

LE GOUVERNEMENT LOCAL DE LA VILLE D'AMIENS AU XVIII^e SIÈCLE

PAR

Anne-Sophie CONDETTE

ATER à l'Université de Paris 2 - Panthéon Assas

L'histoire du gouvernement local peut se résumer à un progrès continu depuis le Moyen Âge¹.

Dès le XI^e siècle, avec la pacification du royaume et le renouveau du commerce, les bourgeois, habitants des bourgs, désirent s'assembler afin de gérer leurs intérêts collectifs, afin de se "gouverner". Soumis aux seigneurs, ils s'émancipent et obtiennent de gré ou de force une charte de commune — ou de franchise — constitutive de leurs droits et de leurs privilèges. Ainsi transparaît déjà le concept de gouvernement local avec une organisation, une reconnaissance juridique, des moyens d'action politique, le tout motivé par un fervent désir d'autonomie.

Par convention, A.M. vise les archives municipales d'Amiens, A.D., les archives départementales de la Somme et A.N., les archives nationales.

1. Sur le sujet, il est toujours intéressant de lire les ouvrages de : Petit-Dutaillis (Ch.), *Les communes françaises*, Albin Michel, 1970 ; Rigaudière (A.), *Gouverner la ville au Moyen-Âge*, *Economica*, 1993 ; Mestre (J.-L.), *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, 1^{ère} édition, 1985 ; Burdeau (F.), *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle*, Montchrestien, 2^{ème} édition, 1994 et *Histoire du droit administratif*, Paris, 1995.

Ces caractéristiques se précisent et se confortent du XII^e au XIV^e siècle. Mis en tutelle par le pouvoir royal, le mouvement urbain se renforce. Ainsi, parfois qualifiée de "bonne ville"², la cité médiévale devient l'interlocuteur privilégié du Roi de France. Elle apparaît "comme le moteur de l'affirmation de l'identité provinciale"³. Désormais, les dirigeants locaux, maire — ou maieur — et échevins au nord de la France, jurats ou consuls au sud, ont la capacité de représenter leur ville et de négocier avec le Roi.

Mais les troubles des guerres de Cent Ans et de religion sonnent le glas des relations fécondes entre les institutions locales et royales. De plus en plus absolu, le monarque impose ses volontés uniformatrices et réductrices. L'intérêt général national prime sur les intérêts provinciaux.

Paradoxalement, le gouvernement local renaît de ses cendres au XVIII^e siècle. Le siècle des Lumières, symbole du centralisme absolutiste, ne peut se développer sans compter avec les entités urbaines. Les maire et échevins, membres permanents du corps de ville, organe constitutif du gouvernement local, deviennent à l'échelon provincial, les relais de la politique royale. En conséquence, l'esprit d'indépendance propre aux mouvements communaux des premiers temps trouve dans "l'action politique" les circonstances favorables à une résurrection.

Néanmoins, une nuance doit être apportée ici car, si l'historique du gouvernement local rapidement décrit se vérifie pour l'ensemble du phénomène urbain, les gouvernements locaux ont un développement et une consistance différents selon les régions. Il n'y a toujours pas, à la fin de l'Ancien Régime, de droit uniforme des corps et communauté d'habitants. Certes, le pouvoir royal tente de couler l'administration locale dans un moule, mais chaque généralité reste conditionnée par les coutumes, les particularismes locaux.

Aussi, pour affiner le propos sur le gouvernement local, mieux vaut de se concentrer à titre d'exemple, sur une circonscription administrative et financière particulière.

Celle d'Amiens représente un théâtre d'observation privilégié. Située dans le nord de la France, berceau de la dynastie franque, la Picardie emprunte à la terre un caractère rude et profond qui rend les habitants si farouches et si attachants. Leur désir de se gouverner est visible, non pas tant au travers de leur organisation et de leur fonction, bien souvent dictées par la monarchie, que par la pratique qu'ils en ont (I). De la même façon, au delà de l'aspect

2. Sur la question des bonnes villes, voir en particulier : Chevallier (B.), *Les bonnes villes de France du XIV^e au XVI^e siècle*, Paris, 1982 et Rigaudière (A.), *Qu'est-ce qu'une bonne ville dans la France du Moyen Age*, Actes du colloque relatif à la charte de Beaumont et les franchises municipales entre Loire et Rhin, organisé par l'Institut de recherche régionale de l'Université de Nancy II, 1982, Presses universitaires de Nancy, 1988.

3. Rigaudière (A.), *op. cit.*, p. 90.

tutélaire qualifiant les rapports entre la ville et le Conseil du roi, il s'affirme à la fin de l'Ancien Régime un esprit de collaboration plus qu'un désir de sujétion (II).

I - GOUVERNANTS ET GOUVERNEMENT LOCAL

Réunis en corps de ville, les maire et échevins — et d'une certaine manière les conseillers de ville — représentent ce qu'il est convenu d'appeler un gouvernement local.

L'examen de la composition de l'assemblée municipale, invite à insister sur le caractère très formaliste de cette structure (A). Cependant, c'est dans l'organisation des tâches et dans l'exercice du pouvoir de police qu'apparaissent véritablement la volonté des officiers municipaux d'administrer la ville, de la gouverner (B).

A) La composition du gouvernement local amiénois

La composition de l'échevinage arrêtée en 1209 par Philippe Auguste⁴ est réformée de manière décisive par Henri IV⁵. Cette nouvelle réglementation domine la vie urbaine jusqu'à la Révolution (1). Cependant, si elle conserve ses caractéristiques premières, de nombreuses réformes⁶ perturbent le mode de nomination des magistrats municipaux (2).

4. A.M., Amiens, AA 5 fol 7, Charte de commune octroyée à Péronne en 1209 par Philippe Auguste.

5. A.D., Somme, C 558, Edit du roi sur l'établissement des échevins, justice et police de la ville d'Amiens, Novembre 1597.

6. Près de dix-sept réformes sont dénombrées de 1597 à 1787. La composition et l'organisation du gouvernement local sont donc très mouvantes, onduoyantes. En conséquence, cet article pêche par un excès de systématisation et de simplification. Mais il a semblé que la clarté devait prévaloir. En général, seules les réformes de 1597, de 1726 et de 1774 servent de réflexion à notre propos. Elles constituent en effet les étapes essentielles de l'évolution du gouvernement local. Afin d'alléger les notes, il ne sera pas systématiquement fait de renvoi aux réformes précitées. Il convient en conséquence de préciser clairement ici leurs références.

A.D., Somme, C 558 doc 1, Edit du roi de novembre 1597 sur l'établissement des échevins, justice et police de la ville d'Amiens.

A.D., Somme, C 558, Arrêt du Conseil d'Etat du roi portant nouveau règlement pour la nomination des maire et échevins de la ville d'Amiens, le 7 septembre 1726.

A.D., Somme, A 33, Arrêt du Conseil d'Etat du roi portant règlement pour l'administration municipale de la ville d'Amiens, le 22 janvier 1774.

Sur les réformes de l'administration municipale au XVIII^e siècle, il est intéressant de consulter Bordes (M.), *L'administration provinciale et municipale en France au XVIII^e siècle*, Paris, 1972 et *La réforme municipale du contrôleur général Laverdy et son application (1764-1771)*, Toulouse, Association des Publications de la faculté des lettres, 1968.

1) La composition du corps de ville

Après la reconquête de la ville d'Amiens en 1597, Henri IV décide de punir les habitants de leur soumission à l'ennemi espagnol. Les nouvelles mesures relatives au gouvernement local sont draconiennes. Il supprime le titre de maire et le remplace par celui de Premier échevin. Il réduit le nombre d'échevins "ordinaires" à six, et adjoint au corps de ville quatre conseillers⁷. L'organisation du gouvernement local repose désormais, définitivement, sur une division tripartite.

Le personnage central est le maire. Après l'édit d'Henri IV, le premier magistrat retrouve son titre honorifique mais reste soumis à l'autorité royale. En effet, après une première étape élective consistant à désigner trois candidats pour la fonction de maire, il revient au roi de nommer celui qu'il désire voir à la tête de l'administration locale⁸. Le maire se place ainsi, d'une certaine manière, en interlocuteur agréé du monarque. D'abord limité à une année, son mandat est porté au XVIII^e siècle à trois ans⁹. Il est à noter qu'il n'est pas immédiatement rééligible. Il doit en effet attendre un délai de trois autres années pour pouvoir de nouveau exercer cette fonction. Durant cet intervalle, il peut cependant être élu échevin et rester dans l'équipe municipale.

Le nombre des échevins ne cesse de varier au gré des réformes royales. Abaissé de vingt-quatre à six en 1597, puis fixé à neuf en 1726¹⁰, le quorum est ramené à quatre en 1764¹¹ pour finalement demeurer à six à partir de 1774¹². Simplement élus, les échevins sont renouvelables par tiers ou par moitié pour un mandat de deux ans. Par cette rotation, ils font part de leur expérience du pouvoir au maire, et assurent la continuité du gouvernement local. Ils assistent en conséquence le premier magistrat de la commune dans les actes d'administration courante¹³.

7. A.D., Somme, C 558, doc 1 : Edit du roi sur l'établissement des échevins, justice et police de la ville d'Amiens, articles I et X.

8. Cette disposition prévue à l'article IV de l'édit de 1597 a toujours subsisté. On la retrouve à l'article XIV du règlement de l'administration de la ville du 22 janvier 1774. A.D., Somme, A 33.

9. Les données concernant les mandats ne cessent de varier aux XVII^e et XVIII^e siècle. Pour la commodité du propos, seuls les extrêmes ont été retenus. Le mandat d'un an a donc été instauré par l'édit de 1597 à l'article VIII alors que celui de trois ans a été définitivement fixé par le règlement de 1774 à l'article XXII.

10. A.D., Somme, C 558, Arrêt du Conseil d'Etat du roi portant nouveau règlement pour la nomination des maire et échevins de la ville d'Amiens, le 7 septembre 1726.

11. A.D., Somme, A 29, Edit du roi contenant règlement pour l'administration des villes et principaux bourgs du royaume, Août 1764. Cet édit fait partie des réformes du contrôleur général des finances Laverdy.

12. A.D., Somme, A 33, Arrêt du Conseil d'Etat du roi portant règlement pour l'administration municipale de la ville d'Amiens, le 22 janvier 1774.

13. L'arrêt de 1726 prévoit expressément que six des neuf échevins doivent être renouvelés à chaque élection, les trois anciens échevins restant devant demeurer pour "*instruire les autres nouvellement élus des affaires de la ville.*"

Les conseillers de ville, créés sur le modèle de la ville de Paris en 1597, ne font pas quant à eux expressément partie du corps de ville¹⁴. Choisis à la fin du XVIII^e siècle parmi les anciens maires ou à défaut, parmi les anciens lieutenants de maire¹⁵ et les anciens échevins, il est simplement prévu qu'ils soient réunis pour toutes les affaires dites de "conséquence". En général, ils délibèrent ainsi pour les actes engageant les finances de la ville.

Si la structure du corps de ville amiénois ne change guère au fil des ans, il convient de souligner que le mode de désignation des magistrats municipaux est constamment modifié aux XVII^e et XVIII^e siècles. En effet, les réformes du gouvernement local ont essentiellement pour but de modifier le statut des officiers municipaux.

2) Les réformes du gouvernement local

Il est utile de présenter ici le processus de nomination des officiers municipaux car il participe pleinement à la composition et à l'organisation du pouvoir du gouvernement local. Certes, il eut été peut être plus logique d'y procéder avant d'exposer la composition du gouvernement local. Mais, pour la commodité de l'exposé, il était plus facile de présenter les différents membres de l'équipe municipale afin d'envisager plus clairement les modes d'accession au gouvernement local. Le principe est l'élection. Cependant, la monarchie bouleverse parfois cet ordre des choses et crée des offices.

a) L'élection

L'élection des maire et échevins est juridiquement la règle¹⁶. Il existe une réglementation précise des élections municipales. Elle concerne la composition du corps électoral, mais également la date et le déroulement du scrutin. Des dispositions définissent aussi les conditions d'éligibilité¹⁷.

14. La situation des conseillers de ville a beaucoup varié. En 1597, ils sont simplement appelés "*en toutes les affaires de conséquence*". En 1764, l'édit de Laverdy les inclut expressément au corps de ville mais il crée une assemblée de notables qui finalement joue leur rôle originaire. Seul le règlement de 1774 est sans ambiguïté. Il dispose de l'article IV : "*il y aura quatre conseillers de ville qui ne feront pas partie du corps municipal.*"

15. Le lieutenant de maire a essentiellement été créé par office. Il n'apparaît véritablement comme élément stable du gouvernement local amiénois qu'en 1774. Cette date tardive nous a décidé à ne pas lui consacrer une large place dans cette étude. Il convient simplement d'ajouter que le lieutenant de maire constitue le premier adjoint du maire au sein de l'équipe échevinale. Chargé de le remplacer en cas d'empêchement, il est également élu pour trois ans. Il n'est pas rééligible.

16. Les documents relatifs aux élections municipales de 1566 à 1789 sont conservés aux archives municipales. A.M., Amiens, BB 137 à BB 241. Le principe de l'élection est posé en 1597 et réitéré de façon définitive en 1774. Il est en outre remis en vigueur à chaque suppression d'office, cf. *supra* note n° 20.

17. La majorité des règles exposées est issue du règlement de 1774. Néanmoins, ce règlement n'est que la consécration d'une pratique fixée, semble-t-il, depuis le début du XVIII^e siècle.

Le corps électoral se compose de députés de corps et communautés de métiers représentatifs non pas tant des trois ordres de la société que des catégories socio-professionnelles influentes. En 1597, période de troubles, seuls les militaires, les agents royaux et les maire et échevins sortant participent à l'élection. En 1726, cette prédominance d'un personnel proche du pouvoir s'assouplit. Les artisans et les commerçants interviennent alors dans le processus électoral aux côtés du clergé et des représentants de la noblesse. En 1774, la liste des électeurs est probante. Sur trente députés, cinq sont désignés par le clergé, un est mandaté par l'ordre de la noblesse, un autre par l'ordre militaire, onze personnes représentent les différentes juridictions et douze sont déléguées par les différents corps de métiers.

Le scrutin se déroule comme suit. Tous les 22 juin, chaque corps et communauté de métiers se rassemble et mandate l'un des siens pour le représenter lors du vote. Le billet de vote est établi puis est remis au député. Le lendemain, les différents mandatés sont convoqués à la grande salle de l'hôtel de ville. Ils justifient de leur acte de nomination. Ils prêtent serment d'apporter le véritable bulletin confié la veille. Enfin, ils remettent leur pli cacheté. Tous les billets sont alors mélangés avec ceux des anciens maire et échevins et sont ouverts publiquement devant le premier officier municipal et le procureur de roi. A la lecture des noms, trois scrutateurs se chargent de dresser une liste et de cocher à l'aide de petits traits de crayon le nombre de fois correspondant à la répétition des suffrages. Ceux qui ont obtenu le plus de voix emportent les élections.

Malgré cette apparente liberté d'expression dans le suffrage, il est à noter que le choix des candidats est limité. Il existe effectivement des conditions d'éligibilité. Ne peut être élu maire que celui qui a déjà rempli des fonctions municipales : maire, lieutenant de maire ou échevin. Le recrutement des maires est donc très restreint. Le seul moyen d'occuper les hautes fonctions municipales est d'abord d'être élu échevin. Seulement, ne peuvent être échevins que des personnes notables, choisies par les nobles, les officiers royaux, les gens vivant noblement ou les négociants ne vendant pas au détail¹⁸. Finalement, seuls les membres du corps électoral accèdent à la mairie. Plus qu'une élection, il existe officieusement une cooptation.

Ce système électoral, relativement bien organisé, a été de nombreuses fois perturbé aux XVII^e et XVIII^e siècles. Le roi a introduit sporadiquement, au sein des gouvernements locaux, le système des offices.

18. Il existe également des limites à l'éligibilité de nature familiale. L'article XX du règlement de 1774 dispose : "ne pourront être reçus en même temps dans le corps municipal le père et le fils, le beau-père et le gendre, les frères et les beaux frères, l'oncle et le neveu, ni les cousins germains."

b) L'office

Il n'est pas question ici de relater l'évolution des offices et d'appréhender les questions de vénalité et de patrimonialité des offices¹⁹. Il ne s'agit pas non plus de détailler toutes les réformes créant puis annulant les offices municipaux ; cela alourdirait notre propos²⁰. Rappelons simplement que l'office est une charge publique confiée par le roi à un particulier en échange d'une somme d'argent. Par cette technique juridique, le roi met en vente des charges de maire, de lieutenant de maire, de maire alternatif et d'échevins. Par ce biais, seul l'achat de la charge publique confère le titre. Le choix du roi ne peut plus s'exercer et seule la finance prime. Les officiers municipaux d'Amiens ont vu, dans ce système, un moyen d'échapper à la tutelle royale. En conséquence, les offices créés par le roi ont été systématiquement réunis au corps de ville²¹. Les charges appartenant désormais à un organe juridiquement permanent, les élections se maintiennent. L'esprit public gouverne toujours un ensemble collectif.

Finalement, que ce soit l'élection ou le système de l'office, la composition du gouvernement local ne varie pas. Cette relative stabilité permet aux maires et échevins d'exercer pleinement leurs attributions.

B) Gouvernement local et exercice du pouvoir

Les maires et échevins doivent de façon générale s'occuper de l'administration, de la gestion de leur ville. Sous l'Ancien Régime, leur pouvoir est qualifié de pouvoir de police²². Ce vocable comprend tant l'administration que le maintien de l'ordre public. Plus largement, il désigne la connaissance de tout ce qui concerne la religion, les lieux de culte ; mais aussi la santé, l'approvi-

19. Consulter sur la question des offices, Mousnier (R.), *La vénalité des offices sous Henri IV et Louis XIII*, Paris, 1954.

20. La plus célèbre des créations d'office est celle de 1692. A cette date, un édit crée des offices de maire et d'assesseur. D'autres créations d'offices sont encore intervenues en 1702 pour les offices de lieutenant de maire, en 1704, pour les offices d'échevins puis en 1706 pour les offices de maire et de lieutenant de maire alternatifs. D'autres dispositions pour les annuler et les rembourser interviennent successivement en 1714, en 1717, en 1722, en 1724 et en 1733. Sur ce point, lire Bordes (M.), *L'administration provinciale et municipale en France au XVIII^e siècle*, Paris, 1972.

21. A la suite de l'édit du 27 mai 1692, les amiénois obtiennent, moyennant quatre-vingt seize mille huit cents livres, un corps de ville composé d'un maire et de six échevins librement élus (A.M., Amiens, BB 76 fol 89, 94 et 146). En 1772, les maires et échevins offrent soixante-dix mille livres pour le rachat de ces mêmes offices (A.D., Somme, C 558 doc 10, Arrêt du Conseil d'Etat du roi qui réunit au corps de la ville d'Amiens les offices municipaux créés par l'édit de novembre 1771 moyennant soixante-dix mille livres. Le 13 octobre 1772).

22. Le Clerc du Brillet continuateur de Delamarre, *Traité de la police*, Volume IV, 1719, Titre 1er ; Boulet-Sautel (M.), *Police et administration en France à la fin de l'Ancien Régime, Histoire comparée de l'administration (IV^e-XVIII^e siècles)*, Munich, 1980, p. 47-51.

sionnement des marchés, l'abondance des provisions, des subsistances. Il vise enfin le commerce, la correspondance, la diligence des postes, et la voirie.

Les matières de voirie, les travaux publics, ont particulièrement attiré l'attention des maires et échevins amiénois. Si l'on essaie d'établir des statistiques au vu des registres de délibération, 10 % de leurs délibérations concernent les élections, les nominations du personnel de la ville, 5 % les affaires de santé, 5 % le commerce et la question des marchés, 15 % les relations avec le pouvoir central, 20 % la gestion du patrimoine, l'entretien des édifices publics, 25 % l'urbanisme, les projets et les marchés de travaux publics, et enfin, 20 % le budget et les finances, sachant que le financement des travaux et les frais d'entretien occupent une large place.

Cet intérêt découle, à l'origine, des délégations du pouvoir royal. Dès 1597 en effet, le roi leur a expressément confié le soin, la décoration, l'embellissement des villes marquant ainsi les prémisses de l'urbanisme. Le gouvernement local veille de ce fait à la régularité des édifices, à l'étendue et à l'alignement des rues, des places publiques. Mais leur engouement pour ces matières tient également au fait qu'elles touchent aux questions domaniales et financières. Elles permettent au gouvernement local de gérer pleinement la ville. De même, les questions de travaux publics concernent les idées politiques puisque c'est — entre autres — par l'architecture, que l'absolutisme s'impose aux yeux de tous. En conséquence, le gouvernement local doit participer à la construction d'ouvrages à la gloire du pouvoir royal²³. Mais, outre les actes d'administration de police ordinaires et les comportements de simples exécutants, les maires et échevins soumettent également à l'intendant de vastes projets de travaux publics pour affirmer leur identité provinciale. Ils requièrent la reconstruction du beffroi incendié²⁴ et s'organisent pour aménager l'hôtel de ville²⁵. Ils deviennent de véritables urbanistes.

Pour faire face à ce vaste domaine de compétence intéressant le domaine public, les travaux publics et les finances publiques, une répartition des tâches a lieu au sein du gouvernement local.

Le maire apparaît comme le chef de l'administration provinciale. C'est un véritable acteur, un animateur de la vie locale. En tant que premier membre du gouvernement local, il est l'interlocuteur du pouvoir royal. Il entreprend ainsi une étroite correspondance avec l'intendant, commissaire départi pour

23. L'exemple le plus probant est la construction de l'hôtel de l'intendance rue des Rabuissans, actuellement hôtel de la Préfecture rue de la République. Suggéré par l'intendant Bernard Chauvelin, réclamé par l'intendant Maynon d'Invan en 1755, il est construit sous le contrôle des maires et échevins en 1775. A.D., Somme, C 737 à C 751, 1755-1782.

24. A.D., Somme, C 672 à C 676 : Liasses concernant la reconstruction du beffroi, 1742-1761.

25. A.D., Somme, C 752 à C 755 : Liasses concernant les travaux à l'hôtel de ville, 1209-1768.

les ordres du roi en province. Il reçoit par l'intermédiaire de cet agent royal les directives et les décisions royales. Il lui faut alors s'assurer de leur diffusion et, à son niveau, de leur exécution. Le règlement pour l'administration municipale de la ville d'Amiens de 1774 indique d'ailleurs que le maire ordonne seul ce qui est relatif au bien du service du roi. En retour, le maire doit rendre compte des agissements du corps de ville. Il en est responsable. Le maire est donc le relais indispensable entre le pouvoir central et la vie régionale. Outre les fonctions qui le mettent en relation avec le roi, le maire a des obligations envers l'équipe municipale. Il convoque les échevins et fixe l'ordre du jour des délibérations en fonction de la correspondance reçue et des préoccupations quotidiennes. Les échevins agissent selon ses seules consignes.

A partir de 1726, le maire doit, dès sa prise de fonction, opérer une distribution des tâches entre les échevins. Il confie à chacun les fonctions de police qu'il juge pouvoir leur mieux convenir. Deux échevins sont ainsi nommés commissaires aux ouvrages. Ils doivent surveiller tout ce qui dépend de la voirie, faire des rapports, des observations sur l'état d'avancement des travaux. Ils doivent ensuite rendre compte de leur activité au corps de ville assemblé.

Les séances du corps de ville sont également réglementées. Toutes les affaires d'administration courante sont réglées et décidées le jeudi dans les assemblées ordinaires des officiers municipaux. La juridiction de police et de manufacture est exercée quant à elle les mardis et les samedis. Enfin, pour tous les dossiers mettant en jeu les finances et les possessions de la ville, le maire doit prévoir une délibération spéciale et convoquer impérativement les conseillers de ville en assemblée extraordinaire.

Mais, toute cette activité déployée par le gouvernement local dans les affaires de police ne doit pas faire oublier qu'il est soumis à la tutelle du pouvoir royal.

II - LES AUTORITÉS DE TUTELLE

La tutelle²⁶ s'exerce principalement par l'intermédiaire de l'intendant de justice, police, finances, commissaire départi dans la généralité d'Amiens, mais aussi directement par le Conseil du roi.

A) La tutelle de l'intendant

L'intendant est un agent royal, une créature de l'absolutisme. Historiquement, il est envoyé par le roi pour contrôler les autorités locales et

26. La tutelle de l'intendant et du Conseil du roi est plus amplement développée dans notre thèse. Condette (A.-S.), *Le droit des travaux publics dans la généralité d'Amiens au XVIII^e siècle*.

s'assurer de la soumission des juges ordinaires aux ordres royaux²⁷. Traditionnellement, il agit donc comme organe de contrôle, de tutelle sur le gouvernement local.

Très austère et sévère au XVII^e siècle, l'intendant du XVIII^e est davantage aimé, estimé²⁸. Il s'intègre aisément dans l'administration locale. Les maires et échevins n'hésitent pas à organiser un bal pour fêter la guérison de Bruno d'Agay, intendant de 1771 à 1790²⁹. Pourtant, il est inutile de reprendre la formule connue, homme du roi et homme de la province³⁰. Il est évident que l'intendant est l'instrument de l'absolutisme par excellence, mais, en raison de ses compétences, il est aussi un véritable acteur, une autorité indispensable pour la bonne connaissance et l'application du droit. L'intendant au XVIII^e siècle est donc un administrateur délégué par le pouvoir royal à vocation de gestion locale. Ses attributions sont très étendues. Elles concernent la justice, tant judiciaire qu'administrative, la police et les finances. Elles se superposent étroitement à celles du corps de ville. La tutelle qu'il exerce est réelle et nécessaire, mais elle est également très souple.

La tutelle est tout d'abord réelle car l'intendant est responsable envers le Conseil du roi de la bonne application de la politique royale en province. Il doit impérativement mettre en œuvre les ordres royaux. La tutelle se manifeste essentiellement par un visa sur toutes les délibérations du corps de ville³¹. Le gouvernement local doit lui soumettre les décisions échevinales avant leur mise en œuvre. L'intendant appose la mention suivante : "Vu la présente délibération, Nous, Intendant de Picardie, l'avons approuvé et autorisé selon la forme et teneur"³². La tutelle est également réelle dans son aspect juridictionnel. L'intendant constitue un premier degré de juridiction administrative. Toutes les affaires intéressant le gouvernement local lui sont soumises³³.

27. De nombreux articles et ouvrages sont consacrés à l'intendant. Concernant les origines de cette institution, il convient de citer principalement Hanotaux (G.), *Origines de l'institution des intendants de province*, Paris, 1884 et Antoine (M.), "Genèse de l'institution des intendants", *Le journal des savants*, 1982, pp. 283-317.

28. Les intendants d'Amiens ont particulièrement été bien étudiés par le baron Boyer de Sainte-Suzanne (E.), *Les intendants de la généralité d'Amiens*, Paris, 1865. Il est également utile de consulter Calonne (A. de), *Histoire de la ville d'Amiens*, 2 vol., Bruxelles, 1976.

29. Calonne (A. de), *op. cit.*, vol. 2, p. 398-400.

30. Ardascheff (P.), *Les intendants de province sous Louis XVI*, traduit par L. Jusserandot, Paris, 1909, p. 116.

31. La tutelle la plus sévère porte sur les finances. L'édit d'avril 1683 organisant un règlement pour les dettes des communautés prévoit que les maires et échevins doivent soumettre leurs états de revenus et de dépenses à l'intendant. Edit reproduit dans Isambert, *Recueil général des anciennes lois françaises*, tome XIX, pp. 420-425.

32. A.M., Amiens, DD 102 doc 14.

33. Daresté (R.), *Etude sur les origines du contentieux administratif en France*, Paris, 1856 et *La justice administrative en France ou traité du contentieux de l'administration*, Paris, 1862 ; Mestre (J.-L.), *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime : le contentieux des communautés de Provence*, Paris, L.G.D.J., 1976 ; Burdeau (F.), *Histoire de l'administration française*, *op.cit.*

Mais, au delà de cette question théorique au demeurant fort connue, il apparaît que la tutelle de l'intendant s'avère surtout nécessaire pour le gouvernement local. Elle l'est car l'intendant, maître des requêtes, est membre de l'administration royale. C'est un politique et un juriste³⁴.

Du point de vue juridique, il aide le gouvernement local par ses conseils avisés sur les formalités à accomplir. Il éclaire le cas d'espèce de ses connaissances du droit³⁵. Il met ainsi les agissements des maire et échevins à l'abri d'une sanction pour vice de forme. L'intendant d'Amiens les conseille par exemple sur les différentes phases de la procédure d'adjudication³⁶. Il qualifie les travaux publics et indique les démarches pour les effectuer³⁷.

La présence de l'intendant est également nécessaire pour le respect des compétences du corps de ville. Il le protège d'autres autorités tel que le bureau des finances, toujours soucieux d'interférer dans le pouvoir de police échevinal³⁸. Dans cette hypothèse, l'intendant se pose en arbitre, en conciliateur et bien souvent en défenseur de la ville. D'Agay affirme qu'il met tout son "zèle à défendre les droits de la ville"³⁹. Il s'impose comme le gardien des droits du gouvernement local.

En outre, l'intendant est un politique. Le cas échéant, il n'hésite pas à jouer de ses amitiés au Conseil du roi pour obtenir gain de cause. Ainsi, lorsque la ville d'Amiens entend construire une halle ou démolir les remparts⁴⁰, elle confie le soin à l'intendant d'appuyer la requête auprès du pouvoir central. Elle requiert qu'il interpose "son crédit auprès du ministre pour faire obtenir les permissions demandées"⁴¹.

La tutelle de l'intendant sur le gouvernement local devient donc au XVIII^e siècle un élément de stabilité et de garantie du respect du droit. D'ailleurs, tant que le seul bien public est recherché, cette tutelle est très souple.

34. Le rôle de l'intendant au sein du Conseil et de l'administration des provinces a été particulièrement bien étudié par Emmanuelli (F.), *Un mythe de l'absolutisme bourbonien : l'intendance du milieu du XVII^e siècle à la fin du XVIII^e siècle*, Publications de l'Université de Provence, 1981.

35. A.D., Somme, C 1026 doc 13.

36. A.D., Somme, C 1026 doc 14.

37. A.D., Somme, C 1026 doc 8 et C 773.

38. A.D., Somme, C 785 doc 24 : lettre de l'intendant aux maire et échevins. Il leur conseille de s'adresser au Conseil pour obtenir un règlement du conflit qui les oppose aux trésoriers de France. Il les assure en outre de son soutien pour qu'ils obtiennent gain de cause.

39. A.D., Somme, C 785 doc 24.

40. A.D., Somme, C 775 doc 5 : lettre de l'intendant au duc de Choiseul pour appuyer la requête des maire et échevins.

41. A.M., Amiens, BB 94 fol. 69.

En effet, l'intendant ne réside pas en permanence au siège de la circonscription territoriale soumise à sa juridiction. Il est bien souvent absent de la généralité car seul Paris et des fonctions plus importantes au Conseil du roi, le séduisent. La carrière d'intendant n'est pas une fin en soi ; le gouvernement royal est plus attirant⁴². Par ailleurs, les intendants d'Amiens ne disposent d'un logement décent qu'en 1775⁴³. Grâce à l'absentéisme des intendants, seul le corps de ville reste en permanence dans la cité. La tutelle s'efface pour laisser place à un gouvernement local actif. Le corps de ville s'avère rapidement mieux à même de connaître des problèmes, de discuter et de négocier avec les habitants. Finalement, plus qu'une tutelle, une collaboration entre ces deux institutions s'est instaurée. Le maire informe l'intendant, anticipe parfois ses ordres, prend des initiatives, lui soumet des solutions ou lui fait part de ses préoccupations⁴⁴. L'intendant ne fait qu'approuver et entériner les décisions arrêtées. Certes, il garde le pouvoir de discuter de la politique locale et de contester les agissements des maire et échevins, mais, le plus souvent, ces hommes sont parfaitement d'accord.

Cette harmonie repose sur le respect des seules notions de bien public, d'utilité publique et de service public. Tant que le gouvernement local est guidé par l'utilité publique, il rentre dans les bonnes grâces du roi et de son fidèle serviteur, l'intendant. Tant que l'utilité publique des provinces coïncide avec l'utilité publique du roi, le gouvernement local agit librement sous un contrôle bienveillant de l'intendant.

En fait, la tutelle la plus sévère s'exerce depuis la capitale, depuis Paris. Cette tutelle est bien plus réelle que celle exercée par l'intendant. Ce dernier n'est en fait qu'un intermédiaire entre le roi et le gouvernement local. Ses pouvoirs sont limités par les commissions royales et par le renvoi des affaires qui lui est fait. Il est en outre beaucoup plus sensible aux arguments des administrateurs locaux.

Le Conseil du Roi quant à lui, n'a pour seuls objectifs que l'unification juridique du royaume et la maîtrise des dépenses des gouvernements locaux.

B) La tutelle du Conseil du roi

Il n'est pas question de présenter ici, même brièvement, le Conseil du roi. S'il n'y a qu'un Conseil du roi émanation du pouvoir royal, il y a des Conseils

42. Devant cet état de fait, le roi doit rappeler tous les intendants à l'ordre. Il leur prescrit, dans une décision du 15 mars 1778, de ne pas s'absenter plus de trois mois chaque année ou plus de six mois tous les deux ans. A.D., Somme, C 18 doc 51 : lettre de Lambert à d'Agay, intendant le 15 octobre 1787. Il lui rappelle la décision de 1778 visiblement non respectée.

43. A.D., Somme, C 737 à C 751 : Liasses concernant la construction de l'hôtel de l'intendance, 1755-1780.

44. A.D., Somme, C 807 doc 21, 22 et 23 : Correspondance entre le maire et l'intendant.

spécialisés pour les affaires politiques étrangères (Conseil d'en haut), pour les affaires intérieures et les relations avec les provinces (Conseil des dépêches) pour les finances (Conseil royal des finances) pour le commerce (Conseil royal de commerce) et pour le contentieux entre les juridictions⁴⁵. Sur ces structures figées, se greffe l'activité et l'influence du contrôleur général des finances, l'omnipotence et la compétence des intendants des finances et des secrétaires d'Etat. Ces hommes ont, selon leur fonction ou leur qualité de conseiller du roi, accès aux différentes formations du Conseil. Ils constituent donc tous, à leur niveau, un rouage essentiel de la machine étatique de l'Ancien Régime. Par ailleurs, en dehors des différents Conseils, le travail s'effectue surtout grâce à eux, réunis en bureaux, en comités⁴⁶ ou en commissions. Autrement dit, à une organisation stricte, hiérarchisée, et sectorielle, se superpose une activité informelle.

Malgré cette complexité et la fluctuation dans la composition de l'administration centrale, il y a unité dans la tutelle du gouvernement local. Tutelle, car le conseil des dépêches s'occupe des affaires des provinces, de la correspondance échangée avec les intendants. Unité car, à toutes les affaires de police des gouvernants locaux, correspond un interlocuteur spécialisé au Conseil du Roi. Ce sont soit des secrétaires d'Etat — appelés également ministres d'Etat lorsqu'ils ont accès au Conseil d'en haut — soit le contrôleur général des finances et ses adjoints, les intendants des finances.

La tutelle du gouvernement local par les secrétaires d'Etat est exercée essentiellement par les secrétaires d'Etat à la guerre, à l'agriculture et à la maison du roi lorsque celui-ci comprend la généralité de Picardie dans ses attributions. Seul le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères n'intervient pas. Ainsi, le secrétaire d'Etat à la guerre donne son aval et contrôle l'activité du gouvernement local pour toutes les affaires concernant l'entretien, la réparation ou la destruction des fortifications. Le comte d'Argenson⁴⁷ et le duc de Choiseul⁴⁸ s'illustrent particulièrement dans la généralité d'Amiens. Ils entretiennent une abondante correspondance avec les maires et échevins⁴⁹. Soucieux du bien du service, ils se montrent rigoureux et intransigeants. Ils leurs ordonnent alors de travailler sans relâche aux fortifications et adressent des remontrances en cas d'imperfection dans le travail accompli.

45. Les travaux les plus remarquables sur le Conseil du roi sont ceux de Michel Antoine, en particulier : *Le Conseil du roi sous le règne de Louis XV*, Genève, 1970.

46. Lire sur ce sujet Antoine (M.), "Les comités de Ministres sous le règne de Louis XV", *Revue historique de droit français et étranger*, 1951, p. 193-230.

47. Le comte d'Argenson est secrétaire d'Etat à la guerre de 1747 à 1757.

48. Le duc de Choiseul est secrétaire d'Etat à la guerre de 1761 à 1771.

49. Leur correspondance est conservée aux archives municipales d'Amiens dans la série EE.

De la même façon, le secrétaire d'Etat à l'agriculture est interlocuteur du gouvernement local en raison de ses attributions relatives à la navigation intérieure. Grâce à Bertin, le canal de Picardie a été rattaché au domaine royal en 1767, puis prolongé jusqu'à la mer en 1770⁵⁰.

Mais, de façon générale, toutes les requêtes concernant les ouvrages publics sont adressées aux intendants des finances⁵¹ et à leur supérieur hiérarchique, le contrôleur général des finances. Il s'agit en effet d'obtenir les moyens financiers nécessaires à la réalisation des projets d'urbanisme. Chaque intendant des finances a une spécialisation. En matière de travaux publics, le gouvernement local d'Amiens s'adresse essentiellement à l'intendant chargé des octrois et des dettes des communautés. Barberie de Courteilles est certainement le plus sollicité. Nommé en 1747, il reste vingt ans en charge. Sa connaissance des finances locales fait de lui un interlocuteur privilégié⁵². C'est bien souvent sur son rapport relatif à la solvabilité du gouvernement local que les travaux publics sont autorisés. Mais les maires et échevins, par l'intermédiaire de l'intendant de province, s'entretiennent également avec l'intendant des finances chargé du détail des Ponts et Chaussées. Trudaine⁵³ multiplie alors les directives et gère depuis la capitale le réseau des voies royales en Picardie.

Mais, si les intendants des finances sont au premier chef requis par le gouvernement local, la décision finale n'est pas de leur ressort. Ils soumettent les dossiers des gouvernants locaux au contrôleur général. Ensuite, ce dernier en discute avec le souverain lors du travail⁵⁴. Enfin, un arrêt du conseil valide la décision arrêtée⁵⁵.

50. A.N, F/14/ 609 et A.D., Amiens, C 1437 doc 1 à 19.

51. Sur les intendants des finances, il convient de se référer à Chouraki (A.), *Les intendants des finances*, Thèse, droit, 1959 et Mosser (F.), *Les intendants des finances au XVIII^e siècle*, Genève - Paris, 1978.

52. Sur ce point, il est possible de consulter la liasse C 1022 aux archives départementales de la Somme. Elle abonde de la correspondance échangée entre le gouvernement local et de Courteilles.

53. Daniel Charles Trudaine (1703-1769) est le fondateur de l'école des Ponts et Chaussées en 1747. C'est essentiellement sur son impulsion que le réseau routier s'est développé au XVIII^e siècle. Les archives conservées à la bibliothèque des Ponts et Chaussées rue des Saints Pères à Paris sont sur ce point très instructives.

54. Le travail est un entretien du roi en tête à tête avec les grands officiers ou les chefs des principales administrations. Durant cet entretien, le ministre rend compte des affaires en cours. Le roi, suivant l'importance des dossiers les tranche sur le champ ou les renvoie en séance du Conseil.

55. Sur la manifestation de la décision du Conseil et sur la fiction du Conseil, consulter Antoine (M.), *Le Conseil du Roi*, op. cit.

En conclusion, tous ces éléments permettent de souligner la grande vitalité du gouvernement local à Amiens, au XVIII^e siècle. Il est organisé juridiquement, tant dans sa composition que dans ses compétences. Ce gouvernement, malgré ses pouvoirs et sa relative autonomie dans la gestion, est soumis à la tutelle royale. Mais celle-ci est souple. Aussi souvent que le corps de ville respecte le droit, ménage les susceptibilités des autorités royales, et entretient de bons rapports avec les organismes de tutelle, tel que l'intendant, alors, toutes les décisions prises en vue de l'utilité publique sont autorisées. La réforme de 1787, qui bouleverse ce schéma en mettant en place des assemblées provinciales, suscite alors de nombreuses protestations, augurant des futurs troubles et instabilités révolutionnaires.