

A487320

~~308327~~

L'ANCIEN RÉGIME
ET
LA RÉVOLUTION

PAR
ALEXIS DE TOCQUEVILLE
DE L'ACADÉMIE FRANÇAISE



PARIS
MICHEL LÉVY FRÈRES, LIBRAIRES-ÉDITEURS
RUE VIVIENNE, 2 BIS.
1856

Droits de reproduction et de traduction réservés.

CHAPITRE II.

Que la centralisation administrative est une institution de l'ancien régime, et non pas l'œuvre de la Révolution ni de l'Empire, comme on le dit.

J'ai entendu jadis un orateur, dans le temps où nous avions des assemblées politiques en France, qui disait, en parlant de la centralisation administrative : « Cette belle conquête de la Révolution, que l'Europe nous envie. » Je veux bien que la centralisation soit une belle conquête, je consens à ce que l'Europe nous l'envie, mais je soutiens que ce n'est point une conquête de la Révolution. C'est, au contraire, un produit de l'ancien régime, et, j'ajouterai, la seule portion de la constitution politique de l'ancien régime qui ait survécu à la Révolution, parce que c'était la seule qui pût s'accommoder de l'état social nouveau que cette Révolution a créé. Le lecteur qui aura la patience de lire attentivement le présent chapitre trouvera peut-être que j'ai surabondamment prouvé ma thèse.

Je prie qu'on me permette d'abord de mettre à part

ce qu'on appelait *les pays d'état*, c'est à-dire les provinces qui s'administraient, ou plutôt avaient l'air de s'administrer encore en partie elles-mêmes.

Les pays d'état, placés aux extrémités du royaume, ne contenaient guère que le quart de la population totale de la France, et, parmi eux, il n'y en avait que deux où la liberté provinciale fût réellement vivante. Je reviendrai plus tard aux pays d'état, et je montrerai jusqu'à quel point le pouvoir central les avait assujettis eux-mêmes aux règles communes (1).

Je veux m'occuper principalement ici de ce qu'on nommait dans la langue administrative du temps *les pays d'élection*, quoiqu'il y eût là moins d'élections que nulle part ailleurs. Ceux-là enveloppaient Paris de toute part ; ils se tenaient tous ensemble, et formaient le cœur et la meilleure partie du corps de la France.

Quand on jette un premier regard sur l'ancienne administration du royaume, tout y paraît d'abord diversité de règles et d'autorité, enchevêtrement de pouvoirs. La France est couverte de corps administratifs ou de fonctionnaires isolés qui ne dépendent pas les uns des autres, et qui prennent part au gouvernement en vertu d'un droit qu'ils ont acheté et qu'on ne peut leur reprendre. Souvent leurs attributions sont si entremêlées et si

(1) Voyez l'appendice:

contiguës qu'ils se pressent et s'entre-choquent dans le cercle des mêmes affaires.

Des cours de justice prennent part indirectement à la puissance législative ; elles ont le droit de faire des règlements administratifs qui obligent dans les limites de leur ressort. Quelquefois elles tiennent tête à l'administration proprement dite, blâment bruyamment ses mesures et décrètent ses agents. De simples juges font des ordonnances de police dans les villes et dans les bourgs de leur résidence.

Les villes ont des constitutions très-diverses. Leurs magistrats portent des noms différents, ou puisent leurs pouvoirs à différentes sources : ici un maire, là des consuls, ailleurs des syndics. Quelques-uns sont choisis par le roi, quelques autres par l'ancien seigneur ou le prince apanagiste ; il y en a qui sont élus pour un an par leurs concitoyens, et d'autres qui ont acheté le droit de gouverner ceux-ci à perpétuité.

Ce sont là les débris des anciens pouvoirs ; mais il s'est établi peu à peu au milieu d'eux une chose comparativement nouvelle ou transformée, qui me reste à peindre.

Au centre du royaume et près du trône s'est peu à peu formé un corps administratif d'une puissance singulière, et dans le sein duquel tous les pouvoirs se réunissent d'une façon nouvelle, *le conseil du roi*.

Son origine est antique, mais la plupart de ses fonctions sont de date récente. Il est tout à la fois : cour suprême de justice, car il a le droit de casser les arrêts de tous les tribunaux ordinaires ; tribunal supérieur administratif : c'est de lui que ressortissent en dernier ressort toutes les juridictions spéciales. Comme conseil du gouvernement, il possède en outre, sous le bon plaisir du roi, la puissance législative, discute et propose la plupart des lois, fixe et répartit les impôts. Comme conseil supérieur d'administration, c'est à lui d'établir les règles générales qui doivent diriger les agents du gouvernement. Lui-même décide toutes les affaires importantes et surveille les pouvoirs secondaires. Tout finit par aboutir à lui, et de lui part le mouvement qui se communique à tout. Cependant il n'a point de juridiction propre. C'est le roi qui seul décide, alors même que le conseil semble prononcer. Même en ayant l'air de rendre la justice, celui-ci n'est composé que de simples *donneurs d'avis*, ainsi que le dit le parlement dans une de ses remontrances.

Ce conseil n'est point composé de grands seigneurs, mais de personnages de médiocre ou de basse naissance, d'anciens intendants et autres gens consommés dans la pratique des affaires, tous révocables.

Il agit d'ordinaire discrètement et sans bruit, montrant toujours moins de prétentions que de pouvoir.

Aussi n'a-t-il par lui-même aucun éclat; ou plutôt il se perd dans la splendeur du trône dont il est proche, si puissant qu'il touche à tout, et en même temps si obscur que c'est à peine si l'histoire le remarque.

De même que toute l'administration du pays est dirigée par un corps unique, presque tout le maniement des affaires intérieures est confié aux soins d'un seul agent, *le contrôleur général*.

Si vous ouvrez un almanach de l'ancien régime, vous y trouvez que chaque province avait son ministre particulier; mais, quand on étudie l'administration dans les dossiers, on aperçoit bientôt que le ministre de la province n'a que quelques occasions peu importantes d'agir. Le train ordinaire des affaires est mené par le contrôleur général; celui-ci a attiré peu à peu à lui toutes les affaires qui donnent lieu à des questions d'argent, c'est-à-dire l'administration publique presque tout entière. On le voit agir successivement comme ministre des finances, ministre de l'intérieur, ministre des travaux publics, ministre du commerce.

De même que l'administration centrale n'a, à vrai dire, qu'un seul agent à Paris, elle n'a qu'un seul agent dans chaque province. On trouve encore, au dix-huitième siècle, de grands seigneurs qui portent le nom de *gouverneurs de province*. Ce sont les anciens représentants, souvent héréditaires, de la royauté féodale. On

leur accorde encore des honneurs, mais ils n'ont plus aucun pouvoir. L'intendant possède toute la réalité du gouvernement.

Celui-ci est un homme de naissance commune, toujours étranger à la province, jeune, qui a sa fortune à faire. Il n'exerce point ses pouvoirs par droit d'élection, de naissance ou d'office acheté; il est choisi par le gouvernement parmi les membres inférieurs du conseil d'État et toujours révocable. Séparé de ce corps, il le représente, et c'est pour cela que, dans la langue administrative du temps, on le nomme le *commissaire départi*. Dans ses mains sont accumulés presque tous les pouvoirs que le conseil lui-même possède; il les exerce tous en premier ressort. Comme ce conseil, il est tout à la fois administrateur et juge. L'intendant correspond avec tous les ministres; il est l'agent unique, dans la province, de toutes les volontés du gouvernement.

Au-dessous de lui, et nommé par lui, est placé dans chaque canton un fonctionnaire révocable à volonté, le *subdélégué*. L'intendant est d'ordinaire un nouvel anobli; le subdélégué est toujours un roturier. Néanmoins il représente le gouvernement tout entier dans la petite circonscription qui lui est assignée, comme l'intendant dans la généralité entière. Il est soumis à l'intendant, comme celui-ci au ministre.

Le marquis d'Argenson raconte, dans ses *Mémoires*, qu'un jour Law lui dit : « Jamais je n'aurais cru ce que
« j'ai vu quand j'étais contrôleur des finances. Sachez
« que ce royaume de France est gouverné par trente
« intendants. Vous n'avez ni parlement, ni états, ni
« gouverneurs ; ce sont trente maîtres des requêtes com-
« mis aux provinces de qui dépendent le malheur ou le
« bonheur de ces provinces, leur abondance ou leur
« stérilité. »

Ces fonctionnaires si puissants étaient pourtant éclipsés par les restes de l'ancienne aristocratie féodale et comme perdus au milieu de l'éclat qu'elle jetait encore ; c'est ce qui fait que, de leur temps même, on les voyait à peine, quoique leur main fût déjà partout. Dans la société, les nobles avaient sur eux l'avantage du rang, de la richesse et de la considération qui s'attache toujours aux choses anciennes. Dans le gouvernement, la noblesse entourait le prince et formait sa cour ; elle commandait les flottes, dirigeait les armées ; elle faisait, en un mot, ce qui frappe le plus les yeux des contemporains et arrête trop souvent les regards de la postérité. On eût insulté un grand seigneur en lui proposant de le nommer intendant ; le plus pauvre gentilhomme de race aurait le plus souvent dédaigné de l'être. Les intendants étaient à ses yeux les représentants d'un pouvoir intrus, des hommes nouveaux, préposés

au gouvernement des bourgeois et des paysans, et, au demeurant, de forts petits compagnons. Ces hommes gouvernaient cependant la France, comme avait dit Law et comme nous allons le voir.

Commençons d'abord par le droit d'impôt, qui contient en quelque façon en lui tous les autres.

On sait qu'une partie des impôts était en ferme : pour ceux-là, c'était le conseil du roi qui traitait avec les compagnies financières, fixait les conditions du contrat et réglait le mode de la perception. Toutes les autres taxes, comme la taille, la capitation et les vingtièmes, étaient établies et levées directement par les agents de l'administration centrale ou sous leur contrôle tout-puissant.

C'était le conseil qui fixait chaque année par une décision secrète le montant de la taille et de ses nombreux accessoires, et aussi sa répartition entre les provinces. La taille avait ainsi grandi d'année en année, sans que personne en fût averti d'avance par aucun bruit.

Comme la taille était un vieil impôt, l'assiette et la levée en avaient été confiées jadis à des agents locaux, qui tous étaient plus ou moins indépendants du gouvernement, puisqu'ils exerçaient leurs pouvoirs par droit de naissance ou d'élection, ou en vertu de charges achetées. C'étaient *le seigneur, le collecteur pa-*

roissial, les trésoriers de France, les élus. Ces autorités existaient encore au dix-huitième siècle ; mais les unes avaient cessé absolument de s'occuper de la taille, les autres ne le faisaient plus que d'une façon très-secondaire et entièrement subordonnée. Là même, la puissance entière était dans les mains de l'intendant et de ses agents ; lui seul, en réalité, répartissait la taille entre les paroisses, guidait et surveillait les collecteurs, accordait des sursis ou des décharges.

D'autres impôts, comme la capitation, étant de date récente, le gouvernement n'y était plus gêné par les débris des vieux pouvoirs ; il y agissait seul, sans aucune intervention des gouvernés. Le contrôleur général, l'intendant et le conseil fixaient le montant de chaque cote.

Passons de l'argent aux hommes.

On s'étonne quelquefois que les Français aient supporté si patiemment le joug de la conscription militaire à l'époque de la Révolution et depuis ; mais il faut bien considérer qu'ils y étaient tout pliés depuis longtemps. La conscription avait été précédée par la milice, charge plus lourde, bien que les contingents demandés fussent moins grands. De temps à autre on faisait tirer au sort la jeunesse des campagnes, et on prenait dans son sein un certain nombre de soldats dont on formait des régiments de milice où l'on servait pendant six ans,

Comme la milice était une institution comparative-ment moderne, aucun des anciens pouvoirs féodaux ne s'en occupait ; toute l'opération était confiée aux seuls agents du gouvernement central. Le conseil fixait le contingent général et la part de la province. L'intendant réglait le nombre d'hommes à lever dans chaque paroisse ; son subdélégué présidait au tirage, jugeait les cas d'exemption, désignait les miliciens qui pouvaient résider dans leurs foyers, ceux qui devaient partir, et livrait enfin ceux-ci à l'autorité militaire. Il n'y avait de recours qu'à l'intendant et au conseil.

On peut dire également qu'en dehors des pays d'état tous les travaux publics, même ceux qui avaient la destination la plus particulière, étaient décidés et conduits par les seuls agents du pouvoir central.

Il existait bien encore des autorités locales et indépendantes qui, comme *le seigneur, les bureaux de finances, les grands voyers*, pouvaient concourir à cette partie de l'administration publique. Presque partout ces vieux pouvoirs agissaient peu ou n'agissaient plus du tout : le plus léger examen des pièces administratives du temps nous le démontre. Toutes les grandes routes, et même les chemins qui conduisaient d'une ville à une autre, étaient ouverts et entretenus sur le produit des contributions générales. C'était le conseil qui arrêtait le plan et fixait l'adjudication. L'intendant

dirigeait les travaux des ingénieurs, le subdélégué réunissait la corvée qui devait les exécuter. On n'abandonnait aux anciens pouvoirs locaux que le soin des chemins vicinaux, qui demeuraient dès lors impraticables.

Le grand agent du gouvernement central en matière de travaux publics était, comme de nos jours, le *corps des ponts et chaussées*. Ici tout se ressemble d'une manière singulière, malgré la différence des temps. L'administration des ponts et chaussées a un conseil et une école; des inspecteurs qui parcourent annuellement toute la France; des ingénieurs qui résident sur les lieux et sont chargés, sous les ordres de l'intendant, d'y diriger tous les travaux. Les institutions de l'ancien régime, qui, en bien plus grand nombre qu'on ne le suppose, ont été transportées dans la société nouvelle, ont perdu d'ordinaire dans le passage leurs noms alors même qu'elles conservaient leurs formes; mais celle-ci a gardé l'un et l'autre : fait rare.

Le gouvernement central se chargeait seul, à l'aide de ses agents, de maintenir l'ordre public dans les provinces. La maréchaussée était répandue sur toute la surface du royaume en petites brigades, et placée partout sous la direction des intendants. C'est à l'aide de ces soldats, et au besoin de l'armée, que l'intendant parait à tous les dangers imprévus, arrêtaient les vagabonds, réprimait la

mendicité et étouffait les émeutes que le prix des grains faisait naître sans cesse. Jamais il n'arrivait, comme autrefois, que les gouvernés fussent appelés à aider le gouvernement dans cette partie de sa tâche, excepté dans les villes, où il existait d'ordinaire une garde urbaine dont l'intendant choisissait les soldats et nommait les officiers.

Les corps de justice avaient conservé le droit de faire des règlements de police et en usaient souvent; mais ces règlements n'étaient applicables que sur une partie du territoire, et, le plus souvent, dans un seul lieu. Le conseil pouvait toujours les casser, et il les cassait sans cesse, quand il s'agissait des juridictions inférieures. De son côté, il faisait tous les jours des règlements généraux, applicables également à tout le royaume, soit sur des matières différentes de celles que les tribunaux avaient réglementées, soit sur les mêmes matières qu'ils réglaient autrement. Le nombre de ces règlements, ou, comme on disait alors, de ces *arrêts du conseil*, est immense, et il s'accroît sans cesse à mesure qu'on s'approche de la Révolution. Il n'y a presque aucune partie de l'économie sociale ou de l'organisation politique qui n'ait été remaniée par des arrêts du conseil pendant les quarante ans qui la précèdent.

Dans l'ancienne société féodale, si le seigneur possédait de grands droits, il avait aussi de grandes charges,

C'était à lui à secourir les indigents dans l'intérieur de ses domaines. Nous trouvons une dernière trace de cette vieille législation de l'Europe dans le code prussien de 1795, où il est dit : « Le seigneur doit veiller à ce
« que les paysans pauvres reçoivent l'éducation. Il doit,
« autant que possible, procurer des moyens de vivre à
« ceux de ses vassaux qui n'ont point de terre. Si quel-
« ques-uns d'entre eux tombent dans l'indigence, il est
« obligé de venir à leur secours. »

Aucune loi semblable n'existait plus en France depuis longtemps. Comme on avait ôté au seigneur ses anciens pouvoirs, il s'était soustrait à ses anciennes obligations. Aucune autorité locale, aucun conseil, aucune association provinciale ou paroissiale n'avait pris sa place. Nul n'était plus obligé par la loi à s'occuper des pauvres des campagnes ; le gouvernement central avait entrepris hardiment de pourvoir seul à leurs besoins.

Tous les ans le conseil assignait à chaque province, sur le produit général des taxes, certains fonds que l'intendant distribuait en secours dans les paroisses. C'était à lui que devait s'adresser le cultivateur nécessiteux. Dans les temps de disette, c'était l'intendant qui faisait distribuer au peuple du blé ou du riz. Le conseil rendait annuellement des arrêts qui ordonnaient d'établir, dans certains lieux qu'il avait soin d'indiquer lui-même, des ateliers de charité où les paysans les plus pauvres pou-

vaient travailler moyennant un léger salaire. On doit croire aisément qu'une charité faite de si loin était souvent aveugle ou capricieuse, et toujours très-insuffisante.

Le gouvernement central ne se bornait pas à venir au secours des paysans dans leurs misères ; il prétendait leur enseigner l'art de s'enrichir, les y aider et les y forcer au besoin. Dans ce but il faisait distribuer de temps en temps par ses intendants et ses subdélégués de petits écrits sur l'art agricole, fondait des sociétés d'agriculture, promettait des primes, entretenait à grands frais des pépinières dont il distribuait les produits. Il semble qu'il eût été plus efficace d'alléger le poids et de diminuer l'inégalité des charges qui opprimaient alors l'agriculture ; mais c'est ce dont on ne voit pas qu'il se soit avisé jamais.

Quelquefois le conseil entendait obliger les particuliers à prospérer, quoi qu'ils en eussent. Les arrêts qui contraignent les artisans à se servir de certaines méthodes et à fabriquer de certains produits sont innombrables ; et comme les intendants ne suffisaient pas à surveiller l'application de toutes ces règles, il existait des inspecteurs généraux de l'industrie qui parcouraient les provinces pour y tenir la main.

Il y a des arrêts du conseil qui prohibent certaines cultures dans des terres que ce conseil y déclare peu

propres. On en trouve où il ordonne d'arracher des vignes plantées, suivant lui, dans un mauvais sol, tant le gouvernement était déjà passé du rôle de souverain à celui de tuteur.

CHAPITRE III.

Comment ce qu'on appelle aujourd'hui la tutelle administrative est une institution de l'ancien régime.

En France, la liberté municipale a survécu à la féodalité. Lorsque déjà les seigneurs n'administraient plus les campagnes, les villes conservaient encore le droit de se gouverner. On en rencontre, jusque vers la fin du dix-septième siècle, qui continuent à former comme de petites républiques démocratiques, où les magistrats sont librement élus par tout le peuple et responsables envers lui, où la vie municipale est publique et active, où la cité se montre encore fière de ses droits et très-jalouse de son indépendance.

Les élections ne furent abolies généralement pour la première fois qu'en 1692. Les fonctions municipales furent alors mises *en offices*, c'est-à-dire que le roi vendit, dans chaque ville, à quelques habitants, le droit de gouverner perpétuellement tous les autres.

C'était sacrifier, avec la liberté des villes, leur bien-être ; car si la mise en office des fonctions publiques a

eu souvent d'utiles effets quand il s'est agi des tribunaux, parce que la condition première d'une bonne justice est l'indépendance complète du juge, elle n'a jamais manqué d'être très-funeste toutes les fois qu'il s'est agi de l'administration proprement dite, où on a surtout besoin de rencontrer la responsabilité, la subordination et le zèle. Le gouvernement de l'ancienne monarchie ne s'y trompait pas : il avait grand soin de ne point user pour lui-même du régime qu'il imposait aux villes, et il se gardait bien de mettre en offices les fonctions de subdélégués et d'intendants.

Et ce qui est bien digne de tous les mépris de l'histoire, cette grande révolution fut accomplie sans aucune vue politique. Louis XI avait restreint les libertés municipales parce que leur caractère démocratique lui faisait peur ; Louis XIV les détruisit sans les craindre. Ce qui le prouve, c'est qu'il les rendit à toutes les villes qui purent les racheter. En réalité, il voulait moins les abolir qu'en trafiquer, et, s'il les abolit en effet, ce fut pour ainsi dire sans y penser, par pur expédient de finances ; et, chose étrange, le même jeu se continue pendant quatre-vingts ans. Sept fois, durant cet espace, on vend aux villes le droit d'élire leurs magistrats, et, quand elles en ont de nouveau goûté la douceur, on le leur reprend pour le leur revendre. Le motif de la mesure est toujours le même, et souvent on l'avoue. « Les néces-

« sités de nos finances, est-il dit dans le préambule
« de l'édit de 1722, nous obligent à chercher les moyens
« les plus sûrs de les soulager. » Le moyen était sûr,
mais ruineux pour ceux sur qui tombait cet étrange
impôt. « Je suis frappé de l'énormité des finances qui
« ont été payées dans tous les temps pour racheter les
« offices municipaux, » écrit un intendant au contrô-
leur général en 1764. « Le montant de cette finance em-
« ployé en ouvrages utiles aurait tourné au profit de
« la ville, qui, au contraire, n'a senti que le poids de
« l'autorité et des privilèges de ces offices. » Je n'aper-
çois pas de trait plus honteux dans toute la physionomie
de l'ancien régime!

Il semble difficile de dire aujourd'hui précisément
comment se gouvernaient les villes au dix-huitième
siècle; car, indépendamment de ce que l'origine des
pouvoirs municipaux change sans cesse, comme il vient
d'être dit, chaque ville conserve encore quelques lam-
beaux de son ancienne constitution et a des usages pro-
pres. Il n'y a peut-être pas deux villes en France où
tout se ressemble absolument; mais c'est là une diver-
sité trompeuse, qui cache la similitude.

En 1764, le gouvernement entreprit de faire une loi
générale sur l'administration des villes. Il se fit envoyer
par ses intendants des mémoires sur la manière dont les
choses se passaient alors dans chacune d'elles. J'ai re-

trouvé une partie de cette enquête, et j'ai achevé de me convaincre en la lisant que les affaires municipales étaient conduites de la même manière à peu près partout. Les différences ne sont plus que superficielles et apparentes ; le fond est partout le même.

Le plus souvent, le gouvernement des villes est confié à deux assemblées. Toutes les grandes villes sont dans ce cas et la plupart des petites.

La première assemblée est composée d'officiers municipaux plus ou moins nombreux suivant les lieux. C'est le pouvoir exécutif de la commune, *le corps de ville*, comme on disait alors. Ses membres exercent un pouvoir temporaire et sont élus, quand le roi a rétabli l'élection ou que la ville a pu racheter les offices. Ils remplissent leur charge à perpétuité moyennant finance, lorsque le roi a rétabli les offices et a réussi à les vendre, ce qui n'arrive pas toujours ; car cette sorte de marchandise s'avilit de plus en plus à mesure que l'autorité municipale se subordonne davantage au pouvoir central. Dans tous les cas ces officiers municipaux ne reçoivent pas de salaire, mais ils ont toujours des exemptions d'impôts et des privilèges. Point d'ordre hiérarchique parmi eux ; l'administration est collective. On ne voit pas de magistrat qui la dirige particulièrement et en réponde. Le maire est le président du corps de la ville, non l'administrateur de la cité.

La seconde assemblée, qu'on nomme l'*assemblée générale*, élit le corps de ville, là où l'élection a lieu encore, et partout elle continue à prendre part aux principales affaires.

Au quinzième siècle, l'assemblée générale se composait souvent de tout le peuple; cet usage, dit l'un des mémoires de l'enquête, *était d'accord avec le génie populaire de nos anciens*. C'est le peuple tout entier qui élisait alors ses officiers municipaux; c'est lui qu'on consultait quelquefois; c'est à lui qu'on rendait compte. A la fin du dix-septième siècle, cela se rencontre encore parfois.

Au dix-huitième siècle, ce n'est plus le peuple lui-même agissant en corps qui forme l'assemblée générale. Celle-ci est presque toujours représentative. Mais ce qu'il faut bien considérer, c'est que nulle part elle n'est plus élue par la masse du public et n'en reçoit l'esprit. Partout elle est composée de *notables*, dont quelques-uns y paraissent en vertu d'un droit qui leur est propre; les autres y sont envoyés par des corporations ou des compagnies, et chacun y remplit un mandat impératif que lui a donné cette petite société particulière.

A mesure qu'on avance dans le siècle, le nombre des notables de droit se multiplie dans le sein de cette assemblée; les députés des corporations industrielles y

deviennent moins nombreux ou cessent d'y paraître. On n'y rencontre plus que ceux des *corps*; c'est-à-dire que l'assemblée contient seulement des bourgeois et ne reçoit presque plus d'artisans. Le peuple, qui ne se laisse pas prendre aussi aisément qu'on se l'imagine aux vains semblants de la liberté, cesse alors partout de s'intéresser aux affaires de la commune et vit dans l'intérieur de ses propres murs comme un étranger. Inutilement ses magistrats essaient de temps en temps de réveiller en lui ce patriotisme municipal qui a fait tant de merveilles dans le moyen âge : il reste sourd. Les plus grands intérêts de la ville semblent ne plus le toucher. On voudrait qu'il allât voter, là où on a cru devoir conserver la vaine image d'une élection libre : il s'entête à s'abstenir. Rien de plus commun qu'un pareil spectacle dans l'histoire. Presque tous les princes qui ont détruit la liberté ont tenté d'abord d'en maintenir les formes : cela s'est vu depuis Auguste jusqu'à nos jours ; ils se flattaient ainsi de réunir à la force morale que donne toujours l'assentiment public les commodités que la puissance absolue peut seule offrir. Presque tous ont échoué dans cette entreprise, et ont bientôt découvert qu'il était impossible de faire durer longtemps ces menteuses apparences là où la réalité n'était plus.

Au dix-huitième siècle le gouvernement municipal des villes avait donc dégénéré partout en une petite

oligarchie. Quelques familles y conduisaient toutes les affaires dans des vues particulières, loin de l'œil du public et sans être responsable envers lui : c'est une maladie dont cette administration est atteinte dans la France entière. Tous les intendants la signalent ; mais le seul remède qu'ils imaginent, c'est l'assujettissement toujours plus grand des pouvoirs locaux au gouvernement central.

Il était cependant difficile d'y mieux réussir qu'on ne l'avait déjà fait; indépendamment des édits qui de temps à autre modifient l'administration de toutes les villes, les lois particulières à chacune d'elles sont souvent bouleversées par des règlements du conseil non enregistrés, rendus sur les propositions des intendants, sans enquête préalable, et quelquefois sans que les habitants de la ville eux-mêmes s'en doutent.

« Cette mesure, » disent les habitants d'une ville qui avait été atteinte par un semblable arrêt, « a étonné tous les ordres de la ville, qui ne s'attendaient à rien de semblable. »

Les villes ne peuvent ni établir un octroi, ni lever une contribution, ni hypothéquer, ni vendre, ni plaider, ni affermer leurs biens, ni les administrer, ni faire emploi de l'excédant de leurs recettes, sans qu'il intervienne un arrêt du conseil sur le rapport de l'intendant. Tous leurs travaux sont exécutés sur des plans et d'a-

près des devis que le conseil a approuvés par arrêt. C'est devant l'intendant ou ses subdélégués qu'on les adjuge, et c'est d'ordinaire l'ingénieur ou l'architecte de l'État qui les conduit. Voilà qui surprendra bien ceux qui pensent que tout ce qu'on voit en France est nouveau.

Mais le gouvernement central entre bien plus avant encore dans l'administration des villes que cette règle même ne l'indique ; son pouvoir y est bien plus étendu que son droit.

Je trouve dans une circulaire adressée vers le milieu du siècle par le contrôleur général à tous les intendants : « Vous donnerez une attention particulière à tout ce qui
« se passe dans les assemblées municipales. Vous vous
« en ferez rendre le compte le plus exact et remettre
« toutes les délibérations qui y seront prises, pour me
« les envoyer sur-le-champ avec votre avis. »

On voit en effet par la correspondance de l'intendant avec ses subdélégués que le gouvernement a la main dans toutes les affaires des villes, dans les moindres comme dans les plus grandes. On le consulte sur tout, et il a un avis décidé sur tout ; il y règle jusqu'aux fêtes. C'est lui qui commande, dans certains cas, les témoignages de l'allégresse publique, qui fait allumer les feux de joie et illuminer les maisons. Je trouve un intendant qui met à l'amende de 20 livres des membres de la garde bourgeoise qui se sont absentés du *Te, Deum*,

Aussi les officiers municipaux ont-ils un sentiment convenable de leur néant.

« Nous vous prions très-humblement, Monseigneur, » écrivent quelques-uns d'entre eux à l'intendant, « de nous accorder votre bienveillance et votre protection. »
« Nous tâcherons de ne pas nous en rendre indignes par notre soumission à tous les ordres de Votre Grandeur. »
« Nous n'avons jamais résisté à vos volontés, Monseigneur, » écrivent d'autres, qui s'intitulent encore magnifiquement *Pairs de la ville*.

C'est ainsi que la classe bourgeoise se prépare au gouvernement et le peuple à la liberté.

Au moins, si cette étroite dépendance des villes avait préservé leurs finances ! mais il n'en est rien. On avance que sans la centralisation les villes se ruineraient aussitôt : je l'ignore ; mais il est certain que, dans le dix-huitième siècle, la centralisation ne les empêchait pas de se ruiner. Toute l'histoire administrative de ce temps est pleine du désordre de leurs affaires.

Que si nous allons des villes aux villages, nous rencontrons d'autres pouvoirs, d'autres formes ; même dépendance.

Je vois bien des indices qui m'annoncent que dans le moyen âge les habitants de chaque village ont formé une communauté distincte du seigneur. Celui-ci s'en servait, la surveillait, la gouvernait ; mais elle possé-

dait en commun certains biens dont elle avait la propriété propre ; elle élisait ses chefs, elle s'administrait elle-même démocratiquement.

Cette vieille constitution de la paroisse se retrouve chez toutes les nations qui ont été féodales et dans tous les pays où ces nations ont porté les débris de leurs lois. On en voit partout la trace en Angleterre, et elle était encore toute vivante en Allemagne il y a soixante ans, ainsi qu'on peut s'en convaincre en lisant le code du grand Frédéric. En France même, au dix-huitième siècle, il en existe encore quelques vestiges.

Je me souviens que, quand je recherchais pour la première fois, dans les archives d'une intendance, ce que c'était qu'une paroisse de l'ancien régime, j'étais surpris de retrouver, dans cette communauté si pauvre et si asservie, plusieurs des traits qui m'avaient frappé jadis dans les communes rurales d'Amérique, et que j'avais jugés alors à tort devoir être une singularité particulière au Nouveau-Monde. Ni l'une ni l'autre n'ont de représentation permanente, de corps municipal proprement dit ; l'une et l'autre sont administrées par des fonctionnaires qui agissent séparément, sous la direction de la communauté tout entière. Toutes deux ont, de temps à autre, des assemblées générales où tous les habitants, réunis dans un seul corps, élisent leurs magistrats et règlent les principales affaires. Elles se ressem-

blent, en un mot, autant qu'un vivant peut ressembler à un mort.

Ces deux êtres si différents dans leurs destinées ont eu, en effet, même naissance.

Transportée d'un seul coup loin de la féodalité et maîtresse absolue d'elle-même, la paroisse rurale du moyen âge est devenue le *township* de la Nouvelle-Angleterre. Séparée du seigneur, mais serrée dans la puissante main de l'État, elle est devenue en France ce que nous allons dire.

Au dix-huitième siècle, le nombre et le nom des fonctionnaires de la paroisse varient suivant les provinces. On voit par les anciens documents que ces fonctionnaires avaient été plus nombreux quand la vie locale avait été plus active; leur nombre a diminué à mesure qu'elle s'est engourdie. Dans la plupart des paroisses du dix-huitième siècle ils sont réduits à deux : l'un se nomme le *collecteur*, l'autre s'appelle le plus souvent le *syndic*. D'ordinaire ces officiers municipaux sont encore élus ou sont censés l'être; mais ils sont devenus partout les instruments de l'État plus que les représentants de la communauté. Le collecteur lève la taille sous les ordres directs de l'intendant. Le syndic, placé sous la direction journalière du subdélégué de l'intendant, le représente dans toutes les opérations qui ont trait à l'ordre public ou au gouvernement. Il est son

principal agent quand il s'agit de la milice, des travaux de l'État, de l'exécution de toutes les lois générales.

Le seigneur, comme nous l'avons déjà vu, reste étranger à tous ces détails du gouvernement ; il ne les surveille même plus ; il n'y aide pas ; bien plus , ces soins par lesquels s'entretenait jadis sa puissance lui paraissent indignes de lui, à mesure que sa puissance elle-même est mieux détruite. On blesserait aujourd'hui son orgueil en l'invitant à s'y livrer. Il ne gouverne plus ; mais sa présence dans la paroisse et ses privilèges empêchent qu'un bon gouvernement paroissial puisse s'établir à la place du sien. Un particulier si différent de tous les autres, si indépendant, si favorisé, y détruit ou y affaiblit l'empire de toutes les règles.

Comme son contact a fait fuir successivement vers la ville, ainsi que je le montrerai plus loin, presque tous ceux des habitants qui possédaient de l'aisance et des lumières, il ne reste en dehors de lui qu'un troupeau de paysans ignorants et grossiers, hors d'état de diriger l'administration des affaires communes. « Une paroisse, » a dit avec raison Turgot, « est un assemblage de cabanes et d'habitants non moins passifs qu'elles. »

Les documents administratifs du dix-huitième siècle sont remplis de plaintes que font naître l'impéritie, l'inertie et l'ignorance des collecteurs et des syndics de paroisses, Ministres, intendants, subdélégués, gentils-

hommes même, tous le déplorent sans cesse; mais aucun ne remonte aux causes.

Jusqu'à la Révolution, la paroisse rurale de France conserve dans son gouvernement quelque chose de cet aspect démocratique qu'on lui avait vu dans le moyen âge. S'agit-il d'élire les officiers municipaux ou de discuter quelque affaire commune : la cloche du village appelle les paysans devant le porche de l'église ; là, pauvres comme riches ont le droit de se présenter. L'assemblée réunie, il n'y a point, il est vrai, de délibération proprement dite ni de vote ; mais chacun peut exprimer son avis, et un notaire requis à cet effet et instrumentant en plein vent recueille les différents dires et les consigne dans un procès-verbal.

Quand on compare ces vaines apparences de la liberté avec l'impuissance réelle qui y était jointe, on découvre déjà en petit comment le gouvernement le plus absolu peut se combiner avec quelques-unes des formes de la plus extrême démocratie, de telle sorte qu'à l'oppression vienne encore s'ajouter le ridicule de n'avoir pas l'air de la voir. Cette assemblée démocratique de la paroisse pouvait bien exprimer des vœux, mais elle n'avait pas plus le droit de faire sa volonté que le conseil municipal de la ville. Elle ne pouvait même parler que quand on lui avait ouvert la bouche ; car ce n'était jamais qu'après avoir sollicité la permission expresse de

l'intendant, et, comme on le disait alors, appliquant le mot à la chose, *sous son bon plaisir*, qu'on pouvait la réunir. Fût-elle unanime, elle ne pouvait ni s'imposer, ni vendre, ni acheter, ni louer, ni plaider, sans que le conseil du roi le permît. Il fallait obtenir un arrêt de ce conseil pour réparer le dommage que le vent venait de causer au toit de l'église ou relever le mur croulant du presbytère. La paroisse rurale la plus éloignée de Paris était soumise à cette règle comme les plus proches. J'ai vu des paroisses demander au conseil le droit de dépenser 25 livres.

Les habitants avaient retenu, d'ordinaire, il est vrai, le droit d'élire par vote universel leurs magistrats ; mais il arrivait souvent que l'intendant désignait à ce petit corps électoral un candidat qui ne manquait guère d'être nommé à l'unanimité des suffrages. D'autres fois il cassait l'élection spontanément faite, nommait lui-même le collecteur et le syndic, et suspendait indéfiniment toute élection nouvelle. J'en ai vu mille exemples.

On ne saurait imaginer de destinée plus cruelle que celle de ces fonctionnaires communaux. Le dernier agent du gouvernement central, le subdélégué, les faisait obéir à ses moindres caprices. Souvent il les condamnait à l'amende ; quelquefois il les faisait emprisonner ; car les garanties qui, ailleurs, défendaient encore les citoyens contre l'arbitraire, n'existaient plus ici. « J'ai fait

« mettre en prison, dit un intendant en 1750, quelques
« principaux des communautés qui murmuraient, et j'ai
« fait payer à ces communautés la course des cavaliers
« de la maréchaussée. Par ce moyen elles ont été facile-
« ment matées. » Aussi les fonctions paroissiales étaient-
elles considérées moins comme des honneurs que comme
des charges auxquelles on cherchait par toutes sortes de
subterfuges à se dérober.

Et pourtant ces derniers débris de l'ancien gouvernement de la paroisse étaient encore chers aux paysans, et aujourd'hui même, de toutes les libertés publiques, la seule qu'ils comprennent bien, c'est la liberté paroissiale. L'unique affaire de nature publique qui les intéresse réellement est celle-là. Tel qui laisse volontiers le gouvernement de toute la nation dans la main d'un maître regimbe à l'idée de n'avoir pas à dire son mot dans l'administration de son village : tant il y a encore de poids dans les formes les plus creuses !

Ce que je viens de dire des villes et des paroisses, il faut l'étendre à presque tous les corps qui avaient une existence à part et une propriété collective.

Sous l'ancien régime comme de nos jours, il n'y avait ville, bourg, village, ni si petit hameau en France, hôpital, fabrique, couvent ni collège, qui pût avoir une volonté indépendante dans ses affaires particulières, ni administrer à sa volonté ses propres biens. Alors

comme aujourd'hui, l'administration tenait donc tous les Français en tutelle, et si l'insolence du mot ne s'était pas encore produite, on avait du moins déjà la chose.

CHAPITRE V.

Comment la centralisation avait pu s'introduire ainsi au milieu des anciens pouvoirs et les supplanter sans les détruire.

Maintenant, récapitulons un peu ce que nous avons dit dans les trois chapitres qui précèdent : un corps unique, et placé au centre du royaume, qui règle l'administration publique dans tout le pays ; le même ministre dirigeant presque toutes les affaires intérieures ; dans chaque province, un seul agent qui en conduit tout le détail ; point de corps administratifs secondaires ou des corps qui ne peuvent agir sans qu'on les autorise d'abord à se mouvoir ; des tribunaux exceptionnels qui jugent les affaires où l'administration est intéressée et couvrent tous ses agents. Qu'est ceci, sinon la centralisation que nous connaissons ? Ses formes sont moins marquées qu'aujourd'hui, ses démarches moins réglées, son existence plus troublée ; mais c'est le même être. On n'a eu depuis à lui ajouter ni à lui ôter rien d'essentiel ; il a suffi d'abattre tout ce qui s'élevait autour d'elle pour qu'elle apparût telle que nous la voyons.

La plupart des institutions que je viens de décrire ont été imitées depuis en cent endroits divers ; mais

elles étaient alors particulières à la France, et nous allons bientôt voir quelle grande influence elles ont eue sur la révolution française et sur ses suites.

Mais comment ces institutions de date nouvelle avaient-elles pu se fonder en France au milieu des débris de la société féodale ?

Ce fut une œuvre de patience, d'adresse et de longueur de temps, plus que de force et de plein pouvoir. Au moment où la Révolution survint, on n'avait encore presque rien détruit du vieil édifice administratif de la France ; on en avait, pour ainsi dire, bâti un autre en sous-œuvre.

Rien n'indique que, pour opérer ce difficile travail, le gouvernement de l'ancien régime ait suivi un plan profondément médité à l'avance ; il s'était seulement abandonné à l'instinct qui porte tout gouvernement à vouloir mener seul toutes les affaires, instinct qui demeurerait toujours le même à travers la diversité des agents. Il avait laissé aux anciens pouvoirs leurs noms antiques et leurs honneurs, mais il leur avait peu à peu soustrait leur autorité. Il ne les avait pas chassés, mais éconduits de leurs domaines. Profitant de l'inertie de celui-ci, de l'égoïsme de celui-là, pour prendre sa place ; s'aidant de tous leurs vices, n'essayant jamais de les corriger, mais seulement de les supplanter, il avait fini par les remplacer presque tous, en effet, par

un agent unique, l'intendant, dont on ne connaissait pas même le nom quand ils étaient nés.

Le pouvoir judiciaire seul l'avait gêné dans cette grande entreprise; mais là même il avait fini par saisir la substance du pouvoir, n'en laissant que l'ombre à ses adversaires. Il n'avait pas exclu les parlements de la sphère administrative; il s'y était étendu lui-même graduellement de façon à la remplir presque tout entière. Dans certains cas extraordinaires et passagers, dans les temps de disette, par exemple, où les passions du peuple offraient un point d'appui à l'ambition des magistrats, le gouvernement central laissait un moment les parlements administrer et leur permettait de faire un bruit qui souvent a retenti dans l'histoire; mais bientôt il reprenait en silence sa place, et remettait discrètement la main sur tous les hommes et sur toutes les affaires.

Si l'on veut bien faire attention à la lutte des parlements contre le pouvoir royal, on verra que c'est presque toujours sur le terrain de la politique, et non sur celui de l'administration, qu'on se rencontre. Les querelles naissent d'ordinaire à propos d'un nouvel impôt; c'est-à-dire que ce n'est pas la puissance administrative que les deux adversaires se disputent, mais le pouvoir législatif, dont ils avaient aussi peu de droits de s'emparer l'un que l'autre.

Il en est de plus en plus ainsi, en approchant de la Révolution. A mesure que les passions populaires commencent à s'enflammer, le parlement le mêle davantage à la politique, et comme, dans le même temps, le pouvoir central et ses agents deviennent plus expérimentés et plus habiles, ce même parlement s'occupe de moins en moins de l'administration proprement dite ; chaque jour, moins administrateur et plus tribun.

Le temps, d'ailleurs, ouvre sans cesse au gouvernement central de nouveaux champs d'action où les tribunaux n'ont pas l'agilité de le suivre ; car il s'agit d'affaires nouvelles sur lesquelles ils n'ont pas de précédents et qui sont étrangères à leur routine. La société, qui est en grand progrès, fait naître à chaque instant des besoins nouveaux, et chacun d'eux est pour lui une source nouvelle de pouvoir ; car lui seul est en état de les satisfaire. Tandis que la sphère administrative des tribunaux reste fixe, la sienne est mobile et s'étend sans cesse avec la civilisation même.

La Révolution qui approche, et commence à agiter l'esprit de tous les Français, leur suggère mille idées nouvelles que lui seul peut réaliser ; avant de le renverser, elle le développe. Lui-même se perfectionne comme tout le reste. Cela frappe singulièrement quand on étudie ses archives. Le contrôleur général et l'intendant de 1780 ne ressemblent plus à l'intendant et au contrô-

leur général de 1740 ; l'administration est transformée. Ses agents sont les mêmes, un autre esprit les meut. A mesure qu'elle est devenue plus détaillée, plus étendue, elle est aussi devenue plus régulière et plus savante. Elle s'est modérée en achevant de s'emparer de tout ; elle opprime moins, elle conduit plus.

Les premiers efforts de la Révolution avaient détruit cette grande institution de la monarchie ; elle fut restaurée en 1800. Ce ne furent pas, comme on l'a dit tant de fois, les principes de 1789 en matière d'administration publique qui ont triomphé à cette époque et depuis, mais bien au contraire ceux de l'ancien régime qui furent tous remis alors en vigueur et y demeurèrent.

Si l'on me demande comment cette portion de l'ancien régime a pu être ainsi transportée tout d'une pièce dans la société nouvelle et s'y incorporer, je répondrai que, si la centralisation n'a point péri dans la Révolution, c'est qu'elle était elle-même le commencement de cette révolution et son signe ; et j'ajouterai que, quand un peuple a détruit dans son sein l'aristocratie, il court vers la centralisation comme de lui-même. Il faut alors bien moins d'efforts pour le précipiter sur cette pente que pour l'y retenir. Dans son sein tous les pouvoirs tendent naturellement vers l'unité, et ce n'est qu'avec beaucoup d'art qu'on peut parvenir à les tenir divisés.

La révolution démocratique, qui a détruit tant d'institutions de l'ancien régime, devait donc consolider celle-ci, et la centralisation trouvait si naturellement sa place dans la société que cette révolution avait formée qu'on a pu aisément la prendre pour une de ses œuvres.

CHAPITRE XIX.

Comment une grande révolution administrative avait précédé la révolution politique, et des conséquences que cela eut.

Rien n'avait encore été changé à la forme du gouvernement que déjà la plupart des lois secondaires qui règlent la condition des personnes et l'administration des affaires étaient abolies ou modifiées.

La destruction des jurandes et leur rétablissement partiel et incomplet avaient profondément altéré tous les anciens rapports de l'ouvrier et du maître. Ces rapports étaient devenus non-seulement différents, mais incertains et contraints. La police dominicale était ruinée ; la tutelle de l'État était encore mal assise, et l'artisan, placé dans une position gênée et indécise, entre le gouvernement et le patron, ne savait trop lequel des deux pouvait le protéger ou devait le contenir. Cet état de malaise et d'anarchie, dans lequel on avait mis d'un seul coup toute la basse classe des villes, eut de grandes conséquences, dès que le peuple commença à reparaitre sur la scène politique.

Un an avant la Révolution, un édit du roi avait bou-

leversé dans toutes ses parties l'ordre de la justice ; plusieurs juridictions nouvelles avaient été créées, une multitude d'autres abolies, toutes les règles de la compétence changées. Or, en France, ainsi que je l'ai déjà fait remarquer ailleurs, le nombre de ceux qui s'occupaient, soit à juger, soit à exécuter les arrêts des juges, était immense. A vrai dire, toute la bourgeoisie tenait de près ou de loin aux tribunaux. L'effet de la loi fut donc de troubler tout à coup des milliers de familles dans leur état et dans leurs biens, et de leur donner une assiette nouvelle et précaire. L'édit n'avait guère moins incommodé les plaideurs, qui, au milieu de cette révolution judiciaire, avaient peine à retrouver la loi qui leur était applicable et le tribunal qui devait les juger.

Mais ce fut surtout la réforme radicale que l'administration proprement dite eut à subir en 1787 qui, après avoir porté le désordre dans les affaires publiques, vint émouvoir chaque citoyen jusque dans sa vie privée.

J'ai dit que, dans les pays d'élection, c'est-à-dire dans près des trois quarts de la France, toute l'administration de la généralité était livrée à un seul homme, l'intendant, lequel agissait non-seulement sans contrôle, mais sans conseil.

En 1787, on plaça à côté de cet intendant une assemblée provinciale qui devint le véritable administrateur du pays. Dans chaque village, un corps municipal élu prit

également la place des anciennes assemblées de paroisse, et, dans la plupart des cas, du syndic.

Une législation si contraire à celle qui l'avait précédée, et qui changeait si complètement, non-seulement l'ordre des affaires, mais la position relative des hommes, dut être appliquée partout à la fois, et partout à peu près de la même manière, sans aucun égard aux usages antérieurs ni à la situation particulière des provinces ; tant le génie unitaire de la Révolution possédait déjà ce vieux gouvernement que la Révolution allait abattre.

On vit bien alors la part que prend l'habitude dans le jeu des institutions politiques, et comment les hommes se tirent plus aisément d'affaire avec des lois obscures et compliquées, dont ils ont depuis longtemps la pratique, qu'avec une législation plus simple qui leur est nouvelle.

Il y avait en France, sous l'ancien régime, toutes sortes de pouvoirs qui variaient à l'infini, suivant les provinces, et dont aucun n'avait de limites fixes et bien connues, de telle sorte que le champ d'action de chacun d'eux était toujours commun à plusieurs autres. Cependant, on avait fini par établir un ordre régulier et assez facile dans les affaires ; tandis que les nouveaux pouvoirs, qui étaient en plus petit nombre, soigneusement limités et semblables entre eux, se rencontrèrent et s'enchevêtrèrent aussitôt les uns dans les autres au

milieu de la plus grande confusion, et souvent se réduisirent mutuellement à l'impuissance.

La loi nouvelle renfermait d'ailleurs un grand vice, qui seul eût suffi, surtout au début, pour en rendre l'exécution difficile : tous les pouvoirs qu'elle créait étaient collectifs.

Sous l'ancienne monarchie, on n'avait jamais connu que deux façons d'administrer : dans les lieux où l'administration était confiée à un seul homme, celui-ci agissait sans le concours d'aucune assemblée; là où il existait des assemblées, comme dans les pays d'état ou dans les villes, la puissance exécutive n'était confiée à personne en particulier ; l'assemblée non-seulement gouvernait et surveillait l'administration, mais administrait par elle-même ou par des commissions temporaires qu'elle nommait.

Comme on ne connaissait que ces deux manières d'agir, dès qu'on abandonna l'une, on adopta l'autre. Il est assez étrange que, dans le sein d'une société si éclairée, et où l'administration publique jouait déjà depuis longtemps un si grand rôle, on ne se fût jamais avisé de réunir les deux systèmes, et de distinguer, sans les disjoindre, le pouvoir qui doit exécuter de celui qui doit surveiller et prescrire. Cette idée, qui paraît si simple, ne vint point ; elle n'a été trouvée que dans ce siècle. C'est pour ainsi dire la seule grande découverte en ma-

tière d'administration publique qui nous soit propre. Nous verrons la suite qu'eut la pratique contraire, quand, transportant dans la politique les habitudes administratives, et obéissant à la tradition de l'ancien régime tout en détestant celui-ci, on appliqua dans la Convention nationale le système que les états provinciaux et les petites municipalités des villes avaient suivi, et comment de ce qui n'avait été jusque-là qu'une cause d'embarras dans les affaires, on fit sortir tout à coup la Terreur.

Les assemblées provinciales de 1787 reçurent donc le droit d'administrer elles-mêmes, dans la plupart des circonstances où, jusque-là, l'intendant avait seul agi ; elles furent chargées, sous l'autorité du gouvernement central, d'asseoir la taille et d'en surveiller la perception, d'arrêter quels devaient être les travaux publics à entreprendre et de les faire exécuter. Elle eut sous ses ordres immédiats tous les agents des ponts et chaussées, depuis l'inspecteur jusqu'au piqueur des travaux. Elle dut leur prescrire ce qu'elle jugeait convenable, rendre compte de leur service au ministre, et proposer à celui-ci les gratifications qu'ils méritaient. La tutelle des communes fut presque entièrement remise à ces assemblées ; elles durent juger en premier ressort la plus grande partie des affaires contentieuses, qui étaient portées jusque-là devant l'intendant, etc. ; fonctions dont plusieurs conve-

naient mal à un pouvoir collectif et irresponsable, et qui d'ailleurs allaient être exercées par des gens qui administraient pour la première fois.

Ce qui acheva de tout brouiller fut qu'en réduisant ainsi l'intendant à l'impuissance on le laissa néanmoins subsister. Après lui avoir ôté le droit absolu de tout faire, on lui imposa le devoir d'aider et de surveiller ce que l'assemblée ferait; comme si un fonctionnaire déchu pouvait jamais entrer dans l'esprit de la législation qui le dépossède et en faciliter la pratique!

Ce qu'on avait fait pour l'intendant, on le fit pour son subdélégué. A côté de lui, et à la place qu'il venait d'occuper, on plaça une assemblée d'arrondissement qui dut agir sous la direction de l'assemblée provinciale et d'après des principes analogues.

Tout ce qu'on connaît des actes des assemblées provinciales créées en 1787, et leurs procès-verbaux mêmes, apprennent qu'aussitôt après leur naissance elles entrèrent en guerre sourde et souvent ouverte avec les intendants, ceux-ci n'employant l'expérience supérieure qu'ils avaient acquise qu'à gêner les mouvements de leurs successeurs. Ici, c'est une assemblée qui se plaint de ne pouvoir arracher qu'avec effort des mains de l'intendant les pièces qui lui sont les plus nécessaires. Ailleurs, c'est l'intendant qui accuse les membres de l'assemblée de vouloir usurper des attributions que les édits, dit-il, lui

ont laissées. Il en appelle au ministre, qui souvent ne répond rien ou doute ; car la matière lui est aussi nouvelle et obscure qu'à tous les autres. Parfois l'assemblée délibère que l'intendant n'a pas bien administré, que les chemins qu'il a fait construire sont mal tracés ou mal entretenus ; il a laissé ruiner des communautés dont il était le tuteur. Souvent ces assemblées hésitent au milieu des obscurités d'une législation si peu connue ; elles s'envoient au loin consulter les unes les autres et se font parvenir sans cesse des avis. L'intendant d'Auch prétend qu'il peut s'opposer à la volonté de l'assemblée provinciale, qui avait autorisé une commune à s'imposer ; l'assemblée affirme qu'en cette matière l'intendant n'a plus désormais que des avis, et non des ordres, à donner, et elle demande à l'assemblée provinciale de l'Ile-de-France ce que celle-ci en pense.

Au milieu de ces récriminations et de ces consultations, la marche de l'administration se ralentit souvent et quelquefois s'arrête : la vie publique est alors comme suspendue. « La stagnation des affaires est complète, » dit l'assemblée provinciale de Lorraine, qui n'est en cela que l'écho de plusieurs autres ; « tous les bons citoyens s'en affligent. »

D'autres fois, c'est par excès d'activité et de confiance en elles-mêmes que pèchent ces nouvelles administrations ; elles sont toutes remplies d'un zèle inquiet

et perturbateur qui les porte à vouloir changer tout à coup les anciennes méthodes et corriger à la hâte les plus vieux abus. Sous prétexte que désormais c'est à elles à exercer la tutelle des villes, elles entreprennent de gérer elles-mêmes les affaires communales ; en un mot, elles achèvent de tout confondre en voulant tout améliorer.

Si l'on veut bien considérer maintenant la place immense qu'occupait déjà depuis longtemps en France l'administration publique, la multitude des intérêts auxquels elle touchait chaque jour, tout ce qui dépendait d'elle ou avait besoin de son concours ; si l'on songe que c'était déjà sur elle plus que sur eux-mêmes que les particuliers comptaient pour faire réussir leurs propres affaires, favoriser leur industrie, assurer leurs subsistances, tracer et entretenir leurs chemins, préserver leur tranquillité et garantir leur bien-être, on aura une idée du nombre infini de gens qui durent se trouver personnellement atteints du mal dont elle souffrait.

Mais ce fut surtout dans les villages que les vices de la nouvelle organisation se firent sentir ; là, elle ne troubla pas seulement l'ordre des pouvoirs, elle changea tout à coup la position relative des hommes et mit en présence et en conflit toutes les classes.

Lorsque Turgot, en 1775, proposa au roi de réformer l'administration des campagnes, le plus grand embarras

qu'il rencontra, c'est lui-même qui nous l'apprend, vint de l'inégale répartition des impôts; car comment faire agir en commun et délibérer ensemble sur les affaires de la paroisse, dont les principales sont l'assiette, la levée et l'emploi des taxes, des gens qui ne sont pas tous assujettis à les payer de la même manière, et dont quelques-uns sont entièrement soustraits à leurs charges? Chaque paroisse contenait des gentilshommes et des ecclésiastiques qui ne payaient point la taille, des paysans qui en étaient en partie ou en totalité exempts, et d'autres qui l'acquittaient tout entière. C'était comme trois paroisses distinctes, dont chacune eût demandé une administration à part. La difficulté était insoluble.

Nulle part, en effet, la distinction d'impôts n'était plus visible que dans les campagnes; nulle part la population n'y était mieux divisée en groupes différents et souvent ennemis les uns des autres. Pour arriver à donner aux villages une administration collective et un petit gouvernement libre, il eût fallu d'abord y assujettir tout le monde aux mêmes impôts et y diminuer la distance qui séparait les classes.

Ce n'est point ainsi qu'on s'y prit lorsqu'on entreprit enfin cette réforme en 1787. Dans l'intérieur de la paroisse, on maintint l'ancienne séparation des ordres, et l'inégalité en fait d'impôt qui en était le principal signe, et néanmoins on y livra toute l'administration à des

corps électifs. Cela conduisit sur-le-champ aux conséquences les plus singulières.

S'agit-il de l'assemblée électorale qui devait choisir les officiers municipaux : le curé et le seigneur ne purent y paraître ; ils appartenaient, disait-on, à l'ordre de la noblesse et à celui du clergé ; or c'était, ici, principalement le tiers état qui avait à élire ses représentants.

Le conseil municipal une fois élu, le curé et le seigneur en étaient, au contraire, membres de droit ; car il n'eût pas semblé séant de rendre entièrement étrangers au gouvernement de la paroisse deux habitants si notables. Le seigneur présidait même ces conseillers municipaux qu'il n'avait pas contribué à élire, mais il ne fallait pas qu'il s'ingérât dans la plupart de leurs actes. Quand on procédait à l'assiette et à la répartition de la taille, par exemple, le curé et le seigneur ne pouvaient pas voter. N'étaient-ils pas tous deux exempts de cet impôt ? De son côté, le conseil municipal n'avait rien à voir à leur capitation ; elle continuait à être réglée par l'intendant d'après des formes particulières.

De peur que ce président, ainsi isolé du corps qu'il était censé diriger, n'y exerçât encore indirectement une influence contraire à l'intérêt de l'ordre dont il ne faisait pas partie, on demanda que les voix de ses fermiers n'y comptassent pas ; et les assemblées provinciales, consul-

tées sur ce point, trouvèrent cette réclamation fort juste et tout à fait conforme aux principes. Les autres gentilshommes qui habitaient la paroisse ne pouvaient entrer dans ce même corps municipal roturier, à moins qu'ils ne fussent élus par les paysans, et alors, comme le règlement a soin de le faire remarquer, ils n'avaient plus le droit d'y représenter que le tiers-état.

Le seigneur ne paraissait donc là que pour y être entièrement soumis à ses anciens sujets, devenus tout à coup ses maîtres; il y était leur prisonnier plutôt que leur chef. En rassemblant ces hommes de cette manière, il semblait qu'on eût eu pour but moins de les rapprocher que de leur faire voir plus distinctement en quoi ils différaient et combien leurs intérêts étaient contraires.

Le syndic était-il encore ce fonctionnaire discrédité dont on n'exerçait les fonctions que par contrainte, ou bien sa condition s'était-elle relevée avec la communauté dont il restait le principal agent? Nul ne le savait précisément. Je trouve en 1788 la lettre d'un certain hussier de village qui s'indigne qu'on l'ait élu pour remplir les fonctions de syndic. « Cela, dit-il, est contraire à tous les privilèges de sa charge. » Le contrôleur général répond qu'il faut rectifier les idées de ce particulier, « et lui faire comprendre qu'il devrait tenir à honneur d'être choisi par ses concitoyens, et que d'ailleurs les

« nouveaux syndics ne ressembleront point aux fonction-
« naires qui portaient jusque-là le même nom, et qu'ils
« doivent compter sur plus d'égards de la part du gouver-
« nement. »

D'autre part, on voit des habitants considérables de la paroisse, et même des gentilshommes, qui se rapprochent tout à coup des paysans, quand ceux-ci deviennent une puissance. Le seigneur haut justicier d'un village des environs de Paris se plaint de ce que l'édit l'empêche de prendre part, même *comme simple habitant*, aux opérations de l'assemblée paroissiale. D'autres consentent, disent-ils, « par dévouement pour le
« bien public, à remplir même les fonctions de syndic. »

C'était trop tard. A mesure que les hommes des classes riches s'avancent ainsi vers le peuple des campagnes et s'efforcent de se mêler avec lui, celui-ci se retire dans l'isolement qu'on lui avait fait et s'y défend. On rencontre des assemblées municipales de paroisses qui se refusent à recevoir dans leur sein le seigneur; d'autres font toute sorte de chicanes avant d'admettre les roturiers mêmes, quand ils sont riches. « Nous sommes
« instruits, » dit l'assemblée provinciale de basse Normandie, « que plusieurs assemblées municipales ont re-
« fusé d'admettre dans leur sein les propriétaires rotu-
« riers de la paroisse qui n'y sont pas domiciliés, bien
« qu'il ne soit pas douteux que ceux-ci ont droit d'en

« faire partie. D'autres assemblées ont même refusé
« d'admettre les fermiers qui n'avaient pas de proprié-
« tés sur leur territoire. »

Ainsi donc, tout était déjà nouveauté, obscurité, conflit dans les lois secondaires, avant même qu'on eût encore touché aux lois principales qui réglaient le gouvernement de l'État. Ce qui en restait debout était ébranlé, et il n'existait pour ainsi dire plus un seul règlement dont le pouvoir central lui-même n'eût annoncé l'abolition ou la modification prochaine.

Cette rénovation soudaine et immense de toutes les règles et de toutes les habitudes administratives qui précéda chez nous la révolution politique, et dont on parle aujourd'hui à peine, était déjà pourtant l'une des plus grandes perturbations qui se soient jamais rencontrées dans l'histoire d'un grand peuple. Cette première révolution exerça une influence prodigieuse sur la seconde, et fit de celle-ci un événement différent de tous ceux de la même espèce qui avaient eu lieu jusque-là dans le monde, ou de ceux qui y ont eu lieu depuis.

La première révolution d'Angleterre, qui bouleversa toute la constitution politique de ce pays et y abolit jusqu'à la royauté, ne toucha que fort superficiellement aux lois secondaires et ne changea presque rien aux coutumes et aux usages. La justice et l'administration gardèrent leurs formes et suivirent les mêmes errements

que par le passé. Au plus fort de la guerre civile, les douze juges d'Angleterre continuèrent, dit-on, à faire deux fois l'an la tournée des assises. Tout ne fut donc pas agité à la fois. La révolution se trouva circonscrite dans ses effets, et la société anglaise, quoique remuée à son sommet, resta ferme dans son assiette.

Nous avons vu nous-mêmes en France, depuis 89, plusieurs révolutions qui ont changé de fond en comble toute la structure du gouvernement. La plupart ont été très-soudaines et se sont accomplies par la force, en violation ouverte des lois existantes. Néanmoins le désordre qu'elles ont fait naître n'a jamais été ni long ni général; à peine ont-elles été ressenties par la plus grande partie de la nation, quelquefois à peine aperçues.

C'est que, depuis 89, la constitution administrative est toujours restée debout au milieu des ruines des constitutions politiques. On changeait la personne du prince ou les formes du pouvoir central, mais le cours journalier des affaires n'était ni interrompu ni troublé; chacun continuait à rester soumis, dans les petites affaires qui l'intéressaient particulièrement, aux règles et aux usages qu'il connaissait; il dépendait des pouvoirs secondaires auxquels il avait toujours eu l'habitude de s'adresser, et d'ordinaire il avait affaire aux mêmes agents; car, si à chaque révolution l'administration était décapitée, son corps restait intact et vivant; les

mêmes fonctions étaient exercées par les mêmes fonctionnaires ; ceux-ci transportaient à travers la diversité des lois politiques leur esprit et leur pratique. Ils jugeaient et ils administraient au nom du roi, ensuite au nom de la république, enfin au nom de l'empereur. Puis, la Fortune faisant refaire à sa roue le même tour, ils recommençaient à administrer et à juger pour le roi, pour la république et pour l'empereur, toujours les mêmes et de même ; car que leur importait le nom du maître ? Leur affaire était moins d'être citoyens que bons administrateurs et bons juges. Dès que la première secousse était passée, il semblait donc que rien n'eût bougé dans le pays.

Au moment où la Révolution éclata, cette partie du gouvernement qui, quoique subordonnée, se fait sentir tous les jours à chaque citoyen et influe de la manière la plus continue et la plus efficace sur son bien-être, venait d'être entièrement bouleversée : l'administration publique avait changé tout à coup tous ses agents et renouvelé toutes ses maximes. L'État n'avait pas paru d'abord recevoir de cette immense réforme un grand choc ; mais tous les Français en avaient ressenti une petite commotion particulière. Chacun s'était trouvé ébranlé dans sa condition, troublé dans ses habitudes ou gêné dans son industrie. Un certain ordre régulier continuait à régner dans les affaires les plus impor-

tantes et les plus générales que personne ne savait déjà plus ni à qui obéir, ni à qui s'adresser, ni comment se conduire dans les moindres et les particulières qui forment le train journalier de la vie sociale.

La nation n'étant plus d'aplomb dans aucune de ses parties, un dernier coup put donc la mettre tout entière en branle et produire le plus vaste bouleversement et la plus effroyable confusion qui furent jamais.

TABLE.

LIVRE PREMIER.

	Pages.
AVANT-PROPOS.....	I

CHAPITRE PREMIER.

Jugements contradictoires qui sont portés sur la Révolution à sa naissance.	1
---	---

CHAPITRE II.

Que l'objet fondamental et final de la Révolution n'était pas, comme on l'a cru, de détruire le pouvoir religieux et d'énervier le pouvoir politique....	8
--	---

CHAPITRE III.

Comment la révolution française a été une révolution politique qui a procédé à la manière des révolutions religieuses, et pourquoi.....	15
---	----

CHAPITRE IV.

Comment presque toute l'Europe avait eu précisément les mêmes institutions, et comment ces institutions tombaient en ruine partout.....	21
---	----

CHAPITRE V.

Quelle a été l'œuvre propre de la révolution française.....	29
---	----

LIVRE II.

CHAPITRE PREMIER.

Pourquoi les droits féodaux étaient devenus plus odieux au peuple en France que partout ailleurs.....	33
---	----

CHAPITRE II.

Que la centralisation administrative est une institution de l'ancien régime, et non pas l'œuvre de la Révolution ni de l'Empire, comme on le dit.....	45
---	----

CHAPITRE III.

Pages.

Comment ce qu'on appelle aujourd'hui la tutelle administrative est une institution de l'ancien régime.....	65
--	----

CHAPITRE IV.

Que la justice administrative et la garantie des fonctionnaires sont des institutions de l'ancien régime.....	81
---	----

CHAPITRE V.

Comment la centralisation avait pu s'introduire ainsi au milieu des anciens pouvoirs et les supplanter sans les détruire.....	89
---	----

CHAPITRE VI.

Des mœurs administratives sous l'ancien régime.....	95
---	----

CHAPITRE VII.

Comment la France était déjà, de tous les pays de l'Europe, celui où la capitale avait acquis le plus de prépondérance sur les provinces et absorbait le mieux tout l'empire.....	111
---	-----

CHAPITRE VIII.

Que la France était le pays où les hommes étaient devenus le plus semblables entre eux.....	119
---	-----

CHAPITRE IX.

Comment ces hommes si semblables étaient plus séparés qu'ils ne l'avaient jamais été en petits groupes étrangers et indifférents les uns aux autres..	127
---	-----

CHAPITRE X.

Comment la destruction de la liberté politique et la séparation des classes ont causé presque toutes les maladies dont l'ancien régime est mort....	151
---	-----

CHAPITRE XI.

De l'espèce de liberté qui se rencontrait sous l'ancien régime et de son influence sur la Révolution.....	167
---	-----

CHAPITRE XII.

Comment, malgré les progrès de la civilisation, la condition du paysan français était quelquefois pire au dix-huitième siècle qu'elle ne l'avait été au treizième.....	185
--	-----

CHAPITRE XIII.

Pages.

Comment, vers le milieu du dix-huitième siècle, les hommes de lettres devinrent les principaux hommes politiques du pays, et des effets qui en résultèrent.....	212
---	-----

CHAPITRE XIV.

Comment l'irréligion avait pu devenir une passion générale et dominante chez les Français du dix-huitième siècle, et quelle sorte d'influence cela eut sur le caractère de la Révolution.....	227
---	-----

CHAPITRE XV.

Comment les Français ont voulu des réformes avant de vouloir des libertés.	242
--	-----

CHAPITRE XVI.

Que le règne de Louis XVI a été l'époque la plus prospère de l'ancienne monarchie, et comment cette prospérité même hâta la Révolution.....	259
---	-----

CHAPITRE XVII.

Comment on souleva le peuple en voulant le soulager.....	275
--	-----

CHAPITRE XVIII.

De quelques pratiques à l'aide desquelles le gouvernement acheva l'éducation révolutionnaire du peuple.....	287
---	-----

CHAPITRE XIX.

Comment une grande révolution administrative avait précédé la révolution politique, et des conséquences que cela eut.....	295
---	-----

CHAPITRE XX.

Comment la Révolution est sortie d'elle-même de ce qui précède.....	312
---	-----

APPENDICE.

Des pays d'états, et en particulier du Languedoc.....	325
NOTES.....	343