'est la conclusion bien naturelle que nous inspire la lecture du document remarquable que nous sommes heureux de mettre sous les yeux de nos lecteurs.

ÉDOUARD QUESNET,

Archiviste d'Ille-et-Vilaine.

(1) Dans cette tenue, l'ordre de l'Église se composait de 21 membres ; celui du Tiers de 43 membres : Quant à l'ordre de la Noblesse, la liste n'en existe plus, mais il a été constaté qu'à cette époque, il réunissait ordinairement de 600 à 700 gentilshommes.