



GEORGES MAGE  
DOCTEUR EN DROIT  
JUGE D'INSTRUCTION  
A CAHORS

---

La Division de la France  
en Départements



TOULOUSE  
IMPRIMERIE SAINT-MICHEL  
74, Rue des Récollets  
—  
1924



A Monsieur Clément Charpentier

En souvenir d'une journée passée à Figeac  
le 15 Août 1928 - Hommage infiniment  
respectueux.

J. May

La Division de la France

en Départements

---



## BIBLIOGRAPHIE

---

AULARD — Recueil des actes du Comité de Salut public, Paris, 1889-1919.

— Revue de la Révolution Française, Paris, 1881-1912.

D'ARBOIS DE JUBAINVILLE. — L'administration des Intendants d'après les archives de l'Aube, Paris, 1880.

MARQUIS D'ARGENSON. — Considération sur le gouvernement ancien et présent de la France, Amsterdam, 1764.

— L'Etat du royaume au milieu du dix-huitième siècle.

— Mémoires par René d'Argenson, Paris, 1825.

AUCOC (Léon). — Rapport sur le concours relatif à



- la décentralisation administrative, Picard, Paris, 1883.
- Les controverses sur la décentralisation administrative, Colin, Paris, 1895.
- BABEAU (A.). — La province sous l'Ancien régime, Paris, 1894.
- BATBIE — Droit administratif, Paris, Larose et Forech, 1885.
- BEQUET. — Répertoire de droit administratif (décentralisation, département), Paris, Dupont, 1907.
- BELLET. — Rapport sur la réforme administrative. Documents parlem., 1923.
- BERLET (Ch.). — Les provinces du dix-huitième siècle et leur division en départements, Paris Blond, 1913.
- BERTHÉLÉMY (A.). — Traité de Droit administratif, 11<sup>e</sup> édition, Paris, 1921.
- BÉCHARD. — De l'administration intérieure de la France, Paris, 1861.
- BLOCH (Maurice). — Le département, Paris, Hetzel, 1881.
- Dictionnaire de l'administration, Paris, Nancy, Berger-Levrault, 4<sup>e</sup> édit., 1898.

- BOITEAU. — Etat de la France en 1789, 2<sup>e</sup> édition, Paris, 1889.
- BOISLILLE. — Mémoire des intendants sur l'état des généralités dressés pour l'instruction du Duc de Bourgogne, Paris, 1881.
- BONCOUR (P.). — Le Fédéralisme économique, Paris, 1901.
- BONCOUR (P.) et MAURRAS. — Un débat nouveau sur la République et la décentralisation, Toulouse.
- BOULAINVILLIERS. — Etat de la France, Londres, 1727-1728.
- Histoire de l'ancien gouvernement de la France, La Haye et Amsterdam, 1727.
- BRETTE (A.). — Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789, Paris, 1907.
- Recueil des documents relatifs à la convocation des Etats généraux suivi d'un atlas des bailliages, Paris, 1904.
- BRION. — Coup d'œil général sur la France, Paris, 1765.
- DE BROGLIE. — Vues sur le gouvernement de la France, Paris, 1870.
- BRUN (Ch.) . — Le régionalisme, Blond, Paris, 1911

- CAPMAL. — Les Banques locales et le Régionalisme bancaire, Montpellier, Thèse 1921.
- CHAMPION. — La France d'après les cahiers de 1789, Paris, 1897.
- CHARDON. — Le Ministère de l'Intérieur, Paris, Perrin.
- CHARRIOT (H.). — Enquête sur la décentralisation, Charles, Paris, 1895.
- CHERUEL. — Dictionnaire des institutions de la France, 5<sup>e</sup> éd., Paris, 1880.
- CHESTERFIELD (Lord). — Lettres (traduction), Paris, J. Labitte, 1892.
- CELLERIER (H.). — La Politique fédéraliste, Librairie nationale, Paris, 1916.
- COLBERT. — Lettres, Mémoires et Instructions, par P. Clément, Paris, 1861-1862.
- COMTE (A.). — Système de politique positive, par Cherfils, Paris, 1912.
- Congrès colonial international de Paris 1889. — Chalamel, Paris, 1890.
- DESCHANEL (P.). — La décentralisation, Paris, 1895.  
— L'Organisation de la démocratie, Paris, Fasquelle, 1910.

- DEPPING (Ch.). — Correspondance administrative sous le règne de Louis XIV, Paris, 1850-1852.
- DE HESSELN — Dictionnaire universel de la France, Paris, Desaint, 1771.
- DEMARTIAL. — La Réforme administrative, Paris, 1911.
- DESTHIEUX. — L'Evolution régionaliste, Bossard, Paris, 1918.
- DELABROUSSE (J.). — La Décentralisation administrative et les Universités régionales, Paris, 1901.
- DREYSS. — Mémoires de Louis XIV pour l'instruction du Dauphin, Paris, 1760.
- DU TILLET. — Mémoires et recherches pour l'intelligence de l'Etat de France, 2<sup>e</sup> édition, Paris, 1758.
- DUVERGIER. — Collection des Lois et Décrets.  
Dictionnaire des Paroisses, Paris, 1776.  
Les Divisions Régionales de la France, Alcan, Paris, 1913.
- ESMEIN. — Histoire du droit français, 11<sup>e</sup> édition, Paris. Etat de la France. — Paris, 1799.
- FONCIN (P.). — La deuxième année de géographie de la France.  
— Les Pays de France.

- FOURNIER DU FLOING. — Un projet de décentralisation, Paris et Nancy, 1865.
- FALLOT. — L'avenir colonial de la France, Paris, 2<sup>e</sup> édition, Delagrave.
- FERRIÈRES. — Mémoires pour servir à l'histoire de l'Assemblée Constituante et de la Révolution.
- FUNK BRENTANO. — La France sur le Rhin Français, Paris, 1914.
- GIRAULT (A.). — Principes de colonisation et de législation coloniales, librairie du Sirey, Paris, 1921-1922.
- GAZEAU. — Histoire de la formation de nos frontières, Paris, Martin, 1881.
- GLASSON. — Précis élémentaire de l'histoire du droit, Paris, 1903.
- GUISLAINLEMALE — Le Havre sous le gouvernement du duc de Saint-Aignan, Amsterdam, 1826.
- GUY (M.). — La décentralisation administrative, Thèse Paris, 1916.
- GUYOT et MERLIN. — Traité des Droits, Paris, 1786-1788.
- La Grande Encyclopédie, Lamirault, Paris.

- HANOTAUX (G.). — Origine de l'institution des Intendants de province, Paris, 1884.
- HANOTAUX. — Histoire de la France contemporaine. Société d'édition contemporaine, Paris.
- HAURIU. — Traité de droit administratif, 10<sup>e</sup> édition, Paris, 1921.
- Précis de Droit constitutionnel, Paris, 1923.
- La Décentralisation (v. Becquet), Paris, 1892.
- HAUSER. — Les Régions économiques de la France, Grasset, Paris, 1918.
- HERMANN. — Traité de l'Administration départementale, Paris, 1855.
- HENNESSY. — Rapport sur la Réforme administrative. Documents parlementaires, 1918.
- La Réorganisation administrative de la France, Paris, Berger-Levrault, 1919.
- ISAMBERT. — Recueil des anciennes lois de la France.
- LAFFONT. — Rapport sur le budget du Ministère des Colonies de 1920. Documents parlementaires, 1920.
- LAFERRIÈRE. — Rivalité des Parlements avec les Intendants et le Conseil du Roi, Paris, 1866.
- Histoire des Principes, des instructions et des lois

- FOURNIER DU FLOING. — Un projet de décentralisation, Paris et Nancy, 1865.
- FALLOT. — L'avenir colonial de la France, Paris, 2<sup>e</sup> édition, Delagrave.
- FERRIÈRES. — Mémoires pour servir à l'histoire de l'Assemblée Constituante et de la Révolution.
- FUNK BRENTANO. — La France sur le Rhin Français, Paris, 1914.
- GIRAULT (A.). — Principes de colonisation et de législation coloniales, librairie du Sirey, Paris, 1921-1922.
- GAZEAU. — Histoire de la formation de nos frontières, Paris, Martin, 1881.
- GLASSON. — Précis élémentaire de l'histoire du droit, Paris, 1903.
- GUISLAINLEMALE — Le Havre sous le gouvernement du duc de Saint-Aignan, Amsterdam, 1826.
- GUY (M.). — La décentralisation administrative, Thèse Paris, 1916.
- GUYOT et MERLIN. — Traité des Droits, Paris, 1786-1788.
- La Grande Encyclopédie, Lamirault, Paris.

- HANOTAUX (G.). — Origine de l'institution des Intendants de province, Paris, 1884.
- HANOTAUX. — Histoire de la France contemporaine. Société d'édition contemporaine, Paris.
- HAURIUO. — Traité de droit administratif, 10<sup>e</sup> édition, Paris, 1921.
- Précis de Droit constitutionnel, Paris, 1923.
- La Décentralisation (v. Becquet), Paris, 1892.
- HAUSER. — Les Régions économiques de la France, Grasset, Paris, 1918.
- HERMANN. — Traité de l'Administration départementale, Paris, 1855.
- HENNESSY. — Rapport sur la Réforme administrative. Documents parlementaires, 1918.
- La Réorganisation administrative de la France, Paris, Berger-Levrault, 1919.
- ISAMBERT. — Recueil des anciennes lois de la France.
- LAFFONT. — Rapport sur le budget du Ministère des Colonies de 1920. Documents parlementaires, 1920.
- LAFERRIÈRE. — Rivalité des Parlements avec les Intendants et le Conseil du Roi, Paris, 1866.
- Histoire des Principes, des instructions et des lois

- pendant la Révolution, 2<sup>e</sup> édition, Paris, 1851-1852.
- DE LUÇAY (Comte). — La décentralisation, Guillaumin, Paris, 1895.
- Les Assemblées provinciales sous Louis XVI et les divisions administratives de la France en 1789, 2<sup>e</sup> édition, De Grault, Paris, 1871.
- LALLEMAND. — Rapport général, 1906.
- LAVISSE et RAMBAUD. — Histoire générale du quatrième siècle à nos jours, Colin, Paris, 1893.
- LAVISSE. — Histoire de la France contemporaine, Paris, Hachette, 1900-1911.
- LE GOFFIC. — L'âme bretonne, Paris, 1902.
- LE PLAY. — La Réforme sociale en France, Paris, 1866.
- LEROY-BEAULIEU. — L'Algérie et la Tunisie, Paris, 1897, 2<sup>e</sup> édition.
- DE LAVERGNE (Léonce). — Les Assemblées provinciales sous Louis XVI, Paris, 1864.
- LOPPIN. — Le Self government local en France.
- LOYSEAU. — Des offices.
- MAVIDAL et LAURENT. — Les Archives parlementaires, Paris, 1860-1882.

- MÉRIGNHAC. — Précis de Législation et d'Economie coloniale, Librairie du Sirey, Paris, 1912.
- MEURIOT. — Comment et pourquoi furent dénommées nos circonscriptions départementales. Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques, 1917.
- MIGNET. — La Révolution Française, 18<sup>e</sup> édit., Paris, Firmin-Didot.
- MIRABEAU. — Des lettres de cachet et des prisons d'Etat, Paris, 1820.
- MONNET. — Histoire de l'Administration provinciale, communale et départementale, Paris, 1885.
- MORLOT. — Rapport et Proposition de loi sur la décentralisation administrative. Documents parlementaires, 1902.
- MOREAU DE BEAUMONT. — Mémoire concernant les droits et les importations en Europe, Paris, 1768 et 1769.
- Organisation politique et administrative de l'Alsace-Lorraine, Paris, Imprimerie Nationale, 1915.
- ODILON BARROT. — De la centralisation et de ses effets, nouvelle édition, Paris, 1870.
- OLLIVIER. — L'Empire libéral, Paris, 1895-1915.

- RAUDOT. — La grandeur possible de la France.
- RECLUS (E.). — La géographie universelle, Paris, 1876-1897.
- REGNAULT (E.). — La Province : ce qu'elle est, ce qu'elle doit être, Pagnerre, Paris, 1861.
- REIBEL. — Organisation des régions administratives. Documents parlementaires, 1921.
- REINSCH. — Colonial government. The utizens library, New-York, 1902.
- ROUSTAN — Rapport sur l'érection des groupements économiques des Chambres de commerce en établissements publics. Documents parlementaires, 1923.
- SAGNAC. — Le Rhin Français pendant la Révolution et l'Empire, Paris, 1917.
- SAINT-SIMON. — Mémoires par Cheruel, Paris.
- SOREL. — L'Europe et la Révolution, Paris, Plon, 1897.
- TAINÉ. — Origines de la France contemporaine, Paris, Hachette, 1899.
- DU TILLET. — Mémoires et recherches pour l'intelligence de l'Etat de la France, 2<sup>e</sup> édition, 1578.
- TOCQUEVILLE. — L'Ancien Régime et la Révolution, 6<sup>e</sup> édition, Paris, 1861-1876.

- WADDINGTON. — Rapport sur la réforme départementale. Documents parlementaires, 1871.
- VIVIEN. — Etudes administratives, 3<sup>e</sup> édition, Paris, Guillaumin, 1859.
- Journal Officiel.* Débats et Documents parlementaires.
- Bulletin des Lois.*
- La Revue de Paris.*
- Le Quotidien.*
- L'Œuvre.*
- L'Action Française.*
- L'Action Régionaliste.*
- La Dépêche de Toulouse.*
- L'Express du Midi.*
- Travaux et débats de l'Académie des Sciences morales et politiques, 1917.
-

F 1 D 17

**Georges MAGE**  
Docteur en Droit  
Diplômé du Certificat des Sciences Pénales  
Juge d'Instruction à Cahors



# La Division de la France en Départements

---

TOULOUSE  
IMPRIMERIE SAINT-MICHEL  
Jules PLOYARD, mutilé de Guerre  
74, Rue des Récollets

1924

A la mémoire de mon Père

M. GUSTAVE MAGE

Ancien Bâtonnier de l'ordre des Avocats

Juge au Tribunal de Figeac

A ma Mère

Meis et Amicis

## **INTRODUCTION**

---

## INTRODUCTION

---

Lorsque la Révolution française éclate, malgré un régime de centralisation absolue plus que séculaire, malgré la concentration de tous les pouvoirs dans la personne du Roi, la France n'a pas encore achevé son Unité Nationale.

Si les frontières dites naturelles n'étaient pas complètement atteintes, du moins le domaine primitif des premiers rois s'était considérablement accru au point de comprendre la presque totalité de l'ancienne Gaule.

Seulement, l'assimilation complète des territoires acquis ou conquis était loin d'être réalisée en 1789. Ces territoires juxtaposés, d'étendue très variable, aux limites imprécises, donnaient encore l'impression d'une mosaïque d'Etats plutôt que d'un royaume unitaire.

Certaines parties de la mosaïque, à l'occasion de leur rattachement à la France, avaient gardé quelques privilèges; la plupart avaient conservé un grand nombre de leurs institutions particularistes,

Malgré la politique de centralisation à outrance poursuivie par Richelieu et Louis XIV, l'unification du royaume était loin d'être achevée lors de la réunion des Etats Généraux.

C'est du reste grâce à cette centralisation que le pouvoir du roi se faisait sentir dans toutes les parties du royaume. Celle-ci relâchée, le pouvoir central ne se faisait plus que difficilement obéir.

C'est que de nouveaux organes d'administration avaient été successivement créés sans que les anciens aient disparu. Fonctionnaires et magistrats de tous ordres continuaient de coexister avec ceux nouvellement nommés. La création souvent répétée de nouveaux emplois aggravait cet état de choses. L'ancienne monarchie, toujours à court d'argent, se procurait par la vente des charges et offices des ressources qui n'étaient pas négligeables.

C'est ce qui explique qu'il n'y ait aucune concordance entre les circonscriptions qui avaient des limites très différentes et mal définies.

Suivant l'expression de M. J. Hennessy, la France était, en 1789, au point de vue géographique, politique et économique « un fouillis d'états » (1).

Mais pour se faire une opinion, point n'est besoin des jugements actuels. Il suffit de se reporter à ceux des contemporains. Combien éloquent est celui formulé par le constitutionnel Thouret dans son rapport

1. — Rapport présenté par M. J. Hennessy à la commission d'administration de la Chambre des Députés. Documents parlementaires, 1918 document n° 4285, page 817.

à l'Assemblée Constituante sur la division de royaume!

Encore Thouret ne faisait-il pas mention de certaines divisions très importantes comme celles en Pays d'Etat et en Pays d'Elections.

Ces divisions s'aggravaient en outre des privilèges particuliers à certaines villes, communautés, à certains cantons, etc., qui, pour aller en diminuant, n'en subsistaient pas moins nombreux.

Pendant les inconvénients de tous ordres résultant de cette confusion n'étaient apparus qu'à une toute petite minorité. La plupart des cahiers de revendications étaient muets sur la nécessité d'une nouvelle division du royaume. Bien mieux, si quelques cahiers soulignaient les fâcheuses conséquences de ce morcellement et de cette juxtaposition, les autres demandaient non seulement le maintien de l'état de choses existant mais son renforcement par le rétablissement intégral des privilèges jadis consentis.

Mais après la renonciation générale aux privilèges de la nuit du 4 août 1789, il devenait impossible de conserver une organisation provinciale pleine d'inégalités de toutes sortes.

Une autre raison imposait aux Constituants une nouvelle division du royaume : la crainte des oppositions et des résistances de ces parties diverses, mal amalgamées, à la constitution uniforme qu'ils projetaient d'établir. Ces craintes étaient d'autant plus justifiées que, par défiance des Constituants envers le Roi et le Pouvoir Exécutif, ils avaient brisé les instruments qui maintenaient les Provinces sous l'autorité du Roi.

Ces craintes sont mises en lumière dans le rapport déjà cité de Thouret. La réforme ne fut pas longue à réaliser : amorcée par Sieyès, au début de septembre 1789, elle était effectuée à la fin de décembre de la même année et achevée à la fin de février 1790.

Elle ne souleva d'ailleurs que de faibles protestations de la part des Parlements discrédités.

Le Roi et l'Assemblée se félicitèrent du résultat obtenu. La nouvelle division subsista sous les divers gouvernements révolutionnaires qui la modifièrent à peine, modélant au contraire l'organisation des pays conquis sur celle de la France.

Bonaparte, comprenant quel remarquable instrument d'unification était cette division, se garda bien d'y toucher. Elle lui servit pour établir son système de centralisation plus absolue que n'avait été celle de l'ancienne monarchie.

Les divers régimes qui se sont succédé depuis la Restauration ont conservé le département et ses subdivisions tels que les avait fixés le Consulat.

Le dix-neuvième siècle a cherché surtout à atténuer la centralisation impériale en restituant à la nation les organes de l'administration locale. Le mouvement de décentralisation s'est terminé en 1871 par le vote de la loi sur les Conseils Généraux.

Depuis cette époque, malgré de nombreux projets ou propositions de lois, la Réforme est loin d'être achevée. Certains même se sont demandés si elle n'était pas insuffisante et si, pour donner plus complètement satisfaction aux besoins locaux, il n'y avait pas lieu

d'envisager une nouvelle division du territoire français.

Un mouvement s'est ainsi créé qui a pour but de briser le cadre du département pour faire renaître le particularisme provincial détruit par la Révolution.

Ses partisans dont les premiers ont été Auguste Comte (1) et Le Play (2) cherchent à provoquer une nouvelle division territoriale du pays par la création de plus vastes circonscriptions, rappelant les anciennes divisions de la monarchie.

A l'appui de leur thèse, les régionalistes font valoir que le département est trop petit et qu'il ne répond plus aux nécessités économiques.

Les conditions de la production, disent-ils, ont abouti à la création des régions économiques plus ou moins vastes groupées autour d'un grand centre et qui ont besoin pour se développer d'entreprendre certains grands travaux publics dont la réalisation est rendue difficile sinon impossible par le morcellement actuel.

Les régionalistes font remarquer également que la réalisation de leur plan, en décongestionnant la capitale, contribuerait à la renaissance de la vie provinciale.

C'est ainsi que cette renaissance s'est manifestée sous les formes les plus diverses : mouvements régionalistes littéraires, artistiques, étude des anciens dialectes, etc.

1. — Auguste Comte : *Système de philosophie positive* (1853).  
2. — Le Play : *Réforme Sociale en France* (1864).

Une fédération et une ligue se sont créées et le mouvement est sorti de la période doctrinaire pour entrer dans celle des discussions politiques, en vue de sa réalisation.

De nombreuses propositions de lois, dont quelques-unes ont été rapportées, ont préconisé la réforme à laquelle certains gouvernements, comme celui de M. Briand en 1910, ont déclaré se rallier peu ou prou.

Un pas a déjà été fait dans cette voie par l'institution, au moment de la guerre, des Comités consultatifs régionaux, auxquels ont succédé les Groupements régionaux des Chambres de Commerce.

Cependant, les résistances se font de plus en plus nombreuses. Elles émanent pour la plupart des chefs-lieux des départements actuels qui craignent de perdre leur situation.

Mais les pouvoirs publics sont forcés d'envisager cette réforme par suite de la nécessité impérieuse de réaliser d'importantes économies.

Celles-ci ne peuvent guère être trouvées que dans la réduction des dépenses des services généraux des Ministères par leur compression. La réforme administrative actuelle semble impossible à réaliser en gardant le département.

Enfin la réintégration de l'Alsace et de la Lorraine dans notre organisation administrative rencontre des difficultés sans nombre puisque, depuis cinq années que ces provinces ont fait retour à la France, elles vivent toujours sous un régime provisoire.

Toutes ces raisons feront que la refonte de notre organisation territoriale viendra sans tarder en discussion.

Si le département est appelé à disparaître dans un avenir assez prochain, il nous a paru utile de retracer son histoire.

---

PREMIÈRE PARTIE

---

# Etat de la France en 1789

---

CHAPITRE PREMIER

---

# La France en 1789

## Remarques Liminaires

### Les Limites et les principales divisions du Royaume

---

Avant d'examiner les raisons qui ont conduit l'Assemblée Constituante à changer la division territoriale de la France, il paraît nécessaire de retracer, tout au moins dans ses grandes lignes, l'état du royaume en 1789.

Au moment de la Révolution, les rois de France, à force de persévérance et de ténacité, tant par alliances, par conquêtes qu'au moyen des principes féodaux eux-mêmes, étaient parvenus à incorporer à leur domaine primitif de l'Île-de-France la plus grande partie de l'ancienne Gaule.

Luttant sans merci contre des vassaux souvent plus

puissants qu'eux, ils ont réussi à replacer sous leur autorité la totalité du royaume que la Féodalité avait, pour ainsi dire, émietté. « Leur gloire a été de faire, avec un duché de quelques milliers d'âmes, un royaume de trente millions d'habitants (1). »

Certes, les frontières dites naturelles ne sont pas complètement atteintes et la Révolution achèvera sur ce point l'œuvre de l'ancienne monarchie; du moins les rois de France ont fini par réaliser l'unité territoriale du royaume. Cependant les limites en sont encore bien imprécises et sur certaines parties, les droits du Roi sont restreints par ceux des souverains et des princes étrangers.

---

§ 1.

### Les limites de l'ancienne monarchie

---

A cette époque, les frontières du pays ne sont fixées que très imparfaitement. On trouve, dans le cours de notre histoire, des exemples assez fréquents de cette imprécision qui laissait dans l'ignorance les rois de France eux-mêmes sur l'étendue de leur royaume.

C'est ainsi que, par lettres royales des 24 octobre

---

1. — Cheruel. Dictionnaire des Institutions de la France. Paris 1884. Tome I. Page 287.

et 21 décembre 1315, le roi Louis X « prescrivit une enquête sur les limites du royaume de France, aux environs de Tournay (1) ».

En parcourant les frontières de la France, à la fin de l'ancienne monarchie, on peut constater que cet état de choses ne s'est guère modifié.

Sur la frontière Nord-Est, dans la région de Maubeuge, notamment, se rencontraient des villages appartenant mi-partie à la France et mi-partie à l'Empire ou à l'Evêque de Liège. Le roi de France avait cédé par traité du 24 mai 1772 au Prince Evêque de Liège, « la souveraineté de deux cents bonniers de terre dépendant du village de Bossu-les-Walcourt (2) ».

Sur d'autres points de la même frontière, il y a enchevêtrement de terres possédées par la France, l'Empire, le Duc de Bouillon et le Prince Evêque de Liège « comparable au morcellement actuel de la propriété foncière dans la banlieue de Paris (3) ».

Plus loin, la souveraineté du Duché de Bouillon était mal définie; le roi de France avait le droit de tenir garnison dans le château puisque dans l'édit du 18 mars 1776 « trois emplois supérieurs sont indiqués dans l'état qui suit l'édit (4) ».

Sur la frontière de Lorraine et des Trois Evêchés, la convention passée avec l'impératrice de Hongrie

---

1. — Brette. Les Limites et les Divisions territoriales de la France en 1789. Paris 1907, p. 10 et suiv.

2. — Traité entre le Roi de France et le Prince Evêque de Liège. Bibliothèque nationale L g 61476. in 8°.

3. — Brette. opus cité, p. 12.

4. — Isambert, Recueil des anciennes lois françaises, Tome XXIII page 436.

découpait étrangement le pays, notamment dans l'ancien bailliage de Bouzonville.

Dans un état des villes et hameaux de ce bailliage, dressé en 1789 par le Lieutenant général, on lit sur Beuren « son ban est indivis, on ne reconnaît pour Lorrains que les habitants qui ont leur domicile de l'autre côté du grand chemin qui le traverse, ceux de ce côté-ci étant Trévirois ».

De même en parlant de Oberleucken, le Lieutenant s'exprime ainsi « la partie lorraine séparée de la partie tréviroise par le ruisseau de la Leuch qui le traverse (1) ».

La même confusion se retrouvait en Alsace par suite de l'obligation où avait été le roi, depuis la réunion de la province à la France, de donner satisfaction à de nombreuses requêtes des seigneurs ou des communautés du pays.

Les traités, depuis celui de Munster, avaient si mal délimité la frontière que dans les instructions données à notre ambassadeur à Mannheim il est dit « depuis que les traités de Munster et des Pyrénées ont assuré la possession de l'Alsace à Sa Majesté, il y a par rapport aux limites de cette province des différends avec le Palatinat qui n'ont pu jusqu'à présent être encore entièrement terminés (2) ».

Aux difficultés relatives à la délimitation viennent

1. — Etat de Bailliage de Bouzonville en 1789, Bibli. nationale L g 6/473 — in 8<sup>vo</sup>.

2. — Recueil des instructions données aux Ambassadeurs et Ministres de France. Tome I, p. 563.

s'en ajouter d'autres aussi délicates et aussi difficiles à résoudre en raison des droits féodaux que certains souverains ou seigneurs laïques et ecclésiastiques ont conservé dans cette province d'Alsace.

Certains villages n'ont été cédés à la France qu'avec la réserve des droits féodaux de toute nature. C'est dans ces conditions que le Duc de Wurtemberg, par la Convention du 21 mai 1786, cédait au roi de France « la souveraineté du village d'Abbevillers avec le moulin de la Doue, sauf réserve au Duc de Wurtemberg de la justice haute, moyenne et basse, domaine utile, cens, etc... (1) ».

L'affaire des princes possessionnés d'Alsace qui éclatera plus tard est une conséquence directe de cette indivision. Les traités portant cession de l'Alsace à la France ne lui avaient, en effet, conféré que les droits appartenant sur ces pays à l'Empire. Les Princes possessionnés gardaient leurs droits propres qui n'avaient pas été cédés (2).

A cette indivision qui n'existait d'ailleurs pas seulement en Alsace, mais se répétait sur la plupart des frontières terrestres, s'ajoutaient les inconvénients de cantons et de villes complètement englobés dans des territoires étrangers.

Ces enclaves étaient entièrement séparées du

1. — Art. 8 de la Convention du 21 mai 1786.

2. — Les Princes possessionnés conservaient des droits régaliens et des droits féodaux. Quand la Constituante eut supprimé les droits féodaux, les princes allemands protestèrent, voir à ce sujet les observations présentées à la Constituante en 1790 par le Landgrave de Hesse-Darmstadt à propos de son Comité de Hanau, Cf. Malet. Histoire Contemporaine, éd. Hachette p. 129.

royaume avec lequel elles ne communiquaient qu'au moyen de jonctions fixées dans les différents traités. Mariembourg, Philippeville, Landau étaient dans ce cas.

Pour faire cesser cet état de choses, des conventions étaient intervenues avec les souverains et princes intéressés. Le 1<sup>er</sup> juillet 1778, un règlement fut signé avec l'électeur de Trèves pour faire cesser l'indivision sur les pays de Merzig et de Saargau. Un autre est conclu avec l'Evêque de Bâle en juin 1780 « pour échanger respectivement la souveraineté de certaines parties de leurs états enclavés les uns dans les autres ».

L'imprécision des limites du royaume engendrait des inconvénients multiples dont les populations avaient à souffrir. Aussi demandèrent-elles en 1789 qu'il y soit mis fin et leurs cahiers de revendications exprimaient des doléances à ce sujet.

On peut citer comme exemple le cahier des Etats du Béarn où on lit : « Le voisinage du Béarn, à l'égard de l'Espagne occasionne des discussions entre les vallées et les communautés limitrophes de ce royaume : il en existe une considérable entre la vallée d'Aspe et une d'Espagne au sujet de la propriété de quelque montagne (1). »

Dans le pays de Gex, la noblesse et le Tiers demandaient que « les limites de la Province de Bresse soient fixées d'une manière irrévocable (2) ».

On retrouve des doléances semblables dans le cahier

1. — Cahiers des griefs des Trois Etats de la souveraineté du Béarn.  
2. — Cahier des doléances de la noblesse du pays de Gex.  
Cahier des doléances du Tiers-Etat du pays de Gex.

du Tiers-Etat de Bigorre pour la fixation de la limite entre ce pays et l'Espagne.

Si des territoires français étaient enclavés dans des pays étrangers, certains de ces derniers possédaient en France des enclaves plus ou moins importantes.

Au Pape appartenait le Comtat-Venaissin; au Duc de Wurtemberg, le Comté de Montbéliard; à la Confédération Suisse, la ville de Mulhouse, etc.

Ainsi donc, à la fin de l'ancienne monarchie, certaines parties du royaume en sont complètement séparées par des territoires étrangers; sur d'autres parties, des souverains ou des princes voisins ont des droits de souveraineté ou des droits d'indivision. Enfin des seigneurs étrangers possèdent encore certains droits féodaux sur des régions soumises à la souveraineté du roi de France.

C'est qu'il n'a pas suffi aux rois, pour étendre leur autorité, de réunir successivement au domaine de la Couronne les seigneuries qui avaient réussi à se rendre indépendantes. Il a fallu enlever à leurs possesseurs les droits de souveraineté qu'ils s'étaient attribués.

A force de patience, l'ancienne monarchie a fini par éliminer tous les pouvoirs qui s'interposaient entre le pouvoir royal et les habitants du territoire. En se donnant comme le représentant de l'intérêt public et son gardien, le monarque a réussi à interdire aux seigneurs de battre monnaie, de lever l'impôt, etc...

Mais malgré tous les progrès réalisés, même à la fin de la monarchie absolue, les seigneurs avaient

conservé certaines prérogatives, à la vérité peu importantes.

C'est surtout au point de vue de la justice que les droits seigneuriaux ont subsisté et il est aisé de s'en rendre compte par la convocation des Etats Généraux. Ceux-ci avaient été convoqués par bailliage. Le règlement du 24 janvier 1789, qui régit les conditions d'élection des députés, déclare que « l'on entendra par bailliage ou sénéchaussée tous les sièges auxquels la connaissance des cas royaux est attribuée (1) ».

Si l'on examine les circonstances qui ont entouré la réunion des Etats et les opérations préliminaires, on trouve maints exemples d'endroits où la justice du roi ne s'exerçait pas. Dans son recueil relatif à la convocation de 1789, M. A. Brette cite entre autres : « Les quatre sièges du duché d'Albret dont la justice appartenait au Duc de Bouillon, les justices de Gisors, Andelys, etc. appartenant au Duc de Penthièvre, le bailliage de Vic dans les Evêchés appartenant à l'Evêque de Metz, le bailliage de Saint-Claude, justice seigneuriale, le Nivernais qui appartenait au Duc de Nevers (2)... »

L'esprit féodal a survécu même chez le roi. Si, en effet, au début de la royauté, on pouvait établir une distinction entre le royaume et le domaine du roi, à la fin du dix-huitième siècle, il est impossible de distinguer ce dernier de celui de la couronne. Le roi

1. — Isambert, *Op. cité*, Tome XXVIII, page 637.

2. — Brette, avertissement de la 4<sup>e</sup> partie du recueil de documents, Tome III, page 7 et suiv.

lui-même ne connaissait pas bien l'étendue de son domaine et sa consistance.

Pourtant, on est surpris de lire dans l'édit de décembre 1770, enregistré en lit de justice... « ... comme si nos cours pouvaient oublier que plusieurs d'entre elles existent dans des provinces qui ne faisaient point partie de notre royaume mais qui nous appartiennent à *des titres particuliers* (1). »

Ainsi donc, le roi déclarait qu'il existait dans le royaume des provinces lui appartenant à « des titres particuliers ».

Enfin certaines provinces, ainsi que nous le verrons plus en détail prétendaient, ne pas faire partie du royaume de France mais être des états distincts associés. Parmi ces dernières, les plus importantes étaient la Provence et le royaume de Navarre.

Par suite, à la fin de la monarchie absolue la composition du royaume et ses limites étaient mal définies et inexactement connues des autorités elles-mêmes; dans les régions frontières, il y avait assez souvent indivision de souveraineté et à l'intérieur du royaume où subsistaient des enclaves étrangères, la notion de la souveraineté de l'Etat, telle qu'elle s'entend aujourd'hui, n'avait pu être établie.

1. — Isambert, *Op. cité* Tome XXII, pages 504 et 505.

§ II.

**Les Divisions territoriales du royaume**

---

Si la fixation des limites de la France soulevait en 1789 de grosses difficultés, la détermination des divisions territoriales et administratives du royaume en rencontrait de plus nombreuses et de plus grandes.

**1° Les Provinces**

---

La division que l'on cite le plus volontiers et que l'on retrouve dans les manuels d'enseignement et dans les dictionnaires est la division en provinces. D'ailleurs, les auteurs de ces ouvrages ne sont pas d'accord sur le nombre de provinces que renfermait l'ancienne monarchie au moment de la réunion des Etats Généraux. Le nombre varie de 58 à 23. Toutefois la plupart des auteurs enseignent qu'il y en avait trente-deux, sans compter les enclaves (1).

La critique moderne paraît avoir fait justice de cette opinion qui voulait que la France fut divisée en provinces.

1. — c f. Dictionnaire Larrousse, verbo "Province".  
Foncin. La 2<sup>e</sup> année de géographie de la France, 22<sup>e</sup> édition.  
Laferrière. Histoire des principes, des institutions et des lois.

M. Brette écrit : « On demeure confondu en vérité quand on voit avec quelle assurance les géographes, historiens... enseignent depuis un siècle que la France, avant 1790, était divisée en un nombre fixe de provinces, méthodiquement classées et délimitées, ... c'est que le mot n'avait pas autrefois, sauf en matière ecclésiastique, de sens plus précis qu'il n'en a aujourd'hui lorsque nous parlons des provinces de Bourgogne, de Normandie, etc. (1). »

Il est hors de doute que ce mot « Province » était pris, à la fin du dix-huitième siècle, en des sens très différents et les contemporains eux-mêmes ne sont pas d'accord sur ce qu'il fallait entendre par province, ni sur le nombre et les limites de chacune d'elles.

Nous empruntons au savant ouvrage de M. Brette, plusieurs fois cité déjà, quelques-uns des exemples qui nous ont paru les plus remarquables.

Dans un mémoire adressé à Necker le 18 février 1789 par le Lieutenant Général du Bailliage, on lit : « Châteauneuf en Thymerais, capitale d'une province du même nom, a le titre de baronnie. Cette province est composée des terres de Senonches, etc... (2). »

Dans le mémoire du Sénéchal d'Albret il est dit : « Nérac est la capitale du Duché d'Albret et avec Moissac, la plus commerçante de cette province (3). »

A un procès-verbal de la noblesse de Calais figure la mention suivante : « Jacomel de Bienassise, maré-

1. — Brette. *Op. cit.*, page 58.  
2. — Brette. *Op. cit.*, page 63.  
3. — Brette. *Op. cit.*, page 63. - Mémoire du Sénéchal d'Albret, *arch. nationales*, B. III, 94, p. 1.

chal du camp, commandant en second dans la province de Calais (1). »

Dans les réclamations des habitants de la vallée de Barcelonnette, au moment de la convocation des Etats Généraux, on trouve : « C'est une province jointe, néanmoins indépendante de la Provence (2). »

De même on appliquait ce mot indifféremment aux diverses circonscriptions administratives. C'est que l'on a prétendu par la suite que les gouvernements s'identifiaient aux anciennes provinces. Quand nous étudierons plus en détail les gouvernements, nous nous proposons de montrer l'inexactitude de cette prétention.

Mais qu'il nous soit permis de faire remarquer immédiatement qu'il n'est pas possible de considérer le gouvernement de Toul ou celui du Havre de Grâce comme des provinces.

Les contemporains, du reste, ne faisaient pas cette confusion. Le Marquis d'Angosse écrivait à Necker : « Je crois devoir vous représenter que le gouvernement de Guyenne... est composé de plusieurs provinces (3)... »

On confondait plus volontiers la province avec la généralité et l'intendance.

D'Argenson rapportant dans ses mémoires une conversation qu'il eût avec Law, écrit : « Law me dit, ... ce sont trente maîtres des requêtes, commis

1. — Brette. *Op. cité*, page 66.

2. — Brette. *Op. cité*, page 67. Arch. Nat. B a, 41. Réclamations des habitants de la vallée de Barcelonnette.

3. — Arch. Nat. B. III, 9, page 186.

aux provinces, de qui dépend le malheur de ces provinces, leur abondance ou leur stérilité (1)... »

Les étrangers n'étaient pas les seuls à faire une semblable confusion. Le Tiers-Etat à Tulle s'exprimait ainsi : « Qu'il soit rétabli dans la province ou la généralité du Limousin des Etats particuliers composés. ... (2) »

Il n'est pourtant pas possible d'assimiler la province à la généralité. Certaines provinces, comme le Languedoc et la Normandie, étaient divisées en deux et trois généralités. D'autres, au contraire, étaient englobées dans plusieurs généralités tel le Nivernois, partagé entre les intendances de Bourges, Moulins et Dijon.

D'autres fois on se servait du mot province pour désigner un bailliage ou une sénéchaussée ou un groupe de ces ressorts.

Par exemple, le cahier de Vicherey demandait (art. 37) que l'on accordât des états « à cete province et bailliage de Toul (3) ».

L'Assemblée Générale de Cahors s'intitulait : « Assemblée Générale des trois Etats de la Province du Quercy, composée de six sénéchaussées (4)... »

Certains pays, désignés sous le nom de province protestaient contre cette appellation : « La Navarre

1. — Marquis d'Argenson. L'Etat du Royaume au milieu du 18<sup>e</sup> siècle, voir plus bas page 112.

2. — Cahiers du Tiers-Etat de Tulle, art. 9.

3. — Brette. *Op. cité*, page 68.

4. — Brette. *Op. cité*, page 68. Procès Verbal de l'Assemblée de Cahors, Arch. nat. B a 28.

n'est pas une province de France, c'est un royaume à part soumis au roi de France, mais distinct et indépendant (1). »

Sur le nombre, l'incertitude la plus complète régnait. Il est fait mention de cinquante-huit provinces dans la carte de Ricci Zanoni, datée de 1763 et annexée à l'ouvrage de Brion (2).

On comprend l'hésitation de l'Assemblée Constituante lors de l'examen de la division de la France en départements. Aussi le décret des 26 février-4 mars 1790, effectuant cette division d'une manière définitive, mentionne quatre-vingt-dix provinces (3).

Les limites des provinces ne sont pas plus connues que ne l'était leur nombre. La plus grande imprécision existait. Les doléances des habitants en font foi. Il en est de même des actes officiels. Par exemple, la noblesse de Châlons-sur-Saône déplorait la « grande incertitude sur les limites de la Bourgogne » (4).

De même, lors de l'établissement de la première assemblée provinciale du Berry, des difficultés nombreuses éclatèrent par suite de l'imprécision du mot de « province » dont on s'était servi. La généralité de Bourges comprenait, en effet, des parties d'autres provinces, notamment du Nivernois, de Touraine, du Bourbonnais. Aussi, pour les comprendre dans le Berry, de

1. — Brette. *Op. cit.*, p. 71. Délibération des Etats de Navarre du 6 mars 1789.

2. — Brion. *Coup d'œil général sur la France*. Paris 1765, in 4<sup>o</sup>.

3. — Duvergier. *Collection des Lois et Décrets*, Tome I, page 121.

4. — *Cahiers de la Noblesse de Chalon s/Saône*. Archives Parlementaires, Tome II, page 607.

nouvelles lettres patentes, datées de Versailles du 30 juillet 1779, vinrent-elles compléter l'arrêt du Conseil du 12 juillet 1778, établissant cette assemblée provinciale (1).

Enfin, sur les cartes de l'époque, leur délimitation ne figure pas. Sur l'Atlas royal de MM. Cassini frères, Camus et de Montigny, dressé de 1774 à 1789, il n'existe aucune trace de division territoriale sur certaines parties. Au contraire, si l'on trouve sur d'autres parties des lignes de démarcation, aucun nom ne vient déterminer les circonscriptions que ces lignes doivent indiquer.

C'est ce qui faisait écrire à Ricci Zanoni dans son introduction à sa carte : «..... On sait d'ailleurs que les anciens partages et les divers traités ont originai-  
rement produit une quantité prodigieuse de fiefs et de dimensions particulières dont les bornes sont plus ou moins reculées que celles des provinces actuelles qui en ont conservé le nom. » ... « Le Comté d'Auvergne, par exemple, n'était qu'une petite portion du pays que nous connaissons aujourd'hui sous ce nom; on ne saurait tracer la vraie limite des Comtés d'Auxerre et d'Orge; le Comté de Toulouse s'étendait à plus de quatre-vingt lieues au-delà de cette ville; la Basse Navarre n'était pas bornée par les Pyrénées; le Marquisat de Provence était renfermé entre la Durance et l'Isère; c'était proprement ce que nous appelons le Bas-Dauphiné. » ... « Combien d'autres provinces

1. — Isambert. *Recueil des anciennes lois*, tome XXV, page 118, n<sup>o</sup> 1146.

sont sorties d'abord des frontières qui leur ont été assignées depuis, se sont enclavées dans les territoires voisins et ont enfin repris leur situation primitive. »

Les provinces en 1789 ne sont plus qu'un souvenir des anciens fiefs qui s'étaient créés à la suite de la féodalité et le rappel des acquisitions successives qu'a faites le royaume de France depuis les premiers rois pour rétablir l'unité territoriale ainsi rompue.

Notre conclusion sera celle de M. Babeau : « Les Provinces, telles qu'elles existent en 1789, n'ont pas été tracées sur la carte par la volonté raisonnée du législateur; elles se sont formées avec le temps, elles sont, pour ainsi dire, sorties des couches profondes du sol de la vieille Gaule où elles ont pris racine (1). »

Du reste, elles étaient une entité sans limites bien précises, ne représentant plus de divisions territoriales ou administratives. Elles gardaient cependant une communauté d'intérêts et une certaine identité de coutumes.

Pourtant, quand les Etats Généraux vont se réunir, les mandants des trois ordres ont, en grande majorité, reçu pour instructions de réclamer le maintien des provinces et le renforcement de leurs institutions particularistes. Cependant, depuis la disparition de la majeure partie des Etats, la vie provinciale a perdu toute son activité et la création de nouveaux états provinciaux n'a pas réussi à la faire sortir de sa torpeur.

Néanmoins il existe encore des provinces qui ont

1. — Babeau, La Province sous l'ancien Régime, Tome I, page 1.

conservé leurs États ainsi que le droit de fixer, lever et répartir l'impôt et même certaines fonctions d'ordre administratif : ce sont les pays d'Etat. Car, c'est ailleurs que dans les provinces qu'il faut chercher la division du royaume au point de vue administratif, puis dans son sens le plus large.

## 2<sup>e</sup> Les Grandes Divisions du Royaume.

---

Certaines provinces, en petit nombre du reste, avaient conservé plus que leur individualité et leurs traditions. Elles avaient continué à avoir une véritable existence légale. C'étaient celles dont les Etats provinciaux avaient subsisté jusqu'à la fin. Elles étaient connues dans la France d'autrefois sous le nom générique de *pays d'Etats* par opposition avec celles qui les avaient perdus ou qui, récemment conquises, étaient de par le fait même de leur annexion, soumises à un régime différent.

Pays d'Etats, pays d'élections, pays conquis, voilà en 1789, les trois grandes divisions du royaume, celles qui étaient citées dans nombre d'actes et de décisions du pouvoir.

### a) Les Pays d'Etats

Les pays d'Etats étaient donc ceux constitués par les provinces qui avaient conservé leurs Etats Provinciaux. On ne paraît pas encore parfaitement fixé sur l'origine

de ces derniers ni sur leur composition primitive surtout dans les provinces qui appartenaient depuis longtemps à la couronne. Dans certaines provinces, ces Etats existaient au moment de leur réunion au royaume et furent conservés comme les autres privilèges.

On possède cependant un document du treizième siècle se rapportant à l'Assemblée du Languedoc qui laisse à penser que les trois ordres, à cette époque, en faisaient déjà partie. Ce sont les lettres patentes de Saint-Gilles, datant de juillet 1254, et relatives à la réforme de divers abus commis par le bailli de Beaucaire dans l'administration de la justice (1).

Quoi qu'il en soit, c'est à partir du quatorzième siècle que l'on trouve partout des Assemblées provinciales comprenant presque toujours des représentants des trois ordres. Elles étaient pour les provinces ce qu'étaient les Etats Généraux pour l'ensemble du royaume et les premières suivirent assez exactement la fortune des seconds.

Mais dès que le pouvoir royal qui avait eu, à plusieurs reprises, recours à eux pour obtenir des subsides n'eût plus besoin des Etats, il s'efforça de les supprimer afin de transformer tous les pays d'Etats en pays d'élection où la levée des impôts était de beaucoup plus facile pour lui. Aussi, certains ayant été supprimés, d'autres n'étant plus convoqués, leur

1. — Isambert. Lois et Décrets, tome I, page 263. "Congreget seites callus concilium non suspectum, in quo sint aliqui de prælatis, baronibus, militibus et hominibus bonarum villarum cum quorum consilio dictum faciat interdictum." On déduit de ce texte que dans toutes les matières qui intéressaient le peuple, les trois Etats étaient consultés.

nombre, dès la fin du quinzième siècle, avait déjà beaucoup diminué.

Henri IV les laissa subsister « bien que quelques-uns tendaient plus à descharger ses sujets de dépenses qu'à le fortifier et assister dans ses affaires ».

Mais la lutte reprit sous Richelieu et Mazarin, surtout lorsque les intendants furent installés à demeure. Gênés par les prérogatives des Assemblées, ceux-ci s'efforcèrent de les supprimer. Le pouvoir royal fut, du reste, aidé dans cette tâche par l'état de désuétude dans lequel certaines assemblées étaient tombées. C'est ainsi que lorsque les Etats furent suspendus en Normandie, en 1638, aucune protestation ne s'éleva en leur faveur (1).

Aussi, au moment de la Révolution, il ne restait plus guère d'Etats Provinciaux que dans les régions frontières situées sur la périphérie du royaume et où le pouvoir du roi se faisait le moins sentir.

Avant le rétablissement des Assemblées Provinciales, subsistaient encore les Etats de :

- La France Wallonne;
- Cambrésis;
- Artois;
- Bourgogne et annexes (Bugcy, Maconnais, Bresse, Charolais);
- Provence;
- Languedoc;
- Bretagne.

1. — Babeau. *op. cit.*, tome I, page 21.

Dans le Sud-Ouest, sur les frontières pyrénéennes, il y avait toute une floraison de ces assemblées connues sous le nom « d'administrations intérieures ». C'étaient les Etats de :

Comté de Foix;  
Bastilles de Marsan;  
Quatre Vallées;  
Pays de Labourd;  
Soulle;  
Basse-Navarre;  
Bigorre;  
Béarn.

Les Etats du Dauphiné avaient cessé d'être convoqués depuis 1628 et ne subsistaient plus que très réduits et d'une manière officieuse dans l'escarton du Briançonnais.

Parmi tous ces Etats, quatre avaient conservé une réelle importance : Provence, Languedoc, Bretagne et Bourgogne. En outre, la Corse, lors de sa réunion à la France, conserva sa consulta générale sous le nom d'Etat.

En résumé, « les Assemblées avaient persisté dans les régions où elles avaient les racines les plus profondes dans le sol, dans les traditions, dans la race (1) ». En tout, elles représentaient les 2/7 environ de la population de la France.

Si ces Etats avaient une importance très inégale, leur réunion de même que leur composition étaient

1. — Babeau. *Op. cit.*, Tome I, page 26.

bien différentes. Si la majeure partie des Etats comprennent des représentants des trois ordres, dans d'autres, — comme en Flandre Wallonne, — le Tiers-Etat figurait seul. La Noblesse et le Clergé donnaient leur consentement à l'impôt dans des Assemblées particulières, et cette pratique ne fut abolie que par un arrêt du Conseil du 2 mars 1789 — exécutoire seulement en 1790 — qui ne fût jamais appliqué (1).

Ailleurs, c'était tantôt le clergé, tantôt le tiers qui dominait. De même les diverses parties de la Province étaient très inégalement représentées; ainsi, dans le Languedoc, cent quarante et une communes sur deux mille cinq cent quarante-sept députaient aux Etats (2).

La convocation n'était pas plus régulière ni mieux fixée. Elle était effectuée par lettres patentes du roi adressées au Gouverneur avec mission de réunir les trois ordres à une date déterminée. C'était donc une arme redoutable que possédait le pouvoir central et qui lui permettait de suspendre et même de supprimer les Etats qui le gênaient. Si la réunion annuelle était la règle, les Etats de Bourgogne ne se réunissaient que tous les trois ans et ceux de Bretagne tous les deux ans.

La principale des prérogatives des Etats Provinciaux consistait dans le droit d'accorder l'impôt et accessoirement dans celui de le répartir et de le lever.

La participation de la Province aux charges publiques avait lieu sous forme de don gratuit. Mais s'il

1. — *Archives Nationales*, H 693 et 695.1  
2. — Babeau. *Op. cit.*, tome I, page 35.

en était ainsi au début, la Monarchie absolue savait contraindre les Etats à faire droit à ses demandes. Il n'y avait plus, dès lors, consentement volontaire mais obligation absolue que les Commissaires du Roi imposaient par tous les moyens mis à leur disposition : promesses de charges, de brevets de noblesse, distinctions honorifiques, et même aussi, lettres de cachets pour les récalcitrants.

Finalement, les députés devaient s'exécuter, ce qui a fait dire d'eux par Lord Chesterfield : « Ils s'assemblent, ils parlent, ils murmurent et à la fin se soumettent à ce que le roi ordonne (1). »

Malgré cette contrainte, les Etats obtenaient, à force de réclamations, des concessions ainsi que la sauvegarde de leurs privilèges. Ils avaient pu se racheter de certains impôts.

Les pays d'Etats avaient conservé cet inestimable avantage que les impôts étaient établis d'après les traditions de la province et étaient « levés par des délégués des états ou sous leur direction par les autorités municipales (2) ».

Les Etats évitaient ainsi l'ingérence des fermiers du roi et leurs vexations, sans parler des frais de perception bien plus onéreux.

Pour surveiller l'administration de la province et la rentrée des impôts, les Assemblées nommaient des délégués dont les noms variaient suivant les provinces. C'est que parmi les attributions des Assemblées,

1. — Lord Chesterfield. Lettres, tome III, page 119.

2. — Esmein, Histoire du Droit Français, 11<sup>e</sup> édition, page 676.

il y avait également les travaux publics, l'agriculture, les étapes, etc. (1).

C'est surtout dans la seconde moitié du dix-huitième siècle, que les Etats vont s'occuper de ces questions. Jusqu'à cette époque, en dehors des impôts, ils se sont surtout attachés à conserver leurs prérogatives comme en Bretagne ou leurs institutions particularistes comme en Bourgogne. C'est ce qui a fait porter sur eux ce curieux jugement du Marquis d'Argenson : « De toutes nos provinces, aucune ne se ressemble en esprit et en caractère; les états du Languedoc sont épiscopaux et les meilleurs pour le bien public; ceux de Bretagne sont noblesse jalouse et mutine; ceux de Bourgogne sont obéissants à un gouvernement despotique; ceux d'Artois à une noblesse fière et bornée; ceux de Provence sont tout peuple par l'assemblée des communautés sans émulation ni richesse (2). »

Mais dès 1750, sous la poussée des idées nouvelles, les Etats commencèrent à se préoccuper du développement de la province et à s'intéresser aux grands travaux publics, aux cultures, aux industries locales et jusqu'à l'embellissement des villes.

Grâce à la modération des dépenses et grâce surtout à leurs procédés de rentrée des impositions, leur crédit était si solide que le roi y fit appel, notamment en Languedoc et en Bretagne où il emprunta des sommes relativement importantes, soixante et onze mil-

1. — cf. règlement du 30 septembre 1648.

2. — Marquis d'Argenson. Mémoires, tome II, pages 99 et 100.

lions six cent mille livres dans le premier pays de 1733 à 1781 (1).

Au contraire, dans les provinces dépourvues d'états, les abus se multipliaient, la richesse diminuait, la vie locale était anéantie. Ce ralentissement de la vie locale a surpris les étrangers et notamment l'anglais Young qui parcourut notre pays à la fin du dix-huitième siècle.

Le Gouvernement comprit, mais malheureusement trop tard, les inconvénients de cet état de choses; aussi s'efforça-t-il, dans les dernières années de la monarchie, de retourner en arrière.

Après les protestations qu'ont fait entendre les habitants des provinces où les états avaient été supprimés comme en Champagne, le rétablissement des Assemblées Provinciales fût réclamé par Fénelon et Saint-Simon.

Turgot, dans son mémoire au Roi resté célèbre, s'en déclara également partisan mais il dût abandonner le pouvoir ayant d'avoir pu mettre en pratique ses intentions. Sous le ministère de Necker, des essais eurent lieu et en 1778, fut créée l'Assemblée Provinciale du Berry à laquelle nous avons fait allusion ci-dessus (2). Les attributions de l'Assemblée étaient assez vastes : « répartir les impositions, diriger la réparation des grands chemins et les ateliers de charité, ainsi que tous autres objets. »

D'autres créations suivirent et la mesure fut éten-

1. — Babeau. *Op. cité*, tome 1, page 89.

2. — cf, page 44.

due à tous les pays d'élections par un édit en date du 22 juin 1787. « Il sera dans toutes les provinces de notre royaume où il n'y a point d'Etats provinciaux, suivant la division qui sera par nous déterminée, incessamment établi une ou plusieurs assemblées provinciales (1). »

En application de cet édit, la première fut instituée en Champagne par règlement du 23 juin 1787. Successivement parurent :

Le 5 juillet, deux règlements pour les Trois Evêchés et le Soissonnais;

Le 8 juillet, quatre règlements pour Amiens, Auvergne, Ile-de-France, Lorraine et Bar;

Le 12 juillet, cinq règlements pour Alsace, Auch, Hainaut, Limousin et Poitou;

Le 15 juillet, trois règlements pour Alençon, Caen et Rouen;

Le 18 juillet, deux règlements pour Orléans et Tours;

Le 30 juillet, un règlement pour Lyon;

Le 15 août, un règlement pour le Roussillon;

Le 4 septembre, un règlement pour le Dauphiné;

Le 18 novembre, un règlement pour Versailles;

Le 13 juillet 1788, un règlement pour le Nivernois;

Le 10 août 1788, un règlement pour le Bourbonnais.

Ces règlements présentaient une grande similitude. La fonction des Etats était « la répartition et l'assiette

1. — Isambert. *Op. cité*, tome XXVIII, page 364, 365 et suiv.

de toutes les impositions foncières et personnelles », (Article 2 de l'Édit du 23 juin 1787.)

Ces Assemblées furent d'ailleurs constituées et elles entrèrent immédiatement en lutte avec les Intendants. « Il en résulte une vaste agitation qui peut compter parmi les précédents immédiats de la Révolution (1) ».

Cette agitation a, du reste, été qualifiée « une des plus grandes perturbations qui se soient jamais rencontrées dans l'histoire d'un grand peuple (2). »

Il ne faut d'ailleurs pas prendre à la lettre cette division en pays d'Etats, car sous l'ancien Régime, ainsi que nous le verrons fréquemment par la suite, rien n'est absolu et l'uniformité n'existe pas. C'est ainsi que, malgré la présence d'Etats, certains territoires ou pays ne sont pas soumis au régime fiscal des pays d'Etats. Les pays de Gex, de Bugey et du Valromey, par exemple, bien qu'ayant conservé leurs assemblées provinciales ont été dotés d'élections.

### b) Les Pays d'Élections.

Les pays d'élection étaient les circonscriptions financières soumises à la juridiction des élus. Dans ces circonscriptions qui furent groupées en généralités, sur l'histoire desquelles nous aurons à revenir, l'impôt était fixé directement par le pouvoir royal, réparti par les élus entre les paroisses et levé par des agents royaux.

1. — Esmein. *Op. cité*, page 676.

2. — Tocqueville. *L'ancien Régime de la Révolution*, page 296.

Les élus avaient été institués par les Etats Généraux de 1355 pendant la captivité du Roi Jean. L'ordonnance du 28 décembre 1355, rendue par le régent du royaume, portait que « la levée (des aides) en sera faite par des receveurs du choix des trois Etats (1). »

Les lettres du Lieutenant Général du Roi du 3 mars 1356 portant commission et pouvoirs aux élus des Etats Généraux, relativement à la levée de l'aide, vinrent confirmer et fixer les pouvoirs, en matière fiscale, des représentants des Etats (2).

Les élus furent répartis, au nombre de trois, par diocèses et non par bailliages et les élections correspondirent aux circonscriptions ecclésiastiques.

Mais dès que le roi Charles V eut réussi à se débarrasser de la tutelle des Etats Généraux, il conserva les élus, tout en les soumettant à sa surveillance, par l'ordonnance du 13 novembre 1372, portant règlement sur les finances et la comptabilité (3).

Poursuivant sa politique, le roi s'attacha à diminuer leur nombre et à réglementer plus étroitement l'exercice de leurs fonctions, s'arrogeant même le droit de les révoquer dans certains cas. L'ordonnance du 21 novembre 1379 sur la levée des aides vint consacrer ces réformes (4).

Enfin, par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 1388, les élus furent à la nomination des généraux des aides qui eurent pouvoir « de mettre et établir toutefois que

1. — Isambert. *Op. cité*, tome IV, page 734 et 735.

2. — Isambert. *Op. cité*, tome IV, page 847.

3. — Isambert. *Op. cité*, tome V, page 381.

4. — Isambert. *Op. cité*, tome V, page 514.

nécessité sera et le cas le requerra, es leus, etc... (1)»  
Les élus devenus définitivement des fonctionnaires royaux en 1390, les rois de France s'efforcèrent ensuite, ainsi que nous l'avons exposé précédemment, de transformer tous les pays d'Etats en pays d'élection. Nous avons vu qu'ils n'y avaient réussi qu'en partie puisqu'il ne subsistait plus d'Assemblées Provinciales que dans quelques provinces frontières (2).

Mais l'effort avait porté sur la plupart des pays d'Etats, même sur le Languedoc où pourtant l'Assemblée était particulièrement vivace et les habitants très attachés à la conservation de leurs prérogatives. Au dix-septième siècle, des élections furent établies dans cette province qui ne furent supprimées que trois ans après. L'institution avait duré de 1629 à 1632 et il fallut tout l'effort de résistance de l'Assemblée pour triompher du pouvoir central.

Aussi, au fur et à mesure que le nombre des élections s'accroissait, les circonscriptions s'étaient modifiées. Créées dans les provinces appartenant au roi au quatorzième siècle, elles avaient fini par s'étendre sur tout le royaume.

Tocqueville a exposé d'une façon saisissante leur caractère et leur développement. « Les pays d'élection, a-t-il écrit, où il y avait moins d'élections que partout ailleurs, enveloppaient Paris et formaient le cœur de la France (3) ».

1. — Isambert. *Op. cité*, tome VI, page 656.

2. — Voir plus haut page 49.

3. — Tocqueville. *L'ancien Régime et la Révolution*, page 50.

A la veille de la Révolution, les pays d'élection venaient d'être délimités par le règlement royal du 24 janvier 1789. Aux termes de cet acte, il y avait dix-neuf généralités dites d'élections, mais malgré l'effort qui fut fait pour délimiter ces circonscriptions, de nombreuses erreurs avaient été commises.

On avait compris notamment dans ces dix-neuf généralités des régions, comme le Boulonnais, où il n'existait pas de tribunaux d'élection puisque le pays était exempt des droits d'aide. De même y avaient été englobés un certain nombre de pays possédant des Etats, comme le Nébouzan, le Marsan, les Quatre-Vallées, ou des villes abonnées comme Lectoure, etc.

A l'inverse, il existait des élections hors de ces généralités. La Bresse, le Bugey et le Valromey notamment formaient chacun une élection.

Dans ces circonscriptions se rencontraient la même imprécision qui est la caractéristique de l'Ancien Régime et que nous aurons l'occasion de signaler encore bien souvent.

Voici d'après l'almanach royal de 1788 la liste des élections.

Paris : vingt-deux\* élections.

Paris, en l'Ile-de-France.

Beauvais, Compiègne, Senlis, en Picardie.

Nogent-sur-Seine, Sens, Joigny, Saint-Florentin, Tonnerre, en Champagne.

Pontoise, dans le Vexin.  
Vézelay, dans le Nivernois, près la Bourgogne.  
Meaux, Rozoy, Coulommiers, Provins, Montereau, en Brie.  
Nemours, Melun, Etampes, en Gâtinois.  
Mantes, Mantfort-Lamaury, Dreux, en Beauce.

*Amiens* : six élections en Picardie.

Amiens, Péronne, Abbeville, Montdidier, Doullens, Saint-Quentin.

*Soissons* : sept élections en Picardie.

Soissons, Laon, Noyon, Château-Thierry, Crespy, Clermont, Guise.

*Orléans* : douze élections.

Orléans, Pithiviers, Beaugency, dans l'Orléanais.  
Chartres, Châteaudun, Vendôme, dans la Beauce.  
Montargis, Gien, en Gâtinois.  
Blois, dans le Blaisois.  
Romorantin, en Sologne.  
Dourdan, dans le Hurepois.  
Clamecy, dans le Nivernois.

*Bourges* : sept élections.

Bourges, Châteauroux, Issoudun, Le Blanc, La Châtre, en Berry.

Saint-Amand, en Bourbonnais.  
La Charité-sur-Loire, en Nivernois.

*Lyon* : cinq élections.

Lyon, Saint-Etienne, Montbrison, Roanne, en Forez.  
Villefranche, en Beaujolais.

*La Rochelle* : six élections.

La Rochelle, dans le pays d'Aunis.  
Saintes, Barbezieux, Saint-Jean-d'Angély, Marennes, en Saintonge.  
Coignac, en Angoumois.

*Moulins* : sept élections.

Moulins, Gannat, Montluçon, en Bourbonnois.  
Guéret, dans la Marche.  
Evaux, sur les confins de l'Auvergne.  
Nevers, Château-Chinon, en Nivernois.

*Riom* : sept élections en Auvergne.

Riom, Brioude, Mauriac, Clermont, Aurillac, Saint-Flour, Issoire.

*Poitiers* : neuf élections en Poitou.

Poitiers, Niort, Saint-Maixent, Fontenay, Thouars, Châtillon-le-Château, Les Sables d'Olonne, Châtellerault, Confolans.

*Limoges* : cinq élections.

Limoges, Tulle, Brive, en Limousin.  
Bourganeuf, dans la Marche.  
Angoulême, en Angoumois.

*Bordeaux* : cinq élections.

Bordeaux, en Guyenne.  
Périgueux, Sarlat, en Périgord.  
Agen, en Agenois.  
Condom, en Condomois.

*Tours* : seize élections.

Tours, Amboise, Loches, Chinon, dans la Touraine.  
Loudun, Richelieu, dans le Poitou.  
Angers, Montreuil-Bellay, Saumur, Château-Gontier,  
Beaugé, La Flèche, dans l'Anjou.  
Le Mans, Laval, Mayenne, Château-du-Loir, dans le  
Maine.

*Auch* : cinq élections.

Auch, en Armagnac.  
Lomagne, Rivière-Verdun, Comminge, Astarac.

*Montauban* : six élections

Montauban, Cahors, Figeac, en Quercy.  
Villefranche, Rhodéz, Milhaut, en Rouergue.

*Champagne* : douze élections.

Châlons, Rethel, Sainte-Menehould, Vitry, Joinville,  
Chaumont, Langres, Bar-sur-Aube, Troyes, Epernay,  
Sézanne en Brie, Reims.

*Rouen* : quatorze élections.

Rouen, Arques, Eu, Neuf-Châtel, Lyons, Gisors, Chau-  
mont et Magny, Andely, Evreux, Pont de l'Arche,  
Pont l'Evêque, Pont-Audemer, Caudebec, Montivilliers.

*Caen* : neuf élections en Normandie.

Caen, Bayeux, Saint-Lô, Carentan, Valognes, Cou-  
tances, Avranches, Vire, Mortain.

*Alençon* : neuf élections au milieu de la Nor-  
mandie.

Alençon, Bernay, Lisieux, Conches, Verneuil, Dom-  
front, Falaise, Argentan.

Mortagne, dans la Perche.

*Grenoble* : six élections en Dauphiné.

Grenoble, Vienne, Romans, Valence, Gap, Montéli-  
mart.

Soit au total cent soixante-quinze élections auquel-

les il y a lieu d'ajouter les quatre comprises dans le Duché et Gouvernement de Bourgogne, à savoir :

Bresse, Bugey, Gex, Valromey.

Les pays d'élection comprenaient donc, à la Révolution, cent soixante-dix-neuf élections.

### c) Les Pays conquis ou d'imposition directe

Les pays conquis ou pays d'imposition directe furent formés par les provinces les plus récemment conquises ou acquises dont les Etats n'avaient pas subsisté et dans lesquelles il n'avait pas été établi d'élections.

Dans ces pays, les subdélégués des intendants levaient directement l'impôt dont les intendants étaient les collecteurs.

Faisaient partie en 1789 des pays conquis .

La Flandre,

L'Alsace,

La Franche-Comté,

La Lorraine et Barrois,

Les Trois Evêchés,

La Corse (qui avait conservé pourtant son assemblée).

L'accord ne paraît pas s'être fait sur le point de savoir si la Flandre était un pays d'imposition ou un pays d'Etat, bien qu'il existât une Assemblée en Flandre wallonne.

---

### § III.

## Les Circonscriptions administratives du Royaume

---

La division du royaume en pays d'états, pays d'élection et pays conquis n'avait donc d'importance que pour la levée et la perception des impôts.

Il en résultait cependant une grande complexité qui faisait écrire par Calonne au Roi : « La France est un royaume composé de pays d'états, de pays d'administration directe et de pays d'administration mixte, dont les provinces sont étrangères les unes aux autres... c'est nécessairement un royaume très imparfait et tel qu'il est impossible de bien le gouverner. »

Et cependant les divisions que nous venons de mentionner sont loin d'être les seules circonscriptions de la France de l'Ancien Régime.

Quand on examine en effet les différents pouvoirs qui se partageaient l'administration du royaume, l'observateur, même superficiel, est frappé par la diversité des divisions administratives, fiscales, judiciaires, militaires, etc., par leur chevauchement, par l'imprécision des ressorts de chacune et des attributions des fonctionnaires chargés de les diriger.

Tocqueville a résumé cette situation d'une manière saisissante quand il a écrit : « 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 (1). »

Ce jugement se retrouve chez les contemporains aussi bien que dans la critique moderne. Confusion des ressorts et confusion des attributions, voilà, d'après l'unanimité des historiens et des auteurs, le spectacle que présentait l'administration du pays sous l'ancienne monarchie.

Cette confusion servait « à merveille l'incurie et l'ignorance d'une administration qui, dans ses actes publics, ne donnait jamais l'indication nette des ressorts visés, d'abord le plus souvent parce qu'elle les ignorait, ensuite parce que les ressorts virtuellement existants, gouvernements généraux, généralités, évêchés ou bailliages formaient les uns dans les autres de tels enchevêtrements et comptaient tant de paroisses mi-parties, alternatives ou contestées qu'ils ne pouvaient être décrits (2) ».

Dans cette peinture si exacte de l'ancienne France, la critique est un peu sévère. Car si la plupart des rois n'ont jamais pris un grand soin de délimiter exactement les diverses circonscriptions créées par eux, certains se sont aperçus des inconvénients multiples d'un pareil état de choses et se sont efforcés d'apporter un peu de lumière et de clarté dans ce chaos.

1. — Tocqueville. *Op. cité*, page 287.

2. — Brette. *Op. cité*, page 59.

Pour s'en rendre compte, il suffit de se reporter au mémoire adressé en 1697, par ordre de Louis XIV, à MM. les Maîtres des Requêtes départis dans les Provinces. Il est dit notamment dans ce mémoire : « Premièrement il est nécessaire que les dits commissaires recherchent les cartes qui ont été faites de chaque province et généralité et qu'ils vérifient avec soin si elles sont bonnes et en ce cas qu'elles ne soient pas assez amples s'il se trouve quelques habiles personnes intelligentes capables de les réformer, dans les provinces ou les circonvoisines, Sa Majesté veut qu'ils les employent à y travailler incessamment et sans discontinuation et au cas où il ne se trouve aucune personne capable de ce travail, ils peuvent faire des mémoires fort exacts sur les anciennes tant pour les réformer que pour les rendre plus amples... pour le fait des cartes et sur ces mémoires les dits sieurs observent que la division des quatre gouvernements, ecclésiastique, militaire, de justice et finance soit clairement faite, non seulement en général mais aussi dans le détail et les subdivisions de chacun (1). »

Le mémoire prescrivait aux intendants de consulter tout le dedans du royaume « en sept ou huit mois de temps ».

Les intendants se mirent à la besogne et envoyèrent leurs mémoires, d'ailleurs très complets, ainsi qu'il est facile de le constater dans le livre de Boulainvilliers où ils se trouvent reproduits.

1. — Boulainvilliers. Histoire de la France, tome I, page 1 (mémoire de sa majesté etc...) Londres 1727-1728.

Mais il n'apparaît pas que l'on ait cherché à tirer partie de ces documents et que l'on se soit efforcé de s'en servir pour fixer d'une manière précise la limite de chacun des ressorts mentionnés dans le mémoire.

En effet, quatre ans après, le 26 juin 1701, le Comte de Pontchartrain, qui avait dans son département la Bretagne, écrivait à l'intendant de cette province : « M. de Chamilly m'écrit il y a quelque temps pour savoir de quelle province de Poitou ou de Bretagne est l'île de Bouin... Je l'ai toujours cru du Poitou et M. de Torcy, qui a dans son département la Bretagne, le croit de même. Cependant pour la faire régler avec plus de certitude, je vous prie de vous en informer (1). »

Tous les historiens qui ont écrit sur l'état de la France au moment de la Révolution sont arrivés à des conclusions identiques. Nous en citerons quelques-unes.

« Les divisions administratives n'étaient qu'une affaire de conventions et les vieux souvenirs des pays et des provinces palpitaient sous le réseau dont les derniers rois avaient étendu les mailles sur le territoire (2). »

Un autre auteur tire ses constatations de l'examen des cahiers de revendications préparés pour les états de 1789 et dit : « Si l'on n'a pas étudié longuement les cahiers, on ne soupçonne pas à quel point les divi-

1 — Depping. Correspondance administrative sous le règne de Louis XIV, tome IV, page 780.  
2. — Boiteau. État de la France en 1789, tome I, page 58. (Paris 1889.)

sions artificielles du royaume s'écartaient des divisions naturelles et contrariaient à la fois la géographie, les traditions et le sens commun (1). »

Thouret, reprenant la division à laquelle fait allusion le mémoire de 1697, pourra dire à l'Assemblée Constituante, dans son rapport : « Le royaume est partagé en autant de divisions différentes qu'il y a diverses espèces de régimes ou pouvoirs : en diocèses sous le rapport ecclésiastique; en généralités sous le rapport administratif; en gouvernements sous le rapport militaire; en bailliages sous le rapport judiciaire (2). »

En dehors de cette diversité de circonscriptions administratives aux limites inexistantes ou mal fixées, il existait, en 1789, un nombre considérable de fonctionnaires de tous ordres dont beaucoup n'avaient plus que des attributions insignifiantes et dont la plupart des emplois n'avaient plus de raison d'être. A la Révolution, « la France est couverte de corps administratifs ou de fonctionnaires isolés qui ne dépendent pas les uns des autres et qui prennent part ou font, en vertu du droit qu'ils ont acheté et qu'on ne peut plus leur reprendre. Souvent leurs attributions sont si entremêlées, si contiguës qu'ils se pressent et s'entrechoquent dans le cercle des mêmes affaires (3) ».

La monarchie a eu pour habitude d'instituer des emplois nouveaux, tout en conservant les anciens, sans

1. — Champion. La France d'après les cahiers de 1789, page 59.  
2. — cf Mavidal. Histoire Parlementaire de la Révolution Française, tome II, p. 27.  
3. — Tocqueville. *Op. cité*, page 50.

fixer d'une manière précise les attributions de chacun quand elle ne négligeait pas de les indiquer. Les fonctionnaires s'étaient ainsi succédé au pouvoir en continuant à subsister les uns à côté des autres. « Le fonctionnaire déchu restait auprès de l'officier triomphant (1) »

Pour qu'on se forme une opinion, il nous suffira d'indiquer qu'en 1723, les sénéchaussées se disputaient la connaissance des tailles, aides, gabelles, etc.

Les sénéchaussées invoquaient en leur faveur des arrêts du Conseil « fondés sur l'intérêt public à ne pas aller demander justice à grands frais dans les lieux étrangers (2) ».

Ces discussions entre nouveaux et anciens fonctionnaires sur la connaissance des diverses matières administratives, judiciaires ou financières s'aggravaient encore en raison de la multiplicité des emplois. C'était une pratique constante des anciens rois de France que cette création continue de fonctions et d'offices de toutes sortes sans que le besoin s'en fit jamais sentir. C'est que la vente de ces charges et emplois rapportait aux rois, toujours besogneux, des ressources appréciables. C'est une pratique admise depuis le règne de François I<sup>er</sup> et les Parlements lassés ont cessé de protester.

Loyseau écrivait à cette époque : « Le Roi François I<sup>er</sup>, successeur de Louis XII, pratiqua tout ouvertement et sans restriction la vénalité publique des

1. — Esmein. Histoire du Droit Français, 11<sup>e</sup> édition, p. 654.

2. — Babeau. La Province sous l'ancien Régime, tome I, p. 228.

offices, érigeant le bureau des parties casuelles en l'an 1552, pour servir de boutique à cette marchandise (1) »

Quand on ne créait pas de nouveaux emplois, on doublait ceux existant déjà. Ainsi furent doublés les Receveurs Généraux, à raison d'un par exercice pair et d'un par exercice impair. Cette manière de procéder a duré jusqu'à la veille de la Révolution puisque l'édit de novembre 1733 et l'arrêt du Conseil du 1<sup>er</sup> juin 1766 avaient créé en finances des Gouvernements et des Lieutenances du Roi.

Les règlements portant création des charges, emplois et offices à vendre étaient remplis des plus magnifiques promesses. Les avantages de toutes sortes attachés à ces charges (attributions, revenus, dignités, honneurs, etc., y étaient hautement vantés.

Mais après l'achat, les acquéreurs constataient à leur dépens que, par suite de concessions antérieures, les promesses faites étaient impossibles à tenir, une partie des prérogatives attachées au nouvel emploi ayant déjà été accordées.

L'un des acheteurs mécontents écrit au Secrétaire d'Etat de la Maison du Roi : « J'ai le malheur, Monseigneur, d'être un de ceux qui, se confiant trop légèrement sur les termes précis de l'Arrêt du Conseil du 1<sup>er</sup> juin 1766, ai acquis l'office de Gouverneur de Pont-de-Vaux, mais je ne regretterais pas mes finances si

1. — Loyseau. Offices LIII. Ch. 1, n<sup>o</sup> 91.

j'étais rétabli dans les droits et prérogatives de cet office (1). »

Malgré la multiplicité de ces charges, offices, etc., il existait sous la monarchie les quatre grandes divisions que cite le Mémoire aux intendants de 1697 et que reprend le rapport de Thouret : « ecclésiastiques, militaires, de justice et de finances. »

## I. Les Diocèses

---

Au point de vue de l'organisation religieuse la France se divisait en diocèses et provinces ecclésiastiques qui correspondaient aux circonscriptions administratives de l'Empire.

Le Diocèse correspondait en effet à la civitas et tous les diocèses compris dans une même province furent groupés et formèrent une province ecclésiastique ayant les mêmes limites et la même métropole.

Les contemporains connaissaient du reste l'histoire de la formation des diocèses car on lit dans le Cahier du Clergé de Digne « la distribution des diocèses formés sur le plan des anciennes juridictions romaines... ».

Sur le nombre de ces Provinces ecclésiastiques, on ne paraît pas encore bien fixé. Dans le procès-verbal

1. — Brette. Les limites et les Divisions territoriales de la France en 1789, page 96 et Archives Nationales B III, 36, page 593.

de l'Assemblée du Clergé de France pour l'année 1785-1786, figurent les seize provinces suivantes :

Narbonne, Toulouse, Nîmes, Aix, Tours, Arles, Bordeaux, Auch, Paris, Bourges, Sens, Rouen, Albi, Lyon, Embrun, Vienne (1).

Mais il existait également les deux provinces de Cambrai et de Besançon qui ne sont pas comprises dans l'Almanach royal. Dans les quatorze premières provinces, tous les sièges métropolitains n'avaient pour suffrageants que des Evêchés sis en territoire français. Les deux autres avaient des suffragants étrangers. Les Evêchés de Saint-Jean-de-Maurienne et de Genève dépendaient de Vienne. L'Evêché de Nice dépendait d'Embrun. De la métropole de Cambrai relevaient également les sièges étrangers de Tournai et de Namur; et de la métropole de Besançon ceux de Bâle et de Lausanne.

Si des métropoles françaises avaient des suffragants étrangers, certains sièges métropolitains étrangers avaient des suffrageants en France. De la Province de Trèves relevaient les Evêchés de Metz, Toul, Verdun, Nancy et Saint-Dié. Les cinq évêchés de Corse se partageaient entre Pise et Gênes. Enfin le diocèse de Strasbourg était compris dans la Province de Mayence.

D'un autre côté, la juridiction des métropoles et des suffragants, tant français qu'étrangers, ne s'arrêtait pas aux frontières de France. Il est toutefois difficile de dresser la liste des Evêques ou Archevêques étran-

1. — Procès-Verbal de l'Assemblée du Clergé de France, 1785-1786 Bibliothèque Nationale Ld 5/598.

gers qui avaient un droit de juridiction en France. Mais il est universellement admis qu'ils possédaient ce droit de juridiction. Certains d'entre eux, ayant leur résidence hors du royaume, allaient même jusqu'à prétendre à leur complète assimilation avec le clergé du royaume. C'est ce qui explique que les Evêques de Tournai et d'Ypres furent élus aux Etats généraux de 1789 par les Assemblées françaises du clergé. Ils y siégèrent d'ailleurs jusqu'au 20 juillet, date à laquelle on leur opposa leur qualité d'étrangers : ce contre quoi ils ne manquèrent pas de protester énergiquement.

L'extension des juridictions étrangères ecclésiastiques sur le royaume soulevait pourtant des protestations de la part du Clergé français qui se plaignait, comme celui d'Alsace, d'être obligé de sortir du pays pour recevoir les ordres. Pour éviter ces inconvénients, certaines assemblées du Clergé — telle celle de Digne — demandaient la création de nouveaux arrondissements.

La situation inverse se rencontrait également. Quelques évêques et archevêques français avaient droit de juridiction sur des territoires étrangers. Vienne avait trois paroisses dans le Comté de Nice. L'Evêché de Glandève avait la plus grande partie de son diocèse située dans les états du roi de Sardaigne.

Pas plus que pour les autres circonscriptions du royaume, il n'est possible d'établir les limites précises des diocèses, bien que certains évêques se soient efforcés de faire fixer avec certitude les limites de leur

ressort. Celui de Meaux notamment fit dresser en 1701 une carte de son diocèse. Dans la plupart des diocèses il se trouvait des paroisses mi-parties (c'est-à-dire dont le territoire relevait de deux bailliages ou juridictions analogues), des paroisses contestées sur lesquelles plusieurs bailliages prétendaient avoir la juridiction, des paroisses alternatives relevant tantôt d'un bailliage, tantôt d'un autre.

L'almanach royal de 1788 indique les archevêchés et évêchés suivants :

Paris	4 suffrageants	Chartres, Orléans, Meaux, Blois.
Lyon	5 »	Autun, Langres, Macon, Chalon s/Saône, Dijon.
Rouen	6 »	Bayeux, Avranches, Evreux, Sees, Lizieux, Coutances.
Sens	4 »	Troyes, Auxerre, Nevers, Bethléem
Reims	8 »	Soissons, Châlons-sur-Marne, Laon, Senlis, Beauvais, Amiens, Noyon, Boulogne.
Tours	11 »	Le Mans, Angers, Rennes, Nantes, Quimpercorentin, Vannes, Saint-Pol de Léon, Tréguier, St-Brieuc, St-Malo, Dol.

Bourges.	5 suffragants	Clermont, Limoges, Le Puy, Tulle, St-Flour.
Alby	5 »	Castres, Cahors, Vabres Mende, Rhodéz.
Bordeaux	9 »	Agen, Angoulême, Saintes, Poitiers, Périgueux, Condom, Sarlat, La Rochelle, Luçon.
Auch	10 »	Dax, Lectour, Comminges, Bazas, Couserans, Aire, Tarbes, Lescar, Oléron, Bayonne.
Narbonne	10 »	Beziers, Agde, Carcassonne, Nîmes, Montpellier, Lodève, Uzès St-Pons, Alet, Alais.
Toulouse	7 »	Montauban, Mirepoix, Lavaur, Rieu, Lombez, St-Papoul, Pamiers.
Arles	3 »	Marseille, St-Pol Trois Châteaux, Toulon.
Aix	5 »	Apt, Riez, Fréjus, Gap, Sisteron.
Vienne	4 »	Grenoble, Valence, Viviers, Die.
Embrun	5 »	Digne, Grasse, Vence, Glandève, Senez.

Au total : seize archevêchés et cent un diocèses. A cette liste, l'Almanach royal ajoute : « Il y en a dix-neuf qui ne sont pas réputés du clergé de France, mais ils n'ont aucune part au gouvernement temporel du clergé de France, mais ils font chacun séparément ou bien conjointement avec les Etats de leur province leur don gratuit. »

Ces diocèses étaient les suivants :

Saint-Claude, suffragant de Lyon

Perpignan, suffragant de Narbonne

Orange, suffragant d'Arles

*BESANÇON, ARCHEVECHÉ*

Belley de Bugey, suffragant de Besançon

*CAMBRAI, ARCHEVECHÉ*

Arras, Saint-Omer, suffragants de Cambrai

Strasbourg, suffragant de Mayence

Metz, Toul, Verdun, Nancy, St-Dié, suffragants de Trèves.

Ajaccio, Sagone, Aleria, suffragants de Pise

Mariana et Accia, Nebbio, suffragants de Gènes.

On comptait donc, sous l'Ancien Régime, dix-huit archevêchés et cent dix-huit diocèses. Notons que l'Almanach Royal cite dans la liste de ces dix-neuf derniers diocèses les quatre qui se partageaient le Comtat-Venaissin.

## II. Les Bailliages

---

Les baillis furent, après les prévôts qu'ils étaient chargés de surveiller les plus anciens agents du pouvoir royal. Ils apparaissent pour la première fois dans les actes officiels vers la fin du douzième siècle. Il en est fait mention dès 1190 dans le testament dit de « Philippe-Auguste », acte par lequel ce Prince, partant pour la Croisade, réglait le gouvernement du royaume.

On a cependant relevé des actes antérieurs à 1190 dans lesquels les baillis sont mentionnés.

Au treizième siècle, baillis dans le Nord, sénéchaux dans le Midi et dans l'Ouest représentaient le Pouvoir royal dans les provinces. Fonctionnaires ambulants, ils exercent des fonctions militaires, administratives, judiciaires et fiscales. Mais les attributions les plus importantes étaient les attributions judiciaires. C'est grâce à eux que les rois avaient fini par dessaisir à peu près complètement les juridictions seigneuriales et à établir ainsi leur droit de juridiction sur tout le royaume.

Mais sans qu'aucune modification ait été apportée à leur circonscription, baillis et sénéchaux perdirent successivement la plupart de leurs attributions qui furent confiées à d'autres agents.

Dès 1320, il leur est fait défense de lever et centraliser les impôts.

L'Ordonnance d'Orléans les divise ensuite en baillis de robes courtes, investis des attributions militaires et en baillis de robes longues, spécialement chargés de l'administration de la justice.

Après la création des grands gouvernements militaires, les baillis ne conservèrent plus que le droit de convoquer l'arrière ban. Enfin l'ordonnance de Blois de 1499 leur enleva tout droit de juger au profit de leurs lieutenants.

Ainsi, à la fin du dix-huitième siècle, le bailli n'avait plus comme attribution que la convocation de l'arrière ban (1) et la réunion des Assemblées des trois ordres pour l'élection des députés aux Etats Généraux. Encore ceux-ci n'avaient-ils pas été réunis depuis 1614 et l'arrière ban avait cessé d'être convoqué depuis 1698.

Seul le titre était honorifique et parfois productif. « En 1763, Choiseul se fit donner le titre de grand bailli d'Haguenau qui valait 55.000 livres de rente (2) »

Si les fonctions de bailli étaient réduites à si peu de chose, que représentait le bailliage? Il n'était à l'origine qu'une circonscription judiciaire mais l'érection en 1551 par Henri II de certains bailliages en présidiaux, par l'augmentation de la compétence

---

1. — cf Esmein. Histoire du Droit Français, 5<sup>e</sup> édition, page 360. note 1. Guy Coquille. Tellement qu'aujourd'hui les baillis et sénéchaux ne sont employés que pour tenir main forte à l'exécution des jugements de justice et pour la conduite de l'arrière ban de leurs provinces, comme capitaine nais.

2. — Boiteau, Etat de la France en 1789, page 336.

de ces juridictions, avait singulièrement compliqué l'organisation primitive. C'est qu'entendu comme ressort de justice, le bailliage n'avait pas de territoire bien défini. Ses limites variaient avec sa compétence et la nature de ses attributions.

Le pouvoir royal, dans ses actes, ne déterminait jamais le ressort des justices. Sans parler des paroisses contestées, c'est-à-dire des paroisses sur lesquelles plusieurs bailliages prétendaient avoir la juridiction, et des paroisses alternatives qui relevaient tantôt d'un bailliage, tantôt d'un autre, en si grand nombre que M. Brette les a évaluées à dix-huit cents, certaines paroisses relevaient du ressort du Parlement pour certains cas et du bailliage pour les cas royaux (1).

En parlant de Bressolles et Senonches, le Lieutenant Général du Bailliage écrivait : « qui jouissent du ressort immédiat du Parlement pour les cas ordinaires et sur lesquelles le bailliage de Chartres a les cas royaux (2) »

Aussi, quand les officiers de bailliages durent en 1789, procéder aux actes de convocation, ils ignoraient, pour la plupart, l'étendue de leurs ressorts (3). C'était, en effet, par bailliage que se faisait en général l'élection des députés aux Etats Généraux.

Pour cette fonction électorale, le règlement, arrêté par le Roi le 24 janvier 1789, pour l'exécution des listes de convocation pour les Etats Généraux donne

1. — Brette. Les Limites et les divisions territoriales de la France en 1789. Paris 1917, page 73.

2. — Archives Nationales, B a 3r.

3. — Brette. Atlas des Bailliages. Introduction, page 2.

ainsi la définition du bailliage : « On entendra par bailliage ou sénéchaussée tous les sièges auxquels la connaissance des cas royaux est attribuée (1). »

A ce règlement, était annexée, au nombre de deux cent trente-neuf, la liste des bailliages et sénéchaussées du royaume. Mais l'ignorance du nombre de ces circonscriptions et de leurs limites était telle que le règlement dont il s'agit dût prévoir les règles applicables « à ceux qui auraient pu être omis dans le présent état ». Des réclamations éclatèrent de toute part; aussi a-t-on appelé la convocation « un combat de ressort ».

Les quelques exemples que nous citons ont été empruntés au recueil des documents de M. Brette sur la convocation des Etats Généraux. Le Garde des Sceaux écrivait que la prévôté de Montmédy avait été omise parce que l'on ignorait qu'elle avait la connaissance des cas royaux. Au contraire, Varennes en Argonne avait été cité dans la liste « parce que Sa Majesté croyait que Varennes était un bailliage royal ». « Elle a reconnu depuis que Varennes n'était qu'une justice seigneuriale. »

On pourrait ainsi multiplier les citations du même genre.

Les exemples sont aussi nombreux en ce qui touchait l'imprécision de ces ressorts. Parmi les territoires contestés, nous indiquerons le Dionnois, réclamé à la fois par les bailliages d'Auxerre et du Nivernois. Bien curieuse également est la contestation de la prévôté de

1. — Isambert. Recueil des anciennes lois françaises, tome XXVIII, page 637.

Pierrefonds entre les bailliages de Compiègne et de Crépy-en-Valois, auquel l'édit de 1758 l'avait réuni et ce, parce que le remboursement des offices n'avait pas eu lieu. Quelquefois, la paroisse ou la communauté réclamée l'était par trois et même par quatre bailliages : tel Brunay sous Ablis, bailliage de Montfort l'Amaury, prétendu par Chartres, Dourdan et Etampes (1).

Il n'existait d'ailleurs pas des bailliages sur toute l'étendue du territoire, en Alsace, notamment. Le Règlement royal de février 1789 portait : « Attendu qu'en Alsace, il n'y a point de bailliage ayant la connaissance des cas royaux (2)... »

Dans une lettre adressée à Necker, il était dit : « On ne connaît dans cette paroisse (Alsace) ni élections, ni bailliages royaux ou sénéchaussées... elle est toute en bailliages seigneuriaux. »

Mais les bailliages n'étaient pas seulement que des ressorts judiciaires ou des circonscriptions électorales. Dans les pays où il n'avait pas été créé d'élections, les bailliages ou sénéchaussées étaient restés des subdivisions administratives.

On comptait ainsi :

23 bailliages dans le Duché et Gouvernement de Bourgogne;

14 bailliages en Franche-Comté;

13 bailliages à Metz, Trois-Evêchés, Clermontois;

1. — Dictionnaire des Paroisses édicté en 1776 par le Parlement de Paris, page 360. Bibliothèque Nationale L. G. XV 25-32.

2. — Archives Nationales Ba. p. 45.

13 bailliages en Haute-Alsace.

8 bailliages en Artois;

26 bailliages en Lorraine;

10 bailliages en Barrois.

Dans sa carte de la France divisée en bailliages ou sénéchaussées (ou juridictions assimilées) ayant formé unité électorale pour la convocation des Etats Généraux de 1789, M. Brette indique quatre cent vingt et un bailliages divisés en trois séries :

1° Bailliages qui ont fait l'objet du règlement royal du 24 janvier 1789 : *deux cent trente-neuf*;

2° Bailliages ou juridictions assimilés pour lesquels il n'a pas été dérogé par les règlements les concernant au règlement précédent : *soixante et onze*;

3° Bailliages ou juridictions pour lesquels il a été dérogé : *cent onze*.

### III. Les Gouvernements Généraux

Les gouvernements héritèrent des pouvoirs militaires des baillis et furent, sous la monarchie tempérée, les représentants du roi dans les provinces comme les baillis l'avaient été sous la monarchie féodale. Ces personnages militaires sont ainsi définis à l'époque :

« Les gouverneurs et lieutenants généraux pour le Roiès provinces tiennent le lieu des anciens Ducs ou Officiers; ils sont ordonnés pour la paix afin de

conserver les provinces à eux commises, en tranquillité, paix et repos, les défendre tant de séditeux sujets que des étrangers ennemis, pour tenir dans les dites provinces les forteresses d'iceles bien remparées, munies et garnies de ce qui est nécessaire pour leur deffence et aider la justice des dites provinces, de main forte quand il est besoin (1). »

Bien qu'il ne soit fait allusion qu'à des attributions exclusivement militaires, ces agents acquirent en peu de temps une puissance telle qu'ils devinrent un danger pour la royauté. Aussi l'édit du 21 mai 1542, enregistré le 27 juin au Parlement de Paris, sous le prétexte de régler leurs pouvoirs les supprima tous « comme allant à la diminution de notre autorité et à l'oppression de notre peuple (2). »

Mais après les troubles de la Ligue, ils ont recouvré leur ancienne puissance. Richelieu et Mazarin entamèrent à nouveau contre eux une lutte qui sera reprise par Louis XIV, après le rôle joué par les Gouverneurs pendant la Fronde.

Dépossédés de leurs pouvoirs par les Intendants, les Gouverneurs n'avaient gardé d'attributions, à la fin de l'Ancien Régime, que dans les provinces frontières. Dans l'intérieur du pays, le commandement des troupes était exercé par les Commandants en chef et les Commandants en second dont la situation fut fixée

1. — Du Tillet. Mémoires et recherches pour l'intelligence de l'État de la France, 2<sup>e</sup> édition 1578, fol. 270-

2. — Isambert. Recueil des anciennes lois françaises; tome XII bis, page 779.

par l'ordonnance du 17 mars 1778 réglant le commandement dans les provinces.

A partir du milieu du dix-septième siècle, les gouverneurs n'eurent plus en réalité aucun pouvoir. Ces pouvoirs étaient énumérés dans les lettres patentes, établies sur un modèle type et recommandant au gouverneur « de faire vivre en bonne union, paix et amitié, les habitants de sa province ».

Les gouverneurs étaient les chefs de la noblesse. Ils représentaient le Roi aux Etats Provinciaux dont ils assuraient la réunion. Ce fut à eux qu'incomba la transmission aux Baillis et Sénéchaux des lettres royales de convocation lors de la réunion des Etats Généraux. « La principale marque de leur autorité, dit un contemporain, était la compagnie de gardes que le Roi leur payait et dont quelques-uns préféraient ne pas avoir les hommes et garder l'argent (1). »

Pour diminuer leur autorité pourtant bien affaiblie, la durée de leur fonction fut réduite à trois ans. Louis XIV a écrit dans ses mémoires : « Je résolus de ne plus donner aucun gouvernement vacant que pour trois ans (2). »

En outre, depuis Louis XIV, le Gouverneur ne pouvait se rendre à son poste qu'en vertu d'une permission spéciale du roi. C'était du reste une faveur difficile à obtenir.

Saint-Simon rapporte dans ses Mémoires, à propos

1. — Robert de Hesseln. Dictionnaire Universel de la France, tome III, p. 233.

2. — Mémoires de Louis XIV, Edition Dreyss; Tome II; page 570.

des troubles de Normandie « què Voysin et sa femme, amis de M. de Luxembourg, saisirent cette occasion de lui procurer l'agrément devenu si rare à un Gouverneur de Province d'y aller faire sa charge (1) ».

La règle finit par devenir que les gouverneurs ne purent plus se rendre dans leur province et n'y allèrent plus jamais. Les gouverneurs de province et de place, écrit un contemporain « sont réduits à un titre utile mais sans fonction, s'ils n'ont des lettres de commandement avec résidence (2) ». Il est dit, en effet, à l'article premier de l'édit de 1750 : « Les Gouverneurs et Lieutenants généraux des Provinces, lorsque Sa Majesté leur permettra d'y exercer leur charge y auront la même autorité. » Le Roi accordait rarement cette permission de résidence. C'est ainsi que le Ministre répondit au Duc de Saint-Aignan, gouverneur général du Havre, qui avait demandé l'autorisation de se rendre dans son gouvernement : « Il n'a pas paru à Sa Majesté que les choses fussent en état d'exiger votre présence (3). »

Sous le règne de Louis XVI, la même pratique fut constamment suivie. M. Brette cite un exemple aussi curieux que typique. Le Comte de Peyre, gouverneur général du Bourbonnais et gouverneur des villes de Moulins et de Bourbon-l'Archambault, était en même temps grand sénéchal d'épée de ce pays. A ce dernier

1. — Mémoires de St-Simon. Edition Chéruef, tome VIII, page 266.

2. — D'Argenson. Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France. Amsterdam 1764. ch. XII, p. 239.

3. — Guislain Lemale. Le Havre sous le gouvernement du Duc de St-Aignan, page 230.

titre, il devait présider à tous les actes de la convocation des Etats. Mais comme il ne pouvait, en qualité de gouverneur général, se rendre dans son gouvernement, il dût en informer son Lieutenant général, Il rendit compte de sa conduite au Ministre dans les termes suivants : « Je crois de mon devoir, Monsieur, de vous faire observer que comme gouverneur du Bourbonnais, je ne puis aller remplir en même temps la charge de sénéchal dont je suis également pourvu, par la raison qu'il me faudrait un ordre exprès du Roi pour m'autoriser à me rendre dans mon gouvernement... je fais, en conséquence, passer les ordres que vous m'avez adressés au Lieutenant général. » La manière d'agir du Comte de Peyre fut approuvée : « Vous avez bien fait de charger le prévôt général de remettre les lettres à votre Lieutenant général (1). »

Taine a résumé ainsi la situation des gouverneurs : « Le gouverneur en tête ne peut remplir aucune fonction sans lettres particulières de commandement... il n'est là que pour donner à dîner, encore lui faut-il pour cela une permission, la permission d'aller résider dans son gouvernement. » Il ajoute : « Mais la place est fructueuse; le gouvernement du Berry vaut 35.000 livres de rente; celui de la Guyenne 120.000; celui du Languedoc, 160.000; un petit gouvernement particulier comme celui du Havre rapporte 35.000 livres outre les accessoires (2)... »

1. — Taine. Les origines de la France contemporaine. L'ancien Régime, tome I, page 103.

2. — Taine. Les origines de la France contemporaine, L'ancien Régime, Tome I, page 102.

Les gouvernements étaient des postes exclusivement lucratifs donnés à la faveur ou en récompense de services. Cependant au dix-huitième siècle, on ne trouvait plus comme autrefois des femmes ou des ecclésiastiques occupant le poste de Gouverneur. On avait vu au seizième siècle l'Archevêque d'Aix, Pierre Tilloli, gouverneur de Paris et de l'Ile-de-France; et au dix-septième siècle, la reine Anne d'Autriche, gouverneur de Bretagne ou M<sup>me</sup> des Essarts, gouverneur de la ville de Romorantin.

Mais néanmoins des gouvernements importants furent attribués à des enfants, aux bâtards de Louis XIV.. Le Comte de Toulouse et le Duc du Maine furent respectivement pourvus, à onze et douze ans, des gouvernements de la Guyenne et du Languedoc. Le Duc de Boufflers, encore adolescent, était gouverneur de la Flandre.

Certains gouvernements étaient même en survivance et se transmettaient aux héritiers, bien que cette pratique eût tendance à se restreindre pour finir par être supprimée à la fin de l'Ancien Régime: Saint-Simon écrit encore dans ses Mémoires : « Le Duc de Noailles avait eu en se mariant la survivance des gouvernements de Roussillon, de son père et du Berry de son beau-père; mais ce dernier à condition de le vendre (1)... »

Ils servaient également à récompenser les services rendus à l'Etat et au Roi. Le Maréchal de Villars « pour

1. — St Simon. Mémoires. (Edition Cheruel), tome XI, page 135.

ses campagnes reçut Metz et Rivière (1) ». L'ordonnance du 18 mars 1776, portant règlement sur les gouvernements militaires des provinces indique nettement le caractère de ces emplois. On lit, en effet dans le préambule : « Sa Majesté a pensé que les gouvernements généraux et particuliers, les lieutenances, etc., étaient des grâces militaires... ces grâces doivent être la récompense des talents, des longs services et des actions distinguées (2). » Cet édit pose également les conditions de grade requises pour prétendre à ces emplois.

Les gouvernements généraux de première classe sont ainsi réservés aux princes du sang et aux maréchaux; ceux de seconde classe aux lieutenants généraux.

Ne pouvaient obtenir des gouvernements particuliers que les officiers généraux. Toutefois, les brigadiers pouvaient concourir avec les maîtres de camp pour les gouvernements de la troisième classe. Ainsi que l'indique Taine, ces charges étaient très lucratives et partant très recherchées.

Certes, à la fin de l'Ancien Régime, l'édit de 1776 a réduit les gros produits signalés par l'éminent critique pour les gouvernements à pourvoir dans l'avenir. Mais les émoluments sont encore considérables. Les gouvernements généraux sont taxés à 60.000 livres pour la première classe et à 30.000 pour la seconde classe. Les gouvernements particuliers rapportent

1. — Boiteau. Etat de la France en 1789, tome I, page 262.

2. — Isambert. Recueil des anciennes lois françaises, tome XXIII, p. 436 et 437.

12.000 livres pour la première classe, 10.000 livres pour la seconde classe, 8.000 livres pour la troisième classe.

Les Lieutenances et commandements des villes rapportaient de 2 à 16.000 livres.

Et ce n'étaient pas les seules ressources que les gouverneurs tiraient de leur emploi. Sans compter les cadeaux que leur faisaient les provinces quand, par hasard, ils se rendaient dans leur gouvernement, il existait encore d'autres profits. Les gouverneurs du Lyonnais notamment se faisaient des revenus considérables avec les redevances qu'ils exigeaient. Cependant, depuis 1560, il leur était interdit de recevoir aucun don « à peine d'amende du quadruple envers le peuple et du quintuple envers le roi (1) ». Le Maréchal de Villars accepta tout de même vingt mille livres des Etats de la Province.

A plusieurs reprises, les Intendants furent chargés de s'informer « si les peuples se plaignaient des gouverneurs ou non, s'ils étaient accoutumés de prendre de l'argent et de vexer les peuples (2) ».

C'est que maintes fois des plaintes avaient été formulées contre les gouverneurs « qui martyrisaient le peuple par les troupes qu'ils commandaient, flattaient la noblesse en lui passant sa tyrannie dans ses terres; tiraient de l'argent du tiers-état par crainte de vio-

1. — Encyclopédie méthodique, tome II, page 599.  
2. — Bibliothèque Nationale Fo 22. 196.

lence et du clergé par ses besoins... ils s'enrichissaient prodigieusement (1) ».

On comprend qu'avec de pareils souvenirs, coûtant fort cher et ne rendant plus aucun service, leur maintien fut critiqué surtout dès l'instant qu'ils ne résidaient plus dans leur gouvernement.

Écoutons Taine énumérer ces charges onéreuses : « Les trente-sept gouvernements généraux, les soixante-six lieutenances générales, les quatre cent sept gouvernements particuliers, les treize gouvernements de maison royale (2)... »

Pourtant le nombre des gouvernements fut réduit par le règlement du 15 mai 1776, déjà cité. A la suite de cet acte, le chiffre des gouvernements fut fixé comme suit :

Dix-huit gouvernements généraux de première classe;  
Vint-un gouvernements généraux de seconde classe;  
Cent quatorze gouvernements particuliers des villes, places et châteaux se répartissant comme suit :

Vingt-cinq de première classe; vingt-cinq de seconde classe; soixante-quatre de troisième classe.

Cent soixante-seize lieutenances du Roi ou commandements des villes, places et châteaux dont :

Trente-cinq de première classe et cent quarante et un de seconde classe.

Malgré cette réduction appréciable, des protestations

1. — d'Argenson. Correspondance diplomatique (Venise - Princes Italiens). Cité par M. de Lesdiguière.  
2. — Taine. Les origines de la France contemporaine. L'ancien Régime, tome I, page 102.

s'élevèrent, même dans la noblesse, contre le maintien des gouverneurs.

Le Cahier du Tiers-Etat de Nemours demande la suppression des places qui n'ont point de fonctions comme les gouvernements et les commandements militaires « dont l'inutilité est prouvée par la défense faite aux gouverneurs et aux commandants de se mêler de rien dans leur province et même d'y faire un voyage s'ils n'y sont autorisés par des ordres particuliers (1) ».

De même, la noblesse de La Rochelle proposait « que le traitement accordé à des places qu'on ne voit jamais remplies par la résidence soit destiné à maintenir l'activité de ceux qui résident (2) ».

L'opinion générale sur les gouvernements de toutes sortes a été nettement dégagée dans le rapport présenté au nom du Comité Militaire et du Comité des Pensions réunis de l'Assemblée Constituante. On y lit : « Tous ces offices ou commissions avaient deux caractères communs : l'un d'assurer à leurs titulaires des appointements, des gages et des émoluments de différents genres; l'autre de ne leur imposer aucune fonction nécessaire à remplir. On pourrait dire plus : ces titres rendaient inhabile à remplir les fonctions que leur dénomination indiquait puisqu'il était défendu aux gouverneurs, lieutenants généraux, lieutenants du roi, d'exercer aucun commandement dans les provinces ou dans les places sans une commission spéciale qui, non

1. — Archives Parlementaires, tome IV, page 159. Cahier du Tiers Etat du bailliage de Nemours.

2. — A. Brette. Les Limites et Divisions territoriales de la France en 1789, p. 103.

seulement était indépendante de la qualité de gouverneur, mais même à laquelle la qualité de gouverneur mettait quelquefois des obstacles ».

Le rapport fait ensuite une distinction très nette entre les gages attachés par l'autorité publique au titre et les émoluments. Ceux-ci, dit le rapport, « étaient des profits que les gouverneurs et lieutenants généraux s'étaient attribués sous différents prétextes, par exemple sur une bûche de bois qui entrainait dans la ville, parce qu'il fallait que la porte fut ouverte pour le passage des voitures et que la porte était censée ouverte par l'ordre du gouverneur ». Il est indiqué également dans quelles conditions avaient lieu les nominations à ces emplois et charges ». De ces nominations les unes étaient données au mérite, d'autres étaient obtenues par faveur » (1).

Si l'on était fixé en 1789, grâce au règlement de 1776, sur le nombre des gouvernements généraux, on ne l'était guère sur leurs limites. A l'origine, les gouvernements militaires comprenaient les provinces au fur et à mesure de leur acquisition par la Couronne. Mais ils ont été souvent remaniés. Chaque ordonnance ou règlement qui venait à paraître en supprimait ou en créait de nouveaux.

On a pu dire que « la division en gouvernements militaires est celle qui indique le mieux de quelles

1. — Archives Parlementaires. Rapport fait au nom du Comité Militaire et du Comité des Pensions réunis, 20 février 1791, tome XXIII, page 366.

anciennes provinces et de quels anciens pays s'était successivement formé le royaume de France (1) ».

Cependant, depuis que le pouvoir royal était parvenu à réduire si complètement les fonctions et les droits des Gouverneurs généraux, il s'était bien gardé dans les actes publics qui les concernaient de délimiter un domaine dans lequel il préférerait les incertitudes, les indéterminations, les démêlés même, à des précisions qui eussent pu donner matière à des prétentions nouvelles (2) ».

M. Brette auquel nous empruntons ce jugement indique comme preuve de cette ignorance officielle, une note provenant de la correspondance administrative et dans laquelle on se demandait, au moment de la convocation, si le Gouvernement de Metz s'étend sur le Clermontois et la note ajoutait : « Point très douteux ».

Voici quels étaient, d'après le règlement de 1776, les gouvernements généraux et leur ressort :

*Gouvernements généraux de 1<sup>re</sup> classe.*

Isle de France.

Picardie : Picardie et Boulonnais; bailliages de Roye, Péronne et Montdidier; Vermandois et Thierrache.

Flandre et Hainaut.

Champagne et Brie : Langres, Troyes et Sézanne; bailliage de Reims; bailliage de Vitry et bailliage de

1. — Boiteau, Etat de la France en 1789, page 61.

2. — Brette, Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789, page 103.

Chaumont; bailliage de Meaux, Provins et Château-Thierry.

Trois Evêchés : Metz et Pays Messin, Verdun et Verdunois.

Lorraine et Barrois.

Alsace.

Franche-Comté ou Comté de Bourgogne.

Duché de Bourgogne : Dijonnois; Bailliage de la Montagne; comté d'Auxonne et Bar-sur-Seine; bailliages d'Autin, de Semur et d'Auxerre; Chalonnais; Charolois; Maconnais; Bresse, Bugey, Valromey et Gex.

Lyonnois, Forez et Beaujolais.

Dauphiné.

Pays et Comté de Provence.

Languedoc : Haut-Languedoc; Bas-Languedoc; Cévennes et Pays y joints.

Comté de Roussillon.

Haute et Basse-Navarre et Béarn.

Guyenne et Gascogne : Haute-Guyenne; Basse-Guyenne.

Bretagne : Comté Nantois ; les Evêchés.

Normandie.

*Gouvernements généraux de 2<sup>me</sup> classe.*

Le Havre de Grâce.

Artois.

Boulonnois.

Principauté de Sedan.

Toul et Tulois.

Nivernois.

Bourbonnois.

Haut et Bas Berri.

Auvergne : Haute-Auvergne; Basse-Auvergne.

Foix, Donezan et Andorre.

Haut et Bas-Limosin.

Haute et Basse-Marche.

Angoumois et Saintonge.

La Rochelle et Pays d'Aunis.

Poitou : Haut-Poitou; Bas-Poitou.

Saumur et Saumurois.

Anjou.

Touraine.

Maine, Perche et comté de Laval.

Orléanois : Orléanois et Beauce; pays Chartrain; le Blésois.

Isle de Corse.

A ces trente-neuf gouvernements généraux, il faut ajouter celui de la ville, prévôté et vicomté de Paris qui, du reste, figure en tête de l'Almanach Royal. Il avait été conservé expressément par l'article 8 du Règlement de 1776. Dans ce dernier, il est fait mention du gouvernement de Monaco, bien que cette principauté ne fit point partie du royaume.

De tous ces gouvernements, le seul qui fut parfaitement délimité au moment de la Révolution était celui de la ville, prévôté et vicomté de Paris. Cette délimitation avait été effectuée d'une manière précise par les procès-verbaux qui furent établis en avril et mai

1789, au moment de la convocation des Etats Généraux.

Imprécision des ressorts et des attributions : telle était la caractéristique des gouvernements militaires. Les auteurs ne sont pas d'accord sur leur nombre. Nous avons vu que Taine indiquait trente-sept gouvernements généraux; d'autres ont fixé le chiffre à quarante (1).

On comprend aisément que même parmi ceux qui ne désiraient pas leur suppression, on put trouver des vœux, tel celui formulé par le Tiers-Etat de Tulle, qui demandait : « Qu'il soit fait un code clair et précis pour les gouverneurs et commandants de provinces et même pour les gouverneurs particuliers de sorte que leurs pouvoirs soient connus et fixés d'une manière incontestable (2). »

#### IV. Les Généralités

---

Il est très difficile de préciser ce que l'on entendait, sous l'Ancien Régime, par le mot « généralité ».

A cette époque, la généralité était considérée dans les actes officiels comme le ressort de l'intendant. C'était donc une division administrative et la seule vraiment existante puisque les intendants avaient entre

1. — Boiteau, Etat de la France en 1789, p. 57 et suiv.

2. — Brette, Recueil de documents relatifs à la convocation des Etats généraux en 1789, tome I, page 372.

leurs mains la quasi totalité des pouvoirs qui avaient appartenu aux baillis, puis aux gouverneurs généraux et dont finalement les uns et les autres avaient été, en majeure partie, dépossédés.

Mais la généralité n'avait pas été créée à la suite de l'institution des intendants. Elle avait une origine bien antérieure, essentiellement fiscale.

Cependant en 1789 « le mot généralité, comme presque tous ceux de la langue administrative, n'avait lui-même aucun sens précis, ni par rapport à l'intendance ni par rapport aux impôts (1) ».

Primitivement, la généralité était une circonscription fiscale à la tête de laquelle était placé un général conseiller des finances. Les généralités apparaissent en fait mais non sous cette appellation en 1390, époque à laquelle les élections furent réparties en trois groupes : de langue d'oc, de langue d'oïl, d'outre Seine et Yonne.

Les Etats Généraux de 1355, dont nous avons eu l'occasion de parler lors de l'étude des élections, avaient obtenu qu'en dehors des élus, des Députés, choisis par élection dans son sein, surveilleraient la levée des aides effectuée par les élus. L'ordonnance du 20 décembre 1355 porte que « des trois états des suzdits seront ordonnez et députez certaines personnes qui par les pays ordonneront les choses des suzdités; seront ordonnez établis par les trois estats, neuf personnes bonnes

1. — Brette. Les Limites et les Divisions territoriales de la France en 1789, tome I, page 445.

et honnestes. C'est à savoir de chacuns estatz trois qui seront généraux et superintendants sur tous autres ».

Comme pour les élus, le roi, affranchi de la tutelle des Etats, s'efforça de transformer ces députés en fonctionnaires royaux. L'ordonnance du 14 mai 1358 réduisit leur nombre de neuf à six. Celle du 13 novembre 1372, dont nous avons déjà parlé, vint fixer leurs attributions en les soumettant au contrôle royal. Enfin l'ordonnance du 11 mars 1390 institua trois généraux pour le recouvrement des aides et les lettres du 11 avril 1390 réglèrent à nouveau les pouvoirs, les fonctions et l'autorité de ces derniers (1). Ces fonctions furent définitivement précisées par les lettres du 28 août 1395 « portant institution de trois généraux des finances et réglémentant leurs fonctions et autorités (2) ». Le nombre fut porté à quatre en 1449 et à six en 1484. C'est seulement à cette époque que l'appellation de généralité se retrouve dans les textes privés, car pour la rencontrer dans des actes ou documents officiels, il faut attendre le début du seizième siècle.

On lit, en effet, dans le journal d'Olivier Massolin à propos du gouvernement parlant aux Etats Généraux de 1484 : « Concedet ut, cum in sex partes vos ipsi divisiretis, ita sex adhuc, eligatis viros vestri consortii, singulos ex singulis generalitatibus (3). »

1. — Isambert. Recueil des anciennes Loix françaises, tome VI, p. 687.  
2. — Isambert. Recueil des anciennes Loix françaises, tome VI, p. 758.  
3. — Rapporté par l'auteur. Histoire du Droit Français, page 624.

François I<sup>er</sup> divisa le pays en dix recettes générales par l'ordonnance du 28 décembre 1523 (1).

L'édit de Cognac du 7 décembre 1542 en porta le nombre à seize, savoir : Paris, Châlons, Amiens, Rouen, Caen, Bourges, Tours, Poitiers, Issoire, Agen, Toulouse, Montpellier, Aix, Lyon, Grenoble, Dijon (2).

L'édit de janvier 1551 vint réunir les fonctions des Trésoriers et des Généraux des Finances. Dix-sept recettes générales furent créées en reprenant les circonscriptions précédentes auxquelles fût ajoutée celle de Nantes. En outre, le siège de celle d'Issoire fut transféré à Riom (3).

Ce n'est pourtant que dans l'édit de juin 1555 qu'apparaît pour la première fois le mot de généralité. Dans cet acte portant création dans chacune des dix-sept généralités d'un office de surintendant de l'administration et des deniers des villes, on lit en effet « qu'en aucune charge et généralité de notre royaume qui sont dix-sept... (4). ».

Les auteurs des dix-septième et dix-huitième siècles connaissaient les circonstances qui ont entouré la création des généralités. Dans le mémoire sur la généralité de Paris, exécuté en vertu de l'injonction royale de 1697, Philippeaux, intendant de cette circonscription écrit : « La première digression n'est pas toutefois inutile parce qu'elle regarde l'établissement des Géné-

1. — Isambert, Recueil des anciennes lois françaises, tome XII, p. 223.  
2. — Isambert, Recueil des anciennes lois françaises, tome XII, p. 796.  
3. — Isambert, Recueil des anciennes lois françaises, tome XIII, p. 446.  
4. — Isambert, Recueil des anciennes lois françaises, tome XIII, p. 450.

ralitez que l'auteur rapporte à François I<sup>er</sup> et à l'année 1542; il dit avant cela que le royaume n'était divisé qu'en quatre départements, tous autant de généraux des finances et qu'ils en prirent le nom de généralitez (1). »

L'origine purement fiscale des généralités apparaît également dans la définition qu'en donne l'État de la France « publié en 1749 par les Religieux Bénédictins de la Congrégation de Saint-Maur ». Cet ouvrage s'exprime ainsi : « Les généralités, en chacune desquelles il y a un Bureau des Trésoriers de France sont établies pour faciliter la recherche des deniers, des tailles, taillons et subsistances. » Mais dans cette publication, on fait remonter l'origine des Généraux des Finances, non aux neuf surintendants désignés par les Etats Généraux de 1355 pour surveiller la levée des subsides, mais au Trésorier général des Finances appelé autrefois le grand Trésorier. « Leurs titres étaient ceux de généraux des finances; leurs charges furent dans la suite unies à celle des Trésoriers et après cette union, ils prirent la qualité de Trésoriers de France et leurs départements ont été appelés généralités (2). »

Ainsi on ne créa pas pour les Intendants des circonscriptions nouvelles, on utilisa pour leur établissement la circonscription supérieure en matière d'impôt, la généralité.

A la tête, furent placés les intendants qui, sous la

1. — Boulainvilliers, Etat de la France considéré dans ses généralitez tome 1, page 1.  
2. — Etat de la France : Paris 1749, tome V, page 589 et suiv.

monarchie absolue, furent les agents généraux du Roi dans les provinces. Dans chaque généralité, précise l'Etat de la France publié par les Bénédictions de Saint-Maur, il y a « un intendant envoyé par le roi pour y prendre connaissance des affaires de justice et finances et autres qui concernent le bien de Sa Majesté ».

Sur l'origine des intendants, les avis sont très partagés. On est à peu près d'accord, à l'exception de quelques auteurs, pour ne pas faire remonter, comme l'indique l'ouvrage auquel nous venons de faire allusion, cette institution à l'édit de mai 1635. Cet édit semble avoir eu pour but de séparer simplement les fonctions de Président du Bureau des Finances et celles de Trésorier de France (1).

Mais faut-il voir dans les chevauchées des maîtres des requêtes le germe de l'institution des intendants ?

Sur ce point, les historiens paraissent moins d'accord. M. Glasson écrit : « Le royaume était divisé entre les maîtres des requêtes en six régions correspondant assez exactement aux ressorts des Parlements provinciaux. Quant aux villes du ressort du Parlement de Paris, elles devaient être parcourues à l'aller et au retour (2). » Cet auteur ajoute que le rôle du Conseil du 23 mai 1355 substitua à ce partage du Royaume la division en généralités.

Il est certain que les chevauchées des maîtres des

1. — Isambert, Recueil des anciennes lois françaises, tome XVI, p. 442.

2. — Glasson, Précis élémentaire de l'histoire du Droit français, Paris 1903, page 346.

requêtes furent réglementées par l'édit de 1629. L'article 58 du Code Michau est ainsi conçu : « Les maîtres des requêtes de notre hostel visiteront les provinces suivant le département qui en sera fait chacun an par nos chanceliers ou garde des sceaux. »

Leur mission était ainsi définie : « Recevoir toutes plaintes de nos sujets sur les fautes et incommoditez qu'ils reçoivent même en l'administration de la justice (1). »

Cependant M. Hanotaux écrit à ce sujet : « Il ne faut pas confondre la charge des intendants avec les chevauchées des Maîtres des Requêtes: ces diverses fonctions ne sont pas même l'une à l'autre dans le rapport de l'espèce au genre (2). » Selon lui, l'origine des intendants réside dans les commissions spéciales données à certains agents par le Roi pour un objet déterminé. M. Hanotaux cite comme étant la plus ancienne commission, celle donnée en 1555 à Pierre Panisse, président de la Cour des Aydes de Montpellier, pour lui confier la charge d'intendant de la justice en Corse. Cet historien signale ensuite les lettres patentes par lesquelles Charles IX conféra à Jacques Viot la charge d'intendant de la justice en Touraine; ces lettres furent enregistrées au Présidial de Tours le 19 décembre 1565. Quelque doute qu'il puisse sub-

1. — Isambert, Recueil des Anciennes Lois françaises, tome XVI, page 241.

2. — Hanotaux, Origine de l'institution des intendants de province, page 7.

sister sur l'origine des intendants, il n'en demeure pas moins établi qu'ils existaient antérieurement à 1635.

Guyot et Merlin, en 1787, indiquent l'existence sous Henri II « de commissaires départis pour l'exécution des ordres du roi (1) », pour recevoir les plaintes de toutes personnes et pour les insérer dans leurs procès-verbaux. En 1633, il est fait mention d'un intendant des provinces d'Ile-de-France, Champagne et Picardie (2). Ils étaient au nombre de quatorze sous Louis XIII. Supprimés pendant la Fronde, sauf dans les six provinces de Bourgogne, Languedoc, Champagne, Provence, Lyonnais et Picardie où ils étaient réduits au rôle d'assesseurs des Etats Provinciaux, ils furent rétablis dès 1654.

A la différence des gouverneurs, les intendants n'étaient pas, en principe, propriétaires de leurs charges. Ils étaient nommés par commission toujours révocable. Au début des commissions furent données pour une courte période; elles cessaient dès que le but recherché était atteint. Mais la durée des commissions alla toujours en augmentant. L'édit de 1628 stipule « qu'il y sera dorénavant commis de trois ans en trois ans des personnes de qualité, expérience et suffisance convenable soit de notre Conseil ou maîtres des requestes de nostre hostel et autres officiers de nos cours souveraines (3) ».

1. — Guyot et Merlin, *Traité des Droits* etc, tome III, page 120 et suiv.

2. — Boisville, *Mémoire des Intendants sur l'état des généralités dressé pour l'instruction du Duc de Bourgogne*, Introduction LXXIII.

3. — Edit de novembre 1628. Archives de l'Audé 4<sup>e</sup> régime, du mandement du Roi, Folio 91.

M. d'Arbois de Jubainville a dégagé pour la Champagne cette augmentation croissante de la durée des fonctions des intendants. D'après lui, alors que pour cette province il y en a eu vingt-deux de 1615 à 1673, il n'y en eut plus que dix de 1673 à 1790, encore de 1711 à 1790, ils ne furent que de cinq (1).

Les intendants furent exclusivement choisis parmi la riche bourgeoisie et le plus souvent parmi les soixante-sept à quatre-vingt maîtres des requêtes employés par quartiers aux requêtes de l'hôtel. Le règlement de 1654 fit d'ailleurs retirer les commissions d'intendants à tous ceux qui n'étaient pas maîtres des requêtes, si bien que Champlâtreux qui était président à mortier, dût résigner la charge qu'il possédait à Châlons (2). Les maîtres des requêtes étaient du reste propriétaires de leurs charges qui étaient vénales et transmissibles. Elles atteignaient même des prix assez élevés qui variaient de cent quatre-vingt-dix mille livres à trois cent vingt mille livres (3).

Si beaucoup d'intendants furent remarquables, si la plupart d'entre eux furent choisis parmi les hommes de valeur, il n'en fût pas toujours ainsi. De nombreux ministres, entre autres Colbert, cherchèrent à établir des membres de leur famille dans ces emplois. Tous ne brillaient pas par le mérite si l'on s'en rapporte à une lettre qu'écrivait Colbert à un de ses cousins, intendant en Alsace. On a retrouvé cette lettre

1. — Babeau, *La Province sous l'ancien Régime*, tome II, page 7.

2. — Babeau, *La Province sous l'ancien Régime*, tome II, page 9.

3. — Babeau, *La Province sous l'ancien Régime*, tome II, page 5.

dans sa volumineuse correspondance. Colbert s'exprimait ainsi : « J'ai fait jusqu'ici mon devoir de bon parent. Je suis fâché que vous n'y ayez point répondu (1). »

Les fonctions d'intendant étaient pourtant loin d'être aussi lucratives que celles de gouverneur. Elles valaient en moyenne quinze mille livres au moment de la Révolution. Il faut ajouter à ce produit certaines subventions que leur accordaient les assemblées dans les Pays d'Etats, le logement que leur procuraient la majeure partie des villes et assez souvent certaines gratifications royales se montant parfois à dix mille livres. A l'occasion de certains événements, ils recevaient, tout comme les gouverneurs, des cadeaux de leurs administrés.

M<sup>me</sup> de Lechelles, femme de l'Intendant du Hainaut reçut ainsi à Valenciennes deux pièces de batiste estimées 3.220 livres (2). Malgré ces divers avantages, certains intendants particulièrement celui d'Aix, se plaignaient au roi de leur misère par suite des dépenses que leur imposait le rang qu'ils étaient obligés de tenir.

Quant à leurs attributions, elles n'étaient pas nettement définies. Certes, on trouve des textes les chargeant de certaines fonctions, mais ils sont en très petit nombre.

On ne peut guère citer que : 1<sup>o</sup> l'édit de janvier 1692 qui leur attribue la police du service de la poste, en

1. — Colbert. Lettres, tome V, page 29 et suiv.

2. — Babeau. La Province sous l'Ancien Régime, tome II, page 22.

ces termes : « Pouvons espérer que dorénavant ce même ordre se pourra maintenir par la seule inspection des Commissaires par nous départis dans les provinces (1) »; 2<sup>o</sup> l'édit du 13 juin 1788 qui les charge des fonctions de Trésoriers de France pour raison des alignements, etc. (2) 3<sup>o</sup> l'édit du 21 juin 1788 qui réglait leur rapport avec les commandants en chef et d'une manière plus générale avec les autorités militaires (3).

Pour connaître exactement l'étendue de leurs pouvoirs il leur est sans cesse recommandé de se reporter à leur commission. En voici un exemple : « Votre principale application doit être de bien connaître l'étendue des pouvoirs que vous a donnés le Roi. Pour cela, il faut lire perpétuellement votre commission, comme aussi tous les articles qui parlent du service des maîtres de requêtes dans les provinces (4). »

Leur commission définissait comme suit d'une manière générale le rôle des intendants « voulons et entendons que vous puissiez pourvoir à tout ce qui concerne le bien de votre service et l'exécution de nos ordonnances ». Ainsi, leurs attributions n'étaient pas bien définies mais leur titre indiquait mieux la nature de leurs fonctions. On les appelait « Intendants de Justice, de Police, de Finances et Commissaires départis dans les provinces ».

1. — Isambert. Recueil des anciennes lois françaises, tome XX, p. 148

2. — Isambert. Recueil des anciennes lois françaises, tome XXVIII, p. 584.

3. — Isambert. Recueil des anciennes lois françaises, tome XXVIII, p. 588.

4. — Colbert. Lettres, tome IV, page 109.

C'est sous cette dernière appellation qu'ils étaient le plus souvent désignés. C'est dans ces termes que le Roi s'adresse à eux dans le mémoire de 1697 et dans l'ordonnance de 1692 précitée.

Voici une définition de leurs attributions en tant qu'intendants de justice : « Les maîtres des requêtes qui sont envoyés dans les provinces ont pour titre la qualité d'intendant de police, justice et finances. Comme tels, ils opinent et prennent place dans tous mes Parlements de France, auparavant les conseillers et présidents. Dans tous les présidiaux, bailliages et sénéchaussées où ils passent, les baillis, sénéchaux et présidents leur cèdent la première place comme à leurs supérieurs. Ils tiennent aussi le sceau dans les chancelleries de tous les parlements du royaume où ils sont et ils ne rendent compte qu'au Roi et au Conseil de tout ce qu'ils font pendant leur commission (1). »

Le rôle des intendants, en matière de justice, est nettement défini. Cette surveillance des magistrats de sa circonscription comprend également le droit de leur adresser des remontrances ainsi que celui de les suspendre, sauf les membres du parlement, après en avoir référé au roi.

Comme intendant de police, étant donné la signification de ce mot, les intendants s'occupaient de toutes les questions se rapportant à l'administration. Non seulement, ils faisaient exécuter les actes et les instructions du pouvoir central mais ils prenaient des règle-

1. — Ferrières, Mémoires pour servir à l'histoire de l'Assemblée Constituante et de la Révolution de 1789, tome II, p. 264.

ments pour leur ressort ou préparaient les projets qui faisaient l'objet d'arrêts du Conseil du Roi. A Paris, toutefois, depuis la création d'un lieutenant général de police, en 1667, l'organisation de la police proprement dite avait cessé d'appartenir à l'intendant.

Les commissaires départis exerçaient la tutelle administrative sur les villes et les paroisses et ils surveillaient les assemblées provinciales encore existantes. L'organisation des milices et les travaux publics leur incombait également.

En qualité d'intendants de finances, ils avaient la haute main sur les impôts, bien que leurs pouvoirs fussent différents selon la nature des pays composant leur ressort. Surveillés dans les pays d'Etats par les assemblées, ils étaient les maîtres absolus dans les pays d'imposition directe sans aucun recours possible, de la part des contribuables, autre que le Conseil du Roi.

En résumé, les intendants avaient dans les provinces toutes les attributions à l'exception du commandement suprême militaire et de la justice en dernier ressort. Ils étaient les maîtres de l'administration locale.

On les a souvent comparés aux Préfets actuels; il n'est pas possible, en effet, de ne pas reconnaître d'assez grandes analogies entre ces deux sortes de fonctionnaires. On a même écrit qu'il y avait « un mouvement dans le personnel des intendants comme dans celui des préfectures (1) ».

1. — Babeau, La Province sous l'Ancien Régime, tome II, page 12.

Cette toute puissance était voulue par la Royauté qui tenait à être très exactement renseignée sur ce qui se passait dans l'intérieur du royaume et à avoir des agents à sa dévotion capables d'annihiler le particularisme provincial.

Aussi, ne cessait-on de leur recommander de voir par eux-mêmes « tout ce qui est utile et nécessaire ». Colbert écrivait à ce sujet en 1681 : « Le Roi ayant toujours en vue de procurer par tous les moyens possibles le repos et le soulagement de son peuple et Sa Majesté n'en trouvant aucun qui lui procure cet avantage que la visite de la généralité dans laquelle vous servez, Sa Majesté m'a ordonné de vous faire savoir que son intention est que vous apportiez une grande attention à cette visite parce qu'Elle veut que l'égalité et la justice dans l'imposition et le retranchement de toutes sortes d'abus servent d'un soulagement considérable à ses peuples (1). »

C'est la même recommandation qui fut faite dans le mémoire de 1697.

Mais les intendants ne pouvaient parcourir leur circonscription et expédier les affaires : aussi prirent-ils l'habitude de se faire aider dans leur tâche par des agents à demeure dans certaines villes de leur ressort. C'est ainsi que la commission de Claude Viguier, baron de Barbezieux, etc., délivrée le 16 août 1636, lui donnait pouvoir « de commettre et de subdéléguer en Champagne pour l'exécution de la présente, au cas

1. — Babeau. La Province sous l'Ancien Régime, tome II, page 64.

où il n'y pourrait vacquer, tel des officiers du Roi ou autres personnes que bon lui semblerait (1). ». On donna à ces derniers le nom de *subdélégués* et par la suite, il y en eût un dans chaque chef-lieu de diocèse, d'élection, de viguerie, etc. Dans certaines généralités, comme celle de Paris, il y avait un subdélégué non seulement dans chaque chef-lieu d'élection mais encore dans certaines villes importantes, comme Corbeil, Saint-Germain, Versailles, Saint-Denis, Lagny, etc. Les subdélégués n'avaient d'ailleurs pas de circonscription nettement déterminée : « On appelait département la circonscription à laquelle était préposé un subdélégué, mais celle-ci n'avait pas de fixité, n'ayant pas d'existence légale (2). »

Les subdélégués étaient ainsi des agents de l'intendant rémunérés sur les fonds de la circonscription. Ces agents n'avaient aucun pouvoir propre. Colbert, défavorable à cette création disait : « Les subdélégués abusent très souvent d'un pouvoir qu'ils ne connaissent pas et que tous étendent autant que leurs fantaisies, leurs passions et leurs intérêts leur suggèrent; c'est un grand abus (3). »

L'ordonnance du 25 avril 1704, qui érigea leur charge en office, vint préciser que les subdélégués des Intendants avaient le droit de référer et non celui de décider (4) Mais le système de la vénalité donna de mau-

1. — d'Arbois de Jubainville. L'administration des Intendants d'après les archives de l'Aube, Paris 1880, page 204.  
2. — Esmein. Histoire du Droit français, 11<sup>e</sup> édition, page 662.  
3. — Babeau. La Province sous l'Ancien Régime, tome II, page 70.  
4. — Isambert. Recueil des anciennes lois françaises, tome XX, p. 444.

vais résultats et les nouvelles charges furent supprimées au mois d'août 1715. Le prix en fût remboursé (1). Les intendants purent à nouveau « les choisir parmi les plus capables de les soulager et de les servir (2) ».

Renseigné sur tout ce qui se passe dans la généralité l'intendant est devenu tout puissant. Qu'on se rappelle le propos de Law, déjà cité par nous (3) : « Monsieur, disait-il au Marquis d'Argenson, jamais je n'aurais cru ce que j'ai vu quand j'étais contrôleur des finances. Sachez que le Royaume de France est gouverné par trente intendants. » Les témoignages abondent dans ce sens et Taine dira plus tard : « C'est l'intendant qui gouverne (4). »

La puissance des intendants était telle qu'on a pu dire d'eux : « C'étaient comme les régisseurs de l'ancien domaine royal qui, en l'absence du Prince, usaient en maîtres de sa terre et de ses vassaux (5) » Ils ont supplanté les gouverneurs à tel point qu'au début du dix-septième siècle, le gouverneur d'Arras, Saint-Preuil, avait été exécuté sur les instructions d'un intendant.

Les Trésoriers de France dépouillés de leurs attributions se plaignaient à Necker en ces termes : « Sans parler de l'édit du 9 mai dernier (1788) qui est venu mettre le comble à nos infortunes en nous suppri-

1. — Isambert. Recueil des anciennes lois françaises, tome XX, p. 648.  
2. — Bibliothèque nationale F. 92.  
3. — Voir plus haut page 42 et 43.  
4. — Taine. Origines de la France contemporaine. L'ancien Régime, tome I, page 102.  
5. — Babeau. La Province sous l'ancien régime, tome II, page 82.

mant, de combien de coups successifs n'a-t-on pas tourmenté notre constance. Nous avons vu les intendants venir nous enlever nos fonctions par des attributions subreptices (1). »

Les mêmes doléances s'élèvent à la Cour des Aydes qui les formulait ainsi : « Nous lui dirons que les intendants des provinces prennent tous les jours connaissance des aydes, des tailles et des gabelles qui sont la matière essentielle de notre établissement; qu'ils ont à leur phantaisie des règlements de très pernicieuse conséquence (2). »

Les Parlements, de leur côté, avaient vu d'un très mauvais œil l'installation des intendants et bien souvent ils se refusèrent à enregistrer leurs commissions. L'histoire locale, au dix-septième et dix-huitième siècles, est remplie de ces luttes entre les Parlements et les intendants. Nous citerons seulement les démêlés de Lamoignon de Courson avec le Parlement de Bordeaux, de Foucaut avec le Parlement de Pau, de Bouchu, accusé par le Parlement de Bourgogne « d'avoir desservi le Parlement soit en général, soit en particulier (3) ».

Si certains intendants abusèrent de leur autorité beaucoup, comme Ribaud d'Aube et Turgot, furent

1. — Arch. nat. B III, 74, p. 1. (Lettres des Présidents Trésoriers de France, du Bureau des finances de Bordeaux à Necker.)  
2. — Hannotaux. Origine de l'institution des Intendants de Province, page 363 et 364 (remontrances de la Cour des Aydes sur les abus des Intendants.)  
3. — Bibliothèque de Troyes, man, 686, folio 62 et 65.

d'excellents administrateurs.

Le rétablissement des Assemblées provinciales par les édits de 1787 et ceux qui suivirent porta une grave atteinte à l'autorité de ces fonctionnaires.

Certains auteurs sont même très catégoriques à ce sujet quand ils écrivent : « L'établissement des Assemblées provinciales n'avait laissé aux Commissaires départis que des apparences de pouvoirs : la police, le contentieux et certaines prérogatives honorifiques, et comme plusieurs d'entre eux avaient déjà été obligés de quitter leur poste, lorsque l'article IX de la troisième section du décret du 22 décembre 1789 leur enjoignit de cesser toutes fonctions (1)... »

Malgré cet affaiblissement marqué de leur autorité, un certain nombre de cahiers de la noblesse et même de certaines communautés comme Riom, Sézanne et Limoges, demandaient leur suppression.

Si on examine les limites des ressorts des intendants et leur nombre, on s'aperçoit que l'on est en présence de la même imprécision qui était la caractéristique des ressorts précédemment étudiés. Nous avons indiqué que le mémoire de 1697 s'était efforcé de remédier à cet état de choses et que malgré les renseignements souvent très précis fournis par les Intendants, rien n'avait été fait. Nous avons cité à l'appui de notre affirmation le cas de l'île de Bouin (2); nous en donnerons un nouvel exemple plus caractéristique encore.

1. — de Boisville, Mémoire des Intendants sur l'état des généralités dressé pour l'instruction du Duc de Bourgogne, Introduction LXXIII.  
2. — Voir plus haut page 67 et 68.

Turgot, alors intendant du Limousin et désireux d'ouvrir des chemins dans sa province, avait cherché à combiner ses projets avec ceux de son collègue du Berry, Dupré de Saint-Maur.

A une demande que leur adressait Turgot, Dupré répondait en lui joignant un croquis : « Je ne vous garantis pas l'exactitude de cette carte en raison du peu de facilités à déterminer d'une manière bien précise les limites de la généralité (1). »

L'importance et la grandeur de ces circonscriptions sont très variables. Il en était de très grandes comme Paris et la Touraine, et de très petites comme les Généralités et Intendances de Lille et de Lyon.

Calquées sur les divisions ecclésiastiques, les généralités, à mesure des créations successives, ne correspondent plus aux diocèses. Elles diffèrent totalement des gouvernements généraux. La généralité de Moulins, par exemple, est comprise dans quatre gouvernements militaires et est partagée en quatre diocèses dont les sièges sont hors de la circonscription.

Les ressorts s'enchevêtraient tellement que les Etats de Bourgogne sont amenés à protester contre l'extension de la généralité de Paris de qui dépend l'entretien d'une partie de la route de Tonnerre à Dijon.

La même incertitude régnait sur le nombre des intendants et des généralités. Les contemporains ne paraissent pas très fixés sur ces deux points.

1. — Cité dans le rapport de M. Jean Hennery, député, Documents Parlementaires de la Chambre, année 1918. Annexe n° 4285, page 820.

La carte de la France, divisée en généralités par le sieur d'Auville, en 1727, et annexée à l'Etat de la France de Boulainvilliers comprend seulement les dix-neuf généralités dites élections, à savoir :

Amiens.  
Soissons.  
Paris.  
Rouen.  
Caen.  
Alençon.  
Tours.  
Poitiers.  
Bourges.  
Limoges.  
Auch.  
Riom.  
Moulins.  
Châlons.  
Orléans.  
La Rochelle.  
Bordeaux.  
Montauban.  
Lyon.

La carte de l'abbé Raynal de toutes les portions connues du globe terrestre, dressée pour l'histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des Européens dans les deux Indes, contient une feuille (n° 19) consacrée à la division de la France en généralités. Celles-ci, d'après cette carte étaient au nombre de vingt-cinq. Les six nouvelles étaient :

Nantes.  
Toulouse.  
Montpellier.  
Aix.  
Grenoble.  
Dijon.

Elles correspondaient, à l'exception de la généralité de Grenoble, aux pays d'Etats.

L'Almanach Royal de 1788 donnait comme suit la liste des intendances, des généralités et provinces du Royaume (1) :

Paris divisé en 22 élections.

Amiens divisé en 6 élections plus les quatre gouvernements de Montreuil, Boulogne, Ardres et Calais.

Soissons divisé en 7 élections.

Orléans divisé en 12 élections.

Bourges divisé en 7 élections.

Lyon divisé en 5 élections.

La Rochelle divisé en 6 élections.

Moulins, divisé en 7 élections.

Riom divisé en 7 élections.

Poitiers divisé en 9 élections.

Limoges divisé en 5 élections.

Bordeaux divisé en 5 élections.

Tours divisé en 16 élections.

Auch divisé en 5 élections et la ville abonnée de Lectoure.

Montauban divisé en 6 élections.

1. — Il faut remarquer que l'Almanach Royal n'indique pas nettement la ponctuation. C'est ainsi que, alors que Pau et Bayonne porte sur onze pays d'Etats ou abonnées, l'Almanach Royal en cite quatorze. Nous donnons une copie textuelle de l'Almanach.

Champagne divisé en 12 élections.

Rouen divisé en 14 élections.

Caen divisé en 9 élections.

Alençon divisé en 9 élections.

*Perpignan et Roussillon :*

Trois vigueries dans les Comtés de Roussillon et Valespir, Conflent et Caspir et la Cerdagne française.

*Bretagne :*

Neuf diocèses : Rennes, Nantes, Dol, Vannes, Saint-Malo, Saint-Pol-de-Léon, Saint-Brieuc, Tréguier, Quimper.

*Aix en Provence :*

Vingt-deux vigueries : Aix, Tarascon, Grasse, Forcalquier, Sisteron, Draguignan, Hyères, Toulon, Digne, Saint-Maximin, Saint-Paul, Moustiers, Castellanne, Apt, Brignoles, Barjoux, Aunot, Aups, Colmars, Seyne, Lorgues, Baresme.

*Languedoc :*

GÉNÉRALITÉ DE TOULOUSE. — Onze diocèses : Toulouse, Lavaur, Rieux, partie de Comminge, partie de Montauban, Alby, Limoux, Mirepoix, Carcassonne, Aleth, Castres.

GÉNÉRALITÉ DE MONTPELLIER. — Douze diocèses : Montpellier, Saint-Pons, Narbonne, Béziers, Agde, Lodève, Nismes, Alais, Uzès, Viviers, Le Puy, Mende.

*Pau et Bayonne :*

Onze pays d'Etats ou abonnés : Navarre, Béarn, Soule, Bigorre, Nebouzan, Barousse et Nestes, Foix et

Donezan, Mont-de-Marsan, Bastille de Marsan, Tursan et Gabardan, Labour, Quatre vallées, d'Aure et Magnoac, Bayonne et Saint-Esprit.

*Bourgogne :*

Vingt-trois bailliages dans le duché et le gouvernement : Dijon, Arnay-le-Duc, Avallon, Autun, Auxerre, Auxonne, Bar-sur-Seine, Beaune, Bourbon-Lancy, Charolles, Châlons et Saint-Laurent, Châtillon, Mâcon, Mont-Cenis, Noyers, Nuits, Semur en Auxois et en Briois (Bresse, Bugey, Gex, Valromey).

*Franche-Comté :*

Quatorze bailliages : Besançon, Dôle, Gray, Vesoul, Salins, Arbois, Lons-le-Saulnier, Orgelet, Pontarlier, Baume, Reffort d'Ornans, Poligny, Quinzey, La Terre de Saint-Claude.

*Grenoble :*

Six élections en Dauphiné.

*Metz, Trois Evêchés et Clermontois :*

Un bailliage royal et six prévôtés : Stenay, Clermont, Dun, Varennes, Jamets, Montzeville.

Bailliages royaux et sièges présidiaux : Metz, Toul, Verdun, Sedan, Sarrelouis.

Bailliages royaux : Thionville, Longwy, Yvoi-Carignan, Vic, Mouzonet, Mohon en Champagne.

Prévôtés royales et bailliagères : Montmédy, Marville, Damvillers, Chauvancy, Château-Regnault.

Prévôtés royales : Phalsbourg. Sarrebourg, Sierck.

*Alsace :*

HAUTE-ALSACE. — Treize bailliages : Schelestat, Neuf-Brisach, Fort du Mortier, Colmar, Huning, Landskron, Belfort, Delle, Altkirch, Ferrette, Thann, Bolweiler, Rouffach, Gerbwiller, Enfisheim, Ribanvillé, Landser, Villé, Markolsheim, Comté d'Horbourg.

BASSE-ALSACE. — Strasbourg, Dastein, Benfeld, Mutzig-Wantzenau, Kockersberg, Saverne, Bau de Roche, Terres du Grand Chapitre, Directoire de la Noblesse, Dabo, La Petite Pierre, Marmoutier, Tettwiller, Saint-Jean-des-Choux.

COMTÉ DE HANAU. — Bouxviller, Pfaffenhoffen, Wert, Hatten, Brumpt Westhoffen, Offendorff, Haguenau, Bischweiler, Oberbronne, Fleckenstein, Hutzenhaufen, Hochboerg, Scheneck, Niderbronn, Lauterbourg, Alt nstatt, Seltz-Saint-Rémi, Guttenberg, Benheim, Dahn, Madebourg, Barbelstein.

*Flandre et Artois :*

Arras : une gouvernance.

Saint-Omer, huit bailliages : Béthune, Aire, Bapaume, Hesdin, Lens, Saint-Pol, Lilliers, Saint-Venant.

Flandre Wallonne : Lille, Douai, Orchies.

Flandre Maritime : Cassel, Hazebrouck, Merville, Bailleul, Dunkerque, Bergues, Saint-Vinock, Honschoote, Bourbourg, Gravelines.

*Hainaut et Cambrésis :*

Gouvernements : Avesnes, Charlemont, Landrecy,

Le Quesnoy, Maubeuge, Philippeville.

Prévôtés : Bavay, Mariembourg, Valenciennes.

*Cambrésis :*

Cambray, Le Câteau.

*Flandre :*

Bouchain, Saint-Amand, Mortaigne, Condé.

*Lorraine et Barrois :*

Vingt-six bailliages en Lorraine : Nancy, Rosières, Château-Salins, Nomeny, Lunéville, Blamont, Veze-lize, Saint-Dié, Commercy, Mirecourt, Chaté, Neuf-Château, Charmes, Epinal, Darney Bruyères, Remiremont, Sarreguemines, Dieuze, Boulay, Bouzonville, Metzick et Sargaw, Bitche, Lixheim, Schambourg, Fenestrage.

Dix bailliages en Barrois : Bar-le-Duc, La Marche, Bourmont, Saint-Mihiel, Pont-à-Mousson, Thiaucourt, Etain, Brécy, Longuyon, Villers-la-Montagne.

*Ile de Corse :*

Onze juridictions : Bastia, Corte, La Porta Dampugnant, Cap Corse, Nébio, Calvi, Vico, Ajaccio, Sartène, Bonifaccio, Alleria.

L'almanach royal porte donc sur trente-quatre intendances ou généralités et sur trente-trois intendants.

M. Brette écrit à ce sujet : « Cette matière semble prêter pour les historiens de notre temps, à tant d'obscurité que sur le seul nombre des généralités exis-

tant en 1789, les différences en varient de vingt à trente-cinq (1) : »

Il semble bien que le chiffre donné par l'almanach royal soit un des plus exacts. C'est à trente-trois qu'il faut ramener en effet le nombre des intendances ou généralités à la fin de l'ancien régime et à trente-deux le nombre des intendants, celui du Languedoc s'occupant des deux généralités de Toulouse et de Montpellier.

C'est que depuis le mois de juillet 1787, il n'existait plus de généralité de Pau et Bayonne dont le ressort avait été partagé entre les généralités d'Auch et de Bordeaux. L'édit de juillet 1789 avait abrogé celui de février 1784, enregistré le 29 mars suivant, qui établissait la généralité de Pau et de Bayonne.

Un grand nombre d'auteurs ont oublié cette réunion ainsi d'ailleurs que la suppression de l'intendance des Dombes à Trévoux. La principauté des Dombes avait été réunie au pays de Bresse par l'édit de septembre 1781, enregistré au Parlement de Dijon le 6 mars 1782, à la suite des lettres de jussion du 22 février 1782. L'intendance de Trévoux fut supprimée, de même que le siège de l'élection et le pays fut compris dans la généralité de Bourgogne (2).

En résumé, il existait en 1798, trente-deux intendants (3) pour les circonscriptions suivantes :

1. — Brette, *Les Limites et les Divisions de la France en 1789*, 111. Voir également même page, note 3.  
2. — Isambert, *Recueil des anciennes lois françaises*, tome XXIII, p. 103  
3. — Esmein, *Histoire du droit français*, 11<sup>e</sup> édit, p. 661.

Dix-neuf généralités d'élections qui furent celles indiquées dans le règlement du 24 janvier 1789;

A ces dix-neuf généralités, il faut ajouter :

Le Dauphiné avec siège à Grenoble et qui était également divisé en élections. Ensuite, viennent les généralités des Pays d'Etats, au nombre de quatre, à savoir :

Montpellier et Toulouse pour le Languedoc.

Rennes pour la Bretagne.

Dijon pour la Bourgogne.

Enfin, il existait neuf intendances pour la Provence et les pays d'imposition qui étaient les suivantes :

Provence : intendance d'Aix.

Roussillon : intendance de Perpignan.

Franche-Comté : intendance de Besançon.

Flandre et Artois : intendance de Lille.

Hainaut et Cambrésis : intendance de Valenciennes.

Alsace : intendance de Strasbourg.

Trois Evêchés et Clermontois : intendance de Metz.

Lorraine et Barrois : intendance de Nancy.

Corse.

Ce qui prouve l'obscurité qui régnait sur le nombre des généralités, ce sont les incertitudes de l'Assemblée Constituante à cet égard. Le 10 juin 1789, pour la nomination des membres du Comité de Vérification, les députés furent répartis en trente-deux généralités. Le 11 juillet suivant, pour la formation du Comité

des Finances, on rétablit deux généralités : celles de Pau et de Saint-Domingue.

Enfin, une dernière (la Corse) fut ajoutée lors de l'élection du Comité de l'Agriculture le 7 septembre 1789 (1).

---

1. — Brette. Les Limites et les Divisions territoriales de la France en 1789, page 110.

## CHAPITRE II.

---

# Les autres divisions du Royaume et les Franchises Municipales

---

Nous avons successivement passé en revue les principales divisions du Royaume. Il en reste encore deux qui nous ont paru nécessiter un examen rapide : les ressorts des Parlements et les circonscriptions douanières.

### § 1.

## Les Ressorts des Parlements

---

Sous l'ancien régime, les Parlements n'étaient pas seulement des juridictions se bornant à l'administration de la justice. Ils participaient au gouvernement du royaume.

Sans parler de la connaissance des questions politi-

ques de la plus haute importance, les Parlements, par le droit de remontrances corollaire de celui d'enregistrement des édits et par le droit de prendre des arrêts de règlements, avaient deux attributions essentiellement politiques.

C'est en effet le Parlement de Paris qui a tranché souverainement les réclamations d'Anne d'Autriche en 1643 et de Philippe d'Orléans en 1715, au sujet de l'attribution de la Régence.

Le droit de remontrances avait pris naissance dans l'enregistrement de tous les actes émanant du pouvoir royal. L'enregistrement était la règle dans notre ancien droit. A cette occasion, le Parlement exerçait un véritable contrôle et se refusait souvent à enregistrer, expliquant son refus par des remontrances. Tant que les Parlements aidèrent la royauté à triompher des grands vassaux, le pouvoir royal ne s'éleva pas contre le contrôle de ces juridictions. Mais ensuite les rois de France commencèrent à trouver gênants ces auxiliaires qui, de leur côté, se croyaient appelés à jouer un grand rôle.

La lutte devint très vive sous Richelieu qui ne pût obtenir des Parlements les jugements de complaisance qu'il réclamait d'eux. Aussi, dans son testament politique, proposait-il de renfermer les corps de magistrature dans leurs attributions purement judiciaires (1).

La rivalité s'accrut sous Mazarin et la royauté ne pût oublier le rôle joué par le Parlement de Paris dans

1. — Testament Politique de Richelieu, Chap. IV.

la constitution de la Chambre Saint-Louis par l'arrêt du 13 mai 1648. Aussi Louis XIV, à la séance du mois d'avril 1655, défendit-il au Parlement de lui adresser des remontrances. Déjà l'ordonnance du 21 octobre 1652 faisait « très expresse inhibition et défense aux gens tenans notre Cour de Parlement de Paris de prendre ci-après aucune connaissance des affaires générales de notre état et de la direction de nos finances ni de rien ordonner ni entreprendre pour raison de ce contre ceux à qui nous avons confié l'administration à peine de désobéissance (1) ».

Les Parlements perdaient ainsi le droit d'interpréter les ordonnances et édits et cette défense fut confirmée par l'article 7 de l'Ordonnance de 1667. Et c'est justement ce pouvoir d'interprétation d'une part et le droit de rendre des arrêts de règlement d'autre part qui nous intéressent particulièrement parce que la confusion en était augmentée. C'est que ces arrêts étaient de véritables dispositions réglementaires et parfois législatives prises pour le ressort du Parlement qui les avait rendus. Et comme ces dispositions ne se rapportaient pas exclusivement au droit civil ou au droit criminel mais à la police et parfois à l'administration, c'était chaque fois l'occasion de conflits avec les intendants.

Nous avons déjà parlé de ces démêlés, mais qu'il nous soit permis d'y insister pour montrer plus nettement encore les confusions de pouvoirs nées de l'imprécision

1. — Isambert, Recueil des Anciennes Lois françaises, tome XVII, p. 300.

et du vague des attributions. « Les Parlements accusaient les intendants d'usurper les droits des possesseurs d'offices, d'entraver l'administration de la justice sous prétexte de la surveiller, de troubler l'ordre des juridictions en attirant au Conseil ou à leur propre tribunal la connaissance des affaires contentieuses (1). »

Colbert, dans les mémoires adressés en 1654 pour les Commissaires envoyés dans les provinces, demandait à ceux-ci un rapport détaillé sur le personnel des Parlements. Et ce qui ajoutait au gâchis, c'est que tous les Parlements de France étaient tous égaux d'autorité et de juridiction dans leurs ressorts. Un contemporain dira : « J'ai vu souvent refuser (au Parlement de Toulouse) plusieurs edicts en nombre de plus de quatre-vingt reçus au Parlement de Paris, bien qu'il y eust jusques à six, voire sept jussions (2). »

Encore y avait-il en 1789, douze Parlements et quatre Cours souveraines, de ressort bien inégaux, celui du Parlement de Paris s'étendant sur près de la moitié du royaume.

On voyait même certains Parlements juger selon la coutume d'un autre : ainsi, le Parlement de Pau jugeait, pour le pays de Soule, selon la coutume du Parlement de Bordeaux. Ces Parlements, à part celui de Paris, issu de la curia regis, provenaient des anciennes juridictions supérieures existantes au moment de l'incorporation ou de la réunion des diffé-

1. Laferrière. Rivalité des parlements avec les intendants et le Conseil du Roi. Paris 1866, page 11.

2. — Cité par Esmein. Histoire du Droit, p. 585, tiré de la Roche Flavin, Treize livres des Parlements de France, Livre XIII, ch. VIII, n° 1

rentes provinces à la couronne. C'était le cas pour les douze Parlements de province et les quatre Cours souveraines :

Toulouse : issu du Parlement particulier du Languedoc en 1403.

Grenoble : issu du Conseil Delphinal en 1451.

Bordeaux : en remplacement du juge souverain anglais en 1460.

Dijon : en remplacement de la Cour suprême des Ducs en 1476.

Rouen : issu de l'Echiquier, confirmé en 1499 et érigé en Parlement en 1515.

Aix : issu du Conseil souverain de Provence en 1511.

Rennes : issu des Grands Jours de Bretagne en 1553.

Pau : issu du Conseil souverain de Béarn en 1620.

Metz : issu de la Chambre impériale de Spire en 1633.

Besançon : issu du Parlement de Dôle en 1668.

Douai : issu du Conseil de Flandre en 1686.

Nancy : issu du Conseil souverain de Lorraine en 1777.

Conseil souverain de Colmar pour l'Alsace en 1698.

Conseil souverain de Perpignan pour le Roussillon en 1698.

Conseil souverain d'Artois, issu du Conseil créé par Charles-Quint.

Conseil souverain d'Ajaccio pour la Corse.

Tous ces Parlements et Cours étaient maîtres de leur ressort; cependant, dans certains cas, l'enregistrement par le Parlement de Paris suffisait à rendre la mesure

obligatoire pour tout le royaume. Par exception, la Cour d'Artois ne jugeait qu'une partie des cas en dernier ressort.

En ce qui concerne les limites des ressorts et les cas attribués aux Parlements nous renvoyons à ce que nous avons dit pour les bailliages.

§ II.

**Les Circonscriptions douanières**

---

Plus singulier encore était, dans l'ancienne France, le régime douanier. On a peine à s'imaginer de nos jours que le commerce n'était pas libre à l'intérieur du pays. Plus difficilement peut-on concevoir les oppositions que rencontra l'initiative prise par Turgot de faire circuler librement les farines dans le royaume à une époque où les disettes, pour ne pas dire les famines, étaient fréquentes. Ce n'est pas que l'ancienne monarchie n'ait pas cherché à faire disparaître ces anomalies mais là encore, malgré sa toute puissance, elle s'était heurtée au particularisme provincial.

C'est ainsi que Colbert avait essayé, sans succès d'ailleurs, d'établir un régime uniforme en 1664, au moment de la révision des tarifs, mais il laissa la faculté d'option entre le régime qu'il établissait et l'ancien. Aussi beaucoup de provinces refusèrent. On rencontra ainsi trois divisions :

- 1° Les cinq grosses fermes,
- 2° Les provinces réputées étrangères,
- 3° Les provinces traitées comme pays étranger.

1° *Les cinq grosses fermes.*

Aux termes de l'ordonnance de 1687, « les marchandises qui circulaient dans l'intérieur des cinq grosses fermes ne devaient aucun droit ni par mer ni par terre (1) ». L'article 3 de cette même ordonnance délimitait comme suit les cinq grosses fermes « Normandie, Picardie, Champagne, Bourgogne, Bresse, Bourbonnais, Berry, Poitou, Pays d'Aunis, Anjou et Maine, ensemble les provinces qui y sont enfermées (2) ».

Un auteur du dix-huitième siècle ajoutait : « Alors les bureaux qui existaient dans la Picardie, Champagne, Poitou, Berry, Bourbonnais et Anjou formaient une chaîne continue et l'enceinte qu'ils renfermaient fut appelée l'enceinte des cinq grosses fermes : toutes les provinces extérieures furent réputées étrangères (3). »

2° *Les provinces réputées étrangères.*

Le commerce avec les provinces qui s'étaient refusées à payer les aydes levés pour la rançon du roi Jean fut assujéti à des droits d'exportation appelés « impositions foraines ». Ces provinces furent consi-

---

1. — Isambert, Recueil des anciennes lois françaises, tome XX, p. 24.  
2. — Isambert, Recueil des anciennes lois françaises, tome XX, p. 24.  
3. — Moreau de Beaumont : Mémoire concernant les droits et impositions en Europe, 1768, tome III, p. 496.

dérées comme étrangères par les ordonnances et instructions de juillet 1376<sup>(1)</sup>.

Colbert avait tenté en 1664 de faire disparaître ce régime mais sans y parvenir. Tout ce qu'il avait pu faire pour en corriger les inconvénients avait été d'établir des droits uniformes sur les objets de consommation courante et donnant lieu à un plus gros chiffre d'affaires. Ces droits étaient perçus aux frontières des provinces réputées étrangères. Tel avait été l'objet des tarifs de 1667 et de 1671.

Les marchandises qui circulaient dans ces provinces réputées étrangères payaient les droits des provinces dont elles sortaient, de celles dont elles empruntaient le passage et de celles pour lesquelles elles étaient destinées. Elles étaient en outre assujetties aux droits de douane pour le commerce avec les cinq grosses fermes et avec l'étranger.

Étaient réputées provinces étrangères :

Le Lyonnais;

Le Forez;

Le Dauphiné;

La Provence (sauf Marseille et son territoire);

Le Languedoc;

Le Comté de Foix;

La Guyenne et la Gascogne;

La Saintonge;

Les Iles de Ré et d'Oléron;

La Bretagne;

1. Isambert. Recueil des anciennes lois françaises, tome V. p. 451.

La Flandre;  
La Franche-Comté;  
Le Hainaut;  
Le Cambrésis;  
L'Artois.

3° *Les provinces traitées comme pays étrangers.*

C'étaient les provinces réunies en dernier lieu à la Couronne et qui avaient conservé leur régime douanier. Le commerce de ces provinces avec l'étranger était libre. Dans le commerce avec le reste du royaume, les marchandises payaient les mêmes droits que ceux établis sur les marchandises similaires venant de l'étranger. Les ports francs de Marseille, Bayonne et Dunkerque étaient soumis à un régime identique.

On comprend aisément que Necker, dans le mémoire présenté à l'Assemblée des Notables en 1787, ait qualifié ce système « de construction monstrueuse ».

§ III.

**Les Franchises Municipales**

---

Le régime municipal mérite une étude distincte. A la fin du Moyen âge, « les franchises de certaines villes dépassaient de beaucoup la simple autonomie admi-

nistrative et constituèrent un empiètement profond des droits de l'Etat (1) ».

Mais les troubles d'une part, les mauvaises gestions financières d'autre part, avaient donné au pouvoir royal l'occasion d'intervenir dans les affaires municipales. Les villes avaient perdu successivement le droit de guerre, puis le droit de justice en matière civile par l'ordonnance de Moulins de 1566. Mais elles avaient gardé le droit de s'administrer par des officiers élus sous le contrôle du pouvoir royal.

Celui-ci fut renforcé après l'établissement à demeure des intendants qui exercèrent désormais une tutelle sur les villes. Ces dernières perdirent le droit de plaider, d'acquiescer, d'aliéner, d'emprunter sans autorisation. Enfin l'édit du 27 août 1692 vint ériger en office les fonctions de maire ou d'échevin.

A un autre point de vue, le régime municipal, si variable au début, puisque régi par la Charte obtenue par la ville, avait été réglementé d'une manière uniforme par les édits d'août 1764 et de mai 1765. Mais cette uniformité n'existait guère que sur le papier. En effet, la royauté avait accordé, surtout sous forme d'exemptions, des privilèges à certaines villes. Comme l'édit de 1692 leur avait laissé la faculté de se racheter pour continuer à nommer librement les magistrats municipaux, certaines villes en avaient usé. De même,

---

1. — Esmein, Histoire du Droit français 11<sup>e</sup> éd, p. 677.

pour faciliter le développement de certaines professions, le Roi avait accordé des privilèges spéciaux à certaines villes, telle celle de Lyon, si bien que pour les villes comme partout ailleurs, malgré un réel désir d'unification, la diversité était la règle.

---

DEUXIEME PARTIE

---

# **La Division du Royaume**

## **en Départements**

---

CHAPITRE PREMIER

---

**La Création du Département  
par l'Assemblée Constituante**

---

Une pareille complexité engendrait des cas singuliers que nous avons peine maintenant à concevoir. Un des cas les plus curieux était, à notre avis, celui de la commune de Rarecourt, que nous empruntons à M. E. Champion. « Cette commune relevant du bailliage de Vitry-le-François se trouvait placée entre la Lorraine, les Trois-Evêchés et la Champagne; elle jouissait, entre autres franchises, d'une entière immunité d'impôts à condition que chacun des chefs de ménage paierait une redevance de deux sous six deniers au Roi de France, une même redevance à l'Empereur

d'Allemagne et autant au Prince de Condé représentant le Duc de Lorraine (1). »

Non moins curieuse était la situation du pays de Soule, dans les Pyrénées. Jadis du ressort du Parlement de Bordeaux, le pays de Soule avait été rattaché à celui de Pau mais à la condition que les habitants seraient jugés selon la coutume et la jurisprudence de Bordeaux. Malgré cela, dans certains cas, ils étaient soumis à la coutume béarnaise. Enfin le pays dépendait à la fois de l'intendant d'Auch et du gouvernement militaire de la Guyenne.

Les inconvénients d'un pareil état de choses étaient atténués par une centralisation administrative très développée qu'a bien dégagée de Tocqueville et qui faisait écrire à Turgot : « Votre Majesté est obligée de décider de tout par elle-même ou par ses mandataires... chacun attend vos ordres spéciaux pour contribuer au bien public, pour respecter les droits d'autrui, quelquefois même pour user des siens propres (2) »

Il est certain que l'ancien régime s'était efforcé, pour consolider son pouvoir, d'établir l'unité dans le royaume. Nous avons vu qu'en 1789 il n'y était pas encore parvenu. « Au moment où la Révolution survient, 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 (3) » « L'édifice social est un composé de plusieurs bâtiments dis-

1. — Champion. La France d'après les Cahiers de 1789, p. 53.

2. — Taine. Les origines de la France contemporaine. L'ancien régime, tome I, p. 121.

3. — Tocqueville. L'ancien Régime et la Révolution, page 86.

distincts : provinces, cités, seigneuries, églises, universités et corporations... des milliers d'États dans l'État, englobés mais non assimilés... ce n'est pas un ensemble mais un amas (1).»

Il n'est pas douteux non plus qu'à une époque où la monarchie absolue n'avait aucune limite tracée à l'avance et où elle incarnait tous les pouvoirs, cette diversité a été un tempérament à l'absolutisme royal. C'est ainsi qu'un auteur moderne a pu écrire : « la coexistence de l'autorité des gouverneurs, des Parlements et des intendants avec leurs attributions diverses et souvent mal définies présentait de réels avantages à une époque où la liberté de la tribune et de la presse n'existait pas. Ces pouvoirs exerçaient entre eux, par la force des choses, une sorte de contrôle réciproque (2).»

## § I.

### Le Désir des Populations

---

#### *Les cahiers :*

Il est certain que les institutions locales, les privilèges de toutes sortes que nous avons signalés étaient un tempérament à la monarchie absolue.

Aussi en 1789, malgré les limites imprécises tant à

1. — Taine. *Op. cit.* tome IX, p. 213 et suiv.

2. — Babeau, La Province sous l'Ancien Régime, tome II, p. 325.

l'intérieur que sur les frontières, malgré des confusions de pouvoirs, des conflits d'attributions sans cesse renaissants, des chevauchements de ressort à s'y perdre, l'ensemble des doléances ne réclame aucun changement dans l'état de choses existant. Bien mieux, la majeure partie de ces cahiers est unanime à demander non seulement le maintien mais encore le renforcement des institutions particularistes par le rétablissement intégral des privilèges et des immunités jadis consentis.

Aussi les habitants de la commune de Rarecourt dont nous citons l'exemple « demandaient à être maintenus dans l'état où les avaient placés la protection réunie des trois puissances auxquelles ils n'étaient asservis que jusqu'à concurrence de la redevance à elles due (1). »

Et si le pays de Soule se plaint, ce n'est pas de l'incohérence du régime auquel il est soumis mais « des inconvénients résultant depuis longtemps de son union avec des provinces dont il n'a ni les coutumes, ni l'industrie, ni le commerce (2) ».

Rien de plus significatif que les cahiers de la noblesse de Dijon qui proclame « le droit des habitants dans chaque province de conserver leurs lois, leurs coutumes, usages et tribunaux particuliers, et dans les pays d'état leur constitution et forme d'administration sans que, dans aucun cas, il put être fait

1. — Arch. Parl. tome VI, page 222. Doléances des habitants de la paroisse de Rarecourt.

2. — Arch. Parl. tome II, p. 342. Cahiers du Tiers Etat du Pays de Soule.

aucun changement que par la volonté de la province (1) ».

D'ailleurs les petits états, comme les grands, réclament énergiquement la conservation de leurs coutumes, de leurs administrations spéciales. La noblesse du Mâconnais, par exemple, se lamentait « sur les malheurs qui résulteraient pour cette province de sa réunion totale à la Bourgogne (2) ».

Même écho de la part des habitants du pays de Gex qui demandaient qu'il soit conservé au pays une administration distincte et indépendante de celle de Bresse et de Bugey (3).

Dans la même région, la province des Dombes dont la généralité de Trévoux avait été supprimée en 1782 et le pays réuni à la Bourgogne signalait au Roi que « ce qui a principalement fatigué la Dombe, c'est son incorporation avec la province de Bresse... (4) ».

Et cependant ce sont de petits pays qui gravitent dans un même orbe. Si les petits pays étaient ainsi attachés à la conservation de leur indépendance, les grandes provinces se montraient non moins jalouses de leurs privilèges.

Le Tiers Etat de Morlaix émettait le vœu que la constitution bretonne fut conservée dans son intégrité

1. — Arch. Parl. tome III, p. 129. Cahier de la Noblesse de Dijon art. 15.

2. — Arch. Parl. tome III, p. 624. Du mandat et des instructions de la Noblesse du Mâconnais à ses Députés aux Etats-Généraux.

3. — Arch. Parl. tome III, p. 393 (noblesse) et page 396 (Tiers). Cahier général des doléances et demandes du pays de Gex.

4. — Suppliques du Tiers Etat des Dombes Arch. Nat. BIII, 151 p. 1.

« comme s'accordant avec le bonheur du peuple breton et les traités de la province avec le Roi (1) ».

Certaines provinces ne limitaient pas leur demande à leur territoire mais demandaient qu'il en soit ainsi dans tout le royaume. Le Boulonnais déclarait qu'il « importe de maintenir et de conserver la différence constitutionnelle qui existe entre les divers pays, provinces et gouvernements de cette monarchie. Sa Majesté est essentiellement intéressée à conserver les domaines de sa couronne distincts et séparés tels qu'ils ont été transmis aux rois, ses prédécesseurs (2) ». Il est difficile de trouver une affirmation plus éclatante du principe de l'autonomie locale.

D'autres provinces se montraient tellement exclusives qu'elles voulaient garder pour leurs seuls habitants les offices et charges de toutes sortes. Le Roussillon et l'Artois se montraient particulièrement âpres à soutenir ces théories (3).

En résumé, la majeure partie des habitants était unanime à demander à ses mandants « de faire valoir énergiquement les droits de la province ». Les prétentions de certains habitants ne s'arrêtaient pas là et si quelques uns se plaignaient de l'imprécision des limites du royaume, d'autres cherchaient à garder les choses en l'état. C'est ainsi que la noblesse de Bailleul demandait que Dunkerque et Gravelines continuassent à être régis par la coutume de Bruges (4).

1. — Arch. Parl, tome IV, p. 73. Cahier du Tiers Etat de Morlaix.  
2. — Arch. Parl, tome II, p. 360. Cahier du Pas-de-Calais.  
3. — Arch. Parl, tome IV, page 79 et tome V, p. 372. Cahier de la Noblesse du Roussillon et de l'Artois.  
4. — Arch. Parl, tome II, p. 177. Doléances de la noblesse de Bailleul.

De son côté, la Lorraine tenait à demeurer au point de vue douanier une province étrangère. L'Alsace élevait une prétention semblable.

Enfin, fait beaucoup plus grave, certains cahiers allaient même jusqu'à remettre en question l'unité politique du pays par l'affirmation des droits supérieurs de la province à l'encontre de l'ensemble du royaume.

La noblesse de Rouen ne demandait-elle pas au Roi « que pour maintenir la constitution nationale du duché, on ratifie ses droits, privilèges, capitulations et chartes, notamment celle de 1315, appelée charte normande (1) ».

De même dans son mémoire au Roi, à propos des édits de 1788, le Dauphiné prétendait n'avoir été « cédé par le dernier de ses Ducs que sous la condition expresse qu'il ne pourrait être uni à la France. Il est dans le royaume et non pas du royaume (2) ». C'est encore la Provence qui déclarait « que le roi de France ne sera reconnu en Provence que sous la qualité de Comte de Provence (3) ».

Aussi la plupart des cahiers sollicitaient pour la province le droit « de se gouverner séparément en qualité de co-état, de nation principale unie et non subaltermée (4) ». Le Tiers-Etat de Marseille allait cependant un peu moins loin dans cette voie : « Français, disait-il,

1. — Arch. Parl, tome II, p. 575. Cahier de la Noblesse de Rouen art. 9.  
2. — Arch. Parl, tome V, p. 397. Cahier de la Noblesse du Dauphiné.  
3. — Champion, La France d'après les Cahiers de 1789, page 51.  
4. — Cahier de la Paroisse de Gemenis. Brette. *Op. cit.*, p. 33.

l'intérêt général de la Patrie réclame notre sollicitude. »

Mais d'autres pays ne réclamaient pas seulement l'affirmation de leur nationalité, certains voulaient leur indépendance. « C'est par la violation de tous les droits et au mépris de toutes les formes, écrivait la noblesse de Trévoux, que la principauté des Dombes a été détruite et réunie à la France (1). »

La question se posa encore plus délicate pour le Béarn et la Navarre. La prétention des habitants à une indépendance quasi-totale apparut dès la convocation des Etats généraux. Lors de la rédaction du cahier de Moorlas, le maire de la commune demandait : « Jusqu'à quel point nous convient-il de cesser d'être Béarnais pour devenir plus ou moins Français (2) ? »

Nous avons reproduit ci-dessus la délibération des états de Navarre affirmant leur indépendance de la manière la plus énergique, ajoutant : « Les états du Royaume de Navarre ont toujours conservé le titre d'Etats généraux, ils représentent donc un corps de nation entier et non une province, membre d'un autre corps de nation (3). » Les députés furent envoyés vers le roi et non aux Etats généraux. Ils ne voulurent pas solliciter leur admission dans le sein de l'Assemblée. Cependant la possibilité d'une union avec la France était admise en ces termes : « Le vœu des Navarrais est que le royaume de Navarre puisse être à jamais

1. — Arch. Parl. tome VI, p. 65. Cahier de la Noblesse de Trévoux.  
2. — Champion, La France d'après les Cahiers de 1789, page 52.  
3. — Délibération des Etats de Navarre, Arch. Nat. B III, p. 194.

uni avec la France. Mais ce vœu ne peut être réalisé tant que la France n'aura pas une constitution aussi bonne que celle de la Navarre (1). » Il ne faudrait pas croire cependant que le pays fut unanime dans cette manière de voir. Certains rédacteurs des cahiers sûrent, en effet, s'élever au-dessus des contingences locales pour ne considérer que l'intérêt supérieur de la France. Il y en eût qui le firent en termes particulièrement éloquents.

Le cahier de la ville de Vienne s'exprimait ainsi : « Il est à désirer que les provinces fassent à la nation le sacrifice de leurs constitutions particulières, de leurs capitulations, de leurs traités et que la France ne soit à l'avenir qu'un grand corps de monarchie sous une seule loi comme sous un seul roi (2). »

Voilà en germe l'œuvre de la Constituante. Cette renonciation des privilèges locaux est préconisée non seulement dans l'intérêt général du pays mais aussi dans celui bien compris des provinces elles-mêmes.

Le cahier du bailliage de Langres considérait « que la vraie force de chaque province, la seule qui puisse la protéger efficacement, c'est sa réunion avec toutes les autres; qu'en se réservant les moyens de s'isoler, elles préparent de loin ceux de les opprimer (3) ».

Parmi tous ces cahiers, rares sont ceux qui sentent

1. — Tableau de la Constitution du Royaume de Navarre, Paris 1789.  
2. — Arch. Parl. tome III, p. 83. Cahier des doléances de la ville de Vienne.  
3. — Arch. Parl. tome III, p. 432. Cahier commun des trois ordres du Bailliage de Langres.

la nécessité d'une nouvelle division du royaume pour parfaire son unité.

La noblesse de Château-Thierry suggérait pourtant « une nouvelle distribution des provinces pour arriver à un arrondissement raisonnable comprenant les districts dont les rapports nécessaires étaient établis par la situation des lieux et le même genre d'intérêts et de culture (1) ».

Et pour faire cesser les conflits d'attributions, la noblesse du Mâconnais demandait « une meilleure forme d'administration à peu près uniforme et dont les rapports soient que les ressorts du gouvernement puissent être également étendus dans toutes les parties de la France (2) ».

Bien peu, en définitive, se rendent compte de ce qu'il y a à faire pour unifier le pays et simplifier l'administration. Ce qui n'empêche pas la noblesse de Carcassonne d'envisager « ce qui pourrait se passer le jour où la France cesserait d'être un assemblage de parties incohérentes (3) ».

#### *Les députés :*

Il est aisé de concevoir que, nantis de semblables instructions, les députés à la Constituante opinèrent pour le maintien des franchises, immunités et privi-

1. — Arch. Parl. tome III, p. 663. Cahiers de la Noblesse de Château-Thierry.

2. — Arch. Parl. tome II, p. 624. Du mandat et des instructions de la Noblesse du Mâconnais à ses Députés aux États Généraux.

3. — La plupart des exemples cités par nous et qui n'ont pas fait l'objet d'une référence spéciale ont été empruntés au livre de M. Champion. « La France d'après les Cahiers de 1789 ».

lèges locaux. Beaucoup d'entre eux du reste étaient liés par des mandats impératifs. On le vit bien dans la fameuse nuit du 4 août 1789, quand les députés vinrent successivement faire abandon de leurs privilèges. Un certain nombre d'entre eux déclarèrent qu'en raison de leurs mandats impératifs, ils ne pouvaient souscrire à l'abandon des privilèges locaux.

C'est ainsi que les députés du clergé de Bretagne vinrent témoigner le regret de ne pouvoir renoncer aux droits et franchises de leur province. De même les députés du Comté de Foix, des communes du Béarn, le député du Pays de Soule, firent connaître que sur ce point, ils ne pouvaient parler qu'en leur nom personnel, n'étant pas autorisés par leurs commettants à accepter ou à proposer une semblable renonciation. Le député de Strasbourg et ceux du Mâconnais voulurent bien souscrire à l'égalité devant l'impôt mais ils réclamèrent le maintien d'une administration distincte. Les députés d'Artois, de leur côté, se déclarèrent prêts à abandonner tous les privilèges de la Province mais sous réserve de la ratification de leurs commettants. Enfin un député du Languedoc vint donner l'assurance que les habitants de la province s'empresseraient de se conformer aux décrets de l'Assemblée bien que, par leurs mandats, ils ne soient pas autorisés à renoncer au statut particulier de la province.

La députation élue de la Navarre refusa même de siéger à l'Assemblée Constituante et ne voulut pas solliciter son admission aux États généraux. Le syndic de la députation, Plovoren, fit parvenir à l'Assemblée

un mémoire qui fut lu à la séance du 12 octobre 1789. Leur abstention, disait le mémoire, avait pour but d'empêcher que l'on regardât « leur présence comme un acte d'adhésion aux décrets de l'Assemblée nationale, comme une renonciation de la Navarre à sa constitution, à son indépendance, à ses privilèges. Le mémoire ajoutait que les députés avaient cherché à avoir des instructions de leurs commettants et il protestait contre la fermeture des états du pays après trois jours de séance.

Et pourtant, par suite de la renonciation des privilèges, l'état d'esprit des députés s'était bien modifié depuis l'ouverture des états. Dans cette mémorable nuit du 4 août, les privilèges et les institutions particularistes ne furent pas davantage épargnés que les autres. Un résumé de la séance, paru au Moniteur, dit à ce sujet : « Les députés des provinces appelées pays d'état se livrant à l'impulsion de leur générosité ou se prévalant de celle de leurs commettants et se rendant en quelque sorte garants de leur ratification, offrent la renonciation aux privilèges de leurs provinces et s'associent au régime nouveau que la justice du roi et celle de l'Assemblée préparent à la France toute entière (1). »

Fait remarquable, les députés des provinces qui s'étaient prononcées le plus énergiquement en faveur de l'indépendance, comme le Dauphiné, la Provence

---

1. — Arch. Parl. tome VIII, p. 347. Séance du 4 août 1789 (soir).

et la Bourgogne, furent les premiers à souscrire à la renonciation générale.

Les députés des pays de Gex, de Bresse et de Bugey qui avaient réclaté avec tant d'insistance une administration séparée consentirent sans peine à se fondre dans l'ensemble du territoire et déposèrent leurs privilèges dans le sein de l'Assemblée.

L'article 10 du décret des 4, 6, 7, 8, 11 août 1789 vint consacrer cette renonciation générale. Cet article avait d'ailleurs été accepté sans discussion dans une séance du 11 août. Il est ainsi conçu : « Une constitution nationale et la liberté publique étant plus avantageuses aux provinces que les privilèges dont quelques-unes jouissent et dont le sacrifice est nécessaire à l'union intime de toutes les parties du royaume, il est déclaré que les privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, villes et communautés d'habitants soit pécuniaires, soit de toute autre nature, seront abolis sans retour et demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français (1). »

Ce décret fut sanctionné le 21 septembre 1789 : c'était le premier pas vers l'unification. L'Assemblée n'allait pas s'arrêter là.

---

1. — Duvergier. Lois et Décrets, tome I, p. 40.

§ II

**Les Projets de l'Assemblée Constituante**

---

*Projets de division :*

L'Assemblée n'allait bientôt plus se contenter de la suppression des privilèges locaux. Elle allait supprimer le particularisme local des provinces et des pays par la création de nouvelles circonscriptions destinées à être toutes égales dans un cadre purement administratif.

Un mois après la nuit du 4 août, le député Sieyès demandait qu'une nouvelle division du royaume fut envisagée. A la séance du 7 septembre 1789, il insistait sur la nécessité pour la France de former un tout unique et non une collection de petits états. Il concluait ainsi à la nomination d'un comité de trois personnes « pour présenter le plus tôt possible à l'Assemblée un plan de municipalités et de provinces et que l'on puisse espérer ne pas voir le royaume se déchirer en une multitude de petits états, sous forme républicaine et qu'au contraire la France puisse former un seul tout, soumis uniformément, dans toutes ses parties, à une législation et à une administration communes (1) ».

Voilà bien le problème nettement posé : la destruction des institutions locales. Et le 29 septembre sui-

1. — Arch. Parl, tome VIII, page 593 et 594.

vant, Thouret déposait le projet du nouveau Comité de constitution ayant pour but la création d'une nouvelle circonscription territoriale. Que de chemin parcouru depuis la convocation des Etats généraux! Qu'on se rappelle cette parole de Mirabeau : « Les Français n'auront probablement jamais de lois uniformes (1). »

*Les raisons qui ont guidé l'Assemblée :*

Si l'on examine les motifs qui ont guidé l'Assemblée Constituante et l'ont conduite à se préoccuper si rapidement d'une nouvelle division du territoire, il faut, en dehors des raisons d'ordre général, se reporter aux événements intervenus depuis la nuit du 4 août.

Les députés se sont très vite aperçus que la renonciation générale aux privilèges de toutes sortes avait été proposée et votée dans un moment d'enthousiasme et que, de toute part, les anciens bénéficiaires s'agitaient pour faire revenir la Constituante sur son vote ou tout au moins pour en limiter les effets.

Tout d'abord, le Roi, qui s'était associé avec joie à cette suppression totale, tout en approuvant le principe, élevait des objections de détail. La sanction royale aux décrets des 4-11 août se faisant attendre, le Président de la Constituante avait été chargé par l'Assemblée de faire une démarche auprès du Roi pour l'obtenir.

A la séance du 18 septembre 1789, fut lue la réponse du Roi. Sur l'article 10 du décret concernant les privi-

1. — Mirabeau, Lettres de Cachet, tome II, p. 149.

lèges des pays et provinces, le Roi s'exprimait comme suit : « J'approuve également cet article et je désire vivement qu'il puisse se réaliser sans opposition. J'aspire à voir toutes mes provinces se rapprochant dans leurs intérêts comme elles sont unies dans mon amour et je seconderai de tout mon pouvoir un si généreux dessein (1). »

Le décret n'avait pourtant soulevé aucune protestation sauf celle de quelques Parlements, comme celui de Toulouse, auxquelles du reste personne n'avait prêté attention, tant ces juridictions étaient discréditées. Mais on avait réfléchi depuis et des résistances, encore timides à la vérité, commençaient à se manifester.

A cette même séance du 18 septembre, le marquis de Beurray commentait en ces termes la réponse de Louis XVI : « J'ai remarqué que sur les privilèges des provinces, le Roi désire que leurs sacrifices n'éprouvent pas de difficultés et cette observation vient de ce que, dans la nuit du 4, quelques-uns ont apporté des restrictions à l'abolition des privilèges et six semaines se sont écoulées sans qu'elle ait été ratifiée. Je demande que les députés des bailliages, sénéchaussées et provinces soient tenus de rapporter la ratification incessamment (2). » Les résistances tendaient à s'affirmer. A la séance du 26 octobre, on dénonçait la convocation des états du Dauphiné et un député de la province, Pison du Galand, soutenait « que la Constitution du

1. — Arch. Parl. tome IX, page 30.

2. — Arch. Parl. tome IX, pages 34 et 35.

Dauphiné subsiste jusqu'à ce qu'un autre régime convenable lui soit substitué (1) ».

Le même jour, le constitutionnel Lanjuinais informe l'Assemblée d'une réunion qui avait eu lieu à Toulouse le 10 octobre. Cette réunion, à laquelle avaient été convoqués quatre-vingt-dix nobles et autant de parlementaires, avait pour but avoué « de s'opposer à l'abolition des chartes et franchises de la province et des villes (2) ». Il fut décidé à la suite de ces interventions « qu'il serait sursis à toute convocation de provinces et d'états jusqu'à ce que l'Assemblée eût déterminé le mode de convocation avec le Roi ».

L'Assemblée avait encore présente la discussion qui s'était engagée, trois jours auparavant, à propos de la lecture de la lettre remise par le syndic de la députation de la Navarre et dans laquelle cette dernière affirmait les droits de la province à l'indépendance, tout en ne refusant pas d'envisager ultérieurement la réunion de la province à la France. Et il semble bien que la thèse de la Navarre eût ébranlé l'opinion de l'Assemblée puisque le député Barère s'y rangeait et que Mirabeau disait également : « Si les Navarrais ne font pas partie des Français, pourquoi s'occuper d'eux et pourquoi s'occupent-ils de nous? S'ils sont Français, ils sont obligés par nos lois comme nous-mêmes. »

Ainsi la Constituante pouvait craindre que successivement toutes les provinces de France qui avaient fait

1. — Arch. Parl. tome I, page 554.

2. — Arch. Parl. tome I, page 553.

des objections à leur union avec le royaume revinsent à leur thèse primitive. Elle était également préoccupée des séditions, troubles et émeutes qui avaient éclaté sur de nombreux points du territoire. Les habitants n'obéissaient plus, les impôts rentraient mal. Il était nécessaire et urgent de pourvoir rapidement à l'administration du pays sur de nouvelles bases.

Voici un tableau de la situation à cette époque : « Il existe une insubordination générale dans les provinces parce qu'elles ne sentent plus le frein du pouvoir exécutif... la liberté n'est pas un aliment que tous les estomacs puissent digérer sans préparation (1). »

*Le rapport du Comité de Constitution :*

Thouret, député de Rouen, fut chargé, au nom du Comité de Constitution, de présenter le rapport sur la nouvelle division préconisée. Le Comité qui avait été proclamé à la séance du 13 septembre se composait de Thouret, Siéyès, Target, de Talleyrand-Périgord, Rabaud Saint-Etienne, Le Chapelier, Demeunier. Tronchet remplacé par Lally-Tollendal. Le projet de création de la nouvelle circonscription fut présenté à la Constituante le 29 septembre suivant et le rapport fut lu le 3 novembre 1789.

Ce rapport serait à reproduire en son entier pour donner une idée très complète de la pensée des constituants et analyser les mobiles de leur détermination.

1. — Léonce de Lavergne. Les Assemblées Provinciales, page 197.

Ce qui en fait l'originalité, c'est que Thouret s'est attaché à réfuter par avance les objections et à rassurer ses collègues qui auraient pu avoir encore quelques hésitations sur la nécessité de fonder un état de choses nouveau.

Le rapporteur commence à dégager cette notion que les députés de la Constituante ne sont pas seulement les représentants des parties de la France qui les ont élus mais avant tout les représentants de la Nation toute entière. « Si, dit-il, nous nous regardions moins comme les représentants de la Nation que comme les stipulants de la ville, du bailliage, de la province d'où nous sommes envoyés, si égarés par cette fausse opinion de notre caractère, parlant beaucoup de notre pays et fort peu du royaume, nous mettions des affections provinciales en parallèle avec l'intérêt national, j'ose le demander, serions-nous dignes d'avoir été choisis pour les régénérateurs de l'Etat (1)? »

Se souvenant des hésitations des députés qui avaient reçu de leurs commettants des mandats impératifs, Thouret cherche à les persuader de n'attacher aucune importance à ces mandats. « Rappelons-nous encore, leur suggère-t-il, ce que nous pensions des mandats impératifs lorsqu'on s'en faisait des titres contre notre réunion. Un bailliage, une province, disions-nous, simples membres de parties sujettes de la nation ne peuvent lui dicter des lois ni empêcher le bien général. »

Le rapporteur énumère ensuite toutes les raisons

1. — Arch. Parl., tome IX, p. 654 et 655.

militant en faveur d'un remaniement territorial. Il s'emploie à démontrer que ce serait de mauvaise politique que de laisser échapper un moment si favorable pour chercher à faire ce que l'on réclame maintenant. « Jamais, dit-il, on ne retrouvera pareille opportunité pour la réussite de nos projets. » « Si le moment actuel, explique-t-il n'est pas mis à profit, si la nouvelle division territoriale n'est pas liée à la nécessité d'admettre la constitution dont elle fait partie et dont on ne peut plus se passer, il faut y renoncer à jamais. Sous quel prétexte reproduirait-on la proposition après que la nation elle-même aurait ratifié à nouveau les anciennes divisions en les établissant pour bases constitutionnelles des nouveaux districts de représentation et d'administration? » Ce travail est effectué pour le plus grand bien du pays : aussi « la constitution doit prévoir, provoquer et faciliter ce bon mouvement qui rendra la nation française la première et la plus heureuse du monde ».

Le rapporteur passe alors à l'examen des raisons qui nécessitent et justifient la division projetée. Il fait sentir les dangers auxquels la nouvelle constitution serait aux prises de la part des provinces actuelles. « La Constitution, poursuit Thouret, nous paraissait avec raison impossible, mais que devrions-nous attendre si les provinces venaient à remplacer les ordres et décuplaient les oppositions et les traverses? » Puis, il signale combien la réforme est nécessaire en elle-même et comment on la réclame de divers côtés. « Depuis longtemps, dit-il, les publicistes et les bons administra-

teurs désirent une meilleure division territoriale du royaume parce que toutes celles qui existent sont excessivement inégales et qu'il n'y en a aucune qui soit régulière, raisonnable et commode, soit à l'administration soit à toutes les parties du territoire administré. » Insistant sur la confusion qui régnait à cette époque « puisqu'il n'y a pas un seul genre de pouvoir et d'autorité », Thouret fait ressortir l'importance « de l'uniformité de l'administration pour la bonne surveillance des administrateurs, pour la facilité des gouvernés, d'avoir des divisions à peu près égales. »

La division ainsi justifiée, il essaie de montrer les qualités du plan du Comité et l'on sent nettement chez celui-ci cette défiance du pouvoir exécutif sous toutes ses formes qui est la caractéristique de l'état d'esprit des députés de la Constituante. « Craignons donc, dit-il à ses collègues, d'établir des corps administratifs assez forts pour entreprendre de résister au chef du pouvoir exécutif et qui puissent se croire assez puissants pour manquer impunément de soumission à la législation. » Thouret passe ensuite aux objections que peut susciter le plan proposé à l'Assemblée. Voici comment se présente la première objection : « Vous changez nous dit-on, les anciennes divisions des provinces; vous les anéantissez en confondant leurs territoires. » Point du tout, leur répond Thouret qui ne veut pas effrayer ses collègues. « Il faut calmer d'un seul mot ces alarmes conçues trop légèrement à l'idée de provinces confondues ou morcelées. La nouvelle division... peut se faire presque partout *en observant les*

*convenances locales et surtout en respectant les limites des provinces.* » Donc, pas de morcellement ni de confusion. Mais ne va-t-il pas se produire des inconvénients du fait de la division? Pas le moins du monde, rétorque Thouret, « la division d'une province en districts ne les désunit pas plus que les autres divisions en diocèses, en généralités, etc., entre lesquelles son territoire est partagé ». Le rapporteur, à l'appui de ses dires, cite la Normandie, divisée présentement en trois généralités.

Ayant triomphé des résistances locales, Thouret étudie si la division ne rencontrera pas des obstacles physiques et même des difficultés de la part de l'opinion qui occasionneront un long retard dans son exécution. L'orateur a réplique à tout. Il explique qu'il ne s'agit pas d'une division absolument géométrique et que naturellement il sera tenu compte de tous obstacles physiques, tels que fleuves, montagnes, etc...

Pour l'opinion, il ne faut pas craindre d'objections de sa part « quand le plan sera présenté aux provinces sous son vrai point de vue, quand elles le recevront émané de tous et faisant partie de la constitution générale et uniforme du royaume, quand enfin elles seront à portée d'en apprécier sainement les motifs et les effets ».

Quelle habileté de lier ainsi la division envisagée avec la Constitution que tout le monde a reconnu comme nécessaire, la première n'étant que l'accessoire de la seconde! Le rapporteur a cherché à convaincre tout le monde et s'il n'y a pas réussi « si les préju-

gés d'une, de deux ou trois provinces devaient l'emporter sur le bien général et démontré de tout le royaume, si ces parties ne devaient pas céder raisonnablement au tout, ou si la nation, en corps, n'avait aucune autorité sur ses membres, si ceux-ci enfin qui concourent par leurs députés à faire les décrets constitutionnels pouvaient ensuite refuser de s'y soumettre, il n'y a point ici d'association politique, point de corps législatif, point de constitution à faire, disons le mot, nous ne serions pas une Assemblée nationale parce que nous n'aurions pas voulu l'être et parce qu'après avoir conquis le titre, contents du mot, nous n'aurions pas voulu prendre l'esprit de la chose ni en remplir les obligations. »

Comme Thouret flatte l'Assemblée et semble bien connaître les mobiles qui animaient les constituants : l'amour du pays et le sentiment de faire une grande œuvre!

Les susceptibilités provinciales ménagées, Thouret insistait sur les avantages que procurerait pour les élections la nouvelle division du pays. Le rapport concluait à celle-ci. Elle devait s'opérer de la façon suivante :

ARTICLE PREMIER. — La France sera partagée en divisions de trois cent vingt quatre lieues carrées chacune, c'est-à-dire de dix-huit sur dix-huit. autant qu'il sera possible à partir de Paris comme centre et en s'éloignant en tous sens jusqu'aux frontières du royaume.

ARR. 2. — Chaque département sera partagé en neuf divisions de trente-six lieues carrées, c'est-à-dire de six

sur six, autant qu'il sera possible. Ces divisions portent le nom de communes.

ART. 3. — Chaque commune sera partagée en neuf divisions appelées cantons de quatre lieues carrées, c'est-à-dire de deux sur deux (1).

Le projet du Comité de Constitution s'est inspiré sans aucun doute de la topographie de Robert de Hesseln, parue en 1780. Dans cet ouvrage, la France était divisée en neuf contrées (Nord, Nord-Ouest, Nord-Est, Ouest, Centre, Est, Sud-Est, Sud et Sud-Ouest). Ces contrées étaient divisées en neuf districts, ceux-ci répartis à leur tour en une série de subdivisions mais toujours de neuf par série. L'analogie entre le projet du Comité de Constitution et la topographie de Robert de Hesseln est flagrante (2).

---

§ III.

**Résumé des débats de l'Assemblée  
Constituante**

---

*Les débats :*

De l'analyse des débats qui ont suivi la lecture du rapport du Comité, il résulte que la majeure partie des députés se sont déclarés convaincus de la nécessité

---

1. — Arch. Parl. tome IX, page 654 et suiv.  
2. — Nouvelle Topographie de la France. Bibl. Nat. L 15/22.

d'entreprendre une nouvelle division du royaume. Cependant quelques résistances se sont affirmées, notamment de la part des députés des anciens pays d'Etats. Il convient de remarquer que le débat a passionné l'Assemblée qui lui a consacré six séances et que les diverses modalités selon lesquelles la division pouvait s'opérer ont été envisagées.

D'ailleurs, dès le dépôt du projet, le député de Richler avait demandé qu'une carte soit faite « suivant le nouveau projet de division pour être examinée et distribuée dans les bureaux, afin que chaque député puisse offrir ses réflexions (1) ». Target avait répondu au nom du Comité qu'une carte semblable serait soumise aux députés et envoyée aux provinces.

Mirabeau, à la séance du 3 novembre 1789, résuma la pensée de la majeure partie des membres de l'Assemblée en ces termes : « Il faut changer la division actuelle des provinces parce qu'après avoir aboli les prétentions et les privilèges, il serait imprudent de laisser une administration qui pourrait offrir des moyens de les réclamer et de les reprendre. L'ancienne division par provinces présente des obstacles sans nombre aux changements projetés (2). »

Mais on s'accordait moins sur les principes qui devaient présider à l'élaboration de la réforme. Falloit-il suivre le plan du Comité basé sur le partage du royaume en divisions égales en superficie? Celui-ci se heurtait en effet à des objections sérieu-

---

1. — Arch. Parl. tome IX, p. 654 et suiv.  
2. — Arch. Parl. séance du 3 novembre 1789, tome IX, p. 659 et suiv.

ses que ne manquèrent pas de signaler plusieurs députés.

Le constitutionnel Verdet trouvait la division proposée défectueuse comme ne reposant sur aucune base solide ni pour la représentation nationale ni pour la division du royaume. Il proposait en conséquence la création de sept cent vingt grandes communes de population sensiblement égale, environ de six à sept mille citoyens actifs. Ces grandes communes auraient été obtenues en arrondissant autour des villes, bourgs et à défaut gros villages. Chacune de ces grandes communes aurait été divisée, à son tour, en dix-huit municipalités comptant un nombre d'habitants à peu près équivalent. Enfin, toutes les communes comprises dans les limites des anciennes provinces auraient été englobées et réunies dans une même administration provinciale. « Par ce moyen, ajoutait Verdet, on n'eût point froissé les préjugés des provinces et cependant on serait parvenu avec le temps aux mêmes fins : l'uniformité du régime et un partage plus égal des départements (1). »

Mirabeau reprochait au plan du comité son caractère un peu mathématique. Il disait notamment : « Je voudrais une division matérielle et de fait, propre aux localités, aux circonstances et non point une division mathématique presque idéale et dont l'exécution paraît impraticable (2). » Mirabeau trouvait également trop grande l'étendue des départements car il craignait que

1, 2. — Arch. Parl. tome IX, p. 658 et suiv. Séance du 3 nov. 1789.

l'administration soit concentrée en trop peu de mains. Si Mirabeau jugeait nécessaire la suppression des provinces, il reconnaissait cependant qu'il fallait compter avec les préjugés. Le plan du Comité aboutissait au démembrement des provinces : « On trancherait, disait-il, tous les liens qui resserrent depuis si longtemps les mœurs, les habitudes, les coutumes, les productions et le langage (1). » Sa grosse critique était que l'étendue n'était rien et qu'au contraire, la population était tout. Aussi il craignait que pour les subdivisions, les inconvénients signalés pour les départements fussent encore augmentés. Il proposait de substituer au plan du Comité le plan suivant :

1° Distribution du royaume en cent vingt départements, soit environ trois pour chacune des quarante provinces et autant que possible égaux en population;

2° Division des provinces en sections par un Comité composé d'un député de chaque province;

3° Les chefs-lieux seraient fixés par les députés de chaque province.

Rabaud Saint-Etienne émit, à la séance du 3 novembre, différentes opinions sur la division du royaume : c'était une apologie du travail du Comité de Constitution. C'est lui d'ailleurs qui aura le mérite de faire inscrire en tête de la Constitution « Le royaume est un et indivisible ».

Aubry du Rocher proposa la création de deux cent

1. — Arch. Parl. tome IX, p. 658 et suiv. Séance du 3 nov. 1789.

trois départements, puis il finit par se rallier au plan de Mirabeau.

Pison du Galand, hostile comme tous les députés des pays d'état au fractionnement des provinces, demandait le maintien des grandes provinces et suggérait l'établissement de trente grandes circonscriptions. Ce fut la thèse que vinrent successivement soutenir Bouché au nom de la Provence et Pellerin au nom de la Bretagne. Ce dernier s'élevait avec véhémence contre tout morcellement des provinces qui les démembrerait au point non seulement d'en changer le nom mais de leur substituer plusieurs divisions.

Un député, Malouet, tout en se déclarant partisan d'une nouvelle division, donnait pour raison la distribution plus égale « de tous les poids dans la balance de la puissance publique (1) ». « Diminuer les grandes masses, renforcer les petites, supprimer toutes les différences de régime, anéantir les prétentions exclusives » tel devait être, selon lui, le but de la réforme. Craignant la trop grande puissance de Paris qui devait former un département, il préconisait quarante provinces avec assemblées provinciales, avec subdivision des provinces en deux départements et des départements en quatre districts.

La critique la plus vive fut présentée par Bengy de Puyvallée à la séance du 5 novembre. Hostile à l'idée de fractionnement des provinces, il fut sévère pour le plan du Comité. Ce plan, faisait-il remarquer, est

1. — Arch. Parl. tome X, page 4.

impraticable en raison des résultats très divers donnés par ces divisions égales, par suite des différences de population. Ce constitutionnel prenait comme exemple les régions peuplées des Flandres et celles du Berry, à faible densité de population. Il ajoutait que le plan de partage était « plus propre à perpétuer le trouble et la confusion qu'à rétablir le calme, la paix et la tranquillité... (1) ». Il disait encore : « Pour détruire les liaisons, les habitudes, les affections d'une même province qui sont cependant des mobiles bien puissants et bien précieux à conserver, notre Comité, au lieu de se rapprocher de l'ancienne division du royaume par généralités qui paraissait la plus simple et la mieux adaptée au génie et au goût du peuple... *Notre Comité a coupé la France comme un morceau de drap en quatre-vingt-une pièces pour en faire quatre-vingt-un départements* (2) »

Bengy de Puyvallée montrait enfin que la multiplication des départements entraînerait l'augmentation des dépenses d'administration. Son plan consistait dans la création de soixante-dix divisions inégales en superficie mais égales en population et comprenant environ trois cent soixante mille individus dont soixante mille citoyens actifs. Pour la division, on se rapprocherait le plus possible des limites des généralités. Chacune de ces divisions serait dotée d'une assemblée provinciale et subdivisée en dix arrondissements ou districts, d'une population sensiblement égale. Ces districts ne

1. — Arch. Parl. tome IX, page 680 et suiv.  
2. — Arch. Parl. toms IX, page 680 et suiv.

devaient comprendre aucune autre subdivision administrative que les villes et les paroisses.

Les débats s'éternisaient; à chaque séance, les députés apportaient des mémoires, les uns estimant que l'on proposait la création d'un trop grand nombre de départements, les autres demandant qu'il en soit créé davantage. L'Assemblée était hésitante non sur le point de savoir si l'on ferait la division, mais sur la manière suivant laquelle on procéderait et sur le nombre de divisions que l'on adopterait. Tantôt elle paraissait donner la préférence au plan du Comité, tantôt à celui de Mirabeau, en votant l'impression et la distribution de son plan.

Duquesnoy disait : « Vous sentez tous l'indispensable nécessité de faire une nouvelle division du royaume (1). » Mais comment s'y prendre? Était-ce en réajustant les provinces, comme certains le proposaient? Était-ce en les fractionnant? Dans ce cas, comment opérer celui-ci? Devait-on se baser sur l'étendue ou au contraire sur la population? Telles étaient les questions auxquelles l'Assemblée avait à répondre.

Il est certain que la base du Comité était fautive, comme le firent remarquer plusieurs députés. Il n'y a aucun rapport entre la population et des lieux carrés et déjà les habitants étaient entassés dans certaines villes, alors que les campagnes environnantes étaient fort peu peuplées.

Mais Thouret répondit, au nom du comité, que la

1. — Arch. Parl. tome IX, page 671.

base de la population était tout aussi fragile en ce qu'elle ne tenait aucun compte des obstacles du sol et que son adoption obligerait à modifier sans cesse la division par suite des changements fréquents dans la distribution des habitants. C'est alors qu'intervint Barnave qui avait accepté le plan du comité mais en l'amendant par la subdivision de chacun des quarante-deux départements en trois ou quatre districts.

À la séance du 9 novembre, Barnave, en effet, montre l'intérêt qu'il y avait à conclure rapidement et à sérier les questions : aussi propose-t-il de décider d'abord :

1° Sera-t-il procédé à une nouvelle division du royaume?

2° Combien y aura-t-il de départements? Quarante-deux? ou plus? ou moins?

3° Les départements seront-ils divisés en districts?

4° Ceux-ci seront-ils au nombre de neuf, ou plus? ou moins?

Le député Bouche voulut s'opposer à toute délibération mais il fut décidé que l'on voterait à la prochaine séance.

Mirabeau, à la séance suivante, se plaignit que le plan du comité, outre les critiques qu'il lui avait déjà faites, avait l'inconvénient de garder intactes certaines divisions de l'ancien régime comme les gouvernements, dont vingt au moins étaient conservés, alors que le principal objet de la réforme était de détruire l'esprit des provinces. Ses conclusions étaient les suivantes :

1° Augmenter le nombre des futures divisions de façon à ne laisser à aucune province son étendue actuelle;

2° Faire effectuer la division du territoire non par les Assemblées de département mais par l'Assemblée;

3° Faire des départements égaux en population et en importance.

Pison du Galand, toujours ardent défenseur des provinces, demanda instamment de leur conserver leur unité et de maintenir les assemblées provinciales.

Target vint indiquer une fois encore les directives suivies par le comité de constitution : celui-ci avait voulu que les divisions eussent un caractère de fixité que n'aurait pas permis le fractionnement, eu égard à la population ou à l'importance qui sont facteurs essentiellement variables. Le choix du nombre avait été déterminé par ce désir des membres du comité que, de tous les points du département on pût arriver au centre en une seule journée de voyage. Target précisa que la division, si on le voulait, pouvait s'opérer en huit jours. Il ajouta enfin que les subdivisions seraient fixées par les députés des départements.

L'Assemblée décida dans sa séance du 11 novembre que l'on ferait une nouvelle division du royaume et, sur la proposition de Demeunier, que le nombre des nouvelles divisions serait de soixante-quinze à quatre-vingt-cinq (1). Le lendemain, il fut voté que chaque département serait divisé en districts, mais pas néces-

1. — Arch. Parl. tome IX, page 759.

sairement en neuf et qu'au contraire le nombre n'en serait pas le même pour tous les départements mais qu'il serait fixé par l'Assemblée (1).

---

§ IV.

### Les Opérations de Division

---

*Le comité de division :*

L'Assemblée Constituante avait laissé au comité de constitution le soin de préparer une nouvelle division du royaume. Celui-ci, d'ailleurs convaincu que l'Assemblée se prononcerait en faveur de la réforme, n'avait pas attendu qu'elle eût statué définitivement sur la question et avait fixé le nombre des nouvelles circonscriptions. Rabaud Saint-Etienne, qui faisait partie du comité, déclarait, en effet, à la séance du 12 novembre 1789, que quarante départements étaient déjà établis, dont cinq en Bretagne, six en Normandie, six en Languedoc, trois en Provence, etc.

Mais ce ne fut pas seulement le comité de constitution qui effectua la division. Il s'adjoignit, pour la mener à bien, les députés des provinces et pays intéressés. C'est ce qui a constitué ce que l'on a appelé le comité de division.

1. — Arch. Parl. tome X, page 7.

Sa tâche ne fut d'ailleurs pas terminée à la fin de la Constituante et sous l'Assemblée Législative et la Convention, un comité de division continua les travaux du premier. Ce n'est qu'à la fin de l'année 1793 que le travail fut terminé et que les procès-verbaux et papiers relatifs aux opérations de division furent versés aux archives. On lit, en effet sur le procès-verbal de remise : « Les procès-verbaux de la division des départements des Hautes-Alpes et de la Loire-Inférieure ne s'étant point trouvés aux Archives, il en fut fait mention dans la décharge donnée par le citoyen Mailly à l'archiviste le 27 juillet 1793, l'an II de la République (1). »

*Le travail du comité :*

Quand on compulse les papiers se rapportant à la division du royaume, il est aisé de constater le soin que les constituants apportèrent à ce travail, la tâche formidable qu'ils eurent à accomplir et le labeur qu'ils fournirent pour la terminer assez rapidement. Les déclarations faites à l'Assemblée elle-même par des membres du comité de constitution et notamment par Rabaud Saint-Etienne indiquent nettement la méthode suivie et l'ampleur du travail. Pour chaque province ou généralité — c'est plutôt par généralité que furent convoqués les députés — ceux-ci furent invités à se réunir et à examiner ensemble les conditions de la division. Ensuite les députés durent se mettre d'accord

1. — Archives Nationales N N 9.

pour déterminer les limites entre les provinces et pour fixer l'étendue et la circonscription des nouveaux départements. Le regroupement ou plus exactement le remembrement des provinces a ainsi précédé la création des départements.

Le comité de constitution enregistrait l'accord intervenu entre les députés et ce n'est qu'au cas où l'entente avait été impossible à obtenir que le comité statuait sauf à l'Assemblée à ratifier ses décisions. Bien souvent d'ailleurs, elle se trouvait saisie par les députés intéressés des modifications qu'ils désiraient voir apporter aux travaux du comité.

Ainsi, sur une petite carte de l'Isle-de-France et de Picardie, nommée plan n° IV, on lit écrit de la main du président du comité Bureau de Pusy : « Ce plan a été adopté par la majorité de MM. les Députés de l'Isle-de-France et par délibération de ce jour, sauf à MM. les députés de convenir de quelques légers changements dans leurs limites respectives. » Cette annotation, datée du 10 décembre 1789, est signée du Président (1).

C'est de même que furent fixées d'un commun accord les limites entre le département du Nord de la Champagne et la Lorraine et entre le quatrième département de la Champagne et la Franche-Comté. L'accord fut enregistré par un procès-verbal en date du 14 janvier 1790, qui énonce les limites et les paroisses respectivement comprises dans chaque département (2).

1, 2. — Archives Nationales D IV bis, n° 1.

C'est dans ces mêmes conditions que furent arrêtées les limites entre la Picardie d'une part et d'autre part :

La Normandie le 1<sup>er</sup> janvier 1790;

La Somme le 15 décembre 1789;

Le département de Seine-et-Marne le 28 janvier 1790;

Le département de Versailles le 19 janvier 1790;

Le Soissonnais le 1<sup>er</sup> février 1790(1).

Au contraire les députés d'Aunis, à la séance du 21 décembre 1789, saisissent l'Assemblée de leur désir et de celui de leurs commettants de former un département. A cette même séance, M. Gossin, député du Barrois, vint faire part des vœux de son pays de former également un département (2).

Pour bien se pénétrer des méthodes du comité et se rendre compte du travail considérable qui lui a incombé il faut, semble-t-il, se reporter au mémoire présenté par le député de Nîmes, Rabaud Saint-Etienne à l'Assemblée. « Aussitôt, écrit ce dernier, que les citoyens ont été instruits de la division prochaine en départements et districts, ils ont saisi l'avantage de cette grande et simple opération mais bientôt l'intéressé particulier d'une multitude de villes ou si l'on veut leurs droits et les avantages publics qu'elles ont cru voir dans cette situation leur ont fait souhaiter de devenir chefs-lieux, si ce n'est de département au moins de district; les demandes, les réclamations se sont multipliées; les adresses, des députés sont arrivés

1. — Arch. Nat. D IV bis, n° 1.

2. — Archives Parlementaire, tome X, page 703.

en foule de toutes les parties du royaume en sorte que si le comité eut accueilli chaque demande sans examen il s'y aurait plus eu de mesure dans la distribution, plus d'égalité dans les parties; les départements et les districts se seraient multipliés à l'infini sans règle et sans proportion et le comité serait devenu injuste par l'excès même de la justice (1). »

Et ce n'est pas là une exagération de la part de Rabaud Saint-Etienne. La critique moderne sur ce mouvement d'opinion s'exprime de la manière suivante : « La division du territoire avait provoqué de la part des villes et des villages l'envoi d'une quantité énorme de demandes, d'adresses et de réclamations qui, reçues par le Président de l'Assemblée, étaient transmises au comité de constitution, puis de division... (2). »

Toutes ces pétitions, toutes ces adresses, toutes ces réclamations ont été lues et discutées par le Comité de division. Pour s'en convaincre, il suffit de parcourir les motions portées sur chacune d'elles par les députés intéressés ou par les membres du comité. Voici ce que dit à cet égard Rabaud Saint-Etienne : « Tous cependant ont été entendus, toutes les localités ont été scrupuleusement étudiées, toutes les convenances consultées, tous les droits rigoureusement pesés et l'on peut dire avec assurance qu'il n'est pas une petite ville, pas un village dont on n'ait tâché d'établir les rapports avec ses voisins avec autant d'exactitude. » Et

1. — Arch. Parl. tome X, page 38.

2. — Daumet, Introduction de l'Inventaire Manuscrit D IV bis,

Il ajoute : « deux mois entiers d'un travail continué bien avant dans la nuit ont été consacrés à cet examen (1). »

En lisant le mémoire de Rabaud Saint-Etienne, on sent, tant est grand le désir de faire accepter la réforme, qu'on ne veut rien changer dans les habitudes ni rien bouleverser et que l'on cherche à concilier les prétentions des villes — même les moins importantes — qui s'efforcent d'obtenir un organe de l'administration. Pour leur donner satisfaction, on permettra aux chefs-lieux d'alterner ou bien l'on ne groupera pas dans une seule et même localité tous les établissements.

Les déclarations optimistes du début ne se réalisèrent pas. Des conflits s'élevèrent entre les députés sur la délimitation de leurs départements respectifs et il fallut un arrêté — celui du 19 novembre 1789 — pour concilier ces difficultés (2).

De même les adresses et réclamations dictées par l'intérêt local se multiplièrent et il devint de plus en plus difficile de leur donner satisfaction.

En présentant le 9 décembre l'état du travail sur la division du royaume, Rabaud Saint-Etienne devait avouer que le comité avait été retardé par l'embarras qu'occasionnaient les prétentions des villes sur la composition des futurs chefs-lieux. Aussi, demandait-il à l'Assemblée de vouloir bien décider, afin de concilier les intérêts opposés, que la liberté soit laissée au Comité de ne pas réunir dans une même ville les

1. — Arch. Parl. tome X, page 38 et 39.  
2. — Bulletin des Lo's, tome I, page 170 et 171.

chefs-lieux de département, de la justice et de l'Eglise et que les chefs-lieux de départements puissent alterner entre les villes « qui, par leur nature, sembleraient y être exactement propres (1) ». L'Assemblée Constituante adopta la manière de voir de Rabaud Saint-Etienne.

Pour le travail matériel, le comité pût s'inspirer d'un travail exécuté en 1786 par le cartographe Robert de Hasseln. Celui-ci avait effectué une division de la France en départements. Mais le comité travailla surtout sur les feuilles de la carte de Cassini sur lesquelles fut tracée par les membres du comité la nouvelle division de la France en départements. Ces cartes au nombre de quatre-vingt-cinq, portent la signature des commissaires désignés par l'Assemblée. Aux archives, il existe « un état des cartes déposées aux archives du Corps Législatif conformément à la note mise en tête du tableau annexé au projet de loi concernant la division du territoire de la République et l'Administration (2) ». On utilisa également les cartes du bureau de la guerre que le ministre mit à la disposition des commissaires. Deux ingénieurs de ce ministère et un géographe habile aidèrent le comité dans sa tâche ainsi que Rabaud Saint-Etienne le déclarait à l'Assemblée le 12 novembre 1789 (3).

Quant à la désignation des nouveaux départements, elle se fit provisoirement soit par le nom de la ville où

1. — Arch. Parl. tome X, page 453.  
2. — Arch. Nat. N N 9.  
3. — Arch. Parl. tome X, page 4. Le 26 janvier 1790, Hennequin fut autorisé par l'Assemblée à prendre le titre de cartographe de celle-ci.

devait se trouver le chef-lieu, soit par la situation de la circonscription par rapport à la province, soit enfin par la dénomination de l'ancienne province de laquelle le département devait être formé. Il y eut ainsi le département de l'Artois, du Haut-Maine, du Perche, de la Touraine, du Blaisois, du Lyonnais, du Bas-Berry, etc..., de Metz, de Quimper, du Dauphiné du Nord, etc. (1).

Cependant, dans le sein de l'Assemblée, il était des députés impatients de voir aboutir la réforme et, à la séance du 21 décembre 1789, l'un d'eux, Le Chapelier, proposa de fixer à la semaine en cours le terme du travail sur la division des départements et d'arrêter au lundi suivant le jour où le comité de constitution rendrait compte de ses opérations. C'est en vain que Bureau de Pusy déclara à l'Assemblée que le rapport étant presque terminé lui serait incessamment soumis malgré le retard occasionné par les nombreuses réclamations provoquées par le défaut d'entente entre les députés de plusieurs provinces. L'Assemblée n'en adopta pas moins la motion suivante : « Dans la semaine pour tout délai, les députés des diverses parties du royaume remettront au comité de constitution le travail qu'ils auront arrêté pour la division des départements et des districts ou leurs mémoires instructifs touchant les objets qui auront suscité leurs réclamations et sur lesquels les députés ne seraient pas

---

1. — Arch. Nat. N N 9 et D IV bis, 1 et 2.

conciliés pour le rapport en être fait lundi prochain par le comité de constitution (1). »

*Le rapport du comité.*

Ce ne fut cependant qu'à la séance du 8 janvier de l'année suivante que le rapport du comité fut présenté à l'Assemblée par Bureau de Pusy.

Ce rapport se compose de deux parties très distinctes : dans la première, il est fait un exposé des principes qui ont guidé le comité dans son travail et qui ont motivé ses décisions. La deuxième partie fait ressortir la division territoriale du royaume par provinces et pays. « Voici, déclare Bureau de Pusy, les principes qui ont été suivis par les membres du comité de constitution et les membres que l'Assemblée lui a adjoints pour procéder à la nouvelle division du royaume. Tout d'abord, l'obéissance scrupuleuse aux décrets de l'Assemblée a été la règle constamment suivie. Quand il n'a pas été possible de se conformer au sens littéral des décisions de celle-ci, par suite des circonstances, le comité n'a cessé de s'efforcer de se conformer à l'esprit qui les avaient dictées. » En second lieu, les membres du comité ont évité « de rompre brusquement les rapports moraux et politiques existant entre les différentes parties de l'empire (2) ».

Cette manière de procéder a eu pour but d'assurer le succès de l'entreprise car il fallait convaincre la nation de l'utilité de la mise à exécution de ce projet

---

1. — Arch. Parl. tome X, page 693.

2. — Arch. Parl. tome XI, page 119.

et cette persuasion « ne pouvait être le fait que de la douceur, de la patience, de la raison et du temps (1) ».

Et alors Bureau de Pusy, comme l'avait fait son collègue du comité Rabaud Saint-Etienne, indique à l'Assemblée tous les obstacles que le comité a rencontrés et a dû surmonter pour remplir sa mission. Il en fait ainsi le tableau : « des préjugés, des préventions à vaincre, des habitudes à effacer, des avantages à perdre, d'autres à obtenir, des rivalités qui se manifestent, le choc de tant de passions opposées, les espérances trompées, l'amour-propre déçu... » et il ajoute « que de difficultés, que d'écueils, que de germes d'aigreur et de dissension (2) »!

Le troisième principe directeur fut pour éviter, autant que faire se pourrait, ces inconvénients d'engager les provinces de convenir entre elles des limites respectives qui devaient les séparer et ensuite à proposer par leurs députés les divisions « qu'elles croiraient les plus utiles et les plus convenables à leur commerce, à leur agriculture, à leurs manufactures, à leurs localités (3) ».

Enfin, il fut décidé que l'on respecterait les anciennes limites des Provinces « toutes les fois qu'il n'y aurait pas utilité réelle ou nécessité évidente de le faire (4) ».

Le rapporteur terminait en déclarant que « moins les usages et les relations actuelles éprouveraient de changements, plus il y aurait de motifs à la confiance,

1. 2. 3. — Arch. Parl. tome XI, page 119,  
— Arch. Parl. tome XI, page 119 et suiv.

plus il y aurait de facilités à faire goûter le nouveau régime (1) ».

Passant ensuite à la méthode employée, Bureau de Pusy indiquait qu'il avait paru indispensable « de commencer la division du royaume par les frontières pour la terminer au centre ». Cette façon de faire offrait l'avantage que si l'agencement des parties oblige à quelques échanges, on peut les faire avec soi-même au lieu qu'on est privé de cette faculté lorsque par la disposition successive des départements, commencée par le centre, on arrive à la mer ou aux limites avec les pays étrangers (2) ».

Après cet exposé, le rapport indique le tableau des départements suivant l'ordre de travail. Celui-ci fut commencé par la frontière Sud-Est, en partant de la Provence.

Voici le plan préconisé par le Comité :

*Provence.* — Elle devait former trois départements bien que Marseille eut demandé tout d'abord à former un département qui comprendrait toutes les côtes.

*Dauphiné.* — La majorité des députés désirait qu'il fut divisé en trois départements et le comité s'en déclarait partisan bien qu'une forte minorité voulut ne faire de la province qu'un seul département.

*Bresse, Bugey, Val Romey, Gex et Dombes.* — Tous ces pays devaient former un département quoiqu'un

1. 2. — Arch. Parl. tome XI, page 119 et suiv.

peu petit en superficie, eu égard à la moyenne fixée par l'Assemblée.

*Franche-Comté.* — La division en trois départements était arrêtée mais des députés extraordinaires de Besançon proposaient un nouveau mode de partage.

Le plan passait ensuite aux frontières de l'Est, du Nord-Est et du Nord. Il proposait pour :

*L'Alsace.* — La division en deux départements était commandée par les circonstances locales, bien que la superficie des deux circonscriptions fut un peu trop petite; ils étaient limités à l'Ouest par la crête de la grande chaîne des Vosges.

*La Lorraine, les Evêchés et le Barrois.* — Création de quatre départements. Toute la question était de savoir si la Lorraine allemande formerait un département distinct : ce à quoi le comité s'opposait.

*La Champagne, augmentée des principautés de Sedan, Mouzon et Carignan,* bien qu'elles appartenissent au gouvernement de Metz et des Evêchés, formerait quatre départements qui engloberaient également Givet, Charlemont, Mariembourg, Philippeville et les territoires de ces villes.

*Les deux Flandres, le Hainaut, le Calais, l'Ardrésis et le Boulonnais,* seraient incorporés dans deux départements dont le premier serait composé des deux Flandres et du Hainaut; toutefois les habitants de Saint-Omer avaient formulé un vœu pour une nouvelle division du pays et les Flandres réclamaient à l'Artois quelques villages en saillie sur la frontière.

On arrivait ensuite au cœur royaume.

*L'Isle-de-France, le Soissonnais, la Picardie* (sauf une légère partie de cette dernière cédée à l'Artois) devaient former cinq départements. Quant à Paris, il serait borné à la banlieue immédiate malgré une réclamation de la commune qui demandait qu'il lui fût attribué l'étendue d'un département territorial.

*La Normandie et Le Perche* devaient être divisés en cinq départements dont les limites étaient arrêtées malgré une réclamation de la ville de Lisieux qui se plaignait que l'on eût mis dans les mêmes circonscriptions les parties riches et dans les autres les territoires pauvres.

*Bretagne.* — Il avait été convenu, lors de la réunion des députés de la province, que celle-ci, y compris les Marches communes partagées entre elle et le Poitou formerait cinq départements. Cependant la ville de Saint-Malo proposait une division en six circonscriptions ainsi formées : trois avec les trois Evêchés de la Côte du Midi, deux avec les deux évêchés de la Côte du Nord et un avec l'Evêché de l'Intérieur (1).

*Le Poitou.* — Diminué de Confolens mais augmenté du Loudunois, du Mirebalais et d'une partie des Marches communes, partagées entre la Bretagne et lui, devait former trois départements.

*Le Maine, l'Anjou et la Touraine* devaient former, selon le jugement du comité « quatre beaux départe-

1. — Arch. Nat. D IV bis, 1.

ments », bien que Saumur eut demandé que le Saumurois formât à lui seul un cinquième département.

*Le Berry* était divisé en deux départements déjà établis, sauf à décider de l'attribution de la ville de La Charité dont la province demandait la réunion et que le comité proposait d'attribuer au Nivernais.

*Le Nivernais*, réuni à quelques parties du Berry situées au-delà de la Loire, formerait un département.

*L'Orléanais, le Blaisois, le Pays Chartrain et le Thimery*, devaient constituer trois départements dont les limites étaient arrêtées à l'exception de la ville de Baugency réclamée à la fois par les départements de Blois et d'Orléans.

*L'Auxerrois, le Senonais et quelques débris de l'Orléanais* seraient divisés en deux départements. Rien n'était encore définitivement arrêté car Auxerre protestait contre sa réunion à Sens, et Clamecy était l'objet de demandes d'attribution à la fois de la part des circonscriptions d'Auxerre et du Nivernais. Le comité proposait que Sens puisse former un district qui choisirait le département auquel il serait définitivement rattaché. Quant à la ville de Clamecy, elle était attribuée au Nivernais.

*La Bourgogne* avait fait l'objet d'un partage adopté par la majorité des députés de la province qui avait soulevé de si vives protestations de la part des députés de la ville d'Autun que le comité avait dû intervenir et que l'on avait procédé à une nouvelle division qui avait mécontenté les représentants du Charolais, du

Mâconnais et du Châlonnais. Il restait également une contestation à régler entre le sud de la Bourgogne et le département de la Bresse, à l'occasion du village de Saint-Laurent.

*L'Aunis réuni à la majeure partie de la Saintonge* formerait un département bien que les habitants de l'Aunis pour la sauvegarde de la prospérité de La Rochelle aient demandé à former un seul département.

*L'Angoumois augmenté d'une partie de la Saintonge et du Confolens* devait constituer un département.

Le rapport exposait ensuite les difficultés rencontrées par le comité pour la division du Sud-Ouest de la France en raison du défaut d'accord entre les députés des divers pays qu'il s'agissait de partager.

Pour le Sud-Ouest, un premier plan avait été adopté qui consistait à diviser cette région entre les cinq départements suivants :

- 1° Le Bordelais;
- 2° Le Bazadais et les Grandes Landes;
- 3° L'Agenois et le Condomois;
- 4° L'Armagnac;
- 5° Marsan et Chalosse.

Le comité déclarait que ce plan devrait être modifié et que rien n'avait encore été définitivement adopté.

Le rapport examinait ensuite la division des pays pyrénéens.

*Pour les Pyrénées.* — On avait éprouvé également de grosses difficultés causées par l'éloignement des territoires formant les Pays Basques à s'unir avec le Béarn. Malgré les objections des députés basques, le

comité proposait la formation des départements suivants :

Pays Basques et Béarn : un département.

Bigorre et les Quatre Vallées : un autre département, bien que les Quatre Vallées aient demandé, de leur côté, leur réunion à l'Armagnac.

Nebouzan et Pays de Foix : un département.

Roussillon et une faible partie du Languedoc : un département malgré le peu d'étendue du territoire. La formation de ce département était commandée par la configuration physique du sol.

*Pour le Languedoc.* — Sept départements étaient préconisés. Le travail de division n'était cependant pas terminé à cause des contestations existant avec le Roussillon, Foix et le Velay.

*Le Rouergue et le Quercy* devaient former un département.

*L'Auvergne et le Velay* seraient divisés en trois départements bien que la ville de Montluçon eut demandé à former au cinquième département. Le comité estimait cette prétention impossible à satisfaire en ce qu'elle bouleverserait la division faite pour le Berry et le Nivernais dont Montluçon demandait l'attribution de certaines parties.

*La Marche, le Limousin et le Dorat* étaient proposés pour constituer trois départements.

*Le Périgord* devait en former un.

*Le Lyonnais, le Beaujolais et le Forez* composeraient un département. Une difficulté s'était élevée au sujet

du bourg de La Guillotière qui réclamait son annexion au Dauphiné.

Enfin *la Corse*, à la demande de ses députés, constituerait un seul département, sauf aux électeurs, dans la première assemblée de dire si elle devait, à l'avenir en former deux.

Comme conclusion, le comité demandait à l'Assemblée de décider :

1° Si le Dauphiné, l'Aunis et les Pays Basques seraient autorisés à ne former chacun qu'un département;

2° Que d'ici au mercredi 13 janvier inclusivement, les députés intéressés à chaque département seraient tenus de produire au comité de constitution le tableau nominatif de leurs limites respectives, arrêté et signé par tous, faute de quoi le comité serait autorisé à les tracer et à les présenter lui-même.

3° D'arrêter qu'à compter du lundi 11 janvier 1790, il serait réservé une heure fixe à chaque séance au comité pour faire à l'Assemblée le rapport des contestations où elle devra décider ou pour présenter le tableau des départements terminés avec leurs subdivisions afin qu'elle puisse les décréter;

4° De décréter que les députés de chaque département seraient tenus de se pourvoir de deux exemplaires de la topographie de leur département composés de feuilles de la carte de l'Académie collées sur toile et d'une seule pièce où seraient exprimées les limites des départements, des districts et cantons, ces cartes seraient signées par les députés et les membres du

comité de constitution et déposées aux archives nationales et départementales (1).

*Les décrets de l'Assemblée :*

Ainsi le comité avait terminé sa tâche. Il restait à l'Assemblée le soin d'enteriner ses propositions ou de trancher les contestations. Durant les deux mois qui avaient suivi son vote définitif, elle n'avait pas cessé cependant de s'intéresser à la question. Ainsi, le 11 novembre 1789, elle votait le principe de la division, le 12, elle décidait la sous-division en districts et le 16, celle en cantons. Le 22 décembre suivant, au moment de l'examen de la Constitution et particulièrement du mode d'élection à adopter, elle décrétait :

1° Qu'il serait fait une nouvelle division du royaume, tant pour la représentation que pour l'administration et que ces départements seraient au nombre de soixante-quinze à quatre-vingt-cinq;

2° Que chaque département serait divisé en districts, au nombre de trois au moins et de neuf au plus et que ce nombre serait fixé par l'Assemblée, eu égard aux besoins et les députés des provinces entendus;

3° Que chaque district serait divisé en cantons;

4° Qu'il y aurait un chef-lieu par département.

Après la lecture du rapport, selon la proposition faite par le comité, l'Assemblée s'occupait de terminer la division sans désespérer. Dès le 12 janvier, elle se mettait à la besogne et sur le rapport de Gossin,

1. — Arch. Parl. tome XI, page 119 et suivantes, ... page 125.

au nom du comité, elle statuait sur les réclamations du Dauphiné, de l'Aunis, des Pays Basques et de la Franche-Comté. Elle décidait que le Dauphiné serait partagé en trois départements en raison des difficultés que rencontrerait l'administration d'un département d'une aussi grande étendue et pour empêcher des demandes semblables des autres provinces, en vue d'éviter un morcellement. Ensuite, il fut arrêté que l'Aunis ne pourrait, à lui seul, former un département. Quant à la Franche-Comté dont la ville de Besançon réclamait une nouvelle distribution pour partager également entre les trois départements les terres à blé et à foin et les montagnes, il fut arrêté que le plan primitif serait conservé. Enfin, la réunion des Pays Basques (Soule et Labour) au Béarn fut votée, malgré les protestations des députés dont l'un d'eux Garat, jeune, se fit rappeler à l'ordre pour avoir protesté contre la décision de l'Assemblée (1).

A la séance du 13 janvier, furent exposées par Gossin, l'organe du comité de constitution, les réclamations de la ville de Clamecy qui avait demandé sa réunion au département d'Auxerre et puis ensuite à celui du Nivernais. Il est fort intéressant d'entendre le rapporteur caractériser ces réclamations : « C'est, disait-il, véritablement une maladie momentanée que celle qui affecte aujourd'hui plusieurs villes et plusieurs cantons de croire que la nouvelle division du royaume va

1. — Arch. Parl. tome XI, page 170 et 171.

élever des murs de séparation entre villes et départements (1). »

Aussi, malgré l'intervention du député Toulangeon qui était d'avis d'attendre l'arrivée du nouvel envoyé de la ville pour statuer sur Clamecy, il fut décidé que cette localité serait réunie au département du Nivernais.

L'Assemblée, saisie ensuite de la réclamation de la principauté d'Orange de former à elle seule un département, estima que cette prétention était irréalisable en raison de l'étendue de cette principauté. Il fut arrêté qu'elle formerait un district et qu'elle aurait le choix de se rattacher soit au Dauphiné soit à la Provence.

Passant à l'opposition du Forez de se réunir avec le Lyonnais, par suite des dettes considérables de Lyon, l'Assemblée ratifiant la proposition du comité, vota la réunion du Forez, du Beaujolais et du Lyonnais dans un même département. Il fut de même décidé que la Lorraine formerait avec les pays circonvoisins quatre départements.

La discussion porta sur l'Alsace et notamment sur le point de savoir si les territoires possédés par les princes allemands seraient compris dans les nouvelles divisions. L'Assemblée décréta le partage de la province en deux départements, la fixation des chefs-lieux à Strashourg et à Colmar et le nombre de districts de chacun d'eux. Elle vota ensuite l'incorporation des

2. — Arch. Parl., tome XI, page 179.

territoires appartenant aux princes allemands, mais possédés en souveraineté par la France dans les districts créés.

Enfin, il fut statué sur le département de Paris. Le comité proposait de comprendre dans ce département Paris et la banlieue dans un rayon de trois lieues au plus, en partant du parvis de Notre-Dame. Un député réclama qu'il fut confiné à la première porte, soulevant ainsi des protestations de la part de Demeunier qui demanda l'adoption du projet du comité comme un minimum avec l'incorporation du village de Sceaux.

Ce fut en définitive le projet du comité qui fut adopté (1).

A la séance du lendemain 14 janvier fut examinée la prétention de la ville de Lisieux de former un sixième département, demande que le comité avait repoussée pour les mêmes raisons qu'il en avait décidé pour la Franche-Comté. L'Assemblée rejeta cette réclamation en conservant la division de la Normandie en cinq départements.

De même fut repoussée la demande de Saumur de constituer un département avec le Saumurois et fut votée sa réunion à l'Anjou.

La réclamation de Montluçon reçut un sort identique bien que ses représentants eussent fait remarquer combien ils se trouvaient éloignés de Moulins,

1. — Arch. Parl., tome XI, page 180.

soit plus de quinze lieues. Moulins fut incorporé au département du Bourbonnais.

Pareillement fut rejetée la demande de la ville de Saint-Malo de diviser la Bretagne en six départements en raison de la nécessité de son commerce et pour les besoins de la défense des côtes. L'Assemblée resta fidèle au projet de la grande majorité des députés de la Bretagne.

Le 15 janvier fut reprise la discussion, ajournée la veille, pour la division de la Basse-Guyenne. Le comité, par l'organe de Gossin, rendit compte à nouveau des grosses contestations que soulevaient le partage et la division de la Saintonge, du Périgord, du Quercy, du Languedoc, du pays de Comminges, du Couserans, du Bigorre, du Béarn et des Pays Basques. L'étendue de quinze cent soixante lieues carrées permettait la division en cinq départements mais en défalquant les lacs, les rivières, les sables, il restait seulement quatorze cent quatre-vingt lieues carrées. On avait donc ramené à quatre le nombre des départements, à savoir : l'Armagnac, Chalosse et la plus grande partie des Landes, l'Agenois et Bazadois et enfin Bordeaux.

Après un débat assez confus, on adopta la proposition de faire entendre sur le sujet un membre de chaque sénéchaussée n'ayant point encore pris part à la discussion. Finalement, il fut décrété que la Guyenne formerait quatre départements.

La discussion sur le nombre de départements qui devaient composer le royaume était close et le Président put mettre aux voix le projet de décret final sur

la division de la France. Le nombre était fixé à quatre-vingt-trois. Le décret fut adopté (1).

Voici la division adoptée par l'Assemblée telle que Gossin en donna lecture :

Provence .....	3
Dauphiné .....	3
Francie-Comté .....	3
Alsace .....	2
Lorraine, Trois Evêchés et Barrois .....	4
Champagne, Principauté de Sedan, Carignan, Mouzon, Philippeville, Mariembourg, Charlemont	4
Deux Flandres, Hainaut, Artois, Calais, Ardre- sis, Boulonnais .....	2
Isle de France, Paris, Soissonnais, Beauvaisis, Amiénois et Vexin .....	6
Normandie et Perche .....	5
Bretagne et partie des Marches communes .....	5
Haut et Bas-Maine, Anjou, Touraine et Saumurois	4
Poitou et partie des Marches communes .....	3
Orléans, Blaisois, Pays Chartrain .....	3
Berry .....	2
Nivernais .....	1
Bourgogne, Auxerrois, Senonais, Bresse, Bugey et Valmorey, Gex et pays des Dombes .....	4
Lyonnais, Forez et Beaujolais .....	1
Bourbonnais .....	1
Marche, Dorat et Haut-Limousin .....	3
Aunis et Saintonge .....	1

1. — Arch. Parl, tome XI, pages 184 et 185, 188 et suiv.

Angoumois .....	1
Périgord .....	1
Bordelais, Bazadais, Agenois, Condomois, restant de l'Angoumois et Chalosse, Pays de Marsan et Landes .....	4
Quercy .....	1
Rouergue .....	1
Basque et Béarn .....	1
Bigorre et Quatre-Vallées .....	1
Couserans et Foix .....	1
Roussillon .....	1
Languedoc, Comminges, Nebouzan et Rivière Ver- dun .....	6
Velay, Haute et Basse-Auvergne .....	3
Corse .....	1

Soit au total quatre-vingt-trois départements.

Aux séances suivantes, le travail de division reprit en vue de la sous-division des départements en districts, la fixation des chefs-lieux de département et de districts et les sièges des principaux établissements.

Au cours des discussions, les députés cherchaient souvent à remettre en question les opérations de partage pour obéir aux adresses pressantes qu'ils recevaient sans cesse de leurs mandants. Pour y couper court, la Constituante décréta, à la séance du 21 janvier, sur la proposition du député Fateau, appuyé par l'abbé d'Eymar « qu'aucune réclamation particulière relative au partage de la France ne serait plus inscrite au procès-verbal de l'Assemblée Nationale et qu'il n'y serait fait mention que des décisions qu'elle aurait portées

sur cet objet sans aucun détail des prétentions et des motifs qui auraient été présentés et débattus (1) ».

Les opérations se poursuivirent dès lors plus activement et les propositions du comité furent le plus souvent adoptées sans modification. Aussi, le 15 février 1790, Dupont, député de Nemours, pouvait-il présenter le rapport sur le décret général relatif aux nouveaux départements du royaume.

Les décisions rendues sur les quatre-vingt-trois départements étaient présentées dans un seul texte pour que la nouvelle organisation puisse être contenue dans un même acte et sanctionnée par une même décision du Roi.

Avant la présentation des nouveaux départements avec leurs divisions et les chefs-lieux de division, le décret présentait un certain nombre d'articles à portée générale.

Le comité proposait l'adoption de sept articles qui se rapportaient à la procédure en cas de réclamations, aux principes qui avaient présidé à la fixation des limites et enfin à la caractéristique de la réforme.

Sur les réclamations, le rapport s'exprimait ainsi : « Il nous est apparu que les réclamations devaient être portées à la prochaine législature pour permettre au temps et à l'expérience à démêler, à constater les véritables intérêts, à fixer les véritables vœux (2). »

Sur les sept articles, quatre seulement furent adop-

1. — Arch. Parl., tome XI, p. 264.  
2. — Arch. Parl., tome XI, page 603.

tés. Le premier précisait que la liberté laissée aux électeurs pour le choix des chefs-lieux tant de départements que de districts et la fixation du siège des divers établissements consistait dans la faculté d'en délibérer et de le proposer à l'Assemblée ou aux législatures suivantes.

L'article deux qui permettait aux assemblées de département de demander aux prochaines législatures les changements sur les chefs-lieux et les échanges de territoire fut rejeté après débat.

L'article trois qui décidait que les villes devaient comporter les territoires soumis à l'administration de leurs municipalités et les communautés de campagne, tous les hameaux et maisons isolées dont les habitants sont cotisés sur le rôle d'imposition du chef-lieu, fut adopté sous cette forme. La rédaction du comité qui proposait au lieu de « communauté » le mot « paroisse » ne fut pas acceptée pas plus que sa suggestion de rattacher à la paroisse les hameaux soumis à l'administration spirituelle de la paroisse.

L'article quatre vint fixer, malgré la protestation des députés du Languedoc à propos du Rhône, le milieu de la rivière comme limite aux départements ou aux districts séparés par un fleuve. L'administration du fleuve ou de la rivière fut confiée aux directoires des deux circonscriptions intéressées.

L'article cinq, enjoignant aux départements et aux districts de faire établir le plus tôt possible la carte topographique et l'arpentage des paroisses situées sur

les limites, fut repoussé comme devant entraîner des dépenses trop considérables.

Fut également repoussé l'article six qui permettait aux villes, paroisses et communautés ne se trouvant pas à plus de deux mille deux cents toises des limites du département ou du district de présenter une requête pour passer d'un district ou d'un département dans un autre. Plusieurs députés firent remarquer à juste titre qu'une pareille autorisation risquait de remettre en cause tout le travail de division.

Enfin fut voté l'article sept préconisant que la division du royaume n'était décrétée pour le moment « que pour l'organisation du Pouvoir administratif (1) ».

Dans le rapport de Dupont, on voit combien cette sous-division en districts fut laborieuse, peut-être plus encore que le morcellement des provinces. Toutes les villes de quelque importance voulaient former un district. Dupont déclare avoir reçu dix-huit cent quatre-vingt-quatre députés extraordinaires des villes. Tous les prétextes furent trouvés, toutes les raisons invoquées. Écoutons Dupont les analyser. Les villes importantes ne manquaient pas de faire remarquer : « Comment est-il possible de refuser à une ville si importante ? » S'agissait-il au contraire d'une petite ville stagnante ou en décroissance, elle montrait qu'il n'y avait « d'autre moyen de soutenir et de vivifier la ville que de lui accorder un district » et, en cas de refus, elle

1. — Arch. Parl., tome XI, p. 603 et suiv. p. 609 et suiv.

se plaignait que l'on pût « refuser cette faveur à une ville si malheureuse qui sera ruinée, perdue, anéantie si on n'en fait pas un chef-lieu de district (1) ».

Le comité avait cru sage de ne pas augmenter le nombre de districts pour ne pas accroître démesurément les frais d'administration dont bénéficiaient les villes au détriment des campagnes, alors que la population des premières, par rapport aux secondes, n'étaient que dans la proportion de deux à cinq. Aussi dit Dupont, « lorsqu'il s'agit de diviser un département en districts, il faut d'abord examiner si la position centrale des chefs-lieux et les facilités des communications permettent de n'y en mettre que trois et si la chose est possible il faut bien se garder d'y en placer un de plus (2) ».

#### *Les Dénominations :*

Le 26 février, l'opération était terminée. Il ne restait plus qu'à arrêter les dénominations. Ce travail ne pouvait manquer d'être long et délicat. C'est que la dénomination des nouvelles circonscriptions, tout comme leur création a passé par plusieurs phases. Tout d'abord les départements furent désignés en grande majorité du nom des provinces dont ils provenaient; quelques-uns reçurent des noms de ville.

Les circonscriptions formées de la réunion de plusieurs provinces furent dénommées d'après ces territoires. On trouve ainsi le département des Deux-Flan-

1. — Arch. Parl. tome XI, p. 606.

2. — Arch. Parl. tome XI, p. 608.

dres, du Hainaut et du Cambrais, de l'Aunis et Saintonge, etc. Quelques départements furent appelés d'après leur position dans la province : on eût ainsi le département de Champagne septentrionale. D'autres départements prirent le nom de la région, tel le département du Bordelais. Mais on cherchait une nouvelle dénomination. Les Constituants en grande majorité avaient le désir de remplacer ces appellations. Celles-ci rappelaient en effet les provinces dont ils voulaient abolir jusqu'au souvenir (1).

A la séance du 17 février, quand le Baron de Cernon eut donné lecture de la rédaction générale des décrets de l'Assemblée relatifs à la division du royaume en départements, il avait été convenu que les départements seraient désignés soit par le nom du chef-lieu, si celui-ci avait été fixé même provisoirement et au cas d'alternat par le nom de la ville où doit se tenir la première assemblée.

Un débat s'éleva cependant à ce sujet à la séance du 26 février. Les uns voulaient que la dénomination fut fixée par un numéro, ce contre quoi s'élevait Mirabeau; d'autres demandaient que le chef-lieu servit à dénommer le département, ce qui soulevait une protestation de Bureau de Pusy pour ne pas préjuger de l'importance des villes du département. Target réclama pour le Comité le soin de cette fixation, ce qui lui fut accordé par l'Assemblée (2). Le Comité fit choix

1. — cf P. Meuriot. Séances et travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques. Année 1917, p. 349 et suiv.

2. — Arch. Parl. tome XI, p. 710 et 711.

des noms géographiques qui ont été conservés. Ce choix ne fut peut-être pas toujours heureux ce qui n'a pas empêché d'écrire : « La nomenclature géographique de nos départements constitue un trait original de la physionomie physique de la France (1). »

*Les nouvelles divisions :*

A cette même séance, sur la proposition de Camus, la Constituante décidait l'insertion au procès-verbal de la séance du jour des divers décrets se rapportant à la division. Elle décrétait en outre « que la rédaction générale des décrets sur la division de la France en quatre-vingt-trois départements, l'indication des lieux de leurs assemblées et de celles de leurs districts, serait présentée à l'acceptation de Sa Majesté qui sera suppliée de donner sur le champ les ordres nécessaires pour que les assemblées de cantons, de districts et de départements soient formées le plus tôt possible (2). Le 4 mars 1790, par lettres patentes, le Roi sanctionnait les décrets de l'Assemblée (3).

Voici par ordre alphabétique la division adoptée telle qu'elle est sortie des délibérations de la Constituante.

1. — P. Meuriot, *op. cit.*, p. 356.  
2. — Arch. Parl. tome XI, p. 711.  
3. — Duvergier. Lois et décrets, tome I, p. 121

Indication des départements	Indication des Chef-Lieux	N <sup>bre</sup> de districts	Date des décr. de formation
Ain	Bourg.....	9	19, 25 janvier.
Aisne	Laon ou Soissons.....	6	26 janv. 6, 11 février.
Allier	Moulins.....	7 ou 6	14 et 30 jan. 6 févr.
Hautes-Alpes	Alternance et fixation ultérieure.....	4	8 janvier, 3 février
Basses-Alpes	Digne (provisoirement),...	5	12-14 janvier
Ardèche	Privas - alternance avec Annonay, Tournon, Aubenas et le Bourg,....	7	1 7 février
		provisoirement	
Ardennes	à fixer par l'Assemblée,...	6	19 janvier
Ariège	Foix - alternance avec St-Girons et Pamiers.....	3	27 janvier
Aube	Troyes.....	6	29 janvier
Aude	Carcassonne - alternance possible avec d'autres villes.	6	29 janvier
Aveyron	Rodez (provisoirement)...	9	25 janv. 1 <sup>er</sup> 9 fév.
Bouches du Rhône	Aix.....	6	14 janvier
Calvados	Caen.....	6	14 jauv. 5 fév.
Cantal	St-Flour - alternance avec Aurillac.....	4	
		trois par la suppression de Murat réuni à St-Flour	
Charente	Angoulême.....	6	21 janv. 10 fév.
Charente-Inférieure	Saintes - alternance avec La Rochelle, St-Jean d'Angély.	7	28-30 janvier
Cher	Bourges.....	7	12 janv. 6 fév.
Corrèze	Tulle.....	7	7 février
Corse (1 ou 2 départ.)	Tulle.....	4	23 janvier
	Chef-lieu à fixer.....	9	3 février
Côte-d'Or	Dijon.....	7	20 janvier

Indication des départements	Indication des Chefs-Lieux	N <sup>bre</sup> de districts	Date des décr. de formation
Côtes du Nord	St-Brieuc .....	9	14-19-30 janvier
Creuse	Guéret - alternance avec Aubusson .....	7	14-22 janvier
Dordogne	Périgueux - alternance avec Sarlat et Bergerac .....	9	26 janvier
Doubs	Besançon .....	6	12 janv. 5 fév.
Drôme	Chef-lieu à fixer .....	6 plus Orange avec faculté d'opter	12-13-28 janv. 3 fév.
Eure	Evreux .....	6 ou plus	14 janv. 1 <sup>er</sup> fév.
Eure et Loir	Chartres .....	6	21 janv. 5 fév.
Finistère	Quimper (provisoirement) .....	9	14-19-22 janvier
Gard	Nîmes - alternance avec Alais et Uzès .....	8	3 février.
Haute-Garonne	Toulouse .....	8	23 janvier
Gers	Auch .....	6	28 janvier
Gironde	Bordeaux .....	7	6 février
Hérault	Montpellier - alternance avec Lodève et St-Pons .....	4	22 janvier
Ille et Vilaine	Rennes .....	9	14-19-23-30 janvier
Indre	Châteauroux ou Issoudun .....	6	4 février
Indre et Loire	Tours .....	7	26 janvier
Isère	Chef-lieu à fixer .....	4	12-28 janv. et 3 fév.
Jura	Lons-le-Saulnier - alternance avec Dôle Salins et Poligny .....	6	12 janv. 5 fév.
Landes	Mont-de-Marsan avec alternance possible .....	4	9-15 février
Loir et Cher	Blois .....	6	26 janvier
Haute-Loire	Le Puy .....	3	21-26-29 janvier
Loire Inférieure	Nantes .....	9	14-19-23-30 janvier
Loiret	Orléans .....	7	3 février
Lot	Cahors .....	6	18 et 29 janvier
Lot et Garonne	Agen avec alternance possible .....	9	8 février
Lozère	Mende et Marvejols .....	7 provis.	5 février

Indication des départements	Indications des Chefs-Lieux	N <sup>bre</sup> de districts	Date des décr. de formation
Maine et Loire	Angers avec alternance Saumur .....	8	14 et 19 janvier
Manche	Coutance (provisoirement) .....	7	14 et 27 février
Marne	Châlons-sur-Marne et possibilité d'alternance .....	6	21 janvier
Mayenne	Laval .....	7	4 février
Haute-Marne	Chaumont et Langres .....	6	28 janv. 13 fév.
Meurthe	Nancy et Lunéville .....	9	13-21-27 janvier
Meuse	Bar - tous les quatre ans alternance avec St-Mihiel .....	8 possibilité de réduire à 4	13-21-30 janvier
Morbihan	Vannes .....	9	14-19-23-30 janvier
Moselle	Metz .....	9	13-19-21 janvier
Nièvre	Nevers .....	9	13-16-26 janvier
Nord	Douai .....	8	20 janv. 1 <sup>er</sup> et 7 fév.
Oise	Beauvais ou autres villes proposées .....	9	20 janv. 1 <sup>er</sup> et 7 fév.
Orne	Alençon .....	6	14-25 janvier
Paris	Paris .....	3	19 janv. 10 fév.
Pas de Calais	Arras (provisoirement) .....	8	20-22 janv. 8 fév.
Puy de Dôme	Clermont ou Riom .....	8	1 <sup>er</sup> 30 janv. 5-9 fév.
Hautes-Pyrénées	Tarbes .....	5 ou 6	4 février
Basses-Pyrénées	Chef-lieu à fixer .....	6	12 janv. 8 et 17 fév.
Pyrénées Orientales	Perpignan .....	3	9 février
Haut-Rhin	Colmar .....	3	13 janvier
Bas-Rhin	Strasbourg .....	4	13 janvier
Rhône et Loire	Lyon ou St-Etienne, Montbrison, Roanne, Villefranche .....	6	13-25 janv. 3-6-13 fév.
Haute-Saône	Vesoul ou Gray .....	6	12 janvier
Saône et Loire	Mâcon (provisoirement) .....	7	20 janvier
Sarthe	Lé Mans .....	9	4 février
Seine et Oise	Versailles .....	9	27 janv. 5 fév.
Seine Inférieure	Rouen .....	6	14 janv. 3 fév.

Indication des départements	Indication des Chefs-Lieux	N <sup>os</sup> de districts	Date des décr. de formation
Seine et Marne	Melun (à délibérer).....	5	30 janvier
Deux Sèvres	Niort, St-Maixent, Parthenay (au choix).....	6	19 janv. 3 fév.
Somme	Amiens.....	5	26-30 janvier
Tarn	Castres et Albi.....	5	5 février
Var	Toulon avec alternance possible.....	9	14-29 janv. 10 fév.
Vendée	Fontenay le Comte.....	6	19-26 janvier
Vienne	Poitiers.....	6	19-26-28 jan. 1 <sup>er</sup> 3 fév.
Haute Vienne	Limoges.....	6	25 janvier
Vosges	Epinal avec alternance Mirécourt.....	9	13-21 janv. 9 fév.
Yonne	Auxerre.....	6	27 janvier

*Mesures complémentaires :*

Le grand travail était achevé mais il n'en restait pas moins certaines questions à mettre au point, en particulier toutes celles que la Constituante avait laissé le soin de trancher aux premières assemblées et notamment en matière de fixation de chefs-lieux de départements et de districts.

Il semble bien aussi qu'un assez grand nombre de députés n'aient accepté que contraints les décrets de l'Assemblée, se réservant de faire revenir celle-ci sur ses décisions lorsque les circonstances le permettraient puisqu'elle avait déclaré, elle-même, que son ouvrage n'avait point la prétention d'être parfait et qu'il y serait apporté les modifications commandées par

l'usage ou les circonstances. Un membre du Comité n'avait-il pas déclaré que si la division était définitivement arrêtée, ce n'était pas « sans doute avec une telle rigidité que pour quelques détails de circonstances locales, il n'y avait lieu d'entendre les réclamations qui pourraient être reportées aux législatures suivantes (1) ».

Aussi trouverons-nous, durant les premiers temps, des offensives pour autoriser des modifications assez nombreuses jusqu'à ce que l'Assemblée lassée finisse par déclarer son œuvre intangible. Des difficultés s'élevèrent également lors de la formation des premières assemblées administratives sur divers objets et plus spécialement sur les limites des divisions et sous-divisions.

Pour les trancher, l'Assemblée décréta le 8 mars 1790 que « MM. les Députés remettraient, dans les deux jours, au comité de constitution la carte signée de leurs départements respectifs; que, passé ce délai, le comité est autorisé à former provisoirement les délimitations des départements qui sont en retard (2) ». Les députés ne tinrent pas tous compte de cette décision et le 20 mars suivant le Baron de Cernon, au nom du comité de constitution, se plaignait que beaucoup des membres de l'Assemblée ne lui eussent point encore remis les cartes de leurs départements et les

1. — Arch. Parl. tome X, page 38 et 39.  
2. — Arch. Parl. tome XII, page 73.

procès-verbaux de division, bien que plusieurs délais eussent déjà été concédés pour cette remise.

A la suite de cette déclaration, sur la proposition de Cazalès, l'Assemblée décida « que les noms des députés qui n'auraient pas remis au comité de constitution pour le lundi suivant au plus tard les cartes des départements, les procès-verbaux et autres pièces exigées d'eux seraient inscrits au procès-verbal (1) ». A la séance suivante, ce furent de nouvelles plaintes du Baron de Cernon au sujet des réserves que plusieurs députés avaient faites sur les procès-verbaux ou du refus de certains d'entre eux de les signer. L'Assemblée dut décréter « que toutes protestations ou réclamations qui pourraient avoir été insérées lors de la signature des procès-verbaux de division et des cartes remises au comité de constitution, sont nulles et non avenues ». Le comité fut en outre autorisé à en opérer la radiation et défense fut faite d'en porter de nouvelles à l'avenir (2).

Enfin tout fut terminé et le 10 avril, les Frères Cassini purent présenter à l'Assemblée la carte de la France d'après la nouvelle division en départements.

Cependant les questions des assemblées et des administrations arrivaient toujours nombreuses au comité de constitution. Aussi dans l'instruction des 12-20 août 1790 relative aux fonctions des assemblées administratives, l'Assemblée comprit le besoin de traiter de la question des rectifications qui était la plus

1. — Arch. Parl. tome XII, page 262.  
2. — Arch. Parl. tome XII, page 288.

délicate et contenait la source des plus grosses difficultés. Le paragraphe 3 du chapitre premier y fut consacré. Il indiquait l'intention bien arrêtée de l'Assemblée de ne porter aucun changement aux limites des départements, au nombre des districts et à leur distribution si ce n'est en cas de nécessité absolue. Il ajoutait que toutes ces rectifications ne pourraient être faites que par un décret du Corps Législatif sanctionné par le Roi. L'instruction précitée spécifiait au contraire que la division en cantons n'avait été adoptée que provisoirement et que l'attention des assemblées administratives pourrait se porter utilement sur ce point pour en revoir la composition. Elle recommandait que pour l'étendue de ces subdivisions, on se tint entre quatre et six lieues (1).

D'autre part des difficultés s'étaient élevées par suite de différences entre le texte des décrets particuliers rendus par l'Assemblée sur chaque département et le texte général. Pour y remédier, par décret des 1<sup>er</sup>-5 mai 1790, il fut stipulé que « dans le cas où la rédaction des décrets de la division du royaume en un seul décret général présenterait dans le sens ou dans les expressions quelques difficultés, les décrets particuliers rendus pour chaque département seraient exécutés à moins que par un décret subséquent et particulier l'Assemblée Nationale n'en ait expressément modifié ou interprété quelque disposition (2) ».

1. — Duvergier. Lois et décrets, tome I, p. 332 et suiv.  
2. — Duvergier. Lois et décrets, tome I, p. 188.

Malgré ces instructions formelles, certains corps administratifs, tel celui de l'Ardèche, s'étaient permis de modifier de leur propre autorité les limites des districts. Pour couper court à ces infractions, sur le rapport de Gossin, l'Assemblée vota le 14 juin les mesures les interdisant. Ce fut le décret des 14-28 juin 1790 qui renvoyait les pétitions des communes en changement de départements, districts et cantons aux prochaines législatures. Le décret maintenait les limites des départements et des districts telles que les avaient déterminées les procès-verbaux et les décrets de l'Assemblée. Seules étaient admises les demandes en rectification appuyées de l'avis des Corps administratifs intéressés à ce changement. Enfin cet acte déclarait à nouveau nulle et non avenue toute réserve figurant sur les procès-verbaux de division ainsi que tous arrêtés des corps administratifs contraires à la fixation primitive de leurs limites. Il était également enjoint à toute commune qui s'était détachée d'un département ou d'un district d'affectation de s'y réunir à nouveau. Et pour qu'il ne demeurât aucun doute sur les intentions de l'Assemblée, le décret cassait l'arrêté du département de l'Ardèche (1).

L'Assemblée s'était également émue des inconvénients que causait l'alternat des chefs-lieux de département. Elle chargea son comité de lui présenter un projet pour mettre fin à ce système. Gossin rédigea un projet de décret qui fut adopté le 11 septem-

1. — Duvergier *Op. cité*, tome III, page 26.

bre 1791. Son rapport stigmatisait le système de l'alternat. « Quoi de plus ridicule et de plus onéreux que des administrations aussi girovagues qui nécessitent l'ambulance des papiers, des commis, la multiplicité des bâtiments pour les recevoir, le doublement des frais de l'administration (1) » Sa conclusion était qu'il fallait supprimer « cette pomme de discorde ».

Il fut décidé que les administrations et assemblées demeureraient fixées dans les lieux où les Directoires étaient établis à ce moment.

Par une pratique chère aux Constituants qui avaient l'impression de faire une œuvre quasi-immuable, anticipant sur l'avenir, ils ajoutèrent que les législatures suivantes pourraient changer les chefs-lieux des départements où l'alternat avait été en vigueur, indiquant implicitement qu'aucune modification ne pourrait avoir lieu pour les autres. Une seule exception était faite pour le Cantal qui donna lieu à une rectification dans la séance du lendemain.

La première phase de la nouvelle division de la France se trouvait terminée.

---

## § V.

### Appréciation de l'œuvre de l'Assemblée Constituante

---

Malgré l'esprit particulariste des provinces, qui s'était affirmé dans les cahiers de revendication, malgré les résistances des grandes provinces menacées dans leurs privilèges, malgré les compétitions qu'avait

1. Arch. Parl. tome XXX, p. 59 et suiv.

suscitées le travail de division, en cinq mois de temps, l'Assemblée Nationale avait réussi à achever la réforme. A la fin de sa législature, cette réforme avait été imposée au pays qui l'avait acceptée en grande majorité. Les pétitions et les réclamations portaient plus sur les conditions dans lesquelles elle avait été effectuée que sur son principe. La lecture des adresses présentées à l'Assemblée par les villes et communautés est édifiante à cet égard. Si, au début, la Constituante a pris des ménagements pour faire triompher ses conceptions, si elle s'est efforcée à ne pas heurter de front les traditions provinciales, elle n'en a pas moins très vite imposé sa réforme avec vigueur.

D'ailleurs, c'est plus dans les principes que dans la réalisation de ses desseins que l'Assemblée a affirmé son désir de ne pas rompre délibérément avec le passé. C'est ainsi que malgré les déclarations plusieurs fois répétés par les membres du comité de constitution de ne rien changer dans les anciennes limites des provinces, il est aisé de constater que celles-ci ont été modifiées dans un grand nombre de cas.

Pour mesurer le chemin accompli de la fin de 1789 à 1791, il suffit de comparer les discours des rapporteurs des projets primitifs avec celui de Gossin, présenté au mois de septembre 1791 pour la suppression de l'alternat. Comme on est loin des déclarations mitigées de Thouret et de Rabaud Saint-Etienne!

Gossin qualifie, en effet, le système de l'alternat « d'espèce de transaction momentanée que les rivalités des villes, leur prétention de prééminence, l'entière

démolition des institutions de l'Ancien Régime avaient fait admettre *pour opérer le succès de la distribution de la France en départements* ». Voilà bien le jugement porté sur l'œuvre de la Constituante « *la démolition des institutions de l'Ancien Régime* (1) ».

Elle était en germe depuis le mois de juin 1789 lorsque l'Assemblée avait décidé l'égalité de tous devant l'impôt.

Qu'est-ce donc qu'a voulu la Constituante? Elle a voulu réveiller la vie des provinces étouffée par une trop forte centralisation administrative, créer en même temps un système de division favorable au fonctionnement du régime électoral adopté par elle mais aussi et surtout *détruire le particularisme provincial*.

Les hommes de la Constituante, pas plus que ceux de l'époque précédente, n'avait pourtant pas dégagé cette conception moderne de la territorialité des intérêts généraux et des conséquences qu'entraîne ce principe au point de vue de la représentation nationale. Ainsi que l'a fait remarquer M. Hauriou : « Tous les services essentiels de l'Etat sont pour les besoins territoriaux ou établis dans des circonscriptions territoriales (2).

A la fin de l'Ancien Régime, par suite de la diversité des institutions et plus encore, en raison de l'extrême variété de ces institutions suivant les lieux, il était difficile d'apercevoir ce principe. En supprimant les privilèges, en déclarant le royaume « un et

1. — Arch. Parl. tome XXX, page 359.

2. — Hauriou, Précis de droit constitutionnel 1923, pag. 611.

indivisible », la Constituante établissait « l'Unité du pouvoir de l'Etat » dont le système féodal était la négative et que les rois n'avaient pu parfaitement réaliser. Mais « le pouvoir gouvernemental de l'Etat auquel la souveraineté nationale va participer sous forme de suffrage est une puissance publique territoriale (1) ».

Est-ce que justement la division du territoire n'est pas contraire au principe de la souveraineté nationale? Mais comment faire autrement? Il semble qu'il faille conclure comme le député Salle, à la séance du 15 mai 1793 : « Il faut que notre territoire soit divisé, bien que ce soit une atteinte à la Souveraineté Nationale (2). »

Par là, la division de la France en départements touche à la question même de la souveraineté et à sa base territoriale, à une base territoriale simplement divisée en départements dont chacun est l'image réduite du tout. En effet, en raison de la territorialité des intérêts généraux, le Corps électoral doit comprendre essentiellement les habitants d'une circonscription électorale. Les Constituants, sans doute, n'ont pas approfondi la question comme le feront plus tard les Conventionnels. Cette question n'a même pas été agitée dans les débats. Mais ils ont senti que l'organisation du suffrage était essentiellement liée à la nouvelle division du territoire.

1. — Hauriou. Précis de droit constitutionnel, p. 612 et 613.  
2. — Arch. Parl. tome I XIV. p. 692.

Ainsi s'explique qu'ils aient imaginé un système de division qui pût faciliter le fonctionnement du régime électoral. Mais pour caractériser la tâche ardue de l'Assemblée Constituante dans ce qu'elle a eu de plus tangible, qu'il nous soit permis de conclure ainsi : « Ce qui est sûr c'est qu'elle a voulu détruire les vieilles institutions particularistes des provinces. Elle a voulu peut-être qu'il y ait une vie locale mais elle a voulu certainement que partout cette vie locale fut menée sous la « *direction du même pouvoir* » par les mêmes Français, non par des Bretons à l'Ouest, des Provençaux au Midi, etc. C'est pour cela que les départements morcellent les provinces (1) ».

#### *Le Jugement des Contemporains :*

Les cahiers de 1789, fidèles traducteurs de l'opinion générale du royaume s'étaient prononcés quasi unanimement pour le respect et même le renforcement des divisions de l'ancienne France. Parmi ceux qui demandaient des réformes, bien rares étaient ceux qui envisageaient une nouvelle distribution du royaume. Nous avons indiqué, au fur et à mesure de l'examen des débats comment les idées que partageaient les députés de l'Assemblée s'étaient modifiées à ce sujet. Ce changement radical ressort de l'appréciation portée non seulement par le Roi et l'Assemblée mais aussi par les députés parlant isolément ou rendant compte à leurs mandants.

1. Hauriou. Traité du droit administratif 10<sup>e</sup> éd. p. 222. note (organisation de 1790.)

*Le Roi :*

Lors de l'abolition des privilèges, Louis XVI s'était déclaré partisan de cette mesure en ce qui concernait les provinces sauf à celles-ci à la ratifier. Personnellement, il s'était intéressé au travail de division du Comité jusqu'à s'appliquer à dresser une carte des nouvelles circonscriptions. Mais voici le jugement d'ensemble qu'il portait sur cette transformation, jugement dont il fit part à l'Assemblée dans le discours qu'il prononça le 4 février 1790. Venu au sein de la Constituante pour lui demander de hâter ses travaux en raison de l'anarchie menaçant le royaume, Louis XVI s'exprimait en ces termes : « ... Je ne puis saisir une plus grande occasion que celle où vous présentez à mon acceptation des décrets destinés à établir dans le royaume une organisation nouvelle qui doit avoir une influence si importante et si propice sur le bonheur de mes sujets et sur la prospérité de mon empire. » Rappelant les réformes déjà introduites par lui avant la réunion des Etats Généraux le roi continuait ainsi : « Vous avez amélioré ces vues de plusieurs manières et la plus essentielle sans doute est cette subdivision égale et sagement motivée qui, en affaiblissant les anciennes séparations de province à province et en établissant un système général et complet d'équilibre, réunit davantage à un même esprit et à un même intérêt toutes les parties du Royaume. » Malgré l'emphase du discours officiel, on sent que l'intention des Constituants d'unifier la vie locale n'avait pas échappé au Souverain. Rendant enfin hom-

mage à l'œuvre de l'Assemblée, aux difficultés rencontrées par elle dans cette tâche, Louis XVI ajoutait : « Cette grande idée, ce salutaire dessein vous sont dûs; il ne fallait pas moins qu'une réunion de volonté de la part des représentants de la nation, il ne fallait pas moins que leur *juste ascendant sur l'opinion générale* pour entreprendre avec confiance un changement d'une si grande importance et pour vaincre au nom de la raison les résistances de l'habitude et des intérêts particuliers (1). » Le Roi terminait son discours qui est, à notre avis, le meilleur jugement d'ensemble sur la réforme, en faisant part de son désir de s'associer « à cette vaste réorganisation d'où dépend le succès de la France ».

*L'Assemblée Constituante :*

La fin de la division du royaume avait été saluée par des acclamations, bien que pourtant des remarques et des interruptions assez nombreuses aient accueilli la lecture du rapport général. Il appartient à l'un des Présidents de l'Assemblée Constituante d'analyser son œuvre. C'est ce que fit M. de Menou, en réponse à l'adresse des frères Cassini, lors de la remise à l'Assemblée de la carte des nouvelles circonscriptions : « C'était, disait-il, à l'Assemblée qu'il appartenait de concevoir et d'exécuter la nouvelle division du royaume. Elle rappellera sans cesse que toutes les provinces du royaume oubliant leur intérêt personnel

1. — Arch. Parl. tome XI, page 662.

pour les confondre dans l'intérêt général, ont établi pour base fondamentale de la Constitution l'égalité civile et politique de toutes les parties de la Monarchie (1).»

Voilà bien le désir profond, le besoin presque morbide d'égalité à outrance qui s'est manifesté dans tous les actes des hommes de 1789 et qui fera plus tard comparer par Taine les départements et les communes de France à des hôtels garnis « tous bâtis sur le même plan et administrés d'après le même règlement ». Mais la Constituante va définir elle-même ses mobiles dans l'instruction législative du 8 janvier 1790 : « Tous les Français, porte ce document, sont frères et ne composent qu'une famille; ils vont concourir de toutes les parties du royaume à la formation de leurs lois, les règles et les effets de leur gouvernement vont être les mêmes dans tous les lieux. La nouvelle division du territoire commun détruit toute disproportion sensible dans la représentation et toute inégalité d'avantages et de désavantages politiques; cette division était désirable sous plusieurs rapports civils et moraux, mais surtout elle était nécessaire pour fonder solidement la constitution et pour en garantir la stabilité (2). »

Ainsi donc dans ce manifeste se trouvent nettement dégagées les intentions de l'Assemblée : et en premier lieu établir l'égalité et l'uniformité dans tout le royaume; assurer en second lieu le succès de la durée

1. — Arch. Parl. tome XI, page 429.

2. — Duvergier. Lois et Décrets, tome I, page 92.

de la Constitution dont elle attendait avec une confiance exagérée le plus grand bien.

#### *Les Députés.*

Rien n'est souvent plus différent de l'opinion exprimée par une Assemblée que celle des membres qui en font partie. Cependant, en la circonstance, la quasi-unanimité des députés avait été gagnée à la réforme. Un document intéressant est à notre avis le discours prononcé par Custine à Metz. Il permet en effet de se rendre compte par quelles phases a passé la manière de voir des représentants de la Constituante.

Député de la noblesse de la ville de Metz, il y prononçait le 1<sup>er</sup> octobre 1791 un discours dont nous extrayons le passage suivant : « La division du royaume, qui détruit des préjugés auxquels nos pères tenaient depuis des siècles, a trouvé dans le premier moment chez un grand nombre de membres de l'Assemblée Constituante un *sentiment de résistance* dont moi-même je ne me suis pas défendu. Cependant s'il est un moyen de faire de la nation française un grand peuple, animé d'un même esprit, c'est sans doute cette fusion proposée (1). »

Voici une autre appréciation des députés du Soissonnais qui laisse de côté la portée politique de la réforme pour n'envisager que le point de vue administratif : « Considérant que s'il était nécessaire pour le bien public de rapprocher les administrations et les

1. — Arch. Parl. tome XXXII, page 421.

tribunaux des administrés et des justiciables l'Assemblée Nationale a rempli ces vues, dans la mesure que lui a indiqué sa sagesse, en établissant quatre-vingt-trois départements au lieu de trente-deux généralités et par la subdivision des départements en districts, cantons et municipalités. » Sur cette subdivision du département les députés du Soissonnais ajoutaient : « ... Que si l'Assemblée avait permis la division des départements en neuf districts, elle l'avait en même temps autorisé en trois; ... que multiplier les districts, c'est s'écarter de l'esprit des décrets, c'est sous le double rapport de l'administration et de la justice leur ôter toute la force, l'activité et l'énergie nécessaires pour opérer le bien, ce n'est plus en rapprocher les administrés et les justiciables, c'est les en accabler, c'est surcharger une province de frais inutiles et ruineux (1). »

*L'étranger :*

Il n'est pas jusqu'à l'étranger qui n'ait jugé la réforme. Ce partage des anciennes provinces de la France leur a semblé monstrueux et Burke disait à ce sujet : « C'est la première fois qu'on voit des hommes mettre en morceaux leur patrie d'une manière aussi barbare. » Tocqueville qui rapporte ce jugement ne manque pas de faire remarquer, justement selon nous, que cette opinion de l'étranger qui n'était pas habitué à un pareil spectacle est erronée. « On s'étonne, a-t-il

1. — Arch. Nat., Di V bis 1.

écrit, de la facilité surprenante avec laquelle l'Assemblée Constituante a pu détruire d'un seul coup toutes les anciennes provinces de la France dont plusieurs étaient plus anciennes que la Monarchie et diviser méthodiquement le Royaume en quatre-vingt-trois parties distinctes comme s'il s'était agi du sol vierge du Nouveau Monde... Il semblait en effet qu'on déchirât les corps vivants; on ne faisait que dépecer les morts (1). »

*Le pays :*

Il y a peut-être un peu d'exagération de la part de Tocqueville, car quelques provinces comme le Dauphiné, le Languedoc, la Provence ont résisté au morcellement qui leur fut imposé. C'est ce que fait remarquer M. Léonce de Lavergne en ces termes : « On aurait pu garder plus de ménagement pour les deux ou trois provinces qui résistaient au fractionnement mais presque toutes ont accueilli avec satisfaction une division qui a plus de causes naturelles et historiques qu'on ne le croit (2). » La réforme fut généralement bien accueillie. Aucune protestation n'éclata. Un ou deux Parlements, notamment celui de Rennes qui se refusa à enregistrer la loi du 22 décembre et que l'Assemblée dût mander une seconde fois à la barre, firent seuls quelques oppositions.

1. — Tocqueville. L'Ancien Régime et la Révolution, page 111.  
2. — L. de Lavergne. Les Assemblées Provinciales. Préface.

*La critique moderne :*

Si la division des départements a été jusqu'à présent peu étudiée dans son ensemble, elle n'en a pas moins fait l'objet de jugements nombreux et d'appréciations diverses de la part des historiens et des auteurs modernes. Nous n'étudierons pas ici les critiques souvent sévères et les objections qui ont été faites à l'œuvre de la Constituante, nous réservant de traiter cette question et de la discuter dans la troisième partie du présent ouvrage, lors de l'étude du régionalisme. Tous les auteurs modernes n'ont pas critiqué la réforme; certains mêmes l'ont justifiée par les circonstances qui l'ont amenée. M. Léonce de Lavergne, dont nous citons plus haut un extrait, n'est pas de ceux qui rejettent l'institution des départements (1) ». De même M. de Ferron exprime cet avis « que la division opérée en 1790 n'a pas rompu les affinités matérielles et que les départements ne sont pas des créations artificielles (2) ».

*Les Géographes :*

Les géographes sont plus sévères et font remarquer que les départements sont des divisions un peu factices manquant d'homogénéité. A ce propos, M. Foncin écrit que d'une étude à laquelle il s'est livré, sur les quatre-vingt-neuf départements, y compris l'Alsace et la Lorraine, il résulte que « trente sont à peu près homogènes (dont six seulement parfaitement), cin-

1. 2. — cité par Aucoc, Revue Parlementaire et Politique 1895, p. 28.

quante-neuf, soit les deux tiers, sont incohérents à divers degrés (1) ». Sans méconnaître l'utilité de la division entreprise par la Constituante, Elisée Reclus reproche aux départements leur caractère artificiel. « Cette division de la France en départements, a-t-il écrit, n'a rien de naturel. Imaginés pour rompre l'ancienne organisation provinciale, pour briser les juridictions particulières, abolir les restes des privilèges féodaux, les départements ont utilement remplacé les provinces qui d'ailleurs n'avaient de raison d'être que par le droit historique, c'est-à-dire par l'effet du temps et ne coïncidaient point avec les grandes divisions géographiques du territoire. » Sur la valeur des dénominations, Elisée Reclus s'exprimait ainsi : « Les départements, tels qu'on les a découpés sur le sol en leur imposant des noms de valeur géographique fort inégale ou même absurdes (2) ... »

---

§ VI.

---

**Les Raisons de la Nouvelle Dénomination**

---

Avant de conclure, il nous a paru indispensable d'indiquer les raisons ou les mobiles qui ont poussé les Constituants à donner le nom de « département »

1. — Foncin, Les Pays de France, page 22 à 27.

2. — Elisée Reclus, La Géographie Universelle, tome I, page 924

aux nouvelles circonscriptions. Pourquoi tout d'abord ont-ils éprouvé le besoin de choisir un mot nouveau? C'est très certainement parce que « la nouveauté de la dénomination s'imposait car l'Assemblée Constituante voulant profondément réformer l'ancienne administration ne pouvait évidemment pas reprendre un des noms qui l'eussent rappelée (1) »

Le mot « département » n'était pas nouveau; il appartenait à la langue administrative depuis un siècle et demi sinon deux. L'ordonnance de 1629, appelé Code Michau et dont nous avons déjà eu l'occasion de parler, prescrivait que la visite du royaume par les Maîtres des Requêtes de l'Hôtel du Roi serait faite selon le département qui en serait établi (2).

Départir et département sont ainsi couramment employés. Les Intendants sont appelés le plus souvent « les Commissaires départis dans les provinces »; le département était le nom donné à la circonscription du subdélégué de l'Intendant. C'était aussi celui d'un des degrés de répartition de la taille. Enfin il ne faut pas oublier que dès le milieu du dix-huitième siècle, d'Argenson proposait une refonte de l'organisation administrative et territoriale. En 1764, il écrivait : « Le Royaume sera divisé en départements moins étendus que ne le sont aujourd'hui les généralités (3). »

Cette dénomination ne fut pas du reste employée tout de suite par les Constituants. Le rapport de Thou-

1. — Becquet. Répertoire du droit administratif, tome IX, page 509.

2. — Le mot "département" a ici le sens spécial et vieilli de faire les parts.

3. — d'Argenson, Du gouvernement, page 237.

ret est muet à cet égard, il ne parle que des nouvelles divisions sans en indiquer le nom. Ce mot « département » n'apparaît pour la première fois qu'à la séance du 22 décembre 1789.

---

§ VII.

Jugement d'ensemble sur l'œuvre  
de la Constituante

---

Nous nous en voudrions d'ajouter un jugement à tant d'appréciations autorisées, surtout après avoir indiqué quelles étaient, à notre avis, les raisons qui avaient déterminé l'Assemblée et les mobiles auxquels elle avait obéi. Cependant, il nous a paru bon de comparer la France, de 1789 et celle qui est sortie des travaux de l'Assemblée. Nous empruntons les comparaisons à Taine et à Napoléon.

« Rien de plus irrégulier, a écrit le premier, que l'ensemble ainsi formé. Ce n'est pas un ensemble mais un amas... »

« Aucun plan bon ou mauvais n'a été suivi, l'architecture en est de dix styles différents et de dix époques différentes (1). »

---

1. — Taine. Les Origines de la France contemporaine, le nouveau régime, tome I, page 214 et 215.

Voilà donc ce qui existait sous l'ancienne Monarchie. Nous allons lire maintenant le tableau de ce qui a été fait.

« Il faut remarquer, dit Napoléon, le chaos des Assemblées provinciales... les prétentions des Parlements, le défaut de règle et d'unité dans l'administration, cette France bigarrée, sans unité de lois et d'administration, qui était plutôt une réunion de vingt royaumes qu'un seul état en sorte qu'on respire en arrivant à l'époque où l'on a joui des bienfaits de l'unité des lois, de l'administration et du territoire (1). »

La division en départements a incontestablement procuré au Pays les avantages de l'unité et elle a fini par amalgamer tous les territoires que l'Ancienne monarchie avait successivement réunis à la couronne. N'aurait-elle fait que cela, l'Assemblée Constituante mériterait d'être louée de son travail. Du reste son œuvre, améliorée par Napoléon existe encore et c'est peut-être la seule qui ait duré aussi longtemps. C'est ainsi qu'on a écrit : « Les réformes les plus fécondes de la Révolution française qui ont duré sont celles qui correspondent au sens général et continu de notre histoire. Notre division départementale est de ce nombre (2). »

1. — Correspondance pour Cretet, ministre de l'intérieur cité par Taine. Le nouveau régime, tome I, p. 214.

2. — P. Meuriot. Pourquoi et comment furent dénommés nos circonscriptions départementales. Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques, année 1917, page 360.

## § VIII.

### Modifications apportées à l'œuvre de la Constituante

---

L'Assemblée Législative conserva l'organisation départementale léguée par la Constituante sans y rien changer. Il n'en fut pas de même de la Convention. La question se posa au moment de la discussion de la Constitution de l'An I. Il semble que les Conventionnels n'acceptaient qu'à regret cette division comme contraire au principe de l'unité de la souveraineté nationale. Nous avons cité la déclaration du député Salle qui semble bien refléter l'opinion de l'Assemblée à cet égard. Salle énonçait que le législateur devait admettre le moins de divisions territoriales possible, il se montrait partisan de la division actuelle qu'il trouvait « la plus naturelle et conséquemment la meilleure ». Il ajoutait même : « Les citoyens tiennent à cette institution parce qu'ils en ont senti les bienfaits, ils y tiennent peut-être plus qu'ils tenaient à leurs ci-devant provinces au moment où l'Assemblée Constituante fit sa division départementale (1). » Il terminait en affirmant que « sa division départementale est la plus sublime institution qui ait été conçue par une législature (2) ».

1, 2. — Arch. Parl., tome LXIV, p. 692 et suiv.

L'article premier du projet de décret maintenant la division de la France en quatre-vingt-cinq départements fut adopté. Sur la subdivision des départements, Saint Just se déclarait partisan du partage du département en trois arrondissements. Il demandait le maintien du département avec chef-lieu et trois arrondissements ayant également un chef-lieu. Un autre membre réclamait la division en cercles et en cantons. Le conventionnel Lanjuinais concluait au maintien du département. Comment l'Assemblée, dont un certain nombre de membres avait fait partie de la Constituante, ne l'aurait-elle pas suivi, quand il déclarait : « Savez-vous dans quels embarras inextricables vous vous jetteriez si vous décrétiez une nouvelle division ? Pour les connaître, il faut avoir été témoins de ceux que causa à l'Assemblée Constituante la division d'aujourd'hui. Plus de dix mille députés extraordinaires arrivèrent à la fois de toutes les parties de la France pour réclamer quelque établissement (1). » Pétion proposa également de conserver l'état de chose existant sauf à décider que sur la proposition des administrations des départements intéressés, le Corps Législatif pourrait changer ou rectifier la limite des départements. L'Assemblée se rangea à cette proposition. Toutefois elle décréta, concurremment avec le maintien de l'administration centrale du département, l'établissement d'un organe intermédiaire entre les départements et les municipalités. Cette décision fut

1. — Ancien Moniteur XVI, page 398.

prise sur la proposition du député Deferman (1).

C'est à ce moment que la nouvelle organisation allait connaître un grand péril par suite du mouvement fomenté par les députés Girondins. Après la séance du 2 juin 1793, où ceux-ci furent décrétés d'arrestation, un grand nombre d'entre eux s'évadèrent. Pétion, Louvet, Lanjuinais réussirent à s'enfuir et se rendirent dans les départements qu'ils cherchèrent à soulever contre Paris et l'Assemblée. Quelques députés, parmi lesquels Buzot, très connu dans l'Eure, firent de Caen le centre de leur résistance et y formèrent le 30 juin, l'Assemblée des départements réunis qui groupaient neuf départements normands et bretons. Le général Wimffem, placé à la tête de la résistance, arrêta les commissaires de la Convention Romme et Prieur, de la Marne.

Ce fut ensuite au tour du Midi de se soulever. Lyon, Marseille et Bordeaux prirent successivement les armes, soutenus par les départements voisins. La Commission populaire du Salut Public du Rhône et Loire se fédéralisa avec le Jura, l'Isère, les Bouches-du-Rhône et le Gers. Le 7 juin 1793, le département de la Gironde réunit une Convention Nationale à Bourges. Le mouvement s'étendit surtout dans les départements qui provenaient de la division des anciennes provinces ayant conservé en 1789 leurs Etats et dont les tendances particularistes étaient toujours demeuré vivaces surtout dans la bourgeoisie. La résistance s'orga-

1. — Arch. Parl. tome LXIV, p. 692 et suiv.

nisa surtout dans les départements du Dauphiné, de la Provence, de la Guyenne, du Languedoc, de la Normandie et de la Bretagne. « Il semblait que les anciennes provinces se reformassent contre la Révolution (1). » Malgré ce soulèvement intérieur qui coïncidait avec l'invasion étrangère, la Convention ne perdit pas courage. Appuyée sur les municipalités qui s'étaient déclarées en sa faveur, elle se servit des bons offices des commissaires, pris dans son sein et envoyés par elle dans les départements. Elle avait, en effet, perfectionné l'institution des commissaires et les pouvoirs de ces derniers étaient considérables depuis qu'un décret du 28 janvier 1793 leur avait permis de destituer les fonctionnaires des départements et de les remplacer. Dès le 17 juin 1793, elle envoyait Saint-Just dans le département d'Eure-et-Loir. Le 19 juin, Treilhard et Mathieu étaient désignés pour les départements de la Gironde, du Lot-et-Garonne. Le 27 du même mois, la Convention expédiait Berlier dans la Haute-Garonne, l'Aude et le Tarn (2). Peu après, les Commissaires faisaient leur entrée dans les départements révoltés : Lindet le 9 juillet dans l'Eure; Tallien à Bordeaux; Barras et Fréron à Marseille. Pour effacer jusqu'au souvenir de la Gironde, le département de Bordeaux reçut le nom de Bec d'Ambez qu'il garda du 3 novembre 1793 au 17 avril 1795.

Ainsi, le mouvement girondin, qui aurait pu avoir

1. — Lavisse et Rambaud. Histoire générale du 17<sup>e</sup> siècle à nos jours tome VIII, page 178.

2. — Bulletin des Lois, tome XXI, n<sup>o</sup> 144 et 151.

de si graves conséquences, a été vite réprimé. Il n'en a pas moins laissé un fâcheux souvenir dans notre histoire et ainsi s'explique la défiance contre le Fédéralisme « car, a-t-on écrit, les Girondins furent autrefois traités de fédéralistes et cette réputation est quelque peu demeurée (1) ».

L'insurrection intérieure vaincue, la Convention continua à pourvoir à l'administration effective des départements par les Commissaires sans se préoccuper des administrateurs auxquels elle défendit, par décret du 16 août 1793, de suspendre les arrêts des représentants du peuple. Si l'organisation territoriale subsista intacte, des projets de redistribution du sol furent pourtant établis et examinés. Deux principalement méritent de retenir l'attention. Ces projets parvenus au Comité de Législation de la Convention furent renvoyés au Comité de Division les 23 ventôse et 28 prairial an II. Le nom des auteurs de ces projets n'étant pas venus jusqu'à nous, nous nous bornerons à examiner sommairement l'économie de ces projets puisque non seulement ils n'aboutirent pas mais ils ne furent même pas discutés par l'Assemblée.

Le premier plan conservait soixante-dix-huit départements divisés en six districts comptant chacun seize cantons. Les départements des Vosges, du Cantal, des Hautes-Alpes, du Vaucluse et du Gers disparaissaient ainsi et les deux départements de la Corse étaient réunis en un seul.

1. — De La Grasserie. Le Fédéralisme (Paris 1907) page 6.

Le second projet se proposait au contraire une nouvelle redistribution du Royaume. C'était, selon l'expression même de son auteur, « un projet régional ». Il partageait le pays en vingt-neuf provinces d'égale superficie, divisées elles-mêmes en seize districts, subdivisés en seize cantons. Les nouvelles circonscriptions recevaient une double appellation formée par le nom des anciennes provinces auquel était accolée une expression géographique mais dont on pouvait indifféremment user. La seconde appellation caractérisait géographiquement la division. Il y avait ainsi :

La Champagne : Marne.

L'Ile-de-France : Seine.

La Franche-Comté : Doubs.

La Bretagne : Morbihan.

L'Armorique : Aven.

La Neustrie : Orne.

L'Aquitaine : Gironde.

Le Languedoc : Garonne.

Le Gévaudan : Lot, etc. (1).

Aucune de ces combinaisons ne vit le jour. Les départements subsistèrent mais la Constitution du 5 fructidor an III vint modifier leur distribution en supprimant, dans son article 4, les districts. Les départements, ainsi que cela vient d'être dit, étaient donc maintenus et leur modification réservée au Corps Législatif. Mais ils n'étaient plus divisés qu'en cantons et communes : c'est ce qui explique la division

---

1. — Arch. Nat. F. 20. 396.

des départements belges en cantons seulement 1).

La législation en vigueur sous le Directoire fut profondément remaniée au début du Consulat. La loi du 28 pluviôse an IV, qui est la charte de notre organisation départementale, conserva le département. Mais elle procéda à une nouvelle subdivision. Les départements furent partagés en districts assez agrandis qui prirent le nom d'arrondissements. Les cantons et les communes subsistèrent sans changement aucun.

---

1. — Duvergier. Lois et Décrets, tome VIII, page 277 et suiv.

## CHAPITRE II.

---

# L'Évolution du département au point de vue Géographique

---

L'Assemblée Constituante avait opéré son travail de division sur l'ancienne France avec ses limites de 1789. Elle s'était bornée, au mois de novembre 1789, à déclarer à nouveau la Corse partie intégrante du royaume. Elle agissait de la même manière pour la Principauté des Dombes par décret du 27 septembre 1791. Mais ces deux pays avaient été compris dans le travail de division.

Celui-ci avait porté sur quatre-vingt-trois départements et vingt ans après, la France en comptait cent trente. Quel chemin parcouru!

Devant cet accroissement considérable du territoire français qui avait dépassé les limites naturelles que la monarchie n'avait pu conquérir, on demeure étonné

lorsqu'on se rappelle l'esprit pacifique des constituants. C'est, en effet, l'Assemblée Constituante qui définissait ainsi, le 22 mai 1790, au moment du conflit anglo-espagnol, sa politique étrangère : « L'Assemblée Nationale déclare que la nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et qu'elle n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'un peuple. » L'Assemblée renouvela, à plusieurs reprises, ces déclarations pacifiques, ce qui amènera plus tard le Pape, à l'occasion de l'annexion d'Avignon, à le souligner amèrement. Le Pape, dans la réclamation qu'il adressa à l'Assemblée le 26 octobre 1790, ne manqua pas de faire remarquer combien cette conduite était inattendue de la part « de ceux qui après avoir publié et réitéré à toutes les Cours de l'Europe les protestations les plus formelles et les plus exagérées d'avoir recours à toute agression et à toute conquête, osent impudemment autoriser et ordonner la plus violente et la plus criminelle usurpation (1) ».

Ce n'est pas que les Constituants se soient laissés aller sans réagir dans cette voie mais le fait de proclamer la faculté pour les peuples de disposer d'eux-mêmes devait nécessairement les entraîner malgré eux. Merlin de Douai qui, à la Convention, se prononcera avec tant de conviction pour l'incorporation de la Belgique, proférait dès 1790 des paroles dangereuses et imprudentes. Au mois d'octobre 1790, lors de la discussion de l'affaire des Princes possessionnés d'Alsace,

1. — Arch. Parl. Tome XXX page 639.

il s'écriait : « Qu'importent au peuple d'Alsace, qu'importent au peuple français les conventions qui, en des temps de despotisme, ont eu pour objet d'unir le premier au second! Le peuple alsacien est uni au peuple français parce qu'il l'a voulu; sa volonté seule a consommé ou légitimé l'union. »

Voilà bien l'affirmation qui devait bouleverser le droit public de la vieille Europe! C'est d'ailleurs ce que fit remarquer l'abbé Maury, au moment de la discussion sur la réunion du Comtat. « Il n'y a pas un membre de cette Assemblée, disait-il, qui ne convienne, quelle que soit l'opinion politique que l'on adopte sur l'autorité et la liberté des peuples pour changer de domination, que cette liberté doit avoir un terme, parce qu'il est bien démontré que si tous les peuples pouvaient revenir tous les jours sur les engagements qu'ils ont contractés en établissant un genre de gouvernement, le genre humain serait livré au désordre et à l'anarchie (1). » Dans le rapport de Menou, il fut fait allusion à l'intérêt qu'avait la France à cette réunion.

On peut constater aisément que bien souvent, les hommes de la Révolution, malgré la rigidité de leurs principes, furent très accessibles aux questions d'intérêt favorable au pays. Malgré tout, les intentions pacifiques l'emportèrent longtemps et après la chute de la Royauté, au moment où l'inquiétude commençait à gagner les divers souverains de l'Europe, l'Assemblée

1. — Arch. Parl. tome XXX p. 584 et 585.

Législative fit des déclarations très pacifiques aux pays étrangers. Mais déjà le désir s'était emparé d'un certain nombre de députés, des Girondins notamment, de répandre les nouveaux principes dans le monde. Ce désir d'ailleurs s'est propagé rapidement car le 13 août 1792, la Commune de Paris avait bien soin de faire remarquer « qu'en renonçant à tous projets de conquête, la Nation n'avait point renoncé à fournir des secours aux puissances voisines qui désiraient se soustraire à l'esclavage (1) ».

Après la déclaration de guerre de l'étranger, le salut du pays étant compromis, toutes les idées pacifiques et les intentions les meilleures vont s'évanouir. Par décret du 19 novembre 1792, la Convention promet son appui à tous les peuples qui voudront s'affranchir. La motion fut votée d'acclamation sur la proposition de Rhül (2). De semblables déclarations n'étaient pas faites pour rassurer l'Europe d'autant que la Convention, en Savoie, avait passé aux actes et qu'en recevant la déclaration des Allobroges, le Président répondait à leur adresse « que la France ferait cause commune avec tous les peuples décidés à secouer le joug pour n'obéir qu'à eux-mêmes (3). ».

Plus alarmantes encore furent les dispositions des décrets des 12, 15 et 17 décembre 1792 sur la conduite des généraux dans les pays occupés. L'article premier du décret du 15 décembre est particulièrement signi-

1. — Cité par Lavisse. Histoire de la France contemp. depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919. tome 1, p. 436.

2. — Arch. Parl. tome LIII p. 474.

3. Arch. Parl. tome LIII, p. 508.

ficatif : « Dans les pays qui sont ou seront occupés par les armées de la République Française, les généraux proclameront sur le champ la souveraineté du peuple et la suppression de toutes les autorités. » En contre partie, la Convention s'engageait « à ne souscrire aucun traité et à ne poser les armes qu'après l'affermissement de la souveraineté et de l'indépendance du peuple sur le territoire duquel les troupes de la République sont entrées et qui auront établi un gouvernement libre et populaire (1) ».

Voilà pour les principes. Mais bientôt se dégagera une nouvelle théorie basée uniquement sur l'intérêt de l'Etat. Carnot l'a mise en relief dans cette déclaration lapidaire, à la séance du 14 février 1793 : « Toute mesure politique est légitime dès qu'elle est commandée par le salut de l'Etat. » Il pose comme condition pour les réunions de territoires à la France, non seulement le consentement et la sollicitation du pays réuni, mais encore le principe « que cette mutation n'a rien de contraire aux intérêts de l'Etat ». Ayant ainsi défini les conditions d'annexion des pays étrangers, Carnot a dégagé ensuite la politique dite « des frontières naturelles ». Il le fait d'ailleurs avec beaucoup de réticences : « Les limites nécessaires et naturelles de la France, dit-il, sont le Rhin, les Alpes et les Pyrénées et il n'y aurait donc, suivant les règles ordinaires, nulle usurpation à les reprendre « mais il ajoute aussitôt : « Mais pas pour la France (2). »

1. — Arch. Parl. tome LV p. 70 et suiv. . . 100 et 101.

2. — Arch. Parl. tome LVIII p. 546 et suiv.

C'est que la politique des conquêtes n'est pas populaire dans le pays ni même, au début, dans l'Assemblée. Parlant au sujet de la réunion de la Savoie, Danton, avec son sens des réalités faisait remarquer « que le peuple français approuverait toujours quand on lui aura fait de pareilles conquêtes ». Lorsqu'un membre s'écria : « Point de conquêtes », Danton se rétracta immédiatement (1).

Les frontières naturelles commencèrent cependant à faire l'objet de discussions et l'idée gagnait du terrain à tel point que la Convention, à la fin du mois de mars 1793, accueillit avec enthousiasme la délégation de la Convention rhéno-germanique venant demander l'union à la France de la rive gauche du Rhin. Mais on était toujours à la guerre de propagande, du moins officiellement car elle dégénérait en guerre de conquêtes et les habitants des pays occupés, traités comme en pays conquis, protestèrent aussi bien en Belgique que sur le Rhin. Mais lorsque commencèrent les revers, le danger de la guerre de propagande apparut et Danton s'opposa à sa continuation, malgré l'avis contraire de Robespierre qui la défendait énergiquement. Le 13 avril 1793, la Convention décréta « qu'elle ne s'immiscera en aucune manière dans le gouvernement des autres puissances », toutefois sur la proposition de Ducos, elle ajoutait « qu'elle n'entend pas nuire au droit des pays réunis à la France et que jamais elle ne les abandonnera... (2) ».

1. — Arch. Parl. tome LIII, page 615.

2. — Arch. Parl. tome LXII page 2 et suiv.

Mais au fur et à mesure que les armées françaises remportaient des victoires, les débats sur les frontières naturelles reprirent. Quelques membres — tel Carnot — étaient très modérés sur le chapitre des annexions. C'est ainsi qu'au Comité du Salut public, le 16 juillet 1794, il disait : « Nous pourrions, si nous le voulions, dans le cours de la campagne planter l'arbre de la Liberté sur les bords du Rhin et réunir à la France tout l'ancien territoire des Gaules, mais quelque séduisant que soit ce système, on trouvera peut-être qu'il est sage d'y renoncer (1) ». L'image du Rhin était présentée à tous et l'opinion se déclarait en faveur de l'annexion.

Merlin de Douai, Cambacérès et Sieyès défendirent cette politique. « Vous examinerez, disait Cambacérès, au Comité de Salut Public si les conseils de la nation et l'expérience des siècles ne demandent point que vous traciez d'une main sûre les limites de la République française (2). »

Ce fut cette politique qui prévalut aux traités de Bâle de 1795 et qui fut affirmée par le décret du 9 vendémiaire an IV (1<sup>er</sup> octobre 1795) pris sur la proposition de Merlin de Douai déclarant à jamais unies à la France ses nouvelles acquisitions.

1. — Cité par Sorel. L'Europe et la Révolution tome IV page 88.

2. — Cité par Lavisson et Rambaud. Histoire générale tome VIII page 296.

§ I.

**LA FRANCE**

---

**L'Accroissement du territoire français  
et l'Augmentation du nombre  
des départements**

---

L'étude de l'accroissement du territoire français déborde un peu le cadre du département, mais il ne nous a pas paru possible de retracer l'histoire des départements successivement réunis à la France sans indiquer les causes de leur réunion.

Ainsi que nous le montrerons plus loin, tous les départements qui, en 1810, faisaient partie de l'Empire n'étaient pas de véritables départements. Certains n'en avaient que le nom sans aucune des institutions des départements français. Il est bien certain que les conditions de réunion ont influé sur l'organisation des pays annexés ou conquis.

Avec la Convention, nous avons assisté à une guerre de propagande pour la liberté des peuples voisins et nous avons indiqué comment elle avait dégénéré en

une guerre de conquête avec les frontières naturelles comme objectif.

Avec le Directoire, le Consulat et surtout l'Empire, nous allons assister à de véritables annexions que l'on ne cherchera plus à justifier et qui s'inspireront uniquement des nécessités du moment.

La France aurait-elle pu conserver les frontières que lui avaient léguées la Convention, ainsi que beaucoup d'historiens l'ont écrit? Il est difficile de se prononcer mais il semble bien que, même en se bornant à la Belgique, à la rive gauche du Rhin, à la Savoie et à Nice, la France n'aurait pu jouir de la paix. Elle eut apparu comme trop puissante à l'Europe. L'Angleterre, au surplus, ne se fut pas résignée à voir la France dans la Belgique et à Anvers.

Lorsque le Directoire entre en fonctions, la France est victorieuse sur tous les points sauf sur mer; mais ni l'Angleterre, ni l'Autriche, malgré des symptômes évidents de lassitude, n'ont désarmé. Ce n'est plus le même amour de la Patrie qui anime les directeurs comme jadis les membres du Comité du Salut Public.

Les difficultés d'ailleurs sont loin d'avoir diminué, l'anarchie est partout, la discorde est au sein même du gouvernement, les caisses sont vides et le Directoire discrédité vit sur les pays conquis, grâce aux réquisitions opérées par les généraux. Petit à petit, ceux-ci arrivent à s'imposer et Bonaparte, après ses victoires, traitera la paix sans avoir égard aux directives du Directoire qu'il méconnaît complètement.

Successivement vont être incorporées toutes les

Républiques sœurs qui se sont créées sur l'initiative des généraux français et des agents du Directoire qui voulaient les faire servir, en tant que de besoin, de tampon à notre pays.

Après le Consulat, les annexions se précipitèrent et Bonaparte, devenu empereur, fut poussé dans cette voie à la suite des coalitions qui lui furent sans cesse opposées. Pour assurer le succès du Blocus continental, il fut amené à incorporer successivement les Etats de l'Eglise, la Hollande, les Villes Hanséatiques, etc...

La France ne pouvait résister à tant de coalitions successives et le désastre se produisit. Les Alliés, au Pacte de Chaumont de 1814, s'étaient promis de ramener la France à ses limites de 1792. La première fois elle gardait encore la Savoie mais en 1815, elle sortit de l'aventure diminuée.

La politique des limites naturelles avait échoué et l'histoire n'a pas ratifiée le mot de Pitt, « qu'il fallait renoncer à faire rentrer la France dans ses anciennes limites ».

La France, depuis cette époque, ne s'est pas très sensiblement agrandie. Seuls la Savoie et le Comté de Nice ont fait retour à la France, à la suite de la guerre de l'indépendance de l'Italie et selon le vœu formé par les habitants après libre consultation de leur part.

L'Alsace-Lorraine, brutalement arrachée à la France après la guerre malheureuse de 1870-1871 vient de nous être rendue à la suite de la conflagration générale de 1914-1918; elle rentre insensiblement dans le régime français. Mais son retour à la mère Patrie ne

nous a pas rendu les parties qui nous avaient été enlevées par le traité de 1815 sur notre frontière du Nord-Est. Si le plébiscite que le traité de Versailles a prévu pour le bassin de la Sarre se prononce en notre faveur, la frontière de 1789 se trouvera reconstituée à l'exception toutefois de Landau que le traité a laissé à l'Empire allemand.

La France, divisée en quatre-vingt-trois départements en 1789, en compte actuellement quatre-vingt-neuf, non compris le territoire de Belfort. Malgré le rattachement de l'ancien département du Haut-Rhin en 1918, il faut remarquer que le territoire de Belfort a conservé son autonomie. Mais tout en restant « Territoire » le décret du 18 février 1922 l'a classé parmi les préfectures de troisième classe.

Ce court exposé historique étant terminé, il nous reste à mentionner successivement les modifications apportées au territoire français jusqu'en 1815 en distinguant : 1° les remaniements des départements à l'intérieur des frontières de 1790; 2° le mouvement des départements hors des frontières; 3° les changements survenus depuis la chute du premier Empire. Cette étude fera l'objet de trois paragraphes :

#### I. — *Les remaniements des départements à l'intérieur des frontières de 1790.*

En relatant les modifications apportées aux circonscriptions créées par la Constituante on trouve trois causes : d'abord l'annexion des enclaves étrangères qui subsistaient dans la France de l'Ancien Régime; puis

les divisions effectuées par la Convention pour briser les insurrections qui avaient éclaté dans les départements; enfin pour la création du département du Tarn-et-Garonne, la réception triomphale faite à Napoléon I<sup>er</sup> par la ville de Montauban.

*Annexion d'Avignon et du Comtat.*

Bien que réunis au Royaume dès 1791, ce n'est qu'en 1793 qu'Avignon et le Comtat furent érigés en département. Des troubles avaient éclaté dans le Comtat dès le début de la Révolution entre les habitants d'Avignon, gagnés aux idées préconisées par la Constituante et ceux de Carpentras, partisans de l'administration papale. Le 12 juin 1790, les habitants d'Avignon demandèrent leur réunion à la France. Cette requête fut repoussée par l'Assemblée.

Les troubles recommencèrent et une guerre épouvantable désola le pays qui fut livré à l'anarchie la plus complète. Des actes de banditisme et de cruauté y furent commis par les deux partis. A la demande de la Drôme et du district d'Orange, la Constituante dut intervenir, bien qu'elle eut déclaré le 4 mai, sur la proposition de Clermont Tonnerre, que le Comtat et Avignon ne faisaient pas partie intégrante de la France. Cette décision fut confirmée le 24 mai mais le 25, la Constituante déclarait que s'il n'était pas possible d'accueillir la demande de réunion à la France formulée par les habitants d'Avignon, les droits de la France sur ces territoires n'en étaient pas moins réservés.

Des troupes furent envoyées qui rétablirent l'ordre et le 15 juin 1791, les préliminaires de paix étaient signés entre les deux parties; des Commissaires délégués par l'Assemblée furent chargés de pacifier le pays. On sent les inquiétudes de l'Assemblée à s'engager dans la voie de la réunion après ses précédentes affirmations qu'elle ne poursuivait pas un but de conquête. Mais les événements devaient se précipiter. Le 9 septembre, l'Assemblée recevait à sa barre une députation des habitants du Comtat qui étaient venus demander à nouveau leur incorporation au royaume comme conséquence du vœu émis par la majorité des communes. Duprat aurait voulu que la réunion fut votée; mais l'abbé Maury obtint l'ajournement de cette question.

Le débat s'engagea par l'accusation de l'abbé Maury contre les deux commissaires à qui l'on reprochait d'avoir favorisé les révolutionnaires. Mais ce fut en vain que ce député rappela que l'Assemblée s'était refusée, à plusieurs reprises, à considérer le Comtat comme une partie de la monarchie. L'Assemblée adopta les conclusions du rapport présenté à la séance du 12 par le député de Menou. Elle décréta le 14 septembre « qu'en vertu des droits de la France sur les Etats réunis d'Avignon, et du Comtat Venaissin, et conformément au vœu librement et solennellement émis par la majorité des communes et des citoyens de ces deux pays », ceux-ci faisaient désormais partie intégrante de la France (1).

1. — Arch. Parl. tome XXX p. 579 et 631. Voir également Duvergier Lois et Décrets, tome III, p. 306 et 307.

L'Assemblée chargea le Roi d'entrer en pourparlers avec la Cour de Rome pour régler les indemnités à accorder au Pape, ce que celui-ci refusa. Ce ne fut qu'au Traité de Tolentino, le 19 février 1791, que le Pape accepta la réunion et renonça à tous ses droits sur Avignon et le Comtat. Par décret des 23 septembre-2 octobre 1791, les nouveaux territoires furent divisés provisoirement en deux districts de Vaucluse et de Louvèze (1).

Ce régime provisoire dura jusqu'au mois de mars de l'année suivante où, par décret des 26-28 mars 1792, sur le rapport de Bréard, au nom des Comités de pétition et de surveillance, il fut décidé que la division primitive serait maintenue. Le texte prévoyait cependant des modifications possibles pour quelques communes qui pourraient être réunies aux districts d'Apt ou d'Orange. Enfin, le district de Vaucluse était incorporé au département des Bouches-du-Rhône et celui de Louvèze au département de la Drôme (2). Le décret déclara en outre applicable aux nouveaux territoires toutes les lois françaises décrétées et en vigueur.

A la suite des troubles ayant éclaté dans le Midi sur le rapport de Jean Bon Saint-André, au nom du Comité de Salut Public, la Convention décréta que son Comité de division lui ferait le lendemain son rapport sur la proposition d'établir à Avignon un département nouveau (3). Le 25 juin, sur la proposition du Comité,

1. — Bulletin des Lois tome XVIII page 543.

2. — Arch. Parl. tome XL. page 489 et suiv.

3. — Arch. Parl. tome LXVII, page 134.

la Convention, pour étouffer la révolte de Marseille, décida qu'il serait créé un quatre-vingt-septième département sous le nom de département du Vaucluse. Cette création se justifiait également par l'éloignement des districts de Louvèze du chef-lieu de la Drôme et de ceux de Vaucluse et d'Orange de Marseille, ainsi que par l'interruption des communications avec cette ville en raison des crues de la Durance.

Le nouveau département comprit les districts de Vaucluse (devenu Avignon), d'Orange et d'Apt, enlevés aux Bouches-du-Rhône et de celui de Louvèze pris à la Drôme. Les commissaires Rouvère et Barrère furent chargés d'organiser le nouveau département et d'en égaliser les quatre districts (1).

#### *Division du département de Rhône et Loire.*

Cette division fut motivée par les troubles de Lyon et des départements environnants. L'insurrection avait éclaté à Lyon le 29 mai 1793 et avait gagné les départements environnants de Saône-et-Loire et de la Drôme (2).

Pour isoler Lyon, les Commissaires envoyés dans ces départements rééditèrent la division du département des Bouches-du-Rhône en décidant de former, au moins provisoirement, un département avec le Forez. Ils érigèrent ainsi en département les trois districts de Roanne, Montbrison et Saint-Etienne (3). La

1. — Arch. Parl. tome LXVII p. 553 et 454. Duvergier. Lois et Décrets, tome V page 412 et 443.

2. — cf. Malet. Histoire contemporaine, page 97.

3. — Arch. Parl. tome LXXIX, p. 480 et suiv.

Convention, par décret du 29 brumaire an II (19 novembre 1793) confirmait l'arrêté de ses commissaires et décidait que les trois districts détachés du département de Rhône et Loire formeraient, sous le nom de département de la Loire, le quatre-vingt-huitième département.

Le siège de l'administration était fixée à Feurs. Il fut également décidé que la partie orientale de l'ancien département amputée et réduite aux districts de Ville-Affranchie (Lyon), campagne de Lyon et Villefranche s'appellerait désormais : département du Rhône (1).

*Le département du Mont Terrible.*

Il fut formé à la suite de la réunion à la France du territoire de Porrentruy. Le 10 février 1793, l'Assemblée avait décidé l'envoi dans le pays de Porrentruy de trois commissaires. Une assemblée des députés du pays, réunie au château, avait en effet voté le 27 novembre précédent la création de la république de Rauracie. A la séance du 8 mars 1793, était lue une lettre du commissaire Clerget annonçant à l'Assemblée que la Rauracie avait décidé son union à la France et qu'elle avait envoyé une députation (2). Le 11 mars, les commissaires Monnot et Ritter faisaient savoir que l'Assemblée demandait à former un département sous le nom de « Mont Terrible » (3). Le 21 mars, une députation de la Rauracie était admise à la barre et réclamait

1. — Arch. Parl. tome LXXIX. p. 488 et 489.

2. — Arch. Parl. tome LX. p. 154.

3. — Arch. Parl. tome LX. p. 236 et 237.

l'incorporation du pays à la France. La Convention, le surlendemain, sur le rapport de Guyton Moreau, votait la réunion du pays de Porrentruy sous le nom de département du Mont Terrible (1). Elle chargeait les commissaires de l'organisation et de la division du nouveau département. Celui-ci comprit deux districts, Porrentruy, divisé en huit cantons et Délémont, distribué en six cantons.

*Division de la Corse.*

A la suite du retour de Paoli en Corse, ce pays parvint à se rendre quasi indépendant du Ministre de la Guerre dont il relevait comme commandant de la 23<sup>e</sup> division militaire. Une consulta illégale réunie à Corte le 26 mai 1793 refusa de reconnaître les pouvoirs des commissaires envoyés par la Convention. La Convention, renouvelant sa tactique, décréta le 11 août 1793, sur la proposition de Deydier, au nom du Comité de division, la division de la Corse en deux départements de Golo et de Liamone. Le département de Golo, formé avec les districts de Bastia, Corte et Calvi, eut pour chef-lieu Bastia. Le département de Liamone eut pour chef-lieu Ajaccio et fut composé des trois districts de Vico, Sartène et Ajaccio (2).

Mais la Convention ne put consolider son pouvoir dans l'île qui fut prise par les Anglais et ce n'est qu'à la fin de 1796 que la Corse redevint française après l'évacuation des Anglais.

1. — Duvergier. Lois et Décrets. tome V. p. 262 et 263.

2. — Duvergier. Lois et Décrets. tome VI. p. 93. Arch. Parl. tome LXXII p. 16.

*Les autres réunions de la Convention.*

Outre la Belgique et la rive gauche du Rhin auxquelles nous consacrerons un paragraphe spécial, la Convention déclara unis à la France un certain nombre de territoires qui furent incorporés à des départements français déjà existants.

Par décret du 14 février 1793, la Convention décréta, sur le vœu des habitants, la réunion au territoire de la République du Bailliage de Schambourg, dit Bas-Office, qui fut incorporé au département de la Moselle (1).

Furent pareillement réunies par le même acte les communes de Saarwerden, Harskerich et Asweiller, réparties entre les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et de la Meurthe.

Les communes de Crehange, Puttelange, Pont-Pierre, la partie allemande de Tating, Trulben, Kœpen, Hilscht, Schwex, Eppenbrunnen, Obersleinbach, Lutzelhart et Armsberg furent incorporées à la Moselle, en exécution de ce même décret.

Le 14 mars suivant, un nouveau décret réunissait à la France trente-deux communes énumérées dans l'acte et situées sur les bords du Rhin pour former un cinquième district du département du Bas-Rhin, avec chef-lieu Landau (2). Enfin, dans cette région, la Convention décidait le 20 mars 1793, sur le rapport de Pénières, l'annexion des communes de Biding.

1. — Duvergier. Lois et Décrets, tome V page 104.  
2. — Duvergier. Lois et Décrets, tome V, page 246.

d'Enting et de la partie allemande de Lelling Empire au département de la Moselle. Biding et Lelling étaient incorporées au district de Sarreguemines et Enting à celui de Boulay (1).

Entre temps, sur la demande des habitants de la principauté de Salin qui avaient envoyé une députation à la Convention, celle-ci, sur le rapport de Carnot, décréta le 2 mars 1793, la réunion à la France de cette principauté et son incorporation au département des Vosges (2).

Le 3 frimaire an II, fut rendu le décret organisant la principauté qui forma un nouveau district du département du Haut-Rhin avec les communes de Saarwerden, Harskerisch et d'Asweiller réunies par le décret du 14 février précédemment cité (3). Ce district qui eut pour chef-lieu Saarwerden s'augmenta encore des communes de Vieux-Saarwerden et de Bouquenon détachées du district de Bitche.

Le 11 octobre, le commissaire Bernard s'empara du pays de Montbéliard qu'il déclara, par arrêté du même jour, provisoirement réuni à la France et le 20 brumaire an II, les magistrats durent prêter le serment civique (4).

*Création du département du Tarn-et-Garonne.*

Ce département fut créé pour ériger la ville de Montauban en préfecture, à la suite de la réception triom-

1. — Duvergier. Lois et Décrets, tome V, 257 et Arch. Parl. tome LX, p. 349.  
2 et 3. — Arch. Parl. tome LIX p. 514. Procès verbaux de la Convention tome XXVI, p. 49 et suiv.  
4. — Arch. Parl. tome LXXXVI p. 566 et LXXXI p. 196.

phale faite par les habitants de la ville à l'empereur Napoléon. Cette création fut opérée par le sénatus consulte du 4 novembre 1808.

Le nouveau département comprit trois arrondissements formés avec des cantons détachés des départements du Lot, de la Haute-Garonne, de l'Aveyron, du Gers et du Lot-et-Garonne. L'arrondissement de Montauban fut composé des cantons de Montauban est et ouest, Négrepelisse, Caussade, Caylus, Monclar, La Française, Montpezat. Molières empruntés au département du Lot et de celui de Saint-Antonin, détaché de l'Aveyron. Les cantons de Moissac, Lauzerte et Bourgade-Visa, du département du Lot et ceux de Montaigne, Aurillard et Valence de la Haute-Garonne formèrent l'arrondissement de Moissac. L'arrondissement de Castelsarrasin comprit les cantons du dit, de Beaumont, Grisolles, Montech, Saint-Nicolas, Verdun, Villebrunier, provenant du département de la Haute-Garonne et le canton de Lant, venant du Gers.

Ce département fonctionna à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1809 (1). L'organisation définitive et les détails d'exécution furent réglées par le décret des 21 novembre-1<sup>er</sup> décembre 1808 (2).

#### *Réunion des deux départements de la Corse.*

Par sénatus consulte du 19 avril 1811, les deux départements de Golo et de Liamone furent réunis en

1. — Duvergier, Lois et Décrets tome XVI, page 355.  
2. — Duvergier, Lois et Décrets, tome XVI, page 357.

un seul et la division de l'île redevint celle fixée par la Constituante (1).

#### II. — *Le mouvement des départements hors des frontières de 1790.*

##### *Annexion de la Savoie.*

A la suite de l'annexion de la Savoie à la France, un quatre-vingt-quatrième département fut formé. L'armée française entra en Savoie à la fin de septembre 1792 et dès cette époque un fort courant d'opinion se manifesta dans le pays pour une union avec la France.

Le syndic Mansord, en remettant au général Montesquiou les clefs de la ville de Chambéry, lui disait en effet : « Nous ne sommes pas un peuple conquis mais un peuple délivré (2). »

Le 14 octobre 1792, un plébiscite eut lieu parmi le peuple savoisien en même temps qu'il fut procédé à l'élection de l'Assemblée Nationale souveraine des Allobroges. Le 27 octobre suivant, l'Assemblée émettait à l'unanimité le vœu que la Savoie « soit réunie à la République française non par une simple alliance mais par une union indissoluble en formant partie intégrante de l'Empire français (3) ».

Une députation de quatre membres se présente à

1. — Bulletin des lois CCC LXIV n° 6681.  
2. — Lavis et Rambaud, Histoire générale du IV<sup>e</sup> siècle à nos jours, Paris 1896. La Révolution française de 1788 à 1799, tome VIII, page 235.  
3. — Arch, Parl, tome LIII page 507.

la Convention à la séance du 21 novembre 1792 et fut introduite à la barre où elle donna connaissance du vœu émis par l'Assemblée des Allobroges et lecture du procès-verbal de la séance où avait été décidée l'union avec la France. Malgré l'empressement de nombreux députés qui désiraient voter immédiatement la réunion du pays savoisien à la France, la Convention renvoya le mémoire à son Comité diplomatique.

Le 27 novembre 1792, sur le rapport de Grégoire, la Convention décrétait que la Savoie faisait partie intégrante du sol français et qu'elle formerait sous le nom de Mont-Blanc un nouveau département. Elle confiait à quatre commissaires le soin de procéder à son organisation. Ces Commissaires furent désignés à la séance du 29 novembre suivant (1).

Le 31 janvier 1793, ceux-ci rendaient compte à l'Assemblée, dans une lettre dont lecture fut donnée à la séance du 9 février, que le nouveau département avait été divisé en sept districts et quatre-vingt-trois cantons, suivant une proclamation faite le 29 janvier à Chambéry désigné pour en être le chef-lieu (2).

#### *Annexion du Comté de Nice.*

Les Niçois réclamèrent eux aussi leur union à la France, leur primitive patrie « dont ils n'auraient jamais dû être séparés (3) ». Le 31 janvier 1793, la

1. — Duvergier, Lois et Décrets, tome V p. 76.  
2. — Arch. Parl. tome LVIII, p. 393 et suiv.  
3. — Aulard, Revue de la Révolution franç. cité par Lavis et Rambaud, Op. cité, tome VIII, page 236.

Convention déclara le Comté de Nice uni à la France et chargea son Comité de division de lui faire un rapport sur le mode d'organisation de ce territoire (1). Le 4 février, Fourchet, au nom du Comité de division, proposait à l'Assemblée de former avec le Comté de Nice et les districts de Grasse et de Saint-Paul, empruntés au département du Var, un département dont le chef-lieu serait fixé à Nice et qui aurait le Var comme limite. Il serait désigné sous le nom d'Alpes-Maritimes. Sa proposition fut acceptée par l'Assemblée qui, le 7 février, décidait que le département des Alpes-Maritimes serait organisé par deux commissaires envoyés dans le département du Mont-Blanc (2). Enfin l'article premier du décret du 14 février 1793 portait annexion de la principauté de Monaco, incorporée au département des Alpes-Maritimes. Cette réunion fut décidée sur la proposition de Carnot, au nom du Comité diplomatique (3). Le 14 mars 1793, les commissaires Grégoire et Jagot annonçaient à la Convention que le travail d'organisation et de division du département était en bonne voie à l'exception de quelques cantons encore occupés par l'ennemi (4).

A la séance du 15 avril 1793, lecture était donnée à l'Assemblée d'une lettre des mêmes commissaires en date du 4 avril par laquelle ceux-ci rendaient compte de l'achèvement de l'organisation du département des

1. — Duvergier, Lois et Décrets, tome V p. 165.  
2. — Duvergier, Lois et Décrets, tome V p. 175 et 176 et Arch. Parl. LVIII p. 205.  
3. — Arch. Parl. tome LXXII p. 546 et suiv.  
4. — Arch. Parl. tome LX, p. 508 et 509.

Alpes-Maritimes. Celui-ci était divisé en trois districts et vingt cantons (1).

*Réunion du Pays de Hainaut.*

Le 2 mars 1793, une députation des habitants du Hainaut se présentait à la Convention et était admise à la barre. Elle venait demander l'incorporation de la province à la France, à la suite du vœu émis par les habitants. Sur le rapport de Carnot, la réunion fut décrétée en même temps qu'il était décidé que le Hainaut formerait, sous le nom de Jemmapes, un nouveau département. Les commissaires en Belgique étaient chargés de l'organisation et de la division de la nouvelle circonscription (2).

Le 18 mars, ces commissaires écrivaient à la Convention qu'ils avaient terminé le travail de division du département en cantons et districts qui seraient au nombre de trois (3).

Le 23 mars, à la suite du vœu émis par les Assemblées primaires de Tournai et du Tournaisis et sur le rapport de Penières, au nom du Comité diplomatique, la Convention décrétait la réunion à la France de Tournai, et de soixante-six communes du Tournaisis. Sur la proposition de Camus, il fut décidé que Tournai et le Tournaisis constitueraient un district rattaché au département de Jemmapes (4). Mais le

1. — Arch. Parl., tome LXII, page 106.

2. — Arch. Parl., tome LIX page 542 et 543.

3. — Arch. Parl., tome LX page 535.

4. — Arch. Parl., tome LX p. 587 et Duvergier *Op. cité* tome V p. 256.

27 mars les commissaires annonçaient à la Convention que la Belgique avait été presque complètement évacuée (1). Il faudra le retour victorieux des armées françaises pour que la Convention et ses commissaires puissent s'occuper à nouveau des territoires réunis à la France.

*Les départements formés avec la Belgique.*

Ces départements, au nombre de neuf, furent constitués avec les diverses parties de la Belgique proprement dite successivement réunies à la France et avec les territoires cédés par la Hollande, au traité de La Haye, le 17 mai 1795.

Nous avons indiqué quelle fut la politique suivie par la Convention à l'égard des territoires étrangers occupés par les troupes françaises à la fin de l'année 1792. Nous ne croyons pas devoir y revenir.

Bruxelles et sa banlieue furent d'abord réunies à la France à la suite du vœu émis le 25 février 1793 par les habitants de cette ville. Ce vœu fut transmis à la Convention par les commissaires nommés pour la Belgique, dans une lettre lue à la séance du 27 du même mois (2). Le 1<sup>er</sup> mars, sur la proposition de Carnot, au nom du Comité diplomatique, la Convention décrétait la réunion de la ville et de sa banlieue (3). A la même séance, le secrétaire Charlier avait lu une lettre du Ministre des Affaires Etrangères Lebrun, au

1. — Arch. Parl., tome LX p. 658.

2. — Arch. Parl., tome LIX p. 296.

3. — Arch. Parl., tome LIX p. 515, Duvergier *Op. cité*, p. 223.

sujet du vœu formulé par les habitants de la ville de Bruges le 25 février, de s'unir à la France et de former le département de la Mer du Nord (1). Le surlendemain, la Convention, après avoir entendu deux députés chargés de saisir l'Assemblée de cette demande, décrétait la réunion (2).

La veille, la Convention avait décrété successivement la réunion de la ville de Gand, des pays de Franchimont, Stavelot et Logue et du Hainaut. Ces annexions furent suivies le 4 mars de celle de la ville de Florennes et des trente-six villages de l'arrondissement qui avaient demandé leur union à la France (3).

Le 6 mars, ce fut le tour de Tournai, à la suite de l'audition d'une députation de la ville apportant le vœu conforme des habitants de faire partie de la République française (4). Le 8 du même mois, l'Assemblée, sur le rapport de Carnot, décidait la réunion de la ville de Louvain et de sa banlieue qui avaient adressé la même requête que Tournai (5). A la suite de la lecture d'une lettre d'un commissaire adressant le procès-verbal d'une réunion des habitants d'Ostende en vue de l'union à la France, la ville d'Ostende fut incorporée le 9 mars (6). Le même jour, après une audition de la députation de la ville de Namur et l'attestation de Delacroix sur la sincérité des procès-verbaux

1. — Arch. Parl., tome LIX p. 516.
2. — Arch. Parl., tome LIX p. 570 et 571.
3. — Arch. Parl., tome LIX p. 603. Duvergier tome V p. 227.
4. — Arch. Parl., tome LIX p. 648 et 649. Duvergier tome V p. 230.
5. — Arch. Parl., tome LIX p. 703.
6. — Duvergier, Lois et Décrets, tome V p. 237. Arch. Parl., tome LIX, p. 703.

déposés par la députation, la ville de Namur fut déclarée unie à la France. Le 11 mars, la Convention, sur la proposition de Carnot, prenait un nouveau décret réunissant les villes de Namur, Ham, Charleroi, Fleurus et Wasseiges (1). Le 19 mars, sur le rapport de Debry, conformément au vœu émis par les Assemblées primaires des villes de Nerel, Aeltre, Thourout, Blankenberg, Etloc, Damne et la banlieue de Bruges, ces villes furent rattachées au territoire français (2). Enfin le 23 mars, la plus grande partie de la Belgique finissait d'être incorporée à la France par l'annexion du Tournaisis.

A cette même séance, la Convention décréta encore que le Comité exécutif lui présenterait sous huitaine le tableau des communes de Belgique qui avaient émis le vœu de s'unir à la France et celles effectivement réunies ainsi que les instructions pour la division du pays belge en départements, districts et cantons. Nous avons vu qu'en raison de la perte de la Belgique (?), les commissaires n'avaient pu effectuer le travail. Mais celui-ci sera repris lorsque le pays aura été à nouveau conquis et la paix signée. L'évacuation de ce territoire n'empêchait cependant pas la Convention de décréter la réunion de Liège à la France le 8 mai 1793, à la demande des citoyens de la ville réfugiés à Paris (4). Pour rendre hommage à la vérité, il est juste de dire

1. — Arch. Parl., tome LX page 11, 12 et 87. Duvergier *op. cité* tome V p. 241.
2. — Arch. Parl., tome LX p. 317. Duvergier *op. cité* tome V p. 256.
3. — Arch. Parl., tome LX p. 487 et 488.
4. Duvergier, *op. cité*, tome V p. 543.

que ces demandes de réunion formées par les habitants de la Belgique ne furent point aussi spontanées que le laisseraient croire les compte-rendus des séances de la Convention ou les lettres des Commissaires envoyés dans le pays. Par suite des procédés impolitiques des Jacobins, les Belges, qui avaient accueilli l'armée française en libératrice protestèrent contre les agissements des Français. La Belgique reconquise et la Hollande occupée à la suite de la Révolution qui avait renversé le statouther furent administrées par les commissaires aux armées du Nord et Sambre-et-Meuse.

La paix fut signée avec la République Batave le 17 mai 1795 (28 floréal an III) à La Haye. Aux termes du traité, ratifié par le décret du 8 prairial an III (27 mai 1795) la France rendait à la République batave les territoires occupés à l'exception de ceux réservés « comme une juste indemnité des villes et pays reconquis ».

Il n'est plus question de vœu de réunion des habitants.

Etaient cédées à la France :

1° La Flandre Hollandaise y compris tout le territoire qui est sur la rive gauche du Honat;

2° Les villes de Maestricht, Venloo et leurs dépendances ainsi que les autres enclaves et possessions des Provinces Unies situées au sud de Venloo, de l'un et de l'autre côté de la Meuse (1).

Ce n'est cependant que le 17 octobre 1797, au traité

1. — Duvergier, *op. cit.*, tome VIII, p. 153, 154 et 155.

de Campo-Formio, que l'Autriche reconnaîtra à la France la possession des Pays-Bas.

Le 26 thermidor an III (13 août 1795) la Convention chargeait la Commission des Onze de s'occuper des pays de la Belgique et de la Hollande réunis à la France (1). La division fut faite par les commissaires aux armées, selon les principes fixés par la Constitution du 5 fructidor an III pour la France, c'est-à-dire en départements et en cantons.

A la séance du 9 vendémiaire an IV (1<sup>er</sup> octobre 1795) au cours de laquelle fut discutée la réunion de la Belgique à la France, Lefebvre (de Nantes) fit remarquer que pour la division de la Belgique, on avait suivi la règle des départements français en leur fixant une circonférence d'environ 22 lieues et une population de trois cent mille habitants en moyenne (2). La division provisoire faite par les commissaires fut ratifiée par le Comité du Salut Public le 14 fructidor an III (1<sup>er</sup> septembre 1795) (3).

D'après cet arrêté, la Belgique comprenait neuf départements distribués de la manière suivante :

DÉPARTEMENTS	CHEFS LIEUX	CANTONS
Lys	Bruges	28 cantons
Escaut	Gand	27 »
Deux Nèthes	Anvers	23 »
Dyle	Bruxelles	38 »
Meuse-Inférieure	Maestricht	30 »
Ourthe	Liège	36 »
Jemmapes	Mons	28 »
Sambre et Meuse	Namur	24 »
Forêts	Luxembourg	36 »

1. — Bulletin des Lois, tome LVII, p. 144.

2. — Moniteur du 16 Vendémiaire n° 16, p. 61 et 62.

3. — Arch. Nat. D IV bis 39.

La Flandre Hollandaise faisait partie de l'arrondissement de l'Escaut à titre provisoire. Elle était administrée isolément et divisée en cinq cantons. L'approbation était ainsi libellée : « Le Comité de Salut Public, après avoir pris connaissance de la division en neuf arrondissements et de la distribution en cantons du territoire connu sous le nom de Pays-Bas Autrichiens, de Liège et de Maestricht l'approuve en toutes ses parties (1) »

Des changements furent opérés dans cette division faite un peu trop hâtivement. Malgré ces défauts, la Convention, le 9 vendémiaire an IV (1<sup>er</sup> octobre 1795) décréta, sur le rapport de Merlin de Douai, la réunion de la Belgique à la France et maintint la division approuvée par le Comité de Salut Public (2).

Les articles 1 et 2 du décret du 9 vendémiaire an IV portaient exécution des différents textes qui, en mars et en mai 1793 avaient réuni la plus grande partie de la Belgique à la France. La qualité de citoyen français était accordée aux habitants ainsi qu'à ceux d'Ypres, Grammont et autres communes de la Flandre du Brabant et du pays de Gueldre. Le décret portait également incorporation des pays en deça du Rhin qui appartenaient à l'Autriche ou à la Hollande. Dans ces régions, les habitants jouissaient seulement des droits des étrangers en France. L'organisation et le travail de division étaient confiés aux commissaires.

Peu avant la séparation de la Convention, le pays

1. — Arch. Nat. D IV bis 39.

2. — Duvergier Lois et Décrets, tome VIII, p. 367.

de Bouillon avait été réuni à la France par décret du 4 brumaire an IV sur la proposition du Comité de Salut Public auquel la question avait été renvoyée par décret de la Convention du 9 vendémiaire an IV (1). Le 20 mars suivant, la Convention décidait, sur le rapport de Penières, l'annexion de Biding, Danting et de la partie allemande de Lelling Empire au département de la Moselle; Biding et Lelling étaient réunis au district de Sarreguemines et Danting à celui de Boulay.

Un arrêté des commissaires des armées du Nord et de Sambre-et-Meuse du 24 frimaire an IV rattacha au département des Ardennes toute la partie du duché de Bouillon attenante et les enclaves des pays de Luxembourg et de Liège. Les autres parties enclavées dans les départements des Forêts et de Sambre-et-Meuse y furent incorporés (2). Cette répartition fut confirmée par la loi du 3 vendémiaire an V (24 septembre 1796) (3).

Cette division, comme d'ailleurs toute celle de la Belgique, fut remaniée sous le Directoire.

Par un arrêté du 11 pluviôse an IV du Directoire, le duché de Bouillon fut divisé en trois cantons. Le canton de Bouillon fut attribué aux Ardennes, celui de Paliseux au département des Forêts et enfin le canton de Gédine au département de l'Ourthe (4).

1. — Bulletin des Lois au IV n° 1212 tome LIX p. 71.

2. — Arch. Nat. D IV bis n° 30.

3. — Bulletin des Lois, tome LXXXII n° 754.

4. — Arch. Nat. D IV bis n° 39.

Le Directoire fit procéder à une enquête pour renseigner la Commission chargée de s'occuper des élections dans les nouveaux départements. Légier, commissaire près l'administration centrale du département des Forêts écrivait : « Leur distribution a été faite par des hommes qui n'avaient aucune connaissance des localités. » Le chef-lieu avait été également placé trop loin du centre du département parce qu'on avait généralement choisi des villes importantes. Il se déclarait partisan d'une refonte en cinq et peut-être en trois départements (1).

C'est qu'en effet des modifications à l'œuvre primitive s'imposaient. On avait oublié certaines communes, on en avait indiqué qui avaient disparu depuis longtemps ou qui n'étaient que de simples hameaux (2). Les premières rectifications furent faites par arrêté du 27 frimaire an IV des représentants du peuple, pour le département de la Dyle. Pérès et Portiez de l'Oise apportèrent quelques modifications à la distribution en cantons.

Voici le tableau des départements de la Belgique tel que l'indique Bouteville « commissaire du gouvernement dans les neuf départements réunis par la loi du 9 vendémiaire an IV », dans son compte rendu sur la Belgique, établi le 25 ventôse an V, après qu'il eût lui-même modifié la distribution d'un certain nombre de départements.

Dyle : chef-lieu Bruxelles, 38 cantons, formé de la

1. — Arch. Nat. D IV bis n. 39.

2. — Arch. Nat. D. IV bis n. 39. compte rendu de Bouteville.

quasi totalité du duché de Brabant définitivement organisé par arrêté du 27 frimaire an IV des représentants du peuple ci-dessus nommé.

Ourthe : chef-lieu Liège, 36 cantons, formé du pays de Liège, du duché de Limbourg, de parties des duchés de Luxembourg, Brabant et Comté de Namur, rectifié par arrêté du 22 frimaire an IV des représentants du peuple.

Jemmapes : chef-lieu Mons, 33 cantons, formé du Comté de Hainaut et de quelques parties du Comté de Namur et du Duché de Brabant, modifié par le même arrêté que le département précédent.

Meuse-Inférieure : chef-lieu Maestricht, 30 cantons, formé de la Campine Liégeoise, des Comtés de Ham, Gueldre, pays de Fouquemont et Boildeu, parties du pays de Liège et pays de Brabant, resté tel qu'il avait été constitué par l'arrêté du 14 fructidor an III.

Sambre-et-Meuse : chef-lieu Namur, 26 cantons, formé du pays de Liège (entre Sambre-et-Meuse) parties des duchés de Luxembourg et de Bouillon, modifié par l'arrêté du 14 pluviôse an IV du commissaire Bouteville.

Forêts : chef-lieu Luxembourg, 26 cantons, formé du pays de Luxembourg, du duché de Bouillon et d'une petite partie du pays de Liège, modifié par l'arrêté du 1<sup>er</sup> brumaire an V du commissaire Bouteville.

Lys : chef-lieu Bruges, 40 cantons, formé du Franc de Bruges, des Chatellenies d'Ypres, de Courtrai, de Furnes, de Warneton, Vergé de Menin et généralité des

huit paroisses, modifié par l'arrêté du 26 pluviôse an IV du commissaire Bouteville.

Esaout : chef-lieu Gand, 44 cantons, formé du comté de Flandre et de la Flandre Hollandaise, du Burgraviat de Gand, du Comté d'Alost, du pays de Wores, Châtellenie d'Audenarde, Seigneurie de Dendermonde, Ile de Couedsent, modifié par le même arrêté que le département de la Lys.

Ainsi, on ne retint pas une pétition des habitants de Franchimont, Stavelot et Logne qui avaient demandé à former un département sous le nom de département des « Eaux Minérales (1) ». La loi du 23 ventôse an V (13 mars 1797) approuvée le 24 par le Conseil des Anciens maintint la division telle que l'avaient fixée les différents arrêtés (2).

#### *Le département du Léman.*

Le département du Léman fut formé à la suite de l'annexion à la France de la République de Genève. Cette dernière ayant émis plus ou moins spontanément un vœu de réunion à la France, Desportes fut envoyé par le Directoire pour recevoir et constater ce vœu. Un traité fut signé avec la République de Genève le 26 avril 1798 (7 floréal an IV) portant acceptation du vœu émis par les Genevois. Le traité fut ratifié par la loi du 28 floréal an VI (17 mai 1798) (3).

Les nouveaux territoires réunis formèrent le départe-

1. — Arch. Nat. D IV bis, n° 39.

2. — Bulletin des Lois CXII, n° 1066.

3. — Duvergier. Lois et Décrets, tome X, p. 339.

ment du Léman avec Genève pour chef-lieu. Ce département fut organisé par le décret du 8 fructidor an VI (25 août 1798). Il fut constitué par le territoire de Genève, les cantons de Gex, Ferney-Voltaire, Thoiri, Collonges, Arbusigny, La Roche, Thorens, Viuz en Sallas, Bonneville, Cluses, Taninges, Samoens, Carouge, Viry, Chaumont, Frangy, Cruseilles, Annemasse, Bonne, Reignier, Thonon, Evian, Le Biot, Notre-Dame d'Abondance, Douvaine, Lullin, Bons, respectivement détachés des départements de l'Ain et du Mont-Blanc. La partie du territoire genevois connu sous le nom de district de Jussy fut réunie au canton d'Annemasse; les districts de Celigny et de Genthod furent rattachés à celui de Ferney-Voltaire; ceux de Cartigny, Chancy et Avully furent incorporés au canton de Viry. Le reste de la République de Genève fut divisé en trois cantons. La ville de Genève fut conservée comme chef-lieu. La Constitution et les lois françaises étaient déclarées exécutoires dans les nouveaux territoires réunis à compter du 1<sup>er</sup> vendémiaire an VII (1).

#### *Annexion de Mulhouse.*

L'annexion de la République de Mulhouse fut opérée dans des conditions plus régulières que celle de la République de Genève. Le vœu de réunion émis par les habitants fut plus spontané. A la suite de cette motion, la Convention envoya à Mulhouse le commis-

1. — Duvergier. Lois et Décrets, tome X, p. 395 et 396.

saire Metzger pour s'assurer de la sincérité de la demande et en prendre connaissance. Les 9 et 10 pluviôse an VI, fut conclut le traité portant réunion à la France du territoire de la République de Mulhausen, de la commune d'Ilzach et de l'annexe de Modenheim. Signé par le Directoire le 22 pluviôse, le traité fut ratifié par la loi du 11 ventôse an VI (1<sup>er</sup> mars 1798). Les habitants furent déclarés français et leur territoire uni au département du Haut-Rhin (1).

*Annexion de Montbéliard.*

Depuis l'arrêt du commissaire Bernard du 11 octobre 1793 réunissant provisoirement le territoire de Montbéliard à la France, celui-ci avait été rattaché au département de la Haute-Saône, mais sa situation n'avait pas encore été fixée. Elle le fut par la loi du 11 ventôse an VI (1<sup>er</sup> mars 1798) qui réunit au département du Mont-Terrible les cantons d'Audincourt, de Montbéliard et de Désaudois et celui de Clairegoutte au département de la Haute-Saône (2).

*Suppression du département du Mont-Terrible.*

Sans qu'aucun texte spécial fut arrêté, le département du Mont-Terrible, créé en 1793, à la suite de l'annexion du pays de Porrentruy et dont la circonscription fut modifiée à diverses reprises notamment lors de la réunion définitive du pays de Montbéliard, fut supprimé.

1. — Duvergier. Lois et Décrets, tome X, page 240 et suiv.  
2. — Bulletin des Lois CXIV, n° 1083.

On ne le trouve plus, en effet, mentionné dans le tableau joint à la loi du 28 pluviôse an VIII qui indiquait la nouvelle distribution de la France, distribution qui n'a guère varié depuis cette époque (1). Le pays de Porrentruy forma le cinquième district du département du Haut-Rhin.

Voici ce tableau :

DÉPARTEMENTS	Nombre d'Arrondissements	DÉPARTEMENTS	Nombre d'Arrondissements
Ain	4	Dordogne	5
Aisne	5	Doubs	4
Allier	4	Drôme	4
Basses-Alpes	5	Dyle	3
Hautes-Alpes	5	Escaut	4
Alpes Maritimes	3	Eure	5
Ardèche	3	Eure-et-Loir	4
Ardennes	5	Finistère	5
Ariège	3	Forets	4
Aube	5	Gard	4
Aude	4	Haute-Garonne	5
Aveyron	5	Gers	5
Bouches-du-Rhone	3	Gironde	6
Calvados	6	Golo	3
Cantal	6	Hérault	4
Charente	5	Ille-et-Villaine	6
Charente-Inférieure	6	Indre	4
Cher	3	Indre-et-Loire	3
Corrèze	3	Isère	4
Côte-d'Or	4	Jemmapes	3
Côtes-du-Nord	5	Jura	4
Creuse	4	Landes	3

1. — Duvergier. Lois et Décrets, tome XII, page 88 et suiv.

DÉPARTEMENTS	Nombre d'arrondisse- ments	DÉPARTEMENTS	Nombre d'arrondisse- ments
Liamone	3	Ourthe	3
Léman	3	Pas-de-Calais	6
Loiret	4	Puy-de-Dôme	5
Loire	3	Hautes-Pyrénées	3
Haute-Loire	3	Basses-Pyrénées	5
Loir-et-Cher	3	Pyrénées-Orientales	3
Loire-Inférieure	5	Bas-Rhin	4
Lot	4	Haut-Rhin	5
Lot-et-Garonne	4	Rhône	2
Lozère	3	Sambre-et-Meuse	4
Lys	4	Haute-Saône	3
Maine-et-Loire	5	Saône-et-Loire	5
Manche	5	Sarthe	4
Marne	5	Seine	3
Haute-Marne	3	Seine-Inférieure	5
Mayenne	3	Seine-et-Marne	5
Meurthe	5	Seine-et-Oise	5
Meuse	4	Deux-Sèvres	4
Meuse-Inférieure	3	Somme	5
Mont-Blanc	4	Tarn	4
Morbihan	4	Var	4
Moselle	4	Vaucluse	4
Deux-Nèthes	3	Vendée	3
Nièvre	4	Vienne	5
Nord	6	Haute-Vienne	4
Oise	4	Vosges	5
Orne	4	Yonne	5

Ce qui faisait au total quatre-vingt-dix-huit départements, soit les quatre-vingt-huit départements existant sous la Convention auxquels la loi du 9 vendémiaire an IV avait ajouté les neuf provenant de la division de la Belgique. Le Directoire avait également ajouté celui du Léman.

*La rive gauche du Rhin.*

La Révolution française fut accueillie avec la même faveur sur le Rhin qu'elle l'avait été au début en Belgique. Une convention rhéno-germanique fut réunie après l'entrée de nos troupes à Mayence et l'occupation de la rive gauche du Rhin. La Convention rhéno-germanique, installée à Mayence le 17 mars 1793, vota, le 21 suivant, l'union avec la France.

Une délégation fut désignée pour porter à la Convention la résolution de l'Assemblée rhénane. Elle partit, accompagnée du commissaire Haussmann et sur le rapport de celui-ci, la délégation composée de trois membres et conduite par Hoffmann fut introduite à la barre. Hoffmann donna lecture de l'adresse de la Convention rhéno-germanique demandant la réunion à la France de la rive gauche du Rhin. La délégation reçut un accueil enthousiaste de l'Assemblée française. Et le même jour, 30 mars 1793, la Convention décréta la réunion à la France de tout le territoire situé entre la Queich et la Nahe, depuis Landau jusqu'à Bingen (1).

Pour les mêmes raisons que pour la Belgique, les excès commis par les représentants français indisposèrent les habitants qui regrettèrent leurs anciens maîtres. Au surplus, le pays fut perdu à la suite des revers éprouvés au mois d'avril 1793 et Mayence assiégée dut se rendre. Quand le pays fut réoccupé, à l'exception

1. — Arch. Parl., tome LX, page 713 et suiv.

de Mayence, il fut administré par les commissaires aux armées.

Par le traité de Bâle du 28 floréal an III (17 mai 1795) et ratifié par décret du 8 prairial suivant (27 mai 1795) le roi de Prusse reconnaissait la possession à la France de la rive gauche du Rhin, y compris les territoires lui appartenant (duché de Clèves, etc.) (1).

Au traité de Campo-Formio, l'Autriche acceptait la cession des territoires de l'Empire germanique occupés par la France. Mais cette cession ne fut faite que dans les articles secrets du traité du 26 vendémiaire an VI (17 octobre 1797) ratifié par la loi du 13 brumaire an VI (3 novembre 1797) (2). La confirmation publique de la cession de la rive gauche du Rhin à la France n'eut lieu que le 9 février 1801, au traité de Lunéville dans lequel l'empereur François II stipula non seulement en son nom personnel mais encore au nom même de la Confédération germanique (3).

Incertain sur le sort définitif qui serait fait à ces territoires, le Directoire ne se pressa pas de les organiser. Le 17 mai 1796, furent créées deux directions générales, l'une à Aix-la-Chapelle pour les pays entre Meuse et Rhin et l'autre à Coblenz pour les pays entre Rhin et Moselle. Mais c'est à l'alsacien Rüdler, juge au Tribunal de Cassation et nommé commissaire du gouvernement des pays entre Rhin et Meuse que revient le mérite de l'organisation définitive de ces ter-

1. — Duvergier, Lois et Décrets, tome VIII, p. 155 et suiv.  
2. — Duvergier, Lois et Décrets, tome X page 108 et suiv.  
3. — Duvergier, Lois et Décrets, tome XII, page 422 et suiv.

ritoires. Nommé le 14 brumaire an VI (4 novembre 1797) sur la présentation de Reibwell, il reçut les instructions suivantes : « Il divisera le pays en départements. » Aussi, dans une proclamation adressée aux habitants leur disait-il : « Vous recevrez une division territoriale semblable à celle de la France. » Il était parti avec deux plans de division prévoyant l'un trois départements, l'autre quatre (1) Mais après son arrivée, le Directoire lui fit connaître qu'il préférait la division en quatre départements. Conformément à ces indications, Rüdler partagea le pays, eu égard surtout à la superficie, en quatre départements qu'il subdivisa en cantons. La nouvelle division fut proclamée par arrêté du 4 pluviôse an VI (3 janvier 1798) (2). Elle fut opérée comme suit (3) :

DÉPARTEMENTS	CHEF-LIEU	Nbre. DE CANTONS
Roër	Aix-la-Chapelle	42 cantons
Sarre	Trèves	34 »
Rhin-et-Moselle	Coblenz	30 »
Mont-Tonnerre	Mayence	38 »

Sur cette division, M. Funck Brentano disait récem-

1. — Sagnac, Le Rhin français, page 166 et 167.  
2. — Sagnac, Le Rhin français, p. 169, Arch. Parl. 2<sup>e</sup> série, tomell, page 487.  
3. — Arch. Parl. D, IV bis, n° 39.

ment : « Que les départements cis-rhénans sont géographiquement français (1). »

A la requête des commissaires qui avaient succédé à Rüdler, les consuls arrêtaient le 24 floréal an VIII (14 mai 1800) la division territoriale et le mode d'administration des quatre départements en cause (2). La division opérée par Rüdler était maintenue conformément au tableau du 26 ventôse an VIII (17 mars 1800) arrêtée par ce dernier (3).

Aux termes de cet arrêté, les quatre départements furent partagés en arrondissements comme les départements français. Ces arrondissements correspondirent aux territoires soumis à la juridiction des tribunaux correctionnels. Ils furent ainsi désignés avec leurs chefs-lieux :

DÉPARTEMENTS	Nombre d'arrondissements	CHEFS-LIEUX
Roër	3	Aix-la-Chapelle, Cologne, Crevels
Sarre	3	Trêves, St-Vendel, Stakyll
Rhin-et-Moselle	3	Coblentz, Simmern, Bonn
Mont-Tonnerre	4	Mayence, Deux-Ponts, Kaiserlauter et Spire qui remplaça Frankenthal.

Ces départements furent administrés conformément à la loi métropolitaine du 28 pluviôse an VIII mais sous l'autorité d'un commissaire général du gouvernement

1. — Funck Brentano. La France sur le Rhin français, p. 271.  
 2. — Bulletin des Lois, XXV, n° 171.  
 3. — Arch. Parl. Nat. DIV bis, n° 39.

qui correspondait avec le Ministre de la Justice. Ce commissariat fut supprimé par l'arrêté du 22 fructidor an VIII (9 septembre 1800) qui assimila complètement les départements rhénans aux autres départements de la République. Il prévoyait également l'introduction successive des lois françaises dans ces territoires (1). Par la loi du 18 ventôse an IX, les quatre départements furent déclarés partie intégrante du territoire français. Cette loi (9 mars 1801) précisait que les circonscriptions seraient définitivement fixées dans le courant de l'an X (2). L'application des lois françaises était laissée à l'appréciation du gouvernement. Par arrêté du 11 messidor an X (30 juin 1801) il fut déclaré que la Constitution française entrerait en vigueur dans les territoires rhénans à partir du premier vendémiaire suivant (3). Les préfets des quatre départements furent chargés par arrêté du 29 messidor an X (18 juillet 1801) de faire aux habitants une proclamation dont le texte était annexé à l'arrêté (4). Enfin l'arrêté du 16 messidor an X fixa définitivement la circonscription des départements rhénans qui resta celle déterminée par le tableau du 26 nivôse an VII, dressé conformément à l'arrêté de Rüdler du 14 brumaire an VI, à l'exception de quelques parties cédées à la République batave (5).

1. — Duvergier. Lois et Décrets, tome XII, p. 307.  
 2. — Duvergier. Lois et Décrets, tome XII, p. 415.  
 3. — Duvergier. Lois et Décrets, tome XIII, p. 475.  
 4. — Duvergier. Lois et Décrets, tome XII, p. 482.  
 5. — Bulletin des Lois, CCI, n° 1813.

*L'Italie.*

La réunion à la République française, puis à l'Empire, d'une partie de l'Italie se fit en plusieurs fois. Elle commença par le Piémont.

*Le Piémont.*

Vers la fin de 1798, Joubert s'était emparé du Piémont. Un gouvernement provisoire de quinze membres fut installé par lui le 11 décembre 1798 en même temps que le pays était divisé en départements calqués sur le modèle français. Le gouvernement provisoire, en butte à des difficultés de toute nature, décida le 3 janvier 1799 de demander au Directoire la réunion de la Gaule subalpine à la France. Le 1<sup>er</sup> février suivant, la demande fut faite publiquement. Le Directoire pourtant ne se pressa pas de répondre ne sachant pas la destination définitive que recevrait le Piémont au règlement général. L'évacuation survint et après le retour des armées françaises, le Directoire chargea Musset, commissaire pour le pays, de s'occuper de l'administration. Celui-ci divisa le Piémont en six départements (1). Bonaparte, après le traité de Lunéville, désireux de conserver la route des Alpes, le transforma en division militaire par décret du 21 avril 1802 (2).

Enfin le sénatus consulte du 24 fructidor an X (11 septembre 1802) réunissait à la France les départements formés avec le Piémont (3).

1. — Larousse. Verbo Italie, p. 121.  
2. — Lavisse et Rambaud. *Op. cité.* tome IX p. 423.  
3. — Duvergier. Lois et Décrets; tome XIII, p. 541.

Pô, chef-lieu Turin,  
Doire, chef-lieu Ivree.  
Sézia, chef-lieu Verceil.  
Marengo, chef-lieu Alexandrie.  
Stura, chef-lieu Coni.  
Tanaro, chef-lieu Acqui.

La conformation de ces départements fut profondément modifiée par le décret du 17 prairial an XIII (6 juin 1805) qui supprima le département du Tanaro, répartit ses arrondissements entre les autres et procéda à une nouvelle distribution (1). En vertu de ce texte, l'arrondissement d'Alta, du département du Tanaro passait au département de la Stura qui perdait l'arrondissement de Ceva, cédé au département de Montenotte dont nous verrons plus loin la formation.

*La République Ligurienne.*

La ville de Gênes et le territoire avoisinant s'était, sous l'impulsion du Directoire, transformée en République ligurienne. En 1802, la Constitution de la jeune république, qui avait été établie d'après la Constitution française de l'an III, fut modifiée d'après les indications de Napoléon. Le 6 prairial an XIII (25 mai 1805), le gouvernement qui était à la dévotion de l'Empereur fit émettre par le Sénat un vœu en faveur de la réunion du pays à la France. Par décret du 17 prairial an XIII (6 juin 1805) la République ligurienne fut divisée en trois départements. Ceux-ci héritèrent d'un certain nombre d'arrondissements des départements piémons-

1. — Bulletin des Lois, XLIX, n. 816.

tais et notamment de celui de Tanaro dont nous avons indiqué plus haut la suppression (1).

Le département de Gênes, chef-lieu Gênes, était formé de cinq arrondissements : Gênes, Novi, Bobbio, Voghera et Tortone; les trois derniers provenaient du département de Marengo.

Le département de Montenotte comptait quatre arrondissements : Port-Maurice, Savone, Acqui provenant du Tanaro et Ceva du département de la Stura.

Port-Maurice était formé avec la juridiction des Olivis depuis la rive gauche de la Taglia et l'arrondissement de Savone avec celle de Colombo.

Le département de l'Apennin était divisé en trois arrondissements de Chivari, formé avec la juridiction de l'Estella, de Sarzana, constitué avec celle de Golpho di Venere, et enfin la juridiction de Bardi, transformée en arrondissement.

Les pays sur la rive droite de la Taglia étaient rattachés au département des Alpes-Maritimes dans le nouvel arrondissement de San-Remo (2). Ce département fut modifié à nouveau par le décret du 15 messidor an XIII (4 juillet 1805) et comprit désormais les arrondissements de Nice, San-Remo et Puget-Thénières (5).

Enfin le sénatus consulte du 16 vendémiaire an XIV vint réunir à la France les trois départements de Gênes, Montenotte et des Apennins, tels qu'ils avaient été

1. 2. — Bulletin des Lois, XLIX, n° 816.  
3. — Bulletin des Lois, LXII, n° 1081.

organisés par le décret du 17 prairial an XIII (1) Leurs chefs-lieux étaient les suivants :

Gênes, chef-lieu Gênes.

Montenotte, chef-lieu Samo.

Apennins, chef-lieu Chivari.

Ces départements ne subirent pas d'autres modifications que celles résultant pour le département des Apennins de l'annexion par décret du 9 juin 1808, des vicairies toscanes de Pontremoli, Bagnone et Firizzano (2). Entre temps, le décret du 18 prairial an XIII (7 juin 1805) avait fixé les limites entre la France et le Royaume d'Italie qui étaient le Pô jusqu'à l'embouchure du Tessin, la Sesia jusqu'à son embouchure. Le lit des deux fleuves appartenait à la France (3).

*La Toscane, Parme, Plaisance.*

La Toscane, par le traité de Saint-Ildefonse du 1<sup>er</sup> octobre 1800 avait été érigée par Bonaparte en royaume d'Etrurie et donnée au gendre du roi d'Espagne, le duc de Parme, en échange de la cession de la Louisiane. Le mauvais gouvernement de ce prince, faible d'esprit, et surtout de sa femme donna prétexte à Napoléon pour l'organiser d'abord en départements et ensuite pour annexer purement et simplement la Toscane, et les duchés de Parme et de Plaisance. Le sénatus consulte du 24 mai 1808 prononça la réunion

1. — Duvergier, Lois et Décrets, tome XV, p. 330.  
2. — Bulletin des Lois, CXCVI, n° 3487.  
3. — Duvergier, Lois et Décrets, tome XV, p. 261.

à la France de ces Etats divisés en quatre départements dont les trois premiers :

Arno, chef-lieu Florence.

Méditerranée, chef-lieu Livourne.

Ombroenne, chef-lieu Sienne

furent formés par la principauté de Toscane et le quatrième Taro, chef-lieu Parme, par les duchés (1).

Le décret du 23 juillet rattacha le département du Taro au gouvernement des départements d'au-delà les Alpes dont nous aurons l'occasion de parler en précisant le caractère des départements italiens (2).

C'est dans ce sens qu'il faut entendre le décret du 23 juillet dont la rédaction est équivoque en ce qu'il est dit : « Que le département du Taro cessera de former un département particulier. » Ce département subsista comme circonscription territoriale indépendante avec ses organes d'administration mais il fut soumis au gouverneur des départements italiens. Il ne paraît devoir subsister à cet égard aucun doute étant donné que le décret du 3 septembre 1808 a fixé les dépenses du département et celui du 20 septembre 1809 ses division (3).

Quelques modifications à la circonscription du département du Tanaro furent apportées par le décret du 3 janvier 1813 qui fit passer au royaume d'Italie quelques circonscriptions et apporta des changements

1. — Duvergier. Lois et Décrets, tome XVI, p. 306.  
2. — Duvergier. Lois et Décrets, tome XVI, p. 329.  
3. — Bulletin des Lois, CCXLVI, n° 4762. Bull. des Lois, CCIV, n. 3749.

dans la distribution des arrondissements de Parme, Plaisance et Borgo San Domino (1).

Un décret précédent du 5 août 1811 avait déjà modifié les limites entre l'Empire Français et le Royaume d'Italie (2).

#### *Les Etats Pontificaux.*

A la suite des démêlés avec la Papauté, les Etats Pontificaux qui avaient été amputés des Marches en 1808 furent peu à peu occupés par les troupes françaises.

Le 17 février 1810, un sénatus consulte réunissait à la France les Etats de l'Eglise divisés entre les deux départements de Rome et de Trasimène (3). Le département de Rome (Tibre) eut pour chef-lieu la ville de Rome et le département de Trasimène la ville de Spolette. A l'encontre des pays italiens précédemment annexés ou réunis, les départements formés avec les Etats de l'Eglise ne furent pas subdivisés en arrondissements communaux et en cantons. Le décret du 26 juin 1810 a été confirmé et remanié par le décret du 5 août 1810 qui a déterminé les conditions d'administration des départements pontificaux. Ces départements étaient placés sous l'autorité d'un gouverneur général commandant des troupes. Celui-ci avait la haute main sur la police et l'administration (4).

1. — Bulletin des Lois, CDLXVII, n° 8560.  
2. — Duvergier. Lois et Décrets, tome XVII, p. 496.  
3. — Duvergier. Lois et Décrets, tome XVII, p. 33 et suiv.  
4. — Duvergier. Lois et Décrets, tome XVII, p. 149 et suiv.

*La Holland et les villes Hanséatiques.*

Appelé à Paris par l'Empereur qui l'avait créé roi de Hollande, Louis Bonaparte, par le traité du 6 mars 1810 dut céder à l'Empire toute la rive gauche du Vahal. Cette réunion fut prononcée par le sénatus consulte du 24 avril 1810 (1).

Les territoires annexes qui comprenaient le pays situé entre le département de la Roer et la Meuse supérieure jusqu'à la mer en suivant le thalweg du Rhin furent répartis entre deux départements : celui des Bouches du Rhin qui fut ainsi créé et l'ancien département des Deux-Nèthes. Le département des Bouches du Rhin fut formé par les pays situés entre les cours du Waal, la rivière Dogue et les fontières du département des Deux Nèthes, de la Meuse-Inférieure et de la Roër. Au département des Deux Nèthes furent attribués les pays situés à l'ouest de la rivière Dogne avec les îles de Schouwen, Tholen, le nord et le sud Beveland et l'île de Walcheren.

Par deux décrets en dats des 26 avril et 14 mai 1810, le département des Bouches du Rhin, dont le chef-lieu était Bois le Duc fut ivisé en trois arrondissements et distribué en cantons.

Eindhoven, comprenant six cantons.

Bois le Duc, comprenant huit cantons.

Nimègue, comprenant six cantons (2).

Le 15 mai 1810, était créé par décret le

1. — Duvergier, Lois et Décrets, tome XVII, p. 106.

2. — Bulletin des Lois, CCLXXXVII, n° 5415 et CCXXXVII n° 5462.

département des Bouches de l'Escaut, chef-lieu Middelburg. Il comprit l'île de Walcheren, les îles du Sud et du Nord Beveland et les îles de Schouwen et de Tholen. Le département des Deux Nèthes ne conservait du territoire réuni par le décret du 24 avril que celui faisant autrefois partie du département hollandais du Brabant. Le territoire constitua un arrondissement avec chef-lieu Bréda (1).

Le sénatus consulte du 5 juin 1810 vint confirmer la création du nouveau département des Bouches de l'Escaut (2). L'administration de ce département et son organisation furent réglées par le décret du 8 novembre 1810. Il fut divisé en trois arrondissements : Middelburg, Zienkie et Goes et compta dix cantons (3).

*Réunion de la Hollande.*

A la suite de l'abdication du roi Louis le 1<sup>er</sup> juillet 1810 en faveur de son fils, Napoléon qui voyait d'un mauvais œil la contrebande s'exercer en Hollande réunit, par décret du 9 juillet 1810, le royaume de Hollande à la France (4).

La Hollande était placée sous l'autorité d'un lieutenant général qui devait cesser ses fonctions le 1<sup>er</sup> janvier 1811. Par décret du 13 septembre 1810, la Hollande et les territoires réunis dès avril 1810 furent divisés en neuf départements (5). Les limites territo-

1. — Bulletin des Lois, CCLXXXVIII, n° 5463.

2. — Bulletin des Lois, CCXCII, n° 5549.

3. — Bulletin des Lois, CCCXVII, n° 6106.

4. — Duvergier, Lois et Décrets, tome XVII, p. 137.

5. — Duvergier, Lois et Décrets, tome XVII, p. 180 et 181.

riales du département des Bouches de l'Escaut restaient inchangées. Le département des Bouches du Rhin s'agrandissait de l'arrondissement de Bréda précédemment rattaché au département des Deux Nèthes.

Il y eut donc ainsi sept départements nouveaux qui furent :

1° Zuyderzée : chef-lieu Amsterdam, formé des anciens départements hollandais de l'Utrecht et d'Amsteland. Ce département comptait quatre arrondissements : Amsterdam, Hooren, Utrecht et Amersfort.

2° Bouches de la Meuse : chef-lieu La Haye, formé de l'ancien département de Mausland, moins la partie précédemment réunie aux départements des Bouches du Rhin et des Deux Nèthes. Il comprenait quatre arrondissements : La Haye, Rotterdam, Dordrecht et l'île de Flakke.

3° Bouches de l'Yssel : chef-lieu Zwoll, formé de l'ancien département d'Yssel, divisé en trois arrondissements : Zwoll, Almeloo et Dewinter.

4° Yssel Supérieur : chef-lieu Arnheim, formé de l'ancien département de la Gueldre moins les villes réunies au département des Bouches du Rhin, partagé en trois arrondissements : Arnheim, Zutphen et Thiel.

5° Ems Occidental : chef-lieu Groningue, formé des anciens départements de Groningue et de Dreuth divisé en quatre arrondissements : Groningue, Appingoden, Vinshoten et Assen.

6° Frise : chef-lieu Leuwarden, formé de l'ancien département de Frise et divisé en trois arrondissements : Leuwarden, Sneek et Heereuven.

7° Ems Oriental : chef-lieu Aurich, formé de l'ancien département de Frise Orientale et des mêmes arrondissements soit : Aurich, Embden et Jever.

Le décret du 18 octobre 1810 fixa les limites de ces départements et leurs subdivisions (1). C'est ainsi que les arrondissements de Zuyderzée furent divisés en quarante-huit cantons, ceux du département des Bouches de la Meuse en trente-cinq. Les arrondissements des départements de l'Yssel, de l'Yssel supérieur, de la Frise, de l'Ems Occidental, de l'Ems Oriental en comptèrent respectivement quatorze, trente-deux, dix-neuf, dix-huit et quatorze.

*Réunion des villes hanséatiques, du duché d'Oldenbourg, du Lauenbourg, etc.*

Pour assurer le succès du Blocus continental, Napoléon annexa tous les pays situés sur la mer du Nord. Le sénatus consulte du 13 décembre 1810 réunit à la France la Hollande, les villes Hanséatiques, le Lauenbourg et les pays situés entre la mer du Nord et une ligne tirée depuis le confluent de la Lippe dans le Rhin jusqu'à Halteren, de Halteren à l'Ems au-dessus du Telget, de l'Ems au confluent de la Verra dans le Weser et de Stolzenau sur le Weser à l'Elbe au-dessus du confluent de la Steckenitz (2).

Trois nouveaux départements furent ainsi créés avec ce territoire :

1. — Bulletin des lois, CCCXXII, n° 6043.

2. — Duvergier, lois et Décrets, tome XVII, page 264.

Bouches de l'Elbe : chef-lieu Hambourg.

Bouches du Weser : chef-lieu Brême.

Ems Supérieur : chef-lieu Osnabruck.

Les départements formés précédemment avec la Hollande et ceux formés avec les villes Hanséatiques, soit au total dix, furent placés sous l'autorité d'un gouverneur général ayant des pouvoirs identiques à ceux du gouverneur général des départements au-delà des Alpes. Les trois derniers départements furent administrés provisoirement par une Commission dont les attributions furent fixées par le décret du 18 décembre 1810 (1). Le décret du 26 décembre 1810 fixa la composition définitive des nouveaux départements et la répartition des territoires annexés (2). Ce décret réorganisait les trois départements de l'Yssel supérieur, des Bouches de l'Yssel et de l'Ems Occidental. Au département de l'Yssel supérieur était attribué le pays compris entre la Lippe, le Rhin, l'Yssel supérieur, le cours de la Berckel et une ligne qui, dirigée sur l'Ems vers Greven, suivait le cours de ce fleuve jusqu'au confluent avec la Hissel et se continuait jusqu'à Halteren, en passant par l'Hiltrop laissant à sa droite le territoire de Luddinghausen. Ces territoires formaient deux arrondissements Réés et Munster et étaient subdivisés en onze cantons.

Le département des Bouches de l'Yssel s'accroissait de tout le territoire compris entre les pays annexés au département de l'Yssel supérieur, le chemin de Nor-

1. — Bulletin des lois, CCCXXXIII, n° 6203.

2. — Duvergier, lois et décrets, tome, XVI p. 382.

thorn à Linghen et le cours de l'Ems en remontant ce fleuve jusqu'à Greven. Il était ainsi formé un arrondissement avec chef-lieu à Steinfurt et distribué en six cantons.

Au département de l'Ems Occidental furent adjoints les pays compris entre l'Ems, les limites du département de l'Ems Oriental, le cours de la Wetchte jusqu'à Northorn et la route de Northorn à Linghen, soit un nouvel arrondissement comprenant cinq cantons et ayant pour chef-lieu Newhausen.

Les départements hanséatiques ne furent organisés que par le décret du 4 juillet 1811 qui maintenait la Commission d'administration jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1812. Cette Commission devait être remplacée par un gouverneur général ayant le commandement des troupes et la haute surveillance sur l'administration et la police (1).

Ce texte fixa les limites précises des trois départements hanséatiques qui furent ainsi constitués et divisés :

Bouches du Weser : chef-lieu Brême, quatre arrondissements : Brême, Oldenburg, Nieubourg et Bremerlehe; trente-six cantons.

Ems supérieur : chef-lieu Osnabrück, quatre arrondissements : Osnabrück, Lubeck, Lunebourg, Stade; trente-six cantons.

Bouches de l'Elbe : chef-lieu Hambourg, un arrondissement : Hambourg.

1. — Bulletin de Lois, CCCLXXXI, n° 7113.

*Annexion du Valais.*

Prétextant les sacrifices faits par l'Empire pour la route des Alpes, l'anarchie qui aurait existé dans le pays et le manquement du Valais à ses engagements, Napoléon réunit le pays du Valais à la France. De cette manière, il avait à sa discrétion la route des Alpes par le Simplon. Cette annexion fut prononcée par décret du 12 novembre 1810. Le Valais devenu français forma le département du Simplon (1).

Cette réunion fut confirmée par le sénatus consulte du 13 décembre 1810 qui fixait également le mode d'administration de ce pays (2). Le nouveau département eut pour chef-lieu Sion et fut divisé en trois arrondissements : Sion, Brigg et Saint-Maurice comptant ensemble treize cantons (décret du 16 décembre 1810) (3).

*Cession de la vallée des Dappes.*

A la suite d'une entente avec la Suisse, celle-ci céda à la France la vallée des Dappes pour permettre l'établissement d'une route des Roussons à Gex. Cette vallée fut réunie au département du Jura et incorporée à l'arrondissement de Saint-Claude (4).

*Création du département de la Lippe.*

Ce département fut créé par sénatus consulte du 27 avril 1811 et constitué avec les arrondissements de

1. — Bulletin des lois, CCCXXVI, n° 6096.  
 2. — Bulletin des lois, CCCXXXI, n° 6162.  
 3. — Bulletin des lois, CCCXXXVI, n° 6250.  
 4. — Bulletin des lois, CCCLII, n° 6528.

Rées et de Munster, enlevés au département de l'Yssel supérieur, celui de Steinfurt qui cessa de faire partie du département des Bouches de l'Yssel et enfin l'arrondissement de Newhausen, détaché du département de l'Ems occidental (1). Le nouveau département fut divisé en vingt-deux cantons par le décret du 28 avril 1811 qui fixa son organisation (2).

A partir de ce moment, l'Empire fut à son apogée et compta cent trente départements. L'énumération en est donnée par le décret du 21 septembre 1812 réglant l'emploi des centimes additionnels départementaux. Ces départements étaient ainsi répartis :

DÉPARTEMENTS	Nombre	NOTA
Anc. départements	101	France, Belgique, Rive gauche du Rhin
Corse	1	
Piémont	8	
Parme et Plaisance	1	
Toscane	3	
Etat Romain	2	
Hollande	9	
Lippe	1	
Villes Hanséatiques	3	
Valais	1	

*Caractère spécial des départements réunis pendant la Révolution et l'Empire.*

La Convention a déclaré à plusieurs reprises que les

1. — Bulletin des lois, CCCLXV, n° 6700.  
 2. — Bulletin des lois, CCCLXVII, n° 6722.

pays réunis faisaient définitivement partie intégrante de la République Française. Elle a affirmé cette idée dans les décrets du 13 avril 1793 et du 9 vendémiaire an IV (1<sup>er</sup> octobre 1795). Cette déclaration a été rappelée par tous les actes de réunion de territoires étrangers et notamment par les sénatus consultes.

Parmi ces territoires, certains comme les départements formés avec la Belgique ont été très vite organisés et compris rapidement dans l'administration générale de la France. Les départements belges sont en effet énumérés dans la loi départementale du 28 pluviôse an VIII.

Il en est de même pour les départements rhénans que le décret du 22 fructidor an VIII assimila aux départements français. Dans le décret de 1812, ils sont compris sous la rubrique de « Anciens départements » (voir plus haut le décret du 21 septembre 1812).

Aucun doute n'est donc possible sur l'identité de ces départements avec les départements français au point de vue organisation.

Mais la question se pose au contraire pour les autres départements réunis. On peut se demander si les circonscriptions formées avec les territoires italiens, hollandais, suisses, allemands furent réellement des départements français. On a prétendu qu'ils ne l'étaient pas et qu'il fallait les considérer plutôt comme des sortes de colonies.

Si nous examinons les caractères généraux de ces départements, il semble possible de poser avec certitude plusieurs points :

1° Ces départements faisaient partie intégrante de l'Empire français;

2° La totalité de ces départements, à l'exception de ceux de Rome et de Trasimène étaient, comme les départements français divisés en arrondissements et subdivisés en cantons;

3° Dans la plupart d'entre eux, les lois françaises avaient été rendues obligatoires :

pour le Piémont, lors de sa réunion à la France;

pour la Toscane, Parme et Plaisance, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1809;

pour les départements des Bouches de l'Escaut des Bouches du Rhin, par le décret du 8 novembre 1810;

pour la Hollande, par les décrets des 6 janvier et 19 avril 1811 (1);

Pour les départements hanséatiques, le chapitre XIII du décret organique du 4 juillet 1811 prévoyait les conditions de mise en vigueur des Codes, lois et décrets impériaux.

4° Pour tous ces départements, les recettes et dépenses départementales étaient arrêtées de la même façon;

5° Tous ces départements participaient à l'élaboration des lois en envoyant des députés au Corps législatif. députés dont le nombre était prévu dans l'acte organique;

6° Enfin au point de vue de l'organisation judiciaire, militaire, forestière, douanière et maritime, tous

1. Bulletin des lois, CCCXLI, n° 644 et CCCLXXII, n° 6872.

ces départements étaient compris dans des circonscriptions françaises ou identiques à celles de la France;

7° Mais ce qui les différenciail, c'est que dans la plupart d'entre eux il existait au-dessus des préfets, un gouverneur général qui avait des attributions non seulement militaires mais également administratives.

De ce qui précède, on peut conclure que si certains départements, comme ceux du Tibre et de Trasimène, n'ont eu de départements que le nom et ne se différenciaient guère de certaines possessions comme les principautés d'Illyrie ou de Carinthie, les autres présentaient des caractères analogues à ceux des circonscriptions françaises.

Ces départements ne nous apparaissent pas comme des colonies. Ils doivent être considérés comme des possessions qui, devant faire partie de la France, ont reçu un régime transitoire en attendant leur fusion avec le reste du pays. Ces pays n'ont pas été réunis dans un but de colonisation quelconque mais pour des considérations politiques : blocus continental, politique religieuse, nécessité d'assurer des communications, etc...

Les habitants de ces pays ont du reste reçu la qualité de citoyens français et ont été soumis aux juridictions françaises.

Tel n'est pas habituellement le cas des colonies où les habitants conservent leur statut personnel et perdent leur qualité de sujets. D'ailleurs nous nous sommes trouvés non en face de pays neufs où n'existait qu'une organisation rudimentaire mais en présence de

pays organisés. Certains même, comme la République Ligurienne ou la République Batave, avaient copié leur constitution sur la nôtre.

On a appliqué à ces départements un régime provisoire destiné à prendre fin comme celui des départements de la rive gauche du Rhin ou de la Belgique au moment où il eût été possible de les assimiler complètement et entièrement à des circonscriptions françaises.

#### *Retour aux frontières de 1790-1792.*

Après les défaites de Napoléon, les Alliés stipulèrent dans la Convention d'armistice du 23 avril 1814 le retour de la France aux frontières de 1792. Ce principe fut ainsi rappelé dans l'article 2 des traité et convention de Paris du 30 mai 1814 : « Le royaume de France conserve ses limites telles qu'elles existaient au 1<sup>er</sup> janvier 1792 (1). »

Cependant des agrandissements furent consentis à la France sur ses frontières du Nord et de l'Est. Ces agrandissements furent énumérés dans l'article 3 du traité.

Nous étaients laissés :

1° Sur la frontière du Nord, les cantons de Dours, Merbesle-Château, Beaumont et Chimay appartenant au département de Jemmapes et ceux de Valcour, Florennes, Beauraing et Gedinne, faisant partie du département de Sambre-et-Meuse;

1. — Duvergier, lois et décrets, tome XIX, p. 64 et suiv;

2° Sur la frontière du Nord-Est, une partie du département de la Sarre;

3° Sur la frontière de l'Est, certaines enclaves comme Montbéliard, la partie du Mont Tonnerre et du Bas-Rhin allant rejoindre Landau et une faible portion du département du Léman, enfin la majeure partie des arrondissements de Chambéry et d'Annecy.

Les territoires ainsi conservés furent répartis par les ordonnances des 18 août-6 septembre 1814 comme suit : au département du Nord, les cantons provenant du département de Jemmapes; au département des Ardennes, ceux provenant du département de Sambre-et-Meuse et enfin à la Moselle, la partie de la Sarre (1).

La France avait ainsi été ramenée, en un peu plus de trois ans, de cent trente à quatre-vingt-sept départements. A part quelques enclaves des frontières nord et nord-est, elle ne gardait qu'Avignon et le Comtat ainsi que la Savoie (Mont-Blanc). Encore celle-ci allait-elle lui être enlevée par le second traité de Paris, à la suite du retour de Napoléon de l'île d'Elbe.

Le traité du 20 novembre 1815, pourtant moins désastreux qu'il ne l'aurait été, si l'on avait adopté le projet préparé par la Prusse nous enlevait la Savoie et démantelait nos frontières de l'Est et du Nord. Ce traité et les Conventions annexes ramenaient la France aux limites de 1790 (2). C'était un recul. Nous perdîmes ainsi les territoires et villes de Philippeville et Marienbourg, le duché de Bouillon, Sarrelouis et le

1. — Duvergier, lois et décrets, tome XIX p. 215 et 216.

2. — Duvergier, lois et décrets, tome XX, p. 141 et suiv.

cours de la Sarre, la rive gauche de la Lauter et Landau, la Savoie et une partie du pays de Gex. A part Montbéliard et Mulhouse, seul le département du Vaucluse nous était laissé.

### III. — *Les changements survenus depuis 1815.*

#### *La réunion de la Savoie et du Comté de Nice.*

Jusqu'à la réunion de la Savoie et du Comté de Nice, le nombre des départements français demeura inchangé à part quelques modifications dans les limites des départements et arrondissements. La cession à la France de la Savoie et de Nice avait été la condition d'intervention de la France pour sa coopération à la formation de l'unité italienne.

Par le traité de Turin du 24 mars 1860, le roi de Sardaigne renonçait en son nom et au nom de ses successeurs à tous ses titres et droits sur ces deux pays. Mais il était stipulé dans le traité que cette cession ne s'effectuerait que du libre consentement de la population. Cet accord fut ratifié par la loi du 11 juin 1860 (1).

La consultation qui devait faire l'objet du règlement entre les deux gouvernements sarde et français eût lieu sous forme de plébiscite le 22 avril 1860. Le plébiscite donna une très grosse majorité en faveur de la réunion à la France.

Aussi le sénatus consulte du 12 juin 1860 réunissait-il à la France la Savoie et Nice en les déclarant

1. — Bulletin des lois, DCCCIII, n° 77722.

partie intégrante de l'Empire Français. Il rendait les lois françaises exécutoires dans les deux pays à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1861 (1).

La loi du 23 juin 1860 divisa la Savoie et Nice en trois départements : Savoie, Haute-Savoie, Alpes-Maritimes (avec l'arrondissement de Grasse) (2). Une délégation était donnée au gouvernement pour la fixation des limites territoriales des nouvelles circonscriptions et leur subdivision en arrondissements, cantons et communes. Le décret du 25 juin 1860 et celui du 24 octobre de la même année, puis en vertu de la loi qui devait être exécutée avant le 1<sup>er</sup> janvier 1861, organisèrent le premier les départements formés avec la Savoie, le second celui formé avec Nice.

Aux termes du premier décret, le département de la Savoie était divisé en quatre arrondissements : Chambéry, Moutiers, Albertville et Saint-Jean-de-Maurienne.

Celui de la Haute-Savoie devait également comprendre quatre arrondissements : Annecy, Thonon, Bonneville et Saint-Julien. Les chefs-lieux étaient Chambéry et Annecy (3).

Le département des Alpes-Maritimes qui se composait du territoire de Nice réuni et de l'arrondissement de Grasse, distrait du département du Var par la loi du 23 juin 1860 eut trois arrondissements : Nice, Puget-Théniers et Grasse (4).

1. — Bulletin des lois, DCCCXV, n° 7731.  
2. — Bulletin des lois, DCCCXIII, n° 7792.  
3. — Bulletin des lois, DCCCXVI, n° 7821.  
4. — Bulletin des lois, DCCCLXVI, n° 8364.

Le décret du 20 décembre 1860 modifia légèrement la composition des cantons du département de la Savoie (1).

*Perte de l'Alsace et de la Lorraine.*

A la suite de la malheureuse guerre de 1870-1871, la France dût céder à l'Allemagne l'Alsace et une partie de la Lorraine. Les nouvelles frontières furent fixées provisoirement par les préliminaires de paix de Versailles du 26 février 1871 ratifiés par la loi du 2 mars 1871.

Nous céditions ainsi la plus grande partie des départements de la Meurthe et de la Moselle et la totalité des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, à l'exception du territoire de Belfort (2). Des modifications furent opérées dans les frontières par le traité de Francfort du 10 mai 1871. L'Allemagne consentit à élargir le territoire aux alentours de Belfort moyennant une rectification de frontière à son profit dans les cantons de Cattemon et de Thionville. Les cantons de Delle, Giromagny et la partie occidentale du canton de Fontaine restèrent à la France et constituèrent le territoire de Belfort avec les restes du département du Haut-Rhin (3). Le traité fut ratifié par la loi du 18 mai 1871. La France obtint encore la rétrocession de la commune de Raon la Plaine par la convention du 12 octobre 1871, car le département

1. — Bulletin des lois, DCCCXCII n° 8592.  
2. — Bulletin des lois, LI, n° 371.  
3. — Bulletin des Lois, LI, n° 372

des Vosges fut aussi amputé de quelques cantons et communes.

Les territoires du département de la Moselle laissés à la France furent réunis par la loi des 7-12 septembre 1871 à ceux de la Meurthe pour former le département de la Meurthe-et-Moselle. Les territoires de la Moselle furent rattachés à l'arrondissement de Briey (1).

*Retour de l'Alsace et de la Lorraine.*

La France qui, pendant la fin du dix-neuvième siècle, s'était résignée à la perte des deux provinces, dès la déclaration de guerre, en 1914, manifesta l'intention de ne déposer les armes que lorsqu'elle en serait rentrée en possession. Aussi, lorsque le Président Wilson demanda aux belligérants de définir leurs buts de guerre, la France mit à la tête de ses revendications la restitution de l'Alsace et de la Lorraine. Le 11 novembre 1918, dans la convention d'armistice, il était stipulé l'évacuation de l'Alsace-Lorraine et la remise de ces deux provinces à la France. Ce retour fut confirmé par le traité de Versailles du 28 juin 1919. L'article 27 du traité définit la frontière de la France avec l'Allemagne comme celle existante au 18 juillet 1870. C'est le retour pur et simple à la France des territoires enlevés en 1871.

Les conditions de réintégration ont été traitées par les articles 51 et suivants de la section V du traité de paix. Le traité de Versailles a été approuvé par la loi

1. — Bulletin des lois, LXIII n° 493.

du 12 octobre 1919 et promulgué par le décret du 10 janvier 1920. Mais l'Alsace-Lorraine n'a pas été réintégrée dans le territoire français dans les conditions dans lesquelles elle se trouvait au moment de son détachement de la France. Il a été, en effet, indispensable de tenir compte de sa situation politique et surtout administrative dans l'Empire allemand et de la législation qui y avait été introduite pendant les cinquante années de domination germanique.

Par la loi allemande du 30 décembre 1871, l'Alsace-Lorraine qui formait un territoire d'Empire (Reichsland) avait été divisée en trois districts, lesquels étaient subdivisés en cercles. Cette loi fixait ainsi la composition des trois districts :

1° District de la Basse-Alsace, formé avec le département du Bas-Rhin et les parties des cantons de Saales et de Schirmeck enlevées au département des Vosges;

2° District de la Haute-Alsace, comprenant l'ancien département français du Haut-Rhin;

3° District de la Lorraine, formé avec l'ancien département de la Moselle et les anciens arrondissements annexés de la Meurthe, Château-Salins et Sarrebourg.

Les districts de la Basse-Alsace et de la Lorraine étaient subdivisés en huit cercles; celui de la Haute-Alsace en six cercles (1).

Les territoires reconquis furent organisés provisoirement jusqu'à la signature du traité de paix par le

1. — Organisation politique et administrative et législative de l'Alsace-Lorraine 2<sup>e</sup> part., publiée par le Ministre de la Guerre, tome I, p. 6 et suiv.

décret du 15 novembre 1918 (1). Ce décret plaçait l'administration de l'Alsace et de la Lorraine sous l'autorité du Ministre de la Guerre et chargeait de l'administration trois commissaires installés aux chefs-lieux des districts allemands : Strasbourg, Colmar et Metz. Le commissaire de la Basse-Alsace avait le titre de haut commissaire et assurait le fonctionnement des services communs au pays tout entier. Les cercles étaient gérés par une mission militaire administrative composée par le Ministre de la Guerre.

Les Commissaires exerçaient l'ensemble des pouvoirs administratifs et spécialement ceux des présidents des districts allemands.

Ce régime présentait l'inconvénient grave de ne pas assurer suffisamment l'autorité du commissaire de la Basse Alsace à l'égard de ses collègues. Aussi, par décret du 21 mars 1919, il fut créé à Strasbourg un commissariat général chargé de l'administration de l'Alsace-Lorraine, sous l'autorité du Président du Conseil des Ministres et ayant son entrée au Conseil des Ministres pour les questions de son ressort. Sous ses ordres, étaient placés trois commissaires chargés de l'administration des districts.

Après la ratification du traité de paix, le régime transitoire de l'Alsace-Lorraine a fait l'objet de la loi du 17 octobre 1919 qui est toujours en vigueur. Le commissariat général était maintenu ainsi que le Conseil supérieur d'Alsace-Lorraine.

---

1. — Duvergier, lois et décrets, tome CXVIII, p. 618 et 619.

Les territoires Alsaciens-Lorrains furent réintégrés dans le système administratif français par la transformation des districts en départements et des cercles en arrondissements. Ils sont administrés par des préfets ayant sous leurs ordres des sous-préfets.

C'est donc un premier pas vers l'assimilation d'autant que les conditions de mise en vigueur de la législation française sont réglées par l'article 4 de la loi.

Le décret du 26 novembre 1919 a institué un Tribunal administratif à Strasbourg avec une compétence analogue aux Conseils de Préfecture français, compte tenu cependant de l'ancienne législation du Conseil Impérial. C'est également le premier essai de Tribunal administratif régional.

Enfin le décret du 10 janvier 1921 a étendu aux nouveaux départements qui ont repris leurs anciennes dénominations françaises la législation sur les Conseils généraux, sous la réserve de quelques modifications de détail.

Ainsi, l'Alsace rentre peu à peu dans la grande famille française. Des projets de lois actuellement à l'étude tendent à y introduire la législation française dans son ensemble par la mise en vigueur de nos Codes.

Les fonctionnaires locaux sont peu à peu intégrés dans les cadres français et déjà le rattachement de tous les services au Ministère de la Justice, qui a hérité des attributions du Sous-Secrétaire d'Etat à la Présidence, n'est plus aussi absolu; les services financiers,

par exemple, dépendent directement du Ministère des Finances.

Mais cette évolution est lente et se heurte à des difficultés notamment à raison de certaines institutions que nous ne possédons pas encore et que les Allemands avaient appliqué dans la Terre d'Empire. Il en est ainsi pour les institutions sociales, comme les assurances sur la maladie et le chômage.

Mais l'Alsace-Lorraine sera-t-elle assimilée complètement aux départements français ou sera-t-elle au contraire une cause pour hâter la transformation en régions de notre organisme actuel? On peut se le demander.

Il semble bien cependant que cette période de transition soit très longue si on se rappelle que la Savoie réunie à la France en 1860 a reçu la législation française à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1861, soit un peu plus de six mois après son rattachement à notre pays.

Au mois de juin 1922, lorsque M. Barthou est allé présider le Conseil Consultatif d'Alsace-Lorraine, il avait annoncé la suppression prochaine du commissariat. A la séance du Sénat du 5 juillet 1923, son successeur M. Colrat, lors de la discussion de l'organisation judiciaire des trois départements alsaciens, a renouvelé la promesse qu'il déposerait un projet de loi portant suppression du Commissariat général au 1<sup>er</sup> juillet 1924.

Aussi M. Eccard, sénateur du Bas-Rhin, dans cette même séance déclarait : « Nous pouvons espérer qu'avant la fin de l'année, l'introduction de toutes les

lois civiles et de toutes les lois commerciales en Alsace-Lorraine sera un fait accompli. »

« Si ces prévisions se réalisent, écrit M. Daniel Blumenthal, l'institution d'un Commissariat général aura perdu toute raison d'être même aux yeux de ceux qui pensaient que la diversité des lois nécessitait un régime spécial (1). »

Les bruits de suppression du Commissariat général de l'Alsace et Lorraine (ce qui aurait pour effet de faire rentrer les provinces reconquises dans le système d'administration générale de la France) n'ont pas été suivis de confirmation.

Le Commissariat général continue à fonctionner ainsi que tous les organes d'administration de l'Alsace-Lorraine prévus par la loi du 17 octobre 1919. Ce n'est pas pourtant que l'on ne cherche à supprimer définitivement le régime d'exception. Nombreux sont en effet les lois et les décrets qui ont été pris récemment pour introduire dans les trois départements en cause les lois et règlements en vigueur en France.

La suppression des services spéciaux de Commissariat se poursuit peu à peu par le rattachement des affaires qui leur étaient soumises à nos divers départements ministériels (décret du 29 décembre 1922 pour les finances, etc.).

Pourtant il demeure au Commissariat un organe intermédiaire entre les divers ministères et les services d'Alsace-Lorraine. (Direction des Finances, de

---

1. — cf. le journal "L'Alsace-Lorraine" du 14 juillet 1923.

l'Agriculture, etc.). De plus il n'existe pour ainsi dire plus de fonctionnaires des cadres alsaciens proprement dits : la plupart d'entre eux ont été incorporés dans les différents cadres français (agriculture, postes, etc.).

En résumé, bien que l'Alsace-Lorraine ne soit pas entrée complètement dans notre système administratif elle tend néanmoins à sortir de son régime d'exception à la fois par l'introduction de la législation et de la réglementation française et par l'unification des cadres administratifs.

On peut dire que lorsque certaines lois, comme les Assurances Sociales, auront été votées en France et que la question de l'organisation des cultes aura été réglée, le régime d'exception n'aura plus sa raison d'être. Alors, la suppression du Commissariat et des services annexes pourra enfin être réalisée.

---

§ II.

**En Algérie**

---

Nous ne croirions pas être complet si notre travail passait sous silence la question des départements algériens et coloniaux. Nous nous proposons donc d'étudier la formation et le caractère des départements en ques-

tion et nous chercherons ensuite à dégager un jugement sur la nature de ces départements et leurs analogies ou leurs différences avec les départements français.

L'expression d'Algérie se trouve pour la première fois dans l'ordonnance du 15 avril 1845 (1). Cette ordonnance qui réorganisait l'administration générale et celle des provinces de l'Algérie divisait le pays en trois provinces : Alger, Oran et Constantine. Les provinces étaient subdivisées en arrondissements, cercles, communes etc. Les limites territoriales, les chefs-lieux des provinces et arrondissements étaient fixés par ordonnances royales rendues sur la proposition du Ministre de la Guerre, d'après le rapport du Gouverneur général.

L'arrêté du 9 décembre 1848 vint modifier la législation en vigueur. Tout en conservant les trois provinces, il les divisait en « territoire civil » et « territoire militaire. » Le territoire civil formait un département (2). L'article 2 de cet arrêté disposait que le département serait soumis au régime administratif des départements de la Métropole sauf les exceptions résultant de la législation spéciale au pays. La fixation des circonscriptions et leur répartition entre les deux territoires était laissée au soin du pouvoir exécutif.

Les départements étaient divisés en arrondissements et communes et administrés respectivement par des

---

1. — Bulletin des lois 1845, 1<sup>er</sup> semestre, page 408.  
2. — Bulletin des lois 1848, 2<sup>e</sup> semestre, page 827.

préfets et des sous-préfets. Le canton n'existait pas comme circonscription territoriale. Des conseils généraux étaient également prévus mais cette disposition ne put être appliquée par suite du changement de constitution.

On a beaucoup critiqué la division de l'Algérie au double point de vue géographique et politique. On a ainsi fait remarquer que « le département algérien ne correspond nullement à la nature même des choses » et que « bien au contraire il sépare sans raison ces régions qui devraient être géographiquement réunies (1). »

L'étendue de ces départements soulève également de vives critiques. Le département algérien est en effet beaucoup trop vaste; il équivaut à un certain nombre de départements français. L'Algérie est en effet deux fois et demi plus vaste que la France; elle n'a que trois départements. Le moins peuplé de ces départements, celui d'Oran, compte plus de 1.200.000 habitants et celui de Constantine en compte plus de 2 millions.

La cause de cette division réside « dans une erreur historique. Le dey d'Alger avait pour vassaux les trois beys du Titeri, de Constantine et d'Oran. Mais elle n'est nullement conforme à la nature des choses (2). »

Sous le rapport politique, on fait observer à juste

1. — Mérignhac, Précis de Législation et Economie coloniale 1912, p. 407.  
2. — Girault, Principes de colonisation et de législation coloniale, L'Afrique du Nord, p. 115.

titre, croyons-nous, que cette organisation a deux gros défauts : tout d'abord celui « de copier trop servilement l'organisation métropolitaine (1). » et ensuite celui de présenter des dualités fâcheuses dans l'administration. En raison de leur grande étendue, non seulement l'administration des départements algériens est difficile mais par suite de leur population et des attributions des préfets, ceux-ci appuyés sur la députation « font obstacle à l'autorité du gouverneur général (2) ». On peut donc conclure que la dénomination des départements donnée aux circonscriptions algériennes « est vicieuse et trompeuse (3) » et qu'il y aurait intérêt à regrouper les territoires algériens et à augmenter le nombre des départements.

Les mêmes critiques ne se présentent pas pour les arrondissements dont l'étendue est moins considérable et peu différente de celle de certains de nos arrondissements français. Le département d'Alger comprend en effet cinq arrondissements ainsi que celui d'Oran et le département de Constantine en compte sept.

L'assimilation de l'organisation algérienne à celle de la France a été complétée sous le Second Empire et surtout au début de la Troisième République.

Le décret du 27 octobre 1858 a en effet étendu à l'Algérie les dispositions relatives à la déconcentration qui avaient été prises pour la Métropole en 1852. Ce texte a également doté l'Algérie de conseils généraux,

1. — Leroy-Beaulieu, L'Algérie et la Tunisie, p. 309.  
2. — Mérignhac, *Opus cité*, p. 407.  
3. — Leroy-Beaulieu, *Opus cité*, p. 309.

bien que ceux-ci ne fussent pas électifs mais nommés par l'empereur dans des conditions à peu près identiques à celles fixées dans la loi du 28 pluviôse an VIII.

Les décrets des 31 mai et 24 octobre 1870 ont, le premier, rendu les préfets indépendants en les affranchissant de la tutelle militaire et le second conféré aux préfets, sous l'autorité du gouverneur général, les attributions exercées par ces mêmes fonctionnaires en France.

A l'heure actuelle, l'organisation des départements algériens est identique à celle des départements métropolitains depuis que le décret du 23 septembre 1875 a reproduit, à quelques exceptions près, les dispositions de la loi de 1871 sur les conseils généraux. Cependant l'analogie n'est qu'apparante elle est seulement la conséquence d'une politique d'assimilation poursuivie depuis 1848.

Cette assimilation a pour but l'incorporation progressive dans l'unité nationale n'est que l'application des doctrines démocratiques qui se développent depuis 1848.

On a voulu supprimer en Algérie les inégalités de statut civil et de liberté politique sans tenir compte des profondes différences ethniques. Bugeaud, en 1840, déclarait « qu'il faut arriver à fonder une province française ». Prévost Paradol, P. Bourde, M. J. Alande ont la même opinion. M. Montet qui rapporta en 1919 le projet de loi sur l'accession des indigènes algériens

voulait qu'on ne marquât pas avec netteté « la différence de nos statuts civils ».

Mais la thèse de l'assimilation rencontre des détracteurs, Galliéni proposait à sa place « l'association » le maréchal Lyautey, penche pour la « collaboration » M. Vignon dans son « programme de politique coloniale » insiste sur les caractères des sociétés musulmanes et sur les différences des statuts civils et juridiques qui rendent dangereuses la politique d'assimilation.

Il convient de noter que l'assimilation complète entraînerait la suppression du code de l'indigénat et soulèverait ainsi de grands problèmes.

L'organisation métropolitaine a été introduite en Algérie trop précipitamment bien que le rapport du général La Moricière ait conclu « que le moment lui paraissait enfin venu de réaliser d'une manière décisive le vœu si souvent manifesté d'une assimilation largement progressive (1) ». Il ne faut pas oublier en effet qu'il existe en Algérie une population indigène assez considérable qui a conservé ses institutions et son statut personnel. L'assimilation est donc très délicate.

L'Algérie n'apparaît ni comme une colonie ni comme un territoire métropolitain. Elle possède bien cependant certains caractères que nous retrouvons aux colonies : un gouvernement général dont le chef

1. — cité par Leroy-Beaulieu, l'Algérie et la Tunisie, p. 285.

est le représentant de la République Française, son budget spécial est autonome.

Mais ce n'est pas une colonie. La plupart des services ont été rattachés aux services français; seul le service de la trésorerie est encore distinct. Les lois françaises y sont appliquées presque toujours comme dans la Métropole. La question s'est cependant posée lors de la discussion du budget de l'exercice 1920.

M. Laffont, député de l'Ariège rapporteur du budget du ministère des Colonies, dans son plan de réformes indispensables à la mise en valeur des colonies, préconisait entre autres choses : « l'unification politique et administrative de l'Empire colonial Français par la réunion dans un même ministère de toutes les possessions d'outre-mer (1). »

Cette mesure aurait eu pour effet de faire passer l'administration algérienne du ministère de l'Intérieur au ministère des Colonies. M. Laffont estimait qu'il était « paradoxal de faire gouverner l'Algérie, pays de caractère essentiellement colonial, par un département purement métropolitain comme l'Intérieur ». C'est la condamnation de la politique d'assimilation (2).

Il est certain, ainsi que le faisait remarquer le rapporteur qu'il n'existe pas de frontières naturelles entre nos diverses possessions de l'Afrique du Nord et que

1. — Rapport de M. Laffont sur le Budget des colonies pour l'exercice 1920, n° 807, p. 7.

2. — Rapport de M. Laffont sur le budget des colonies pour l'exercice 1920, n° 807, p. 11.

tous ces pays (Algérie, Tunisie, Maroc, Afrique Occidentale et Equatoriale) devraient avoir sinon une administration commune, ce qui serait une erreur, du moins une politique générale identique. C'est une mesure que le ministre des Colonies a également faite, si l'on se rapporte au discours prononcé par lui au Sénat au mois de février 1920 (1).

Mais ce rattachement a soulevé de vives protestations en Algérie dont M. le député Morinaud s'est fait l'interprète lors de la discussion du budget. « Les délégations financières, a-t-il déclaré, viennent de protester; le congrès des maires d'Algérie a protesté également... (2). » Devant cette hostilité, le projet n'a plus eu de suite. Mais il est hors de doute que l'Afrique du Nord devra constituer un tout politique comme elle est un tout géographique et que sa répartition entre divers départements ministériels devra cesser dans un proche avenir. Les liaisons économiques nécessitent un programme commun. Il en est de même pour les questions intéressant les indigènes. Nous devons avoir une politique indigène uniforme. Cette communauté d'intérêts est apparue très nettement puisque l'an dernier, des conférences ont eu lieu à Alger entre le gouverneur de l'Algérie et les résidents supérieurs du Maroc et de la Tunisie pour discuter les mesures intéressant les trois pays. Il convient de remarquer aussi que nos possessions de l'Afrique

1. — Sénat. Séance du 27 février 1920 journal officiel page 183 et suiv.

2. — Chambre des députés, Séance du 20 juin 1920. Journal officiel p. 2544.

Occidentale et de l'Afrique Equatoriale ne sont séparées des premières par aucune frontière naturelle et que rien ne délimite le Sahara algérien et le Sahara Mauritanien, par exemple.

Au moment où l'on parle de la réalisation du Transsaharien, il est bien certain que le fait de relier ces possessions par le rail renforcera les liens un peu lâches qui existent entre elles.

Toutes ces raisons conduiront-elles à la création d'un grand Ministère de la France Extérieure dont on prête l'idée à la Commission Marin? C'est ce que l'avenir nous apprendra.

---

§ III.

**AUX COLONIES**

**Mouvement d'assimilation des vieilles colonies**

---

Avant d'entreprendre l'étude du mouvement d'assimilation des vieilles colonies qui, né de la Révolution tend à revenir à l'ordre du jour, il nous semble utile de poser quelques principes. Ces principes se rapportent à la définition de la colonie et à son caractère juridique.

La colonie est, au point de vue politique, une possession distante d'un Etat avec un système d'administration distinct de celui de cet Etat et qui lui est subordonné. On aperçoit la différence avec le département ou tout autre circonscription qui sont des fractions diverses du sol métropolitain ayant leur personnalité et leur vie propre et distincte mais qui rentrent dans le cadre de l'administration générale du pays sans correspondre à une partie locale.

La subordination des colonies à la métropole est pour les auteurs anglo-saxons la caractéristique essentielle de la colonie. Reinsch dit à ce sujet : « Une colonie est une possession éloignée d'un Etat dont l'administration est distincte mais subordonnée au gouvernement du territoire national (1). » correspondre à une patrie locale.

Si laissant de côté le point de vue politique, on se pose la question de savoir ce qu'est une colonie, on peut répondre avec M. Merignhac que « la colonie est un établissement fondé dans un pays neuf par une race à civilisation avancée... (2) ». La colonisation porte sur les territoires dont les populations sont à un degré de civilisation moins avancée que le pays colonisateur. C'est la différence avec la conquête. De même l'existence d'une population indigène non encore complètement évoluée est un des éléments de la colonisation.

---

1. — Reinsch. Colonial gouvernement, pr 16.

2. — Merignhac. Législation et Economies coloniales, p. 205.

La colonisation, c'est d'une manière générale « l'action exercée par un peuple civilisé sur un pays de civilisation inférieure à la sienne dans le but de le transformer progressivement par la mise en valeur de ses ressources naturelles et par l'amélioration des conditions matérielles et morales de l'existence des indigènes (1). »

Si, à l'origine, la différence est considérable entre le département et la colonie par suite de l'absence de population du pays colonisateur et la présence d'une population indigène plus ou moins dense, cette différence va s'atténuant au fur et à mesure qu'un plus grand nombre d'indigènes, de sujets deviennent citoyens et que, par suite d'un long rattachement, la législation de la Mère Patrie finit par s'introduire.

C'est évidemment l'existence d'une population indigène nombreuse qui retarde souvent l'assimilation des colonies. C'est le cas pour l'Algérie.

Mais la colonie peut évoluer d'une manière un peu différente en raison de l'afflux d'une émigration abondante d'éléments civilisés, ainsi qu'il se produit dans les colonies de peuplement. Par suite de l'éloignement et de la différenciation des conditions économiques, cette population finit par former une sorte d'Etat auquel il ne manque à l'égard du droit international que les attributs de la souveraineté.

Certains de ces pays sont alors dotés d'une législation telle qu'ils sont à peu près souverains pour leur

1. — Fallot. L'avenir colonial de la France, p. 1 et 2.

législation intérieure et que, même au point de vue extérieur, ils ont une marine et une armée distinctes de celles de la métropole. Enfin à défaut d'une représentation extérieure, tout au moins participent-ils aux règlements internationaux.

C'est le cas des dominions anglais comme l'Australie, le Canada et l'Afrique du Sud notamment qui ont participé à l'élaboration de la Société des Nations et y ont des représentants différents de ceux de l'Angleterre. Le lien entre ces pays et la même patrie est purement nominal. Il n'y a plus guère qu'une communauté d'origine à laquelle s'est ajoutée une communauté d'intérêts.

Tout cela n'est absolument vrai que pour les pays qui, à l'arrivée du peuple colonisateur, n'ont pas d'organisation politique ou plutôt qui ne constituent pas de véritables Etats. Ces notions ne s'appliquent pas en effet aux protectorats dans lesquels les rapports entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé sont régis par le traité conclu entre eux. La forme en est d'ailleurs très variable et le protectorat va depuis l'annexion déguisée jusqu'à des rapports plus ou moins serrés.

Ainsi le système d'organisation colonial s'inspire de ces deux principes extrêmes d'assimilation et d'autonomie. Entre ces deux conceptions, il y a toute une gamme suivant que l'on se rapproche de l'un ou l'autre principe ou bien qu'on les combine.

Sous l'ancien régime, la législation coloniale s'inspire des idées d'assujettissement. Elle est caractérisée

par le *Pacte Colonial*, qui se résume dans l'exploitation des colonies par la mère patrie.

Aussi, malgré des organismes identiques à ceux de la métropole (gouverneurs, intendants, assemblées coloniales de la Guadeloupe et de la Martinique), il n'y a aucune assimilation entre les colonies et la métropole.

Turgot appelle les colonies « des états amis, protégés si l'on veut, mais séparés (1) ». De même dans l'instruction du 25 janvier 1765 du Roi au Gouverneur et à l'Intendant de la Martinique, on lit : « Les colonies diffèrent autant des provinces de France que le moyen diffère de la fin (2). »

On a dit que la politique de la Constituante avait été orientée, dès le début, vers l'assimilation. Il ne semble pas que ce soit tout à fait exact. Certes, les Constituants sont imbus des principes d'unité, d'égalité mais il apparaît qu'ils ont été disposés à laisser aux colonies une large autonomie dans leur législation intérieure pour ne laisser au pouvoir souverain que la direction et la réglementation des rapports entre la métropole et ses possessions.

Nous croyons que ce sont les plaintes des colons et les troubles qui ont éclaté dans les colonies qui sont la cause d'une ingérence sans cesse croissante de la

1. — cité par Girant. Principes de colonisation et de législation coloniale, tome I, p. 167.

2. — cité par Girant. Principes de la colonisation et de législation coloniale tome I, p. 167.

Constituante dans l'organisation et l'administration des colonies. Malgré tout, la Constituante s'est toujours refusée à appliquer aux colonies, *ipso facto*, la législation métropolitaine. Mais depuis la Convention jusqu'au Consulat, c'est le principe de l'assimilation qui l'emportera à tel point que les colonies recevront la division métropolitaine. Il ne faudrait pas croire cependant que les assemblées révolutionnaires se soient désintéressées, ainsi que le pays, des questions coloniales. On cite à ce sujet le mot fameux de Robespierre : « Périssent les colonies plutôt que les principes. » Il ne faut pas donner à la boutade de Robespierre cette portée qui ne reflète d'ailleurs pas l'opinion de la majorité. La Convention, même au moment où elle était aux prises avec la coalition Européenne, n'a point négligé la question coloniale.

La Constituante, après quelques hésitations, admit dans son sein les députés des colonies : six pour Saint-Domingue le 4 juillet 1789, cinq pour la Guadeloupe le 22 septembre 1789, deux pour les Indes Orientales le 14 octobre 1789, deux pour l'Île-de-France le 12 février 1791, deux pour les villes de l'Inde le 19 septembre 1790.

Saisie de plaintes par les colons et de rapports sur des émeutes et des troubles à La Martinique et à Saint-Domingue, la Constituante se prononce nettement contre l'assimilation. Le décret des 8-10 mars 1790 pose le principe que les colonies « sont des parties intégrantes de l'Empire Français mais qui ne doivent

pas être comprises dans la constitution décrétée pour le Royaume ni assujetties à des lois incompatibles avec les convenances locales ou particulières (1) ».

Mais où se retrouve encore plus nettement la conception de l'Assemblée Constituante au point de vue colonial c'est dans l'instruction du 28 mars 1790 de l'Assemblée à l'Île de Saint-Domingue. L'Assemblée déclare que son rôle ne doit pas aller « au-delà de ce qui constitue les rapports fondamentaux des colonies à la métropole, » et qu'elle « n'a rien voulu ajouter qui put imposer quelques limites à la liberté des Assemblées coloniales (2) ». En conséquence, incombait à ces derniers le soin de légiférer sur l'organisation intérieure sous réserve de l'approbation ultérieure du Roi. Et dans cette instruction on essaie de persuader aux colonies que le maintien du lien qui les unit à la Mère-Patrie est plus conforme à leur intérêt qu'à celui de la métropole.

Mais à la suite des troubles qui éclatèrent, une réaction s'est opérée et dans son rapport sur La Martinique Barnave écrit que « tout annonce que les colonies n'ont pas assez de lumière. Sans leur retirer le bienfait de pouvoir proposer librement ce qu'elles croiront propre à leur prospérité, on peut les aider dans leur marche (3). » Pourtant, à plusieurs reprises, la Constituante avait montré ses préférences pour l'introduc-

1. — Duvergier, Lois et décrets, tome I, p. 133 et suiv.

2. — Duvergier, Lois et décrets, tome I, p. 160 et suiv.

3. — Arch. Parl. tome XXI, p. 126.

tion dans les colonies de certaines parties de la législation métropolitaine.

C'est ainsi que dans le décret des 8-10 mars 1790 tout « en autorisant chaque colonie à faire connaître son vœu sur la législation et l'administration qui convient à sa prospérité et au bonheur de ses habitants... », il est dit que « les décrets de l'Assemblée Nationale sur l'organisation des municipalités et des assemblées administratives seront envoyés aux assemblées coloniales avec pouvoir de mettre à exécution les parties des dits décrets qui peuvent s'adapter aux convenances locales (1). » Cependant la Constituante a persisté dans sa manière de voir primitive. L'article 8 du Titre VII de la constitution des 3-14 septembre 1791 excluait les colonies et possessions françaises de cette constitution. Il était dit : « Les colonies et possessions françaises d'Asie, d'Afrique et d'Amérique, quoiqu'elles fassent partie de l'Empire Français, ne sont pas comprises dans la présente constitution (2). »

D'ailleurs, la Constituante n'aurait pu que difficilement procéder à cette assimilation en raison du maintien de l'esclavage. Bien qu'elle se soit, à diverses reprises, occupée de cette question, elle ne voulut pas causer la ruine des colonies par une mesure aussi radicale. L'Assemblée Législative fera faire un pas à la question en décrétant l'égalité de tous les hommes de couleur libres. Et la Convention, par la loi du

1. — Duvergier, lois et décrets, tome I, p. 133 et suiv.

2. — Duvergier, lois et décrets, tome III, p. 292.

16 pluviôse an II supprima purement et simplement l'esclavage le 4 février 1794 (1). Dès ses premières séances, elle se prononça pour l'assimilation complète des colonies quoique sa politique ait été, en réalité, moins libérale que celle de l'Assemblée Constituante.

La Constitution de l'an I fut décrétée applicable aux colonies. Ainsi, la suppression de l'élément indigène et l'accession de tous les habitants à la qualité de Citoyen Français permettait l'assimilation complète malgré l'éloignement et les conditions spéciales. Aussi la Constitution de l'An III a-t-elle soumis les colonies à la même loi constitutionnelle que la France.

L'article 7 de la Constitution de l'an III a prescrit la division des colonies en départements comme dans la métropole. Les colonies devaient être divisées en districts selon les principes appliqués en France (neuf au plus, quatre au moins) et subdivisées en cantons par les soins des assemblées coloniales.

Saint-Domingue devait ainsi être divisé en quatre départements au moins et six au plus. Les autres colonies étaient délimitées comme suit :

Guadeloupe; Marie Galante; les Désirades; les Saintes et la partie française de Saint-Martin.

Martinique.

Guyane Française.

Sainte-Lucie et Tabago.

Sainte-Lucie et Tabago.

L'île de France, les Seychelles, Rodrigues et les établissements de Madagascar.

1. — Duvergier, lois et décrets, tome VII, page 36.

La Réunion.

Les Indes Orientales (Pondichéry, Yanaon, Karikal, Mahé, Chandernagor et autres établissements).

Cette disposition avait le grave inconvénient soit de réunir ensemble des territoires bien différents, soit de briser l'unité des colonies. Cette division ne fut du reste pas appliquée dans la pratique à toutes nos colonies car un certain nombre d'entre elles se trouvaient entre les mains des Anglais et ne nous furent restituées qu'à la paix d'Amiens (27 mai 1802.) C'est ce qui explique les raisons pour lesquelles la loi du 4 brumaire an VI n'a porté que sur les colonies occidentales, à l'exclusion des autres.

Cette loi a fixé le nombre et la circonscription des départements de l'île de Saint-Domingue, au nombre de cinq ainsi que les chefs-lieux et ceux des autres départements. Cette fixation a été ainsi établie (1) :

DEPARTEMENTS	CHEF LIEU	Nombre de Cantons
Sud	Cayes	25
Ouest	Port Republicain	13
Nord	Le Cap	33
Samana	Santa-Yago	5
Ingame	Santo-Domingo	10
Guadeloupe	Port de la Liberté	27
Guyane	Cayenne	8

1. — Duvergier, Lois et décrets, tome X, page 97 et suiv.

Cette division fut légèrement modifiée par la loi du 4 frimaire an VI (24 novembre 1797). Quelques erreurs furent rectifiées (1). La loi du 12 nivôse an VI vint ensuite développer l'organisation administrative des colonies et notamment le régime financier (2).

Mais à ce moment, la Martinique se trouvait aux mains des Anglais depuis le 22 mars 1794, Saint-Pierre et Miquelon depuis le 14 mai 1793, l'Inde depuis le 21 mai de la même année. Saint-Maurice était également occupé. Il ne restait que la Guadeloupe, la Guyane et Bourbon, sans parler de Saint-Domingue, d'ailleurs en pleine révolution.

Ces colonies s'opposèrent de toutes leurs forces à l'introduction de la nouvelle réglementation non pas que les habitants fussent réfractaires à l'assimilation mais parce qu'ils voulaient bénéficier des avantages sans participer aux charges. La tentative d'assimilation ne fut pas poursuivie par le Consulat et l'Empire.

La Constitution du 22 frimaire an VIII a soustrait les colonies à l'empire de la législation française en spécifiant que leur régime serait déterminé par des lois spéciales (12 décembre 1799). La loi du 28 pluviôse, maintenant la division de la France en départements est muette sur la division territoriale des colonies qui se trouvait, par là même, implicitement abolie. En fait, on revint pour les colonies au système de l'Ancien Régime. Ce fut une véritable régression

1. — Bulletin des Lois LXX p. 218.

2. — Duvergier. Lois et Décrets, tome X p. 162 et suiv.

surtout lorsque la loi du 30 floréal an X vint rétablir l'esclavage. Les députés coloniaux et les assemblées coloniales disparurent également. Du reste, les colonies ne furent guère soumises à la domination française. Peu après la paix d'Amiens, la lutte recommença avec l'Angleterre et nos colonies tombèrent entre les mains des Anglais qui ne les restituèrent qu'en 1815 et 1816, après les traités de Paris.

La question ne se posa pas sous la Restauration qui organisa les vieilles colonies par les ordonnances restées célèbres de 1825, 1827 et 1828. Elle ne fut reprise qu'après la Révolution de 1848. M. Schvelcher déposa un amendement à l'article 109 de la Constitution pour son application intégrale aux colonies. L'amendement fut rejeté et les colonies furent soumises à des lois spéciales.

La transformation des vieilles colonies des Antilles et de la Réunion en départements fut de nouveau agitée au Congrès colonial international de Paris de 1889. Il y eut des cahiers coloniaux comme en 1789 qui exprimèrent les desiderata des colonies. Les habitants des Antilles et de la Réunion où, depuis l'abolition de l'esclavage, on ne comptait plus que des citoyens français, demandaient surtout l'abrogation du régime des Décrets, toujours en vigueur en vertu du sénatus consulte du 3 mai 1854. Aussi, la troisième section du Congrès précité qui s'occupait de l'organisation politique et administrative émit-elle un vœu pour la suppression de ce régime.

A la séance générale du 2 août 1889, un principe

fut posé : celui que la division des colonies en départements français ne « peut se concevoir que dans les colonies où l'élément français est en très grosse majorité et où les lois métropolitaines sont appliquées (1) ». La sagesse des conditions indiquées se passe de tout commentaire. A cette même séance, le rapporteur M. Isaac, sénateur de la Guadeloupe, fit un résumé de la situation des vieilles colonies dans lequel il lit ressortir l'identité du régime entre ce pays et la mère patrie par suite de l'introduction de la plupart des lois sur l'état des personnes et des institutions métropolitaines (jury, loi sur la presse etc.). Sa conclusion était la suivante : « Il n'y a plus que peu de choses à faire pour que ces colonies deviennent de véritables départements (2). »

Dans le discours qu'il prononça ensuite, M. Dislère, à cette époque vice-président de section du Conseil d'Etat, tout en réfutant certaines parties du discours de M. Isaac, estimait que « la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion sont de véritables départements français ». « Pourquoi alors, disait-il, ne pas leur donner nos droits, ne pas leur appliquer les mêmes charges que la Métropole (3) ? »

Les discussions du Congrès colonial International de 1889 demeurèrent platoniques et rien ne fut fait. Parfois cependant depuis cette époque, un rapporteur au Sénat ou à la Chambre reprend-il cette idée qui est aussitôt abandonnée. Les colonies étaient favorables

1. — Congrès colonial international de 1889, Paris 1890, p. 136.  
2. — " " " " " " " " p. 141.  
3. — " " " " " " " " p. 149.

à ce changement : nous verrons d'ailleurs dans quelle proportion car leur manière de voir n'a pas changé.

Exposant ses vues sur l'administration coloniale, M. Laffont, dans son rapport déjà cité, se donnait comme partisan de l'assimilation complète de la Guyane et des Antilles. « Un seul gouverneur, disait-il, avec un administrateur dans celle des deux colonies où le gouverneur ne siègera pas. *Assimilées au territoire métropolitain*, la Guadeloupe et la Martinique, simples arrondissements insulaires, se contenteront facilement d'un fonctionnaire du grade de sous-préfet (1). » M. Laffont reprend en somme la mesure envisagée par la Convention; elle a, selon nous, le tort grave de briser l'unité des colonies.

La députation coloniale s'est toujours montrée bien disposée en faveur de l'assimilation. Il est certain que la réforme, à moins d'être purement nominale aurait pour conséquence la diminution des pouvoirs des gouverneurs, ce qui ne saurait évidemment déplaire aux députés coloniaux. Répondant aux observations du rapporteur, M. Boussenot, député de la Réunion déclarait : « La Réunion et les Antilles constituent des départements au même titre que les départements métropolitains » et il les qualifiait de « départements d'Outre-mer » (2).

M. le sénateur Lémery, alors qu'il était encore député

1. — Rapport de M. Laffont sur le budget des colonies pour l'exercice 1920, n° 807, p. 43.  
2. — Chambre des Députés, Débats parlementaires 1920. Séance du 29 juin 1920, p. 2548.

de la Martinique, a déposé lors de la dernière législature, une proposition de loi en vue de cette transformation. Reprenant sa première proposition, M. Lémery a déposé le 25 janvier 1923 sur le bureau du Sénat une proposition de loi dans ce sens. Répétant les motifs de sa première proposition, l'honorable sénateur de la Martinique en ajoute de nouveaux dont l'un des principaux est né des circonstances qui ont suivi la conclusion de la paix. Une campagne de presse a lieu actuellement aux Etats-Unis pour demander l'acquittement des dettes contractées par la France, au cours de la guerre, par la cession à leur pays de nos colonies des Antilles. Ces suggestions n'ont pas été sans soulever de vives protestations de la part des habitants. Pour faire cesser cette campagne qui, selon le mot de M. Lémery « serait un démembrement de la patrie » il n'est pas de meilleur moyen... « que de proclamer par un acte solennel que nos vieilles colonies constitueront des départements français (1) ».

Reprenant le vœu émis par le Congrès de 1889, le sénateur de la Martinique estime « que la condition essentielle d'assimilation intégrale est l'abrogation du régime des décrets et l'application du régime législatif métropolitain aux trois nouveaux départements (2) ».

Au point de vue administratif, les préfets remplaceraient les gouverneurs et un Conseil de Préfecture

1. — Chambre des Députés. Débats parl. 1920, séance du 29 juin 1920 p. 2548.

2. — Proposition de loi Lemery, année 1923. Sénat, n° 33.

les Conseils de contentieux. Le personnel judiciaire et administratif serait emprunté aux cadres métropolitains.

L'article premier de la proposition de loi Lémery pose le principe que les colonies des Antilles et de la Réunion constitueront des départements français relevant du Ministère de l'Intérieur. Les articles 2 et 3 énumèrent les changements qu'entraînera cette assimilation et les articles 4 à 7 les exceptions qu'il y aura lieu d'apporter dans les différents domaines.

Voici brièvement résumée l'économie du projet.

Pour réaliser l'assimilation, il convient d'abroger le régime des décrets et d'appliquer la législation métropolitaine aux départements à créer, chaque loi promulguée dans la métropole deviendrait applicable dans ces départements par le seul fait de la publication au Journal Officiel.

Les Préfets des départements éloignés auraient des attributions leur permettant de trancher sur place certaines des affaires qui dans la métropole sont réservées au Pouvoir Central.

L'assimilation juridique donnerait aux magistrats la garantie de l'immovibilité.

Par l'assimilation militaire qui est d'ailleurs presque réalisée les dépenses seraient exclusivement à la charge de l'Etat.

M. Lemery prévoit le maintien du statu quo financier. Il conviendrait, selon lui, de déterminer la part de l'Etat et celle des départements dans les dépenses

d'intérêt général, en tenant compte de ce que l'Etat ne perçoit aucun impôt aux Antilles et à la Réunion. Il ne pourrait donc pas se charger de toutes ces dépenses.

La proposition de loi de M. Lémery a été renvoyée à la commission d'administration générale, départementale et communale et, pour avis, à la Commission des affaires étrangères et de politique générale des Colonies et Protectorats (1).

Bien qu'il ne faille pas attacher trop d'importance à la campagne de presse qui a pris naissance aux Etats-Unis, il paraît cependant nécessaire que le gouvernement français réagisse contre ces suggestions qui pourraient laisser croire à une renonciation possible de notre part à une portion du sol national pour faciliter le règlement de nos dettes. Les pouvoirs publics se sont effectivement émus et le voyage à la fin de l'année 1922 du Ministre des Colonies à Saint-Pierre et Miquelon n'a pas eu d'autre but. Il n'est pas douteux qu'en proclamant les Antilles et la Réunion « départements français » au même titre que les anciennes provinces de la métropole, le gouvernement ferait une manifestation sur laquelle on ne pourrait se tromper à l'étranger. Cette transformation ne serait que l'aboutissement et le commencement de mesures qui dans ces cinquante dernières années ont étendu en très grande partie à ces colonies la législation métropolitaine. Nos institutions, nos droits civils et poli-

1. — cf. Annexe n° 33. Session ordinaire de 1923. feuille 1 et 2 p. 15 et suivantes.

tiques ont été donnés aux habitants. Ceux-ci sont soumis, comme en France, à l'impôt du sang et ils ont concouru à la défense du pays pendant la guerre.

Cette mesure aurait l'heureux effet d'ouvrir une brèche dans le régime désuet des décrets et obligerait le Parlement et le gouvernement à fixer le régime législatif des colonies. Il semble inadmissible que la République conserve ce vestige de la Constitution impériale.

Mais pour que cette réforme puisse s'accomplir, il semble indispensable que les habitants, plus avisés et plus ouverts que leurs ancêtres de l'époque révolutionnaire, désirent non seulement les avantages de l'assimilation mais qu'ils en acceptent également les charges. Ils ne sauraient conserver leur autonomie financière instituée par la loi du 13 avril 1900. Il serait surprenant que faisant partie de notre système politique, les habitants des vieilles colonies soient, au point de vue de l'impôt, traités d'une manière différente des habitants de l'un quelconque des départements français. Ce qui paraît possible et même nécessaire, pour l'avenir de la réforme, c'est que des dispositions transitoires judicieuses ménagent sagement la transformation entre les deux régimes et apportent, provisoirement tout au moins, les tempéraments que réclament l'éloignement de ces pays et leurs conditions particulières d'existence. Mais cet éloignement ne doit pas avoir l'importance qu'on lui prête bien souvent. Il faut le communiquer à l'heure actuelle plus rapidement avec

les Antilles et la Réunion par le câble et la télégraphie sans fil qu'en 1789 de Paris dans le Var.

Il en est de même pour les conditions particulières d'existence. Avec la facilité des relations mondiales que peut-être l'avion augmentera encore, le marché est devenu non plus national ou continental mais mondial. Le sucre est plus cher à Paris quand les cours montent à New-York. Et si les intérêts des populations des vieilles colonies sont autres que ceux de la métropole, il est bien évident que la différence n'est peut-être pas plus grande qu'entre ceux de la région lilloise et de la région marseillaise.

Quel accueil feront à cette proposition le Parlement et le Gouvernement? Il est difficile de le préjuger. La proposition n'ayant pas encore été rapportée, les éléments d'information manquent.

Mais il paraît certain que le rattachement des vieilles colonies au Ministère de l'Intérieur soulèvera de très vives protestations de la part du Ministère des Colonies. Les bureaux notamment ne voudront pas ainsi se laisser dépouiller de quelques-unes de leurs attributions. Sans parler de l'intérêt de corps qui est négligeable, quelles seront les raisons que feront valoir les fonctionnaires du Ministère des Colonies au nom de l'intérêt général? Il n'est pas difficile de les imaginer, car cette transformation présente indiscutablement de grosses objections.

Il est malaisé d'avoir véritablement une politique coloniale si nos diverses possessions sont réparties entre des services différents. Dans le domaine écono-

mique comme dans le domaine militaire, il est indispensable qu'un plan général soit établi. Si la production coloniale s'oriente — et c'est une nécessité — vers les productions complémentaires de celles de la France pour échapper aux achats ruineux dans les pays producteurs à change élevé, il est obligatoire que nous dressions un bilan général et les vieilles colonies y figureront au premier plan pour le sucre. De même, nos colonies des Antilles ont une valeur stratégique importante, en raison de l'ouverture du canal de Panama et au moment surtout où le problème du Pacifique commence à se poser.

Mais tous ces obstacles ne sont pas insurmontables: la solution réside dans une question de coordination. Ils ne se présenteraient pas aussi grands si la coopération existait davantage entre les divers services publics et si les cloisons étanches étaient abolies.

Pour nous il nous semble que la réforme serait souhaitable. Mais nous ne cacherons pas nos préférences pour un Ministère de la France extérieure qui grouperait toutes les colonies et les protectorats et dont les méthodes seraient assez souples pour donner à chacune d'entre elles une organisation appropriée à son développement mais en les faisant toutes coopérer au but essentiel qui est le relèvement et la prospérité du pays par une meilleure utilisation de nos ressources aussi bien métropolitaines que coloniales.

---

### CHAPITRE III

---

## **Formalités juridiques de la création et de la suppression des départements**

---

Au cours de cet exposé, après avoir étudié la création du département par l'Assemblée Constituante, nous avons passé en revue les créations et les suppressions successives des départements qui ont modifié le chiffre primitif de quatre-vingt-trois fixé par la loi des 26 février-4 mars 1790.

Il n'est pas inutile, au moment où la formation de nouvelles circonscriptions est envisagée d'étudier comment se sont effectuées ces créations et ces suppressions.

Sans qu'aucune obligation astreigne cette création puisque le Parlement est toujours libre d'en décider

les modalités, un coup d'œil sur la législation antérieure paraît s'imposer.

*Création et suppression des départements.*

Le principe de la division du pays en départements et des subdivisions de cette circonscription a fait l'objet d'une loi. La nécessité d'une loi, non seulement pour la création mais même pour la délimitation des départements a toujours été affirmée par les différents textes de l'époque révolutionnaire.

Mais quel est le véritable caractère des lois sur la division du sol? Est-ce une loi en raison de l'objet qu'elle se propose ou simplement par sa nature parce que les dispositions de ce genre relèvent du Parlement?

Il nous semble bien que c'est cette dernière interprétation qu'il faut admettre. La division du sol est un acte d'administration qui, en raison de son importance, a été attribuée au Parlement, tout comme le budget, par exemple.

Il est hors de doute que cet acte est susceptible d'avoir de grosses conséquences car l'administration du pays dépend beaucoup des modalités adoptées. D'ailleurs, la nécessité de l'intervention législative au début ne peut se discuter si l'on songe d'une part au but poursuivi et d'autre part aux difficultés rencontrées.

Une fois la division terminée, l'Assemblée aurait pu laisser au Gouvernement le soin de faire les rectifications que l'avenir montrerait indispensables. Mais

il ne faut pas oublier qu'au début, l'Assemblée Constituante s'est trouvée aux prises avec des réclamations très nombreuses sur la configuration des nouvelles circonscriptions. Et pour décourager les demandeurs, il n'est pas étonnant qu'elle se soit réservée le soin de statuer jusqu'à ce que, excédée, elle s'en soit débarrassé sur les législations futures.

Quoi qu'il en soit, l'instruction législative du 12 août 1790 déclare formellement dans son paragraphe 3 que toutes les rectifications aux limites des départements ne pourraient être opérées que par décret du Corps législatif, sanctionné par le Roi.

Pour ne laisser aucun doute sur ses intentions, l'Assemblée Nationale ne manqua pas de casser un arrêt du directoire du département de l'Ardèche qui avait modifié la circonscription du département.

Nous avons également indiqué que la Convention, lors de la discussion sur la division du pays et du maintien des départements, au mois de mai 1793, décida que seul le Corps Législatif pourrait changer ou rectifier la limite des départements.

Ce principe a été consacré à nouveau par l'article 4 de la Constitution de l'an III qui est formel. Il est bien évident que la création de nouveaux départements doit être soumise à la même procédure puisque, à moins de conquête, il en résultera une modification des divisions existantes.

C'est par une loi qu'ont été créés les départements du Rhône, de la Loire, de Golo et de Liamone.

La loi est-elle également nécessaire pour les pays

conquis? Il nous le paraît si ces territoires ont été déclarés partie intégrante de la France, ainsi qu'il en a toujours été pour les annexions et réunions opérées sous la Révolution. Pour les autres territoires de même que pour les colonies, la loi n'est plus indispensable si ces pays ne sont pas soumis à la législation française ou si des dispositions formelles stipulent que leur organisation appartient au pouvoir exécutif.

Ce que nous venons de dire pour les créations s'applique évidemment aux suppressions.

Or, si nous examinons les créations et les suppressions faites depuis 1789, nous trouvons pour ces accroissements ou pour ces diminutions des actes bien différents qui sont :

- 1° La loi ou le décret-loi;
- 2° Le sénatus consulte;
- 3° Le décret simple;
- 4° L'arrêté des commissaires.

Il est à remarquer que jusqu'au Consulat, toutes les modifications dans le nombre des départements ont été faites par la loi ou le décret-loi. Les opérations effectuées par les commissaires l'ont été par délégation de l'Assemblée et celle-ci a ratifié leurs décisions.

D'ailleurs jusqu'au Directoire, il y a eu une confusion entre l'Exécutif et le Législatif. Cette confusion est absolue sous la Convention. Celle-ci ne fait qu'entériner les actes ou les propositions de ses Comités. Le Comité du Salut Public approuve le 14 fructidor an III la division de la Belgique par les commis-

saires aux armées et la loi du 9 vendémiaire an IV maintient et confirme la décision du Comité.

Sous le Consulat, c'est la loi du 28 pluviôse an VIII qui remanie les circonscriptions territoriales et le département du Mont Terrible a disparu de la liste des départements français, sans qu'une disposition spéciale ait été prise, par le seul fait du rattachement de son territoire au département du Haut-Rhin.

Pour les territoires rhénans, la loi donnait délégation au Pouvoir Exécutif en vue de fixer les circonscriptions d'une manière définitive.

Sous l'Empire, les créations et remaniements territoriaux sont toujours effectués par sénatus consulte ou même par simple décret. C'est ainsi que le département du Tanaro fut supprimé par le décret du 17 prairial an XIII. Souvent, le sénatus consulte suit le décret de réunion ou de création. La création du département des Bouches de l'Escaut fut effectuée par décret du 15 mai 1810 et confirmée par le sénatus consulte du 5 juin suivant. La même procédure fut suivie pour le département du Simplon.

Il faut remarquer que si la substitution du décret à la loi n'est pas régulière, il n'en est pas absolument ainsi pour le sénatus consulte. La constitution impériale conférait au Sénat certaines attributions législatives.

Sous le deuxième Empire, la délimitation des départements formés avec la Savoie et le territoire de Nice s'est faite également par décret. Mais en cette circonstance, la loi du 23 juin 1860 avait laissé au gouverne-

ment le soin de déterminer les limites et les subdivisions des départements de la Savoie, de la Haute-Savoie et des Alpes-Maritimes.

Le législateur peut-il ainsi déléguer sa compétence au Pouvoir Exécutif? En fait, rien ne s'y oppose puisque le Parlement est souverain absolu; quant au Gouvernement, il n'aura garde de refuser une augmentation de ses attributions. Mais il ne nous semble pas que l'on puisse, en droit, admettre cette délégation, étant données d'une part les affirmations de compétence du Parlement et d'autre part la nécessité de l'intervention du législateur pour un simple changement de commune devant modifier la circonscription du département (loi du 5 avril 1884, article 6 § 2).

Le principe de la loi pour les changements dans la configuration des départements a été reproduit par la constitution du 4 novembre 1848, dans son article 76. Mais si le Parlement chargeait d'une nouvelle division le gouvernement ou tout autre organisme, aucune objection ne pourrait être faite.

C'est ainsi que de nombreuses propositions de loi pour éviter les réclamations suscitées par les intérêts locaux veulent confier soit au Gouvernement, soit au Conseil d'Etat les opérations d'une nouvelle division du territoire.

Pour les départements algériens, c'est au contraire le Gouvernement qui est compétent pour procéder aux modifications dans leur nombre ou à leurs limites. C'est qu'en effet, aux termes de la loi du 24 avril 1833 et de l'ordonnance du 22 juillet 1834, les possessions

françaises du Nord de l'Afrique sont régies par les ordonnances. Ces dispositions n'ont été ni abrogées ni modifiées.

L'ordonnance de 1845 et l'arrêté du 9 décembre 1848 ont réservé sans conteste le soin au Gouvernement de fixer les limites des départements, des arrondissements, des territoires militaires, etc.

Sur l'opportunité de modifier cette façon de faire, nous nous rangeons volontiers à la conclusion qu'en raison « des fréquentes rectifications qu'il y a lieu d'opérer dans ces circonscriptions (algériennes), la compétence et la responsabilité exclusives du Gouvernement en cette matière semblent mettre les attributions du Pouvoir Exécutif à l'abri de toute contestation (1) ».

Pour les Colonies, en vertu du sénatus-consulte du 3 mai 1854, même pour les Antilles et la Réunion, la transformation de ces colonies en départements pourrait être faite par décret, à condition toutefois que les nouvelles circonscriptions soient rattachées au Ministère des Colonies. Leur transfert au Ministère de l'Intérieur nécessite obligatoirement une loi, ne serait-ce qu'au point de vue des crédits. D'ailleurs, en raison du régime financier, l'intervention du Parlement est obligatoire sans quoi il s'agirait d'un changement d'appellation, les conditions d'organisation restant identiques et le pouvoir exécutif pouvant toujours légiférer par décret simple dans les matières qui lui sont réservées.

1. — Becquet. Répertoire, tome IX, page 538.

*Instruction des demandes.*

Les lois modificatives des limites départementales ne peuvent intervenir qu'après l'accomplissement de certaines formalités prévues à l'avance.

D'une manière générale, l'article 50 de la loi du 10 août 1871 sur la réorganisation des Conseils généraux n'exige que l'avis du Conseil général. Il est cependant loisible au Gouvernement de recueillir celui de certains groupements ou Assemblées autorisées mais ces formalités ne relèvent que de son appréciation.

Néanmoins, au cas où la modification de la circonscription d'un département comporterait un changement dans le territoire d'une commune, il faudrait, aux termes de l'article 6 de la loi du 5 avril 1884, l'avis obligatoire du Conseil d'Etat. Ce n'est pas cependant que dans cette éventualité, la loi ne conserve son plein effet. Le Conseil d'Etat serait incompétent pour annuler la mesure prise. Il y aurait un changement implicite de législation.

Certains auteurs se sont demandés s'il n'y avait pas lieu de prendre l'avis du Conseil d'Etat pour tous les changements à effectuer dans la composition territoriale du département, alors qu'il ne s'en suivrait aucune modification dans la circonscription des communes. C'est l'hypothèse où une ou plusieurs communes passeraient d'un département dans un autre. Ils font remarquer à l'appui de leur thèse que l'avis du Conseil d'Etat a été exigé non parce qu'il s'agissait

d'une modification dans la circonscription de la commune puisque dans cette hypothèse cette modification peut intervenir à la suite d'un décret, voire même dans certains cas après une simple décision du Conseil Général. L'avis du Conseil d'Etat et du Conseil Général sont donc requis non pas pour la simple modification communale mais en raison des changements à apporter au département.

Si le changement des limites de la commune n'a pas lieu, « le motif essentiel de la double intervention du Législateur et du Conseil d'Etat n'en existe pas moins (1) » et nous pensons qu'il est conforme au vœu de la loi de procéder en suivant les règles prescrites par l'article 6, § 2 de la loi du 5 avril 1884.

*Territoire des arrondissements et des cantons.*

La législation applicable au département pour les modifications dans le nombre des départements ou dans leur circonscription ainsi que les règles à suivre en la matière est la même pour l'arrondissement.

Les textes qui ont visé cette subdivision, connue alors sous le nom de « district », sont les mêmes que ceux réglementant les départements.

Seule la Constitution de l'An III est muette à cet égard, le district ayant disparu pour renaître avec la Constitution de l'an VIII, sous le nom d'arrondissement communal.

L'instruction législative du 12 août 1790, déjà citée,

1. — Becquet. Répertoire, V. Le Département, tome IX, p. 539.

réservait au pouvoir législatif le soin de statuer sur le nombre des districts et les modifications à apporter à leur territoire. D'ailleurs ce sont des lois qui ont créé de nouveaux arrondissements. La Chambre criminelle de la Cour de Cassation a jugé que l'intervention de la loi était obligatoire pour modifier la circonscription d'un arrondissement dans l'affaire dite de La Rinella (1).

Elle a décidé le 1<sup>er</sup> juin 1867 que le préfet n'était pas compétent pour apporter un changement quelconque au territoire d'un arrondissement (affaire Pantalacci et autres contre Fettiplace) (2).

Si la Constituante indiqua très nettement que sa division en départements et en arrondissements était bien arrêtée, il n'en était pas de même pour celle en cantons. Dans l'instruction du 12 août 1790, il est dit : « A l'égard des cantons qui forment la subdivision des districts, l'Assemblée Nationale n'en a accepté la composition actuelle que provisoirement, et seulement pour faciliter la tenue des Premières Assemblées Primaires; non seulement cette composition peut être revue et changée mais elle doit nécessai-

1. — La Rinella est une localité de la Corse qu'un Préfet de ce département avait changé d'arrondissement. La Cour d'Appel, saisie de l'affaire, avait conclu à la compétence du Tribunal de l'Arrondissement auquel appartenait cette localité d'après les procès verbaux de délimitation. Cet arrêt fut confirmé par la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation.

2. — cf. Dalloz, 1867, I. 412. Voici le sommaire de cet arrêt : Un prévenu ne peut contester la compétence du Tribunal correctionnel qui l'a jugé en se fondant sur ce que le lieu où le délit a été commis aurait été, par un arrêté du Préfet, distrait de l'arrondissement formant le ressort du Tribunal et réuni à un arrondissement voisin, un tel changement de délimitation ne peut en effet être opéré que par une loi.

rement l'être dans plusieurs districts où l'étendue démesurée de ces cantons les met hors d'état d'être appliqués à plusieurs de leurs destinations (1). » Elle conviait les Directoires de districts à s'occuper de cette révision et les chargeait de préparer les rectifications qu'il croirait utiles, tant pour les limites que pour la modification du nombre.

L'Assemblée laissait au Directoire du département le soin de prononcer sur les changements à charge d'en rendre compte au Corps Législatif.

Mais la Constitution de l'An III estima la révision des circonscriptions cantonales terminée et déclara que les cantons ne pourraient être modifiés que par une loi. La disposition de l'article 5 de la Constitution fut abrogée par la loi du 8 pluviôse an IX qui chargea le gouvernement de modifier le nombre et le ressort des justices de paix, en traçant certaines règles, eu égard à l'étendue et à la population.

Cette délégation donnée au pouvoir exécutif n'est pas considérée comme étant permanente mais comme ayant cessé après l'accomplissement de la révision prescrite. Les lois subséquentes de 1837, de 1884, comme l'avait fait la Constitution de 1848, ont assimilé, sur la question des modifications territoriales, les cantons aux arrondissements et aux départements.

Malgré certaines créations irrégulières par décret sous le Second Empire (Lyon, Saint-Etienne, Le Havre

1. — Duvergier, Lois et Décrets, tome I, p. 328 et 332.

etc.) depuis 1871, les questions de changement dans les circonscriptions cantonales ont, toutes, été soumises aux Chambres.

#### *Les chefs-lieux.*

Le caractère de chef-lieu n'a pas été attribué par l'Assemblée Constituante aux villes où devait se tenir la première assemblée des électeurs. Souvent cette désignation n'a été que provisoire et les décrets d'organisation des départements ont laissé fréquemment aux électeurs le soin de statuer sur les changements qui paraîtraient nécessaires. Certains chefs-lieux ne furent même pas indiqués. Ce fut le cas pour les Hautes-Alpes, la Corse, etc...

Cependant, contrairement à certaines assertions, nous estimons que l'Assemblée Constituante s'est prononcée sur les chefs-lieux d'une manière décisive. Il suffit, pensons-nous, pour s'en rendre compte, de parcourir le rapport présenté par Gossin sur le projet de décret tendant à la suppression de l'alternat qui fut voté le 11 septem. 1791 (1). L'Assemblée décida de fixer le siège des assemblées et des Directoires dans les lieux où ceux-ci se trouvaient en fonctions au moment où le décret a paru. Mais le tableau annexé à la loi du 28 pluviôse an VIII ne contient pas les chefs-lieux des départements énumérés. Ceux-ci ne furent

1, Becquet. V. Département, p. 539.

désignés qu'ultérieurement par l'arrêté du 17 ventose an VIII (1).

Cette fixation par un acte du pouvoir exécutif est donc susceptible d'être modifiée par un acte de même nature. C'est par décret qu'a été modifié sous le Premier Empire le chef-lieu du département de la Charente-Inférieure, transféré de Saintes à la Rochelle. C'est également par décret que, sous le Second Empire, le chef-lieu du département de la Loire passa en 1855 de Montbrison à Saint-Etienne.

La désignation des chefs-lieux d'arrondissements a été effectuée par le même arrêté du 17 ventose an VIII. En conséquence les mêmes règles sont applicables. Les transferts assez nombreux, opérés sous l'Empire, l'ont été, en effet, par décret (Mulhouse, Saint-Nazaire, etc.)

Pour les cantons, la loi du 8 pluviôse an IX qui réserve au gouvernement le choix du chef-lieu de canton est toujours en vigueur. On ne s'expliquerait guère du reste que la fixation des chefs-lieux de canton ait lieu en vertu d'une loi, alors qu'un simple acte réglementaire suffirait pour le département et l'arrondissement.

Cependant la pratique administrative a hésité et malgré un avis du Conseil d'Etat du 10 juillet 1879 sur le transfert à Dinard-Saint-Enogat du chef-lieu de Justice de Paix établi à Pleurtuit, certaines dési-

1. — Duvergier. Lois et Décrets, tome XII, p. 137 à 147.

gnations ont eu lieu à la suite d'une loi (transfert à Morceaux du chef-lieu du canton d'Arjuzaux, dans les Landes (1) ».

Aussi malgré quelques errements dans la pratique, l'intervention du législateur est obligatoire pour la fixation des limites des départements ou pour la modification du nombre (création ou suppression) ainsi que pour les diverses subdivisions du département.

Mais le pouvoir exécutif est compétent pour la désignation des chefs-lieux des circonscriptions départementales, d'arrondissements et cantonales.

Toutefois, rien ne s'oppose, ni en fait ni en droit, à ce que le législateur laisse au gouvernement ou à tout autre organe d'administration le soin de fixer de nouvelles circonscriptions. La Constitution ne met aucun obstacle à cette délégation. Il est bon de mentionner, au terme de ce chapitre, que la division du territoire national est par elle-même un acte d'administration que son importance seule a fait attribuer à la compétence des Chambres.

---

2. — Becquet, V. Département, p. 541 542.

TROISIÈME PARTIE

---

# Le Régionalisme moderne

---

## CHAPITRE PREMIER

---

# L'Insuffisance du département

---

La Constituante a divisé la France en départements. Avec la loi du 28 pluviôse an VIII, Napoléon lui a donné son organisation départementale à laquelle les régimes qui se sont succédé ont peu innové.

A part la commission départementale créée par la loi du 10 août 1871, lors de la réforme des Conseils Généraux, toutes les autres institutions départementales existaient depuis le Consulat. En dehors de l'élection des conseillers généraux et l'accroissement de leurs attributions, les modifications apportées dans le fonctionnement des différents organes d'administration départementale sont de peu d'importance.

Le département qui, à l'origine, n'était qu'une simple division du territoire « pour l'exercice du pouvoir administratif » et une section du même tout que l'Etat, a acquis une personnalité distincte de celui-ci. Depuis la loi du 10 mai 1838, le département est devenu incontestablement une personne du droit administratif qui a la charge de certains intérêts.

Il est bien certain que, dans toute nation, et en particulier dans un pays comme la France, où les

populations, bien qu'amalgamées, sont d'origine très différente, où existent toute la gamme des climats et toute la variété des productions tant naturelles qu'industrielles, il y a, à côté des besoins communs à l'ensemble du pays, des besoins locaux.

Quels sont les besoins que le département doit satisfaire? Comment a-t-il rempli jusqu'ici sa tâche? C'est ce que nous allons maintenant examiner.

Si le département ne remplit pas sa mission, nous chercherons de quelle façon les intérêts locaux peuvent être satisfaits et nous nous demanderons s'ils peuvent l'être par une modification de la législation départementale ou au contraire par un changement du cadre actuel, qui aurait recours à d'autres circonscriptions — circonscriptions nouvelles ou déjà existantes.

---

§ I.

**Le département est un organe d'administration locale**

**Les besoins auxquels il doit pourvoir.**

---

Intermédiaire entre l'État et la Commune, le département doit pourvoir aux besoins qui ne sont ni généraux ni purement locaux. « En effet, les services généraux indispensables sont à l'État, les services locaux indispensables à la commune. Le département, organi-

sation intermédiaire était primitivement un peu vide (1). »

Au début de son autonomie, son domaine d'action est un peu important. Mais il va successivement s'accroître devant l'inflation considérable du budget de l'État. Ce dernier a tendance à se décharger sur le département et lui confie certains services particulièrement onéreux : outillage économique, enseignement technique et surtout des œuvres d'assistance (Enfants assistés, protection de la santé publique, etc). Les services d'hygiène et d'assistance ont pris dans certains départements un développement considérable. Nous citerons comme exemple les œuvres de protection des enfants du premier âge du département de la Seine-Inférieure, et celles qui sont destinées à enrayer la tuberculose dans les départements de la Seine, du Lot, etc. Pendant longtemps, le département est resté cantonné dans sa circonscription. La loi du 22 juin 1833 interdisait à tout Conseil général de « se mettre en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département » sous peine de dissolution et de sanctions envers les conseillers généraux insoumis. Mais on finit par reconnaître qu'il n'était pas possible d'isoler ainsi les départements.

Au fur et à mesure que l'on élargissait le champ de l'action départementale et que l'on augmentait le pouvoir de décision de l'organe local, on a fini par com-

---

1. — Hauriou. Précis de droit administratif et de droit public, 10<sup>e</sup> édition, page 221.

prendre, en raison de l'importance croissante des questions économiques, que les départements voisins pouvaient avoir des intérêts communs à débattre.

Dans son rapport sur la réforme des Conseils généraux, en 1871, M. Waddington s'exprimait ainsi : « Il y a, nous en avons la conviction, dans ce nouveau droit accordé aux Conseils généraux, un germe fécond que l'avenir développera et qui leur permettra... d'entreprendre des grands travaux d'intérêt public trop lourds pour les forces financières d'un seul département et de doter le pays de monuments que l'Etat seul avait songé à édifier (1) ». On sent déjà l'intention du législateur de se décharger sur les départements d'une partie de ses attributions. Il ne manquera pas d'en user par la suite.

Dans son article 89, la loi du 10 août 1871 autorisait la réunion des Commissions émanant des Conseils Généraux pour les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et intéressant les départements respectifs. Il est bon de remarquer tout de suite que le Pouvoir central a restreint les conférences interdépartementales aux questions sur lesquelles les Conseils généraux ont des pouvoirs de décisions propres et non à celles pour lesquelles ils ne peuvent émettre que des vœux. C'est ainsi qu'en 1873, le département du Gard ayant convoqué à Nîmes une conférence à laquelle devaient assister dix-sept départements en vue de discuter les crises de transport qui sévissaient sur

1. — Rapport Waddington, titre VIII, n° 85,

le Sud-Ouest, le Ministre de l'Intérieur, saisi de la question fit remarquer « que le nombre seul des Départements invités à envoyer des représentants à Nîmes et qui groupaient une importante région de la France prouvait qu'il s'agissait non pas d'un intérêt restreint aux limites d'un ou plusieurs départements mais d'un intérêt général confié non à la sollicitude d'une Assemblée locale mais à la vigilance du gouvernement et de l'Assemblée Nationale(1) ».

La même réponse fut faite en 1882 au Conseil général de la Creuse qui avait convoqué les départements du centre pour l'abaissement des tarifs de chemin de fer de la région (2).

Les conférences interdépartementales n'eurent pas, pendant la dernière partie du XIX<sup>e</sup> siècle, une importance bien considérable. On ne cite guère que celle de la Meuse en 1874. Cette conférence interdépartementale de 1874 avait trait à la canalisation de la Meuse et groupait cinq départements.

Depuis cette époque, en raison du développement de l'outillage départemental (chemins de fer d'intérêt local ou tramways, service d'autobus départementaux, adduction d'eau potable) ces conférences se sont multipliées. Nous nous bornerons à citer à titre d'exemple celle qui se réunit à Epinal au mois d'octobre 1922 pour le percement des Vosges.

1. — Avis du Ministre de l'Intérieur, du 15 juillet 1873, cf. Becquet tome X, page 333.

2. — Avis du Ministre de l'Intérieur, cf. Becquet, Répertoire, tome X page 333.

Tels sont donc à l'heure présente la situation et le rôle joué par le département. Ce dernier répond-il à tous les besoins locaux? Nous ne le pensons pas. C'est que malgré l'accroissement, en 1871, des attributions de Conseils généraux on n'a pas encore assez fait dans ce sens.

L'administration du département est presque entièrement encore entre les mains du préfet, agent du pouvoir central. En outre, en raison d'une centralisation, d'une concentration trop grandes, les besoins locaux qui devraient être examinés sur place sont trop souvent étudiés par les administrations centrales des Ministères. Les transmissions et les retards apportés par ces administrations surchargées empêchent de donner une solution rapide aux problèmes locaux et les soumettent à une uniformité incompatible avec la variété des pays et la diversité des intérêts. « La province se meut difficilement dans ce réseau de décrets, de règlements et de circulaires. Le pays est gêné par cette tutelle du pouvoir central (1) ».

On a fait également remarquer que le département pourrait voir son champ d'action élargi s'il était chargé de certains travaux du domaine de l'Etat. M. le Doyen Hauriou dit à ce sujet, dans son précis de droit administratif : « Il pourrait se hausser jusqu'aux grands travaux publics dont, en bien des cas, il déchargerait l'Etat (2) ».

1. — Marc Gay, La Décentralisation administrative, Thèse Paris 1916, p. 9.  
2. — M. Hauriou, Précis de droit adminis. et de droit public 10<sup>e</sup> édit, p. 221.

Enfin des publicistes, des parlementaires, des hommes d'Etat ont estimé que le département était une création artificielle qui ne répondait à rien et que pour satisfaire aux besoins locaux d'une manière convenable, il fallait briser son cadre étroit ou tout en le conservant, le grouper dans une circonscription élargie.

Nous allons étudier successivement ces trois points pour savoir si le département doit être conservé tel qu'il est en restituant aux assemblées locales une partie des prérogatives que s'est réservé le pouvoir central et en le débarrassant de la tutelle trop étroite de ce dernier ou en accroissant son domaine. Dans la négative, nous examinerons soit la substitution au département d'une nouvelle circonscription soit la superposition d'un organisme groupant ou non les divers départements selon des modalités appropriées.

---

## § II.

### Examen de Principes de Centralisation et de Décentralisation

---

Qu'est-ce, tout d'abord, que la décentralisation? « C'est la restitution à la Nation des organes de l'administration locale... » dirons-nous avec M. Hauriou (1).

---

1. — Hauriou, Précis de Droit adm. et de Droit public, p. 109.

Une telle conception présente des avantages considérables sur la centralisation qui n'est autre chose que la concentration entre les mains du gouvernement ou de ses agents de tous les pouvoirs.

La décentralisation qui constitue l'administration du pays par le pays a donc l'avantage de favoriser la vie locale et d'intéresser les habitants à la vie publique. La gestion de leurs intérêts n'est plus confiée à des agents du pouvoir central mais à des mandataires élus par eux. Il n'y a pas de véritable décentralisation sans restitution aux Corps élus de la gestion des intérêts de leur circonscription. Ainsi sera mis en pratique ce principe que si l'on gouverne de loin, l'on n'administre bien que de près.

Les besoins locaux examinés sur place seront satisfaits beaucoup plus rapidement que s'ils étaient soumis à l'étude d'organes lointains et encombrés. D'ailleurs si ceux-ci ont l'avantage de distribuer une doctrine plus uniforme, ils manquent souvent de la souplesse nécessaire pour s'adapter aux besoins les plus divers. Il semble bien que la centralisation poussée à l'excès, comme chez nous, est un mal et que ses avantages ne compensent pas les inconvénients d'une décentralisation judicieuse.

Il est certain que les administrations locales sont plus tracassières. Mais comme les administrations centralisées sont extrêmement lentes, le public préfère encore les premières aux secondes. Il n'est pas exact de prétendre que la centralisation soustrait les besoins

locaux à l'agitation politique. Si les influences locales n'agissent pas directement, elles se font pressantes envers le représentant parlementaire et peu à peu elles provoquent cette introduction des parlementaires dans l'administration : ce qui est la cause principale du désordre des services publics. Il n'est pas sûr que telle décision du pouvoir central sur une question locale soit plus conforme aux intérêts véritables du pays que celle prise par l'Assemblée locale. Pour s'en convaincre, il suffit d'étudier l'itinéraire de certains chemins de fer d'intérêt local.

D'ailleurs, cet accroissement des libertés locales est une tendance des démocraties et il est étonnant que la France soit encore assez éloignée de cette conception. Il est incontestable que si la vieille organisation de pluviose a été presque intégralement conservée, c'est qu'elle facilite considérablement la tâche du Gouvernement. On connaît le mot de Louis XVIII à Villèle : « C'est beaucoup mieux que l'Ancien Régime. »

La Troisième République a suivi le conseil de Napoléon. « Elle a gardé le lit en changeant les draps. » La commodité du système explique l'échec des hommes d'Etat qui ont voulu s'attaquer à la centralisation même lorsqu'ils étaient puissamment aidés par des campagnes énergiques. Le mouvement commencé sous la Restauration n'a pas encore abouti et malgré quelques réformes libérales de 1833, 1866 et 1871, nous sommes encore loin du but à atteindre.

M. Paul Deschanel a exprimé d'une façon saisiss-

sante la cause de ce retard. Parlant de la centralisation, il a écrit : « On l'attaque quand on est dans l'opposition, on est trop heureux de s'en servir une fois aux affaires : c'est un instrument de domination si commode (1). »

Notre système centralisateur pour un pays libre comme le nôtre a toujours surpris et il a surtout étonné les étrangers. M. Deschanel cite, en effet, cette parole de Guizot, au lendemain de la Révolution de 1848 : « Lorsque le pouvoir supérieur a mission de gouverner avec la liberté et d'administrer avec la centralisation, l'œuvre est presque impossible. » L'ancien Président de la République nous rapporte encore ce jugement de lord John Russel : « L'existence d'une république dans un pays aussi centralisé que la France m'a toujours paru quelque chose d'absolument chimérique et d'irréalisable (2). » Malgré cette équivoque et une union des partis les plus divers sur un programme décentralisateur, comme le programme de Nancy de 1865, la réforme a échoué. Ce programme n'était pourtant pas très révolutionnaire. Que l'on en juge plutôt ! Fortifier la commune qui, chez nous, existe à peine, créer le canton qui n'existe pas, supprimer l'arrondissement qui ne répond à rien, émanciper le département. De ce programme, seule la partie relative à la commune a été presque exécutée.

1. — P. Deschanel. La décentralisation. Paris 1895, p. 60.

2. — P. Deschanel. La décentralisation. Paris 1895, p. 2, 10 et 11.

Sans entrer dans le détail des propositions parlementaires qui ont été déposées pour décentraliser notre pays, nous nous en tiendrons aux dernières et nous les examinerons très brièvement.

Une des plus intéressantes est celle que M. le député Bonnevey, ancien Garde des Sceaux a déposée à plusieurs reprises en 1910, 1914 et 1920. Cette proposition de loi nous intéresse particulièrement, son objet étant « d'organiser l'autonomie administrative des départements qui comportait la nomination à côté du Préfet, agent du Pouvoir exécutif, d'un *administrateur départemental*, nommé par le Conseil général dans son sein et qui hériterait des attributions du Préfet en qualité d'administrateur du département. Selon le mot de l'auteur, le principe de la réforme était : « Au Préfet, les fonctions de l'Etat dans le département; au Conseil général et à son élu, les fonctions départementales (1). » Cette proposition a été rapportée par M. Hennessy qui l'a estimée insuffisante en ce qu'elle maintenait le cadre du département.

M. Bonnevey a repris sa proposition dans la législature précédente, proposition que M. Chautemps a rapportée. Dans son rapport, déposé à la séance du 2 juin 1921, l'honorable parlementaire a examiné les solutions qui pouvaient être envisagées. Selon M. Chautemps, elles sont au nombre de trois :

1. — Chambre des Députés. Documents parlementaires, année 1918 annexe n° 4285, p. 832.

- 1° « celle d'une commission départementale chargée de tous les pouvoirs d'administration;
- 2° celle de l'administrateur départemental;
- 3° celle adoptée en 1871. »

Et il conclut au maintien du préfet. Il demande néanmoins l'extension des attributions du Conseil général, la suppression de la tutelle administrative et l'accroissement de l'autonomie budgétaire du département (1).

Malgré ces conclusions, le rapporteur demandait à la Chambre de ne pas passer à la discussion des articles.

Enfin à la deuxième séance de la Chambre du 23 octobre 1921, le ministre de l'Intérieur de l'époque déposait un projet de loi concernant la réforme administrative. Ce projet que nous étudierons plus loin en détail supprimait l'arrondissement augmentait les pouvoirs de la Commission départementale qui allait avoir non plus une compétence spéciale — comme à l'heure actuelle — mais une compétence générale. Celle-ci obtenait le droit « de contrôler l'exécution des décisions du Conseil général et l'organisation des services départementaux. » Enfin les délibérations des Conseils généraux n'étaient plus soumises qu'au simple contrôle de la légalité et ne pouvaient plus être suspendues pour inopportunité (2).

Le gouvernement de M. Poincaré ne semble pas

1. — Documents Parl. Ch. des Députés 1921, annexe 561.

2. — Documents Parl. Ch. des Députés 1921, annexe n° 3253.

avoir repris à son compte ce projet et en tout cas n'a pas cherché à le faire aboutir, bien qu'à plusieurs reprises M. Poincaré se soit déclaré partisan de la décentralisation.

Nous en sommes donc au même point qu'en 1871 ou presque, malgré plus de cinquante années de régime républicain.

D'ailleurs, si les institutions locales, pour paraphraser le mot de Tocqueville, sont nécessaires pour donner à notre pays l'esprit de la liberté, la décentralisation du département serait inopérante pour la satisfaction des besoins locaux. C'est que ceux-ci sortent du champ d'activité du département. Or transporter du préfet au Conseil général ou à une émanation de ce dernier les attributions que la loi a conférés à l'agent du Pouvoir exécutif serait insuffisant.

Pour le relèvement financier de notre pays, il faut augmenter autant qu'il est possible notre capacité productive dans tous les domaines. Or, il est impossible de le faire sans transformer notre outillage économique qui, de l'aveu de tous, était avant la guerre désuet et insuffisant. L'Etat ne saurait s'en charger sans apporter des retards dans l'élaboration et l'achèvement d'un programme qui doit être réalisé rapidement. De plus, en raison du déficit budgétaire et de la reconstruction des régions envahies, l'Etat peut difficilement entreprendre de grands travaux publics.

§ III.

Nécessité de l'extension des attributions  
du département

---

Nous venons de voir combien il était actuellement délicat pour l'Etat d'entreprendre de grands travaux publics. C'est pourquoi certains ont pensé qu'on pourrait en confier l'accomplissement au département. Mais même les promoteurs de cette extension ne la croient pas possible ni réalisable dans le cadre actuel du département. « Il semble a écrit M. le doyen Hauriou, qu'on ne puisse plus guère augmenter l'autonomie de ces rouages locaux d'autant qu'ils risqueraient de fonctionner à vide, beaucoup de leurs objets d'administration étant maintenant réglés et l'Etat ne pourrait guère se décharger de services plus importants à raison de leurs faibles ressources. Une décentralisation plus grande ne pourrait être cherchée que par la création de régions territoriales groupant plusieurs départements et reconstituant des provinces (1). »

Dès lors, l'insuffisance des départements apparaît. La satisfaction des besoins et des intérêts locaux ne peut être recherchée qu'en dehors d'eux soit par des groupements de départements en syndicats soit par la

1. Hauriou. Précis de droit admin. et de droit public, 10<sup>e</sup> édit. p. 111 et 112.

création d'une nouvelle circonscription beaucoup plus vaste et dotée par suite de plus de moyens. La question des budgets départementaux domine le débat. En laissant aux départements le soin d'organiser les services d'assistance, l'Etat leur a imposé une lourde charge et les budgets départementaux avant la guerre étaient déjà fortement obérés. Des subventions étaient prévues au budget pour un assez grand nombre de départements.

Cette situation difficile n'a fait que s'accroître durant les hostilités. Elle est devenue intenable depuis la suppression des quatre vieilles contributions.

Les ressources départementales consistent en majeure partie dans des centimes additionnels à des impôts fictifs. On comprend combien les budgets départementaux manquent d'élasticité et la plupart des départements ne vivent que d'emprunts. Il est donc de toute nécessité de modifier les impositions locales. Lors d'une interpellation à la Chambre le mois de mai 1922, le gouvernement a reconnu la nécessité de régler cette question. Plus d'un an s'est déjà écoulé et rien n'a été fait dans ce sens. Aussi les protestations sont-elles vives de la part des Conseils généraux. Écoutons le commentaire de M. François Lafour, rapporteur du budget du département de la Seine.

La situation qu'il décrit est celle de bien des départements. « Il est impossible, de toute évidence, de diminuer les dépenses du département alors que les

travaux d'entretien différés depuis la guerre n'ont pas tous été effectués, alors que la crise des logements nécessite des solutions immédiates, alors que les dépenses obligatoires d'assistance imposées par l'Etat aux départements se sont traduites, au budget de la Seine, par une augmentation de soixante neuf millions entre 1916 et 1921, alors que tous les jours, le législateur augmente les charges des départements et des communes. Cependant malgré nos protestations, la réforme des finances départementales et communales est indéfiniment ajournée et l'Etat qui nous impose des dépenses nouvelles ne se préoccupe pas de mettre à notre disposition des ressources correspondantes (1). »

L'étroitesse du cadre départemental d'une part et, d'autre part, l'insuffisance de ressources interdisent donc au département de jouer un rôle dans le développement économique du pays. En effet nous assistons à un remarquable essor de l'industrie et du commerce.

Les conditions de production se sont transformées ainsi que la nature des marchés. Une concentration s'est opérée dans l'industrie et le commerce et de local qu'il était, le marché est devenu national et même mondial par suite de la facilité des communications qui s'accroît sans cesse. Il s'est créé de grandes régions industrielles et commerciales qui gravitent autour

1. — Rapport du Budget de la Séance de 1923, Extrait du journal "L'Œuvre" du 13 janvier 1923.

de certains centres. Il est indéniable que nos grands ports comme Marseille ou Bordeaux sont l'aboutissant d'un territoire plus ou moins vaste dont ils drainent les produits ou qu'ils alimentent en matière première. De même, autour des bassins houillers ou miniers se créent des industries qui se développent et possèdent des intérêts communs. Il est évident que la région parisienne déborde largement Paris et le département de la Seine.

Pour outiller une région en vue de son développement économique, il faut créer des ports, des moyens de communication, des organismes bancaires, des écoles techniques et d'apprentissage. Il faut nécessairement que tous les départements compris dans la région y participent. Nous avons vu que les conférences interdépartementales sont actuellement insuffisantes et qu'il faudrait tout d'abord augmenter les pouvoirs de décision du Conseil général afin qu'elles puissent faire œuvre utile. C'est pourquoi le projet gouvernemental de 1921 sur la réforme administrative prévoyait des dispositions relatives aux questions d'intérêt régional ou interdépartemental. Le projet de loi en question comporte en effet, la création de circonscriptions régionales avec une Assemblée régionale chargée de délibérer sur les intérêts de la région. Cette assemblée, émanation des Conseils généraux qui l'électraient, aurait des attributions très étendues puisqu'elle pourrait délibérer sur tous les objets d'intérêt départemental.

A titre indicatif, le projet énumérait :

La création ou l'amélioration des canaux;

L'aménagement des cours d'eaux et des ports fluviaux;

Avis sur les demandes en concession de transport et de distribution d'énergie électrique;

Avis sur les demandes en concession de forces hydrauliques ou hydro-électriques;

Concession de travaux d'intérêt régional;

Etablissements d'assistance;

Enseignement technique;

Routes régionales;

Organisation du Crédit régional;

Concours et expositions, etc...

Ce projet est très intéressant parcequ'il reconnaît pour la première fois, en dehors des discours et des déclarations ministérielles, d'une manière officielle, qu'il existe au-dessus du département une Région et que l'intérêt intermédiaire entre l'intérêt général et l'intérêt purement local n'est autre que l'intérêt régional (1).

---

1. — Documents Parl. Chambre des Députés 1921, annexe 3251.

## CHAPITRE II.

---

# Le Régionalisme

---

On a donné ce nom non pas seulement à la doctrine qui préconise une nouvelle distribution du sol français plus conforme aux conditions économiques actuelles que ne l'est le département mais à un mouvement destiné à faire connaître et à mettre en valeur les diversités de notre génie national dans tous les domaines.

Plusieurs auteurs, notamment M. Charles Brun, des parlementaires, comme M. Jean Hennessy, ont exprimé l'idée que pour eux le mot « Régionalisme » se substituait heureusement au mot « Décentralisation. » Cette conception ne nous paraît pas absolument exacte. Elle nous semble surtout trop superficielle.

Le régionalisme est une forme de décentralisation

Il n'est pas à lui seul toute la décentralisation. Ce n'est ni la renaissance de la vie provinciale sous toutes ses formes, ni la création d'une nouvelle circonscription qui feront que nos institutions seront plus libres. Mais la renaissance d'une vie provinciale intense contribuera à la décentralisation du pays, les réformes doivent être conçues d'abord et acceptées ensuite par l'opinion, avant qu'elles ne soient réalisées par l'appareil législatif.

Peut-on donner une définition précise du régionalisme? Il ne le paraît pas si l'on s'en rapporte à M. Le Goffic, un apôtre de la doctrine. Selon lui, « le régionalisme est jusqu'à nouvel ordre une terre vague où toutes les opinions se trouvent à l'aise (1). »

Le dictionnaire Larive et Fleury en donne la définition suivante : « Esprit des régions, des localités, sentiments qui en dérivent... (néologisme). »

Avant d'étudier la genèse et les formes revêtues par le mouvement régionaliste, du point de vue qui nous intéresse, le régionalisme nous apparaît comme une forme de décentralisation impliquant une concentration des intérêts locaux. C'est la renaissance de la vie provinciale détruite par la centralisation exagérée qui a suivi la Révolution.

---

1. Le Goffic, *L'Âme Bretonne*, 1902, p. 379.

§ I.

## Le Mouvement Régionaliste

---

Nous nous bornerons à retracer les grandes lignes du mouvement dont les phases ont été minutieusement décrites par M. Charles Brun, en 1918, dans son livre « Le Régionalisme » et par M. Jean Hennessy, dans son rapport présenté en 1918 à la Chambre des Députés, pour la division de la France en régions.

Sans parler des différentes propositions de lois que nous signalerons lors de l'étude de l'action parlementaire régionaliste, une ligue fut fondée en 1895 sous le nom de « Ligue de décentralisation » par M. Languinais et par M. Paul Bourget. La durée de cette ligue fut d'ailleurs très courte. Mais depuis cette époque, dans le domaine littéraire et artistique, on assiste à l'éclosion d'un mouvement destiné à remettre en honneur les vieilles traditions de nos provinces, leurs langues, leurs arts, en un mot toutes les manifestations de leur génie propre.

M. René Bazin chante l'Anjou et la Vendée, M. Le Goffic, sa patrie bretonne. C'est toute une littérature nouvelle qui puise son inspiration aux vieilles sources de la vie provinciale et qui exprime le pittoresque et le charme du terroir natal. De tous les côtés, se forment des unions régionalistes littéraires sur le modèle de

celle créée par M. Cloarec pour la Bretagne en 1898. Le Berry, le Languedoc, le Limousin suivirent. Toutes ces réunions se sont groupées dans la Fédération régionaliste française qui, fondée en 1900, aidait à l'éclosion et à la formation de toutes les ligues locales.

Le programme que préconisait et définissait sa première circulaire était le suivant. Tout d'abord, la Fédération régionaliste française affirmait sa volonté de se tenir « en dehors et au-dessus de tous les partis politiques. » Son but était « de mettre en rapport toutes les sociétés et toutes les personnalités que la grande cause du régionalisme intéresse et avec leur concours d'organiser à Paris et en province des campagnes de presse et des conférences pour la propagande des idées régionalistes et la défense des intérêts régionaux (1) ».

C'est ainsi que, au mois d'octobre et de novembre 1922 fut organisée à Paris une exposition d'art régionaliste.

Cette ligue a d'ailleurs été accueillie avec un peu de scepticisme. On a condamné une entreprise qui, dans une époque de progrès et de modernisme à outrance, se donnait pour but de ressusciter un passé mort et dont les derniers vestiges allaient disparaissant rapidement. C'est ce qui faisait dire au président M. Brun, au Congrès de Montpellier, en 1913 : « On nous a traités de rêveurs incorrigibles, on a affecté de nous prendre pour d'élégiaques embaumeurs ou de

1. — cité par M. Jean Hennessy. Ch. des Députés 1918, Document Parl., p. 831.

nous croire occupés à la résurrection d'un Passé à jamais défunt, tandis que nous ne voulons garder et développer du passé que ses éléments vivaces et que nous lui demandons seulement des règles et une discipline(1). »

A côté de cette Ligue au programme général, susceptible de grouper des opinions très différentes, ayant comme idée commune de développer le rôle de la province, s'est formée en avril 1913, au lendemain du Congrès d'Angoulême, organisé par la fédération, une ligue de représentation professionnelle et d'action régionaliste. Le programme était plus positif; il s'agissait d'organiser la production régionalé, de l'outiller et pour cela de créer d'une manière tangible la Région.

Depuis la fin de la guerre de 1914-1918, le mouvement régionaliste n'a rien perdu de sa vigueur, bien au contraire. Artistes, littérateurs, hommes politiques, sociologues, commerçants, industriels, agriculteurs, publicistes, etc., réclament la constitution de la région. A l'exposition régionale des arts appliqués à Rouen tenue dans la première moitié de 1923, M. Paul Léon, Directeur des Beaux-Arts déclarait en l'ouvrant : « Paris n'absorbe plus la Province. Il tend à la vivifier. La création des régions économiques, des comités d'Arts appliqués, des Musées technologiques, l'institution des Chambres de métiers, le développement de

1. — cf. Charles Roux. Le Régionalisme. Discours de M. Brun, Président de la Fédération Régionaliste de France au congrès de Montpellier de 1913.

l'artisanat, ce sont autant d'éléments dûs pour une bonne part à l'initiative du Pouvoir central et qui tendent à reconstituer pour les Arts industriels les cadres nettement tracés d'une autonomie régionale (1). » C'est encore un délégué du gouvernement, M. Paul Steck, Inspecteur général des Arts appliqués, qui au cours de trois conférences données en 1923 à Marseille, Lyon et Grenoble, faisait appel au concours des provinces.

Ce n'est pas seulement dans les discours que l'on demande d'élargir le cadre désormais trop étroit du département. Dans cette même ville de Rouen, les Etats généraux des Familles de France, réunis le 12 et 13 mai 1923 émirent à l'unanimité le vœu que « le législateur vote une constitution régionaliste, seule capable de rendre à nos familles et à nos régions la vitalité et le développement que les principes individualistes ont gravement mis en danger (2). »

Pour des raisons différentes, la Fédération des groupes commerciaux et industriels, dans son congrès de Neuilly-sur-Seine « est d'avis d'abandonner la division départementale purement géographique pour revenir à la large autonomie des régions économiques, agricoles et ethniques, sous le seul contrôle du Pouvoir exécutif (3). »

De nos jours, où s'est trouvée dégagée nettement la liaison entre la question de la souveraineté et sa base

1 2 3. — *L'Express du Midi* du 1<sup>er</sup> juillet 1923. Régionalisme et Décentralisation.

territoriale, nombreux sont ceux qui voient dans l'organisation régionaliste l'assainissement du parlementarisme par l'éloignement « des maquignons des petites affaires » et l'abandon « de la politique de clocher ». Tous prévoient dans cette réforme la résurrection de la province et son essor nouveau pour la grande prospérité du pays. Dans le programme du « Comité d'Action pour la réforme de la représentation nationale devant l'Etat », le Comité National des Etats-Généraux écrit : « C'est le moyen de donner une vie nouvelle et féconde aux aspirations régionales. Les Etats Provinciaux réunissant, par la même méthode que les Etats Nationaux, les forces organisées des régions donneront enfin aux régions une âme et des moyens d'action. Ils seront en mesure de coordonner les forces régionales et de donner une nouvelle prospérité aux régions françaises (1). » Et dans son appel à l'élite de sa région, M. Ambroise Rendu s'écrit avec éloquence : « Les pays languedociens, gascons, pyrénéens déchoient parce qu'il n'y a aucune institution qui assure la défense de leurs intérêts communs, qui constate les fléaux et y apporte les remèdes appropriés. Notre région meurt, parce que, comme aux autres, certes, mais plus qu'à tout autre, il lui manque l'organisme vital qui groupe et dirige en vue de sa défense et de son développement les énergies éparses, l'ensemble des forces de l'intelligence et de la production...

1. — cf. *L'Express du Midi* du 14 juin 1923. Un Essai d'Etats Provinciaux.

Cette institution nécessaire, il apparaît avec évidence que pour la susciter, il faut s'adresser dès l'abord aux compétences professionnelles et aux intérêts délaissés, les seuls qu'on ait négligé de consulter jusqu'à ce jour. C'est sur l'instinct défensif des intérêts menacés que l'organisation à créer doit prendre son appui. L'organisation régionale doit être l'œuvre des forces régionales : forces du cœur, forces de l'intelligence, forces de l'activité productrice(1). »

Et ce qui est plus significatif encore, c'est que le mouvement ne se borne plus à chercher à convaincre, à propager l'idée, mais à s'organiser dans le domaine pratique. Il y a peu de temps se sont tenus à Bordeaux les Etats Provinciaux du Sud-Ouest (Languedoc, Gascogne, Pyrénées) et les délégués examinèrent la délimitation régionale, la composition et le fonctionnement des Etats, le fonctionnement d'un secrétariat régional et l'établissement d'un budget qui permettra d'assurer la régularité des sessions et en garantira le fonctionnement. Commentant cette réunion, un des journaux locaux écrivait le 14 juin 1923 « Il n'est pas besoin d'insister sur le vif intérêt que suscite une manifestation ainsi comprise. Le vif désir d'échapper enfin à l'incohérente et ruineuse dictature des politiciens dans une région que la politique des partis a spécialement dévastée, compose déjà autour de la session projetée

1. — cf. *L'Express du midi* du 14 juin 1923. Un Essai d'Etats Provinciaux.

une atmosphère de sympathie où entrent beaucoup d'espoirs (1). »

---

§ II

LA RÉGION

Exposé du mouvement doctrinal

---

La région est une nouvelle circonscription plus étendue que le département qui groupe tous les pays ayant des aspirations communes et des intérêts communs. La création des régions ne symbolise donc ni la réforme administrative ni la décentralisation. Certes sa création aidera puissamment à réaliser l'une et l'autre mais le degré de réalisation ne peut s'évaluer à la formation de ces nouvelles circonscriptions. Il est fonction des conditions de leur organisation.

Il y a une part de vérité assez grande dans le jugement suivant de M. Demartial : La création des Régions paraît symboliser actuellement la réforme administrative. Or, elle n'en est qu'une partie, « la moindre ». D'abord si l'on veut vraiment décentraliser l'administration, il ne suffit pas de créer des régions (2). »

1. — *L'Express du Midi* du 14 juin 1923.

2. — Demartial. *La Réforme administrative*, Paris 1911, p. 3 et 4.

Ainsi donc, en dehors de l'organisation administrative du Pays, deux grosses critiques sont faites au département : son caractère artificiel et l'insuffisance de ses moyens.

En étudiant le mouvement doctrinal, il est facile de se rendre compte que l'idée de la création d'une région distincte du département et vivant d'une vie propre, sans que d'ailleurs ses buts aient été nettement définis, remonte au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. La première proposition dans ce sens est, croyons-nous, celle de M. Béchard qui, dans son ouvrage sur « l'Administration intérieure de la France » préconisait la création de vingt et une circonscriptions divisionnaires dont il indiquait les centres. Ce projet prévoyait le maintien du département (1).

Une autre proposition fut présentée la même année par M. Raudot dans un ouvrage intitulé « De la grandeur possible de la France ». Tout en conservant également le département, M. Raudot envisageait la création de vingt-cinq provinces. Il fut d'ailleurs un des fervents adeptes de la décentralisation et il essaya à l'Assemblée Nationale de 1871 de faire triompher ses idées, sans malheureusement y réussir (2).

Mais les deux premiers grands théoriciens de la réforme ont été Auguste Comte et l'économiste Le Play.

Auguste Comte, dans « Son Système de politique positive » groupait les départements en dix-sept int.

1. — Béchard : de l'Administration intérieure de la France, Paris 1851 tome II.

2. — Raudot : de la grandeur possible de la France, Paris 1851,

dances ayant pour chef-lieu : Paris, Marseille, Lyon, Bordeaux, Rouen, Nantes, Toulouse, Lille, Strasbourg, Reims, Orléans, Angers, Montpellier, Limoges, Clermont-Ferrand, Dijon et Rochefort (1).

Avec Le Play la division régionale se précise. Elle a pour lui un caractère social. Et l'on verra successivement se dégager de la réforme non seulement le caractère social mais d'autres encore : intellectuel, économique, administratif et même politique. « La Province rurale, a écrit Le Play, représente avec moins d'éclat mais avec plus de permanence que les grandes villes la liberté civile et politique. » « Elle résiste mieux à l'influence délétère de la richesse et à la corruption des classes dirigeantes (2). » Critiquant le département, Le Play ajoutait : « Le département ne répond ni aux convenances réelles ni aux habitudes acquises des populations. » Le savant économiste voyait au contraire dans le retour aux provinces « le moyen le plus simple et le plus efficace de réaliser le gouvernement local (3). ».

Le caractère artificiel du département qui ne correspond pas aux régions géographiques a été mis en évidence par plusieurs géographes.

Elisée Reclus ne manquait pas de faire remarquer que malgré la division départementale, les habitants des régions naturelles avaient continué à avoir des conceptions et des intérêts communs. Il le faisait obser-

1. — Aug. Comte. Système de Politique Positive, 1851.

2. — Le Play, La Réforme sociale en France, tome II, p. 492.

3. — Le Play, La Réforme sociale en France, tome II, p. 495 et suiv.

ver avec beaucoup de perspicacité en écrivant : « ..... Aussi les limites des pays naturels qui sont en mains endroits précisément les mêmes que celles des anciens pagi mineurs des Gallo-Romains n'ont-elles cessé d'être reconnues par tous les habitants, malgré tous les changements de frontière féodale ou administrative ..... Le citoyen ne voit pas toujours ces limites, mais le paysan les reconnaît du premier coup d'œil (1). »

M. Foncin, dans « Les Pays de France » où il étudie en détail les différentes régions françaises se prononce nettement pour la disparition du département et la division du sol français en trente-deux régions aussi homogènes que possible (2).

De même, M. Vidal de Lablache s'est déclaré un régionaliste convaincu non seulement parce que la région répond pour lui à une entité vivante mais parce qu'elle donne satisfaction à des aspirations unanimes du pays. Tous les indices recueillis d'une orientation vers la région s'accordent, dit-il, pour dénoncer implicitement l'insuffisance des cadres actuels, leur incompatibilité avec l'allure présente de la civilisation (3).

Mais ce ne sont pas seulement les économistes et les géographes qui ont pris partie pour la région. Il y a également des publicistes, des éducateurs, des fon-

1. — Elisée Reclus. Nouvelle Géographie Universelle, tome II, p. 925.  
2. — P. Foncin. Les Pays de France, 1886.  
3. — Vidal de Lablache. cité par M. Hennessy. Document parlementaire 1918, déjà cité.

tionnaires, des hommes de toutes les opinions politiques depuis les royalistes jusqu'aux socialistes.

C'est M. Cordier Joly, dans *Le Rappel* du 3 janvier 1903 qui supprime les départements et les groupe en plusieurs régions. C'est encore M. Hervé Bazin qui dans la *Revue catholique des institutions et du droit* de décembre 1886 avait divisé la France en vingt-quatre provinces (1). C'est également M. Latour du Pin Chambly qui, dans l'Action Française du 15 septembre 1906, préconisait la création de seize groupements provinciaux.

C'est qu'en dehors des avantages que présente la création des régions par le retour aux saines traditions du passé et l'établissement de groupements homogènes, nombreux sont ceux qui ont vu dans cette réforme l'occasion et le moyen de décentraliser et de briser la rigide armature du Consulat et de l'Empire, jalousement conservée depuis par tous les régimes.

Sans être aussi affirmatif que M. Hanotaux qui estime « que la division de la France en départements est la manifestation permanente de la centralisation administrative et politique (2) » parce que la Constituante, en créant le département, a inauguré un système d'administration locale qui était loin d'être centralisé, on peut dire que la division actuelle du pays en départements favorise la centralisation en échelonnant les agents du Pouvoir central dans toutes les

1. — Hervé Bazin. Rapport présenté au 2<sup>e</sup> congrès catholique des juriconsultes de Lille en 1886.  
2. — G. Hanotaux. La France contemporaine, tome II, p. 433.

divisions. La centralisation à outrance entraîne nécessairement l'accroissement du nombre des fonctionnaires qui, loin d'avoir diminué pendant la guerre, est au contraire en augmentation sensible par suite de la création d'innombrables services d'Etat. Aussi les fonctionnaires qui voient dans la diminution sensible de leur nombre l'amélioration appréciable de leur situation matérielle ont pris position dans la question.

Sans penser que la région entraînera et fera aboutir la réforme administrative, ils estiment que ce sera un commencement. « Si on superposait, écrit M. Demartial, à la division trop morcelée par départements une division par régions, les Assemblées des régions pourraient elles-même être dotées d'attributions plus étendues que les Assemblées délibérantes puisque leur compétence territoriale serait agrandie. Bien des affaires et bien des fonctionnaires qui relèvent aujourd'hui de Paris relèveraient de ces Assemblées. Elles deviendraient des sortes de petits parlements locaux, autour desquels se constitueraient des foyers de vie régionale et cela, sans aucun danger pour notre unité nationale que rien ne menace plus aujourd'hui (1) »

C'est également la conclusion à laquelle arrivait déjà en 1892 M. Hauriou en étudiant la possibilité de créer des « circonscriptions nouvelles décentralisées » et en examinant le point de savoir si cette nouvelle circonscription devait être placée « entre le département et la

1. — Demartial, la Réforme administrative, pages 2 et 3.

commune ou bien entre le département et l'Etat (1) ». Après avoir successivement rejeté le canton, puis l'arrondissement, M. Hauriou écrivait : « Reste l'idée d'une circonscription plus grande que le département, d'une sorte de province : ceci est plus sensé et il n'est pas dit que l'avenir ne nous réserve pas des efforts dans ce sens. » « Il serait relativement facile de créer en France de grandes régions comprenant plusieurs départements et d'y donner à la population des intérêts communs. » « De grandes régions provinciales présenteraient cet avantage que l'on pourrait confier aux autorités décentralisées placées à leur tête des services plus importants que ceux que l'on confie aux départements et que par conséquent on pourrait restreindre les services d'Etat (2). »

M. Paul Boncour qui a surtout poussé l'étude au point de vue de l'activité professionnelle exprime ainsi cette idée que la région est indispensable pour amener la décentralisation. « Il faut, dit-il, qu'il y ait, à côté de la souveraineté des questions qui intéressent la nation toute entière, des souverainetés particulières aux divers groupements territoriaux... Et c'est une plus grande autonomie de ces souverainetés que demandent certains auteurs en vue d'assurer par la décentralisation régionale le respect des libertés locales (3). »

La ligue de représentation professionnelle et d'action régionaliste, tout en plaçant en première ligne la ques-

1. 2. — M. Hauriou, voir centralisation dans Becquet, tome IX p. 481.

3. — Paul Boncour, le Fédéralisme économique cité par Marc Guy, la décentralisation administrative, thèse Paris 1916, p. 112, note 2.

tion sur le terrain économique, reprend à son compte la nécessité d'une décentralisation administrative.

Au Congrès tenu à Toulouse, au début du mois de février 1914, il a été émis à l'unanimité un vœu tendant « à créer des circonscriptions administratives nouvelles, plus étendues que les départements afin de satisfaire aux besoins nouveaux engendrés par la concentration économique et la décentralisation administrative (1). » C'est que le monde économique s'est beaucoup intéressé à la région et qu'il salue dans sa naissance un développement considérable de la productivité sous toutes ses formes.

Ce ne sont plus seulement des théoriciens, publicistes et professeurs qui se passionnent pour la région mais ce sont les chambres de commerce, les fédérations de l'agriculture, les groupements professionnels patronaux et ouvriers, etc... Des représentants de toutes ces catégories se trouvaient réunis au Congrès précité. Il fut décidé également qu'il convenait « de constituer des Assemblées régionales et d'organiser le suffrage universel de façon que ces assemblées fussent composées par les représentants des grandes catégories professionnelles et englobent des hommes compétents dans toutes les branches de l'activité sociale (2) ».

M. Hennessy, dans une de ses propositions de loi que nous examinerons ci-après, en étudiant l'action

1. — Compte rendu du congrès de Toulouse du 1<sup>er</sup> fév. 1914, cité par M. Hennessy dans les documents parl. déjà mentionnés, p. 832.

2. — Compte rendu du congrès de Toulouse du 1<sup>er</sup> fév. 1914, cité par M. Hennessy.

parlementaire, montrait de la manière suivante le rôle de la région en matière économique, en faisant ressortir combien le pays était en retard dans ce domaine. Nous pensons que le tableau qu'il a tracé est encore juste, malgré quelques initiatives isolées : « La France d'avant 1914, disait-il, trop centralisée s'adaptait avec peine à la grande transformation économique de notre siècle; elle n'exploitait pas toutes ses richesses naturelles, elle ne profitait pas de son incomparable position géographique, son outillage économique se constituait trop lentement, la convergence de son réseau ferré vers la capitale ne mettait pas suffisamment ses diverses régions en rapport les unes avec les autres et avec les pays étrangers; l'intérieur du pays n'était pas relié par des voies de communication orientées vers les ports avec les contrées d'outre-mer; la navigation fluviale n'était pas organisée; les anciens canaux n'avaient pas été améliorés, l'instruction professionnelle, l'instruction pratique étaient médiocres; l'agriculture demeurait arriérée; peu d'organisation industrielle, un commerce alangué, pas de coopération entre les savants et les hommes pratiques (1)... »

On ne saurait, à notre avis, mieux indiquer les arguments invoqués par les régionalistes ou leurs détracteurs qu'en résumant la discussion qui a eu lieu en 1917 à l'Académie des Sciences morales et politiques sur la réforme administrative. Il est juste d'indiquer d'ailleurs que la majorité combattait le régionalisme.

1. — Proposition de loi de M. Hennessy du 29 avril 1915. Document Parl. 1918. p. 833.

« Et d'abord la thèse régionaliste, s'écriait M. Lépine, je ne nie pas que nous n'y soyons pas portés par les tendances actuelles; je ne me dissimule pas que tôt ou tard son heure viendra. J'aime autant que l'expérience soit tentée plus tard... Mais la décentralisation, je la réclame d'abord à titre de transition nécessaire dans le cadre du département. »

Pour M. Lépine, la région, loin d'améliorer le régime parlementaire lui paraît très dangereuse. « Paris ne vous suffit-il pas? disait-il. Sentez-vous le besoin d'essaimer en province? Voulez-vous multiplier les foyers d'agitation politique? C'est là le vrai danger. » Partisan du département, il proclamait « qu'il était devenu en un siècle un organe essentiel de notre vie politique », « qu'il avait poussé dans le sol français de profondes racines, qu'il s'était constitué un patrimoine moral et matériel, qu'il était devenu le centre d'une activité croissante, bref qu'une personne morale aussi vivante et aussi complexe autour de laquelle tant d'intérêts gravitent ne se supprimait pas d'un trait de plume (1). »

M. d'Eichtal était également d'avis « d'éviter toute réforme qui pourrait ébranler notre centralisation politique d'Etat (2) ».

M. Villey s'affirmait au contraire un régionaliste convaincu pour lequel il était impossible de décentraliser avec le département comme base. Il dénonçait l'insuffisance des conférences départementales et incli-

1. — Académie des Sciences morales et politiques 1917. Discussion sur la réforme administrative après la guerre, page 6

2. — La réforme administrative après la guerre, opus cité, p. 19.

nait pour la reconstitution des anciennes provinces « qui vivent toujours dans le cœur de nos populations comme dans leur langage(1) ».

M. Morizot-Thibault se déclarait également pour le régionalisme et il montrait que les intérêts qui gravitent autour des départements sont factices. L'éminent académicien disait en effet : « Nous sommes attachés au département non pas de cœur mais dans la mesure où nous y faisons nos affaires (2). » Il proposait, lui aussi, le retour aux anciennes provinces. Pour M. Delattour, le régionalisme n'apparaissait que comme une vague doctrine dont les partisans n'étaient d'accord que « sur les critiques à formuler contre l'organisation actuelle (3) ».

Si l'on comprend parfaitement les avantages de la région au point de vue de la décentralisation et du développement de la production, on saisit moins facilement les raisons qui poussent les syndicats ouvriers principalement à se prononcer en sa faveur. C'est que justement en raison de la spécialisation et de la concentration de la production, les conditions du travail et le coût de la vie sont sensiblement les mêmes. Or de plus en plus, les contrats collectifs sont en usage et permettent aux ouvriers groupés d'obtenir des conditions meilleures. C'est ce qui a fait écrire à M. Paul Boncour que « l'organisation corporative est liée à tel

1. — Discussion sur la réforme administrative après la guerre opus cité p. 32.

2. — Discussion sur la réforme administrative après la guerre. opus cité. p. 37.

3. — Discussion sur la réforme administrative après la guerre opus cité. p. 45.

point à l'extension régionaliste que c'est en vain que je me suis efforcé de les diviser dans ma pensée... je n'ai pu y réussir (1) ».

Ainsi, au point de vue social, au point de vue administratif, corporatif, économique, tout concourt à demander la création rapide de la région.

Il ne faut pas excepter non plus le point de vue politique non seulement en ce qui a trait à la fixation des intérêts auxquels l'Etat a la mission de pourvoir mais dans l'exercice même de la souveraineté. A la séance du 14 mars 1923, le Ministre de l'Intérieur parlant du mode de scrutin pour l'élection des députés était amené à dire : « Avec le scrutin actuel pour opérer une diminution équitable, vous êtes immédiatement conduits à la solution suivante : faire la région au moins électorale (2). »

### § III.

## L'organisation de la Région et son Fonctionnement

Si l'entente est facile à se réaliser entre les divers partisans de la région, aux divers titres que nous venons de citer, l'accord semble moins aisé à faire

1. — Phrase de M. Hennessy au discours d'Angoulême de 1912. citée par Marc Gay opus cite p. 117 note 3.

2. — Chambre des Députés 2<sup>e</sup> séance du 14 mars 1923, p. 1220.

sur le nombre des régions, leur délimitation et leur organisation. Il est cependant certains points communs entre les divers projets.

Tout d'abord, il s'agit de réveiller la vie provinciale et de lutter contre la prépondérance de la capitale mais il n'est nullement question de reconstituer les anciennes provinces. Même ceux qui sont convaincus du rôle bienfaisant de la province au point de vue politique et social, comme Le Play, sont trop éloignés de cette idée : « Quelques-uns, a-t-il écrit, ont songé à réclamer, au moins en ce qui concerne les circonscriptions territoriales, le rétablissement des provinces de l'ancien régime: Ces propensions sont spécieuses au premier aperçu; ceux qui auront pour mission d'accomplir la réforme sociale de notre pays agiront en effet judicieusement en restaurant les traditions qui ne blessent point les intérêts actuels (1). »

Dans son esquisse d'une division provinciale, il disait plus clairement encore : « Nos anciennes provinces, en se constituant, ont fait de grands efforts pour se soustraire aux charges des péages intérieurs, établis par les provinces voisines sur la circulation des denrées; elles ont donc visé à se suffire elles-mêmes en réunissant les productions des plaines et des montagnes et par conséquent à devenir aussi hétérogènes que possible. Les nouvelles provinces débarrassées de ces préoccupations doivent être constituées à un point de vue tout différent; les institutions judiciaires,

1. — Le Play. la Réforme sociale en France, tome II. p. 495.

scientifiques, littéraires et agricoles qui y forment le principal lien des populations fonctionneront d'autant mieux qu'il y aura plus d'homogénéité dans chacune d'elle (1). »

Le Play passe sous silence les intérêts économiques qui étaient quasi inexistantes à cette époque, la concentration dans le commerce et l'industrie datant surtout de la fin du dix-neuvième siècle.

Ainsi donc, le principal caractère de la région, c'est d'être homogène. Comment sera réalisée cette caractéristique?

Les géographes penchent vers les grandes régions naturelles, les économistes sont partisans des régions économiques. La question semble être d'ailleurs de peu d'importance — bien qu'elle soit surtout doctrinale — car aux grandes régions naturelles correspondent la plupart du temps des régions économiques. La région parisienne par exemple n'embrasse-t-elle pas la quasi totalité du bassin parisien bien qu'en dépendent, en raison de son pouvoir d'attraction, plusieurs autres pays.

Dans ce domaine, aucune solution absolue n'est susceptible d'aboutir. La division sera empirique : ce sera une combinaison de la région naturelle et de la région économique. Il serait vain de se dissimuler que si les intérêts sont concentrés, ils sont également multiples. Nous en voyons une preuve dans les demandes de Chambres de commerce de pouvoir adhérer à plusieurs groupements économiques.

1. — Le Play. Esquisse d'une division provinciale. tome II, p. 580

Les opinions sont très variables sur la formation et le nombre des régions. Les uns voudraient détruire les départements les autres désireraient les conserver pour les grouper ensemble dans la région sauf à faire, dans les circonscriptions territoriales, les modifications qui s'imposent. Pourtant, certains régionalistes s'élèvent énergiquement contre le groupement des départements. Pour M. Vidal de Lablache, par exemple, « il est clair que le problème ne consiste pas à réunir des départements par trois ou par quatre dans une maquette symétrique. C'est de biologie et non de mécanique qu'il s'agit (1) ».

Il est à peu près certain que le groupement des départements actuels serait inopérant pour le résultat recherché. Il existe en effet, trop de départements hétérogènes. Du reste, la superposition de la région au département créerait un rouage de plus et entraînerait des frais d'administration élevés. C'est un luxe que dans les temps actuels nous ne pouvons pas nous offrir.

Si le département doit être conservé tout au moins provisoirement, et nous croyons ce maintien nécessaire, il faudra apporter des modifications dans sa composition territoriale et ne pas lui conserver son organisation actuelle. Selon nous, la constitution de la région devra se faire non d'une manière brusque mais par une transition lente.

Ainsi que nous le disions précédemment, depuis

1. — Revue de Paris du 15 décembre 1910. Vidal de Lablache. Les Régions françaises, p. 852.

cent trente ans qu'il existe, le département est, qu'on le veuille ou non, une institution vivante et non une entité.

Dans le projet de loi sur la réforme administrative, l'exposé des motifs ne manquait pas de faire ressortir l'impossibilité pratique et le danger « d'effacer d'un trait de plume une organisation vieille de cent trente ans et qui a poussé de fortes racines dans le pays ». « Le département — est-il dit dans ce projet — constitue à l'heure actuelle au même degré que la commune une réalité vivante qui s'impose aux réformateurs (1). » Ce projet ne condamnait pas cependant quelques rectifications à apporter aux limites de nos départements.

Nous irons, quant à nous, plus loin que le Gouvernement dans ses conclusions. Nous ne nous bornerons pas à attendre « l'époque où les départements se résorberont d'eux-mêmes dans une circonscription plus étendue (2) ». Nous voudrions qu'on y aide en dotant la région d'une organisation telle que le département ne soit plus qu'un cadre vide qui disparaîtrait bientôt de lui-même comme toutes les institutions qui ont cessé de répondre à des besoins.

Avant d'organiser la région, il faut savoir combien il y aura de régions : il est indéniable que leur organisation sera fonction directe de leur importance. Ce nombre est cependant très variable si l'on

1. — Chambre des Députés. Documents Parl. 1921, tome IV p. 74. Projet de loi n° 3253.

2. — Chambre des Députés. Documents Parl. 1921, n° 3253.

considère que M. Mazel (1) préconisait la création de sept grandes régions et M. Foncin celle de trente-deux. Il semble qu'étant donnée la variété de nos régions, il faille en admettre un assez grand nombre. C'est nécessaire si l'on veut donner vraiment satisfaction aux besoins locaux; c'est encore nécessaire pour ne pas dresser en face de l'Etat des organismes trop puissants qui pourraient mettre une entrave ou tout au moins une gêne dans sa gestion des intérêts généraux du pays.

Il est à craindre également que l'on ne décongestionne Paris qu'au profit de quelques villes, ce qui ne présenterait pas de très grands avantages. Une décentralisation plus large doit être envisagée surtout dans un pays où la population rurale forme la quasi-majorité de la population.

Un trop petit nombre de régions risquerait de faire échouer la réforme par suite de la coalition des petites villes qui, cessant d'être des centres locaux, perdraient ainsi une partie de leur importance.

Qu'on ne nous dise pas que ce sont là craintes chimériques. La preuve en a été fournie en 1920 et 1921 lors de la discussion à la Chambre du projet de loi sur la réforme des conseils de Préfecture et leur transformation en tribunaux régionaux. Le nombre des tribunaux est allé sans cesse en augmentant. Les mêmes intrigues que nous avons racontées en détail pour l'établissement des chefs-lieux de département et de dis-

1. — cf. *L'Action Régionaliste* (janvier-février 1907).

tricts se reproduiront aussi nombreuses sinon davantage.

La méthode de la Constituante fixant un minimum et un maximum serait à reprendre. Le nombre des régions pourrait varier entre vingt et vingt-cinq. C'est d'ailleurs à ces chiffres que se sont arrêtées les récentes propositions.

Sur la formation des régions, il semble qu'il ne faudrait laisser au Parlement que le soin de ratifier les opérations de division, ainsi qu'on le fit sous la Révolution. La discussion dans une Assemblée électorale serait interminable et n'aboutirait pas. Faudrait-il le laisser au Gouvernement? C'est évidemment lui qui, par ses services, a le plus de renseignements, mais on peut craindre les pressions de parlementaires influents. Il ne faut pas trop compter « sur le travail spontané des régions, se délimitant par affinités naturelles (1) ». On risquerait peut-être d'attendre un peu trop longtemps. Le travail de division pourrait être confié à une assemblée impartiale, comme le Conseil d'Etat ou à une commission extra parlementaire, composée de représentants du Gouvernement, du Parlement, des grands services publics, des Chambres de commerce, des Syndicats ouvriers et patronaux, etc.

Cette opération devrait être précédée d'une vaste consultation des Conseils Généraux et des associations ou Groupements que nous venons d'énumérer. On est assez d'accord sur les grandes lignes de l'organisation régionale.

1. — Charies Brun, *Le Régionalisme* p. 57.

La Région serait dotée de la personnalité civile et deviendrait une personne du droit administratif autonome avec ses organes propres.

La gestion des intérêts régionaux serait confiée à une assemblée régionale et l'exécution de ses décisions à un préfet régional qui représenterait également le gouvernement surveillé et contrôlé par une Commission régionale analogue à la commission départementale.

Cependant la création d'un administrateur régional auprès duquel serait placé un agent du pouvoir central a été envisagée dans plusieurs projets. Sur la composition de l'assemblée et son mode de nomination, des divergences assez grandes s'élèvent. Ceux qui considèrent la région sous le point de vue économique penchent pour une représentation des intérêts professionnels et économiques.

Ce mode de composition présente un danger grave. Il aboutirait « à la constitution d'une majorité formée par un consortium d'intérêts économiques qui écraseraient les autres intérêts (1). ».

Nous ne nous appesantirons pas plus longuement sur l'organisation de la région qui déborderait le cadre de notre étude. Nous signalerons cependant que nous ne voyons pas l'utilité de créer des organismes inter-régionaux car il est rare qu'une question intéressant plusieurs grandes régions telles que nous les préconisons, ne soient pas d'ordre général à un titre ou à un autre.

1. — Hauriou, *Précis de Droit administratif et de droit public*, p. 113 et suivantes.

§ IV.

La Réalisation

---

Le mouvement régionaliste était sorti avant la guerre de la période doctrinaire pour entrer dans la voie des réalisations.

En raison des bouleversements causés par la dernière guerre et des problèmes qui se sont posés après la conclusion de la paix, il semble que le moment était particulièrement bien choisi après la cessation des hostilités. Ces grandes réformes s'effectuent en effet plus facilement dans les périodes troublées où les intérêts locaux sont les plus disposés à faire des sacrifices à l'intérêt général du pays. Quoi qu'il en soit, le Parlement et le Gouvernement se sont occupés de cette question.

1° *La réalisation du point de vue parlementaire.*

De nombreuses propositions de loi ont été déposées par les Parlementaires à la Chambre des députés et au Sénat. Nous ne citerons que les plus intéressantes ou celles qui ont été rapportées et qui seraient susceptibles d'être reprises ou modifiées.

La première est la proposition Raudot en 1871 pour la création de vingt-quatre régions et le maintien des départements.

C'est ensuite celle de M. Hovelacque, en date du 29 mai 1890, qui agrandit les départements et les

groupe en dix-huit régions. Cette proposition fut d'ailleurs reprise le 29 novembre 1901 par MM. Martin et Chassaing.

M. Beauquier a, lui aussi, déposé à diverses reprises des propositions en faveur des régions. La première, en date du 7 juin 1890 instituait vingt régions et supprimait les départements. Elle a été reprise par son auteur à chaque législature et finalement, elle a été rapportée le 25 février 1902 par M. Morlot et déposée le 26 décembre de la même année. Elle a été déposée à nouveau le 25 février 1907 et le 9 juin 1910.

Puis vient la proposition de MM. Lanjuinais, d'Allières, de Ramel, etc., pour une nouvelle division en vingt-trois régions avec suppression des départements et création de cent vingt-six subdivisions de régions ou arrondissements. Reprise par M. de Ramel de Mackau le 9 juillet 1896, cette proposition fut légèrement modifiée par la diminution du nombre des régions qu'on ramenait à vingt.

Le 25 mai 1896, MM. Cornudet, Lockroy, etc., déposèrent une nouvelle proposition supprimant les départements et groupant les arrondissements en régions.

Les hostilités, bien loin de ralentir le mouvement l'accrochèrent, un certain nombre de parlementaires ayant estimé la situation propice pour l'aboutissement de la réforme.

C'est d'abord, le 25 avril 1915, la proposition de M. Jean Hennessy, suivie de celle de M. Rognon le 24 octobre 1916 et enfin de celle de M. Peytral le 12 juillet 1917. Toutes ces propositions ont fait l'objet

d'un rapport très complet et très documenté présenté le 6 février 1918 par M. Hennessy, au nom de la Commission de l'administration générale, départementale et communale.

Aux élections de 1919, la réforme administrative a été agitée, ainsi que le rappelait, au mois de mars 1923, M. Bracke.

Pendant la dernière législature, on a enregistré le dépôt de plusieurs propositions dont quelques-unes intéressantes : proposition de loi de M. Jean Hennessy du 23 janvier 1920, proposition de loi de M. Reibel du 11 mars 1921.

Nous bornerons notre examen au rapport de M. Morlot, à celui de M. Hennessy et aux deux dernières propositions. C'est d'ailleurs dans ces projets que la question a été le plus complètement étudiée sous tous ses aspects, les auteurs ne s'étant pas contentés d'organiser la région mais ayant traité à fond le sujet, non seulement au point de vue de la mise en application de cette réforme mais également au point de vue doctrinaire.

C'est le 25 février 1902 que M. Morlot déposait son rapport au nom de la Commission d'administration générale, départementale, communale et de décentralisation (1). Dans la première partie de son rapport, M. Morlot s'est attaché à montrer les inconvénients de la centralisation et il a cité à l'appui de ses allégations les opinions autorisées des partisans les plus remar-

1. — Chambre des Députés, Documents Parl. 1902, p. 230 et suiv.

quables de la décentralisation. En même temps, il a reproduit quelques-unes des critiques les mieux fondées adressées au département. C'est ainsi qu'il mentionne tout d'abord la déclaration faite par le Ministre de Martignac à Charles X en 1829, au moment du dépôt de ses dix-huit projets de loi sur la réorganisation de l'administration locale sous toutes ses formes. « Il faut de toute nécessité, disait M. de Martignac, faire disparaître les traces de la précipitation avec laquelle on procéda à la démarcation des limites des départements, des arrondissements, des cantons et des communes. » C'est ensuite la déclaration de M. Limayrac à l'Assemblée Nationale de 1871 que cite M. Morlot. « Je voudrais, disait ce député, que les départements fussent groupés en larges circonscriptions afin de diminuer l'influence de la capitale. Cette organisation ne profitera pas seulement à l'indépendance du Pouvoir, elle permettra de simplifier les rouages administratifs. » L'honorable parlementaire reprend ensuite les arguments présentés en 1887 par M. Goblet lors de la discussion de la réforme des sous-préfectures. « Il semble, faisait remarquer le Ministre de l'époque, que les divisions administratives créées à ce moment-là pour un état de choses différent n'aient plus de raison d'être et qu'elles doivent en grande partie disparaître. » Arrivant aux précurseurs de la région, M. Morlot rappelle les opinions de M. Vivien qui posait la question de savoir « si la Constituante n'a pas souvent dépassé le but pour mieux l'atteindre... Le territoire des départements, écrivait encore Vivien, est trop étroit; leur

nombre est trop grand... Des circonscriptions plus larges ont été adoptées déjà pour l'administration militaire, la justice, l'instruction publique. Pourquoi ne pas suivre cet exemple à l'égard de l'administration » Avant de passer à l'étude de la proposition de loi proprement dite, nous pensons devoir reproduire les conclusions de M. Morlot dont l'optimisme nous paraît aujourd'hui un peu étonnant. Voici ce qu'il écrivait : « Nous aurions pu longuement motiver la proposition dont nous soumettons le rapport à la Chambre et démontrer, une fois de plus, comme nous l'avons fait déjà, en maintes circonstances, les bienfaits indiscutables que procureraient à la France la diminution des pouvoirs de l'Etat et le développement des libertés locales; mais ce sont là des vertus qui ne sont presque plus contestées. » Il apparaît bien que la démonstration avait encore besoin d'être refaite et qu'elle est encore à refaire, tant il est difficile, dans un pays d'esprit profondément conservateur, de réaliser des réformes dont l'utilité n'est pas contestée mais qui se heurtent à des habitudes acquises. Il n'y a plus de dangers à craindre de la part du particularisme local, comme ceux que redoutait à juste titre l'Assemblée Constituante. « Le mélange des races, faisait remarquer M. Morlot, s'est fait en France d'une manière si complète que le danger de leur reconstitution et de leur hostilité est bien à jamais écarté. » L'article premier de la proposition posait le principe de la division en régions, au nombre de vingt-cinq. Ces régions étaient indiquées dans la carte annexée au rapport et

dressée par le rapporteur lui-même. Les centres des nouvelles circonscriptions étaient : Lille, Amiens, Rouen, Caen, Orléans, Versailles, Reims, Troyes, Nancy, Besançon, Dijon, Bourges, Tours, Nantes, Rennes, Poitiers, Clermont-Ferrand, Lyon, Grenoble, Marseille et la Corse, Nîmes, Montpellier, Bordeaux, Toulouse et Pau. Cette division devait être opérée conformément au tableau annexé à la proposition. La région était gérée par une assemblée composée d'un membre élu par canton et qui prenait le titre de Conseil régional. L'organe d'exécution des décisions du Conseil était un comité permanent composé de sept à neuf membres choisis dans le Conseil par leurs pairs. L'Etat était représenté par un commissaire régional chargé dans chaque région « d'assurer l'exécution des lois et règlements en même temps que l'exécution des décisions prises par l'Assemblée régionale ou par son Comité permanent ». Le Conseil régional réglait « tout ce qui est d'intérêt régional ». La proposition énumère les objets rentrant dans le cadre régional : outillage économique, moyens de communication régionaux, œuvres d'assistance, etc... La région était dotée de la personnalité civile et d'un budget autonome. Elle remplaçait les départements dont la suppression était prévue. Elle était subdivisée en districts à la tête desquels étaient placés des sous-commissaires qui, comme les sous-préfets algériens devaient surtout visiter les communes de leur circonscription. Les Conseils généraux et d'arrondissement disparaissaient également. Le rapport de M. Morlot ne fut pas discuté

à la chambre et le 6 décembre 1902, ce dernier reprenait à son compte le projet de la commission. Il déposait ainsi une nouvelle proposition de loi qui eût le même sort que le rapport et ne fit l'objet d'aucune discussion. L'exposé des motifs reprenait les considérations développées en tête de son rapport. Toutefois, il présentait un aperçu original sur la formation des nouvelles régions. Il y était dit : ce chiffre (celui des régions vingt à trente) une fois fixé, il n'est pas aussi arbitraire qu'on pourrait le penser de déterminer exactement le nombre des régions. Il suffit de rechercher les villes qui en France exercent une incontestable influence d'attraction sur le pays, de faire de chacune d'elles le centre d'une région et de grouper toutes les parties de territoires avoisinant sur lesquelles s'exerce l'influence dont nous parlons (1). » C'est un système de délimitation pratique dans le genre de celui auquel nous donnions nos préférences. Il est regrettable que cette proposition n'ait pas vu le jour et que la discussion n'en ait pas fait apparaître les défauts et les qualités. Elle présente incontestablement un grand caractère de simplicité et son adoption eût certainement beaucoup allégé la lourde machine administrative. Elle avait également l'avantage d'être pondérée en plaçant auprès des organes locaux issus de l'élection un tuteur et un gardien de la légalité. Elle présentait, selon nous, cependant l'inconvénient dans une période normale de rompre trop délibérément avec

1. — Chambre des Deputes. Documents Parl. 1902, annexe n° 629. Proposition de loi Morlot. . . . p. 1224.

les institutions du passé qu'elle supprimait complètement. Pour des réformes aussi radicales, il faut des crises de rénovation comme celle traversée sous la Révolution où, dans l'attente d'une œuvre grandiose, on n'attache plus d'importance aux vestiges du passé si ce n'est pour s'élever contre leurs imperfections. Bien que le mouvement parlementaire ne se soit pas ralenti jusqu'à la guerre et qu'au contraire la Fédération régionaliste ait activement participé aux élections, tant législatives que locales, par des manifestes, il faut arriver à la guerre pour trouver une proposition remarquable qui mérite d'être étudiée en détail.

Cette œuvre, c'est le rapport déposé par M. Hennessy le 6 février 1918 au nom de la commission de l'administration générale, départementale et communale (1). Il s'agissait de rapporter différentes propositions de loi : 1° celle de M. Bonneval (dont nous avons déjà parlé) tendant à organiser l'autonomie administrative des départements; 2° celle qu'il avait présentée lui-même tendant à la décentralisation et à la représentation des intérêts économiques par la suppression des départements et la constitution des régions; 3° celle de M. Rognon et de plusieurs de ses collègues sur la réforme administrative; 4° celle de M. Barthe sur le même objet; 5° celle de MM. Victor Peytral et Henri Roy tendant à la réforme administrative par l'organisation des régions.

Nous ne parlerons pas de la proposition de M. Bar-

1. — Chambre des Députés. Documents Parl. 1918, p. 831.

the qui visait uniquement la réforme administrative.

La proposition de loi de M. Jean Hennessy que nous avons déjà longuement examinée est la première proposition de 1913, reprise à la faveur de la guerre qui rend cette réforme encore plus nécessaire et qui au surplus la facilite. L'exposé des motifs montre « qu'à toutes les raisons de hâter ces réformes tirées de l'anomalie politique... et de l'impossibilité d'assurer le développement économique d'une République aussi centralisée que la nôtre, s'en ajoutent aujourd'hui de multiples engendrées par la guerre ». Et plus loin, l'auteur ajoute : « Les bouleversements que la guerre amènera par une heureuse conséquence s'ils rendent la réforme administrative plus urgente la rendent aussi plus aisée. » Il en donne pour raison le retour de l'Alsace et de la Lorraine et les vides creusés par la guerre dans les différents cadres de fonctionnaires. Et plus loin, il écrit : « Enfin c'est une loi historique que nous avons à peine besoin de rappeler; les réformes intérieures aussi vastes que celles que nous proposons sont rendues beaucoup plus aisées par les grands événements qui traversent la vie des peuples. La grande réforme de 1789, par exemple, fut faite à l'aube de la Révolution et la dernière loi sur l'organisation départementale... trois mois après la signature de la paix... Après les périodes de trouble, l'intérêt particulier s'efface plus aisément devant l'intérêt général. » Selon son auteur, cette proposition visait trois buts : « 1° la division de la France en régions; 2° la représentation des intérêts économiques; 3° l'ad-

ministration des affaires régionales par l'Assemblée régionale ou par ses représentants (1) ». La proposition de loi de M. Etienne Rognon et de plusieurs de ses collègues (André Lebey, Raoul Briquet, Moutet, Berthon, Drivet, Jules Nadi) tendait à la création de trente-quatre régions continentales. Elle transférait à un préfet régional les attributions du préfet départemental et supprimait l'arrondissement. Tout en décentralisant, la réforme préconisée avait surtout l'avantage de réduire sensiblement le nombre des fonctionnaires. Il est facile d'en juger par le nombre des suppressions qu'elle entraînait : 53 préfets, 275 sous-préfets, 159 conseillers de Préfecture, 53 trésoriers payeurs généraux, 362 receveurs des finances, 53 directeurs de l'Enregistrement, 53 directeurs des Contributions directes, etc. (2)...

La proposition de loi de MM. Peytral et Henri Roy posait les conditions et le but de la décentralisation. Son objet était de « réaliser un accroissement de la vie publique et économique en donnant à l'organisme social plus de souplesse et de liberté. » Elle devait s'opérer par la décentralisation. Mais celle-ci « ne doit pas être seulement l'élargissement du cadre où évoluent l'action du pouvoir central et l'indépendance du pouvoir local; on n'aura pas décentralisé lorsqu'on aura purement et simplement substitué le département à la région; on aura mal décentralisé lorsqu'on aura donné au pouvoir local une indépendance plus

1. — Chambre des Députés, documents parl., 1915, annexe n° 847.

2. — Chambre des Députés, documents parl., 1916, annexe n° 2620.

grande dans un cadre trop élargi ». S'il est partisan de la région, M. Peytral l'est également du département. La région est pour lui un groupement de départements contre lesquels « on ne peut apporter des griefs sérieux ».

Les auteurs de la proposition ajoutent « qu'il existe dans ces unités administratives non seulement des affinités sociales mais encore et surtout des solidarités d'intérêts auxquelles on ne peut toucher sans y apporter une grave atteinte ». Le but principal de la proposition était « le rétablissement de l'organisation créée par l'Assemblée Constituante » par la création de deux catégories de divisions administratives : « La première formant le cadre de la représentation du pouvoir central : région et arrondissement; la seconde formant le cadre de l'unité locale : département, commune (1). »

Ce sont toutes ces diverses propositions qui ont été fusionnées dans le rapport de M. Jean Hennessy pour aboutir à la proposition de loi recommandée par la commission d'administration de la Chambre.

Dès le début, le député de la Charente se révèle l'ardent champion du mouvement régionaliste qu'il est et il voit dans l'adoption de la proposition le couronnement des efforts des régionalistes. Aussi a-t-il écrit en tête de son rapport : « Le moment est venu de consacrer par une loi les aspirations régionalistes et de réorganiser la France : le département est désor-

1. — Ch. des Députés, documents parl., 1917, annexe 3552.

mais une circonscription trop petite pour permettre l'administration de tous les intérêts généraux de la province française; il nous faut créer des circonscriptions plus vastes où les intérêts concentrés pourront être surveillés et recevoir l'expansion désirable. » Le rapporteur ajoute même : « L'ère du fédéralisme s'ouvre. » Et ce n'est pas un dépassement de sa pensée car il cite à l'appui de ses dires les autres Etats du nouveau et de l'ancien monde. Le rapport étudie ensuite l'histoire de la division administrative de la France, des origines à la création des départements, en distinguant les trois grandes périodes de notre histoire. L'état de la France en 1789 est examiné plus en détail ainsi que les travaux de division de la Constituante et l'auteur fait enfin la genèse du mouvement décentralisateur et régionaliste depuis 1815. Il se livre à un examen sommaire des différentes propositions de loi qui sont à rapporter. Le principe qui a guidé la Commission dans ses travaux est celui qu'avant de procéder soit à la réforme locale soit à la réforme administrative « il importe de créer des circonscriptions administratives plus vastes que le département : des régions, d'en fixer les limites et de décider par qui seront examinés et discutés les intérêts régionaux... ». Le rapport envisage ensuite la formation de la région et sa composition. La division en régions serait faite par décret pris après avis du Conseil d'Etat et consultation préalable des populations intéressées. C'est d'ailleurs le grand nombre de difficultés que pourrait rencontrer le Parlement pour cette consultation qui a

fait écarter l'idée de la fixation par voie législative. Le droit de recours est reconnu aux habitants et pourra être exercé par voie de pétition du quart au moins des électeurs de l'arrondissement. Bien entendu, après l'arrêt définitif des nouvelles circonscriptions, les modifications ultérieures ne pourraient résulter que d'une loi. Quant à la délimitation de ces régions, le rapport se borne à indiquer quelques principes directeurs. Ces principes ont servi à la Commission pour la fixation approximative des régions. Le premier de ces principes c'est que, dans la plupart des cas, la région pourra être constituée en groupant des départements. Mais ce ne sera pas seulement la consécration « d'une réunion de territoires » mais le tracé « de régions assez grandes pour répondre aux besoins de l'avenir, à la future organisation provinciale qui vivifiera la France ». La division approximative de la Commission a été inspirée par la carte régionale dressée par M. Vidal de La Blache. Le second principe, également défendu par celui-ci était l'importance du chef-lieu régional. La capitale régionale avait pour le rapporteur plus d'importance que la délimitation de la région.

La division recommandée par M. Vidal de la Blache était la suivante :

1° *Région de Lille* formée des départements du Nord, du Pas-de-Calais et de la Somme et des arrondissements de Saint-Quentin et de Vervins;

2° *Région de Nancy* composée des départements des Vosges, de la Meurthe-et-Moselle, du Territoire de Bel-

fort et du département des Ardennes moins les arrondissements de Rethel et de Vouziers;

3° *Région de Dijon* groupant la Haute-Savoie, le Doubs, le Jura, la Saône-et-Loire (moins l'arrondissement de Charolles), la Côte-d'Or (moins les arrondissements de Châtillon et de Semur);

4° *Région de Lyon* composée des départements de l'Ardèche, de la Haute-Loire (moins Brioude), de la Loire, du Rhône, de l'Ain, de la Drôme (moins Montélimar et Nyons), ainsi que des arrondissements de la Tour du Pin et de Vienne, empruntés au département de l'Isère;

5° *Région de Grenoble* formée des départements des Hautes-Alpes, de la Savoie, de la Haute-Savoie et de l'Isère (moins les deux arrondissements précités);

6° *Région de Marseille* comprenant les Bouches-du-Rhône, le Var, les Alpes-Maritimes, les Basses-Alpes, le Vaucluse et les arrondissements de Montélimar et de Nyons faisant partie de la Drôme;

7° *Région de Montpellier* groupant le Gard, l'Aude (moins Castelnaudary), l'Hérault, les Pyrénées-Orientales;

8° *Région de Toulouse* réunissant les Hautes-Pyrénées, le Gers, la Haute-Garonne, l'Ariège, le Tarn, le Tarn-et-Garonne, le Lot, l'Aveyron et l'arrondissement de Castelnaudary;

9° *Région de Clermont* réunissant les départements du Puy-de-Dôme, de la Lozère, de l'Allier (moins

Montluçon) et l'arrondissement de Brioude;

10° *Région de Bourges* formée du Cher, de l'Indre, du Loir-et-Cher, de la Nièvre (moins Château-Chinon et Clamecy), des arrondissements de Montluçon et de Charolles détachés respectivement de l'Allier et de la Saône-et-Loire;

11° *Région de Paris* composée des départements de la Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Oise, arrondissements de Laon et de Soissons provenant de l'Aisne, arrondissements de Rethel et de Vouziers, détachés des Ardennes, de la Marne, Haute-Marne, Yonne, Loiret, des arrondissements de Semur et Châtillon distraints de la troisième région et de ceux de Château-Chinon et de Clamecy, exclus de la dixième région;

12° *Région de Rouen* groupant la Seine-Inférieure, l'Eure, l'Orne, le Calvados, la Manche et l'Eure-et-Loir;

13° *Région de Rennes* composée de l'Ille-et-Vilaine, des Côtes-du-Nord, du Morbihan et du Finistère;

14° *Région de Nantes* formée de la Loire-Inférieure, du Maine-et-Loire, de l'Indre-et-Loire, de la Sarthe et de la Mayenne;

15° *Région de Limoges* groupant la Haute-Vienne, la Corrèze, la Creuse et les arrondissements de Nontron et de Confolens, détachés de la Dordogne et de la Charente;

16° *Région de la Rochelle* composée de la Charente-Inférieure, de la Vienne, de la Vendée, des Deux-

Sèvres et de la Charente (moins Confolens rattachée à la précédente région);

17° *Région de Bordeaux* groupant la Gironde, la Dordogne (moins Nontron), le Lot-et-Garonne, les Landes et les Basses-Pyrénées.

A cette division la Commission faisait cinq corrections :

1° Réduire la région de Paris aux départements de la Seine, de la Seine-et-Oise, de la Seine-et-Marne, de l'Aisne et de l'Oise;

2° Créer une région champenoise comprenant Troyes et Reims;

3° Créer au sud de la région parisienne une région gravitant autour d'Orléans et renfermant Blois, Bourges, Chartres et Nevers;

4° Créer une région de Franche-Comté à laquelle pourrait être adjointe l'Alsace reconquise;

5° Augmenter vers le Nord et le Nord-Ouest la région de Dijon.

Ces critiques nous paraissent fondées en partie, surtout en ce qu'elles concernent la réduction de l'étendue de la région de Paris, sauf à la réduire un peu moins que ne le prévoit la Commission.

Il serait difficile de soustraire par exemple Chartres à la région parisienne. De même une région comprenant à la fois Bourges et Orléans serait un peu hétérogène. Le Berry tient davantage au Massif Central qu'à la région orléanaise, sauf cependant la partie sud de la Sologne, comprise dans le Cher. Enfin, il

serait nécessaire de créer une région pour l'Alsace car nous ne voyons guère la possibilité de la rattacher à aucune autre région en raison de l'attraction de Strasbourg et de son port sur le Rhin. Mais cette division aurait le mérite de ne pas briser le cadre départemental, une douzaine au plus de départements se trouverait morcelés. L'administration de la région était confiée à un Conseil régional, élu par les conseillers généraux des départements et dont les attributions portaient sur l'enseignement général et technique, l'assistance et les travaux publics. Le Conseil régional élisait une Commission régionale choisissant elle-même son président et jouant un rôle identique à celui de la Commission départementale actuelle. Le préfet du département où le chef-lieu de la région serait établi prendrait le titre de préfet régional. Des conférences inter-régionales étaient prévues. La Commission repoussait la proposition Hennessy sur la suppression des départements et des arrondissements et conservait toutes les divisions existantes. Ce rapport, pas plus que le précédent, ne fut discuté.

Le 24 janvier 1919, M. le sénateur Genoux déposait à son tour une proposition de loi (1).

L'exposé des motifs se réfère à la création par M. Clémentel des groupements économiques sur lesquels nous reviendrons quand nous examinerons l'action gouvernementale. Le projet de M. Clémentel, dit M. Genoux, « n'a pas rencontré jusqu'alors une

1. — Sénat. Docum. Parl. 1919, annexe n° 8.

grande faveur dans les milieux parlementaires, non plus que dans le monde du commerce et de l'industrie ». « D'autre part, ajoute l'honorable sénateur, on s'explique mal le cadre d'une région économique sans qu'il se confonde dans celui d'une région administrative réorganisée par un mécanisme de décentralisation dont la nécessité s'impose aujourd'hui d'une façon impérieuse. » Comme M. Hennessy, M. le sénateur Genoux fait opérer la nouvelle division du sol par un décret pris après avis du Conseil d'Etat et consultation préalable des Conseils généraux et des Chambres de commerce réunis en assemblées plénières dans leur circonscription.

L'esquisse de division donnée dans son annexe comprend vingt-sept régions pour la France continentale et une pour la Corse et l'Algérie. Son esquisse groupe de la manière suivante les départements pour la France continentale.

N <sup>o</sup> des Régions	DÉPARTEMENTS COMPRIS DANS LA RÉGION
1	Seine, Seine et Oise, Oise.
2	Nord, Pas-de-Calais, Somme.
3	Seine-et-Marne, Aube, Haute-Marne.
4	Aisne, Ardennes, Meuse, Marne.
5	Vosges, Moselle, Meurthe, Bas-Rhin et partie du Haut Rhin au delà de Mulhouse.
6	Seine-Inférieure, Eure, Eure-et-Loir.
7	Sarthe, Mayenne, Ille-et-Vilaine,
8	Cher, Loiret, Loir-et-Cher.
9	Orne, Calvados, Manche.
10	Morbihan, Côtes-du-Nord, Finistère.
11	Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Indre-et-Loire.
12	Haute-Vienne, Creuse, Corrèze.
13	Vienne, Deux-Sèvres et Vendée.
14	Indre, Allier, Nièvre.
15	Yonne, Côte-d'Or, Saône-et-Loire.
16	Haute-Saône, Doubs, Jura, Haut-Rhin jusqu'à Mulhouse compris.
17	Isère, Rhône.
18	Savoie, Haute-Savoie, Ain.
19	Loire, Hte-Loire, Puy-de-Dôme, Cantal.
20	Charente, Charente-Inférieure, Dordogne, Gironde.
21	Lot, Lot-et-Garonne, Tarn-et-Garonne.
22	Landes, Gers, Basses-Pyrénées, Htes-Pyrénées.
23	Ariège, Hte-Garonne, Tarn.
24	Indre, Allier, Aveyron.
25	Pyrénées-Orientales, Aude, Gard, Hérault.
26	Drôme, Vaucluse, Hautes-Alpes, Basses-Alpes.
27	Bouches-du-Rhône, Var, Alpes-Maritimes.

L'avantage qu'offre ce projet c'est que les départements sont très peu morcelés, deux ou trois au plus. Mais il nous paraît que les régions sont un peu trop nombreuses et peut-être artificielles. La région était administrée par un administrateur désigné en Conseil des Ministres et par un Conseil économique composé de chacune des branches de l'industrie et du commerce et des Syndicats ouvriers, suivant une nomenclature donnée. La proposition conservait le département et l'arrondissement et elle créait une Assemblée cantonale.

Au-dessus des Conseils économiques, il existait une Chambre économique nationale composée des représentants des Conseils économiques régionaux et de conseillers d'Etat désignés par le Gouvernement. Sa mission consistait à centraliser les données des Conseils économiques.

La grande critique que l'on peut faire à cette organisation est qu'une place trop considérable est faite aux intérêts économiques.

En 1920, M. Jean Hennessy reprend ses propositions primitives (1). La réforme préconisée par lui était celle que suggérait la Commission dont il avait été le rapporteur sous la précédente législature, mais avec cette différence que, revenant à son projet primitif, il supprimait le département mais il conservait l'arrondissement. La région est administrée par une Assemblée régionale dont le président exécute les décisions et

1. — Chambre des Députés, documents parl., 1920, annexe n° 233.

celles de la Commission régionale siégeant en permanence. Le pouvoir exécutif est représenté par un préfet régional. Le soin de la division était confié à un Comité de constitution composé de douze membres où seraient représentés des agriculteurs, des commerçants et employés, des industriels et des ouvriers, des fonctionnaires et des délégués des professions libérales.

L'année suivante, c'est M. Reibel qui dépose une proposition de loi portant organisation des régions administratives (1). « Notre organisation administrative, disait-il, est encore à peu près celle que l'Assemblée Constituante a donnée à la France à une époque où les seuls moyens de communication étaient la locomotion par chevaux et le télégraphe Chappe, à une époque aussi où la nécessité politique d'asseoir solidement la République une et indivisible commandait d'instaurer une centralisation aussi complète que possible, de rompre les anciennes provinces et de supprimer jusque dans leurs principes mêmes les libertés locales. » La composition des futures régions dont le nombre devait varier entre vingt et vingt-cinq devait être fixée par décret selon les modalités indiquées par les autres propositions. Le département était maintenu et groupé dans la même région. Celle-ci était désignée par le nom du chef-lieu « pour ne pas faire revivre les noms des anciennes provinces ». L'administration de la région était donnée à un préfet régional, assisté d'un secrétaire général et d'un Conseil régional com-

1. — Chambre des Députés, documents parl. 1921, annexe n° 2298.

prenant des délégués des Conseils généraux et des groupements professionnels. C'est le principe de la représentation mixte. Le projet que nous étudions innovait pourtant sur un point, c'est que pour réunir des compétences, il était adjoint aux conseillers choisis dans la région quatre membres extra-régionaux. De cette façon, l'intérêt local ne prédominerait pas exclusivement. A la région étaient confiés l'outillage économique et les moyens de communication en parfaite coordination avec l'intérêt national, l'enseignement technique, les pupilles de la Nation, l'hygiène, le tourisme, etc...

Dans une proposition de résolution déposée le 3 juin 1921 (1), M. Maurice Bouvet, député soutenait que la réorganisation future devait reporter l'administration à l'arrondissement « au point où le contact naturel s'établit avec les administrés ». L'auteur ajoutait : « Le régionalisme serait un non sens s'il se bornait à interposer un rouage supplémentaire entre les départements et les ministères (2). »

Si la réforme régionaliste n'a pas encore été discutée par la Chambre ou le Sénat dans son ensemble et si le Parlement ne s'est pas prononcé sur cette grosse question, il est bon d'indiquer qu'elle a été évoquée.

Elle le fut tout d'abord lors de la création par M. Clémentel des groupements économiques régionaux sur lesquels nous nous étendrons ultérieurement en

1. — Ch. des Députés, documents parl. 1921, annexe 2731.

2. — Ch. des Députés, documents parl. 1921, p. 2524 et suiv.

exposant les mesures de l'ancien Ministre du Commerce et l'accueil que leur fit le Parlement. Mais elle le fut à nouveau, dans ces dernières années lors de la discussion de la suppression des Conseils de Préfecture et leur remplacement par des tribunaux administratifs régionaux. Au moment de l'examen du budget de 1920, la Commission des Finances de la Chambre invita le gouvernement à étudier les modalités d'une réforme administrative qui commencerait par la suppression des fonctionnaires les moins indispensables et qui pourraient être les conseillers de Préfecture et les sous-préfets. Le Gouvernement apporta le 8 juin 1920 un projet de loi portant suppression des Conseils de Préfecture et leur remplacement par vingt-et-un tribunaux régionaux administratifs investis des mêmes attributions. Les ressorts et les sièges des futures juridictions devaient être fixés par décret après consultation des Conseils généraux et le décret soumis à la ratification du Parlement (1) Ce projet fut incorporé dans la loi des finances de 1920 et fit l'objet des articles 62 à 68. Il fut défendu par le rapporteur du budget de l'intérieur; M. Tinguay du Poët, au nom de la Commission des Finances et il fit l'objet d'un rapport de M. Bellet, au nom de la Commission d'administration générale, départementale et communale.

Les sièges de tribunal administratif régional étaient prévus dans les villes suivantes : Lille, Amiens, Rouen,

1. — Ch. des Députés. documents parl. 1921, annexe 1020.

Caen, Nantes, Rennes, Limoges, Poitiers, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille, Grenoble, Lyon, Dijon, Nancy, Châlons, Paris, Bourges, Clermont, Ajaccio. On laissait en suspens Strasbourg.

Les sièges des nouvelles juridictions correspondraient aux chefs-lieux des régions économiques. Mais M. Bellet prenait soin de faire remarquer dans son rapport « que la création des tribunaux administratifs et leur siège ne constituent pas, du moins au point de vue de la Commission, un préjugé en faveur des capitales des régions et qu'elle entend garder sur ce point toute sa liberté de jugement et d'appréciation (1) ». Lors de la discussion à la Chambre, la question de la suppression des Conseils de Préfecture prit une importance qui dépassa la mesure. On sentit que la réforme administrative était en jeu, qu'on le veuille ou non, et que la décision préjugerait certainement de la solution donnée au problème. Après plusieurs interventions dans les deux sens, dont celles de M. Tinguay du Poët, de M. Cornudet, président de la Commission d'administration générale, l'article 65 portant substitution de vingt-six tribunaux administratifs aux Conseils de Préfecture fut adopté. La procédure pour la fixation des ressorts et des sièges restait celle préconisée par le Gouvernement (2).

Pau, Nice, Strasbourg, Besançon et Chambéry étaient ajoutés à la liste donnée ci-dessus. Malgré les

1. — Ch. des Députés. documents parl. 1920, annexe 1207, p. 1925.  
2. — Ch. des Députés. débats parl. 1920. Séance du 5 juillet 1920, p. 2746, 2752, 2756, 2758.

efforts des Ministres de l'Intérieur et des Finances, le Sénat disjoignit les articles ayant trait à la substitution, se refusant à envisager la réforme administrative sous son petit côté (1).

Maintenus à nouveau par la Chambre le 31 juillet 1920 sous les numéros 65 à 72, les articles furent à nouveau disjointes par le Sénat. Enfin le 31 juillet de la même année, à la demande du Président du Conseil, la Chambre se rangeait à l'avis du Sénat (2).

La question fut reprise dans le budget de 1921. Et M. Cornudet ne manquait pas de faire remarquer que dans cette mesure « malgré tout se pose la question du régionalisme (3) ». La suppression des Conseils de Préfecture et leur remplacement par des tribunaux administratifs régionaux furent à nouveau votés. Mais le Sénat se montra tout aussi intransigeant. Dans toutes ces discussions, on sent très nettement que l'organisation future est en jeu et que si l'on n'a pas le courage de l'entreprendre ni de se refuser ouvertement à la faire, on ne veut accepter aucune mesure qui plus tard puisse influencer sur le résultat final. Au Ministre de l'Intérieur qui demandait au Sénat de voter cette amorce de la réforme administrative, le rapporteur général répondait : « Comment l'amorce? la Réforme toute entière. »

1. — Sénat, débats parl. 1920. Séance du 29 juillet 1920 journal officiel p. 1555 à 1557.

2. — Ch. des députés, séance du 31 juillet 1920, débats parl. p. 3404 et Sénat, séance du 31 juillet 1920, débats parl. p. 1689.

3. — Ch. des députés, séance du 28 fév. 1921, débats parl. page 1060 à 1068.

Evidemment on parle de texte mal étudié, de mesure insuffisante; on veut un projet plus complet pour « se rendre compte de la façon dont les régions seront choisies ».

Une vive opposition se manifeste de la part du Sénat à la désignation des ressorts et des sièges des tribunaux administratifs régionaux, par décret. « Il faut, dit le rapporteur général, que les ressorts et les chefs-lieux soient fixés par le Parlement. »

A la suite de la discussion, les articles 43 à 49 de la loi des Finances furent à nouveau disjointes par le Sénat malgré les interventions pressantes du Gouvernement, non sans que ce dernier ait été invité à déposer un projet de loi spécial sur la réforme envisagée (1). Rétablis à nouveau par la Chambre le 29 avril suivant, ils furent à nouveau disjointes par le Sénat (2). Enfin, le 30 avril 1921, la Chambre s'inclinait mais sur l'avis de M. le député Bellet, elle adoptait une proposition de résolution invitant également le Gouvernement à déposer un projet de loi (3). Le Sénat ne veut pas se refuser ouvertement à faire la réforme administrative exigée impérieusement par le pays. Il entend ne rien changer aux institutions actuelles et aux circonscriptions. Ce qui nous le prouve, c'est que le Gouvernement, à la suite des invitations très nettes des deux Chambres déposait un projet de loi.

Mais dans ce nouveau texte, il n'est plus question

1. — Sénat, séance du 17 avril 1921, doc. parl. p. 935 et suiv.

Sénat, séance du 30 avril 1921, doc. parl. p. 1140 et 1141.

2. — Ch. des députés, séance du 29 avril 1921, doc. parl. p. 2244.

3. — Ch. des députés, séance du 30 avril 1921, doc. parl. p. 2262 à 2264.

des tribunaux administratifs régionaux. On se sert des circonscriptions existantes et l'on institue les juridictions administratives de première instance aux chefs-lieux des Cours d'appel avec le même ressort que ces dernières (1).

C'est encore beaucoup trop. Le cadre départemental est évisé. C'est pourquoi M. Catalogne, qui est un partisan de son maintien, déposa en 1922 un rapport tendant à confier les attributions juridictionnelles des Conseils de Préfecture aux tribunaux civils des chefs-lieux de département (2).

On pourra objecter que c'est là une forte atteinte portée au grand principe de la séparation des pouvoirs. Mais ne devons-nous pas cependant signaler dans cet ordre d'idée l'innovation qui a été faite par la loi du 31 mars 1919 relative aux pensions militaires, connue plus communément sous le nom de Loi Lugol, du nom de son auteur.

Aux termes de l'article 35 de cette loi, les Tribunaux Départementaux des Pensions jugent en premier ressort les litiges qui sont portés devant lui, à la suite d'une décision ministérielle contre laquelle s'élève l'ancien militaire qui se croit lésé par celle-ci. Au-dessus de ces tribunaux se trouve, au chef-lieu de la cour d'Appel, la Cour Régionale ressortissant elle-même non de la Cour de Cassation mais du Conseil d'Etat.

1. — Sénat, docum. parl. 1921, annexe 413, p. 788 (projets de loi sur la réforme des conseils de préfecture.)

2. — Sénat, docum. parl. 1922, annexe 233, rapport de M. Catalogne sur la réforme des conseils de préfecture, p. 239.

Les Tribunaux Départementaux des Pensions sont des juridictions semi judiciaire, semi administrative puisqu'à côté du Président du Tribunal civil qui préside le Tribunal Départemental et d'un magistrat du Tribunal Civil siègent le Vice-Président du Conseil de Préfecture, un médecin et un délégué des Mutilés.

La question s'est posée encore à la Chambre des Députés le 14 mars 1923, lors de la discussion de la loi électorale. Nous avons vu que le Ministre de l'Intérieur avait indiqué que pour lui la question était liée à la création de la région tout au moins électorale. A M. Maunoury qui déclarait cette création impossible, M. Lenoir demandait le dépôt d'un projet de loi sur la réforme administrative. M. Bracke ne manque pas de faire remarquer le 14 mars 1923 « que le pays constatera qu'une Chambre dont la majorité s'est fait élire avec la réforme administrative en tête de son programme arrive à la dernière année de son mandat sans même qu'un rapport ait été fait sur la question (1) ».

#### 2° *La réalisation du point de vue gouvernemental.*

Si les Chambres ont borné leurs efforts dans le domaine de la décentralisation à la mise en œuvre de l'initiative parlementaire, étudions maintenant ce que les divers gouvernements ont fait dans cette voie. Plusieurs chefs de Gouvernement ont favorablement

1. — Ch. des d.p. séance du 14 mars 1923, débats parl. p. 1229 et 1230.

envisagé la création d'une circonscription nouvelle.

Dans sa déclaration ministérielle du 5 novembre 1906, M. Clémenceau écrivait : « La République a fondé la liberté en France. Il nous reste à lui donner ses développements naturels. C'est en vue d'une extension nouvelle d'attributions aux pouvoirs régionaux que sera proposée la réforme administrative (1). »

L'année suivante en 1907 M. Clémenceau déposait un projet de loi sur la réforme des tribunaux administratifs par la suppression des Conseils de Préfecture et leur remplacement par de nouvelles juridictions moins nombreuses, à ressort largement étendus. Le projet n'aboutit pas.

Les mêmes idées furent reprises en 1910 par M. Briand qui déclarait à son tour : « Dès maintenant, il est possible de superposer à l'organisation départementale une organisation régionale en groupant les départements en raison de l'affinité de leurs intérêts, notamment dans le domaine économique. »

Cette organisation régionale comporterait des assemblées qui auraient à connaître des grands intérêts dont l'ampleur dépasse les limites du département (2). »

C'est encore M. Briand qui répétait quelques mois plus tard à Saint-Chamond : « Vous avez pu constater que les rouages administratifs de la France sont singulièrement vieillis; j'inclinerais quant à moi pour l'établissement dans un temps rapproché de groupements d'intérêts plus larges, de groupements régionaux

1. — Ch. des dép. séance du 5 nov. 1906, j. Off. p. 2386.  
2. — Ch. des dép. séance du 9 juin 1910, déb. parl. p. 2083.

avec des assemblées correspondantes (1). »

Toutes ces constatations, toutes ces promesses ne dépassèrent pas le stade des déclarations ministérielles et des discours de banquets. Rien ne fut fait dans ce sens. Nous avons indiqué la part prise par le Gouvernement dans la réforme des Conseils de Préfecture et l'établissement des tribunaux administratifs régionaux et il faut rendre cette justice aux gouvernements de MM. Millerand et Briand qu'ils ne se sont pas épargnés pour faire aboutir la réforme.

Dans sa déclaration du 20 janvier 1921, M. Briand promettait de se consacrer à la réforme administrative et en exécution des engagements pris, le 25 octobre 1921, un projet de loi était déposé à la Chambre des députés (2).

Ce projet de loi embrasse non seulement l'organisation des intérêts régionaux mais en général toutes les questions intéressant l'administration locale. Comme le dit l'exposé des motifs, il y a dans le pays « un désir général de réforme ». Les divergences éclatent lorsqu'on en arrive aux modalités. L'exposé des motifs aborde tout de suite le nœud de la question : l'organisation et la création de la région. On préconise, est-il dit, « la création d'une vingtaine de régions qui seraient substituées aux départements actuels » qui n'existeraient plus que « comme simples expressions géographiques ». « Le second système, ajoute-t-on, se proposerait seulement de réaliser une

1. — Discours de St-Chamond du 10 août 1910.  
2. — Ch. des dép. docum. parl. 1922, annexe n° 3253.

décentralisation partielle soit en superposant aux départements... des régions », soit en substituant des régions aux départements mais en gardant le Préfet, alors que le premier système le soustrait complètement à la tutelle administrative. — Ce projet écartait la suppression du département. Il envisageait la création de la région dotée d'un organisme complet. Mais selon les auteurs, il devait permettre « aux intérêts interdépartementaux de s'affirmer et de recevoir satisfaction ». L'arrondissement était supprimé. Pour la satisfaction des intérêts qui débordent le cadre départemental, il était prévu la fixation, par décret, après consultation des Conseils généraux, de circonscriptions régionales. Une Assemblée régionale composée des délégués des Conseils généraux des départements compris dans la région, délibérerait sur les intérêts de cette dernière. Cette Commission générale aurait eu compétence sur toutes les questions comprises dans les attributions des départements. Le préfet du département du chef-lieu de la région aurait été l'exécuteur des décisions de la Commission.

Ce projet, comme on le voit, n'est pas très hardi mais il a pour mérite de ne rien bouleverser. « Il permet de faire l'essai d'un nouveau régime qui réalise un progrès incontestable dans la voie de la décentralisation et de déconcentration administratives, et qui, accoutumant les représentants des Assemblées locales à porter désormais leurs regards au-delà de leurs intérêts propres, peut faciliter pour l'avenir, dans le maintien de notre utilité nationale, à côté

d'un Etat puissant, la constitution de communes et de circonscriptions régionales à la fois plus étendues et plus libres. » Ce projet n'avait pas encore été rapporté en mai 1923 et le Gouvernement d'alors n'avait pas paru désireux d'en hâter la discussion mais il ne l'avait pourtant point répudié car à la séance du 14 mars 1923 — dont nous avons déjà parlé — M. Maunoury déclarait que le projet de loi sur la réforme administrative était déposé et soumis à la Commission d'administration générale. Il ajoutait : « Qu'a fait, me dit-on, le Gouvernement pour la réforme administrative régionale? Je réponds : nous étions en présence du projet déposé par le Gouvernement précédent. » Interpellé par la Commission pour savoir s'il maintenait ce projet, le Gouvernement actuel a répondu qu'il prenait à son compte le projet de son prédécesseur.

Le projet du précédent gouvernement de M. Briand, repris par celui de M. Poincaré, a été enfin rapporté le 15 juin 1923 au nom de la Commission d'administration générale, départementale et communale de la Chambre des députés par M. le député Bellet (1).

Cet honorable parlementaire a indiqué dans son rapport que la Commission avait examiné :

1° Le projet de loi concernant la réorganisation administrative;

2° La proposition de loi de M. Hennessy tendant à la décentralisation administrative et à la représentation des intérêts économiques et dans la suppression

1. — Ch. des dep. docum. parl. 1923. annexe n° 6143, p. 1206 et suiv.

des départements, la constitution de régions et l'élection d'Assemblée régionale (1).

3° La proposition de loi de M. Lemire tendant à remplacer les sous-préfets par des secrétaires d'arrondissements;

4° La proposition de M. Ch. Reibel portant organisation des régions administratives (2);

5° La proposition de loi de M. Bonnevey tendant à organiser l'autonomie administrative des départements;

6° La proposition de résolution de M. Maurice Bouvet et de plusieurs de ses collègues concernant la réforme administrative (3);

7° La proposition de M. Albert Menier concernant la réforme administrative et la réduction du nombre des fonctionnaires.

Dans l'introduction, le distingué rapporteur commence par faire une analyse sommaire des conditions dans lesquelles la Commission a été saisie des différentes propositions ou des divers projets. C'est ainsi qu'il indique que la Commission, après avoir rejeté les principes de la proposition de M. Jean Hennessy, voulut attendre un projet émanant du Gouvernement et précisant ses intentions sur la question, d'autant que le président du Conseil de l'époque M. Millerand, dans sa déclaration ministérielle, s'était donné comme partisan de la réforme administrative et du régionalisme. Il ajoute que M. Reibel, sous-secrétaire d'Etat

1. 2. 3. — cf voir plus haut pages 413, 414 et 415.

à la présidence, chargé d'étudier la question ne put aboutir avant l'arrivée au pouvoir de M. Briand mais qu'il déposa, en son nom personnel, le projet préparé par le Gouvernement dont il avait fait partie.

C'est alors que le 4 mars 1921, M. Colrat, sous-secrétaire d'Etat au Ministère de l'Intérieur constitua une Commission extra parlementaire qui, après une nouvelle étude de la réforme administrative, aboutit au mois d'octobre 1921 au dépôt du projet de loi gouvernemental. La Commission rejetait la plupart des dispositions de ce projet, peu de temps avant la chute du cabinet de M. Briand.

Le nouveau Ministre de l'Intérieur, M. Maunoury, interrogé par la Commission sur les intentions du Gouvernement, répondit qu'il reprenait purement et simplement le projet de son prédécesseur.

Le rapporteur résume de la manière suivante la situation : « La Commission se trouva donc au début du ministère de M. Poincaré en présence d'un projet gouvernemental d'avance repoussé. C'est dans ces conditions particulièrement difficiles que la Commission a eu à prendre parti. Il n'a jamais pu se former entre elle et le Gouvernement une véritable collaboration tendant d'un commun accord à aboutir... En cette matière particulièrement délicate où se pose constamment le principe même de l'autorité de l'Etat, où il faudrait pouvoir très bien connaître quelles sont les matières dont le Gouvernement peut, sans inconvénient se décharger au profit des organisations régionales où,

en somme, l'initiative gouvernementale devrait largement diminuer celle du Parlement, on peut dire qu'aucun des Gouvernements qui se sont succédé, n'a fermement collaboré avec la Commission. »

Ces explications données, M. Bellet, dans la seconde partie de son introduction analyse le régionalisme. Après avoir étudié l'origine de ce mot, M. Bellet déclare que « le régionalisme est un mouvement de réaction contre cette centralisation exagérée » qui veut par tous les moyens et sur tous les terrains faire renaître la vie provinciale, refaire les coutumes, remettre en honneur les vieilles mœurs traditionnelles. Pour M. Bellet, il existe trois sortes de régionalisme : 1° un régionalisme intellectuel et littéraire; 2° un régionalisme économique et social; 3° un régionalisme administratif. Le rapporteur termine en se défendant contre toute tendance séparatiste.

Il passe ensuite à l'étude du régionalisme intellectuel et littéraire qu'il croit susceptible d'influer sur l'organisation des Universités et la composition des programmes d'enseignement. Pour lui, le régionalisme littéraire apparaît surtout comme du « Folk-lore » dont le but est le maintien et de développement des beautés provinciales, la renaissance des usages locaux; en un mot, le réveil du terroir. Sur la question des idiomes locaux, le rapporteur exprime ses craintes que le particularisme linguistique peut empêcher les peuples de se comprendre. La question des langues locales a fait en effet l'objet de discussions au premier Congrès de la Fédération régionaliste. M. Bellet cite

le résumé de leur programme paru dans l'« Opinion » des 10 mai et 13 novembre 1920 : « C'est dans le domaine intellectuel que le régionalisme a fait ces derniers mois les plus grands progrès. Sans rien toucher au monument des lois, il peut se développer à l'aise... Nombreuses encore sont les provinces de France où l'écolier n'entend parler à la ferme que la langue locale; le français n'est pour lui qu'une langue abstraite. Combien il serait vite concrétisé si, pour l'enseigner, il était fait appel au bagage que l'écolier porte avec lui en entrant en classe... Nous avons la prétention de faire admettre la langue régionale au baccalauréat comme matière à option comme le sont l'arabe et l'annamite. »

Le rapporteur cite ensuite les concessions obtenues par les régionalistes, malgré l'hostilité des bureaux du Ministère de l'Instruction publique (enseignement des langues régionales aux Universités de Toulouse, Aix, Dijon, Rennes; aux lycées de Marseille, d'Aix, etc.). Ainsi donc, conclut M. Bellet, bien que rien n'ait été fait pour l'enseignement primaire « d'une manière incontestable, un certain régionalisme intellectuel fait du chemin ». Prenant comme exemple la Faculté de Toulouse depuis sa création en 1229, M. Bellet étudie son histoire et montre comment le régionalisme s'y est affirmé, puis a décliné pour reprendre et revivre à nouveau maintenant. Il examine ensuite l'influence de la loi du 10 juillet 1896 constituant des Universités régionales sur la résurrection de l'idée régionaliste. Il

se réfère à l'article paru en mars 1921 dans la « Revue de la Région de Toulouse et des Pyrénées » sous la plume de M. le recteur Cavalier, ancien recteur de l'Académie de Toulouse. Parlant de cette loi, le grand chef de l'Université de Toulouse avait écrit : « C'est une date capitale dans l'histoire de notre Enseignement supérieur... elle marque la fin d'une étape et le commencement d'une autre... » Il poursuivait : « Aux anciennes disciplines devaient s'en ajouter suivant les circonstances de nouvelles particulièrement adaptées aux préoccupations ou aux intérêts non seulement de la ville même mais de toute la région sur laquelle l'Université allait exercer son action... Les Universités se sont ainsi peu à peu diversifiées, spécialisées. Alors qu'autrefois toutes les Facultés étaient sensiblement construites sur le même type, fournissaient des labeurs analogues, aujourd'hui au contraire chacune d'elles tend de plus en plus à prendre un caractère particulier... Or ce caractère particulier leur est, en fait, fourni par la région enseignée elle-même : de là le caractère régionaliste de leur action. » Ce caractère régionaliste pris par nos Universités a été consacré dans le Décret du 31 juillet 1920 par l'introduction dans le Conseil de l'Université de quatre membres ne faisant pas partie de l'Université. M. Bellet s'attache à prouver par des faits ce caractère régional pris par nos Universités en montrant qu'en 1898 à la Faculté de Toulouse notamment sur un budget de cent vingt-et-un mille francs, les recettes provenant de l'Etat étaient de vingt-et-un mille francs pour douze cents

francs de subventions accordées par les villes ou départements, alors qu'en 1919, elles atteignaient près de six cent mille francs contre deux cent mille versés par l'Etat.

Et le savant rapporteur termine ainsi son étude : « Est-ce que l'heure ne serait pas venue, au lieu de laisser ces tendances régionalistes se développer sans contrôle, de coordonner ces différents efforts et de faire cadrer ce mouvement régionaliste intellectuel avec un mouvement général de décentralisation en permettant à une Assemblée régionale de déléguer elle-même chacun de ses membres au Conseil de l'Université? »

Le rapport étudie ensuite le régionalisme économique et social. Examinant l'argument des régionalistes sur l'étroitesse du cadre départemental pour pratiquer la décentralisation économique, le rapporteur fait ressortir la nécessité d'élargir ce cadre pour répondre aux besoins de l'heure présente. De même au point de vue social pour la lutte contre certaines maladies, comme le cancer ou la tuberculose, le distingué député montre l'impossibilité pour un département de créer et d'entretenir les établissements indispensables pour combattre efficacement ces dangers sociaux. A un autre point de vue, il affirme l'intérêt qu'il y aurait à laisser à un organisme régional la mise en valeur et le développement d'une partie de notre outillage national. Il donne à titre d'exemple les ports qui relèvent aujourd'hui de cinq ministères. D'ailleurs, le rapport fait remarquer que la région est déjà entrée dans nos institutions (crédit agricole, offices régionaux de

placements, offices régionaux d'assurances sociales). Il s'étend davantage sur les groupements économiques régionaux dont nous avons retracé l'histoire et exposé le mécanisme et le fonctionnement.

Le rapport en arrive enfin au régionalisme administratif. Et rappelant la confusion administrative de l'Ancien régime, il montre que cette confusion renaîtrait si dans une même zone on laissait s'établir des régions d'un périmètre tout différent et qui serait l'une agricole, l'autre commerciale, la troisième syndicale ou sociale, l'autre universitaire ou intellectuelle. Certains régionalistes sont d'ailleurs favorables à cette confusion ainsi que le montre une déclaration faite par M. Georges Salles, professeur de droit à Dijon. Dans une récente conférence, ce dernier s'exprimait ainsi : « Le problème le plus difficile est celui de la périphérie. Beaucoup de groupes de pays, de villes peuvent hésiter sur le rattachement qui leur est le plus favorable à cause précisément de la diversité des intérêts que les régions incarnent. La solution envisagée, à la fois libérale et pratique, consiste dans les doubles rattachements, dans la possibilité pour telle ville, telle Chambre de commerce d'adhérer à deux ou plusieurs régions limitrophes... selon les intérêts qu'elle peut avoir à défendre dans chacune de ces organisations régionales. » C'est là, la grosse critique que fait M. Bellet au projet de loi que nous examinons. Rappelant les arguments donnés jadis par Thouret en faveur de divisions territoriales bien délimitées, il déclare qu'il faut « qu'il y ait vraiment des régions

renfermant en elles toutes les autres régions, les dirigeant, coordonnant leurs efforts, ramassant en un faisceau vigoureux toutes leurs œuvres, toutes leurs énergies. C'est le cadre administratif seul qui peut ainsi circonscrire et enclore les divers régionalismes. Il leur est nécessaire. « Rappelant l'histoire de la création et de l'évolution de nos circonscriptions territoriales, le rapporteur conclut que toutes ces divisions sont restées ce qu'elles étaient sous le premier Empire. Il pose ensuite la question de savoir si « faire du régionalisme et de la décentralisation est possible sous un régime républicain »? Analysant les écrits des monarchistes qui prétendent à une impossibilité, M. Bellet cite cette phrase écrite en 1862 par le comte de Chambord : « L'essai qui a été fait du régime représentatif a échoué pour une raison très simple : c'est que le pays qu'on cherchait à faire représenter n'était organisé que pour être administré. » Le rapport se réfère ensuite aux arguments invoqués par M. Maurras pour confirmer cette thèse et dont certains sont empruntés à des partisans du système républicain dont les uns — comme Varenne — craignaient que « la décentralisation eût pour effet de désarmer la République en présence de l'ennemi qui la guette » ou d'autres comme Reinach qui estimaient que les idées de décentralisation étaient des idées rétrogrades.

M. Bellet s'attache à montrer comment M. Paul Boncour a réfuté cette théorie en s'inspirant du fameux programme de Nancy : « Ce qui est national à l'Etat, ce qui est régional à la région, ce qui est communal

à la commune. » Et de conclure « Paul Boncour avait raison. Rien n'empêche à la République de décentraliser. Par son essence même, elle peut laisser aux provinces la liberté la plus grande car dans la République, il ne peut et il ne doit y avoir aucun dogme. Les régions pourront se désunifier de façons diverses sur certains points, s'organiser selon leur génie propre ou leurs intérêts. L'unité morale dans la République est plus facile que sous tout autre régime puisqu'elle ne se meut qu'autour d'idées très simples : patriotisme, liberté absolue des croyances et des cultes, propriété, entraide sociale et qu'il suffira de quelques légères barrières pour empêcher les régions de s'éloigner de ces principes communs. »

A l'appui de ses dires, le rapporteur mentionne des déclarations des personnalités les plus marquantes qui ont affirmé la nécessité absolue de décentraliser. Après avoir reproduit le fameux mot de Lanjuinais : « L'Empire a créé l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités », M. Bellet a rassemblé les déclarations faites par le Chef de l'Etat à diverses époques, notamment dans son voyage en Alsace, au cours du mois de juin 1923. S'adressant au Conseil Consultatif d'Alsace-Lorraine, M. le Président de la République Millerand disait : « Pour ma part, j'appréciais si fort le concours de ce Conseil où se rencontraient, à côté des représentants directs de la région, un petit nombre de techniciens éminents, apportant de Paris, avec le concours de leur science l'air du dehors que j'avais rêvé de constituer sur ce patron des Conseils

régionaux pour la France entière. » M. Bellet termine ses citations par le sévère jugement de M. Paul Deschanel que nous avons rapporté plus haut.

Ces principes examinés, le rapport cherche à déterminer comment dans la pratique doit se faire l'octroi des libertés locales et quelles sont les divisions territoriales à adopter pour permettre la réalisation de ce dessein. Faut-il conserver les divisions existantes ou les supprimer? La question, selon M. Bellet, ne se pose pas pour la commune qui reste la base de l'organisation administrative. Le rapport se prononce en faveur du maintien des divisions existantes, avec création de la région. Cette question tranchée, l'honorable rapporteur étudie la forme du pouvoir régional et les conditions d'exercice de celui-ci. Passant en revue les différents systèmes possibles (exercice par un agent du pouvoir central, commission régionale, assemblée régionale) il se déclare partisan de l'institution d'une Assemblée régionale assistée d'un agent du pouvoir central. Sur la composition de cette Assemblée, M. Bellet la considère comme devant conserver un caractère administratif et politique plutôt que professionnel. La conclusion est que le cadre départemental est présentement insuffisant pour donner satisfaction à nombre de besoins intellectuels, économiques ou sociaux et que ces besoins doivent être assurés sans intervention de l'Etat. Et ainsi termine l'honorable député : « Le régionalisme administratif est donc une combinaison de centralisation et de décentralisation... L'heure paraît venue de mettre ces principes à l'épreuve

et d'oser une réforme depuis longtemps attendue. »

Avant de faire l'analyse de la proposition de la Commission, le rapport examine successivement certaines propositions de lois antérieures et celles qui font l'objet du rapport lui-même.

L'article premier de la proposition pose le principe de la division de la France en régions administratives devant porter le nom de leur capitale. Ce mode d'appellation a été choisi de préférence à celui des anciennes provinces pour différencier nettement d'une part le régionalisme d'aujourd'hui du provincialisme d'autrefois et d'autre part pour montrer immédiatement le maintien du département.

Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 traitent du nombre et de la constitution des régions. L'article 3 énumère les villes susceptibles de devenir capitales régionales : Amiens, Angers, Bordeaux, Bourges, Caen, Chambéry, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Limoges, Lyon, Lille, Marseille, Montpellier, Metz, Nancy, Nice, Orléans, Pau, Poitiers, Paris, Rouen, Rennes, Strasbourg, Saint-Etienne, Toulouse, Tours, Versailles. Cette énumération dans la pensée de la Commission n'est pas limitative, le Parlement restant libre d'ajouter ou de retrancher à cette liste. D'autre part le fait de figurer sur cette liste n'implique pas pour ces villes la certitude de devenir capitale régionale. La région se constitue en effet par la délibération des Conseils régionaux réunis pour indiquer la capitale régionale à laquelle ils désirent être rattachés. Pourtant, il faut pour la formation d'une région adminis-

trative que trois ou deux départements comptant au moins un million d'habitants se prononcent pour une de ces villes. Le département dont elle est le chef-lieu formera avec ces départements la région administrative. Il est également précisé que si le choix des différents départements provoque une discontinuité territoriale entre les régions voisines, ce sera la loi qui fixera les limites des régions.

Au cas où les conditions prévues par cet article pour constituer une région n'auraient pas été remplies, les Conseils généraux des départements qui ne seraient ainsi rattachés à aucune région devront se réunir dans les trois mois suivant la première formation pour se prononcer à nouveau sur le point de savoir s'ils entendent se rattacher à une région déjà constituée ou s'ils réclament la constitution d'une région plus restreinte pouvant même, dans certains cas, ne comprendre qu'un département.

C'est une loi qui statuera sur le sort réservé aux départements qui auront fait l'objet de cette dernière et nouvelle consultation. Le mécanisme de cette formation est incontestablement très simple. Il retire au Parlement le droit de déterminer le périmètre et la composition des nouvelles régions pour éviter que les luttes d'influence n'empêchent d'aboutir.

Il apparaît assez nettement que la Commission a eu présentes à la pensée les difficultés qu'a soulevées la création de nos départements. Le choix est ainsi laissé aux intéressés avec intervention du Parlement puisque c'est lui qui arrêtera définitivement la liste des villes

capitales. De plus, dans la dernière consultation, c'est lui qui se prononcera en dernier ressort.

L'article 7 traite des modifications aux limites de nos circonscriptions existantes que la création des nouvelles régions pourra nécessiter. Ces modifications seront proposées par les Assemblées régionales qui pourront également, dans leur première réunion, proposer la suppression des arrondissements leur paraissant inutiles. Il sera décidé sur ces propositions dans les six mois par décret rendu en Conseil d'Etat. Si cette Assemblée repousse les modifications proposées et que la région les maintienne, c'est une loi qui interviendra pour régler définitivement la question.

Pour obliger le pouvoir central à statuer, il est prévu que si dans le délai de six mois le décret, ou si dans le délai d'un an après la seconde délibération la loi n'est pas votée, la modification proposée est considérée comme définitivement acquise.

Enfin l'article 8 règle des conditions d'échange de territoires, communes, cantons ou arrondissements entre les régions.

Le titre II du projet de loi gouvernemental règle la question de l'administration de la région. Les organes sont comme pour le département un préfet régional et une Assemblée régionale. Les fonctions de préfet régional sont en effet exercées par le préfet du département dont le chef-lieu est la capitale régionale. Ce haut fonctionnaire est à la fois le représentant du pouvoir central et l'agent d'exécution des décisions de l'Assemblée.

La Commission a ainsi écarté le principe de l'administration de la région par une émanation de l'Assemblée régionale. Celle-ci, aux termes de l'article 11 est composée de délégués des Conseils généraux des départements formant la région qui sont désignés par le Conseil général à raison de un par quarante mille habitants au scrutin de liste avec représentation proportionnelle. Toutefois le nombre des délégués de chaque département ne peut être inférieur à cinq ni supérieur à dix.

Ainsi donc, la Commission s'est prononcée pour une représentation politique et administrative. Elle a estimé qu'elle devait conserver le même caractère que l'Assemblée inférieure et l'Assemblée nationale. Elle a craint que l'Assemblée régionale au cas où elle eût été professionnelle fut ou bien annihilée par les Conseils généraux ou que trop puissante, elle les dominât. Elle n'a pas davantage pensé qu'on pût faire appel au suffrage universel direct en raison de la difficulté de fixer les circonscriptions électorales; le choix du canton eût eu pour résultat la constitution d'Assemblées régionales trop nombreuses ainsi que la multiplication des représentants pour une même circonscription (conseiller d'arrondissement, conseiller régional, conseiller général).

La Commission a également redouté que si l'on choisissait l'arrondissement, on donnât au conseiller régional une influence plus grande qu'à certains députés des départements composant la région.

La solution d'avenir sera sans doute l'élection des

conseillers régionaux au scrutin départemental avec représentation proportionnelle.

L'article 12 détermine la composition du bureau de l'Assemblée comprenant un président, deux vice-présidents et deux secrétaires élus chaque année à la session de juillet.

L'article 13 fixe à deux par an le nombre des sessions, la première devant avoir lieu du 1<sup>er</sup> au 30 janvier, la seconde du 1<sup>er</sup> au 30 juillet. Il est également prévu des sessions extraordinaires sur convocation du préfet régional ou sur demande des trois cinquièmes de l'Assemblée.

L'article 14 institue une Commission régionale composée du bureau de l'Assemblée que constituent quatre conseillers régionaux, désignés par l'Assemblée dans sa session du mois de juillet. Cette Commission régionale tient au moins une réunion par trimestre, mais elle peut siéger autant de fois qu'il lui paraîtra nécessaire. Sa compétence s'étend aux affaires déléguées par l'Assemblée ainsi qu'aux questions d'exécution soumises par le préfet régional.

Comme actuellement pour le Conseil général, l'Assemblée régionale devra être consultée tantôt obligatoirement tantôt facultativement.

L'article 17 règle les attributions de l'Assemblée régionale qui s'occupe d'une manière générale de toutes les affaires qui débordent le cadre départemental.

Enfin il est bon de noter que les régions sont dotées d'un budget et de la personnalité administrative.

Voici donc à l'heure actuelle où en est la ques-

tion. La réforme administrative n'a pas pu être terminée pendant la législature qui a pris fin le 31 mai 1924.

Toutefois un grand pas a été fait dans la création de la région par l'organisation par M. Clémentel en 1918 des groupements économiques régionaux. M. Clémentel a été un des premiers régionalistes convaincus. Il a préconisé la création des régions dès 1903, alors qu'il était rapporteur du budget de l'Intérieur. Mais il n'était pas partisan d'une création légale. « Il ne faut pas violenter les affinités, disait-il, il faut les laisser se produire d'elles-mêmes. » Il a repris son idée dès 1917. A cette époque existaient les Comités consultatifs d'action économique.

Le 22 juillet 1915, M. Jean Hennessy, désirant « compléter la mobilisation militaire par la mobilisation économique » réclamait l'organisation dans chaque région de Conseils techniques. Ces Conseils techniques furent créés par décret du 25 octobre 1915, dans chaque région militaire, sous le nom de « Comités consultatifs économiques ».

Composés de délégués de l'Intendance, d'inspecteurs du Travail, de représentants des Ministères du Commerce, de l'Agriculture et de l'Industrie, ils s'occupaient des questions de transport, de main-d'œuvre, de matières premières, de ravitaillement, etc.

C'était, il faut l'avouer, insuffisant, car les régions militaires sont artificielles et ne correspondent pas aux régions économiques. Aussi, au mois d'août 1917, M. Clémentel établissait-il un projet de division de

la France en régions économiques. Le 25 août, il demandait aux Chambres de commerce leur avis sur la question. Par arrêté du 5 avril 1919, les cent trente-six Chambres de commerce étaient autorisées à constituer des groupements régionaux. L'arrêté de création, s'appuyait sur la loi organique des Chambres de commerce du 9 avril 1898 qui permet aux Chambres de commerce « de provoquer, par l'entremise de leurs présidents, une entente rentrant dans leurs attributions et intéressant à la fois leurs circonscriptions respectives ».

A l'origine, les groupements régionaux étaient au nombre de dix-sept avec les centres suivants : Lille, Amiens, Rouen, Caen, Nantes, Rennes, Limoges, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille, Grenoble, Lyon, Nancy, Paris, région parisienne, Clermont.

Par l'arrêté du 6 avril 1919, les Comités consultatifs des régions économiques héritaient des attributions des Comités consultatifs d'action économique.

L'arrêté du 18 avril de la même année fixait l'administration, le fonctionnement et le recrutement du Comité régional, son organisation budgétaire, etc...

Depuis cette époque, deux nouveaux groupements ont été créés par la division en deux sous-régions de la région parisienne et la création du groupement régional de Bourges effectué par arrêtés des 28 mars 1920 et 21 février 1921. Les deux premiers groupements qui furent constitués furent ceux de Clermont et de Nancy.

Cette réforme, tout d'abord accueillie avec scepti-

cisme est maintenant solidement établie (1).

Les régions économiques ont dressé ou sont en train de dresser le bilan de leurs ressources et de se consacrer aux questions d'outillage qui sont les principales de leurs attributions. Il est certain cependant que les Chambres de commerce ne représentent pas toute la région. « Elles sont loin de représenter tous les intérêts et de les représenter complètement. A côté d'elle il y a les Syndicats agricoles, les Syndicats patronaux, les Syndicats ouvriers. Il y a même les élus du suffrage universel, ces Conseils généraux qu'il serait si intéressant de détourner de la politique pure pour les diriger davantage vers la politique économique ». Mais « les Conseils régionaux seront un noyau et autour de ce noyau, d'autres forces viendront s'agglomérer (2) ». Commentant l'établissement du bilan de la région de Marseille, le « *Petit Marseillais* » écrivait récemment : « Il sera possible de mettre en valeur nos richesses surtout si les régions obtiennent légalement la personnalité civile leur permettant d'avoir un budget et de s'en servir dans l'intérêt du pays ». Son vœu sera bientôt exaucé. Le Gouvernement a déposé l'an dernier un projet de loi tendant à conférer le caractère d'établissement public aux groupements régionaux des Chambres de commerce. Ce projet, renvoyé à la Commission du commerce de l'industrie et du travail a fait l'objet d'un rapport très documenté de M. le

1. — cf Ch. des députés, débats parl. du 15 oct. 1918, p. 2735 et suiv. (interpellation Peytral.)

2. — Hauser, les Régions économiques, p. 63 et 64.

sénateur Roustan qui conclue à l'adoption du projet gouvernemental. Nous pouvons dire avec cet honorable parlementaire : « Les Chambres de commerce réunies offrent toutes les compétences nécessaires et de plus, elles ont à ce moment — cela a été dit par le Ministre des Finances, — un crédit supérieur à celui de l'Etat (1). »

Le Sénat, dans sa séance du 29 mai 1923 a adopté en première lecture le projet de loi concernant la constitution par décret de groupements économiques régionaux et permanents de Chambres de commerce. Ces groupements constituent des établissements publics. Ils sont dotés de la personnalité civile et sont régis par la loi du 9 avril 1898. Les groupements régionaux déjà constitués par arrêté bénéficient de ces dispositions sans qu'il y ait besoin d'un décret.

Enfin, pour être complet, nous citerons encore la faculté donnée aux Chambres d'agriculture par la loi du 25 octobre 1919 de se grouper, de se fédérer en Chambres régionales. La mise en vigueur de la loi avait été à nouveau ajournée jusqu'au 31 décembre 1923.

## § V

### L'Avenir du mouvement

Nous venons de voir ce qui a été fait. Ce n'est encore à vrai dire qu'une ébauche de ce que sera ou

1. — Sénat, docum. Parl. 1923, annexe n° 170. voir également Sénat docum. parl. 1922, annexe n° 701.

de ce que pourrait être la région. Car il ne faut pas se dissimuler que si elle a des admirateurs fervents, de chaleureux défenseurs, elle a aussi de nombreux détracteurs. Existe-t-il des indices permettant de penser que nous serons amenés sans tarder à la réforme? Il le semble.

M. le doyen Hauriou indique trois raisons qui influenceront sur la marche et la réalisation du projet : 1° le régime spécial de l'Alsace-Lorraine; 2° le régime temporaire des régions libérées; 3° les régions économiques nées des groupements des Chambres de commerce (1).

Il est incontestable que la réintégration de l'Alsace et de la Lorraine, dans notre système administratif, présente de graves difficultés puisque, depuis près de cinq ans, le problème n'est pas encore résolu. C'est que par son régime spécial dans l'Empire d'Allemagne, l'Alsace-Lorraine, tout en étant soumise à la législation générale allemande, a bénéficié d'un régime particulier que favorisaient et sa situation spéciale et le fédéralisme allemand. Certes, au point de vue économique, l'Alsace-Lorraine n'est pas une région parfaitement délimitée : la Lorraine reconquise se tourne nécessairement vers la partie laissée à la France en 1870. Le bassin minier lorrain ne saurait appartenir à deux régions distinctes. Quant à Strasbourg, grand port sur le Rhin et dont l'importance ne peut que croître indépendamment de l'Alsace, il est appelé à

1. — Hauriou, Précis du droit adminis. et de droit public. 10e édit. page 114.

être le centre d'une assez vaste région économique. L'Alsace a d'ailleurs tous les organes de l'administration régionale : un commissaire qui peut devenir préfet régional, un tribunal administratif de région, un Conseil consultatif.

Pour les régions libérées, nous ne pensons pas que ce soit un facteur du développement régionaliste. Les plaies de la guerre se pansent lentement mais déjà l'œuvre de reconstruction et de reconstitution s'affirme, malgré la carence de l'ennemi. Les services spéciaux disparaissent les uns après les autres. Il en sera de même, dans un avenir prochain du Ministère des régions libérées. Les pays dévastés reprennent leur place dans le régime administratif.

Nous avons montré que les régions économiques nées des groupements des Chambres de commerce se développaient de plus en plus. Ce développement ira-t-il croissant? Cela dépend avant tout de l'activité de la région. « Elle exercera une force d'attraction d'autant plus irrésistible qu'elle aura une vie plus intense et plus féconde (1). »

Aux raisons énumérées par M. le doyen Hauriou qu'il nous soit permis d'en ajouter deux autres : la réforme administrative et la réforme électorale.

Après les défaillances de l'Allemagne et la politique de ruine poursuivie volontairement par elle, il nous sera difficile, sinon impossible d'obtenir d'elle la réparation intégrale de nos ruines et le remboursement

1. — Sénat, docum. parl. 1923, annexe 170. Rapport Roustan, p. 143.

de nos dettes de guerre. La situation budgétaire est de plus en plus mauvaise malgré le gros effort fiscal consenti par le pays.

Il n'est pas possible de comprimer la partie du budget consacré aux intérêts de la dette car tout porte à croire que le loyer de l'argent sera longtemps élevé. Restent les dépenses des services publics : elles peuvent et doivent être réduites pour le plus grand profit de notre équilibre budgétaire et de la bonne marche de notre administration.

Jusqu'ici, les efforts tentés n'ont pas été couronnés de succès. Cinquante mille fonctionnaires ont été supprimés par le Parlement mais ils appartenaient aux services nés de la guerre ou de l'après-guerre.

Les résultats de la Commission des Economies présidée par M. Bloch sont médiocres si on les compare à ceux obtenus en Angleterre par la Commission présidée par Sir Eric Geddes.

La nouvelle Commission Marin a aussi étudié le problème. Mais ce qu'il ne faut point ignorer c'est qu'en conservant l'organisation administrative actuelle, les économies réalisées seront insuffisantes. Il faut proportionner l'importance des services publics à la nature des besoins qu'ils assurent et non pas au cadre qui les groupe.

Dans l'état de choses actuel, les suppressions sont malaisées : conseillers de Préfecture et sous-préfets existent toujours. Les suppressions nombreuses dans la magistrature ont soulevé des protestations violentes car on ne veut pas admettre qu'elles puissent vous affecter

sans atteindre le voisin et il est bien certain qu'elles seront d'autant mieux subies qu'elles seront plus générales.

Enfin reste la réforme électorale. Il serait vain de dissimuler que le système exclusivement majoritaire ne réalise pas le maximum de justice surtout dans un pays où, comme en France, les partis sont nombreux.

Qu'on se souvienne des paroles prononcées à Paris, au mois de mai 1910 par le Président Roosevelt : « On reconnaît les démocraties à la représentation qu'elles accordent aux minorités. » Mais il faut que cette représentation proportionnelle joue intégralement et non comme dans le système transactionnel actuel qui ne doit être qu'une étape de la réforme.

Pour la représentation proportionnelle intégrale, le cadre départemental est trop petit : il faut la région. Le retour au scrutin d'arrondissement, dont on parle tant à l'heure actuelle — si l'on examine surtout le grand nombre de vœux émis par les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement de France à leur session des mois de septembre, d'octobre 1923 et de juin 1924 serait une régression car il faut plus que jamais pour le relèvement de notre pays, que l'intérêt général prévale sur les intérêts particuliers. Les résultats que ce mode de scrutin a donnés avant guerre au point de vue économique ne sont guère encourageants.

Ainsi, de tous les côtés, on aperçoit des tendances à marcher vers le régionalisme : de nombreux efforts sont faits dans ce sens.

§ VI.

L'Ecueil

Mais il ne faut pas effrayer les timides, les hésitants, qui dans les réformes sont la majorité. Il faut éviter de laisser croire que la réforme pourra toucher à l'unité du pays. Et c'est pourquoi nous condamnons les aspirations fédéralistes de M. Hennessy. « La décentralisation administrative, écrit M. Hauriou, doit respecter l'unité de la loi. Les Assemblées décentralisées n'ont point de pouvoirs législatifs, elles n'ont que des pouvoirs administratifs (1). »

Comme le dit très bien M. Roustan, « rien n'effraye comme ce mot « fédéralisme » « séparatisme ». On évoquait chaque fois le souvenir des Girondins et le spectacle de l'unité chancelante (2) ».

Il ne faut pas se dissimuler que cet essai malheureux des Girondins en faveur du fédéralisme, destiné à combattre l'action omnipotente de la capitale par l'organisation de la province inerte a influé défavorablement sur le régionalisme et son avenir.

Pour enlever les dernières résistances, il faut avoir bien soin de dire et de répéter que la région n'est pas un démembrement de l'Etat, mais une meilleure organisation de l'Etat. Les idées de décentralisation, de sim-

1. — Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, 10<sup>e</sup> édition, page 110.

2. — Sénat, document parl., 1923, annexe 170, Rapport Roustan, p. 136

plification, de libertés régionales ou municipales sont des formules séduisantes. Elles trouvent aisément leur place dans les professions de foi des candidats aux élections car les critiques du régime actuel dont chacun connaît les inconvénients recueillent sans difficulté les applaudissements et les suffrages.

Mais des précautions s'imposent. Rien ne démontre que les institutions étrangères soient exemptes de défauts. Le « Self government » britannique que les progrès de la bureaucratie entament d'ailleurs chaque jour, l'autonomie des grandes villes italiennes et allemandes, le régionalisme belge et alsacien-lorrain, sont-ils extrêmement profitables aux populations? Les expériences de notre propre histoire semblent assez peu concluantes. L'historien Ardascheff qui, sans parti pris, a étudié les provinces françaises à la fin du dix-septième siècle est convaincu que depuis longtemps elles n'étaient plus que des entités administratives. Une sérieuse enquête de droit public comparé d'histoire et de sociologie est encore nécessaire. Il n'y a peut-être pas grand péril en la demeure.

Bien que les projets de loi déposés par le Gouvernement sur le Bureau du Parlement en vue de la réalisation d'économie dans la gestion de la chose publique intéressent avant tout la réforme administrative et n'ont pas trait à la division territoriale du pays, il nous a cependant paru intéressant de les mentionner. Retrasons, très succinctement la genèse du dépôt de ces projets.

Le change qui était au début de l'année 1923 de

60 francs environ, pour la livre sterling et de 11 à 12 francs pour le dollar, après être monté respectivement à 80 et à 18 francs, subissait au mois de janvier dernier un mouvement de hausse considérable : la livre atteignait 100 francs et le dollar dépassait 22 francs.

C'est alors, qu'ému par cette dépréciation anormale du franc, le Gouvernement déposait sur le bureau de la Chambre des Députés, plusieurs projets de loi dans le but d'enrayer la chute de notre devise.

Ces projets de loi, dont le président a saisi la Chambre le 16 janvier 1924 ont été inscrits sous les numéros 6972 et suivants.

Celui qui nous intéresse est le premier qui, en vue de réaliser un milliard d'économies sur les services publics donne au Gouvernement le droit de modifier par « décrets lois » pris en Conseil d'Etat la réglementation administrative actuelle sous réserve que lorsque ces mesures modifieront une loi, elles seront soumises à la ratification du Parlement dans les six mois.

C'est qu'en effet si la réforme de nos circonscriptions territoriales est si difficile à réaliser, c'est qu'elle heurte des susceptibilités locales, notamment par la disparition d'organismes administratifs dans un certain nombre de petites villes qui considèrent cette suppression comme une véritable déchéance.

Ces modifications faites, il n'est pas douteux que la réforme sera plus aisée à accomplir car non seulement elle sera amorcée mais les esprits y seront naturellement préparés.

Il est bien certain également que, sans parler de la

résistance de certaines catégories de fonctionnaires visés par ces mesures, la procédure des décrets lois était infiniment plus expéditive et plus sûre qu'avec les lenteurs des vedas législatifs. C'est ce qui est apparu au cours des discussions récentes et qu'a très nettement exposé le Président du Conseil, M. Poincaré, dans la deuxième séance du 26 janvier 1924. Après avoir montré la nécessité de faire des économies importantes, il s'exprimait en ces termes : « La Chambre en a déjà réalisé de considérables. Mais nous sommes arrivés au point où les compressions, les diminutions de crédits, ne peuvent plus donner que des sommes insignifiantes si elles ne sont pas accompagnées de simplifications administratives et de réorganisation durable. »

Parlant des conclusions de la commission d'économies extra parlementaire présidée par M. Marin et que nous avons signalée précédemment, M. Poincaré indiquait à l'Assemblée que les simplifications recommandées par cette commission touchaient entre autre à l'ordre administratif, judiciaire et financier.

Reprenant les arguments que nous avons déjà cités sur les difficultés d'aboutir sans de longs débats le Chef du Gouvernement a déclaré que le pays souhaitait des réformes de ce genre devant se traduire par des économies appréciables.

Le Gouvernement avait d'ailleurs nettement compris que pour réaliser ces réformes sans léser les droits acquis, il fallait arrêter le recrutement et c'est pourquoi un article du projet de loi prévoyait la suspension pendant une durée d'un an, sauf cas de force

majeure, de tout recrutement dans les divers services de l'administration publique.

Les propositions gouvernementales ont été votées par la Chambre des députés après un débat passionné et l'ensemble des projets ayant été accepté dans la séance de nuit du 22 février 1924 ont été soumis au Sénat. Cette Assemblée les a adoptés sans modification le 18 mars 1924.

Mais à la suite du résultat des élections législatives du 11 mai 1924, le Ministère Poincaré n'a pas fait paraître les décrets lois que le nouveau gouvernement semble ne point vouloir appliquer.

Quoi qu'il en soit, nous sommes heureux de constater que l'on admet maintenant que la réforme administrative est impossible sans une refonte complète du régime actuel. Ce sont bien, ainsi que nous l'indiquons au début de notre ouvrage, les considérations d'ordre budgétaire qui précipiteront ces réformes.

Il ne nous semble pas douteux qu'une division nouvelle du pays par une large décentralisation régionale sera grandement facilitée par des simplifications profondes dans les rouages actuels.

Leur disparition diminuera de beaucoup les objections locales et leur résistance au Régionalisme. Nous croyons utile et intéressant de mentionner, à la fin de ce chapitre, qu'au point de vue électoral le vote du Sénat en date du 21 février 1924 avait détruit les

espoirs des arrondissementiers. Mais un des premiers actes de la nouvelle Chambre a été de reprendre sans attendre la question de la réforme électorale pour revenir au scrutin d'arrondissement.

---

## Conclusion

---

Lorsque la Révolution Française éclate, malgré un régime de centralisation absolue plus que séculaire, malgré la concentration de tous les pouvoirs dans la personne du roi, la France n'a pas encore achevé son unité nationale.

Toutes les parties du territoire, même celles qui depuis longtemps font partie du Royaume, comme le Languedoc et la Bretagne, ne se sont pas fondues en un Etat unique. Il y a ainsi de nombreux petits Etats dans l'Etat. L'amalgame ne s'est pas encore réalisé. Les tendances et les institutions particularistes subsistent, malgré la main de fer qui cherche à les étouffer. Si les Assemblées locales et les Parlements ont été rudement attaqués, il n'en persistent pas moins à faire entendre leurs voix pour proclamer la supériorité des droits de la Province sur le royaume.

Ces tendances trouvent d'ailleurs un aliment dans la multitude des divisions et des corps qui couvrent le pays. Ressorts et pouvoirs s'enchevêtrent et se con-

fondent. Nulle part de limites d'attributions et de circonscriptions : c'est un chevauchement sans nom. Les différents magistrats et administrateurs sont en lutte les uns contre les autres et cherchent à s'évincer pour le plus grand préjudice des populations.

Du reste, les privilèges, les franchises, exemptions de toutes sortes dont jouissaient les Provinces sont un contrepoids à l'absolutisme royal. Il y a des différenciations entre les diverses parties du Royaume comme entre les trois ordres de la Nation. Aussi la Constituante, dont les députés ont été chargés de maintenir et même de renforcer l'indépendance des villes et des provinces pour résister au monarque, comprend vite qu'elle ne pourra instaurer un régime nouveau que lorsqu'auront disparu non seulement les inégalités sociales mais encore les privilèges locaux.

Les députés se rappellent les résistances des parlements et des assemblées provinciales aux réformes libérales. Il n'y a qu'à les supprimer.

Une nouvelle division du royaume leur apparaît aussi indispensable que l'établissement d'une constitution, le succès de cette dernière leur semblant lié à l'exécution de la première. Et malgré toutes les précautions prises pour ne pas éveiller des protestations trop vives, des résistances trop fortes, ils taillent dans les anciennes provinces et pays, en un mot dans le sol de la France suivant l'expression de Bengy « comme dans une pièce de drap ». C'est un nivellement général dans une égale médiocrité qui



assurera le triomphe de l'état de chose nouveau.

Des départements de superficie à peu près égale et en nombre assez grand pour que les administrés puissent correspondre rapidement avec le siège de l'administration locale seront créés. En cinq mois, la division est effectuée et la réforme bien accueillie.

Mais la Constituante, si elle se défiait des résistances locales, craignait également l'intrusion au pouvoir exécutif. C'est pourquoi le régime administratif des départements est extrêmement libéral. Il est même si libéral que le pouvoir central n'a plus d'autorité. Aussi, la réaction sera-t-elle vive. Les représentants en mission sont les précurseurs des préfets napoléoniens qui ont reçu l'ordre de tout faire plier sous leur autorité.

Ce fut le grand mérite de Bonaparte d'avoir compris qu'à une nation qui venait de perdre ses cadres sociaux il fallait des cadres administratifs : de là, cet échelonnement des agents du pouvoir central, exécuteurs de ses volontés. Cette centralisation est un instrument de gouvernement si commode que tous les régimes l'ont conservée presque intacte malgré les critiques très vives qu'elle a soulevées de la part des partis d'opposition.

A la faveur des bouleversements politiques, des tempéraments ont été apportés après 1830 et 1870, mais le cadre, imaginé par la Loi du 28 pluviôse an VIII, est demeuré. Seulement avec l'augmentation du rôle de l'Etat, l'accroissement des affaires et la diversité des

besoins à satisfaire, la machine est apparue désuète et vieillie, surtout avec les progrès accomplis dans la facilité et la rapidité actuelles des communications. Surchargée de besogne, la vieille machine est à bout de forces.

Puis, les événements économiques sont venus bouleverser la face du monde. Devant le développement prodigieux du commerce et de l'industrie, la production s'est spécialisée : d'où la naissance de centres économiques considérables qui exercent sur la région avoisinante un pouvoir d'attraction qui va sans cesse en augmentant.

C'est pourquoi, après avoir seulement demandé la restitution des libertés locales aux organismes locaux, on est arrivé à réclamer une nouvelle division du pays moins artificielle que la division départementale et qui tienne compte à la fois des besoins nouveaux et de la facilité des communications.

En même temps, il se fait un retour aux vieilles traditions de la race et où les trouver sinon dans nos anciennes provinces qui avaient conservé, mieux que la capitale, leur charme vieillot mais puissant d'antan.

La pensée et les intérêts se sont accordés dans la création d'une circonscription élargie à laquelle ils ont donné le nom de Région. Les uns et les autres ont montré que le département était une création qui ne tenait aucun compte ni de la géographie naturelle, ni de la géographie économique.

Ils ont fait ressortir que la région n'est pas une création artificielle, que « délimitée par la nature même,

c'est celle-ci qui lui dicte ses intérêts par la configuration même de son sol, par les voies maritimes et fluviales dont elle l'a dotée, par les produits naturels qu'elle a placés dans son sol ou dans son sous-sol (1) ».

Et puis, dans notre France démocratique, cette survivance des institutions impériales n'est-elle pas un anachronisme? La démocratie ne sera réellement une vérité et non un simple mot que lorsqu'on aura restitué au pays la gestion des intérêts locaux pour ne laisser à l'Etat que la mission, déjà si délicate et si lourde par les temps actuels, d'assurer les intérêts généraux du pays.

C'est pourquoi le département, symbole du régime administratif actuel, doit disparaître; il n'y a plus lieu de le conserver maintenant qu'il ne répond plus aux exigences modernes.

Cependant il n'a pas duré aussi longtemps sans qu'autour de lui se soient créés, des intérêts qui ne veulent pas disparaître, comme ne veulent pas mourir toutes les petites villes dont la seule raison d'être, consiste dans leur caractère de chef-lieu administratif.

Il est bien regrettable que la réforme ne se soit pas faite aussitôt après la guerre où tous ces intérêts étaient disposés à abdiquer devant l'intérêt supérieur du pays. Qu'ils ne retardent pas davantage la réalisation d'une réforme conforme au génie politique et démocratique de la France et à ses intérêts véritables.

1. — A. Caumal. Les Banques provinciales et le Régionalisme bancaire 1920 p. 136.

Il faut, pour lui maintenir la place qu'il occupe dans le monde, lui permettre de développer sa production, condition nécessaire et indispensable pour panser les plaies de la guerre.

Mais il ne s'agit en l'espèce ni de faire revivre l'ancien esprit provincial, ni de revenir au passé. Il s'agit simplement de préparer sûrement l'avenir.

Enfin que l'on n'oublie pas que « si on doit limiter l'autorité du gouvernement, on doit lui laisser les moyens d'action dont il a besoin pour donner satisfaction aux intérêts généraux du pays et que s'il est juste et utile que les pouvoirs locaux aient une certaine indépendance, il est essentiel de prendre des précautions contre leurs écarts (1) ».

---

1, — Aucoc, Etude sur la décentralisation administrative, p. 254.

# Table de Matières

---

	pages
Bibliographie.....	3
Introduction .....	21

## PREMIÈRE PARTIE

LA FRANCE EN 1789.

### CHAPITRE PREMIER

Limites et principales divisions du royaume....	31
§ 1. Les limites de l'ancienne Monarchie....	32
§ 2. Les divisions territoriales du Royaume..	40
1° Les Provinces .....	40
2° Les grandes divisions du Royaume...	47
Les pays d'Etats .....	47
Les pays d'Election .....	56
Les pays conquis ou d'imposition directe .....	64
§ 3. Les circonscriptions administratives du Royaume .....	65
Les diocèses .....	72
Les bailliages .....	78
Les Gouvernements généraux .....	83
Les généralités .....	97

pages

CHAPITRE II.

Les autres divisions du Royaume et les franchises municipales ..... 125

§ 1. Les ressorts des Parlements ..... 125

§ 2. Les circonscriptions douanières ..... 130

§ 3. Les franchises municipales ..... 133

DEUXIÈME PARTIE

LA DIVISION DE LA FRANCE EN DEPARTEMENTS

CHAPITRE PREMIER.

*La création du Département par l'Assemblée Constituante* ..... 139

§ 1. Le désir des populations ..... 141

    Les Cahiers ..... 141

    Les Députés ..... 148

§ 2. Les projets de l'Assemblée Constituante.. 152

    Projets de Division ..... 152

    Les raisons qui ont guidé l'Assemblée .... 153

    Le rapport du Comité de Constitution .... 156

§ 3. Résumé des Débats à l'Assemblée Constituante ..... 162

    Les Débats ..... 162

§ 4. Les opérations de division ..... 171

    Le comité de division ..... 171

    Le travail du comité ..... 172

    Le rapport du comité ..... 179

    Les décrets de l'Assemblée ..... 188

    Les dénominations ..... 198

    Les nouvelles divisions ..... 200

    Mesures complémentaires ..... 204

§ 5. Appréciation de l'œuvre de l'Assemblée Constituante ..... 209

    Le jugement des contemporains ..... 213

pages

Le Roi ..... 214

L'Assemblée Constituante..... 215

Les Députés ..... 217

L'Etranger ..... 218

Le Pays ..... 219

La critique moderne ..... 220

Les géographes ..... 220

§ 6 Les raisons de la nouvelle dénomination .. 221

§ 7 Jugement d'ensemble sur l'œuvre de la Constituante ..... 223

§ 8 Modifications apportés à l'œuvre de la Constituante ..... 225

CHAPITRE II.

*L'évolution du département au point de vue géographique* ..... 234

§ 1 En France ..... 240

    l'accroissement du territoire français et l'augmentation du nombre des départements ..... 240

1. Les remaniements des départements à l'intérieur des frontières ..... 243

    Annexion d'Avignon et du Comtat Venaissin ..... 244

    Division du département du Rhône et Loire . 247

    Le département du mont Terrible ..... 248

    Division de la Corse ..... 249

    Les autres réunions de la Convention ..... 250

    Création du département du Tarn et Garonne ..... 251

    Réunion des deux départements de la Corse . 252

II. Le mouvement des départements hors des frontières de 1790 ..... 253

    Annexion de la Savoie ..... 253

    Annexion du Comté de Nice ..... 254

    Réunion du pays du Hainaut ..... 256

    Les départements formés avec la Belgique .. 257

    Le département du Léman ..... 266

	pages
Annexion de Mulhouse .....	267
Annexion du Montbeliard .....	268
Suppression du mont Terrible .....	268
La rive gauche du Rhin .....	271
L'Italie .....	276
Le Piémont .....	276
La république Ligurienne .....	277
La Toscane, Parme, Plaisance .....	279
Les Etats Pontificaux .....	281
La Hollande et les villes hanséatiques .....	282
Réunion de la Hollande .....	283
Réunion des villes hanséatiques, du duché d'Oldenbourg, etc. ....	285
Annexion du Valais .....	288
Cession de la vallée des Dappes .....	288
Création de la Lippe .....	288
Caractère spécial des départements réunis pendant la Révolution et l'Empire .....	289
Retour aux frontières de 1790-1792 .....	293
III. Les changements survenus depuis 1815 ....	295
La réunion de la Savoie et du comté de Nice .	295
Perte de l'Alsace et de la Lorraine .....	297
Retour de l'Alsace et de la Lorraine .....	298
§ 2. En Algérie .....	304
§ 3. Aux Colonies .....	312

CHAPITRE III.

<i>Formalités juridiques de la création et de la suppression des départements</i> .....	333
Création et suppression des départements .....	334
Instruction des demandes .....	340
Territoire des arrondissements et des cantons ..	341
Les chef-lieux .....	344

TROISIEME PARTIE

LE REGIONALISME MODERNE

CHAPITRE PREMIER.

<i>E'insuffisance du département</i> .....	349
§ 1. Le département, organe d'administration locale. Les besoins auxquels il doit pour- voir .....	350
§ 2. Examen des principes de centralisation et de décentralisation .....	355
§ 3. Nécessité de l'extension des attributions du département .....	362

CHAPITRE II.

<i>Le Régionalisme</i> .....	367
§ 1. Le mouvement régionaliste .....	369
§ 2. La région. Exposé du mouvement doctri- nal .....	375
§ 3. L'organisation de la région et son fonction- nement .....	386
§ 4. La réalisation .....	394
1° La réalisation du point de vue parle- mentaire .....	394
2° La réalisation du point de vue gouverne- mental .....	421
§ 5. L'avenir du mouvement .....	444
§ 6. L'écueil .....	449
Conclusion .....	455

## ERRATUM

---

- Page 47 — 6<sup>e</sup> ligne : au lieu de puis, lire pris  
— 56 — en note : lire l'Ancien Régime et la Révolution  
— 67 — 25<sup>e</sup> ligne : lire besogne  
— 77 — 9<sup>e</sup> ligne : lire suffrageant  
— 80 — note 1 : lire Paris 1907 page 73  
— 83 — 18<sup>e</sup> ligne : lire Les gouverneurs héritèrent  
— 84 — 19<sup>e</sup> ligne : lire Louis XIV  
— 120 — 4<sup>e</sup> ligne : lire Ribauvillé  
— 120 — 15<sup>e</sup> ligne : lire Altenstatt  
— 122 — 5<sup>e</sup> ligne : au lieu de el lire le  
— 164 — en note : lire tome IX au lieu de tome X  
— 175 — 3<sup>e</sup> ligne : lire il n'y aurait plus eu  
— 176 — 24<sup>e</sup> ligne : lire "disposition"  
— 176 — 2<sup>e</sup> ligne : lire "concilier"  
— 194 — après Languedoc, Comminges, etc.. lire 7 au lieu de 6.  
— 196 — 21<sup>e</sup> ligne : lire quatre vingt  
— 202 — Drôme : lire chef-lieu à fixer  
— 210 — 9<sup>e</sup> ligne : lire a et non à  
— 211 — 16<sup>e</sup> ligne : lire n'avaient  
— 220 — 15<sup>e</sup> ligne : lire regrettent au lieu de rejettent  
— 224 — 20<sup>e</sup> ligne : lire longtemps  
— 239 — 12<sup>e</sup> ligne : lire présente au lieu de présenté  
— 252 — 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> ligne : lire Montaigut, Auvillars  
— 252 — 19<sup>e</sup> ligne : lire Lavit  
— 260 — 23<sup>e</sup> ligne : lire Hondt  
— 265 — 3<sup>e</sup> ligne : lire nommés  
— 271 — 23<sup>e</sup> ligne : lire indisposèrent  
— 274 — 1<sup>e</sup> ligne : lire départements

- Page 274 — en note : lire Archives Nationales
- 280 — 22<sup>e</sup> ligne : au lieu de ses, lire sa
  - 282 — 1<sup>e</sup> ligne : lire La Hollande
  - 282 — 14<sup>e</sup> ligne : lire Dogne et les frontières
  - 282 — 20<sup>e</sup> ligne : lire date
  - 282 — 21<sup>e</sup> ligne : lire divisé
  - 286 — note 2 : lire Tome XVII
  - 296 — 11<sup>e</sup> ligne : au lieu de puis lire pris
  - 306 — 26<sup>e</sup> ligne : lire sousle rapport politique
  - 308 — 19<sup>e</sup> ligne : lire c-tte assimilation qui a pour but
  - 312 — 7<sup>e</sup> ligne : lire possession
  - 312 — 8<sup>e</sup> ligne : lire lâches
  - 313 — 9<sup>e</sup> ligne : lire patrie au lieu de partie
  - 313 — 15<sup>e</sup> ligne : effacer correspondre à une partie locale
  - 315 — 10<sup>e</sup> ligne : lire mère patrie au lieu même patrie
  - 316 — en note : lire Giraut
  - 340 — 5<sup>e</sup> ligne : lire générale
  - 340 — 11<sup>e</sup> ligne : lire modification
  - 341 — 6<sup>e</sup> ligne : lire donc
  - 351 — 4<sup>e</sup> ligne : lire est peu important
  - 351 — 23<sup>e</sup> ligne : lire finit au lieu de fini
  - 358 — 26<sup>e</sup> ligne : lire commune
  - 359 — 10<sup>e</sup> ligne : au lieu de "qui comportait" lire Elle comportait
  - 380 — 5<sup>e</sup> ligne : lire de la création
  - 384 — en note 1, 2<sup>e</sup> ligne : lire administrative après
  - 418 — 2<sup>e</sup> ligne : lire substitu-
  - 418 — 7<sup>e</sup> ligne : lire Juillet
  - 441 — 19<sup>e</sup> ligne : lire 1915