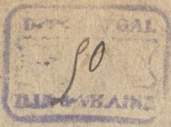


3707



LES
ÉTATS DE BRETAGNE
DE 1661 A 1789



LEUR ORGANISATION. — L'ÉVOLUTION DE LEURS POUVOIRS
LEUR ADMINISTRATION FINANCIÈRE

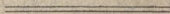
THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DES LETTRES DE PARIS

PAR

ARMAND REBILLON

Agrégé d'Histoire et Géographie
Maître de Conférences à la Faculté des Lettres
de Rennes



RENNES.
Imprimeries Réunies, 22, rue de Nemours

1932



L

LES ETATS DE BRETAGNE

DE 1687 A 1789

1852/7

1852/7

LES
ÉTATS DE BRETAGNE

DE 1661 A 1789

LEUR ORGANISATION. — L'ÉVOLUTION DE LEURS POUVOIRS
LEUR ADMINISTRATION FINANCIÈRE

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE LETTRES DE PARIS

PAR

ARMAND REBILLON

Agrégé d'Histoire et Géographie

Maitre de Conférences à la Faculté de Lettres
de Rennes

RENNES.

Imprimeries Réunies, 22, rue de Nemours

1932

LES
ÉTATS DE BRETAGNE

DE 1793 A 1795

LEUR ORGANISATION — ÉVOLUTION DE LEURS POUVOIRS
LEUR ADMINISTRATION FINANCIÈRE

THÈSE

PRÉSENTÉE À LA FACULTÉ DES LETTRES DE PARIS

PAR

ARNAUD REBILLON

Docteur en Lettres et Sciences
Membre de l'Association des Étudiants de France
de Paris

BRUNER
Imprimerie Bruner, 25, rue de Valenciennes

AVANT-PROPOS

A mon Maître

HENRI SÉE

A non-Main
HIN SEE

AVANT-PROPOS

On a assez largement étudié jusqu'ici les origines des Etats provinciaux et les périodes les plus anciennes de leur histoire. Nous avons ainsi de bons ouvrages, pour la plupart tout récents, sur les Etats de Normandie jusqu'à leur disparition en 1657, sur les Etats d'Artois jusqu'au moment de la réunion de la province au royaume, sur les Etats de Béarn jusqu'au début du XVI^e siècle, sur les Etats de Dauphiné jusqu'aux guerres de Religion, sur les Etats de Bourgogne aux XIV^e et XV^e siècles, sur les Etats de Languedoc avant les guerres de Religion et au temps de Richelieu, sur ceux du Vivarais et sur ceux de Provence avant le XVI^e siècle (1). Mais, pour aucun des pays qui conservèrent leurs Etats jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, aucune étude générale n'a encore été faite de l'histoire et du rôle de ceux-ci à l'époque de la monarchie absolue.

A. Thomas a fort bien montré ce qu'étaient devenus les Etats de Bourgogne sous Louis XIV^e dans une des plus pénétrantes études que nous ayons de l'administration provinciale en ce temps-là. Mais il n'aborde pas le XVIII^e siècle. Pour cette dernière période, à la vérité, un assez grand nombre de bons travaux ont été consacrés aux Etats de Bretagne. Mais il ne s'agit que d'études fragmentaires; les plus importantes, les plus achevées ne concernent que d'assez courtes périodes et le bel ensemble de documents dont nous disposons à partir de l'établissement d'un intendant en Bretagne et, surtout, de l'institution de la Commission intermédiaire des Etats, restait, dans sa majeure partie, inexploré. Il s'en fallait de beaucoup que fussent comblées les vides lacunes et réformées les vues inexactes des deux petits volumes de M. de Carné, intelligemment et élégamment écrits, certes, mais si incomplets et d'une documentation si

(1) Voir Bibliographie, ouvrages de MM. Coville, Prentout, Hirschauer, Cadier, Dussert, Billard, Dognon, Lesourd et Denizet.

restreinte. Le continuateur de l'*Histoire de Bretagne* de A. de La Borderie, Barthélémy Pocquet, bien informé de toutes les études parues, en avait tiré bon parti, mais avait, somme toute, laissé la question en l'état.

J'ai donc tenté de décrire l'organisation et d'expliquer le rôle des Etats de Bretagne pendant les trois derniers règnes de l'ancienne monarchie. De toutes les assemblées analogues, il semble bien que ce soit celle qui ait conservé, avec les Etats de Languedoc, le plus d'indépendance et d'activité. Ce fut celle, en tout cas, qui causa au pouvoir royal les plus fréquents et les plus graves embarras, et cela vaut, évidemment, à son histoire, un intérêt particulier.

Cette histoire peut-elle, pour cela, permettre des conclusions valables pour des Etats plus paisibles et plus dociles ? La vivacité des conflits des Etats de Bretagne avec le pouvoir royal fut, du moins, bien propre à mettre à l'épreuve les tendances et les forces de celui-ci. Puis, si tous les Etats Provinciaux ne furent pas capables du même rôle politique, s'ils différencièrent beaucoup les uns des autres, jusqu'à la fin, dans leur constitution et dans leurs attributions, ils bénéficièrent le plus souvent, au XVIII^e siècle, de décisions analogues de la part du pouvoir royal, et, dans la politique de celui-ci à l'égard des nôtres, on peut, à bon droit, ne voir qu'un aspect particulièrement caractéristique d'une politique provinciale conduite partout avec les mêmes préoccupations et les mêmes pratiques, et viciée, partout, par les mêmes insuffisances et les mêmes faiblesses.

Faire au jour le jour l'histoire des Etats de Bretagne, suivre de session en session, d'incident en incident, leurs débats et leurs conflits eût été bien long et eût mal convenu à mon objet. Je ne pouvais avoir la prétention, à moins d'y consacrer plusieurs volumes, de faire une histoire complète de nos Etats pendant une aussi longue période et de décrire par le menu toutes les parties de leur administration. Pour mon propre compte, évidemment, il m'a fallu rassembler tous les éléments d'une pareille histoire, suivre jour par jour les débats et les incidents de leurs tenues, analyser leurs budgets et leurs comptes, pousser aussi loin que possible mon enquête sur le fonctionnement de leurs divers organes, ne négliger aucune de leurs chicanes quelque peu sérieuses avec le pouvoir royal. Mais, de tout cela, je n'ai voulu retenir que l'essentiel, ce qui était utile pour faire comprendre leur constitution, la véritable nature et la portée de leurs pouvoirs, ainsi que leurs rapports avec la royauté.

Dans ces conditions, un plan méthodique s'imposait. Dans une première partie, j'étudie les règlements et l'organisation des Etats, leur composition, le choix et les attributions de leurs officiers et de leurs députations, etc.... Une deuxième partie est consacrée à l'étude de leurs pouvoirs et c'est là, principalement, qu'est abordée celle de leurs relations avec la royauté et avec les autres organismes de l'administration provinciale, avec le Parlement surtout. Dans la dernière partie, j'ai montré, par l'étude de leur administration financière et par l'analyse de leur budget et du système fiscal au fonctionnement duquel ils étaient associés, à quels résultats aboutit effectivement leur activité administrative et politique. C'est à la seconde partie que j'ai trouvé le plus convenable de joindre ce qui concernait leur Commission intermédiaire et leurs autres commissions permanentes, dont l'institution marqua des progrès décisifs de l'autonomie provinciale.

Mais, dans ces différentes parties, c'est une évolution que j'avais à décrire, non un état de choses stable. Si donc je ne suis pas attardé au récit des événements et si je m'en suis tenu à ce qui expliquait le jeu de l'institution, c'est néanmoins une histoire que j'ai voulu faire. Prenant les Etats de Bretagne au moment où le gouvernement autoritaire de Louis XIV les menace d'une déchéance complète, je n'ai pas oublié que l'intérêt de mon étude tenait à leur relèvement progressif depuis la fin du grand règne. Mon plan m'a obligé à revenir plus d'une fois sur les mêmes événements et, d'autre part, à distribuer des faits contemporains entre des chapitres différents. J'espère toutefois avoir assez nettement marqué les étapes d'une renaissance laborieuse et permis de suivre, sans trop de peine, le perpétuel conflit au cours duquel se fortifia, au XVIII^e siècle, l'autonomie de la province.

Je dois beaucoup à mes devanciers, à Barthélémy Pocquet ; à MM. Marion et de Calan ; à mes amis, M. A. Le Moy, grâce auquel j'ai eu la bonne fortune de disposer d'une bonne histoire du Parlement de Bretagne au XVIII^e siècle, tandis qu'il lui a manqué d'en avoir une des Etats, et M. Lucien Guillou dont la compétence nous a valu une excellente thèse sur l'administration de la Commission des Domaines et Contrôles ; enfin, à mon ancien élève, le regretté Franck Quessette, trop tôt enlevé à l'affection et aux espoirs de ses maîtres et qui a, le premier, si lumineusement expliqué le jeu et le caractère de l'administration des Etats.

A mon maître Henri Sée, je dois la première idée de ce travail et des conseils inspirés par une sollicitude de tous les instants dont je le prie de croire que j'ai senti tout le prix et dont je lui garde une profonde et affectueuse reconnaissance. Un autre conseiller précieux fut pour moi M. Bourde de la Rogerie, archiviste d'Ille-et-Vilaine; sa complaisance inlassable et son érudition et celles, aussi, de son prédécesseur, M. André Lesort, ont grandement facilité mes recherches.

Je ne saurais non plus oublier l'excellent accueil que j'ai toujours trouvé auprès des archivistes des autres départements bretons, MM. Waquet, Gabory, Courtecuisse et de la Martinière. Il me faut ajouter que je fus bien soutenu, au cours de la longue préparation de cet ouvrage, par l'intérêt qu'y prirent mon ancien maître, M. Ch. Seignobos, auquel j'ava's de bonne heure fait part de mon projet, et M. Camille Bloch, dont les encouragements ne m'ont jamais manqué.

Je dois enfin exprimer ma gratitude aux donateurs américains dont la générosité a puissamment aidé à la publication de cette thèse. Que ceux de mes maîtres et de mes collègues qui furent mes répondants auprès d'eux veuillent bien également trouver ici mes remerciements.

INTRODUCTION

**LES ÉTATS DE BRETAGNE
AVANT 1661**

INTRODUCTION

LES ÉTATS DE BRETAGNE
AVANT 1681

INTRODUCTION

LES ÉTATS DE BRETAGNE AVANT 1661

I. *Les Origines et la période ducale.* Les Etats n'ont été qu'une extension des Parlements généraux. Leurs pouvoirs financiers et judiciaires. Comment le Parlement est sorti des Etats. — II. *Les Etats au XVI^e siècle.* Développement de leur organisation. Leur résistance aux exigences financières de la royauté. Les Etats et la Ligue. — III. *Les Etats de 1598 à 1660.* Leur loyalisme. Progrès décisifs de leur organisation et régularisation de leur rôle financier ; le don gratuit, le contrat, les fouages extraordinaires ; apparition d'un budget des Etats. Les *Commissaires du Conseil*. La situation en 1660.

L'assemblée des Etats de Bretagne, telle qu'elle apparaît au début du règne personnel de Louis XIV différerait, à bien des égards, de ce qu'elle était au temps de ses origines, trois siècles plus tôt. Mais sa constitution et ses pouvoirs procédaient toujours des mêmes principes.

L'histoire de ses origines et de ses premières sessions est, à la vérité, des plus obscures. Dom Lobineau et Dom Morice ont placé la première réunion des Etats de Bretagne en 1309 ; A. de la Borderie l'a reculée jusqu'en 1315. Mais M. B. Pœquet du Haut-Jussé a récemment démontré que le document sur lequel tous les trois se fondaient était un faux, fabriqué à la

chancellerie du duc vers le milieu du siècle suivant (1). Ce n'est, en réalité, qu'à partir de 1352, ajoute-t-il, que l'on rencontre, en Bretagne, des assemblées auxquelles on peut donner le nom d'Etats, c'est-à-dire qui réunissaient les trois états, clergé, noblesse et « commun ». C'est là une définition sur laquelle les historiens sont depuis longtemps d'accord. Dom Lobineau et Dom Morice ne donnent pas d'autre sens au mot Etats. Cette définition, toutefois, est-elle suffisante ? Tous les historiens qui ont étudié les origines de nos anciens Etats provinciaux reconnaissent à ceux-ci comme fonction capitale et, l'on peut dire, caractéristique le vote de l'impôt. M. Cadier, l'historien des Etats de Béarn, avec une précision particulièrement rigoureuse, entend « par Etats provinciaux, la réunion des trois « ordres d'une province en assemblée régulièrement constituée, « périodiquement convoquée et possédant certaines attributions « politiques et administratives dont la principale était le vote « de l'impôt (2) ». Pour trouver, en Bretagne, une assemblée qui répondît exactement à cette définition, il faudrait attendre au moins la réunion du duché à la couronne.

Faudrait-il donc dire qu'il n'y eût pas d'Etats, en Bretagne, avant la fin de la période ducale parce que les assemblées d'alors n'étaient ni régulièrement constituées, ni périodiquement convoquées et qu'il était discutable que le vote de l'impôt fût leur principale fonction ? Nous ne voulons pas rouvrir ici, après beaucoup d'autres, le débat sur les origines des Etats provinciaux (3). La question nous paraît, au reste, assez clairement élucidée.

Il est certain qu'à bien des égards, les assemblées d'Etats font figure d'institutions modernes; leur apparition annonce le déclin du système féodal. Celles dont les origines nous sont, jusqu'à présent, assez bien connues, paraissent être nées, ou

(1) POQUEUR DE HAUT-JUSSÉ, *Les faux Etats de Bretagne de 1315 et les premiers Etats de Bretagne*, Bibl. de l'École des Chartes, t. 86, 1925, p. 388-406. C'est la seule étude dans laquelle la question des origines des Etats de Bretagne ait été jusqu'ici abordée avec une méthode rigoureuse. Toutefois l'on trouvera des données utiles et sûres dans la thèse de E. TEXIER, *Etude sur la Cour ducale et les origines du Parlement de Bretagne*, Rennes, 1905.

(2) L. CADIER, *Les Etats de Béarn*, p. 1.

(3) L'état de la question a été clairement exposé par M. Prentout dans le premier chapitre de son récent ouvrage sur les Etats de Normandie (t. I, p. 34-82). Voir aussi DUPONT-FERRIER, *De quelques problèmes historiques relatifs à l'histoire des Etats provinciaux*, Journal des Savants, août-octobre 1928.

avoir pris du moins leur forme d'assemblée générale des trois ordres et une certaine régularité, de la nécessité pour les princes de recourir à d'autres ressources que les revenus de leurs domaines et les aides proprement féodales. Avec elles apparaît une fiscalité qui était l'instrument indispensable d'une autorité plus active et d'une politique à plus grands desseins, l'instrument caractéristique des gouvernements modernes.

Cependant, si certains auteurs ont été surtout frappés par la nouveauté de l'institution et de son objet, d'autres, ailleurs, ont cru reconnaître aux Etats des origines lointaines et les font sortir d'organismes plus anciens. En Béarn, en Languedoc, en Dauphiné, M. Cadier, M. Dognon, M. Dussert trouvent le germe de leurs pouvoirs, s. non même de leur constitution, dans la cour féodale, et la brève étude que M. Pocquet du Haut-Jussé a faite de leurs origines en Bretagne montre bien qu'ils n'y furent autre chose que l'ancien Parlement général élargi par l'adjonction, accidentelle d'abord, puis régulière, des députés de plusieurs villes.

Personne, il est vrai, ne conteste que les assemblées des « trois états » ont eu généralement des antécédents, qu'elles ne « sont pas sorties toutes armées d'un acte constitutif » (4). Ce que l'on a discuté c'est l'ancienneté de leurs origines et la question de savoir si les Etats provinciaux participaient, en quelque manière, aux caractères d'une institution féodale.

La vérité, c'est que leur histoire diffère suivant les pays, suivant les besoins des princes et le caractère des anciennes institutions locales. Mais, partout, l'on peut dire que le principe de leur existence et de leurs pouvoirs se trouve dans la nécessité pour le suzerain d'obtenir le consentement de ses vassaux pour la levée d'un impôt, et de prendre leur avis en certains cas. Il n'y a pas à s'étonner que l'étude de leurs origines aboutisse à des conclusions différentes en Bretagne, en Normandie et en Artois.

L'histoire des origines et des débuts des Etats de Bretagne, nous l'avons déjà dit, est des plus obscures. Nous n'avons sur les « tenues » d'Etats, jusqu'à la fin de la période ducale et pendant une soixantaine d'années après, que des données toujours très sommaires et, le plus souvent, fragmentaires. Jusqu'à la réunion nous ne saurions même dresser de ces tenues une liste absolument complète avec certitude. Plusieurs ne nous sont

(4) PRENTOUT, *op. cit.*, p. 36.

connues que par de simples allusions (5). Ce qui est certain, c'est d'abord que les assemblées des trois états furent rares en Bretagne au XIV^e siècle. Nous ne pouvons relever d'autres dates que celles de 1352, 1380 (?), 1384 et 1389. En 1386, 1395, 1396, 1398, on ne mentionne ni les trois états, ni les gens du commun ou des villes, sans qu'on puisse affirmer d'ailleurs, sinon pour le Grand Conseil de 1396, qu'on n'avait convoqué que les nobles et les prélats. Les sessions ne devinrent assez fréquentes qu'à partir du règne du duc Jean V (1399-1442) sans jamais connaître, du reste, jusqu'à la fin de la période ducale, une régularité absolue.

Autre fait certain : Ces assemblées des trois états ne diffèrent des Parlements généraux de prélats et de barons, que les ducs avaient coutume de convoquer depuis le début du XIII^e siècle (6), que par la présence des députés de quelques villes, peu nombreuses, et qui n'étaient pas toujours les mêmes. On les désigne sous le même nom de Parlement général et elles sont convoquées pour des objets analogues. Au XIV^e siècle, elles s'intercalaient peut-être parmi un plus grand nombre de Parlements purement aristocratiques; au XV^e, on ne saurait plus affirmer qu'il se soit encore tenu des parlements où les villes n'étaient pas représentées.

Pourquoi les ducs commencèrent-ils à convoquer les députés de certaines villes ? Ce ne fut pas pour des motifs financiers. La première assemblée qui ait été, à notre connaissance, saisie d'une demande de subsides fut, en 1365, une assemblée des « pairs et barons » qui « octréèrent un certain foage en leurs « terrouars de un escu d'or par feu » (7). Or, la même année, le duc créa, sur divers points, des droits sur les « entrées et « issues » de marchandises sans consulter en aucune manière les bourgeois intéressés. Nous ne voyons pas, d'autre part, que la première assemblée certaine des trois états, réunie à Dinan, en novembre 1352, par Jeanne de Penthièvre, pour préparer des négociations avec le roi d'Angleterre ait eu à voter aucun subside. Pas davantage les assemblées connues sous le règne de Jean IV en 1380, 1384 et 1389, qui toutes les trois, furent con-

(5) J. DE LA MARTINIÈRE, dans la dernière partie de son étude sur le *Parlement de Bretagne sous les Rois de France*, donne un relevé de toutes les sessions d'Etats connues de 1384 à 1462 (Ann. de Bret. XXXIX, 1930, p. 219, note 24).

(6) Sur les Parlements généraux, voir E. TEXIER, *op. cit.*

(7) DOM MORICE, *Preuves* I, p. 1164, cité par Texier, *op. cit.* p. 90.

voquées pour des fins politiques, négociations avec le roi de France et appui à donner au duc dans ses démêlés avec le duc d'Alençon et avec Olivier de Clisson (8).

Il est vrai qu'à partir du règne de Jean V, c'est-à-dire du moment où les « trois états » sont ordinairement appelés aux Parlements généraux, le vote des fouages et, parfois, d'autres subsides devient une des fonctions habituelles de ceux-ci. C'est alors, aussi, que l'on commence (en 1408 pour la première fois) à les désigner sous le nom d'Etats. Le terme de Parlement général paraît, par la suite, réservé aux sessions tenues en la présence du duc. Bientôt l'on voit le droit des vassaux directs à consentir au duc, chacun en particulier, l'autorisation de taxer leurs propres sujets s'effacer devant le droit général de l'assemblée. Ce n'est pas sans raison que Dom Morice, au XVIII^e siècle, fondait encore le droit primitif des Etats à consentir l'impôt sur « cette vérité constante que les souverains ne « pouvaient rien exiger des vassaux des seigneurs sans le consentement des mêmes seigneurs » (9). Les lettres de non-préjudice accordées encore en grand nombre sous Jean V sauvegardaient toujours le principe de cette immunité. Mais leur délivrance n'était déjà plus qu'une satisfaction de pure forme. Le consentement des Etats était censé emporter le consentement de tous. A la fin de la période ducale, le droit particulier de chaque seigneur n'était plus qu'un souvenir, sans valeur pratique.

Cependant, de la quasi-permanence de l'impôt et de la multiplication des taxes, surtout depuis Jean V, il ne faudrait pas conclure que leur vote était devenu la fonction principale des Etats, leur plus sûre raison d'être, et entraînait leur convocation régulière et fréquente. Pour bien juger la valeur de leurs pouvoirs financiers, il faudrait mieux connaître leur propre histoire et celles des finances des derniers ducs. Mais on peut remarquer que ceux-ci ont fréquemment levé des impôts, même des fouages, sans demander le consentement des Etats. Le duc François II s'en est excusé à plusieurs reprises auprès de leurs assemblées (10). Jusque sous son règne, d'ailleurs, leurs tenues

(8) A. DE LA BORDERIE et B. POCQUET, *Histoire de Bretagne*, III, p. 534, et IV, p. 58. POCQUET DU HAUT-JUSSÉ, *op. cit.* p. 403.

(9) DOM MORICE, *Preuves*, III, Préface p. XXIV.

(10) A. DE LA BORDERIE et B. POCQUET, *Hist. de Bret.* III, p. 609.

demeurent irrégulières, interrompues parfois pendant une longue suite d'années, alors que le duc ne cesse de percevoir des taxes de toutes sortes.

Tout comme les anciens Parlements généraux, ils ne sont convoqués que pour répondre aux nécessités de la politique ducale. La présence des députés des villes, l'exercice habituel de pouvoirs financiers n'ont pas changé les caractères essentiels de la vieille institution du XIII^e siècle. Qu'on l'appelle Etats ou Parlement général, c'est toujours la même assemblée exerçant les mêmes fonctions judiciaires, jouant le même rôle dans la politique générale du duché. Ces fonctions judiciaires, cette importance de leur rôle politique, voilà justement par quoi les Etats de Bretagne se rattachent à un passé lointain et apparaissent comme les héritiers, non seulement des Parlements généraux du XIII^e siècle, mais aussi de la *curia ducis*, de la cour féodale primitive.

Leurs fonctions judiciaires, ils les ont conservées jusqu'à la veille de la réunion au royaume. Ils étaient la plus haute juridiction, la cour souveraine du duché. A la fin du XIV^e siècle, s'annonce une spécialisation plus propre à une bonne et commode administration de la justice. En 1382, apparaît le « Président de Bretagne », ou Président « du Parlement », auquel le duc abandonne le soin de diriger la session judiciaire du Parlement général. En 1398, d'après les signatures du procès-verbal de clôture, il semble qu'à cette session judiciaire ait figuré un corps spécial de conseillers, juristes de profession, parmi lesquels les sénéchaux de Rennes, de Broerech et de Ploërmel (11). Mais il faudra près d'un siècle encore et deux essais partiels pour que l'on aboutisse à une séparation complète de l'institution politique et de l'institution judiciaire. En 1425, Jean V décida la création d'un « Parlement des interlocutoires » à sessions régulières et fréquentes, pour alléger la tâche des Etats en les débarrassant des « appellations frivoles ». Mais on ne connaît de la nouvelle cour qu'une seule session. D'un plus grand intérêt eût été le fonctionnement régulier du Parlement institué en 1456, par Pierre II, pour juger, dans l'intervalle des sessions des Etats, non seulement les appels sur interlocutoires, mais tous les appels non portés directement aux Etats pendant leurs sessions. Mais le Parlement de Pierre II n'eut lui-même que des sessions irrégulières et bientôt très rares et ce fut seu-

(11) E. TEXIER. *op. cit.* p. 83 et 84.

lement en 1485 que François II organisa enfin une cour souveraine de justice investie de l'entière juridiction qu'avaient jusque là possédée les Etats (12).

Quant au rôle politique de ceux-ci, il ne paraît pas avoir nécessairement dépendu de leurs pouvoirs financiers. Si le duc les appelle à confirmer des assises, ordonnances et autres lois et règlements, c'est en vertu d'anciennes traditions, tout comme il y appelait les anciens Parlements généraux. S'il les associe à certains actes de sa politique extérieure, nous ne voyons pas que ce soit, en bien des cas et dans les circonstances les plus graves, pour les décider à lui consentir plus aisément des subsides. Ce qu'il attend d'eux ce n'est souvent qu'un appui moral et proprement politique. C'est c'est appui là que Jean IV a demandé aux assemblées de 1380, 1384 et 1389. Plusieurs fois les Etats furent appelés à donner leur garantie à des traités de paix ou d'alliance, au traité de Dinan de 1422 avec le duc de Bourgogne, par exemple, et à la paix de Senlis, avec Louis XI, en 1475 (13). C'est avec l'assentiment formel et en présence des Etats, réunis à cet effet, que Pierre II fit célébrer, en 1451, le mariage de sa nièce Marguerite de Bretagne avec François d'Etampes, le futur François II, union d'un si grand intérêt pour assurer la succession du duché à un héritier incontesté quand mourrait le dernier fils de Jean V (14). C'est aux Etats encore que François II recourut, en 1486, pour faire reconnaître le droit héréditaire de ses filles (15). Dans aucune de ces circonstances, les Etats n'ont eu à payer d'un subside le droit de contrôle que l'on paraissait leur reconnaître sur la politique ducale.

Les difficultés que les ducs connurent depuis la guerre de Succession, sous la menace constante des visées françaises et des intrigues d'une noblesse peu sûre, expliquent assez que les Etats aient continué de jouer jusqu'à la réunion du duché au royaume un rôle politique important. Sans doute eussent-ils été réduits à des fonctions plus modestes auprès des princes plus certains de leur autorité et mieux assurés de la possession de leur duché.

(12) DE LA MARTINIÈRE. *La Ville de Vannes, siège du Parlement de Bret.* (Annales de Bret. 1921, t. XXXV, p. 69 et suiv.).

(13) A. DE LA BORDERIE et POQUET, *Hist. de Bret.* IV, p. 258, 436 et 485.

(14) *Ibid.* p. 393.

(15) *Ibid.* p. 254.

Aucun statut, d'ailleurs, ne vint fournir de base à leurs pouvoirs ni régler leur organisation. Leur composition, comme leur convocation, ne dépendit jamais que des besoins du moment. A part un petit nombre de vassaux directs et les évêques, personne n'y était régulièrement appelé. On n'y convoquait pas toujours tous les abbés, ni les chapitres. Les villes représentées n'étaient ordinairement que des villes relevant directement du duc; mais ce n'était pas là une règle rigoureuse et l'on n'invitait pas nécessairement toutes les villes ducales. On soumettait aux Etats des lois importantes; mais pour d'autres, qui n'étaient guère de moins de conséquence, on se passait fort bien de leur avis et de leur ratification (16); de même pour les actes de la politique extérieure et, même, nous l'avons déjà dit, pour les levées d'impôts.

L'on voit fort bien, en Bretagne, comment l'assemblée des trois Etats est née des besoins nouveaux du gouvernement ducal, mais aussi comment son rôle et ses pouvoirs procèdent de la restriction de l'autorité du prince sous le régime féodal, de la nécessité pour lui d'avoir égard aux droits et à l'indépendance de ses vassaux. L'état rudimentaire des institutions jusqu'à la fin de la période ducale y laisse apparaître, avec une évidence particulière, le caractère médiéval des Etats, leurs liens de filiation avec la cour féodale. Ils n'étaient qu'un Parlement général élargi. Or, ce Parlement n'était à l'origine qu'une assise solennelle et plus nombreuse de la *curia ducis*. Parlements généraux et Etats eurent, il est vrai, un certain caractère représentatif, discutable chez celle-ci, et, quand une distinction se fut établie entre un organisme permanent siégeant auprès du duc, le Conseil, et des assemblées temporaires, ce fut le premier qui parut continuer le plus directement l'ancienne cour. Cependant, Parlements généraux et Etats héritèrent des plus hautes fonctions de celle-ci et ils ne furent jamais, comme elle, qu'une assemblée des vassaux et des sujets avec lesquels le duc était obligé de compter, convoqués et, pour une bonne part, arbitrairement choisis pour l'assister de leurs conseils et de leurs services.

*
**

La réunion de la Bretagne au royaume créa pour les Etats une situation nouvelle. Loin de menacer leur existence, elle

(16) BELLIER-DUMAINE, *l'Administration du Duché de Bretagne sous le règne de Jean V, 1399-1442* (Annales de Bret. 1898, t. XIV, p. 584).

parut d'abord l'assurer. Charles VIII, par ses lettres de novembre 1493, Louis XII, par la convention passée lors de son mariage avec Anne (Juillet 1498), confirmèrent le droit pour les Etats de voter tous les impôts à percevoir dans le duché et promirent de ne pas toucher sans leur aveu aux privilèges bretons. En 1532, lors de l'union définitive du duché à la couronne, ce fut avec les Etats eux-mêmes que le pouvoir royal traita. Ils demeuraient les dépositaires et les gardiens des droits et des coutumes de la province, et le premier des privilèges de celle-ci était de conserver leur assemblée; c'était, semblait-il, la plus sûre garantie de tous les autres (17).

Mais il était évident que le rôle politique des Etats serait désormais bien diminué. Ils n'auraient à connaître de la politique générale du royaume que ce que le roi voudrait bien leur en dire pour justifier ses demandes de subsides. Il ne pouvait être question, d'autre part, de leur rendre leurs pouvoirs judiciaires, qui demeurèrent aux mains du Parlement institué par le duc François II. C'étaient leurs pouvoirs financiers qui allaient devenir leurs pouvoirs essentiels.

Quant à leur constitution, aucun règlement ne vint codifier ni modifier les usages suivis au temps des ducs. Aux Etats siégeaient ceux qu'il plaisait au roi d'y convoquer. Dès avant la réunion, l'ordre du clergé paraissait régulièrement comprendre les évêques, les abbés et les députés des chapitres des cathédrales. Mais le droit de tous les nobles à siéger ne sera admis, et une liste régulière des villes ayant droit à députation ne sera arrêtée, qu'au début du XVII^e siècle. On ne peut savoir quels motifs ont jusque-là déterminé le choix, très variable, des villes convoquées. Pour la noblesse, hormis les titulaires des neuf baronnies instituées par le duc Pierre II, le droit d'aucune de ses catégories n'était formellement établi. La noblesse et le clergé, d'ailleurs, montrèrent, pendant tout le XVI^e siècle, peu d'empressement à venir aux Etats. Prélats et gentilshommes voyaient là, semble-t-il, une charge onéreuse plutôt qu'un honneur avantageux. L'assistance, jusqu'à la fin des guerres de Religion, ne paraît pas avoir notablement différé, ni par le nombre, ni par la composition, de ce qu'elle était au temps des derniers ducs (18).

(17) Cf. *infra*, p. 197.

(18) Sur les Etats de Bretagne au XVI^e siècle nous ne pouvons renvoyer qu'à l'étude de M. H. SÈR, *Les Etats de Bretagne au XVI^e s.*, 1895,

Les sessions, du moins, étaient devenues régulières. Leur périodicité annuelle se trouvait désormais fondée sur la coutume de ne jamais lever sans le consentement des Etats les anciens impôts ducaux du fouage et de l'aide des villes, ainsi que les droits sur les boissons appelés « impôt et billot », impôts devenus, en fait, permanents mais levés à un taux variable et votés chaque fois pour un an. La province n'était pas, pour cela, à l'abri des exactions arbitraires. Mais le plus sûr moyen, pour le pouvoir royal, d'en tirer de l'argent était encore de l'obtenir des Etats.

C'est le plus souvent par des moyens détournés, créations d'offices, emprunts forcés, qu'il élude la nécessité de leur consentement. De levées directes d'impôts, sans leur aveu, nous n'en connaissons guère, au XVI^e siècle, que sous le règne de Henri III, pendant la période la plus difficile des guerres de Religion (19). Qu'elles fussent arbitraires ou régulières, au reste, les Etats n'avaient guère de moyens efficaces à opposer aux exigences royales. Toutefois, ils se défendaient. Le taux des impôts ordinaires et le montant des autres subsides n'étaient jamais fixés sans marchandages. En 1577 et 1578, nous les voyons, tout comme les Etats de Normandie et même plus tôt qu'eux (20), élever des protestations particulièrement vives contre les édits fiscaux qui se multipliaient alors. Contre l'exécution de ces édits, ils firent ces deux années-là opposition par devant le Parlement et leur action émut assez le pouvoir royal pour que Henri III leur accordât, en juin 1579, un édit qui confirmait leurs droits, en particulier celui de consentir l'impôt, en termes plus précis que leurs anciennes chartes. En outre, le même édit reconnaissait formellement la légitimité de leur recours au Parlement contre tout acte préjudiciable « aux privilèges et libertés du pays » (21). L'obligation de compter avec les Etats ne fut pas un obstacle négligeable pour le pouvoir royal et valut sans doute quelques ménagements à la province.

et à la publication de M. DE CALAN, *Documents inédits relatifs aux Etats de Bretagne de 1491 à 1589, 1908*, publication particulièrement précieuse dans sa première partie où l'auteur a rassemblé tous les textes et toutes les données qui nous restent sur les tenues antérieures à 1567.

(19) H. SÉE, *op. cit.* p. 75.

(20) PREYNOT, *Les Etats provinciaux de Normandie*, t. I, p. 304.

(21) Cf. *infra*, p. 209, et H. SÉE, *op. cit.*, p. 50.

Il est plusieurs fois arrivé, au XVI^e siècle, que le roi ait convoqué des assemblées extraordinaires en dehors de la session qui se tenait habituellement à l'automne. Les Etats ont toujours protesté contre ces convocations qui n'avaient ordinairement d'autre objet que de faire plus aisément voter des subsides supplémentaires par une assistance moins nombreuse et plus docile. Ces assemblées extraordinaires, d'ailleurs, ne furent pas toujours moins rétives que les autres (22).

Par deux fois, en 1539 et en 1580, les Etats furent spécialement réunis pour travailler à la réformation de la coutume de Bretagne. Nous aurons plus loin à rappeler quel fut exactement leur rôle en cette double occasion (23). Il fut important. Le roi ne songeait pas à contester la nécessité de leur intervention dans la fixation du droit privé. Partout où il existait des Etats, ils collaborèrent d'ailleurs à la réformation des coutumes (24). Mais nous ne verrons plus les nôtres associés dans aucun autre domaine au travail législatif comme ils l'avaient été fréquemment au temps des ducs.

Avec le vote des impôts leur tâche principale était la défense des privilèges reconnus aux habitants et aux originaux de la province. Ils accueillaient, d'ailleurs, toutes sortes de griefs et de revendications et se faisaient volontiers, auprès du roi, les interprètes des intérêts provinciaux.

Dès 1493, nous les voyons envoyer au roi Charles VIII une ¹⁶⁷députation chargée de lui présenter leurs remontrances. L'indigence de nos sources, qui nous laisse à peu près tout ignorer de la plupart des tenues suivantes, ne nous permet pas d'affirmer qu'il y eut désormais chaque année, après l'accord des demandes du roi, rédaction d'un cahier de remontrances et envoi de députés en cour. Nous n'en acquérons la certitude que vers 1540 (25). Mais il est bien probable que l'usage des remontrances, sinon de la députation, n'a pas été interrompu depuis 1493. Nous venons de rappeler que les Etats recoururent de

(22) H. SÉE, *op. cit.* p. 37.

(23) Cf. *infra*, p. 219.

(24) Les Etats de Normandie, comme le faisaient ceux de Bretagne, réclamèrent eux-mêmes, en 1579, une nouvelle rédaction de la coutume de la province. Il y fut procédé en 1582 (PRENTOUR, *op. cit.* p. 324).

(25) DE CALAN, *op. cit.*, rapporte les remontrances des Etats pour les années 1503, 1522 à 1526, 1542 à 1544, et 1552 à 1554. Il signale des députations en cour en 1524, 1538 et, fréquemment, à partir de 1542.

bonne heure à un autre moyen plus direct et plus énergique, celui de l'opposition en justice contre l'exécution des actes royaux.

Leurs remontrances, appuyées par la nécessité où les rois, pressés par le besoin d'argent, se trouvaient souvent de ménager l'opinion, eurent parfois d'importants effets. C'est sous leur pression que le pouvoir royal finit par transformer en une cour permanente et vraiment souveraine l'ancien Parlement du duc François II, aux sessions courtes et éloignées, toujours en compétition avec le Conseil qui avait été maintenu après la réunion et pourvu d'attributions judiciaires concurrentes. Les Etats n'ont cessé de réclamer contre les « entreprises de juridiction du Conseil ». C'est à leurs vœux que répondit l'ordonnance d'août 1514 qui supprimait à peu près complètement les appels au Parlement de Paris: ordonnance demeurée sans effet, il est vrai. Mais, pendant la réaction des années suivantes qui virent, en 1549, l'extension des attributions du Conseil puis, en 1552, la création des présidiaux, les remontrances des Etats furent la principale et la plus forte manifestation du mouvement d'opinion qui finit par amener le roi, d'abord à supprimer le Conseil, puis à substituer un Parlement ordinaire à l'ancien (26).

AN XVI^e siècle, ils comptent parmi les plus actifs des Etats provinciaux du royaume, parmi ceux dont la résistance est la plus gênante pour le pouvoir royal. Sans doute les progrès de l'autorité royale les menacent-ils, comme les autres, d'une décadence fatale. Mais cette décadence ne s'annonce pas encore. Nous voyons, au contraire, se développer leur organisation et se régulariser leur fonctionnement. Nous ne pouvons savoir, au juste, quand ils commencèrent d'avoir des officiers permanents. C'était chose faite, en tout cas, dès le règne de François I^{er}. Nous trouvons pour la première fois mention d'un procureur, d'un trésorier et d'un greffier dans les relations des cinq assemblées ordinaires tenues de 1522 à 1526 (27). Mais il s'agit là des premières sessions dont un compte-rendu

(26) J. DE LA MARTINIÈRE, *Le Parlement sous les rois de France* (Annales de Bret. t. XXXVI et XXXVII, 1924-1926). On désigne ordinairement sous le nom de Grands Jours la cour de justice qui précéda la création du Parlement ordinaire. M. de la Martinière montre que son titre habituel et véritable, aussi bien après la réunion qu'auparavant, était celui de Parlement.

(27) DE CALAN, *ibid.* p. 40, 45, 55, 57 et 58.

nous soit parvenu et, d'après la manière dont les différents officiers sont cités, il paraît certain que leur institution datait déjà de plusieurs années.

Pour 1534 nous avons l'état des gages qui leur sont attribués ; 10 l. sont inscrites au nom d'un huissier (28). En 1575, apparaîtrait le substitut du procureur syndic. A partir de 1530, au moins, le roi accorde annuellement aux Etats 800 l. pour l'acquit de leurs frais particuliers. L'emploi en constitue leurs premiers budgets. En 1572, cette indemnité est portée à 5.800 l. ; en 1575, à 8.800 l., somme insuffisante du reste (29). Les Etats, depuis longtemps, ont commencé à emprunter et la tâche de leur trésorier s'est de bonne heure compliquée du soin de leur fournir l'argent dont ils ont besoin. En 1534 et en 1558, ils prennent leurs premières dispositions pour la conservation de leurs archives (30). Il faut attendre l'année 1567, la première à partir de laquelle nous possédons, en série complète, leurs procès-verbaux authentiques, pour bien juger de l'organisation de leur travail. Mais les progrès de cette organisation deviennent dès lors sensibles. Ils tiennent surtout, il faut le dire, à l'accroissement continu des exigences financières de la royauté. C'est la discussion des demandes d'impôts et de subsides qui motive la nomination de leur principale commission, et c'est ordinairement pour surveiller l'emploi ou la levée des mêmes subsides que sont instituées celles qui siègent dans l'intervalle des sessions, les « commissions intermédiaires » comme on dira plus tard (31). Fournir de l'argent au roi est bien la fonction essentielle des Etats et c'est leur résistance, si peu efficace qu'elle soit le plus souvent, qui leur conserve l'apparence d'une force politique indépendante.

Ils n'eurent pas d'autre rôle, dans un camp comme dans l'autre, au cours des guerres de Religion. De 1591 à 1594, chacun des deux partis eut ses assemblées annuelles. Aux unes comme aux autres l'assistance fut toujours des plus réduites et leur tâche se borna à trouver des ressources pour l'entretien des troupes et à déplorer les méfaits de celles-ci.

Les Etats ligueurs ne manifestèrent aucune tendance séparatiste. Ils paraissent bien n'avoir soutenu le duc de Mercœur

(28) *Ibid.* p. 85.

(29) H. SÉNÉ, *op. cit.* p. 80.

(30) *Ibid.* p. 30.

(31) *Ibid.* p. 27.

que pour des motifs religieux. On ne saisit aucun grief politique dans leur opposition à Henri IV ; ce n'est pas dans l'espoir de mieux assurer le respect des privilèges de la province qu'ils le combattirent. Les Etats royalistes, qui se réunirent seuls en 1595, s'élevèrent avec une énergie particulière, dans les deux sessions qu'ils tinrent en janvier et en décembre de cette année là, contre les gaspillages et les malversations que les circonstances, il est vrai, favorisaient singulièrement. Ils obtinrent quelques sanctions et imposèrent la présence de trois de leurs membres dans le conseil du gouverneur (32). Mais, une fois la pacification achevée, il ne devait plus être question de pareilles prétentions. Les rapports de l'assemblée et du pouvoir royal redevinrent ce qu'ils étaient avant la crise.

*
**

Jusqu'après la Fronde, on ne peut encore, au sujet des Etats de Bretagne, parler de décadence (33). Ils ont traversé, sans autre dommage que de voir, à partir de 1630, leurs sessions réduites à n'être plus que biennales, une période qui fut fatale à la plupart des autres Etats provinciaux. Ce fut, certainement, à la faveur de leur loyalisme persistant pendant toute la durée de cette période agitée. Ils prirent toujours parti contre les fauteurs de troubles, contre Vendôme et, pendant la Fronde, contre le Parlement. Ils n'offrirent à Richelieu aucun sujet d'inquiétude. Ce qui n'empêcha pas celui-ci, nous venons de le rappeler, d'établir de bonne heure l'habitude de ne plus les convoquer que tous les deux ans. Or les Etats se laissèrent imposer, sans réagir, une pratique dont le véritable motif,

(32) B. POCQUET. *Hist. de Bret.* t. V, p. 280.

(33) Sur l'histoire des Etats pendant cette période, nous ne pouvons renvoyer à d'autre ouvrage que l'*Histoire de Bretagne* de A. DE LA BORDERIE ET POCQUET (t. V). Mais les indications assez nombreuses qu'on y peut relever et le récit détaillé qu'on y trouvera des événements qui se sont passés dans certaines tenues ne suffisent pas à bien faire comprendre le rôle de l'assemblée et ses rapports avec le pouvoir royal ; notons toutefois que la querelle des Etats avec le Parlement au moment de la Fronde y est fort bien racontée.

Notre enquête sur l'époque de Henri IV et de Louis XIII a été beaucoup facilitée par le mémoire, encore inédit, de M. Besnier, sur les *Etats de Bretagne de 1598 à 1643*.

Il faut ajouter que nous possédons, sur la tenue de 1626, une relation de François-Nicolas Bandot (alias Dubuisson-Aubenay), récemment publiée par M. A. Bourdeaut (*Journal des Etats de Bretagne, commencés à Nantes en décembre 1636*, dans le Bulletin de la Soc. Arch. de Nantes, t. 67, août 1927).

pourtant — réduire leurs occasions de résistance — apparaissait assez clairement sous les prétextes occasionnels que le ministre faisait valoir. Nous montrerons combien le contraste fut alors frappant entre l'attitude des Etats et celle du Parlement (34). Singulièrement plus vigilante et plus active et soutenue par un plus redoutable esprit d'indépendance, paraissait alors l'opposition de celui-ci. Mais le Parlement défendait surtout sa propre autorité, ses intérêts de corps. Les Etats, tout en étant plus accessibles à la pression gouvernementale, traduisaient plus fidèlement les sentiments de la population, le grand désir de paix et de tranquillité qu'entretenait le souvenir des horreurs du temps de la Ligue. Significative fut leur insistance pour obtenir la démolition, non seulement des forteresses privées, mais de toutes celles qui avaient servi de points d'appui à des révoltes ou à l'occupation espagnole, même de places comme Blavet et Concarneau. Ils réclamèrent beaucoup de destructions auxquelles le pouvoir royal se refusait et édictèrent eux-mêmes des mesures pour empêcher la construction de fortifications nouvelles. Dans leur loyalisme il ne faudrait pas voir que de la servilité. Sous son couvert, au contraire, ils purent continuer à remplir d'une manière encore assez efficace, et non sans indépendance, leur rôle traditionnel.

En durant, ils achevèrent de s'organiser. En 1614, fut arrêtée, sur leur demande, la liste des villes autorisées à se faire représenter. En 1620, 1621, 1625, ils réglementèrent sur divers points le droit de siéger dans leurs assemblées, instituèrent l'appel des assistants et prononcèrent des incompatibilités. Peu à peu l'on vit s'accroître l'effectif habituel de la noblesse et c'est alors que paraît s'être établi, par l'usage, le droit de tout gentilhomme breton à entrer aux Etats (35). Cette fréquentation plus assidue et plus large préparait, de loin, le rôle prépondérant que la noblesse devait y jouer un jour. L'assemblée commence à prendre ainsi la physionomie sous laquelle elle restera célèbre. Les tenues se prolongent. Avec leurs réjouissances, fêtes et festins offerts par les représentants du roi et les présidents des ordres, elles deviennent pour la noblesse bretonne une occasion de se réunir pleine d'agréments autant que d'intérêt. Beaucoup de gentilshommes étaient là nourris, abreuvés et même pensionnés pour prix de leur présence. Une tenue d'Etats était pour eux une distraction peu coûteuse.

(34) Cf. *infra*, p. 210 et suiv.

(35) Cf. *infra*, p. 83 et suiv.

Les premiers règlements sur la composition de l'assemblée furent suivis, en 1629, 1637 et 1645, de plusieurs autres par lesquels l'on fixa plus sévèrement les conditions de la charge de procureur syndic, l'on définit les obligations des députés en cour et l'on s'efforça d'empêcher les abus les plus criants dans l'emploi des fonds des Etats (36). Tout cela, au reste, sans réussir à introduire un ordre satisfaisant dans l'administration de ceux-ci. Mais, telle qu'elle était, cette réglementation fragmentaire, élaborée au hasard des circonstances, constituait un progrès; elle tendait à permettre une action plus régulière de l'assemblée.

Par leurs remontrances, par l'action de leurs députés en cour et de leur procureur syndic, par leurs représentations aux commissaires du roi et par leurs pourvois au Parlement, les Etats continuaient à défendre, en des occasions de plus en plus nombreuses, les privilèges et les intérêts dont ils avaient la garde. La fréquence de leurs interventions sur les mêmes points témoigne sans doute de la fréquente vanité de leurs efforts. Leur vigilance du moins ne faiblissait pas, comme le prouvent les cahiers et les mémoires toujours plus volumineux remis aux députés en cour et au procureur syndic, et ils n'étaient pas sans aboutir à quelques résultats. Aux yeux des populations de la province, ils demeuraient des protecteurs et des **intercesseurs précieux**.

Mais leur rôle principal était toujours leur rôle financier et c'est par le plus ou moins grand succès de leur résistance aux exigences fiscales de la royauté que l'on peut le mieux juger de la puissance qu'ils conservaient. Comme leur organisation, le rôle des Etats à cet égard se régularisa dans la première moitié du XVII^e siècle. Notons d'abord que le pouvoir royal se garda ordinairement de porter directement atteinte à leur droit primordial de consentir l'impôt. C'était là, d'ailleurs, leur raison d'être. Si l'on n'avait plus jugé à propos de respecter au moins apparemment ce droit, à quoi bon les conserver eux-mêmes? On ne le méconnaissait guère ouvertement qu'au sujet d'une levée d'importance secondaire, celle de l'impôt des garnisons, taxe additionnelle aux fouages de 75.000 l. par an. Encore le Roi était-il couvert par l'arrêt du Parlement qui enregistrait l'ordonnance de la levée après avoir reçu l'opposi-

(36) Cf. *infra*, p. 44 et suiv.

tion des Etats. On peut noter en outre : 1° La levée, à trois reprises, de sommes assez minimes (de dix à trente mille livres) en sus des fouages; les Etats obtinrent, pour la troisième, un arrêt du Conseil en ordonnant la restitution. 2° La levée, à trois reprises encore, pour les frais d'étapes de troupes en déplacement dans la province, de sommes peu importantes. 3° En 1622, enfin, l'emploi à une autre destination de 200.000 l. versées par les Etats pour le rachat du domaine. Contre ces levées et ce virement irrégulier les Etats protestèrent vivement, de même qu'ils s'élevèrent toujours contre les traites foraines et autres droits de caractère commercial, sans autre succès, d'ailleurs, que d'obtenir parfois la répression d'un abus. Signalons enfin qu'ils obtinrent, en 1609, la suppression d'une taxe sur les boissons du cru établie sans leur avoir été demandée.

Ce n'est guère, somme toute, que par le moyen des créations d'offices que le pouvoir royal tira de grosses sommes d'argent de la province sans l'aveu formel des Etats; sur ce point toutes leurs protestations restèrent vaines.

Par contre, ils obtinrent, par un arrêt du Conseil du 10 mars 1613, la reconnaissance de leur prétention à examiner et à consentir préalablement les demandes de concession ou de prorogation de deniers d'octroi présentées par les villes. C'était là une extension remarquable de leurs droits, un précédent gros de conséquences, non seulement pour les villes, dont les députés s'opposèrent tant qu'ils purent à l'établissement par ce moyen d'une tutelle onéreuse des Etats sur leur administration financière, mais aussi pour le pouvoir royal qui justifiait ainsi la revendication, par ceux-ci, du droit de consentir la levée de tout impôt, quel qu'il fût, dans la province. Le droit reconnu aux Etats ne resta pas, nous le verrons, lettre morte. On le respecta jusque sous le règne de Louis XIV.

La demande aux Etats des vieux impôts ducaux, fouage, aide des villes, devoirs d'impôt et billot, ne soulevait plus, dès l'époque de Henri IV, aucun débat. Leur taux, en effet, était devenu fixe. Leur vote ne fut plus désormais qu'une formalité, si bien qu'étant arrivé, en 1615, que les Etats ne se réunirent pas et, en 1628 et 1629, qu'ils se réunirent plus tard que d'habitude, les mandements pour les recouvrements des fouages furent envoyés avant que l'impôt eût pu leur être demandé. En ces diverses circonstances le roi ne fit pas de difficulté pour s'excuser auprès de l'assemblée.

Les débats importants portèrent désormais sur un autre point. Nous avons déjà rappelé qu'au XVI^e siècle le pouvoir royal réclama fréquemment des subsides extraordinaires; déjà on renonçait à tirer de la province une contribution suffisante par l'augmentation du taux des anciens impôts. Ce taux étant devenu fixe, la demande d'un subside extraordinaire devint nécessaire dans chaque tenue. Ce subside devait, en quelque mesure, compenser, pour la Bretagne, l'infériorité du produit du fouage et de l'impôt et billot par rapport à celui de la taille et des aides, et l'exemption de la gabelle. Les créations d'offices et autres exactions mises à part, il allait être l'élément mobile de la contribution de la province, celui qui pourrait varier avec les besoins du gouvernement, celui aussi que les États continueraient de pouvoir discuter. Comme ceux-ci devaient y pourvoir au moyen d'impôts levés pour leur propre compte, il allait, d'autre part, leur permettre de développer leur propre fiscalité.

Henri IV commença par leur demander divers subsides à payer en plusieurs années. Puis, en 1601, il mit à leur charge le rachat du domaine royal dans la province; l'opération se prolongea jusqu'en 1619. Mais, dès 1614, apparut la première demande d'un « don gratuit ». Désormais un subside extraordinaire fut voté sous cette forme dans chaque tenue. Le pouvoir royal cessa, dès lors, de recourir aux assemblées extraordinaires, hormis les circonstances exceptionnelles. Pendant tout le XVII^e siècle on n'en vit qu'une, en 1626. Jusqu'aux innovations fiscales du règne de Louis XIV, le « don gratuit » constitua, avec les anciens impôts ducaux, la principale contribution de la province. A partir de 1636, s'élevant toujours à plus de deux millions pour deux ans, il dépassa le montant du fouage et de l'impôt et billot réunis (37). Sa demande, jusque dans les premières années du règne personnel de Louis XIV, soulevait ordinairement de longues et laborieuses discussions entre les commissaires du roi et l'assemblée. La demande excédait évidemment la somme que l'on comptait obtenir, ce qui prouve que l'on s'attendait à de sérieux mar-

(37) De 1614 à 1626, le roi demande annuellement de 400.000 à 600.000 livres pour en obtenir de 300.000 à 450.000. A partir de 1628, il demande, pour deux ans, une somme qui s'élèvera rapidement de 1.200.000 à 2.000.000 l. au moins et parfois jusqu'à 3.000.000 l. Les États accordent ordinairement de 16 à 20 % de moins. En 1651, ils ne votèrent que 1.300.000 l. sur les 2.500.000 demandées. Mais, dans les sessions suivantes, on leur arracha parfois toute la somme demandée.

chandages. Quand le roi fera savoir dès l'abord exactement ce qu'il veut, c'est que les Etats seront réduits à l'obéissance. Le don gratuit n'était accordé qu'à des conditions stipulées dans un contrat solennel signé par les présidents des ordres et les commissaires du roi. Ce contrat portait l'autorisation, pour les Etats, de lever les impôts nécessaires à l'acquit de leurs charges et à l'exécution de leurs engagements. Il rappelait toujours les principaux privilèges de la province en même temps qu'il énumérait les promesses particulières faites au nom du roi pendant la tenue. L'usage du contrat n'était pas une nouveauté. Il en avait été passé au XVI^e siècle déjà à l'occasion du vote de subsides. Mais c'est avec l'institution du don gratuit qu'apparaît le contrat régulier et solennel qui désormais sera l'acte politique essentiel de chaque tenue, l'expression même de la puissance et des droits des Etats. Ces derniers s'efforçaient toujours d'y faire entourer leurs engagements des conditions les plus étendues. Revêtu de lettres patentes, il était soumis à l'enregistrement du Parlement et de la Chambre des Comptes de Bretagne (38). Jusqu'en 1669, le vote et le marchandage du don gratuit furent toujours précédés de l'examen des « contraventions ». Une commission spéciale soumettait aux commissaires du roi les infractions aux clauses du précédent contrat. Ces remontrances, sans doute, demeuraient le plus souvent vaines; du moins cet examen préalable maintenait-il au contrat une apparence de valeur.

(38) Avant 1617, les contrats ne sont pas entourés des mêmes formes; ils ne sont même pas insérés au procès-verbal des Etats. En 1614, l'assemblée, en accordant 450.000 l. députa vers le roi et sa mère, présents à la tenue, des commissaires pour « passer contrat » aux conditions de leur offre et « prendre les sûretés requises ». Le chancelier répondit « qu'il était nécessaire de voir leurs privilèges d'exemption » (26 et 27 août) et le contrat réclamé ne figure pas au procès-verbal.

En 1615, les Etats ne se réunirent pas.

En 1616, il fut également donné mission aux députés en cour de « passer contrat et traité en bonne forme » des conditions auxquelles l'assemblée avait voté un don de 400.000 l. Mais nous ne relevons, pour cette année là, aucune trace de l'existence d'un contrat.

C'est en 1617 que le procès-verbal des Etats mentionne, pour la première fois, la passation effective d'un contrat pendant la tenue même (13 nov.). Les Etats stipulèrent, d'ailleurs, que ce contrat n'aurait son exécution qu'une fois ratifié par le roi. Dans l'assemblée suivante, on leur présenta l'arrêt du conseil et les lettres patentes d'homologation (24 oct. 1618) et le tout fut inscrit au procès-verbal de la tenue, avec les arrêts d'enregistrement du Parlement et de la Chambre des Comptes. La forme des contrats était désormais fixée.

Le vote régulier du don gratuit assura, en même temps que la régularité du contrat, celle des levées d'impôts pour le compte des Etats. Depuis longtemps déjà, ceux-ci avaient maintes fois, de concert avec les commissaires du roi, fixé le taux et organisé la perception, par affermage ou autrement, des taxes nécessaires au paiement de leurs subsides extraordinaires. A partir de 1593, ils ont perçu, sans interruption, des « devoirs sur les boissons » dont le taux, jusqu'en 1697, devait être augmenté à plusieurs reprises, mais dont l'aménagement fut dès lors fixé dans ses dispositions principales. On distinguait deux devoirs, le *grand*, sur la vente au détail, et le *petit*, sur la vente en gros des boissons, le second étant en principe destiné aux besoins particuliers des Etats, tandis que le premier devait servir à l'exécution de leurs engagements envers le roi. En réalité, le produit des deux devoirs était confondu dans la caisse du trésorier des Etats qui en faisait l'emploi sans s'astreindre à respecter rigoureusement ces attributions originelles.

La part revenant aux Etats fut fixée, en 1606, au quart du produit total des devoirs, somme sur laquelle on prit, à partir de 1617, 25.000 l. « préférablement » destinées aux frais des députés en cour et aux aumônes des Etats; le tout s'ajoutant aux 8.800 l. précédemment attribuées par le roi sur sa recette générale de Bretagne. Ainsi les Etats commencèrent à disposer de sommes importantes. Ils s'efforcèrent dès lors de régler plus sévèrement l'emploi de leurs fonds et les redditions de comptes de leur trésorier. A partir de 1606, ils dressent, dans chaque tenue, une sorte de budget, de forme assez compliquée, comprenant autant d'états distincts de recettes et de dépenses qu'ils ont de sources de revenus. Compliquée aussi est la comptabilité de leur trésorier, qui leur rend trois comptes distincts pour les 8.800 l. de l'« ordinaire », le « quart » et les 25.000 l. prélevées sur celui-ci.

En dépit de mesures répétées pour s'obliger eux-mêmes et obliger leur trésorier à une gestion régulière de leurs fonds, les Etats ne devaient pas réussir, avant longtemps, à mettre un peu d'ordre dans leurs finances. Le montant des dépenses ordonnées excédait celui de leurs disponibilités; les différents comptes de leur trésorier se soldaient ordinairement par un déficit et leur dette allait toujours croissant; dette pleine d'obscurité, constituée par les avances du trésorier, les intérêts arriérés qui lui étaient dus et les emprunts que, pendant long-

temps, il contractait lui-même sans en référer à l'Assemblée. C'est en 1625 seulement que les Etats déclarèrent leur consentement nécessaire pour tout emprunt fait en leur nom. Leurs gaspillages et le désordre habituel de la comptabilité de leurs trésoriers, s'ajoutant aux exigences croissantes de la royauté, finirent par les contraindre à se créer de nouvelles ressources. En 1643, sur l'invitation des commissaires du roi, ils décidèrent, pour équilibrer leur budget, la levée d'un emprunt forcé et remboursable sur les contribuables aux fouages. Sous cette fiction apparut un impôt nouveau, celui des fouages extraordinaires, qui, à partir de 1659, fut renouvelé dans chaque session, à un taux variable suivant les besoins. Ce fut une taxe additionnelle aux anciens fouages, répartie et perçue comme eux. Le contentieux en appartint aux mêmes juridictions. Mais le produit en fut versé dans la caisse de receveurs spécialement institués par les Etats et relevant de leur trésorier. Les Etats eurent ainsi un ensemble de caisses et de comptables qui pouvaient être aisément employés à la perception d'autres impôts directs. Il ne fut, évidemment, jamais question de remboursement.

Nous voyons ainsi se développer l'administration des Etats, en même temps qu'elle se régularise. Ces progrès et cette régularité, nous l'avons vu, ont surtout répondu, comme au siècle précédent, à l'accroissement des exigences royales ainsi qu'à la forme plus régulière sous laquelle elles étaient présentées. Ce n'est que pour y satisfaire que les Etats ont dû se créer des ressources. Autrement ils n'ont guère eu d'autres gros objets de dépenses que les frais de leurs tenues et les gratifications « jetées à la tête », comme le dira Colbert, des présidents des ordres, des représentants du roi et de quelques personnages de la cour. Il s'agissait souvent là de très fortes sommes, pour une bonne part dépensées sur place pour festoyer les membres de l'Assemblée. On a vite fait d'énumérer les fonds assignés à des dépenses d'intérêt public (39). Il se confirmait ainsi que le rôle essentiel, pour ne pas dire le seul rôle, que les Etats se reconnaissaient à eux-mêmes c'était de défendre la province contre la fiscalité royale et de faire respecter les privilèges de

(39) De 1598 à 1643, les Etats ont voté, en 4 fois, 25.800 l. pour des travaux publics, 12.000 l. pour l'achèvement du collège de Rennes, 1.900 l. aux PP. du Paz et Albert le Grand pour leurs ouvrages historiques, et 54.000 l. pour la libération de captifs en esclavage chez les Barbaresques.

ses habitants et originaires. Jusqu'après la Fronde ils s'en sont acquittés avec quelque liberté et sans que fussent trop ouvertement méconnus leurs droits. C'était déjà beaucoup que de réussir à durer dans d'aussi bonnes conditions. Les progrès de leur organisation pouvaient même donner à penser qu'ils fortifiaient d'autant leurs moyens d'action.

Mais la vérité c'est que le pouvoir royal s'était aisément accommodé de leur survivance. Ils n'avaient à aucun moment servi d'appui à une opposition politique et, pour des gouvernements qui étaient bien éloignés de songer à de profondes réformes et dont la politique financière n'était guère faite que d'expédients, ils étaient le plus utile des intermédiaires auprès des contribuables bretons.

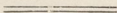
Une dernière conséquence du vote régulier d'un subside extraordinaire est à noter. C'est l'envoi régulier à partir de 1604, à côté des anciens commissaires du roi, d'un « commissaire du conseil » muni d'une « commission particulière », distincte de la « commission générale » des premiers et par laquelle ce nouveau commissaire était chargé de demander le subside qui, bientôt, devint le don gratuit. Ce commissaire était un membre du conseil du roi, conseiller ou maître des requêtes. On choisissait en lui un administrateur compétent et dévoué, un agent sûr pour la tâche principale à remplir auprès des Etats, le marchandage du subside. Parfois un second commissaire venu de Paris, ou pris parmi les gens du roi de l'une des deux cours souveraines de la province, lui était adjoint. Quand un intendant aura été établi à demeure en Bretagne c'est lui qui occupera la place de premier commissaire du conseil. Ceux qui l'ont tenue avant lui peuvent être comptés parmi ses précurseurs aussi bien que les intendants et autres commissaires envoyés en missions spéciales et temporaires dans la province (40). L'un de ces derniers d'ailleurs, Etampes de Valençay, fut commissaire du conseil auprès des Etats de 1636. Les progrès de l'administration royale accompagnaient ainsi ceux de l'organisation et du fonctionnement des Etats. Les grandes lignes de cette organisation étaient fixées au moment où commence le règne personnel de Louis XIV. Rien d'essentiel ne sera changé par la suite. Nous aurons à rappeler comment, à l'époque de la Fronde, Etats et Parlement se montrèrent également incapables de comprendre leur intérêt commun. Leur dispute, natu-

(40) Voir Séverin CANAL, *Les Origines de l'Intendance de Bretagne*.

rellement, fit alors le jeu du pouvoir royal. Aussi, le calme une fois rétabli, ne faut-il pas s'étonner de voir celui-ci se montrer plus exigeant et plus ferme (41). Dès avant 1660 s'annoncent les rigueurs de Colbert. C'est, toutefois, à une assemblée active qui n'a pas encore été gravement atteinte dans l'exercice de ses droits essentiels et dont l'histoire jusque-là laisse, somme toute, l'impression d'un progrès continu, sinon dans sa véritable puissance, du moins dans son organisation, que le gouvernement de Louis XIV s'attaquera. D'où l'intérêt de voir comment cette assemblée réagira contre les entreprises de la monarchie absolue.

PREMIÈRE PARTIE

L'ORGANISATION DES ÉTATS



(41) B. POCQUET (*Hist. de Bret.* V, 446, Mazarin et les États), cite quelques exemples frappants de la pression gouvernementale.

PREMIÈRE PARTIE

L'ORGANISATION DES ÉTATS

CH. VITTE PREMIER

PREMIÈRE PARTIE

L'ORGANISATION DES ÉTATS

Les traités de 1763 ont été le point de départ de l'histoire de l'organisation des États en France. Les principes de l'organisation des États ont été posés par les traités de 1763 et de 1764. Les principes de l'organisation des États ont été posés par les traités de 1763 et de 1764. Les principes de l'organisation des États ont été posés par les traités de 1763 et de 1764.

Les principes de l'organisation des États ont été posés par les traités de 1763 et de 1764. Les principes de l'organisation des États ont été posés par les traités de 1763 et de 1764. Les principes de l'organisation des États ont été posés par les traités de 1763 et de 1764.

On voit d'abord tout ce qu'il y a de difficile à faire pour étudier l'organisation d'un ensemble d'États de chercher les statuts et les règlements en action depuis on y serait parvenu. Mais statuts et règlements, en France comme ailleurs, n'ont fait leur apparition qu'après l'indivision, elle-même et pendant longtemps il ne s'agit que de règlements partiels sur des points particuliers. Néanmoins

PREMIÈRE PARTIE

L'ORGANISATION DES ETATS

PREMIERE PARTIE

L'ORGANISATION DES ETATS

CHAPITRE PREMIER

Les Règlements des Etats

Apparition tardive d'une réglementation formelle ; prétentions respectives, en cette matière, du roi et des Etats. Les règlements de 1629, 1637, 1645 et 1669. — Le règlement de 1687, ses origines, son importance et ses lacunes.

Les tentatives du pouvoir royal au XVIII^e siècle. *Après la crise de 1717-1718* : Les projets de 1718-1720 et de 1725. — *Après les sessions de 1732 et de 1734* : Nouveau projet de règlement général. La déclaration royale du 26 juin 1736 et le droit de séance dans la noblesse. — *Après l'affaire du vingtième* : Nouveaux projets ; l'ordre royal du 24 octobre 1752. — *Au temps du duc d'Aiguillon* : L'ordre royal du 12 octobre 1762. Le règlement de 1767 ; ses modifications.

Le règlement de 1770, œuvre des Etats. Les projets de Necker et de la commission de réforme de 1776. L'homologation du règlement de 1770 (1786). En définitive, échec des tentatives du pouvoir royal pour modifier la constitution des Etats.

On est d'abord tenté pour étudier l'organisation d'une assemblée d'Etats de chercher les statuts et les règlements au moyen desquels on y aurait pourvu. Mais statuts et règlements, en Bretagne comme ailleurs, n'ont fait leur apparition qu'après l'institution elle-même et, pendant longtemps, il ne s'agit que de règlements partiels sur des points particuliers. Encore n'en

connaît-on point avant la réunion de la province au royaume. Non seulement rien, dans l'histoire du gouvernement et de la législation des ducs, ne permet de penser que ceux-ci aient jamais doté les Etats d'un statut général, mais pas davantage ne possédons-nous d'acte émanant soit des ducs, soit de l'assemblée, qui régleme en aucune manière la composition ou le fonctionnement de cette dernière; sans doute, n'est-ce pas tant à cause de l'indigence de nos sources que de l'absence de toute loi formelle en la matière (1).

En 1567, trois quarts de siècle après la réunion, au moment où la conservation en série continue des procès-verbaux authentiques des Etats (2) commence à nous permettre de bien connaître leur organisation, il semble bien que celle-ci n'était encore réglée que par l'usage. Nous ne relevons, à partir de cette date, aucune référence à des règlements antérieurs et nous attendrons longtemps avant de rencontrer une décision que l'on puisse qualifier de ce nom. Tout au plus pouvons-nous considérer comme telles, au XVI^e siècle, celles qui ont successivement institué les divers officiers des Etats. Il faut attendre la première partie du XVII^e siècle pour voir apparaître des règles précises déterminant la composition de l'ordre du tiers, le droit de séance dans la noblesse et le clergé, les obligations des officiers des Etats et le vote de certaines dépenses, et ce n'est qu'après 1660 que le pouvoir royal commencera à songer à des règlements ayant véritablement le caractère de statuts généraux.

(1) Il est à remarquer que les Etats, lorsqu'ils opposent leurs privilèges aux prétentions du pouvoir royal, font toujours remonter l'origine de leurs droits et les principes de leur organisation au temps des ducs, mais qu'ils n'invoquent jamais de chartes antérieures aux actes de Charles VIII. Pour justifier le droit de l'ensemble des gentilshommes bretons à siéger dans l'assemblée, le mémoire le plus important et le plus complet que les Etats aient fait rédiger sur cette question ne cite que des convocations ducales et des textes qui prouveraient l'assentiment de la noblesse entière à divers actes du IX^e, du XIV^e et du XV^e siècles. (Mémoire rédigé dans la tenue ordinaire de 1768, en réponse à l'arrêt du conseil du 30 mars de la même année, Arch. Nat. H 366. Du Bouëtiez de Kerorguen en donne les passages essentiels, *Rech. sur les Etats de Bret.*, I, p. 26).

(2) Nous possédons, en outre, les procès-verbaux complets de sept sessions antérieures : de celles de 1522 à 1526 (Bibl. Nat. N. Acq. fr. n^o 239); 2^o de celles de 1542 et 1543 (Arch. mun. de Rennes, liasse 239). Voir Ch. DE CALAN, *Doc. in. relatifs aux Etats de Bretagne de 1491 à 1580*. Introduction.

Cette réglementation ne saurait évidemment suffire à nous faire comprendre le jeu d'une organisation dont elle n'a guère fait que fixer les formes après coup. Mais l'étude de son développement est un préliminaire nécessaire à celle des éléments divers de cette organisation. Elle nous fera connaître l'évolution de celle-ci dans son ensemble; elle nous permettra d'en saisir les caractères essentiels et, déjà, nous montrera les Etats et le pouvoir royal aux prises sur des questions capitales dont dépendaient la liberté d'action et la puissance des premiers. Au sujet même de cette réglementation se posait la question de savoir dans quelle mesure pourrait s'exercer la libre initiative des Etats et dans quelle mesure ceux-ci devraient subir les lois qu'il conviendrait au roi de leur imposer.

Les Etats ont toujours revendiqué le droit de régler eux-mêmes leur police intérieure et la forme de leurs délibérations, ainsi que le choix, les attributions et les obligations de leurs officiers, commissaires et députés. Prétention plus grave, ils considéraient que les conditions de validité de leurs délibérations, la nécessité en certains cas du consentement unanime des trois ordres et aussi la composition de ces ordres, c'est-à-dire le droit d'y siéger, intéressant les privilèges essentiels de leur assemblée, il n'y pouvait être touché sans leur aveu.

Pendant longtemps le gouvernement ne leur contesta pas le droit de se régler eux-mêmes; un arrêt du conseil du 5 septembre 1716 reconnut même expressément que leurs délibérations « concernant leur simple économie et discipline intérieure devaient toujours sortir leur plein et entier effet et « que, pour faire loi, elles n'avaient pas besoin d'être homologuées au conseil (3) ». L'on peut ajouter que, jusqu'aux graves conflits du XVIII^e siècle tout au moins, le pouvoir royal, loin de s'opposer aux initiatives des Etats, parut désireux, au contraire, de les voir s'imposer eux-mêmes des règles plus rigoureuses et plus complètes.

Mais il ne s'ensuivit pas qu'il renonçait à casser ou à réformer tout règlement et à légiférer lui-même directement et souverainement en pareille matière. Il est, en fait, intervenu, sans aucune considération pour les droits des Etats, aussi souvent qu'il l'a jugé utile pour la sauvegarde de ses intérêts ou de son autorité. Rares avant 1634, nous verrons que ces interventions devinrent par la suite assez fréquentes et de plus en plus graves.

(3) PONTBRIAND, L. I, chap. 6 Police intérieure des Etats.

Elles devaient fatalement provoquer les plus sérieux conflits. Les Etats, d'ailleurs, ne contestaient pas la nécessité de la sanction royale pour leurs règlements généraux et pour tous ceux qui touchaient à leur constitution même et à leurs pouvoirs ; mais ils affirmaient également la nécessité de leur propre consentement.

*
**

Jusqu'en 1687, à la vérité, on ne pensa ni d'un côté ni de l'autre à une réglementation complète et bien coordonnée. On s'en tenait aux usages traditionnels, complétés par des décisions particulières intervenues au fur et à mesure des besoins et au hasard des circonstances. Notons que les Etats, sur les questions les plus importantes, celles qui touchaient à leurs rapports avec le pouvoir royal, n'avaient pas intérêt à l'établissement de règles que celui-ci ne leur permettrait évidemment de définir que sous la forme la plus favorable à son autorité. Il leur était plus avantageux de pouvoir exploiter les ressources d'une tradition incertaine. Nous verrons au reste que c'est du pouvoir royal que vinrent, à la fin du XVII^e siècle et au XVIII^e, toutes les initiatives importantes. Celles dont on peut attribuer la péternité aux Etats n'ont jamais concerné que des questions particulières.

On les voit ainsi, au XVI^e siècle, réclamer au roi, à plusieurs reprises, d'ailleurs sans succès, des mesures de rigueur contre les membres de l'assemblée qui se dispensent, sans motif valable, d'assister aux tenues. Ils semblent bien également avoir provoqué eux-mêmes la fixation, en 1614, de la liste des villes autorisées à députer (4), de même que les décisions qui instituèrent, en 1620, l'appel des assistants et, en 1621 et 1625, exclurent des rangs de l'assemblée les membres du Parlement et de la Chambre des Comptes de Bretagne, puis certains officiers du roi et les personnes intéressées dans leurs propres affaires (5).

(4) Pr.-v. des Etats de 1614.

(5) Pr.-v. des Etats de 1620, 1621 et 1625.

(6) Arch. d'I.-et-V. Régl. du 29 janvier 1637 et du 21 février 1645 (Pr.-v. des Etats, C. 2654). Régl. du 21 oct. 1669 (*Ibid.*, C 2657). Copies et exemplaires imprimés des Régl. de 1620, 1637 et 1645 (*Ibid.* C 3135).

Voir PONTBRIAND, L. I, chap. 6 Police intérieure des Etats.

Peu après, commencèrent à paraître des règlements dont les titres pourraient faire croire à des tentatives de codification très étendues (6). On les annonce, en effet, comme des règlements concernant non seulement « les officiers des Etats et les « vacations de leurs députés », mais encore « l'ordre en la « délibération de leurs affaires ». En réalité, ces premiers règlements de caractère plus général, votés en 1629, 1637, 1645 et 1669, ne furent que des mesures de circonstance ne visant guère que les deux premiers points.

C'est pour se donner à elle-même les moyens de se débarrasser du procureur général syndic Jean de Bruc de la Gire, coupable, entre autres fautes, de s'être fait adjuger la ferme de l'impôt et billot d'une manière frauduleuse, que l'assemblée de 1628 rédigea le premier de tous (7). Jusqu'alors, les procureurs syndics des Etats étaient élus pour un temps indéterminé et tous s'étaient perpétués dans leur office aussi longtemps qu'ils l'avaient voulu. On fixa un terme à leurs fonctions et on spécifia les conditions dans lesquelles ils y pourraient être continués, ainsi que le droit pour les Etats de les révoquer à chaque session. De Bruc ayant fait opposition devant le conseil du roi aux articles qui le visaient, on se contenta de publier, le 19 avril 1629, les 24 autres articles du règlement. Ceux-ci concernaient d'abord la reddition des comptes du trésorier, la préparation des états de recettes et de dépenses, le dépôt aux archives de tous les papiers et mémoires que les procureurs syndics et les députés avaient la fâcheuse habitude de conserver comme leur propriété particulière. On ne pourrait désormais tirer des archives que des copies dûment collationnées. On rappelait l'obligation, pour les députés des chapitres et des villes, de déposer leurs procurations au greffe avant de prendre séance dans l'assemblée. On formulait enfin la mission essentielle du procureur syndic et de son substitut : « former « opposition à toute levée de deniers ou autres nouveautés qui « se pourront présenter hors de la tenue et qui n'auront été « consenties aux Etats ».

Quand de Bruc eut démissionné en 1636, on inscrivit dans un nouveau règlement, arrêté le 29 janvier 1637, les articles

(7) Arch. d'I.-et-V., PONTBRIAND, I. I, ch. 4. *Histoire des Procureurs généraux syndics.*

ajournés en 1629. On y ajouta quelques dispositions destinées à mettre un terme à la dilapidation des fonds des Etats en pensions, gratifications, vacations excessives et remboursements de prétendus frais (8). Le règlement du 21 février 1645 ne fit guère que répéter le précédent; on y définit plus étroitement les obligations des députés en cour: on les invita à rendre exactement compte des affaires dont ils étaient chargés et l'on soumit à des règles plus sévères le paiement des avances qu'on avait coutume de leur faire. Ce règlement, dit Pontbriand, « mit des bornes à l'empressement qu'avaient de se faire payer « ceux qui avaient obtenu des gratifications (9) ». Il comptait 41 articles contre 37 dans celui de 1637.

Rien, dans ces premiers réglemens, qui concerne la composition des ordres, les droits fondamentaux de l'assemblée, ou la forme de ses délibérations, pas même les délibérations sur les demandes du roi qui étaient l'affaire principale de chaque session. Ce sont des ensembles incohérents et incomplets de décisions votées sous l'impression de certains abus. Pas d'ordre logique dans la suite de leurs articles, que l'on n'a même pas pris la peine de grouper en chapitres. Tout, dans ces œuvres grossières, témoigne d'une organisation encore rudimentaire.

Le règlement suivant, voté le 21 octobre 1669, concerne exclusivement l'emploi des fonds de la province. C'est lui qui, le premier, imposa le consentement unanime de trois ordres pour l'octroi de tous « dons, gratifications, prétendues récompenses, aumônes, gages ou nature de gages ». Il ordonnait que l'on pourvût avant tout au service de la dette, au paiement des gages des officiers des Etats et à l'acquit des frais de la session. Suivait l'état détaillé des gages, appointements et

(8) Ce règlement est le premier qui mentionne les gages des officiers des Etats. Il fixe le taux et le mode de calcul des vacations dues aux officiers et aux députés envoyés à la cour et à la Chambre des Comptes. On y lit également, pour la première fois, la clause, toujours répétée depuis, qui ordonne la communication préalable aux présidents des ordres de toute demande ou proposition de don, gratification, pension ou « prétendue récompense » et qui impose, pour en décider, le vote « aux chambres » et qui impose, pour en décider, le vote « aux chambres », c'est-à-dire au scrutin secret.

(9) Les ordonnances de gratification devaient porter, « en termes « exprès » qu'il était interdit à leurs bénéficiaires de réclamer aucun intérêt et d'intenter aucune action contre le trésorier des Etats en cas de retard dans le paiement, sous peine de déchéance (art. 16).

gratifications ordinaires; le montant de gratifications extraordinaires était, d'autre part, limité à 40.000 livres et celui des aumônes à 15.000 (10).

*
**

Quand on connaît les préoccupations ordinaires de Colbert, on est naturellement porté à se demander si ce dernier règlement n'a pas été inspiré, sinon dicté, d'après ses instructions. Mais nous ne trouvons aucune trace d'une pareille intervention dans ce qui subsiste de la correspondance du ministre avec les commissaires du roi aux Etats, et il y a lieu de s'étonner, au contraire, qu'il n'ait pas réprimé plus vigoureusement, par la suite, les gaspillages de l'assemblée. Nous relevons bien, dans ses lettres, quelques allusions aux « gratifications immenses » que les Etats « se jetaient à la tête ». Nous voyons qu'il s'in-

(10) Les gages, appointements et gratifications ainsi fixés s'élevaient encore à des sommes considérables qui furent, on le verra plus loin, sensiblement réduites au XVIII^e siècle.

1^o *Au Trésorier* : pour son droit de recette 3 d. pour l.; pour le port du don gratuit 1 d. 1/2 pour l.

2^o *Députation à la cour* : A un évêque, 15.000 l.; à un baron, 15.000 l.; au député du tiers-état, 9.000 l.; au procureur syndic, 12.000 l. et 4.000 l. pour son cahier de frais; à son substitut, 2.000 l.; au trésorier, 6.000 l.; au greffier, 1.000 l.

3^o *Députation à la Chambre des Comptes de Nantes* : Aux députés du clergé et de la noblesse, 1.000 l. chacun; à celui du tiers, 3.000 l.; au procureur syndic, 3.000 l.; au trésorier, 3.000 l.

4^o *Au gouverneur et aux lieutenants du roi* : Duc de Chaulnes, 100.000 l.; ses gardes, 20.000 l.; marquis de Lavardin, 50.000 l.; ses gardes, 16.000 l.; marquis de Molac, 25.000 l.; ses gardes, 10.000 l.; marquis de la Coste et de Coëtlogon, 6.000 l. chacun.

5^o *A la maréchaussée* : Grand Prévot, 9.000 l.; 2 lieutenants, 3.300 l. chacun; lieutenant du Comté Nantaïs, 4.500 l.; greffier de la maréchaussée, 500 l.; archers, 5.000 l.

6^o *Gratifications ordinaires* : Procureur syndic, 4.000 l.; son substitut, 1.500 l.; clerc du substitut, 60 l.; greffier, 2.000 l.; commis du greffe, 1.000 l.; commis du trésorier, 500 l.; notaire secrétaire, 1.000 l.; héraut, 2.400 l.; son garçon, 50 l.; maréchal des logis, 1.500 l.; occurier pour aller à la cour, 1.500 l.; courrier des paquets, 500 l.

7^o *Gratifications de la cour* : marquis de Connay, 8.000 l.; secrétaires d'Etat, contrôleur général et intendants des finances, 36.000 l.

8^o *Autres gratifications* : Généraux des finances, 4.000 l.; Gouverneur de la ville où se tiennent les Etats, 4.000 l.; Premier Président de la Chambre des Comptes, 3.000 l.; Secrétaire du premier commissaire du roi, 600 l.; secrétaire du second commissaire, 200 l.

9^o *Gratifications extraordinaires* : Total, 40.000 l.

10^o *Aumônes* : Total, 15.000 l.

Total général : 516.710 l.

quiétait de l'accroissement des dettes de la province et qu'il prenait souci de l'équilibre de son budget (11). C'était, d'ailleurs, au gouvernement plutôt qu'aux Etats qu'il importait de ménager des fonds dont le principal objet était de fournir des subsides au trésor royal et il n'aurait pas été surprenant que Colbert tentât de mettre dans les finances de la province, et par des mesures analogues, le même ordre que dans celles des villes. Mais il n'en fit rien. Jamais les dilapidations des Etats ne furent plus scandaleuses que dans les sessions qui suivirent le vote du règlement de 1669. Le tableau que Madame de Sévigné nous a laissé de ces tenues, des largesses qu'on y faisait et des ripailles, beuveries et réjouissances que servaient à payer les gratifications si généreusement distribuées n'est chargé en aucune manière; les chiffres qu'elle cite sont rigoureusement exacts (12). Il faut remarquer, au reste, que les représentants du roi étaient les principaux bénéficiaires de ces largesses et que les concussionnaires du gouverneur de la province ne lésaient guère moins le budget des Etats que les pilleries de leur trésorier (13). L'assemblée était surtout coupable de complaisance et d'incurie.

Or, si nous en croyons Pontbriand, c'est justement par une complaisance singulière à l'égard du duc de Chaulnes, gouverneur de Bretagne et premier commissaire du roi à toutes les tenues des Etats depuis 1669, que Colbert aurait toléré la continuation des abus.

(11) DELAISI, *Les Etats de Bretagne sous l'Adm. de Colbert* (inédit) III^e partie, chap. IV. — DEPPING, *Correspondance administrative sous le règne de Louis XIV.* I, p. 461 à 557 (1663-1680), *passim*. Voy. en particulier : Colbert à Ch. Colbert, 10 août 1663, p. 471; Ch. Colbert à Colbert, 25 sept. 1663, p. 479; Colbert au duc de Chaulnes, 18 sept. 1681, p. 556.

(12) Lettres citées par B. POCQUET, *Hist. de Bretagne*, t. V, p. 174 et suiv. Le règlement de 1669 ne fut jamais respecté. Les gratifications des députés en cour et à la Chambre des Comptes n'auraient pas dû dépasser un total de 81.000 l. Or, ce total continua à s'élever le plus souvent au-dessus de 100.000 l. En 1675 il atteignit 125.700 l.; en 1681, 143.500 l.; en 1683, 130.000 l.

En 1671, le duc de Chaulnes reçut 100.000 l. de gratification extraordinaire, et sa femme 22.000 l. Aux sessions suivantes le gouverneur ne reçut que les 120.000 l. prévues par le règlement; mais nombre d'articles excédèrent les chiffres fixés, et de Chaulnes avait d'autres sources de profit.

(13) Sur les pratiques du trésorier et sur l'incurie des Etats qui, jusqu'en 1720, ne soumièrent jamais sa gestion à un contrôle sérieux, cf. *infra*. Guillaume d'Harouin, trésorier depuis 1661, allait faire banqueroute en 1687.

Il est curieux de constater que le pouvoir royal intervint aussitôt après la mort du grand ministre. Un arrêt du conseil du 27 mars 1684, remédia d'urgence aux gaspillages et aux fraudes et corrigea les irrégularités du budget de 1683; puis l'on s'occupa, sans plus attendre, d'imposer aux Etats l'adoption d'un nouveau règlement qu'ils finirent par voter le 11 octobre 1687. D'après le récit de Pontbriand (14), cet arrêt et ce règlement eurent pour origine une dénonciation des abus et des concussionnements du duc de Chaulnes adressée à Colbert lui-même par l'évêque de Dol, Thoreau. Colbert, apparenté à de Chaulnes, par son gendre, le duc de Chevreuse, ne voulut pas donner suite à l'affaire. Mais, à sa mort, Thoreau revint à la charge et Louis XIV, averti, menaça le gouverneur d'une disgrâce à laquelle de Chaulnes n'échappa qu'en se prêtant à une réforme radicale des pratiques des Etats et des siennes propres. Nous ne connaissons pas les sources de Pontbriand et nous n'avons pu vérifier ses dires. Mais la rapidité et l'énergie de l'action gouvernementale, ainsi que la nature des abus qu'elle vise, s'accordent parfaitement avec ce qu'il raconte. Les sévères dispositions de l'arrêt du 27 mars 1684 étaient commandées par des préoccupations exclusivement financières. On s'efforçait de mettre un terme au pillage des fonds de la province en ordonnant l'exécution rigoureuse des règlements de 1645 et de 1669, en interdisant le paiement de pots de vin par les fermiers des devoirs et en soumettant tous les actes de l'administration

(14) « M. Thoreau, évêque de Dol, s'étant brouillé avec M. de Chaulnes, « alla trouver M. Colbert et lui présenta un mémoire contenant la plupart des vexations qu'il prétendait que le gouverneur faisait dans la province et les sommes excessives qu'il se faisait donner par les Etats et celles dont il disposait sans que le roi en fut instruit ». De Chaulnes tirait, paraît-il, des adjudicataires de la ferme des devoirs, des pots de vin de plus de 700.000 l. au détriment, bien entendu, du prix du bail. Colbert promit d'examiner le mémoire. Mais, comme il était, par son gendre Chevreuse, allié au duc de Chaulnes, il ne se soucia point de donner suite à l'affaire. Après la mort du ministre, Thoreau renouvela ses dénonciations et signala l'existence de son mémoire au maréchal de la Feuillade, qui en parla au roi. Louis XIV exigea de Seignelay qu'il retrouvât le mémoire, prit connaissance des faits et manifesta clairement son mécontentement au gouverneur. « Le duc de Chaulnes ayant demandé à S. M. des ordres pour les Etats de Bretagne, le roi lui répondit qu'il n'avait pas encore arrêté « s'il l'enverrait cette année et lui tourna le dos ».

Averti de ce qui s'était passé, le gouverneur essaya de se justifier auprès de la Feuillade « et il fut entendu entre eux qu'on obvierait par un règlement aux plaintes insérées dans le mémoire; ce qui donna lieu aux règlements de 1684 et de 1687 et au retour du duc de Chaulnes « dans son gouvernement ». (PONTBRIAND, L. I, chap. 1^{er}, Mémoire sommaire sur les Etats).

financière des États au contrôle et même à l'assentiment des commissaires du roi (15). On comptait évidemment sur le concours d'agents plus exacts et plus probes que le duc de Chaulnes.

Ce n'était qu'une mesure préliminaire. Comme il s'agissait de régler les propres affaires des États, on pensa que ceux-ci seraient mieux liés par une loi qu'ils paraîtraient avoir faite eux-mêmes. On voulut donc qu'ils votassent un règlement conforme, d'ailleurs, aux exigences du pouvoir. Ils firent quelque résistance. Quand on présenta l'arrêt du 27 mars 1684 à l'assemblée de 1685 pour qu'elle l'enregistrât, elle y demanda des modifications. On en profita pour lui faire savoir que l'arrêt « n'avait été donné que par provision » en attendant que les États eussent eux-mêmes rédigé un règlement; on leur permettait, en conséquence, d'en présenter un à l'agrément du roi. Mais ils ne firent qu'un tarif de gages et de gratifications qui reproduisait, à peu de choses près, celui de 1669. Ce n'était pas ce qu'on leur demandait et l'on prit les dispositions nécessaires pour aboutir dans la plus prochaine tenue (16). A Ver-

(15) Par effet rétroactif, les dépenses portées au budget arrêté dans la tenue de 1683 devaient être réduites et modérées, suivant « lesdits règlements » [de 1645 et 1669] par les députés des États à la cour, en présence du chancelier et d'un conseiller d'État, M. de Caumartin. Il devait être en même temps procédé à un nouveau calcul des intérêts des avances faites ou à faire par le trésorier et par les fermiers, le taux desdits intérêts étant réduit au denier 14. Ces intérêts avaient toujours été, justement, la source des tripotages les plus productifs du trésorier et des fermiers. Désormais le calcul en serait toujours fait en présence des commissaires du roi.

En présence de ces commissaires, encore, devait être arrêté à l'avenir « l'état de fonds » au budget des États; aucune nouvelle dépense n'y pourrait être inscrite qu'avec l'assentiment des commissaires et c'est en leur présence que l'on procéderait au choix des fonds sur lesquels serait imputé le paiement du don gratuit et des autres charges de la province.

On exigeait enfin que les adjudicataires du dernier bail de la ferme des devoirs comptassent, au profit des États, des pots de vin promis ou payés. A l'avenir aucun autre pot de vin ne serait toléré que le paiement, aux États eux-mêmes, d'une certaine somme destinée à l'acquit de charges fixées par le roi. Cet article, on le voit, répondait à la plus grave des accusations portées par Thoreau contre le duc de Chaulnes.

(Arch. d'I.-et-V. copie de l'arrêt, C 3135; enregistrement aux États de 1685, C 2650).

(16) Lettre du contrôleur général à M. de la Faluère, premier président au Parlement de Bretagne et commissaire du roi aux États, 15 sept. 1687. Il lui annonce que les autres commissaires partent pour les États, porteurs du règlement dressé, suivant l'ordre du roi, par les députés en cour. « Comme l'intention du Roi est que ce soient les États mêmes qui « proposent et passent entre eux ce règlement, il faut autant de discrétion « pour les conduire en cela que de fermeté pour les redresser, s'ils s'égareraient ». (BOISLISLE, *Correspondance des Contr. généraux*, t. I, p. 110).

sailles, avec le concours de leurs députés, fut préparé un projet que le duc de Chaulnes et, plus particulièrement, l'un des députés, l'évêque de Tréguier, Sailland, eurent pour mission de faire adopter. Avant l'ouverture de la session, Sailland avait été nommé évêque de Poitiers, ce qui eût dû lui enlever le droit de siéger dans l'assemblée bretonne. Il y fut toutefois admis, sous prétexte qu'il y devait rendre compte de sa députation en cour, et il présida la commission chargée de la rédaction du règlement. Les Etats votèrent ce règlement tel que le gouvernement le désirait. Ils répugnèrent toutefois à laisser paraître la pression qu'ils subissaient et le contrôleur général se plaint que l'évêque de Poitiers eût « donné à cette affaire un « tour aussi différent et aussi opposé à celui qu'on y voulait « donner... S. M. veut, ajoutait-il, que la délibération qui a « été faite sur ce sujet porte la manière dont le règlement a « été dressé, c'est-à-dire par les députés même des Etats, en « exécution de l'arrêt de 1684 et de la permission donnée aux « Etats assemblés en 1685 par la bouche de ses commissaires; « que la délibération marque une lecture et une discussion du « règlement et qu'elle porte que S. M. sera suppliée de l'agréer « et de l'autoriser afin qu'il ne paraisse pas que c'est l'ou- « vrage de l'autorité du Roi, mais l'ouvrage même des Etats « revêtu, dans la suite, du sceau et du caractère du maître. Le « Roi donnera un arrêt qui approuvera et confirmera la déli- « bération telle que je viens de vous marquer qu'elle doit être « et, pour cet effet, avant qu'elle soit insérée dans le registre « des Etats, vous prendrez la peine de m'en envoyer ici le « projet ou le modèle ». Mais les délibérations des Etats relatives au règlement subsistèrent dans leur forme première. A ne lire que leur procès-verbal, on croirait que le règlement est sorti de leur initiative sans que le gouvernement, ni même leurs députés en cour se soient aucunement mêlés de sa préparation et de sa rédaction (17).

(17) Les instructions que nous venons de citer sont extraites d'une lettre du contrôleur général à M. de Fienbet, conseiller du roi, commissaire et principal agent de la politique ministérielle aux Etats (10 oct. 1867. BOISLISLE, *op. cit.* t. I, p. 121).

A la date du 6 octobre le procès-verbal des Etats porte que le procureur syndic remontra à l'assemblée qu'elle projetait depuis longtemps de faire un règlement général « et que même S. M. le souhaitait ». Là dessus on désigna une commission avec l'évêque de Poitiers à sa tête.

Le 9 oct. les Etats ordonnèrent que les « articles rédigés » par ladite commission seraient « présentés » aux commissaires du roi, avant d'être

Le règlement de 1687 est plus développé que les précédents et il avait été établi avec plus de soin ; on y distingue quinze chapitres (18). Mais il est encore incomplet et peu explicite sur plus d'une question importante. La composition de l'assemblée y est très sommairement décrite en cinq articles de quelques lignes, sans qu'on stipule rien sur les conditions d'admission dans l'ordre de la noblesse ou le droit de représentation des villes. C'est également en un chapitre de cinq brefs articles que l'on expédie tout ce qu'on juge utile de dire sur la procédure des délibérations, en même temps que sur l'ordre du jour ordinaire des sessions. On n'avait réglé avec quelque détail que le travail des commissaires et les charges des députations et des officiers ; encore les questions d'argent sont-elles les seules dont on ait pris sérieusement souci. Somme toute, ce règlement n'ajoutait pas grand chose au précédent. On y trouve le tarif de gages et de gratifications arrêté en 1685. Les dispositions générales de l'arrêt du conseil de 1684 y avaient été introduites avec une seule modification importante : Les commissaires du roi ne devaient plus assister aux délibérations des commissions financières des Etats, mais seulement examiner et approuver les résultats de leurs travaux.

C'était assez pour empêcher, si on le voulait bien, les gaspillages et les abus, mais non pour prévenir ou résoudre aucun des conflits qui pouvaient naître au sujet de la composition des ordres ou de l'exercice même du droit de délibération.

La grande nouveauté de ce règlement c'est qu'il porte la sanction royale et qu'il est le premier que le gouvernement ait imposé aux Etats, tout en affectant de reconnaître encore leur droit à le voter eux-mêmes. Pourquoi n'a-t-on pas profité de l'occasion pour enlever à l'opposition, par des règles précises, ses forces et ses moyens d'obstruction ? C'est évidemment qu'en 1687 on ne prévoyait pas de sérieuses querelles avec une assemblée qui semblait alors réduite à enregistrer docilement les

signés par les présidents des ordres. Le lendemain, l'évêque de Poitiers fit son rapport sur cette députation et les Etats ordonnèrent la signature du règlement. Le 11, on en fit lecture « pour valoir de publication » et on l'inséra au procès-verbal à la date du jour.

Toutes ces délibérations ne consistent qu'en de sèches mentions, sans jamais stipuler d'ordre, d'invitation, ni d'approbation du roi. (Pr.-v. des Etats de 1687, Arch. d'L-et-V. C 2659).

(18) Le règlement de 1687 a été maintes fois imprimé au XVIII^e siècle. On en trouve des exemplaires joints à tous les procès-verbaux des tenues, jusqu'en 1770.

volontés gouvernementales. Ne suffisait-il pas de régler l'administration et l'emploi de fonds que le roi considérait comme principalement destinés à son propre service et de fixer les pouvoirs et la tâche des seuls éléments, commissions, députations et officiers, qui remplissaient encore un rôle effectif aux Etats ?

*
**

Mais, dès la fin du règne de Louis XIV, quand les innovations fiscales du gouvernement commencèrent à menacer directement les intérêts des privilégiés, l'esprit d'opposition se réveilla dans une assemblée où ces intérêts étaient exclusivement représentés. L'on sentit alors, et de plus en plus vivement à mesure que la politique des Etats devint plus audacieuse, l'insuffisance d'une réglementation qui laissait les plus grandes facilités à l'obstruction d'une opposition têtue. Elle en laissait d'aussi grandes, il est vrai, à l'arbitraire du gouvernement. Mais, ce ne sont pas les Etats, nous l'avons dit, qui pouvaient désirer d'être soumis à des lois plus précises. S'ils firent eux-mêmes d'importants règlements au XVIII^e siècle, ce ne fut guère que pour les besoins de leurs commissions administratives et pour modifier ou mieux définir les obligations, le traitement et le mode d'élection de leurs officiers (19). Pour ce qui est de leur propre organisation et de leur propre fonctionnement, ils trouvèrent avantageux de s'en tenir aux usages traditionnels. Tout au plus ont-ils manifesté quelques velléités d'épurer l'ordre de la noblesse de ses éléments douteux et des gentilshommes de trop fraîche date. En 1715, on imposa la condition de partager noblement, c'est-à-dire que l'on exigea trois générations de noblesse, et l'on institua une commission choisie dans les trois ordres pour faire les vérifications nécessaires. Cette commission ne fonctionna d'ailleurs qu'en 1717 et 1718. En 1720 et en 1722, on renouvela simplement l'obligation du partage noble sans demander d'autre garantie que le témoignage de deux gentilshommes du même évêché. L'on avait bien, par une délibération du 20 décembre 1722, porté à quatre générations l'ancienneté de noblesse exigible. Mais, dès le lende-

(19) Voir les deux collections imprimées qui ont été publiées au XVIII^e siècle. Celle de 1754 (Rennes, Jacques Vatar), qui débute par le règlement de 1687, et de celle de 1787 (Rennes, Nicolas-Paul Vatar), qui débute par celui de 1770.

main, l'on revint à l'ancienne règle, « les plus sages » ayant fait « remarquer » que l'on affaiblissait le corps qui ne tire sa force que du « grand nombre de gentilshommes qui ont droit « d'entrer aux Etats (20) ».

Par la suite, la noblesse ne demanda plus aux Etats de régler en aucune manière sa propre constitution (21). Projets et tentatives de réformes vinrent, à peu près tous, de l'initiative gouvernementale; ce fut toujours dans les mêmes circonstances, après ou même pendant des sessions orageuses, et ils ne tendaient jamais à rien moins qu'à réduire les Etats à une complète impuissance. Si les Etats s'étaient laissé faire, ils ne seraient pas demeurés la redoutable force d'opposition qu'ils furent jusqu'à la fin; leur constitution et leurs pratiques ne devaient donc guère souffrir des efforts du pouvoir royal. On ne voit d'ailleurs pas comment celui-ci eût pu imposer ses règlements les plus efficaces, sinon par des coups de force sous lesquels l'institution même des Etats eût sombré.

C'est à la suite des violents incidents qui troublèrent la session de 1717-1718 que, pour la première fois depuis 1687, l'on pensa à une réforme des Etats. On croyait alors qu'il suffisait de soumettre à des conditions plus rigoureuses le droit de séance dans la noblesse. En fermant cet ordre à la foule des gentilshommes « les moins considérables », on espérait le débarrasser des « plus dangereux (22) ».

Aussitôt après la séparation des premiers Etats de 1717, qui n'avaient duré que trois jours, l'intendant de Brou déclara nécessaire un « bon règlement » qui limiterait le nombre des membres de la noblesse comme l'était celui des membres de l'Eglise et du tiers (23). On ne trouve pas d'autre idée dans

(20) JACQUELOT DE BOISROUVRAY. *Journal d'un député aux Etats*, p. 148.

(21) On ne peut considérer comme des tentatives de réglementation les efforts des Etats pour faire respecter par le gouvernement leur droit de choisir librement leurs officiers, députés et commissaires. Il ne s'agissait, en effet, que d'assurer le maintien de principes considérés comme acquis. Une seule fois, en 1754, ces efforts se traduisirent par une sorte de règlement fixant des conditions pour le choix des députés en cour que les Etats nommaient toujours sur la recommandation du gouverneur de la province. Mais il ne fut pas tenu compte de leur délibération et le gouverneur conserva jusqu'en 1784 la liberté de ses choix. (Arch. Nat. H 224, note sur la question des députations).

(22) Mémoire anonyme du 3 nov. 1710 (Arch. Nat. G^r 199).

(23) De Brou au duc de Noailles, 20 et 22 déc. 1717. Le même à Le Pelletier Desforts, 22 et 31 déc. (Arch. Nat. H 225).

les projets de réforme que les ministres reçurent, en 1718, 1719 et 1720, de la part de diverses personnes « bien intentionnées » comme ils en eurent toujours pour les servir au sein même des Etats (24). Non seulement on y est d'accord sur la condition d'un minimum d'âge de 25 ou même 30 ans, et d'une noblesse « d'extraction » vieille d'un siècle au moins ou de quatre générations, mais encore y propose-t-on de n'admettre, soit que les gentilshommes titrés et les seigneurs supérieurs ou fondateurs de paroisse, soit qu'un certain nombre de députés élus par la noblesse de chaque diocèse, soit même que les gentilshommes qu'il plairait au roi de convoquer (25) ; les plus libéraux ne voudraient ouvrir les Etats qu'aux chefs de famille possesseurs « d'un bien suffisant ».

Ces projets furent examinés avec attention ; on les soumit aux principaux commissaires du roi aux Etats, à l'intendant, au maréchal de Montesquiou, alors commandant en chef et à M. de Brilhac, premier président du Parlement, qui les trouvèrent judicieux ; on retint en particulier celui de M. de Calloët, le plus modéré de tous, et l'on y revint en 1725, quand on songea de nouveau à une réduction de la noblesse.

Mais toucher ainsi au droit essentiel de la noblesse, c'était entreprendre la plus difficile des réformes et l'on s'en rendait compte. En envoyant son mémoire, M. Calloët faisait observer qu'il serait excessif de réduire la représentation de l'ordre aux seuls gentilshommes titrés et aux seigneurs de paroisse ; or, ajoutait-il, si l'on y adjoignait des députés élus, l'on pouvait être assuré qu'ils seraient choisis parmi les pires opposants et, si on laissait au roi le soin de compléter cette représentation par des désignations arbitraires, les gentilshommes ainsi convoqués « seraient odieux au reste de la noblesse et passeraient pour des gens corrompus ». M. de Valincourt, en transmettant au garde des sceaux le projet de M. de Cintré,

(24) Voir en particulier : Lettre de Gervais de la Mabonnays, de Saint-Malo, exempt des gardes du corps, au duc d'Orléans, 19 février 1719 (Arch. Nat. H 228) ; Projet de M. de Calloët, nov. 1718 (Arch. Nat. H 411) ; Projets de M. de Bertrou, de M. de Cintré, fin 1719 ou début de 1720 (Arch. Nat. G⁷ 200) ; Observations de M. de Brilhac (Lettre au garde des sceaux, 13 mai 1720, *ibid.*).

(25) L'auteur du mémoire anonyme du 3 novembre 1719 pense que le droit du roi, sur ce point, était fondé « sur la manière dont les ducs tenaient les Etats » ; alors n'y venaient « que les mandés ». Il conseille de recourir aux lumières de l'abbé de Vertot, de M. Meslier, général des finances à Nantes, et, surtout, du P. Lobineau ; on peut « s'en aider » car il « est très piqué contre les Etats qui lui ont retranché sa pension ».

rappelle « qu'un règlement qui touche à la noblesse devra « nécessairement avoir son adhésion et même être introduit par « elle » ; il faudrait trouver le moyen « de le lui insinuer » (26).

L'auteur du mémoire anonyme du 3 novembre 1719 estimait, il est vrai, que le règlement devait être promulgué « par la seule « initiative et volonté du roi » et enregistré au Parlement huit mois au moins avant l'ouverture des Etats, « afin que l'on « s'accoutume à le voir comme une loi et que les mutins jettent « leur feu contre lui à un moment indifférent ». On ne jugea pas à propos de courir un pareil risque et on laissa, en définitive, les choses en l'état. Peut-être pensait-on que le châtimement infligé à Pontcallec et à ses trois malheureux compagnons suffirait à intimider la noblesse bretonne.

Mais, après deux tenues relativement faciles, de Brou recommença à se plaindre de l'opposition. Aussitôt après la clôture des Etats de 1724, il représenta au contrôleur général la nécessité, non seulement de casser plusieurs de leurs délibérations, mais encore d'opérer la réforme ajournée depuis 1720. La question fut remise à l'étude dans les bureaux du contrôleur. L'on reprit, comme nous l'avons dit, les propositions de M. de Calloët en 1718, mais en y apportant des retouches et des précisions importantes. D'autre part, on ne voulait pas que la réforme apparût comme une simple mesure de rigueur à l'égard de la noblesse. On fixait la composition des Etats dans son ensemble ainsi que la « forme de leurs séances ». On ajouta, en conséquence, quelques articles relatifs à la représentation de l'Eglise et du tiers-état, mais sans innover en rien pour le

(26) M. de Valincourt ne croyait pas que ce fût absolument impossible : il conseillait de tirer parti des événements. Beaucoup de gentilshommes compromis dans la conspiration de Pontcallec étaient emprisonnés à Nantes ; on avait certainement l'intention d'en relâcher beaucoup. Comme les sollicitations de plusieurs évêques et autres personnages notables de la province étaient à prévoir, on pourrait faire comprendre à ces solliciteurs « la nécessité que les Etats soient mieux réglés » et les inviter à se réunir avec les députés en cour pour travailler à un nouveau règlement dont l'adoption par les prochains Etats serait la condition d'une amnistie. De Valincourt faisait observer, d'autre part, que M. de Cintré avait fort peu de crédit et était même fort suspect à la noblesse. (De Valincourt au garde des sceaux, 23 janvier 1720, Arch. Nat. G¹ 200). M. de Valincourt était secrétaire des commandements du comte de Toulouse, gouverneur de la province.

Pour prix de ses services, de Cintré avait sollicité une abbaye pour l'un de ses fils qui devait se faire remarquer, vers 1730, comme l'un des membres les plus remuants de l'opposition (De Cintré à Valincourt, 4 avril 1719. Arch. Nat. H 228).

second et sans rien imposer de plus à l'Eglise que l'âge minimum de 25 ans pour les abbés et pour les députés des chapitres. La noblesse seule était en réalité visée; on n'y admettait que les barons, les seigneurs fondateurs ou supérieurs de paroisse, les gentilshommes personnellement convoqués par le roi et, disposition curieuse à laquelle on n'avait pas encore songé et qui ne reparaitra plus dans l'avenir, les officiers généraux, colonels, lieutenants du roi, gouverneurs et lieutenants de villes ou de châteaux royaux, exerçant un commandement dans la province. Dans toutes ces catégories, il fallait encore justifier de quatre générations de noblesse et de 25 ans d'âge. Les ecclésiastiques et les parlementaires possesseurs de seigneuries de paroisse étaient formellement exclus. C'est au président de la noblesse, assisté de deux gentilshommes de son choix pour chaque évêché, qu'il appartenait de vérifier la qualité des assistants; mais ses ordonnances devaient être visées et approuvées par les commissaires du roi.

Pour assurer la régularité et, aussi, une exacte surveillance des votes, l'on ordonnait que chaque assistant donnerait le sien à haute voix et sur appel nominal au président de son ordre. Le père et le fils présents à la même séance n'auraient droit qu'à un seul suffrage. Par un article spécial, on maintenait l'égalité traditionnelle entre tous les gentilshommes assistant à la tenue.

Ce projet n'était pas celui d'un règlement proprement dit, mais d'une déclaration royale que les Etats seraient invités à enregistrer telle quelle, comme s'il appartenait au gouvernement de régler en toute souveraineté leur composition et la forme de leurs scrutins. Mais, de cette déclaration, devait naître un règlement authentique sur tous les points de l'économie intérieure des Etats, lequel devait émaner de leur consentement après avoir été rédigé au conseil, comme cela s'était fait en 1687. C'était prétendre les obliger à acquiescer purement et simplement, pour ce règlement comme pour la déclaration, aux volontés du pouvoir.

Mais il n'y eut ni déclaration, ni règlement. « L'impôt du cinquantième et la levée des milices vinrent à la traverse et cela demeura là ». Comme plus d'une fois par la suite, l'obligation de débattre de graves questions financières avec les Etats détourna le contrôleur général d'offrir à ceux-ci un autre motif de querelle. Un mémoire rédigé dans ses bureaux après la tenue de 1728 ne conclut, somme toute, en dépit de

considérations pleines d'amertume sur les progrès de l'opposition depuis 1715, qu'à casser les délibérations les plus gênantes des derniers Etats, sans que l'auteur osât proposer franchement d'imposer à l'Assemblée les mesures projetées en 1725 (27).

**

Cependant les difficultés continuaient à s'aggraver de tenue en tenue et les concessions du gouvernement paraissaient encourager l'audace des opposants. En 1732, les Etats avaient obtenu l'administration du casernement; en 1734, on leur accorda l'abonnement de la capitation et du dixième avec l'institution d'une commission intermédiaire à pouvoirs très étendus; or, ils furent cette année là particulièrement difficiles; une des deux places de procureur syndic étant vacante, le bastion y fit élire un des siens, M. de Méneuf, avant que l'on eût communiqué à l'assemblée les noms des candidats agréés par le roi. Le contrôleur général Orry se décida à réagir. La guerre de succession de Pologne ayant pris fin, ce qui amenait la suppression du dixième et dispensait de demander aucun subside extraordinaire aux Etats, la session de 1736 allait s'ouvrir dans les conditions les plus favorables. Reprenant le plan de 1725, Orry fit dresser le projet d'une déclaration royale en 39 articles dont le trente-huitième ordonnait que les Etats fissent un règlement général dans lequel seraient insérées toutes les dispositions de ladite déclaration. Celle-ci devrait être, bien entendu, enregistrée sans discussion par l'assemblée. Ce projet réglait d'abord la composition des trois ordres; il ne touchait pas à celle du clergé ni à celle du tiers-état. Comme celui de 1725, il ne visait que la noblesse, mais par des dispositions quelque peu différentes. On exigeait d'abord de tout gentilhomme l'âge de 25 ans au moins, cent ans de noblesse et de gouvernement noble non contesté, et que son père et son aïeul aient partagé ou été en droit de partager noblement. C'était demander cinq générations de noblesse sans

(27) Les pièces relatives aux projets de réforme de 1725 et de 1728 sont réunies aux Arch. Nat. dans H 411. On y trouvera d'abondantes observations sur les diverses dispositions des projets de 1718 et de 1725, ainsi qu'un intéressant mémoire historique sur la composition des Etats et principalement de l'ordre de la noblesse. De Bruen l'avait demandé à « un homme qu'il a consulté parce qu'il est fort versé en cette matière » et qui était, sinon le P. Lobineau, du moins l'un de ses disciples.

nulle interruption pour cause de dérogeance. L'article suivant réservait exclusivement le droit de séance aux anciens barons de la province, aux gentilshommes possesseurs de terres érigées en marquisat, comté, vicomté ou châtellenie et aux seigneurs fondateurs ou supérieurs de paroisse, le roi conservant toutefois la faculté de convoquer, en outre, les gentilshommes que bon lui semblerait « en considération de leur naissance, « de leurs capacités ou de leurs services », pourvu qu'ils eussent l'âge et l'ancienneté de noblesse précédemment requis.

Parmi les dispositions les plus graves étaient celles qui faisaient des commissaires du roi les seuls et souverains juges, ou peu s'en fallait, des titres des assistants. Les commissaires pourraient, en effet, se faire représenter l'extrait baptistaire et les titres de noblesse de tout gentilhomme dont le droit de séance leur paraîtrait suspect; nulle autre forme de contrôle n'était prévue; on ajoutait seulement l'obligation, pour les gentilshommes dont les familles n'étaient pas établies dans la province depuis assez longtemps pour avoir été comprises dans la réformation de 1668, de se pourvoir devant le Parlement de Rennes « qui examinera le cas où ils se trouvent et déclarera, s'il y échet, qu'ils ont la qualité requise pour entrer « aux Etats dans l'ordre de la noblesse, en suivant les règles « prescrites par les articles précédents ». On devait remettre aux commissaires du roi une copie de la liste de la noblesse aussitôt qu'elle serait arrêtée, c'est-à-dire trois jours francs après l'ouverture de la tenue, et c'est à eux qu'il appartenait d'autoriser l'admission des retardataires.

Par ailleurs, on répétait les prescriptions du projet de 1725 sur la forme des scrutins, mais en y ajoutant deux dispositions qui eussent enlevé à l'opposition tout moyen de faire sérieusement échec aux volontés du pouvoir : Désormais, il suffirait de la majorité de deux ordres contre un pour que fussent acquies les délibérations relatives aux demandes du roi. C'était trancher, contre les prétentions de la noblesse et contre la tradition, une question capitale, celle de la nécessité du consentement unanime des trois ordres pour les votes de subsides. A la vérité, cette question n'avait encore provoqué aucun conflit entre le gouvernement et les Etats, mais seulement parce que le premier s'était toujours attaché à obtenir le consentement des trois ordres. D'autre part, dans le cas où chacun des trois ordres rapporterait un avis différent, on donnait aux commissaires du roi le pouvoir exorbitant de « déci-

der », ce qui ne peut s'entendre que du droit de choisir à leur gré entre les trois avis ou de les combiner au mieux des convenances du pouvoir.

Dernière stipulation importante, les Etats ne pourraient élire ou destituer aucun de leurs officiers sans la permission du roi; jusqu'alors on avait seulement exigé qu'ils les choisissent parmi les candidats agréés par le gouvernement.

Malgré ce premier projet, arrêté le 12 juin 1736, fut aussitôt amputé de la majeure partie de ses articles et réduit à ceux qui concernaient la composition de la noblesse, six en tout. Puis, de ces six articles, on retrancha encore le deuxième. Or, c'était celui qui restreignait le droit de séance à certaines catégories de gentilshommes, c'est-à-dire le principal, celui qui répondait le mieux aux intentions du ministre, mais celui aussi qui aurait soulevé les plus vives colères. La déclaration royale, datée du 26 juin, se borna, somme toute, dans ses cinq articles, à exiger de tous les membres des Etats l'âge minimum de vingt-cinq ans et, des gentilshommes, une certaine ancienneté de noblesse, sous le contrôle souverain des commissaires du roi. Elle ne touchait plus au droit traditionnel de tous les gentilshommes de bonne race à siéger aux Etats, sans aucune condition de rang ou de fortune. Notons qu'il n'était plus question d'imposer à l'assemblée l'adoption d'un nouveau règlement général (28).

Les velléités gouvernementales aboutissaient donc à un maigre résultat et le caractère anodin des dispositions de la déclaration du 26 juin explique évidemment, pour une bonne part, la facilité avec laquelle les Etats, réunis au mois de novembre suivant, l'acceptèrent. Ils l'enregistrèrent sans débat aussitôt qu'elle leur fut présentée, le second jour de la tenue. On remit simplement aux commissaires du roi « sans appareil de députation et presque incognito » des remontrances où l'on ne protestait pas même contre l'atteinte portée au droit de l'assemblée de faire ses propres règlements.

Ces remontrances ne dénonçaient pas ce qu'il y avait d'excès à exiger le partage noble jusque chez l'aïeul, c'est-à-dire cinq générations de noblesse, alors qu'il en suffisait de quatre

(28) Aux Arch. Nat. H 420, sont réunies les principales pièces relatives à la préparation de la déclaration du 26 juin 1736, mémoires pour le cont. gén., projets successifs de la déclaration, observations sur les dispositions desdits projets, etc... Voir, d'autre part, la correspondance relative à la tenue de 1736 (*Ibid.* H 277 et 278).

pour entrer dans l'ordre de Malte. Les Etats se contentaient de demander que les jeunes gentilshommes de vingt à vingt-cinq ans fussent admis sans voix délibérative et que l'on acceptât, pour les originaires de la province, les mêmes preuves de noblesse que pour les non originaires, c'est-à-dire, un arrêt de la chambre de réformation ou, à défaut, un arrêt du Parlement de Bretagne. On ne protestait d'ailleurs pas formellement contre le droit de contrôle attribué aux commissaires du roi (29). En dépit de leur modération, ces remontrances n'eurent aucun effet, le gouvernement accorda seulement, concession dérisoire qu'on ne lui avait pas demandée, de reculer jusqu'au cinquième jour de la tenue la clôture de la liste de la noblesse (30). La déclaration du 26 juin 1736 resta, pour les Etats, une loi définitive qu'ils ne contestèrent plus. Il ne semble pas, il est vrai, qu'elle ait jamais été appliquée avec beaucoup de rigueur.

La docilité des Etats en cette occasion est, malgré tout, surprenante. On ne s'y attendait pas. La correspondance reçue au contrôle général, à la veille et au moment de l'ouverture de la session, témoigne au contraire d'une grande inquiétude chez les commissaires du roi, et non sans raison. Le Parlement de Rennes, auquel la déclaration avait été envoyée le 23 juillet, avait, en effet, adressé à Versailles des remontrances d'un autre style que celles des Etats. Il était alors, depuis plusieurs années, en pleine période de conflit avec le pouvoir royal et, comme au temps de la Régence, ses meneurs avaient partie liée avec ceux de l'autre assemblée (31).

Ses remontrances contre la déclaration du 26 juin furent réitérées deux fois. Dans leur texte principal, arrêté le 7 août, il déclarait que « l'entrée de la noblesse aux Etats était une « prérogative du sang et de la naissance » ; il protestait contre les pouvoirs donnés aux commissaires du roi et il ne laissait pas passer, sans en signaler l'excessive rigueur, la règle du partage noble jusque chez l'aïeul ; en terminant, il rappelait qu'en vertu des contrats signés, dans chaque tenue, par les commissaires du roi, les cours souveraines de la province ne

(29) Pr.-v. des Etats de 1736.

(30) Pr.-v. des Etats de 1738.

(31) Voir un curieux rapport de Gervais de la Mabonnays à Orry sur les menées de l'opposition dans la province. (De Saint-Malo, le 19 janvier 1733, Arch. Nat. H 420).

pouvaient enregistrer valablement aucun édit sans le consentement des Etats. Il ne céda qu'après les troisièmes lettres de jussion et le comte de Volvire, lieutenant général des armées du roi en Haute-Bretagne, fit procéder en personne à l'enregistrement de la déclaration avec tout l'appareil des lits de justice. Trois présidents et un conseiller furent exilés dans leurs terres (32).

Pourquoi donc ne s'est-il trouvé personne aux Etats pour donner suite à une opposition si vigoureusement commencée ? Si anodines que fussent, au fond, les dispositions dernières de la déclaration royale, elles offraient encore matière à de sérieuses chicanes pour des opposants décidés ; les remontrances du Parlement indiquaient au reste les principes à défendre. Les mesures de rigueur du gouvernement, qui invita à rester dans leurs terres trois des principaux chefs du bastion, MM. du Groësquer, du Parc et du Gage, et fit officieusement savoir que le maréchal d'Estrées, premier commissaire, avait en poche les ordres nécessaires pour briser toute résistance ne suffirent pas à expliquer la carence d'une opposition qui n'était pas, ordinairement, si facile à intimider. Le plus probable, c'est que cette opposition s'était trouvée désarmée par les dernières concessions du pouvoir royal, par l'institution de la Commission intermédiaire surtout, et par l'habile politique de l'évêque de Rennes, Guérapin de Vauréal. Celui-ci s'efforçait d'exercer aux Etats, que l'on convoquait à Rennes pour qu'il les présidât, une influence toute puissante en s'imposant, à la fois, à leurs membres, comme un meilleur défenseur des intérêts provinciaux que le bastion et, au pouvoir, comme un meilleur intermédiaire que l'intendant. Depuis la session de 1732, il avait conquis toute la confiance du contrôleur général et du maréchal d'Estrées. C'est lui qui avait dirigé la politique gouvernementale aux Etats de 1734 et présidé à l'organisation de la Commission intermédiaire. Il serait étrange qu'il n'eût pas été tenu au courant des intentions du contrôleur général et l'on est naturellement porté à croire qu'il fut pour beaucoup dans les transformations que subit le projet primitif de la déclaration du 26 juin. Comme c'est à lui qu'allait, en réalité, incomber l'ingrate mission de la faire accepter par les Etats, il était qualifié pour s'opposer à des exigences périlleuses pour

(32) A. LE MOY, *Le Parl. de Bret. et le Pouvoir royal au XVIII^e s.*, p. 174 et suiv., et *Remontrances du Parl. de Bret.* texte des remontrances du 7 août, p. 44 et suiv.

sa propre autorité auprès d'eux. Il se trouvait, du reste, à la cour comme chef de la députation des Etats, en compagnie de leur procureur syndic, M. de Bédée, personnage non moins suspect que lui au bastion et plus soucieux, en effet, de son crédit auprès des ministres que de l'intégrité des franchises bretonnes. Nous n'avons conservé, il est vrai, aucune trace de négociations entre Vauréal, Bédée et Orry, et l'on ne peut affirmer avec certitude que l'évêque ait joué, dans la préparation de la tenue de 1736, le rôle capital que révèle sa correspondance avec le premier commis du contrôle général pendant la préparation de la tenue précédente. Mais sa correspondance, au cours de la tenue elle-même et des suivantes, prouve qu'il était demeuré l'homme de confiance du ministre (33).

*
**

Les raisons qui expliquent la docilité de l'assemblée en 1736, expliquent aussi que, pendant une quinzaine d'années, jusqu'aux débats que l'impôt du vingtième commencera de sou-

(33) Nous avons d'autre part un curieux document qui jette quelque lumière sur son attitude et nous éclaire également sur les défiances justifiées du Parlement à l'égard des représentants officiels des Etats. C'est un mémoire que rédigea pour sa propre justification le substitut de M. de Bédée, Odye de la Thébandière, qui se trouva, à Rennes, le seul mandataire autorisé des Etats auprès du Parlement lorsque celui-ci reçut la déclaration du 26 juin. (Arch. d'I.-et-V. C 2714 et 3137). Informé par Bédée, dès le 7 juillet, de la publication de celle-ci, Odye se préoccupa aussitôt de faire opposition à son enregistrement, conformément aux obligations de sa charge. Mais il ne put obtenir de Bédée aucune instruction qui mit sa responsabilité à couvert. C'est par hasard, le 24 juillet, qu'il apprit l'arrivée de la déclaration, la veille, au Parlement. Il s'adressa alors à la Commission intermédiaire. Mais c'est en vain qu'il s'efforça d'en obtenir un ordre ou même un avis écrit; on lui répondit que les attributions de la commission ne s'étendaient pas si loin et l'on affecta de lui vouloir laisser l'entière responsabilité de ses actes. En fin de compte, Odye se décida à saisir le Parlement d'une opposition en règle. Mais, de ce côté-là, autres difficultés. Le Premier Président refusa à la fois de l'informer de l'arrivée des lettres de jussion et de recevoir sa requête par provision. Le malheureux substitut dut guetter lui-même l'arrivée des courriers pour intervenir à temps.

Au reste, le Parlement renvoya les Etats à se pourvoir devant le roi, sous prétexte « qu'en recevant leur opposition, il aurait paru retenir une déclaration que ses ordonnances suppliaient S. M. de retirer ». N'était-ce pas dire qu'il se souciait peu de lier son action à celle des représentants des Etats ? Il adoptera d'autres principes, plus tard, quand il sera d'accord avec ceux-ci. La Commission intermédiaire n'avait d'ailleurs pas attendu son arrêt. Au moment même où elle refusait de se compromettre dans la démarche d'Odye, elle avait demandé, dès le 26 juillet, aux députés, en cour, de protester contre l'atteinte portée au droit des Etats de faire eux-

lever en 1750, on ait eu une série de réunions paisibles, la plus longue et la dernière de tout le siècle. Mais la violente opposition que la noblesse, aidée par le clergé, fit aux réformes de Machault ramenèrent le gouvernement à ses autres projets d'une réglementation plus sévère.

mêmes leurs propres règlements. Or, le principal argument du mémoire présenté par les députés au roi, le 5 octobre, fut que, jusque là, les souverains « n'avaient jamais accordé d'autorité au Parlement sur l'Assemblée » et que « jamais la volonté royale n'était parvenue aux Etats par une voie étrangère ». (Arch. d'I.-et-V. C 3137). On s'élevait moins contre le fond de la déclaration que contre sa communication au Parlement et, par le fait, on désavouait Odyé.

N'eût-ce pas été, dans ces conditions, une adroite manœuvre, de la part du Parlement, que de recevoir l'opposition du substitut ? N'eût-il pas prévenu ainsi le mémoire des députés en cour et amorcé une action efficace du bast'on dans la session de 1736 ? On peut supposer que le Parlement n'a pas cru pouvoir faire fond sur la résistance des Etats. Il était disposé à se servir d'eux pour les besoins de sa propre politique, mais non pas à subordonner celle-ci à l'action d'une assemblée dont il était, moins que jamais, assuré d'être le maître. La docilité des Etats, en effet, dépassa tout ce qu'on pouvait prévoir. Ils n'insistèrent même pas pour faire parvenir au roi des remontrances particulières en faveur des magistrats exilés. « En vérité, nous sommes si plats, écrivait Vauréal à Orry, qu'il n'y a point de plaisir ». (22 nov. Arch. Nat. H 278, 45). M. Le Moy croit que l'apathie politique du Parlement de Bretagne pendant les vingt années qui suivirent les incidents de 1736 s'explique justement par l'ingratitude des Etats à l'égard des magistrats qui s'étaient exposés pour la défense de leurs droits. Il faudrait plutôt dire que, grâce à la modération des exigences financières du gouvernement, grâce aussi à la politique de Vauréal et à l'institution de la Commission intermédiaire, où la noblesse trouvait des garanties pour la défense de ses intérêts fiscaux, les mécontents du Parlement eurent moins de prise sur l'Assemblée; le bastion y avait perdu son influence et il avait cessé de leur offrir la complicité efficace qui les avait puissamment aidés de 1715 à 1720 et de 1730 à 1735.

On paraît, il est vrai, avoir escompté un moment, au contrôle général, l'effet de la rivalité des deux grands corps politiques de la province. A la suite du premier projet de déclaration soumis à Orry, on recommande de faire enregistrer cette déclaration au Parlement assez longtemps avant la session des Etats, parce qu'on peut espérer « que le Parlement ne sera pas fâché de se prêter à un arrangement qui tend à contenir l'autorité des Etats qui fait ombre à la sienne et dont, dans plusieurs occasions récentes, il a eu sujet de se plaindre ». La remarque est singulière. Son auteur ne tient pas compte de l'esprit d'opposition qui dominait alors dans le Parlement de Rennes. Si celui-ci avait à se plaindre de quelqu'un ou de quelque chose aux Etats, ce n'était pas des opposants ni des prétentions à l'indépendance que la déclaration avait pour objet de « contenir », mais des hommes et de la politique que ces opposants attaquaient. S'il avait eu maille à partir, c'était avec la Commission intermédiaire au sujet de la juridiction accordée à celle-ci en matière d'impôts. Mais ce n'était pas la Commission, c'était l'adversaire de celle-ci, le bastion, que la déclaration visait. Les événements prouvèrent, du reste, que le calcul eût été faux. Dans ses remontrances, nous l'avons vu, le Parlement se fit l'avocat non seulement des droits de la noblesse, mais plus encore de ceux des Etats et, en particulier, de leur droit de consentir toute loi applicable dans la province.

Toutefois, on ne donna encore aucune suite au projet de règlement qui fut proposé en octobre 1752, au moment où l'obstruction de la noblesse faisait craindre qu'il ne fallût en venir à une séparation des Etats. On se contenta de notifier un ordre royal qui devait enlever à la noblesse le moyen trop facile qu'elle avait d'arrêter le travail de l'assemblée en refusant de donner son avis sur les questions qui lui étaient soumises. Il était enjoint aux trois ordres de se prononcer désormais dans les vingt-quatre heures, sous peine de désobéissance, sur les demandes faites de la part du roi, l'avis de deux ordres devant, au reste, suffire pour former la délibération si le troisième s'obstinait à se taire (24 octobre) (34). Mais cet ordre fut retiré à l'ouverture de la session suivante.

Au cours de la tenue de 1760, on pensa de nouveau à se débarrasser de l'opposition en limitant le nombre des membres de la noblesse. Mais on reconnut que les « circonstances étaient « peu favorables à une réforme profonde immédiate » (35). Dans la session suivante, la noblesse ayant recommencé ses manœuvres ordinaires d'obstruction, on se contenta de renouveler les dispositions de l'ordre royal du 24 octobre 1752, en stipulant, pour supprimer toute échappatoire, qu'elles concernaient les demandes relatives aux impositions et levées de deniers aussi bien que les autres (36).

C'était résoudre par un coup d'autorité la question, écartée en 1736, de la nécessité du consentement unanime de trois ordres à l'impôt. Mais le gouvernement serait-il assez énergique pour aller jusqu'au bout et se passer, le cas échéant, de la participation de la noblesse aux délibérations des Etats ?

Or il commença par céder du terrain. Pour obtenir la docilité des Etats de 1764, le contrôleur général L'Averdy leur permit, dès le début de la session, de retirer de leurs registres l'ordre du 12 octobre 1762. C'est la noblesse elle-même, en 1766.

(34) Le projet de règlement général d'octobre 1752, joint au projet d'un ordre de séparation de l'assemblée, n'est pas achevé. Ce n'est qu'un plan accompagné de suggestions diverses. On pensait principalement à réduire la noblesse, soit aux seigneurs de paroisse, soit à un petit nombre de gentilshommes élus ; on proposait, en outre, d'accroître l'autorité des présidents des ordres et, d'une façon toute particulière, celle du président du tiers. (Arch. Nat. H 328).

(35) Mémoire préparé pour le contrôleur général, 24 oct. 1760. (Arch. Nat. H 347).

(36) Ordre du 12 oct. 1762. (Arch. Nat. 351 et 357). Voy. MARION, *La Bretagne et le duc d'Aiguillon*, p. 184 et suiv.

qui, en refusant obstinément de se prononcer sur les demandes du roi tant qu'on n'aurait pas admis son intervention en faveur du Parlement, accula le ministre à l'obligation de mettre ses menaces à exécution. La plupart des délibérations de la tenue furent déclarées acquises par le vote des deux autres ordres seulement. Mais le ministre avait compris qu'il ne pourrait s'en tenir à une pareille solution et, le 23 mai 1767, jour de clôture de la session, qui durait depuis le 29 décembre précédent, on imposa aux Etats l'enregistrement d'un nouveau règlement général. En transformant leur constitution et leur procédure, ce règlement devait permettre au pouvoir royal d'obtenir les votes qu'il désirait sans avoir besoin de recourir à des coups de force. On y pensait déjà avant l'ouverture de la session (37). Le premier projet de règlement ne fut cependant envoyé au duc d'Aiguillon qu'au mois de mars. Le duc y proposa quelques amendements. Il se souciait peu, en réalité, d'encourir la responsabilité d'un règlement contre lequel une violente opposition était à prévoir et qu'il ne croyait pas aux ministres l'énergie de maintenir coûte que coûte. Il fit exécuter, en définitive, les volontés gouvernementales (38).

Nous aurons de revenir sur les détails de ce règlement et sur les profondes altérations qu'il subit, en étudiant l'organisation des Etats. Dès maintenant nous devons dire que, par lui, les Etats étaient enfin dotés d'un statut complet. Tout était

(37) M. de Coniac adressa un projet au contrôleur général le 26 nov. 1766 (Arch. Nat. H 362) ; une note détaillée, rédigée dans le bureau du contrôle général vers la même époque, prévoit les dispositions essentielles d'un règlement nouveau. (*Ibid.* H 361). M. de Coniac, sénéchal de Rennes depuis 1758, et qui avait, en cette qualité, présidé l'ordre du tiers aux Etats de 1758, 1762 et 1764, se montra jusqu'en 1766 serviteur empressé du pouvoir royal ; il espéra longtemps que son dévouement serait reconnu par le duc d'Aiguillon et les ministres et largement récompensé. Il fut déçu et commença à manifester sa mauvaise humeur en refusant de présider le tiers aux Etats de 1766. Mais, avant cette tenue, et malgré les conseils de prudence de son demi-frère, de Robien, procureur général syndic, il s'était encore rendu à Vêretz près du duc d'Aiguillon et c'est là, en septembre et octobre 1766, que furent préparés « les changements dans l'administration » de la province que M. de Robien redoutait dès avant le départ de son parent. (Voir A. LE MOY, *Correspondance inédite de MM. de Robien et de La Bellangerais*, p. 141-145).

(38) M. Marion (*op. cit.* chap. XIII, XV et XVI) a fait un excellent récit des trois premières tenues dans lesquelles il fut question de ce règlement (tenue de 1766-67, tenue extraordinaire d'avril 1768 et tenue ordinaire de 1768) ; il donne les principales dispositions de celui-ci avec les modifications que le gouvernement consentit à y apporter en 1768 et en 1769.

combiné, naturellement, pour prévenir une opposition sérieuse. On commençait, début significatif, par définir les fonctions et formuler les droits des commissaires du roi; c'était l'objet du premier chapitre. Puis on fixait les conditions de la convocation et de la tenue des séances; les premières, en marquant assez clairement qu'on ne siégeait aux Etats qu'en vertu de la convocation du roi et non en vertu d'un droit antérieur et intangible; les secondes, en assurant non seulement la décence des séances, mais encore en prévenant les occasions de perdre du temps. Les trois chapitres suivants concernaient la composition des ordres; celui qui regardait la noblesse (chap. IV) était l'un des plus importants de tout le règlement, puisqu'il tendait, comme on l'avait déjà voulu tant de fois, à purger cet ordre de ses éléments indociles. On exigeait, pour siéger dans la noblesse, les conditions suivantes : 1° Etre noble d'ancienne extraction, maintenu lors de la réformation de 1668 et reconnu sur titres par les commissaires du roi; 2° payer 30 livres de capitation; 3° posséder des biens-fonds dans la province. D'Aiguillon avait obtenu qu'on renonçât à une condition plus sévère que toutes les autres : la possession d'une terre ayant justice et contenant au moins une paroisse. Innovation grave, la noblesse voterait par évêché, chaque évêché comptant pour une voix; c'était pour réduire l'influence de la petite noblesse des 4 évêchés de Haute-Bretagne qui formait toujours la majorité de l'ordre et faisait la véritable force de l'opposition. Le chapitre VI réglait la forme des délibérations assez minutieusement pour prévenir l'obstruction; on y spécifiait que les délibérations seraient toujours acquises par le vote de deux ordres, hormis les seules délibérations relatives aux dons, gratifications, gages et pensions pour lesquelles l'unanimité était déjà exigée par les règlements de 1669 et de 1687. Le scrutin secret, que les Etats avaient déclaré obligatoire sur la demande d'un seul ordre par leur délibération du 13 décembre 1760, n'était permis que pour les élections et le vote des gratifications.

Les chapitres qui traitaient du travail des commissions pendant les tenues ne changeaient rien d'important aux usages établis. Toutefois, on imposait comme une règle le choix des commissaires par les présidents des ordres, alors que ce n'était jusque-là qu'une coutume qui s'était substituée dans la pratique à l'élection par scrutin. On supprimait également la libre élection des membres des commissions intermédiaires et de leurs bureaux diocésains; les Etats n'auraient plus désor-

mais que le droit de présenter des candidats au choix du roi, en nombre double de celui des sièges à pourvoir. Dans les bureaux diocésains on ajoutait, aux trois membres ainsi désignés dans chaque ordre, l'évêque et les barons du diocèse, qui auraient, en outre, voix délibérative au bureau central de Rennes lorsqu'ils y voudraient venir siéger. Comme les votes, dans les commissions, étaient comptés par tête et non par ordre, cette adjonction de membres de droit, dont la docilité serait ordinairement acquise au gouvernement, pouvait aider à assurer à celui-ci des majorités complaisantes.

On ne changeait rien au mode de nomination des officiers des Etats ni à leurs attributions; mais on ne permettait plus de les destituer par la volonté d'un seul ordre. Il était encore dit que, si les Etats ne nommaient pas, dans les délais de rigueur, l'un des candidats agréés par le roi, celui-ci ferait lui-même la nomination.

L'article 5 du chapitre X prétendait enlever aux Etats le droit de recours devant le Parlement contre les lettres et édits royaux portant atteinte aux privilèges de la province. Il y était spécifié, en effet, que les pourvois des procureurs syndics devaient, en pareil cas, être adressés au roi.

Notons enfin que l'article 17 du chapitre premier, « dérogeant pour ce regard à l'arrêt du conseil du 5 septembre 1716, lequel demeurera comme non avenu et de nul effet », abrogeait formellement le droit des Etats à faire aucun règlement pour eux-mêmes sans la permission préalable du gouvernement (39).

D'Aiguillon avait redouté, avec raison, que le ministère n'ait pas l'énergie d'imposer l'exécution d'un pareil règlement.

Les Etats ne l'avaient enregistré que sur l'ordre exprès de S. M. Un de leurs procureurs syndics fit, aussitôt, opposition à son enregistrement au Parlement. Celui-ci (c'était pourtant le bailliage d'Aiguillon) reçut cette opposition et fit, en des remontrances longuement développées, une critique serrée de principales dispositions qui lui étaient soumises. Il s'en prit, en particulier, aux conditions sévères exigées des membres de la noblesse ainsi qu'au vote par évêché. Il dénonça comme une entreprise sur ses propres attributions le pouvoir donné aux

(39) Enregistrement du règlement de 1767 au pr.-v. des Etats de 1766-67.

commissaires du roi de juger de la validité des titres présentés par les gentilshommes. Il invoqua, enfin, le droit des Etats à concourir à l'établissement de leurs règlements.

Avant d'obtenir l'enregistrement, qui ne fut voté que le 24 juillet, sur troisièmes lettres de jussion, le gouvernement accorda l'abaissement à 15 l. du chiffre de capitation exigé pour siéger dans la noblesse; il restreignait en même temps, il est vrai, l'accès de l'ordre à ceux dont la noblesse remontait à 1532 (40).

La Chambre des Comptes de Nantes n'enregistra également le nouveau règlement qu'après des remontrances dans lesquelles elle commença par rappeler le droit des Etats à consentir, non seulement les lois qui les concernaient en propre, mais aussi toutes les nouvelles lois applicables dans la province (41).

Les députés en cour avaient naturellement été chargés de porter la protestation des Etats directement devant le roi. Leur mémoire disait que les anciens règlements « avaient été « formés par le concours de l'autorité royale et du consentement de la nation » et concluait à la suspension de celui du 10 mai « jusqu'à ce que les Etats aient délibéré et consenti à « (son) exécution » (42).

Pensa-t-on qu'il serait impossible de réunir une assemblée d'Etats suivant la nouvelle loi et que le petit nombre de gentilshommes aisés et d'ancienne noblesse que l'on convoquerait ainsi refuseraient eux-mêmes de s'y rendre ? Les adversaires du duc d'Aiguillon s'efforcèrent, en tout cas, de le persuader au ministre et l'on décida de soumettre le règlement de 1767 à l'approbation d'une assemblée extraordinaire, réunie dans la forme ancienne, avant de tenir la session ordinaire de 1768 (43).

(40) Arch. d'L.-et-V., Remontrances du 1^{er} juillet 1767 (B 74 et registres secrets du Parlement, juin et juillet 1767).

(41) Ces remontrances furent arrêtées le 10 nov. 1767. (Arch. Nat. H 365).

(42) Arch. Nat. H 371, et Arch. d'L.-et-V. C 2728.

(43) M. Marion énonce avec raison le rôle de l'évêque de Saint-Brieuc, Bateau de Girac. Celui-ci paraît bien être l'auteur des trois mémoires s. d. n. s. sur le règlement de 1767 où l'on définit une politique, renouvelée de celle de Vauréal, qui eût accru l'autonomie administrative de la province sous la direction des évêques, mais qui eût réduit le rôle politique du bastion aussi bien que l'autorité du commandant en chef et de l'intendant. (Arch. Nat. H 365).

L'assemblée extraordinaire se tint à Saint-Brieuc du 21 février au 1^{er} avril.

Cette assemblée extraordinaire, il est vrai, devrait se borner à présenter des observations que les commissaires du roi transmettraient à Versailles, sans pouvoir accorder eux-mêmes aucun amendement. Elle mit cependant le règlement en échec malgré les ménagements du président Ogier, premier commissaire, et l'habile dévouement au pouvoir de son propre président, l'évêque de Saint-Brieuc, Bateau de Girac.

Elle finit bien par enregistrer bénévolement la plus grande partie des articles au prix de quelques modifications de peu d'importance; la plus grave fut la suppression de l'article 5 du chapitre X qui ne permettait d'autre recours contre les actes royaux que par devant le roi lui-même. Mais, le 4 mars, les Etats avaient proclamé, par un vote unanime, qu'« ils « tenaient pour avéré qu'ils avaient une possession continue, « aussi ancienne que leur existence, de faire eux-mêmes, sous « le bon plaisir du roi, les règlements concernant l'adminis- « tration économique, la police et la discipline intérieure de « leurs assemblées ». Puis, ils refusèrent absolument de se prêter à aucune réduction de la noblesse, voulant qu'on en revint purement et simplement aux dispositions de 1736. Il fallut imposer d'autorité, par l'arrêt du conseil du 30 mars, les articles relatifs à l'admission des membres de la noblesse. Les commissaires entrèrent dans l'assemblée le 1^{er} avril pour faire notifier cet arrêt avec l'ordre exprès du roi de l'enregistrer séance tenante et ils prononcèrent, immédiatement après, la clôture de la session sans attendre qu'on les en eût présés avec les formalités d'usage. L'arrêt du 30 mars élargissait beaucoup les dispositions antérieures. On n'exigeait pas une ancienneté de noblesse remontant à 1532, mais celle que stipulait la déclaration de 1736; il n'était plus question d'un minimum de capitation, mais on exigeait encore la possession de biens-fonds dans la province et d'un revenu minimum de 1.000 livres, ainsi que la qualité de chef de famille.

Le gouvernement avait fait, somme toute, d'importantes concessions. Cependant la noblesse n'était pas d'humeur à s'en contenter. On ne pouvait considérer comme un acquiescement des Etats l'enregistrement forcé de l'arrêt du 30 mars et l'opposition allait profiter de la réaction anti-aiguilloniste et de la faiblesse du pouvoir pour pousser plus loin ses avantages dans les deux tenues de 1768 et 1770. L'on admit aux Etats de 1768 tous les gentilshommes, sans considération de fortune ni de situation de famille. La noblesse affecta d'ailleurs de ne

nommer que des cadets dans la députation envoyée le premier jour au duc de Duras, premier commissaire du roi, pour le prier de venir faire l'ouverture de la session (12 décembre). Le duc annonça aussitôt aux Etats que le roi avait ajourné l'impression du règlement et qu'il consentait à recevoir de nouvelles représentations de leur part. Un arrêt du conseil du 27 janvier 1769 retira celui du 30 mars précédent et remit en vigueur les dispositions de la déclaration de 1736. Enfin un autre arrêt du conseil, du 12 février 1769, accorda aux Etats, en réponse à leurs représentations, une série de satisfactions nouvelles : rétablissement de la tribune du public dans la salle des séances, suppression du vote par évêché dans la noblesse, faculté pour un ordre de faire constater son avis particulier par des notaires. Il renvoyait à se pourvoir devant le Parlement, et non plus devant les commissaires du roi, les gentilshommes qui ne pouvaient produire un arrêt de maintenue d'autant de la réformation de 1668; il devait être sur ce point confirmé et complété par des lettres patentes accordées le 10 février 1770, à la requête des Etats (44).

*
**

En enregistrant cet arrêt, les Etats avaient réservé, une fois de plus, leur droit de faire eux-mêmes leurs propres règlements, sous le bon plaisir du roi. Ils en usèrent dans la tenue de 1770 et arrêterent, le 4 décembre, le projet d'un règlement complet qu'ils chargèrent leurs députés et leur procureur syndic en cour de soumettre à l'approbation du roi. Ce règlement n'était qu'un remaniement du règlement royal; la commission des contraventions, qui l'avait préparé, avait eu pour mission, non pas de faire œuvre nouvelle, mais de rétablir les droits des Etats là où ils étaient lésés.

On conserva le même plan et très souvent la même rédaction; on se contenta, ordinairement, des concessions obtenues dans les deux sessions de 1768. Mais on s'exprima toujours de telle manière que le règlement parût bien l'ouvrage de l'assemblée et non pas celui du gouvernement. Le nombre des chapitres fut réduit de 16 à 14, les Etats ayant supprimé le premier qui

(44) Arch. Nat. H 367, 368, 369 et 374. Voir MARION, *op. cit.* p. 525 et suiv. On trouvera des exemplaires des lettres patentes du 10 février 1770, suivies d'une importante consultation de cinq avocats au Parlement de Rennes sur leur application, aux Arch. d'I.-et-V. C 3143.

concernait les pouvoirs des commissaires du roi, matière sur laquelle il ne leur appartenait pas de légiférer, et le dernier, qui concernait les députés du commerce, article pour lequel ils refusèrent de consentir aucun crédit en 1770 (45).

Les trois ordres conservaient leur composition ancienne. On avait supprimé toute mention des lettres de convocation du roi afin de marquer que le droit de séance aux Etats ne dépendait pas d'une décision arbitraire du souverain. On avait rétabli la faculté de destituer les officiers des Etats par le vote d'un seul ordre, le trésorier excepté; il n'était plus question d'un nouvel agrément du roi pour les continuer dans leurs fonctions après chaque terme de quatre ans. Toutes les innovations relatives aux commissions intermédiaires et à leurs bureaux diocésains avaient disparu. Quant à l'importante question du consentement unanime des trois ordres pour le vote des impôts et des crédits, on avait supprimé la formule précise qui, dans le règlement de 1767, paraissait enfin la trancher. On ne disait plus que le vote de deux ordres suffirait toujours à conclure une délibération « hors les cas spécifiés au chapitre 3 du règlement de 1687 », mais seulement « dans les cas où l'unanimité n'était pas nécessaire » (chap. V, art. 20). Comme ces cas n'étaient nettement indiqués nulle part, c'était laisser à l'obstruction d'un seul ordre les mêmes facilités qu'auparavant. L'article 18 du chapitre V rétablissait l'obligation du scrutin secret, sur la demande d'un seul ordre, pour toutes les délibérations sans exception. Il est à remarquer que l'on n'avait pas rétabli l'article, toujours répété depuis 1629, qui chargeait les procureurs généraux syndics et leurs substitués de former opposition — devant les juridictions compétentes s'entend — contre toute levée de deniers non consentie; on paraissait croire qu'en retirant l'article qui ne prévoyait de recours possible que devant le roi, le gouvernement avait rendu aux Etats le droit d'opposition devant le Parlement. En réalité, les deux parties avaient également renoncé à faire reconnaître formellement leurs prétentions respectives et on laissait ouverte une source de conflits.

Mais les dispositions ainsi votées par les Etats demeuraient sans valeur tant qu'elles n'avaient pas reçu la sanction royale. Or, si les ministres avaient laissé l'assemblée élaborer

(45) Le texte de ce règlement est enregistré au pr.-v. des Etats de 1770.

son projet, il n'en faut pas conclure qu'ils étaient disposés à substituer celui-ci au règlement royal. On avait seulement voulu éviter pis. Bareau de Girac, devenu évêque de Rennes, qui avait présidé les Etats et continué d'y servir la politique ministérielle, se félicita d'avoir évité des débats plus dangereux. La minorité intransigeante de la noblesse aurait voulu, en effet, que l'on exigeât le retrait du règlement royal et l'approbation, pendant la session même, de celui des Etats. C'était beaucoup d'avoir obtenu que l'assemblée se contentât de faire établir un nouveau texte par une de ses commissions ordinaires et de charger ses députés en cour d'en solliciter l'approbation (46).

Toute chance d'obtenir cette approbation disparut, au reste, avec les changements qui survinrent dans la politique gouvernementale avant même la fin des Etats. La session n'était pas close quand Choiseul fut renvoyé. Puis, ce fut le coup d'Etat de Maupeou. Enfin d'Aiguillon entra au ministère et le duc de Fitz-James remplaça le duc de Duras en Bretagne. Il vint tenir les Etats de 1772 qui furent réunis à Morlaix, loin des centres ordinaires d'agitation. Des ordres formels lui prescrivirent de faire observer le règlement royal de 1767-1769 sans s'arrêter aux modifications votées par les Etats.

*
**

Pendant une douzaine d'années, le gouvernement parut tenir bon, renouvelant les mêmes instructions à ses commissaires de tenue en tenue. Cependant, ces tenues furent aussi difficiles que celles de la période précédente. De 1772 à 1784 une seule fut assez paisible, celle de 1774, la première du nouveau règne, à la faveur d'une politique d'apaisement dont le pouvoir royal faisait, naturellement, tous les frais.

Le règlement royal se révélait, à l'expérience, peu efficace, ou, plutôt, l'on évitait de recourir aux dispositions rejetées par les Etats. On continuait, dans la pratique, à traiter l'opposition par les moyens ordinaires du passé; c'était toujours le même système de marchandages, de coups d'autorité et de concessions plus ou moins habilement combinés.

(46) Sur les débuts des Etats et la politique de Bareau de Girac voir la correspondance relative à la tenue. (Arch. Nat. H 374, 377, 378 et 379); en particulier, lettres de l'évêque au contr. gén. 3 et 4 déc. (H 378).

Comme par le passé on continuait aussi à penser à une réforme qui anéantirait l'opposition. Dans les dossiers du contrôle général, on trouve un mémoire, rédigé pendant les Etats de 1772, qui conclut à réduire la noblesse à 27 barons, les 9 anciens et 18 nouveaux, deux par diocèse (47). On ne peut savoir si ce mémoire vint de la province ou s'il fut établi dans les bureaux du ministère. Il n'eut pas de suite. Mais, après les orages de la tenue de 1776, on revint à la même idée et l'on retint les conclusions d'un nouveau mémoire, d'origine également inconnue, qui fut transmis à Necker par le marquis d'Aubeterre, alors commandant en chef. Son auteur proposait d'augmenter de douze membres la représentation du tiers-état, tandis que la noblesse serait réduite aux neuf barons et à 45 députés, cinq de chaque diocèse, élus par les gentilshommes possédant fief de haute justice. Il reconnaissait, d'ailleurs, qu'il était impossible d'imposer immédiatement une pareille réforme; « les plus modérés se joindraient aux autres pour « protester ». Il conseillait de « faire juger la constitution « de la province de Bretagne par une commission de magistrats « élevés et intègres, nommés par le roi », commission qui pourrait, soit préparer une réforme que l'on appliquerait au moment opportun, soit siéger « ad terrorem » afin de « faire réfléchir « les Etats » (48). Cette commission fut effectivement instituée par un arrêt du conseil du 11 juillet 1777. Elle était composée de quatre conseillers d'Etat, dont Joly de Fleury, président, d'Argouges, de Bernage et de la Michodière, avec un maître des requêtes, Chaumont de la Millière, comme rapporteur. On rassembla pour elle tous les projets de réformes antérieurs. Mais son président n'eut de loisirs pour en commencer l'étude qu'au mois de juin 1778 et, le 11 août suivant, il renvoya à Necker tout le dossier en lui disant que les commissaires avaient été d'accord pour reconnaître « qu'il n'y avait rien à « faire pour le moment ». La commission subsista jusqu'au moment de la tenue de 1778; on y nomma même un nouveau membre au mois de novembre; mais elle ne se réunit plus (49). Elle n'avait, en définitive, servi à rien. Le gouvernement de Necker voulait certainement ménager les Etats pendant la guerre. On crut, dans la province, qu'il projetait de les réduire

(47) Arch. Nat. H 411.

(48) *Ibid.*

(49) Arch. Nat. H 423.

au rôle consultatif de ses assemblées provinciales. Mais, s'il y pensa, il ne tenta rien qui donnât corps aux soupçons. En 1778 et en 1780, il ne demanda guère plus d'argent aux Etats qu'en temps de paix et il est peu vraisemblable qu'il ait songé à risquer une réforme qui eût soulevé une révolte autrement violente que les plus graves exigences financières.

Ses ménagements expliquent sans doute la tranquillité relative de la session de 1778. Cependant, les difficultés recommencèrent en 1780. C'est que l'opposition prenait-elle-même l'offensive. Depuis 1772, la noblesse réclamait pour les Etats la libre élection de leurs députés en cour et elle les décida, en 1772, en 1776 et en 1780, à renoncer à leur députation plutôt que de nommer les candidats recommandés par le gouverneur. En 1776, elle avait lancé une autre revendication plus grave encore, celle du contrôle par les Etats, de l'administration financière des villes. Necker tombé, comme son successeur Joly de Fleury demandait un peu plus d'argent et revenait à la manière forte, le conflit ainsi ouvert par l'opposition, prit une telle forme qu'on put se croire revenu aux plus mauvais jours du commandement du duc d'Aiguillon. Aux Etats de 1782, la noblesse, pour obtenir satisfaction, commença par refuser le don gratuit; puis, quand elle eût cédé sur ce point, elle refusa de délibérer sur les autres demandes du roi, si bien que Joly de Fleury fit tout préparer pour une séparation des Etats. Dans l'esprit du contrôleur général, cette séparation eût été la fin des Etats de Bretagne. Mais, d'Aubeterre et Bareau de Girac ayant réussi à arracher à la majorité de la noblesse les votes nécessaires, cette velléité de rigueur n'eut pas de suites (50).

Ce devait être la dernière. Le gouvernement de Calonne allait clore cette période d'agitation par une capitulation complète du gouvernement sur tous les points. Il espérait désarmer l'opposition et s'assurer, ce qui était l'essentiel pour les contrôleurs généraux, le vote, sans difficulté, des impôts, des subsides et des crédits en accordant, par ailleurs, à l'opposition tout ce qu'elle voulait. Désormais, on ferait nettement connaître aux Etats, sans admettre de marchandage, mais sans ruser avec eux, les exigences financières du gouvernement. D'autre part, on respecterait leurs libertés essentielles et l'on étendrait très

(50) Etats de 1782, séance du 12 janvier 1783 (Bareau de Girac au contrôleur général, 13 janvier, Arch. Nat. H 408).

largement leurs attributions administratives. La session de 1784 consacra un progrès remarquable de l'indépendance des Etats et de l'autonomie de la province (51).

Il n'est donc pas surprenant que l'assemblée ait chargé de nouveau, cette année-là, ses députés en cour de demander l'approbation du règlement voté en 1770 et qu'elle ait obtenu satisfaction. Dès le huitième jour de la session suivante, le comte de Montmorin, premier commissaire du roi, fit savoir aux Etats qu'ils étaient autorisés « à réunir en une seule et même collection toutes leurs délibérations prises par forme de règlement ». Remise à Montmorin le 29 novembre suivant, cette collection fut aussitôt approuvée par l'arrêt du conseil du 8 décembre 1786. Le règlement de 1770, dans sa forme originelle, en est la pièce essentielle. Onze délibérations le suivent; mais une seule, qui avait fixé, en 1776, les conditions de la charge du trésorier à l'occasion de l'élection de Nicolas Beaugeard, est d'une importance notable (52).

A l'arrêt du conseil appratif, le gouvernement tint à joindre une ordonnance qui définit les attributions de ses commissaires comme le premier chapitre du règlement de 1767 y avait déjà pourvu. Mais ce n'était plus le même ton et le fond même était gravement altéré. Les articles 2 et 16 rétablissaient les Etats dans le droit de pourvoir à la police intérieure de leur assemblée et de faire leurs propres règlements, sous réserve de l'approbation royale. De l'article relatif à la demande du don gratuit, avait disparu une dangereuse incidente rappelant que les Etats étaient « dans l'obligation de l'accorder »; cette formule ne tendait à rien moins, en effet, qu'à supprimer leur faculté de refuser leurs subsides ou même d'en débattre les conditions. Les commissaires du roi conservaient le droit d'entrer aux Etats quand ils le jugeaient nécessaire; mais on ajoutait « sans préjudice des droits des Etats ». On ne disait plus que les commissaires ne pourraient permettre l'envoi d'aucune députation en cour pendant la tenue. Il leur appartenait toujours d'autoriser l'impression des mémoires, requêtes ou autres papiers concernant les affaires soumises aux Etats; mais le même droit était accordé à ceux-ci. On avait naturellement

(51) Notes relatives à la préparation des Etats de 1784 (Arch. Nat. H 409).

(52) La collection de 1786, avec l'arrêt du conseil appratif, fut immédiatement publiée à Rennes, chez Nicolas-Paul Vatar.

supprimé l'article 14 de 1767 qui attribuait aux commissaires du roi la connaissance et le jugement, par provision, des cas relatifs au droit de séance dans la noblesse, toute juridiction en cette matière ayant déjà été donnée au Parlement par l'arrêt du conseil du 12 février 1769.

Comme les Etats de 1786 furent les derniers qu'aient été normalement tenus, le gouvernement n'eut pas l'occasion de penser à une nouvelle réforme. C'est le tiers-état qui allait poser la question à l'ouverture de la session de 1788. Il la posa de la même manière que le tiers-état du royaume devait le faire, quatre mois plus tard, devant les Etats généraux, et ses revendications causèrent la fin des Etats de Bretagne comme celles du tiers à Versailles allaient causer la fin de l'Ancien Régime. Il s'agissait de transformer radicalement le caractère de la vieille assemblée bretonne; on voulait y réduire la puissance de la noblesse, non plus, cette fois, pour la commodité de l'absolutisme gouvernemental, mais au profit des intérêts bourgeois et populaires (53). C'était vouloir l'avènement d'un nouvel ordre de choses où il n'y aurait, en réalité, pas de place pour une institution comme les Etats de Bretagne, toute aristocratique et encore pénétrée des principes du droit féodal. Le violent conflit qui dressa face à face le tiers et la noblesse, dès avant la session, prouva fortement cette incompatibilité. La Bretagne aurait pu, sans doute, conserver son unité sous le nouveau régime, avec une assemblée particulière investie des pouvoirs administratifs que les Etats avaient conquis au

(53) Les revendications du tiers furent définitivement arrêtées par l'assemblée des députés des municipalités bretonnes, réunis à l'Hôtel de Ville de Rennes, entre le 22 et le 27 décembre. Elles forment un long cahier et ne touchent pas seulement à la composition et aux droits de l'ordre du tiers, mais encore au fonctionnement général des Etats, à la constitution de l'ordre du clergé, à la répartition des impôts et à l'administration financière de la province. Voir le texte intégral de cette délibération célèbre dans SÉE et LESORT, *Cahiers de doléances de la sénéchaussée de Rennes*, t. I, p. LXXI et suiv. Notons ici qu'elle demandait : le vote par tête et que le tiers ait autant de députés que les deux autres ordres réunis; que le tiers soit composé d'un député pour 10.000 habitants; que les recteurs des paroisses aient des représentants élus dans le clergé; que le président du tiers soit élu par son ordre; que l'un des procureurs syndics et le greffier soient pris dans le tiers, ainsi que la moitié des membres de toutes les députations et commissions nommées par les Etats.

XVIII^e siècle. Mais, par sa constitution, cette assemblée nouvelle eût été d'un type absolument différent et elle n'eût pu prétendre aux mêmes privilèges politiques que l'ancienne dans la France unifiée que voulait le tiers-état. Malgré toutes leurs réserves en faveur du maintien des États et des franchises de la province, les revendications du tiers-état breton portaient en elles-mêmes la condamnation de l'ancienne constitution provinciale; celle-ci devait périr en même temps que son adversaire séculaire, la monarchie absolue, avec l'ancien régime social auquel elle était, comme celle-ci, indissolublement liée.

Mais, contre la monarchie, les États de Bretagne avaient défendu jusqu'au bout, avec succès, leurs libertés et leur ancienne constitution. Les efforts du pouvoir royal pour les réduire à l'impuissance avaient tourné, en définitive, à leur avantage.

Ces efforts ont tardivement abouti à doter l'assemblée d'un règlement détaillé. Mais, quand ce règlement fixe un point litigieux, c'est ordinairement en faveur des États. Ceux-ci ont réussi, au contraire, à éluder les précisions dangereuses pour leurs prétentions.

Au moment de la Révolution, les trois ordres étaient composés comme au début du XVII^e siècle; les tentatives du pouvoir royal pour restreindre le droit de séance dans la noblesse avaient valu à celle-ci de voir consacrer formellement l'usage qui ouvrait les États à tous ses membres authentiques. On continuait à délibérer dans les formes traditionnelles et l'opposition conservait à peu près les mêmes moyens d'obstruction; la nécessité du consentement unanime des trois ordres pour le vote des impôts et subsides n'était pas formellement niée; l'opposition pouvait continuer à l'invoquer avec apparence de raison, puisque le gouvernement avait renoncé aux formules par lesquelles il avait d'abord nettement résolu la question. Les États demeuraient exposés aux interventions du pouvoir royal, tant sous la forme d'un contrôle régulier de leurs actes que par des coups d'autorité. Il n'y avait pas de statut qui pût les protéger contre ceux-ci. Mais, si l'approbation gouvernementale était obligatoire pour les articles de leurs règlements et de leur budget, si l'agrément préalable du roi était nécessaire aux candidats qui briguaient leurs charges et si les commissaires de S. M. conservaient un certain droit de police dans leurs assemblées, les États avaient fait reconnaître, et l'on pourrait dire conquis, leur droit de choisir librement leurs

députés et celui de délibérer en toute indépendance sous la garantie du scrutin secret ; ils avaient fait respecter enfin leur pleine souveraineté sur leurs commissions intermédiaires. Leur réglementation ne leur avait, somme toute, rien fait perdre.

Il ne faudrait d'ailleurs pas chercher dans cette réglementation un statut complet des Etats, définissant en première ligne leurs droits fondamentaux et donnant tout le détail de leurs attributions. L'histoire même de cette réglementation nous montre que ses dispositions définitives, bien qu'elles n'aient fait ordinairement que confirmer les usages anciens, ne sauraient suffire à nous faire complètement comprendre la constitution et le mécanisme de l'assemblée. Elles fixent sa composition et prétendent régler son pouvoir délibérant. Mais elles rendent mal compte d'une réalité constamment troublée par des conflits et par les interventions abusives du pouvoir. Ce n'est qu'à la lumière des événements que se révèle le jeu de l'institution. Il faut avoir suivi les Etats, de tenue en tenue, et les avoir vus en pleine action, il faut aussi avoir vu fonctionner leur administration pour juger de ce qu'ils étaient en réalité et de ce qu'ils pouvaient faire. Mais, avant d'entrer dans le détail de leur organisation, il était utile de savoir comment et dans quelle mesure on leur avait donné des lois.

CHAPITRE II

Les trois ordres aux Etats

L'ordre de la Noblesse. — Son importance. Depuis le XVI^e siècle, tous les gentilshommes ont droit de séance. Les catégories exclues. La vérification des titres; son insuffisance jusqu'en 1770. — L'affluence de la noblesse aux Etats; les tables et les pensions. — La présidence de l'ordre. — L'attitude et le rôle de la noblesse dans l'assemblée, ses chefs.

L'ordre du Clergé. — Sa composition. La présidence de l'ordre. Son rôle.

L'ordre du Tiers-Etat. — Origines et bases de la représentation des villes. La liste de 1614; l'arrêt du conseil du 6 juin 1667. — Le choix des députés. Les privilèges des maires et les prétentions des juges. L'arrêt du conseil du 11 juin 1763. Les rapports des députés avec leurs communautés; leur dépendance à l'égard des agents du pouvoir royal et de la noblesse. — La présidence de l'ordre. — La politique du Tiers-Etat à la fin de l'Ancien Régime.

Par le précédent chapitre, on a vu que la composition des Etats de Bretagne, réserve faite des conditions de peu de conséquence imposées à la noblesse en 1736, n'avait pas varié au cours des XVII^e et XVIII^e siècles. C'est au début du XVII^e siècle qu'elle fut, pour la première fois, l'objet de quelques règles précises. On exclut alors de l'assemblée certaines catégories de gentilshommes, reconnaissant ainsi, implicitement, à tous les autres le droit d'y siéger; on arrêta la liste des villes autorisées à se faire représenter et l'on cessa de convoquer personne dans le clergé en dehors des évêques, des abbés et des députés des neuf chapitres de cathédrale. C'est aussi à partir de cette époque que les sessions commencèrent d'être fréquentées par un nombre considérable d'assistants.

Pendant longtemps, venir aux Etats avait paru un devoir onéreux plutôt qu'un droit utile; le gouvernement n'avait

jamais à s'inquiéter d'une affluence excessive, même dans la noblesse où l'on compta rarement, au XVI^e siècle, plus d'une cinquantaine de délibérants. Les sessions réunissaient même, parfois, si peu de monde que les Etats réclamèrent à plusieurs reprises au pouvoir royal de sévères sanctions contre les défail- lants (1). Après la Ligue, on ne les vit plus manifester pareil souci qu'une seule fois et à l'égard de l'Eglise seulement : par leurs remontrances de 1620, ils demandèrent au roi d'or- donner la saisie du temporel des membres du clergé absents sans motif légitime; un arrêt du conseil, qui, d'ailleurs, demeura lettre morte, leur donna satisfaction l'année sui- vante (2).

Comme les autres Etats provinciaux, les Etats de Bretagne ne représentaient qu'une infime minorité de privilégiés. Ils conservèrent toujours le double caractère qu'ils tenaient de leurs origines : celui d'être, d'abord, une assemblée aristocra- tique, aggravé par celui de n'être pas une assemblée représen- tative. Leurs délibérants n'y venaient exercer, à l'exception des seuls députés des chapitres et des villes, qu'un privilège personnel. Dans les anciennes assemblées politiques que l'on peut considérer comme les antécédents des Etats, c'est en rai-

(1) Remontrances des Etats de 1564, art. 7 : « Qu'il soit commandé, à pareille peine (saisie de leur temporel) aux dits évêques, abbés et gens de prélature, et aux barons, seigneurs et autres prétendant voix délibérative aux Etats de s'y trouver lorsqu'ils seront assignés par ordonnance dudit (commissaire du roi), sans y envoyer procureur ainsi que le plus souvent ils font sans excuse légitime ». — Réponse : « Ils n'y seront reçus par procureur ».

Remontrances des Etats de 1572, art. 10. « Que les évêques, abbés, barons, grands seigneurs et pensionnaires soient tenus d'assister aux Etats, sous peine d'être privés de leur droit d'y siéger et de leurs pensions ». — Réponse : « Le Roi s'informerait des raisons qui ont empêché les ecclésiastiques et nobles d'assister aux précédents Etats afin d'y pourvoir à l'avenir ».

Aux Etats de 1574, le procureur syndic Arthur Le Fourbeur ayant remontré « le peu de compagnie en cette assemblée », on fit l'appel nominal des ecclésiastiques et des nobles qui « avaient rang, assiette et qui devaient assistance » ainsi que « des députés des villes de ce pays et autres du Tiers-Etat, appelés et convoqués de par le Roi ». Les commissaires se réservèrent « d'y aviser et d'en avertir S. M. ».

En 1575, l'appel nominal révéla encore l'absence d'un grand nombre d'évêques, d'abbés et de barons, et les Etats demandèrent que, désormais, les biens des défail- lants fussent saisis et que les gentilshommes titulaires de pensions ne fussent payés que sur présentation d'un certificat d'assis- tance.

Voir DE CALAN, *Doc. relatifs aux Etats de Bretagne* (I, p. 157 et II, p. 19, 49 et 64), et H. SÉE, *Les Etats de Bret. aux XVI^e s.* (p. 15).

(2) Pr.-v. des Etats de 1620 et de 1621.

Pages

188 Chapitre V. — Le budget des États. Les comptes de l'exercice.

189 Chapitre VI. — Les emprunts des États. — Le rachat de la dette de l'État de l'année 1857. — Les emprunts de l'année 1858. — La dette de l'année 1859. — Les dépenses ordinaires de l'État. — Les dépenses extraordinaires de l'État. — Répartition générale des dépenses de l'État. — Les fonds des communes pour la dette. — Les comptes du trésorier de l'État.

190 Chapitre VII. — Les emprunts des États. — Le rachat de la dette de l'État de l'année 1857. — Les emprunts de l'année 1858. — La dette de l'année 1859. — Les dépenses ordinaires de l'État. — Les dépenses extraordinaires de l'État. — Répartition générale des dépenses de l'État. — Les fonds des communes pour la dette. — Les comptes du trésorier de l'État.

191 Chapitre VIII. — La dette des États. — Le rachat de la dette de l'État de l'année 1857. — Les emprunts de l'année 1858. — La dette de l'année 1859. — Les dépenses ordinaires de l'État. — Les dépenses extraordinaires de l'État. — Répartition générale des dépenses de l'État. — Les fonds des communes pour la dette. — Les comptes du trésorier de l'État.

RENNES

IMPRIMERIES RÉUNIES, 22, rue de Nemours.

192 Chapitre IX. — Les emprunts des États. — Le rachat de la dette de l'État de l'année 1857. — Les emprunts de l'année 1858. — La dette de l'année 1859. — Les dépenses ordinaires de l'État. — Les dépenses extraordinaires de l'État. — Répartition générale des dépenses de l'État. — Les fonds des communes pour la dette. — Les comptes du trésorier de l'État.



Participant d'une démarche de transmission de fictions ou de savoirs rendus difficiles d'accès par le temps, cette édition numérique redonne vie à une œuvre existant jusqu'alors uniquement sur un support imprimé, conformément à la loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012 relative à l'exploitation des Livres Indisponibles du XX^e siècle.

Cette édition numérique a été réalisée à partir d'un support physique parfois ancien conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal. Elle peut donc reproduire, au-delà du texte lui-même, des éléments propres à l'exemplaire qui a servi à la numérisation.

Cette édition numérique a été fabriquée par la société FeniXX au format PDF.

La couverture reproduit celle du livre original conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal.

*

La société FeniXX diffuse cette édition numérique en vertu d'une licence confiée par la Sofia – Société Française des Intérêts des Auteurs de l'Écrit – dans le cadre de la loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012.

Avec le soutien du

