

## L'administration communale de l'Ancien Régime à nos jours

En France, la commune est une division administrative, la circonscription la plus petite du pays. Une commune correspond généralement au territoire d'une ville ou d'un village. Sa superficie et surtout sa population peuvent varier considérablement. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, il existait 36 686 communes en France.

**A**vant la Révolution, il n'existait pas d'entité comparable à la commune. Le plus petit niveau d'administration était la paroisse et il y en avait plus de 60 000 dans le royaume. Ce nombre découle du fait qu'avant la révolution industrielle, la France était le pays le plus peuplé d'Europe. Les rois de France eux-mêmes s'enorgueillissaient de régner sur "le Royaume aux cent mille clochers".

A la campagne, la paroisse se composait principalement de l'église, des maisons rassemblées autour (le bourg voire le village) et des terres agricoles qui y étaient rattachées. Elle n'avait pas les compétences d'une commune actuelle. Le curé était estimé comme le personnage et l'interlocuteur essentiel, le clergé et de rares notables étant parfois les seuls à posséder quelque instruction.

S'appuyant sur le respect des ouailles pour leur curé, celui-ci se trouva chargé de fonctions civiles telles que la lecture de textes législatifs ou d'ordonnances de justice au cours ou à l'issue des messes. Habitué à recevoir de sa part des doléances ou requêtes au nom de ses paroissiens, les agents royaux trouvaient naturels de solliciter le curé pour obtenir des informations ou de lui confier des tâches où sa connaissance et sa proximité du peuple étaient essentielles telles que la distribution de secours. Au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, c'est au clergé qu'on demanda des statistiques de population pour leur paroisse.

S'appuyer sur les paroisses en confiant aux curés des missions d'intérêt général était aussi pour le pouvoir royal une façon de négliger la féodalité et de ne pas devenir les obligés des seigneurs des lieux.

De ce point de vue administratif, la paroisse était l'unité fiscale. Généralement, il y avait un comité des bâtiments constitué de villageois "le Conseil de Fabrique". Les membres de ce conseil étaient des administrateurs désignés plus spécifiquement par les termes de marguilliers et de fabriciens. Ces hommes étaient généralement parmi les plus aisés du village. D'ailleurs, pour avoir valeur, il suffisait que l'assemblée réunisse "la partie la plus saine de la population", c'est-à-dire les chefs de famille les plus riches et les plus socialement stables.

La Fabrique, au sein d'une communauté paroissiale catholique, désignait donc un ensemble de "décideurs" (clercs et laïcs) nommés pour assurer la responsabilité de la collecte et l'administration des fonds et revenus nécessaires à la construction puis l'entretien des édifices religieux et du mobilier de la paroisse : église, chapelle, calvaire, cimetière, argenterie, luminaires, ornements, etc. Parfois elle prenait aussi en charge l'aide aux indigents ou l'administration des hôpitaux et des écoles.

Les revenus de la Fabrique provenaient, c'est ce qui est le plus connu, des quêtes et offrandes. Mais pas seulement : la location des places de bancs dans l'église, par exemple, était aussi un revenu régulier (bien souvent perçu annuellement à date fixe pour la Fabrique).

A partir de 1539, l'édit de Villers-Cotterêts promulgué par François 1<sup>er</sup>, donna au prêtre la charge de tenir le registre des baptêmes, des mariages et des enterrements.

A l'exception de ces domaines précis, les villages devaient s'organiser de façon informelle. Les villageois se réunissaient lorsqu'il fallait prendre une décision concernant l'ensemble de la communauté comme, par exemple, l'usage des terres agricoles. Il n'y avait cependant aucune entité permanente. Dans beaucoup d'endroits c'est le seigneur local qui intervenait dans les affaires du village. Il collectait les taxes auprès des villageois, il ordonnait les corvées, il choisissait les terres agricoles qui devaient être exploitées et il déterminait la part des récoltes qui lui reviendraient.

A Tostat, la trace la plus ancienne d'un administrateur identifié remonte à 1783, avec le consul Brouilh (dans le Nord du royaume, on employait le terme d'échevin). Les consuls étaient élus par le suffrage de tous les habitants. Seuls les chefs de famille (ou de feu) et les chefs des métiers, étaient électeurs, les femmes y compris lorsqu'elles étaient veuves ou marchandes publiques en leur nom propre. Les électeurs formaient plusieurs collèges selon les différents états ou professions de la ville.

Le consulat avait un fonctionnement qui a été repris par les municipalités, avec conseils se tenant régulièrement et publiquement, journal des ordres du jour et des délibérations, décisions prises au vote, budget. Il s'occupait de la police des rues, des places, des approvisionnements, des marchés, des métiers, des permis de construire, des poids et mesure, de l'entretien des murs, des portes, des bâtiments, et des places publiques. Il possédait un sceau, une caisse, et le droit de lever une taxe sur certaines denrées entrant dans la ville, de percevoir des loyers pour la concession de biens ou de droits appartenant à la commune.

**L**e 14 décembre 1789, l'Assemblée nationale vota une loi créant les communes désignées comme la plus petite division administrative en France. L'œuvre de l'Assemblée nationale fut, au sens propre du terme, révolutionnaire car en plus de transformer les chartes des cités et des bourgades, elle a érigé en communes toutes les anciennes paroisses du pays. La totalité du territoire français fut divisé en départements, eux-mêmes divisés en districts, cantons et communes. Toutes ces communes avaient exactement le même statut. Elles recevaient un conseil municipal élu par les habitants et un maire pour la diriger. Une maison commune, la mairie, devait être construite afin d'accueillir les réunions du conseil municipal ainsi que l'administration municipale. Certains membres de l'Assemblée nationale étaient opposés à une telle fragmentation du pays mais au final, ce fut la proposition de Mirabeau qui l'emporta : une commune pour chaque paroisse.



Sauf pour les plus petites et les paroisses urbaines, la Révolution transforma donc chaque paroisse en une commune avec des territoires et populations identiques. La paroisse parut à ce moment une notion et une réalité définitivement condamnées et il lui fallut plusieurs années pour récupérer une partie de ses attributs d'Ancien Régime.

Le premier maire tostatais fut Laurent Rochelle, élu en 1791.

Au cours de la Révolution, on créa 41 000 communes sur un territoire comparable à celui de la France d'aujourd'hui. Ce nombre est inférieur aux 60 000 paroisses de l'Ancien Régime. Les villes divisées en plusieurs paroisses n'ont formé qu'une seule commune, de même, les toutes petites paroisses situées dans les campagnes furent intégrées dans une commune plus grande. Ce nombre était malgré tout déjà très important comparé à la situation des autres pays du monde.

Le 20 septembre 1792, le registre des naissances, des mariages et des décès qui était tenu jusqu'alors par le curé de la paroisse fut mis sous la responsabilité du maire. Un mariage civil fut institué et commença à être célébré dans les mairies ; la cérémonie n'était pas très différente de celle célébrée à l'église, la phrase "Au nom de la loi, je vous déclare unis par les liens du mariage" remplaça celle que le prêtre prononçait ("Au nom de Dieu, je vous déclare unis par les liens du mariage"). Les prêtres durent remettre à la mairie leurs registres des baptêmes, des mariages et des enterrements. Cette atteinte aux prérogatives de l'Église ne fut pas bien acceptée partout.

Le terme de "commune", au sens de l'administration territoriale contemporaine, fut imposé par le décret de la Convention nationale du 10 brumaire an II (31 octobre 1793) : " La Convention nationale, sur la proposition d'un membre, décrète que toutes les dénominations de ville, bourg ou village sont supprimées et que celle de commune leur est substituée".

Napoléon Bonaparte stabilisa les structures administratives. Les membres du conseil municipal étaient élus au suffrage censitaire (mode de suffrage dans lequel seuls les citoyens dont le total des contributions directes dépasse un seuil, appelé cens, sont électeurs). Le maire était nommé soit par le pouvoir central pour les communes les plus peuplées, soit par le préfet pour les autres.

Aujourd'hui, les communes françaises sont restées très proches de ce qu'elles étaient lors de leur création à la Révolution française. Les plus grands changements eurent lieu en 1831 avec le retour au principe de l'élection du conseil municipal et en 1837 quand on leur reconnut la capacité légale. La loi municipale du

5 avril 1884 institua que le conseil municipal fût élu au suffrage universel direct. Le conseil siégeait à la mairie de la commune et était présidé par le maire désigné parmi les siens.

**D**epuis cette époque, la France, comme le reste de l'Europe, a connu de profonds changements : la révolution industrielle, les deux guerres mondiales, l'exode rural qui a vidé les campagnes et rempli les villes. Ces bouleversements n'ont pas affecté les divisions administratives françaises qui sont restées exactement les mêmes. Aujourd'hui encore, 90% des communes et des départements ont conservé les limites que la Révolution française leur avait donné il y a de ça plus de 200 ans. De ce fait, des communes rurales naguère très peuplées se retrouvent aujourd'hui quasiment vides de toute population et, d'un autre côté, des bourgs et des villes se sont tellement développés que leur aire urbaine s'étend très loin de leurs limites initiales. Le plus bel exemple est celui de Paris dont l'aire urbaine couvre 396 communes !

Paris est une des rares communes à avoir vu ses limites adaptées à son extension. C'est en 1859, sous Napoléon III, que les plus grandes modifications ont été opérées. Après cette date, plus rien n'a été changé alors que de nombreux pays d'Europe ont continué à adapter leurs communes à la nouvelle physionomie des villes. En France, seules des modifications marginales ont été effectuées : on est passé de 41 000 communes sous la Révolution à 37 963 en 1921 et à 36 568 en 2004 (France métropolitaine).

La France est de loin le pays possédant le plus grand nombre de communes en Europe. L'Allemagne réunifiée n'en compte que 12 291 pour une population un tiers plus grande. L'Italie en a 8 101 pour une population sensiblement comparable. En Europe, seule la Suisse a conservé une structure communale semblable à la France mais un grand mouvement de concentration a commencé ces dernières années.

Pour bien apprécier l'écart entre la France et les autres pays européens, on peut faire les comparaisons suivantes :

- L'Union Européenne en 2004 : 75 000 communes dont France : 35 568 (soit 47,5% du total pour 16% de la population),
- Les Etats-Unis d'Amérique : 35 937 communes pour un territoire 14 fois plus grand et une population cinq fois plus importante (cependant, les municipalités américaines ne recouvrent pas la totalité du territoire et ne regroupent pas la totalité de la population).

### **Administrateurs successifs de Tostat depuis 1783**

