

LA NOTION DE LIBERTE LOCALE A LA VEILLE DE LA REVOLUTION FRANÇAISE

Par François-Paul BLANC

*Doyen de la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de
Perpignan*

Il est difficile de proposer une vue d'ensemble des libertés locales dans le Royaume de France au moment de la Révolution. À cela une raison : l'entité étatique que l'on appelle le royaume de France est plurielle ; c'est un conglomerat de provinces dont certaines font partie de la France primordiale alors que d'autres, rattachées plus tardivement, obéissent à des logiques juridiques différentes.

La France primordiale c'est la France féodale ; elle regroupe les provinces qui sont subordonnées *de jure* au Roi à un double titre : en tant que suzerain d'un groupe disparate de grands et petits fiefs, et en tant que souverain d'un ensemble plus cohérent, le Royaume ; c'est tout le problème de l'extension du domaine. L'organisation politique de l'ancienne France a toujours été marquée par la distinction entre le royaume de France et le domaine royal. Les rois de France ne se sont pas contentés d'une lointaine suzeraineté comme c'était le cas dans le Saint Empire. Au contraire ils ont voulu être les souverains directs de leurs peuples. Entre les premiers capétiens et Louis XI on a assisté à une véritable reconquête intérieure du Royaume afin de l'assimiler au domaine royal. Mais cette assimilation ne s'est pas faite sans concessions ; ces concessions se traduisent dans les libertés locales.

D'autres provinces sont entrées dans la mouvance du roi depuis le règne de Charles VIII, dans la seconde moitié du XV^{ème} siècle, par héritage ou par conquête, et ces provinces ne sont théoriquement reliées au Roi que par une union personnelle : C'est le cas du Dauphiné de Viennois en 1349, du Diois et du Valentinois en 1419, de la Provence au début du XVI^{ème} siècle, toutes terres d'empire, plus tard de la Navarre et du Béarn, des Trois Évêchés, de l'Alsace, du Roussillon, de la Franche Comté, de la Flandre, de la Lorraine, de la Corse ; toutes ces provinces ne sont pas, en 1789, la France, mais des territoires dont le Roi est devenu le souverain et dont il s'est engagé au moment de leur rattachement à respecter le particularisme et donc les libertés locales.

La connaissance des anciennes libertés locales est fondamentale pour comprendre l'œuvre de la Révolution. Les particularismes provinciaux et urbains étaient, à l'instar des particularismes sociaux, regardés par les tenants du droit naturel comme contraire à la liberté des citoyens devant la loi, donc comme contraire à la raison ; ces libertés locales qui se traduisaient dans un corpus de droit particulier à chaque pays ou villes devaient donc être supprimées. Leur disparition, le grand soir du quatre août, fut en quelque sorte un des moteurs de la Révolution.

Ces libertés locales, qu'elles traduisent le particularisme des provinces initiales ou des provinces ou villes plus tard rattachées au souverain, le droit s'est évidemment préoccupé de les définir à travers une notion, aujourd'hui disparue, celle de privilège territorial.

Il importe donc de théoriser les privilèges territoriaux (I), avant de peser ce que représentaient vraiment les libertés locales en 1789 (II).

I/ THEORIE DES PRIVILEGES TERRITORIAUX, SUPPORT JURIDIQUE DES LIBERTES LOCALES

On peut approcher le concept à partir d'un quadruple questionnement : Que signifie exactement le terme « privilège » ? Comment les juristes de l'époque moderne justifiaient-ils le caractère disparate des libertés locales ? Comment les collectivités territoriales géraient-elles ces libertés ? Enfin ces privilèges étant perpétuels, quelle était leur valeur juridique ?

1. Le mot « privilège » avait deux sens¹. Dans une première acception qui était conforme à l'étymologie, on entendait par privilège une loi privée. Le *privilegium* était la *lex privata*, la loi particulière qui réglait la situation d'un individu ou d'une collectivité. En ce sens, on parlait de « privilèges », « statuts », « articles », « chapitres ». Les privilèges, lois particulières, s'opposaient à la loi générale, c'est-à-dire au droit commun. Le Moyen Âge n'avait guère connu la notion de droit commun, qui ne se répandit qu'avec les grandes ordonnances du XVI^{ème} siècle. Le privilège apparût dès lors, dans la présentation théorique qu'en faisaient les juristes, comme une dérogation au droit commun ; dans la pratique, il n'avait guère d'application : il disparaissait dans la forêt des privilèges.

Dans un sens dérivé, on entendait par « privilèges » les avantages divers que les intéressés retiraient de leurs lois particulières. « Privilège », dans cette seconde acception, était synonyme de « liberté », « franchise », « exemption », « immunité ». Particulièrement les privilèges comportaient souvent des exemptions financières, dispensant certaines collectivités de payer les impôts qui pesaient sur la masse de la population. Ils comportaient aussi des immunités de juridiction : certains privilégiés n'étaient pas soumis à la justice ordinaire. Ainsi entendus, les privilèges modéraient l'absolutisme, portant atteinte à la souveraineté du roi, essentiellement en matière de finances et de justice.

2. Comment les juristes de l'époque moderne justifiaient-ils ces disparités qui se traduisaient dans les libertés locales ? Les privilèges étaient tous censés venir d'une concession du roi. Puisqu'ils dérogeaient au droit commun, ils ne pouvaient avoir d'autres fondements que la volonté du roi, qui seul avait le pouvoir législatif. On rencontre donc toujours des lettres royales qui, en matière territoriale, étaient

¹ Fr. OLIVIER-MARTIN, *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, Paris, 1984, p. 347, n° 269 ; A. DUMAS, *Histoire du droit français*, Aix-en-Provence, s.d. p. 249-250.

concedées « pour valoir à toujours », c'est-à-dire étaient perpétuelles. Ces lettres avaient deux applications : elles confirmaient ou elles créaient¹.

Elles servaient à confirmer soit d'anciens privilèges coutumiers, soit les privilèges des territoires annexés. Dans le premier cas, elles étaient données à des collectivités qui, désireuses de s'épargner des contestations, faisaient approuver leurs privilèges par le roi. La possession immémoriale étant souvent incertaine, mieux valaient des lettres du roi qui comportaient une reconnaissance détaillée de tous les privilèges et qui, au besoin, pouvaient faire preuve. Dans le second cas, elles traduisaient l'engagement par le roi, nouveau souverain, de respecter les particularismes d'une province ou d'une ville originellement étrangère.

Mais le roi concédait constamment de nouveaux privilèges. C'était essentiellement un moyen fiscal : des concessions étaient faites à prix d'argent ; quelquefois elles avaient le caractère d'un rachat. Les collectivités fournissaient au roi une somme importante à payer une fois pour toutes, à un moment où le trésor était dans l'embarras, pour racheter une charge qu'elles jugeaient trop lourde : elles obtenaient une exemption ou une immunité. Ainsi des provinces, des villes étaient dites « rédimées » parce qu'elles avaient racheté d'anciennes impositions.

3. Comment les collectivités territoriales géraient-elles ces libertés ? Elles les géraient en corps ; le corps était le gérant collectif des libertés locales².

On disait qu'une collectivité formait corps quand elle était reconnue comme une personne juridique. Le corps, tenant lieu d'une personne, était un sujet de droits et d'obligations. Il était organisé pour participer à la vie juridique : il avait des chefs et souvent il comportait une assemblée plus ou moins nombreuse pour délibérer sur les intérêts communs. Les corps étaient nombreux dans l'ancienne France. Seules nous intéressent ici les collectivités territoriales formant corps et bénéficiaires, en tant que telles, de privilèges consacrant leurs libertés locales. C'étaient le cas de certaines provinces, celles qui étaient considérées comme pays d'états parce qu'elles avaient une assemblée, les états provinciaux, pour délibérer sur leurs intérêts particuliers. C'étaient également le cas des seigneuries collectives qui étaient les villes privilégiées.

Tous les corps avaient leur part d'autonomie. En face de la centralisation monarchique, on peut les percevoir comme des forces de décentralisation.

¹ Fr. OLIVIER-MARTIN, *ouvr. cit.*, p. 388 et s ; n° 301 et s. Ces confirmations et créations de privilèges ont été soigneusement collectés par les auteurs du *Recueil des Ordonnances des Rois de France*, où on peut les trouver en abondance. Ils n'ont en revanche pas été intégrés dans le *Recueil général des anciennes lois françaises* publié à partir de 1822 par ISAMBERT et ses collaborateurs : « par une singulière application rétrospective des principes de 1789 » (L. AUCOC), ils les ont systématiquement laissés de côté sous prétexte que « l'uniformité de la législation et l'égalité des droits ont proscrit pour jamais » les règlements particuliers (cité par J.M. CARBASSE, « Unité et diversité de l'ancienne France », *L'unité des principaux États européens à la veille de la Révolution*, Actes du Colloque tenu à la faculté de droit de Paris V les 3 et 4 octobre 1991, Paris, 1992, p. 1-11.

² A. DUMAS, *ouvr. cité* p. 251 ; F. OLIVIER-MARTIN, *ouvr. cité* p. 388 et s., n° 301 et s.

4. Mais quelle était la valeur juridique des privilèges perpétuels ? La question, en effet, se posait de savoir si un privilège perpétuel pouvait être abrogé ou tout au moins modifié par le roi. En réponse à cette question, deux doctrines s'opposaient :

D'après la doctrine monarchique, le roi, ayant la plénitude de puissance et en particulier la plénitude du pouvoir législatif, pouvait changer toutes les lois, aussi bien les anciennes que les nouvelles. Ce pouvoir devait s'entendre non pas seulement des lois générales, mais encore des lois particulières. Telle était la thèse soutenue par un auteur du XVII^{ème} siècle, contemporain de Louis XIII, Lebret, pour qui le roi, n'étant tenu à aucune forme particulière, pouvait supprimer un ancien privilège, sans avoir besoin de prendre l'avis de son conseil, ni de soumettre sa décision au parlement¹. En fait de nombreuses atteintes furent portées à des privilèges ; particulièrement au cours des XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, le roi s'attacha à détruire les privilèges des villes, pour tenter d'établir une loi municipale uniforme pour toute la France.

D'autres doctrines tendaient à restreindre en droit le pouvoir royal. Elles proclamaient que, malgré la plénitude de puissance du roi, il y avait des privilèges qui demeuraient hors de ses atteintes. Une ancienne idée, admise même par des jurisconsultes favorables à l'absolutisme royal, comme Bodin² et Loyseau³, mettait à part les privilèges qui avaient le caractère de contrats. On faisait remarquer que le roi était plus tenu par ses contrats que les particuliers. On considérait comme ayant le caractère de contrats tous les privilèges que le roi avait expressément promis de respecter, en les garantissant par son serment, ou tout au moins par sa parole ; c'était le cas des statuts des provinces, ou des villes, qui avaient été confirmés expressément et solennellement au moment de leur réunion au domaine ou au royaume. Au XVIII^{ème} siècle une nouvelle doctrine, plus étendue, se fit jour, soutenant que bon nombre de privilèges faisaient partie des lois fondamentales. Ils formaient un ensemble d'où résultait une constitution supérieure à la volonté du roi. On disait que le roi ne pouvait pas, par voie législative, ruiner ce qui avait été établi par le génie de la nation au cours des siècles. Tous les statuts territoriaux qui existaient dans le royaume devaient être regardés comme les anneaux d'une grande chaîne, dont le premier seulement était dans la main du roi. Cette thèse fut soutenue au nom du parlement de Paris, au temps de Louis XVI, par l'avocat général Antoine-Louis Seguier à une époque précisément où le roi prétendait réformer⁴. Pour enrayer

¹ Cardin LEBRET, *De la souveraineté du roi, de son domaine et de sa couronne*, Paris, 1642, L. 1, cap. 2, p. 5.

² Jean BODIN, *Les six livres de la République*, L. 1, Chap.8, p. 187 et s. l'édit. de Lyon, 1593.

³ Charles LOYSEAU, *Traité des seigneuries*, cap. 1, n° 5 et s. p. 8 et s. de l'édition des œuvres complètes, Paris 1678 (*Les œuvres de maître Charles Loyseau...*).

⁴ « Tous vos sujets, Sire, sont divisés en autant de corps différents qu'il y a d'états différents dans le royaume. Le clergé, la noblesse, les cours souveraines, les tribunaux inférieurs, les officiers attachés à ces tribunaux, les universités, les académies, les compagnies de finance, les compagnies des commerce, tout présente et dans toutes les parties de l'État, des corps existant qu'on peut regarder comme les anneaux

le processus, on lui opposait les privilèges analysés, selon cette doctrine, comme procédant des lois fondamentales. De fait, à la veille de la Révolution la plupart des privilèges demeuraient, au moins en droit, dans l'état où ils étaient au début du XVI^{ème} siècle.

II/ LA REALITE DES PRIVILEGES TERRITORIAUX EN 1789

On peut approcher cette réalité à deux niveaux : celui de l'autonomie provinciale d'abord, celui de l'autonomie communale ensuite¹.

1. Privilèges des provinces. La plupart des provinces se prévalaient de privilèges que le roi avait promis de respecter quand il les avait unis à sa couronne. Quelques-unes mêmes considéraient que cette union ne les avait pas incorporées au royaume. Le régime administratif des provinces était, partant, très varié : les unes étaient pénétrées profondément par les agents du roi, tandis que les autres conservaient des organes autonomes.

C'était principalement par le régime financier que se mesurait le degré d'autonomie des provinces. Le roi n'était vraiment absolu que dans les pays où il était le maître des impôts. En multipliant ses officiers de finances, il couvrait le royaume d'un immense réseau aux mailles solides à travers lesquelles s'échappaient difficilement les libertés provinciales. Les finances furent les plus redoutables adversaires du particularisme. Pour imposer aux différentes provinces un cadre fiscal uniforme, Henri III divisera le territoire entier du royaume en grandes circonscriptions dénommées « généralités », qui étaient appelées à jouer un rôle important dans l'administration monarchique. Un édit de juillet 1577 créa dans chaque généralité un tribunal administratif spécialisé, le bureau des finances, instance collégiale qui va devenir l'organe directeur de la généralité. À la fin du XVI^{ème} siècle, les trésoriers généraux avaient une compétence étendue qui dépassait les finances proprement dites : il s'occupait aussi des ponts et chaussées et de diverses questions économiques. Mais ce collège, composé d'officiers propriétaires de leurs charges, finit par porter ombrage au roi. Au XVII^{ème} siècle, il subit la concurrence d'un commissaire départi par le roi, l'intendant de justice, police et finances, qui progressivement empiéta sur ses attributions. Il y avait 26 généralités en 1648, au moment des traités de Westphalie. Ce chiffre fut définitivement figé : les pays de conquête ne furent pas compris dans le réseau des généralités et furent seulement soumis aux intendants de justice, police et finances.

Cependant, malgré l'institution des bureaux des finances, le régime financier ne s'était pas unifié dans toutes les provinces intégrées dans les généralités. Aussi, au XVIII^{ème} siècle, on distinguait en France trois sortes de pays : les pays d'élection,

d'une grande chaîne dont le premier est dans les mains de Votre Majesté comme chef et souverain administrateur de tout ce qui constitue le corps de la nation ». Cf. FLAMERMONT, *Remontrances du Parlement de Paris au XVIII^{ème} siècle*, 3 vol., Paris, 1888-1898, t. 3, p. 345-346.

¹ La meilleure approche sur le sujet demeure, en dépit de son ancienneté, celle de A. DUMAS, *ouvr. cité*, p. 172 et s.

les pays d'état et les pays de conquête. Les libertés locales différaient d'un pays à l'autre. Dans les pays d'élections, sous l'autorité du bureau des finances, les questions fiscales étaient réglées par des officiers royaux, qui portaient le nom d'« élus ». Ils n'avaient aucun organe d'autonomie provinciale. Ils se trouvaient pour la plupart dans les ressorts des parlements de Paris et de Bordeaux. Aux XVIII^{ème} siècle, ils comprenaient environ les deux tiers du royaume, soit vingt généralités. Les pays d'états se caractérisaient par une assemblée des gens des trois états, qui était un organe d'autonomie provinciale. Le plus souvent ces états provinciaux avaient été institués par le roi à une époque où il ne réunissait pas encore d'états généraux du royaume, limitant ses convocations à des réunions plus ou moins étendues. Ainsi les pays de langue d'oc avaient au XIV^{ème} siècle leurs états distincts de ceux de langue d'oïl. Les pays d'états étaient encore nombreux au commencement du XVII^{ème} siècle. Mais plusieurs disparurent au cours de ce siècle en raison du progrès de l'absolutisme royal. Seules les provinces qui avaient des états faisaient corps, puisqu'elles avaient une assemblée qui s'occupait des intérêts locaux, votant les impôts et faisant au roi des doléances. Quant aux pays de conquête, ils comprenaient les provinces réunies à la couronne depuis 1648. Il n'y avait dans ces provinces, avant leur union, ni élections, ni bureaux des finances. Le roi ne jugea pas utile d'en établir. Il se contenta de faire administrer ces pays par ses « commissaires départis ». Dans plusieurs de ces provinces, les impôts étaient à l'entière disposition du roi ; on les appelait « pays d'imposition ».

2. Privilèges des villes. La monarchie absolue apporta d'importantes modifications au régime municipal du Moyen-âge. Elle s'appliqua à réduire les anciens privilèges des villes et à diminuer leur autonomie, en tentant corrélativement d'uniformiser le régime municipal urbain. La plupart des villes disposait, en effet, d'une charte émanée du roi ou confirmée par lui. Cet acte contenait leur statut : il déterminait un certain nombre de droits et de prérogatives qui étaient reconnus à l'université d'habitants. Les intérêts municipaux étaient gérés par des officiers que les bourgeois désignaient eux-mêmes. La monarchie absolue porta atteinte à ces privilèges, soit en transformant l'organisation municipale, soit en restreignant les droits des villes.

a) Transformation de l'organisation municipale

Au XVI^{ème} siècle, la forme organique des villes avait encore la diversité du Moyen-âge. Tout dépendait des privilèges particuliers de chacune. Le nombre des officiers municipaux, leur nom, leurs attributions variaient d'une région à l'autre. Cependant dans cette diversité, il convient de signaler quelques traits généraux. À peu près partout, on trouvait deux institutions : l'assemblée générale des bourgeois et un corps de ville.

L'assemblée générale ne comprenait pas tous les habitants, mais seulement ceux qui avaient la qualité de bourgeois. Elle avait des attributions qui variaient selon les villes. Ordinairement elle en avait deux principales : d'une part, elle élisait directement ou indirectement les officiers municipaux ; d'autre part elle statuait sur

certaines questions qui, d'après la coutume ou d'après la charte, devaient lui être soumises.

Quant au corps de ville, il était formé d'un collège de magistrats ; échevins ou jurés dans le Nord, dans le Midi consuls ; à Toulouse, ils étaient dénommés capitouls. Ces magistrats fonctionnaient comme corps : réunis ensemble, ils délibéraient sur les affaires de la ville. Ils agissaient aussi, individuellement, comme agents d'exécution, chacun d'eux pouvant être délégués pour des affaires particulières. Ils ne représentaient donc le plus souvent qu'une oligarchie bourgeoise, mais ils étaient le produit de la décentralisation.

À la fin du XVII^{ème} siècle, Louis XIV établit un nouveau système qui, avec quelques interruptions, devait se maintenir jusqu'à la Révolution. Supprimant les élections, il transforma les charges municipales en offices patrimoniaux. C'était, disait-on, un moyen de couper court aux brigues et aux troubles et de donner aux villes des administrateurs qui eussent plus d'impartialité et plus d'expérience.

La nouvelle organisation fut inaugurée par un édit d'août 1692, qui institua un maire perpétuel dans chaque ville, même dans les villes du Midi, qui n'avaient jamais eu de maire. L'exposé de l'édit contenait un réquisitoire contre les élections. « La cabale et les brigues ont eu, le plus souvent, beaucoup de part à l'élection de ces magistrats. Les officiers ainsi élus, pour ménager les particuliers auxquels ils étaient redevables de leur emploi, ont surchargé les autres habitants des villes, et surtout ceux qui leur avaient refusé leurs suffrages. Les maires en titre... n'étant pas redevables de leurs charges aux suffrages des particuliers... en exerceront les fonctions sans passion, et avec toute la liberté qui leur est nécessaire. Étant perpétuels, ils seront en état d'acquérir une connaissance parfaite des affaires de leur commune »¹.

Les mêmes motifs furent ensuite donnés pour ériger d'autres charges municipales en titre d'offices : les échevins, les jurés, les capitouls, les consuls devinrent aussi des officiers vénaux. C'est ce que décida un édit de janvier 1704².

En réalité ce n'était qu'un plan fiscal. La royauté ne créait ces charges perpétuelles que pour avoir l'occasion de les vendre, à l'instar des offices de judicature et de finance vénalisés depuis longtemps. Pour multiplier les offices, un édit de décembre 1706 créa des maires perpétuels et des lieutenants de maire, alternatifs et triennaux : chaque ville avait trois maires et trois lieutenants de maire qui exerçaient la fonction à tour de rôle tous les trois ans³.

Ces règlements élaborés dans une optique purement fiscale soulevèrent des mécontentements. De tous côtés, les villes réclamèrent le maintien de leurs privilèges. Plusieurs l'obtinrent, déjà du vivant de Louis XIV, en rachetant les

¹ ISAMBERT, DECRUSY, TAILLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises*, t. XX, Paris, 1830, p. 158 et s.

² *Ibid.*, t. XX, p. 441.

³ *Ibid.*, t. XX, p. 492.

offices créés. Lors de la réaction qui suivit la mort de ce dernier, le régent, par un édit de juin 1716, supprima tous les offices vénaux¹ ; par la déclaration du 17 juillet 1717, il rétablit partout les élections, « comme avant 1690 »².

Mais, après la mort du régent, un édit de juillet 1724 restaura la vénalité³. Les offices municipaux furent de nouveau mis en vente, et ce régime subsista jusqu'en 1764-1765.

Sous l'influence de Choiseul, des édits d'août 1764 et de mai 1765 supprimèrent toutes les charges vénales et restaurèrent les élections. Mais on ne rétablit pas l'ancienne diversité ; un régime uniforme fut institué par tout le royaume. Toutes les villes devaient avoir un corps de ville comprenant un maire et des échevins, un conseil de ville, dont les membres portaient le nom de conseillers, et une assemblée de notables. Les membres de ces divers collèges étaient plus ou moins nombreux suivant la population, mais partout ils étaient élus. Seul, le maire était nommé par le roi sur une liste de trois noms qui lui était présentée par les notables⁴.

Ce rétablissement des élections ne dura point. Bientôt la pénurie financière fit revenir à la vénalité. Après la disgrâce de Choiseul, l'édit de novembre 1771, inspiré par l'abbé Terray, contrôleur général des finances, érigea encore une fois en titre d'offices perpétuels les charges municipales et en augmenta le nombre. C'était toujours le même motif qu'on invoquait pour supprimer les élections : les cabales et les brigues qui amenaient des inimitiés entre les différents groupes d'électeurs⁵. Mais ce n'était qu'un prétexte, parce que, encore une fois, les villes qui avaient de l'argent avaient le droit de racheter les charges nouvellement créées.

Ce régime était encore en vigueur au moment de la Révolution. Il comportait une grande diversité : le système de la vénalité fonctionnait dans nombre de villes ; ailleurs les offices vénaux n'avaient pas trouvé de preneurs ; d'autres villes avaient racheté leurs offices et avaient obtenu un régime particulier.

b). Restriction des droits des villes

La monarchie absolue restreignit aussi considérablement les droits des villes comme personnes morales. Tantôt ce fut le résultat de l'immixtion des intendants qui exerçaient au nom du roi la tutelle administrative ; tantôt ce fut la conséquence d'édits ou d'ordonnances du roi.

Des atteintes furent portées au droit des villes principalement en matière de justice et en matière de finances.

¹ *Ibid.*, t. XXI, Paris, 1830, p. 117.

² *Ibid.*, t. XXI, p. 148.

³ *Ibid.*, t. XXI, p. 275.

⁴ *Ibid.*, t. XXII, Paris 1830, p. 405 et 434.

⁵ *Ibid.*, t. XXII, p. 539.

- Justice. Certaines villes avaient obtenu sur leurs habitants la justice contentieuse : quelques-unes seulement la basse justice, d'autres la haute justice. Les justices municipales furent réduites dans la seconde moitié du XVI^{ème} siècle. L'ordonnance de Moulins, de février 1566, art. 71, enleva à toutes les villes la justice en matière civile, la leur laissant, au contraire, en matière criminelle, et en matière de police. La même ordonnance institua dans les villes, qui jusqu'alors n'avaient aucune justice, une juridiction de police¹. En juillet 1580, l'édit de Saint-Maur enleva aux villes toute espèce de justice criminelle².

À la suite de ces réformes, les villes n'avaient plus de juridiction que pour les matières de police. Partout, encore aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, les officiers municipaux connaissaient des contraventions aux règlements faits par eux.

- Finances. Les villes avaient eu aussi autrefois des droits assez étendus en matière financière. Encore au XVI^{ème} siècle, sous le contrôle du pouvoir royal, elles géraient leurs finances à peu près librement. Conformément à la tradition du Moyen-âge, on y distinguait deux sortes de deniers : les deniers patrimoniaux et les deniers d'octroi.

Les deniers patrimoniaux étaient les revenus des héritages et autres biens appartenant aux villes pour quelque cause que ce fut, autre qu'une concession du roi, soit en raison d'une seigneurie foncière, soit en raison d'une seigneurie justicière. Les villes pouvaient les employer à tels besoins que bon leur semblait. Cette liberté, d'ailleurs, ne s'entendait que des revenus produits par les biens. Pour aliéner les biens eux-mêmes, tout au moins les immeubles, il fallait l'autorisation du roi.

Les deniers d'octroi comprenaient le produit des diverses taxes et impositions que la ville levait avec l'autorisation du roi. En donnant ses lettres d'octroi, le roi déterminait l'affectation des fonds. Les villes ne disposaient donc pas de leurs deniers d'octroi avec la même liberté que de leurs deniers patrimoniaux.

Au XVII^{ème} siècle on dépassa ces principes, qui, tout en permettant à la royauté d'exercer un contrôle, laissaient aux villes une certaine initiative dans leurs dépenses. Une réforme était nécessaire à cause des malversations trop fréquentes des officiers municipaux. Les intendants prirent un peu partout des mesures locales. Elles furent généralisées par des arrêts du conseil ; puis elles donnèrent lieu à l'édit d'avril 1683, rendu par Louis XIV, sur la proposition de Colbert³.

Cet édit disposait que les maires et échevins seraient tenus de remettre chaque année aux intendants l'état de leurs revenus et de leurs dépenses. L'intendant devait veiller en particulier qu'il y eût un fonds fixe et certain pour l'entretien des ponts, des pavés, des murailles, et autres dépenses nécessaires. Toutes les dépenses ordinaires devaient être assignées sur les deniers patrimoniaux : au cas qu'il n'y en

¹ *Ibid.*, t. XIV, Paris, 1829, p. 189 et s.

² *Ibid.*, t. XIV, p. 484.

³ *Ibid.*, t. XIX, Paris, 1829, p. 420 et s.

eût pas ou qu'ils fussent insuffisants, les habitants devaient être assemblés pour délibérer sur le fonds qu'il convenait de faire.

Les libertés locales, à la veille de la Révolution, permettent, à travers la justice et les finances, de spécifier le degré d'autonomie dont disposaient certaines collectivités territoriales formant corps ; ces collectivités, que l'on peut identifier à deux niveaux, celui des provinces correspondant à des pays d'états et celui des seigneuries collectives, conservaient sans aucun doute une certaine autonomie que la centralisation monarchique était, d'ores et déjà, parvenue, en 1789, à uniformiser.