

Maires et mairies



Extrait provenant des travaux du CIS d'Hallencourt, section Patrimoine concernant notre village de LONGPRÉ LES CORPS SAINTS, merci à l'ensemble des participants pour la qualité de leurs recherches (notamment M.PACAUD pour notre commune) afin de mieux connaître notre histoire locale.

Les Maires et Mairies à LONGPRE LES CORPS SAINTS:

Arrêt de juin 1787 de De Brienne, appliqué le 12 août 1787 : élection du maire ou du syndic par les habitants payant au moins 10 livres d'impositions foncières ou personnelles. Pour être élu, il faut payer 30 livres d'impositions.

1788 Gauduin Pierre Antoine Marchand -huilier - (1752-1830)

1789 Gauduin Pierre Antoine Inhumé dans le cimetière St Martin de Longpré

Décret du 14 décembre 1789, appliqué en février 1790.

Le maire est élu pour 2 ans et éventuellement par une nouvelle élection de 2 ans seulement.

Est électeur, le citoyen actif, français, majeur de 25 ans, domicilié dans la commune depuis un an, payant une contribution directe égale à 3 journées de travail, n'étant pas domestique à gages. Pour être élu, il faut payer une contribution directe égale à 10 journées de travail. Le maire est nommé par le roi.

L'élection de Longpré les Corps Saints est annulée le 14 août 1790 par le directoire du département de la Somme. Elle est recommencée le 29 août 1790, en présence de M. Tillette Mautor, président du district d'Abbeville, protégé par quatre cavaliers de la maréchaussée d'Abbeville. Les citoyens actifs sont réunis au nombre de 31, dans l'église paroissiale afin d'élire le conseil municipal. Le lieu de la séance est envahi par un grand nombre d'hommes, de femmes et d'enfants menaçants, qui interrompent les opérations électorales et les obligent à abandonner les lieux. Les citoyens actifs obtiendront du conseil général du département l'autorisation de faire l'élection dans la salle du district d'Abbeville, le 8 septembre 1790 pour assurer la liberté de l'élection.

1790 Gallet (Charles) Victor Ignace -Marchand de tourbes

1791 Gallet (Charles) Victor Ignace

Décret du 11 août 1792. Est électeur tout français âgé de 21 ans, vivant de son travail ou de son revenu, domicilié dans la commune depuis un an, à l'exception des domestiques.

1792 Gallet (Charles) Victor Ignace

1793 Gallet (Charles) Victor Ignace

1794 Ducloy Louis - Laboureur, agent national et maire

1795 Gallet (Charles) Victor Ignace & Gauduin Pierre Antoine-Agent national

Constitution de l'an 3 : 22 août 1795.

1796 Chasse - Agent municipal ou communal

1797 Chasse - Agent municipal ou communal

1798 Renouard - Agent municipal ou communal

1799 Renouard - Agent municipal ou communal

Constitution de l'an 8 : 13 décembre 1799 : appliquée le 17 février 1800, le maire est nommé par le préfet.

1800-1809 Gauduin Pierre Antoine

1809-1820 Moreau Hyacinthe

21 février 1831 : élection du maire par les citoyens les plus imposés. Le maire est nommé par le roi.

3 juillet 1848 : élection du maire au suffrage universel.

1820-1832 Louchet François

1832-1840 Tillier Pierre

1840-1852 Prévost Pierre Firmin Inhumé dans la chapelle Prévost-Gallet-Louchet-Beldame, décédé à Longpré le 11 mars 1880 à 80 ans.

7 juillet 1852 et 5 mai 1855 : le maire est nommé par le gouvernement.

14 avril 1871 : le maire est élu mais nommé par le gouvernement.

1852-1859 Louchet Théophile Martin

compte du seigneur. (Le polyptique est un document qui dénombre les domaines d'un grand propriétaire)

La naissance du mouvement communal remonte au XI^{ème} siècle. Au XII^{ème}, le maire fait son apparition.

Dès le XIII^{ème} siècle apparaît la notion de tutelle du pouvoir central. Deux ordonnances royales imposent aux communes de renouveler chaque année et à date fixe leur municipalité (le 29 octobre) et soumet leurs comptes à un contrôle royal tous les 17 novembre. Dès lors que la commune était reconnue juridiquement et politiquement, il lui restait à se doter d'organes pour la représenter. Selon l'époque et les lieux, on parlera de pairs, d'échevins ou de conseillers. Sous le système féodal, les seigneurs sont maîtres du territoire des villes. Ils prélèvent donc des impôts, imposent des taxes et rendent la justice. Le regroupement des marchands et des artisans en associations constitue un pouvoir qui réussira à ébranler la mainmise des seigneurs sur les villes. Conscients de leur force, les bourgeois veulent se libérer des contraintes imposées par les seigneurs afin de s'administrer eux-mêmes. Pour imposer leurs revendications, ils s'unissent par serment pour assurer leur sécurité et forment une « commune »

Les communes obtiennent leur autonomie soit par la force en refusant d'obéir aux seigneurs et en s'affranchissant de leurs obligations en opposant les pouvoirs seigneuriaux à ceux de l'église ou à ceux du roi soit par la négociation en achetant une charte au roi qui a toujours besoin d'argent. Le roi, peut s'appuyer sur les communes face aux revendications des seigneurs. En devenant indépendantes, les villes forment un conseil de commune dont les membres sont issus des corporations. Le conseil, à la tête duquel siège un maire, lève les impôts, veille à l'entretien et à la sécurité de la ville. La justice est administrée par un tribunal indépendant.

Seules les villes et les agglomérations rurales voisines ont la force et le désir de s'affranchir de la tutelle des seigneurs et du roi. Le mouvement d'émancipation des communes va s'accélérer au XII^{ème} siècle sous le règne des rois Louis VI et Louis VII qui accordent de grandes chartes aux villes et villages.

Dès l'apparition de la fonction, le maire s'est vu confier une double tâche : celle de gérer sa commune et celle de représenter au mieux les intérêts de l'état. Sous l'Ancien Régime, le maire levait les impôts dus au seigneur et à l'état, organisait les corvées.

LES LOIS DE DÉCEMBRE 1789

L'Assemblée décida que la France compterait 83 départements divisés en districts, au nombre de 6 à 9 par département, puis en cantons et enfin en villes et villages. Les principes de ce découpage furent posés dans les lois du 14 et du 22 décembre 1789.

La première, relative à la constitution des municipalités, établit 44 000 communes, entités juridiques distinctes :

ainsi chaque clocher est une commune, organisée sur un modèle unique, quelle que soit sa taille. À l'ancienne paroisse correspond en général une commune. Il en résulte un morcellement extrême et des unités de taille souvent réduite. En ce qui concerne les organes, la loi distingue le conseil général de la commune, composé de notables en nombre double de celui du corps municipal, appelé aussi « conseil municipal », qui forme l'élément actif et permanent. Les citoyens actifs, c'est-à-dire ceux qui payaient une contribution égale à trois journées de travail, devaient élire un conseil général comprenant des notables et des officiers municipaux. Les notables étaient appelés à délibérer sur des affaires importantes mais la réalité du pouvoir était exercée par les officiers municipaux. À la tête de la commune se trouve le maire, organe exécutif élu directement pour deux ans par les citoyens. Un procureur, chargé de défendre les intérêts du roi et les affaires de la commune, est également élu pour deux ans. Ce procureur fut remplacé durant la Terreur (1793-1794) par un agent national nommé par le gouvernement révolutionnaire. La municipalité créée avait des pouvoirs considérables : elle s'occupe des biens de la commune, des travaux publics, de la police, de la sûreté, de la salubrité, de la répartition

et de la perception des contributions directes mais elle doit aussi veiller à l'approvisionnement du village et à la livraison des réquisitions de grains. Ce rôle ingrat confié aux notables explique les difficultés à trouver des volontaires pour siéger au conseil général.

LE CENTRALISME RÉVOLUTIONNAIRE

Sous l'Ancien Régime, il revenait au curé de recenser les naissances, les décès et les mariages dans la paroisse.

Ceci s'expliquait par le fait que, tous ces événements se déroulaient à l'église. Le 20 septembre 1792, la Convention tire une conséquence pratique de sa lutte contre le clergé réfractaire. L'état civil sera désormais tenu par les corps municipaux. La décision est d'importance pour la laïcisation de la société française.

C'est par le maire que les citoyens sont informés du changement de régime, des élections, des nouvelles lois.

L'impact du maire sur sa population devient donc de plus en plus important. L'histoire des maires, est donc l'histoire d'une fonction tiraillée entre le pouvoir central et les administrés, mais c'est aussi l'histoire d'une émancipation, et selon certains, de la victoire de la démocratie, ne fût-elle que locale.

I. UNE FONCTION DUALE :

Dès l'apparition de la fonction, et avec la Révolution française, le maire s'est vu confier une double fonction.

Outre celle de gérer sa commune, le maire a eu pour tâche première de représenter au mieux les intérêts de l'État.

Cette dualité de la fonction s'est perpétuée au fil des régimes et existe encore aujourd'hui.

A- Le maire, agent de l'État :

Cette fonction d'agent de l'État est allée de pair avec la laïcisation de l'État. Sous l'Ancien Régime, le maire avait pour tâche de lever les impôts dus au seigneur et à l'État, ainsi que d'organiser les corvées. Avec la Constitution Civile du Clergé, promulguée le 12 juillet 1790, le maire se voit confier des attributions qui jusque là relevaient du curé. Mais c'est la loi du 22 pluviôse an VIII, complétée par l'arrêté du 2 pluviôse an IX, qui donne à la fonction de maire sa définition moderne et lui confère son originalité. Pendant près de 3/4 de siècle, le maire va être considéré presque exclusivement comme un agent du pouvoir central.

1. L'état civil :

Il revenait en effet au curé de recenser les naissances, les décès et les mariages dans la paroisse. Ceci s'expliquait par le fait que sous l'Ancien Régime, tous ces événements se déroulaient à l'église. Le 20 septembre 1792, la Convention tire une conséquence pratique de sa lutte contre le clergé réfractaire. L'état civil sera désormais tenu par les corps municipaux. La décision est d'importance pour la laïcisation de la société française.

Le maire est sous l'autorité du Procureur de la République. Il ne peut se soustraire à la tenue de l'état civil, et ne peut refuser de délivrer des actes demandés par les citoyens, résidant ou non dans sa commune. Officier d'état civil, il reçoit donc les naissances et les décès, il célèbre les mariages. Il a aussi obligation d'information par rapport aux administrations d'État. Il communique donc l'enregistrement des informations sur ses concitoyens aux organismes de santé, de Défense, au Fisc ou encore à l'INSEE.

Le maire va devenir un grand " certificateur " Il délivre notamment le certificat de civisme, nécessaire pour briguer une place dans l'administration. Il accorde des attestations telles le certificat d'indigence pour être dispensé d'imposition...

2. Le maire et les élections :

Le maire est en charge de l'établissement des listes électorales. La tâche s'est développée avec la proclamation du suffrage universel. Le maire enregistrant tous les changements dans la commune, c'est à lui de recenser les électeurs. Les listes sont donc révisées chaque année par une commission composée du maire, de délégués du préfet et

du Président du Tribunal de Grande Instance. Cette commission se prononce sur les demandes d'inscription, de radiation. Elle a aussi le pouvoir de radier d'office des électeurs.

Le maire veille également à l'organisation du scrutin, tant du point de vue matériel (tables, urnes, isolements), que du point de vue de la constitution du bureau (présidents et assesseurs). Il veille à ce que le vote s'effectue dans le calme et la sérénité. Jusqu'au milieu de la III^{ème} République, ces notions resteront relatives. Les enveloppes ne sont pas obligatoires sous l'Empire et seul le bulletin de vote du candidat officiel est blanc, ce qui permet au maire de connaître le vote de chaque citoyen.

Aux débuts de la III^{ème} République, le scrutin dure deux jours. Pendant la nuit, c'est le maire seul qui surveille l'urne. Les Républicains y voient une atteinte portée à la sincérité du vote par les monarchistes qui dominaient l'Assemblée à cette époque et qui donc avaient voté cette loi sur la durée du scrutin. Les citoyens désireux de voter pour des candidats républicains étaient donc invités à ne voter que le deuxième jour, afin de limiter la "tricherie".

3. Le Service national :

C'est en 1793 que la fonction du maire va s'étendre au domaine militaire. Les maires doivent fournir en hommes, en matériel, et en vivres, recenser les soldats, les mobiliser. Le 12 janvier 1798, le Directoire adopte le service militaire obligatoire. A chaque mobilisation de soldats, le maire doit organiser une cérémonie solennelle de départ. En 1802, le Maire doit assister au tirage au sort des conscrits. S'il est absent, il est sanctionné.

Exemptions et remplacements dépendent de lui. Très nombreux vont être les maires destitués pour avoir voulu épargner la guerre à certains jeunes gens. Des actes de décès sont surchargés, des registres de l'état civil disparaissent, invention de maladies graves comme l'épilepsie), indispensable maintien dans la commune. Tout y passe. Face à la conscription, le maire est entre le marteau et l'enclume, entre l'État et ses administrés. Aussi le 22 décembre 1804, un arrêté les rend responsables des réfractaires et des déserteurs de la commune.

Le recensement : Le maire reçoit les demandes de recensement des jeunes de 17 ans. Quand un jeune ne se fait pas recenser spontanément, le maire de son lieu de naissance le recense d'office. Le maire dresse ensuite une liste communale de recensement et la transmet au préfet pour vérification. Celle-ci terminée, le préfet l'expédie au bureau régional du service national. Le maire enregistre et transmet au préfet les demandes de dispense. Le préfet instruit le dossier, donne son avis et c'est à la commission régionale du service militaire que revient le soin de trancher.

4. Les pouvoirs de police du maire :

L'État révolutionnaire a voulu un maire assez puissant, indépendant par rapport au conseil municipal. Il lui a donc rapidement confié des pouvoirs de police. Ces pouvoirs bénéficient d'un champ d'application très vaste. Ce qui doit guider le maire dans l'application de ces pouvoirs de police se résume en trois mots, inscrits dans la loi du 14 décembre 1789 : "salubrité, propriété et tranquillité". Ces pouvoirs s'appliquent par exemple pour la voirie, le stationnement, les manifestations, les bals, les débits de boissons... avec le progrès, d'autres notions sont venues s'ajouter à cette définition. Ainsi le maire peut interdire l'exercice de certaines professions sur la voie publique (photographes).

Représentant de l'État devant ses administrés, le maire est aussi le chef de l'administration communale.

B. Le Chef de l'administration communale :

Le maire exerce ses pouvoirs sous le contrôle du conseil municipal et du préfet. Cette tutelle évolue selon les périodes. Avec le Premier et le Second Empire, le préfet contrôle le

maire de façon quasi-systématique, alors que sous les IV^{ème} et surtout V^{ème} Républiques, ce contrôle est plutôt exercé par le conseil municipal. Le maire du Consulat, de l'Empire ou de la Restauration fait figure de potentat face à un conseil municipal dont les pouvoirs sont strictement limités.

1. Attributions principales

Les fonds publics : Le maire gère les revenus de la commune. Il surveille la comptabilité communale mais ne peut s'immiscer dans le maniement des fonds publics en raison de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Il prépare donc le budget et ordonnance les dépenses. Il souscrit les marchés, et procède à la vente, la location ou l'échange de parcelles communales.

La vie de la commune : le maire nomme aux emplois communaux, prend des mesures relatives à la voirie, à la conservation des propriétés communales. Depuis les années 1980, il délivre les permis de construire. Il assure également la destruction des animaux nuisibles. Ces animaux sont classés dans une liste qui peut être étoffée.

L'exécutif de la commune : le maire exécute les délibérations du conseil municipal. Il est aussi le représentant de la commune. A ce titre, il a le droit d'ester en justice et il défend sa commune devant les tribunaux. En tant de guerre, il est le protecteur de sa commune et peut négocier ou résister à l'invasion ennemie.

2. Délégations

Il a le droit de déléguer certains pouvoirs. Au XIX^{ème}, le maire pouvait encore enregistrer les déclarations de naissances ou de décès. Aujourd'hui, vu la multiplication des tâches incombant aux maires, ce sont les secrétaires de mairie qui ont reçu, par délégation du maire, cette fonction.

Le maire peut recevoir par délégation du conseil municipal, certains pouvoirs, comme le droit de contracter des emprunts pour réaliser des investissements décidés en séance du conseil municipal, peut délivrer et reprendre des concessions de cimetières, créer des classes dans les établissements d'enseignement primaire...

Il peut aussi déléguer certains de ses pouvoirs. Mais deux conditions sont posées. Il ne peut déléguer un pouvoir qui lui a été délégué, et la délégation se passe sous son contrôle et son entière responsabilité. Il doit d'abord déléguer à ses adjoints et ensuite à ses conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau. Il peut déléguer sa signature pour certains actes, à des fonctionnaires municipaux. Ainsi, les secrétaires de mairie dispose généralement de la délégation de signature pour des certifier des copies conformes à l'original.

3. Le défenseur de la Commune

Le maire est le défenseur et le représentant de sa Commune. En cas d'invasion, le maire est l'otage tout désigné.

Ainsi dans son Gouvernement de Monsieur Thiers, Jules Simon écrit en 1878 : " un rouage administratif que les Prussiens ne supprimèrent pas, auquel ils tenaient au contraire expressément, c'était l'autorité municipale. On gardait donc le maire, mais en le gardant, on l'accablait de mauvais traitements, on le rendait responsable de tout : impôt non payé, réquisition non effectuée, faute commise par un enfant... ".

Être maire en temps de guerre n'est donc pas de tout repos.

II. UN HOMME SOUS TUTELLE :

Le maire n'est pas depuis très longtemps si indépendant par rapport au pouvoir central. Il ne l'est d'ailleurs pas totalement aujourd'hui puisqu'il reste un agent de l'État. Mais pendant tout le XIX^{ème} siècle, il est considéré plus comme le prolongement du bras de l'État que comme le chef de ses administrés. Cela est en partie dû à son mode de désignation qui oscillera longtemps entre nomination et élection.

A. Le prolongement de l'action de l'État :

1. Le laïc contre le religieux :

Avec la Constitution Civile du Clergé du 12 juillet 1790, le maire a donc reçu de nombreuses attributions qui appartenaient auparavant au curé. Le maire du XIXème, qu'il soit maire sous Napoléon, sous la Restauration ou sous la IIIème République, est sans cesse en rivalité avec le curé du village. La laïcisation de l'État va renforcer cet antagonisme. Aux débuts de la période révolutionnaire, le curé est bien souvent le seul homme lettré du village. Mais avec la volonté d'imposer le temporel au spirituel, il revient aux préfets la charge de trouver des hommes laïcs pour assurer la fonction de maire. Dans leurs nombreux rapports au ministre de l'Intérieur, les préfets se plaignent de ne pas trouver le personnel qualifié pour assurer une telle fonction. On décide donc de prendre le moins bête ou le moins ignorant.

La Convention rédigea une nouvelle constitution qui entra en vigueur le 22 août 1795 et établit le régime du Directoire. Les départements furent divisés en cantons et ceux-ci en communes. Désormais les habitants des communes éliront un agent municipal et un adjoint pour deux ans. Tous les agents municipaux des communes du canton se retrouvent au chef-lieu de canton, dans notre cas à Hallencourt, pour y former la municipalité de canton, chargée surtout de la répartition des contributions directes et de la gestion des revenus des agglomérations.

La Constitution de l'an III créa les commissaires du Directoire, établis auprès des départements et des municipalités. Ces agents du pouvoir exécutif, nommés par lui et révocables à tout moment, étaient chargés de «surveiller et requérir l'exécution des lois ». Étroitement dépendants du pouvoir central et successeurs indirects des intendants d'Ancien Régime, ils ont été les ancêtres directs des préfets.

Le Directoire réplique à la contre-révolution par une politique laïque. La loi du 9 septembre 1798 instaure le culte du décadi. Au terme de chaque décade du calendrier révolutionnaire, le maire rassemble les habitants sur la place, lit les lois, annonce les nouvelles, mentionne les naissances et les décès, prononce un sermon civique et célèbre les mariages. La substitution au prêtre est évidente.

Le Concordat de Napoléon va avoir une conséquence pratique au niveau communal. Les ecclésiastiques vont à nouveau jouer un certain rôle, même si c'est de courte durée. Les évêques vont prendre l'habitude d'intervenir dans la nomination des maires.

Avec la Loi Guizot sur l'enseignement primaire du 18 juin 1833, la politique de laïcisation est relancée dans les communes. Les maires doivent absolument créer une école primaire dans leur commune. En 1832 10.400 communes ne disposent pas d'une école, contre 3200 en 1847. C'est dire si les maires se sont affairés.

L'enseignement doit même échapper aux ecclésiastiques. Le maire doit trouver une salle destinée à faire la classe ainsi qu'un logement pour l'instituteur.

Ce besoin va de paire avec la nécessité de construire des mairies. Pendant longtemps en effet, les réunions du conseil municipal avaient lieu chez le maire. Les registres étaient enfermés chez lui, dans une armoire.

Dans la seconde moitié du XIXème siècle, on assiste donc à la construction des fameuses "écoles-mairies" dont on peut encore voir des traces aujourd'hui. L'édifice se décompose généralement en trois parties : au centre du bâtiment la mairie, les deux ailes abritant l'école des garçons et l'école de filles.

2. L'action "politique" du maire :

Le maire doit donc mettre en oeuvre au niveau local, la politique décidée par le pouvoir central. Le rôle du maire est très important pour les autorités gouvernementales. C'est par l'action du maire et du conseil municipal que les habitants voient l'orientation du régime. Le pouvoir va donc s'attacher à séduire les maires.

Napoléon Bonaparte et après lui Napoléon III vont décorer de la légion d'honneur de très nombreux maires. Les préfets vont faire miroiter des aides, des subventions, à certains maires. Ces promesses seront parfois tenues :

l'État aidera financièrement certaines communes pour la réalisation des mairies.

Le pouvoir attend en retour des contreparties. Sous la monarchie de Juillet et sous la République, il s'agira de renforcer la laïcisation de l'État. Sous la Restauration on demandera aux maires de se substituer au curé en prônant certaines valeurs morales, d'avoir un comportement paternaliste avec les administrés...

Mais c'est surtout sous les deux Empires que les maires vont jouer un grand rôle politique. Parce que l'organisation des élections fait partie de leurs attributions, les maires vont jouer un grand rôle auprès de la population. Ce rôle ne pouvant être que renforcé en 1848 avec la proclamation du suffrage universel. Passant pour des hommes savants dans la commune on leur demande conseil pour voter. Ils présentent le candidat officiel de l'Empire à leurs administrés, s'amusant à écorcher le nom des autres candidats.

Ce rôle des maires dans les élections ne cessera de croître au fil du temps. Depuis la loi sur les associations de 1901, les maires vont prendre part à de nombreuses associations et vont par la même exercer une influence non négligeable. On connaît aujourd'hui encore le rôle des maires dans les petites communes : dîners des anciens combattants, tournoi de belote du club du troisième âge et visites dans les hospices et les maisons de retraite le jour des élections.

On comprend donc l'importance pour le pouvoir de disposer d'un personnel communal qui lui soit fidèle.

Mais le maire n'étant pas le préfet, il est en relation permanente avec les administrés qui exercent sur lui une certaine pression. Pour cette raison, le mode de désignation des maires a longtemps oscillé entre nomination et élection.

B. Entre nomination et élection :

1. Les avantages de la nomination :

Il ne faut pas aller chercher très loin les avantages tirés par le pouvoir central dans la possibilité de procéder à la nomination des maires. Un maire nommé, c'est un maire à la botte du pouvoir. C'est un maire dont on est sûr que sa "couleur politique" n'est pas à l'opposé de celle de Paris. Les préfets, personnel mobile par excellence, ont donc pour charge de trouver le maire en fonction du régime. Tantôt royaliste, tantôt républicain, parfois bonapartiste. Le maire, tant qu'il est nommé devra donc prêter serment de fidélité à l'Empereur, au roi, au prince président ou au maréchal Pétain.

Qui dit nomination dit aussi révocation. À chaque changement de régime correspond une révocation et donc une épuration du corps municipal. La révocation est un pouvoir discrétionnaire sous le Premier et le Second Empire.

Elle se fait sur avis du Conseil d'État sous la Deuxième République, par décret motivé depuis 1884 et par décret en Conseil des ministres depuis 1982. Les motifs sont donc généralement politiques. Sauf circonstances exceptionnelles, telles que la révocation des maires communistes en 1939 et l'éviction des maires "vichyssois" en 1944, les motifs d'ordre politique ne sont plus suffisants pour la révocation des maires.

De nombreux maires, pourtant nommés, vont exercer leurs fonctions sous différents régimes.

Sous le Consulat, la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), complétée par le sénatus-consulte du 4 août 1802, rétablit les municipalités communales, instituant une organisation proche de celle qu'avait choisie la Constituante. L'agent municipal reprend son titre de maire et conserve un adjoint ; le conseil municipal remplace l'ancien conseil général, il doit se réunir le 4 février de chaque année pour une session de 15 jours, en dehors des réunions extraordinaires convoquées par le préfet. L'autorité était presque entièrement entre les mains du maire, qui n'était pas élu par la population, mais était un fonctionnaire, nommé, ainsi que son adjoint, pour 5 ans par le préfet, qui pouvait à son gré le suspendre. Les conseillers étaient choisis par une assemblée cantonale sur la liste des cent plus imposés du canton.

La monarchie de Juillet, sous le règne de Louis Philippe, décide par la loi du 21 mars 1831 que les conseils municipaux seront élus, pour six ans avec renouvellement par moitié tous

les trois ans, par les contribuables les plus imposés, âgés de 21 ans ; mais elle maintient la nomination du maire, choisi parmi les membres du conseil, et non plus en dehors du conseil municipal, ce qui était le cas depuis l'an VIII. Le conseil siège durant quatre sessions par an : en février, mai, août et novembre.

La II^{ème} République, née de la Révolution de 1848, par le décret du 3 juillet 1848, dispose que les maires seront désormais élus par les conseils municipaux, eux-mêmes élus au suffrage universel par tout les habitants de sexe masculin.

Avec le Second Empire, l'élection des conseillers municipaux est maintenue, mais tous les maires sont à nouveau nommés par le préfet pour les villes de moins de 3000 habitants (décret du 7 juillet 1852). De surcroît, les maires ne sont plus forcément choisis parmi les membres du conseil municipal. C'est le retour à l'an VIII. Mais l'impopularité des maires choisis hors des conseils est telle qu'une circulaire demandera en 1865 aux préfets de choisir le maire de préférence parmi les conseillers municipaux.

La III^{ème} République s'installant progressivement, une loi transitoire du 14 avril 1871 décide que les maires seront élus par les conseils municipaux. Pendant 10 ans, le mode de désignation du maire évolue au gré des majorités. Tendance monarchiste, le maire est nommé, tendance républicaine, le maire est élu.

En résumé, de l'an VIII à 1831, sous le Second Empire, puis sous le gouvernement de "l'ordre moral", le choix du pouvoir peut porter sur une personne non membre du conseil municipal.

Vichy rétablira la nomination des maires, mais aussi des conseillers municipaux dans toutes les communes supérieures à 2000 habitants. Cette parenthèse se referme en 1944 et les maires et conseillers municipaux sont à nouveau élus partout sauf à Paris.

2. L'élection du maire

Mais le maire a ceci de particulier qu'il est pris en tenaille. D'un côté les autorités de l'État qui le considèrent avant tout comme un fonctionnaire local, de l'autre la population qui le voit comme son représentant.

Le maire se retrouve donc confronté à un réel problème de légitimité. De qui dépend-il vraiment ? En tant que fonctionnaire nommé, il dépend du préfet ou du chef de l'État selon les époques et l'importance de sa ville. En 1692, Louis XIV avait introduit la vénalité de la charge, afin de combler les caisses de l'État. Mais le dimanche au sortir de la messe, il est harangué par ses administrés. La pression populaire a donc contribué à faire admettre le principe de l'élection pour la désignation du premier magistrat de la ville. Guizot y était fortement opposé durant la monarchie de Juillet. Un maire élu par ses concitoyens, explique-t-il à ses collègues députés, c'est un maire qui risque d'échapper à la tutelle de l'État.

Mais le 28 mars 1882, la grande loi sur l'organisation municipale (qui nous régit encore) est votée, et le maire est définitivement élu par le conseil municipal élu pour six ans et renouvelé intégralement à chaque élection. Afin d'éclairer le choix des électeurs, il est convenu que la tête de liste aux élections municipales sera normalement la personne que les futurs conseillers municipaux choisiront pour maire. Le pouvoir central va alors constater que Guizot avait raison. Le maire ne dépendant plus pour son renouvellement à la tête de la ville, que de ses électeurs, il va se faire un défenseur de plus en plus zélé des intérêts locaux. Pour Maurice Aghulon, c'est à cette époque que l'on peut dater les premières tournées offertes par le maire à ses administrés dans les bistros.

Le maire allait devenir un notable, renforcé dans sa légitimité grâce à l'onction du suffrage universel.

III. UNE NOTABILITE LENTEMENT ACQUISE

A. Un mandat longtemps réservé :

1. Être maire, une corvée ?

C'est effectivement la question que l'on peut se poser aux vues du peu d'engouement des hommes pressentis pour être nommés maires.

Les préfets se plaignent dans leurs rapports au ministre de l'Intérieur, du peu de candidats pour cette fonction, et du nombre important des refus émis à la suite de leur nomination. La fonction d'édile local est-elle si repoussante ?

Il faut souligner que depuis la loi du 9 mai 1855, il existe des incompatibilités entre certaines activités et le mandat de maire. Membres du corps préfectoral, magistrats des cours et tribunaux, ministres des cultes, militaires et employés des armées, ingénieurs des Ponts et des Mines, agents et employés des administrations des finances et des forêts, agents de police, instituteurs, agents communaux etc. Des pétitions visent à l'étendre aux médecins, avocats, notaires et aubergistes, bref des professions qui commencent à jouir d'un certain impact.

L'article L-122-8 du Code des communes, actuellement en vigueur, restreint cette incompatibilité aux seuls employés des administrations financières, aux agents de forêts et aux gardes des établissements publics.

Pour être maire, il faut être un minimum instruit. Or, dans la première partie du XIXème siècle, ce n'est pas le cas de la majeure partie de la population. La fonction est donc d'emblée réservée à des privilégiés, mais c'est ce qu'a toujours souhaité le pouvoir. Tout d'abord, il faut savoir que la fonction est gratuite. Aucune indemnité n'est en effet prévue. Certes, le maire peut bénéficier de frais de représentation, mais ceux-ci étant décidés par le conseil municipal, et pris sur les deniers de la commune, ils sont forcément limités.

Pour être maire il faut donc être riche et libre de toute activité. Les grands propriétaires et les aristocrates semblent donc tous désignés pour exercer cette charge. Mais voilà, ceux-là ont d'autres préoccupations. Le mandat de maire ne les attire pas. Ils ne veulent pas être des fonctionnaires... au mandat de maire, ils préfèrent celui beaucoup plus honorable de député ou de pair.

Le costume serait-il un moyen d'honorer le maire et de rendre un peu plus prestigieuse la fonction ? En tous les cas se sont les maires qui vont exiger ce signe distinctif des conseillers municipaux. La loi du 19 avril 1790 dote les maires d'une écharpe tricolore, attachée d'un noeud et ornée d'une frange de couleur d'or pour le maire, blanche pour les adjoints.

Bonaparte assimile l'administration à l'armée. Aussi, l'arrêté du 17 floréal an VII (6 mai 1801) impose aux maires un uniforme. Mais pour somptueux qu'il soit, l'achat du costume est aux seuls frais du maire, et il coûte relativement cher. Aussi décide-t-on de ne le rendre obligatoire que pour les maires de communes de plus de 5000 habitants. Avec la Restauration, l'habit reste le même, mais le lys remplace l'aigle sur les boutons du costume et l'on change aussi la broderie. La ceinture devient blanche. Avec la IIème République, c'est un retour à l'écharpe tricolore, encore de mise aujourd'hui.

Le décret du 22 novembre 1852 autorise les maires à posséder un insigne : " sur un fond d'émail bleu, blanc, rouge, portant " Maire " sur le blanc et RF sur le bleu, entouré de deux rameaux de sinople, d'olivier à dextre et de chêne à senestre, le tout brochant sur un faisceau de licteur d'argent sommé d'une tête de coq d'or. "

Afin de renforcer l'autorité du maire, on décide de lui donner la possibilité de se doter d'une garde nationale locale, l'équivalent de notre police municipale actuelle, rapidement baptisée "la milice bourgeoise". Cette milice va subsister jusqu'en 1851, voire jusqu'en 1871. Mais le maire a des difficultés à rassembler des hommes qui n'ont que pour seul revenu les honneurs de la municipalité les jours de fête.

2. Portrait du maire :

Face à cette charge, plus qu'à cet honneur, les maires vont souvent être choisis dans la petite aristocratie locale ou la petite bourgeoisie. Mais trouver un volontaire pour occuper cette fonction n'est pas chose facile, le refus d'accepter les fonctions administratives se propage dans les campagnes. Les officiers municipaux refusent parfois de remplir les fonctions auxquelles ils ont été appelés.

Quel est le profil des maires ? Un certain Moleri en 1848 dresse leur portrait dans son livre Les Français peints par eux-mêmes. Trois maires sont à distinguer : celui des localités isolées et misérables où le maire est inoffensif et oublié. Celui des environs de Paris, un notable absentéiste et distant qui réside seulement en été dans sa commune. Le troisième type, le plus répandu, est celui qui possède la plus belle maison du village parce qu'il est le plus riche. C'est un homme simple, affichant des idées de progrès mais aux vues étroites.

Qui sont donc ces maires ? D'abord ce sont en majorité (et uniquement jusqu'en 1945) des hommes. 1% des maires seront des mairesses en 1954, contre 2 % en 1966 et 4% actuellement. Ce sont des hommes d'âge mûr.

Au XIXème, ils dégagent une image paternelle. Ce sont des hommes du pays.

L'origine sociale est diverse et évolue avec les périodes. Sous le Directoire et le Consulat, les maires sont des nobles. Sous l'Empire ce sont plutôt de grands propriétaires fonciers. Sous la Restauration, c'est le type "

Monsieur de Rénal " qui prévaut : aristocrate, antibonapartiste, antilibéral. Bien souvent ce sont des hommes de loi et de plus en plus des industriels. Ce sont des hommes enrichis, selon les conseils de Guizot. Le Second Empire est plus éclectique dans ses choix. Ce qui importe, c'est la fidélité. Il fait toutefois appel en priorité aux médecins, de part la grande audience dont ils commencent à jouir.

À partir de 1882 et la fin de la nomination des maires, on voit apparaître à la tête des municipalités, des républicains, des radicaux puis des socialistes et des communistes. Les élections aboutissent donc à une démocratisation de la fonction : plus de fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires, plus d'agriculteurs également, surtout dans les petits villages.

Maire des villes et maires des champs. La différence prend forme sous le Second Empire. Le maire rural va progressivement tomber dans un état d'insignifiance. Il est englobé dans le mépris qui commence à s'attacher à la campagne, alors que l'industrialisation et l'urbanisation s'accélèrent.

Malgré cela, le mandat municipal va progressivement accéder à la notabilité. Cette évolution est en marche avec l'industrialisation du pays. De plus en plus, des industriels, des négociants vont devenir maires. Il convient d'ailleurs de relativiser l'importance des professions libérales (médecins, avocats, notaires) dans la conquête du pouvoir municipal. Ce sont surtout les négociants, les gros bourgeois qui vont trouver un intérêt dans le mandat de maire. Ils y voient un moyen de gravir l'échelle sociale. Le mandat de maire, comme celui de conseiller général, est le moyen de réaliser au plan social, leur réussite au plan économique. La mairie devient l'achèvement de leur carrière. Si l'on assiste à la naissance de dynasties commerçantes et industrielles, il en va de même à la tête des mairies. Le fils succède souvent à son père, à la tête de l'entreprise et à la tête de la commune. On parle alors de règne de telle ou telle famille.

B. Une fonction enfin considérée.

La fonction de maire va donc être redorée avec la révolution industrielle. Les autorités vont être amenées à réagir face à la démocratisation de la fonction. Il s'agit d'avoir des élus compétents à la tête des communes, et ce n'est pas évident face au développement des responsabilités et des tâches du maire.

1. Des pouvoirs accrus :

Les maires vont voir leur domaine d'action s'élargir progressivement. Avec la Révolution et la Constitution Civile de Clergé, ils héritent des attributions du curé. Avec la monarchie de Juillet ils ont une responsabilité accrue dans l'enseignement primaire. Avec les deux guerres mondiales, ils doivent désormais annoncer la disparition des combattants aux familles, remplaçant ici à nouveau le curé.

Les Trente Glorieuses s'accompagnent d'une intervention progressive de l'État dans l'économie, c'est l'État Providence. Les communes aussi vont devoir suivre l'évolution. Le maire participe au remembrement, à l'édification des monuments aux morts. Un nouveau

domaine d'action s'ouvre à lui : le terrain social. Il va devoir participer aux diverses commissions d'attribution de l'aide sociale : RMI, chômage, assistance publique. Il va prendre part aux conseils d'administration des hôpitaux, des écoles. Pour mieux gérer sa commune et réaliser des investissements lourds, il va s'allier à ses voisins par le biais des SIVOM, des SIVU ou encore, depuis 1992 des Communautés de Communes.

Les abus, une maladie contemporaine ? Le vol, l'escroquerie ou la vanité ne sont pas des maladies modernes.

Certains ont en effet tendance à confondre leur bourse avec celle de leurs administrés. Sous le Second Empire, la tendance préfectorale est d'ailleurs à la demande de démission adressée discrètement au maire, plus qu'à la destitution pour faux, corruption ou concussion. L'article 175 du Code pénal punit de tels actes pour les fonctionnaires ou les officiers publics.

Plus que la malhonnêteté, les maires du milieu du XIX^{ème} ont la volonté de marquer leur village, de leur passage à la mairie. La loi du 18 juillet 1837 dispose en son article 11, que les arrêtés du maire sont immédiatement adressés au sous-préfet et que le préfet peut en annuler ou en suspendre l'exécution. Ceci dans le but d'éviter tout excès de pouvoir. La loi de 1884 n'a pas changé ces dispositions. C'est seulement depuis 1982 que les arrêtés du maire sont exécutoires de plein droit.

2. Le soutien de l'administration

Pour que la fonction soit enfin considérée, il a fallu que l'administration s'investisse profondément. Le mandat de maire s'étant démocratisé, il fallait impérativement offrir la possibilité aux nouveaux maires de connaître aux mieux leurs droits et leurs devoirs. L'évolution a commencé très lentement.

La formation fut d'abord assurée par le biais des revues. Ces périodiques, dont de nombreuses circulaires ministérielles incitent à l'abonnement, permettent aux maires de confronter leur expérience. La monarchie de Juillet a de ce point de vue été féconde. En 1828, des juristes expliquent les lois nouvellement votées et leurs conséquences pratique au plan municipal dans le Journal des communes. Devant le succès, d'autres journaux vont suivre : l'École des communes ou le Journal des progrès administratifs. Des livres sont même publiés : Le Maire de village en 1847, recommandé par le Ministre de l'Intérieur, de même que le Manuel alphabétique, publié en 1801 et retiré en 1805 car épuisé rapidement.

Les maires, conscients de leur importance vont décider de se regrouper au sein d'associations, afin de faire entendre leurs opinions. Dès 1892 des élus guesdistes fondent la Fédération des conseillers municipaux socialistes de France. En 1907, 28 des 54 maires de villes de plus de 35.000 habitants se réunissent en un premier congrès des maires de France qui s'élargit vite aux communes de plus de 6.000 habitants. En 1908, l'association nationale des maires de France et d'Algérie voit le jour. En 1910 est fondé le groupe des députés-maires à la Chambre. En octobre 1925 naît l'Association nationale des maires de France qui existe encore aujourd'hui.

La loi communale votée en 1884 a été maintenue jusqu'à aujourd'hui, même si elle a connu de profonds aménagements. Le 3 février 1992, a réglé la situation des maires par rapport à une activité professionnelle en créant un véritable statut de l'élu municipal. La loi impose en effet aux employeurs le devoir d'accepter l'absence Section patrimoine des répétée et prolongée des employés ayant une fonction municipale, afin de leur permettre d'assister à des commissions. Cette même loi a créé un droit à la formation pour les maires et règle donc l'absentéisme de ceux ci à leur travail. La loi autorise aussi les entreprises à baisser au-delà d'un certain nombre d'heures d'absence, le salaire de l'employé-maire, tout en garantissant à ces maires une compensation versée par la commune ainsi que la non prise en compte de ces absences au travail dans le calcul des jours de vacances.

CONCLUSION :

L'étude de l'histoire des Maires en France est passionnante, parce qu'elle permet d'entrevoir l'impact au niveau local, des décisions prises au niveau national. Ainsi, les changements de régimes, qui marquent des ruptures nettes dans notre histoire constitutionnelle n'ont pas forcément la même ampleur dans les communes.

L'accession du mandat municipal à la notoriété n'a donc pas été de soi. C'est l'élection du maire au suffrage universel indirect qui consacre la fonction. Aujourd'hui, si les Français montrent un certain dégoût par rapport à la politique, ils restent très attachés à leur maire, le personnage politique le plus proche et le plus accessible, du moins dans les communes les moins grandes.

L'élection du maire dans ces petites communes échappe bien souvent à toute analyse en terme de couleur politique. L'élection s'y fait rarement sur l'étiquette. On vote d'abord pour l'homme, pour son action, son bilan ou ses projets. Même si certains candidats se livrent parfois à de véritables guerres durant les campagnes électorales, l'élection municipale demeure par excellence l'élection de proximité.

Il y a en France 36500 maires, à la tête de 36500 communes. La France reste le pays en Europe où le nombre d'agglomérations est le plus important. Les tentatives pour fondre des villages en un seul, ont été vaines.

Durant le dernier congrès de l'Association des maires de France qui s'est tenu récemment, il a été souligné la nouvelle perte de considération dont était frappée le mandat de maire. Les responsabilités incombant aux maires allant crescendo, une enquête a montré qu'environ la moitié des maires actuels n'envisageaient pas de se représenter. La fonction est donc confrontée à un nouveau défi.