

## **Les syndics généraux des Etats provinciaux, officiers mixtes de l'Etat moderne (France, XVIe-XVIIIe siècles)**

« S'il y a sorte d'occupation entre les hommes, pénible, espineuse et laborieuse, c'est celle des syndics ». Ainsi s'exprimait Olivier de Fayn de Rochepierre, syndic des Etats du Vivarais en 1647<sup>1</sup>. En fait, la charge de travail du « syndic » ou « procureur-syndic », des Etats, dépendait beaucoup de l'activité de l'assemblée pour laquelle il travaillait, et de l'équilibre politique de ses composantes. Les cas de figure étaient nombreux. Certains officiers se désintéressèrent de leur fonction, héritée de leurs aïeux ; d'autres se révélèrent être de remarquables administrateurs, solliciteurs patentés, interlocuteurs principaux des intendants et des chefs de bureaux ministériels. Cette diversité des situations s'explique cependant, et trouve son origine dans les relations qu'entretenait le centre politique avec les pays. Le destin des officiers provinciaux dépendit en effet d'une évolution commune à toutes les provinces d'Etats. Entre le XVIe et le XVIIIe siècle, celles-ci se transformèrent en circonscriptions administratives. Les conseillers de ces administrations ne pouvaient donc être que des agents de l'Etat royal, en même temps que des hommes de la province. Ils devinrent des officiers agréés pour administrer à vie des pays particuliers, intégrés aux rouages de l'administration royale. L'on méconnaît cette activité tardive des syndicats de pays. Ces derniers finirent pourtant par servir de modèles aux parlementaires, soucieux de contrer les assemblées provinciales de Necker et de proposer un autre projet de réforme administrative au royaume. Suivre l'évolution des syndics, de ces officiers, conseillers et administrateurs des Etats provinciaux, c'est donc observer comment les provinces se dotèrent naturellement de structures exécutives permanentes pour répondre aux exigences de l'Etat, comment des hommes trouvèrent dans l'exercice de leurs fonctions le moyen de se rendre indispensables, parfois au-delà des limites strictes de leur province, comment ils participèrent à la survie politique de ces pays toujours représentés à Paris. Certains d'entre eux formèrent une élite administrative qui trouva à s'employer dans les nouvelles instances nées de la Révolution. C'est dire si l'administration avait atteint à cette époque un degré d'autonomie suffisant pour évoluer indépendamment de la sphère politique<sup>2</sup>.

### **Les premiers syndics généraux**

A l'origine de l'institution syndicale, l'on trouve les procureurs des Etats, chargés, par acte notarié, de représenter le corps provincial, de l'assister en justice. Dès 1403 pour les Etats du Gévaudan, en 1422 pour les Etats du Vivarais, à partir de 1453 pour ceux de Normandie, sous le règne de Louis XI pour ceux du Languedoc...<sup>3</sup>, des hommes de loi reçurent de telles procurations, concomitantes au développement des assemblées. Il pouvait s'agir de procureurs

---

<sup>1</sup> Cité par Auguste Le Sourd, *Essai sur les Etats du Vivarais depuis leurs origines*, tome I, Valence, éditions E.& R., 2002, p. 87.

<sup>2</sup> Voir l'article « Administration » de l'*Encyclopédie méthodique. Jurisprudence, t. IX contenant la police et les municipalités*, Paris, 1789, p. 152 : « l'administration diffère essentiellement du gouvernement quoique les écrivains s'obstinent à se servir indistinctement de ces deux termes pour désigner la même chose ; il en résulte une confusion d'idées... L'administration, c'est l'ordre établi par certains agens, l'ensemble non des mandataires mais des préposés du gouvernement... ». Déjà cité dans Marie-Laure Legay, « Peut-on définir une élite administrative provinciale ? Le cas artésien », in *Revue du Nord*, t. LXXXI, n° 332, octobre-décembre 1999, p. 705-721.

<sup>3</sup> Henri Prentout, *Les Etats provinciaux de Normandie*, tome II, Caen, 1926, p. 376. Paul Dognon, *Les institutions politiques et administratives du pays de Languedoc du XIIIe siècle aux guerres de religion*, Toulouse, 1895, p. 268.

des principales villes de la province, déjà versés dans le droit public. Martin des Essarts, plus tard Robert Alorge jusqu'en 1498, agissaient à la fois comme procureur de Rouen et procureur des Etats de Normandie. L'activité judiciaire grandissante des assemblées provinciales engagea ces dernières à nommer un procureur général permanent. La fonction se stabilisa donc dans la première moitié du XVI<sup>e</sup> siècle. Les premières rétributions trouvées dans les comptes des Etats l'attestent : soixante livres de gages furent versées en 1533 au syndic du Vivarais, quatre-vingt-six livres à Nicole Gosselin, procureur général des Etats de Normandie en 1536, 240 livres en 1567 au syndic de la Bretagne, deux fois dix livres aux syndics des parties limousine et quercynoise des Etats de la vicomté de Turenne en 1579<sup>4</sup>... Si l'on s'en tient au travail du procureur de Etats de Normandie, l'on observe que ses démarches auprès des tribunaux de la province devenaient incessantes. Il joua par ailleurs un rôle important dans la rédaction de la Coutume. En Languedoc en revanche, les Etats s'entourèrent d'une multitude de juristes, rendant moins évidente l'identification d'un officier principal faisant les fonctions de procureur général. L'assemblée nomma un procureur au parlement de Toulouse à partir de 1523, quatre avocats auprès de cette même cour, un procureur au grand Conseil, un autre à la Cour des Aides, puis un solliciteur au Conseil privé. Tous défendirent âprement les intérêts de la province. Cependant, il fallut aux Etats un officier aux attributions plus complètes, susceptibles de suivre des affaires qui échappaient à la seule logique juridique.

Le syndic général apparut alors. Dans la deuxième moitié du XVI<sup>e</sup> siècle notamment, les troubles religieux engagèrent les provinces à faire valoir des intérêts politiques. Dans l'intervalle des sessions des Etats, à la fois fréquentes et irrégulières du fait des guerres, un homme devait pouvoir défendre le pays, payer les troupes, fournir les vivres, tout autant que soutenir un procès... La polyvalence de la fonction distingua le syndic du procureur. Dans le Forez par exemple, un syndic fut adjoint aux quatre procureurs représentant les quatre quartiers du pays en 1574<sup>5</sup>. Dans le même temps, ces officiers commencèrent à fonder leurs dynasties. Les premières générations de lignées d'administrateurs sont repérables, comme les Chalendar (de la Motte), les Fayn de Rochepierre, les Joubert en Languedoc, les Gosselin en Normandie. Dans cette dernière province, les deux offices de procureur de Rouen et procureur des Etats furent séparés à cette époque (1570). Assurément, le syndic devenait le mandataire permanent de l'administration provinciale. Ses fonctions pouvaient être divisées en deux. Pendant la tenue des Etats, il siégeait, sans opiner, et rapportait les affaires ; il dressait les délibérations ; il assistait aux divers bureaux établis pour entendre et clôturer les comptes. Les Etats étant séparés, son rôle devenait plus important, car il était chargé de suivre l'exécution des délibérations de l'assemblée, d'enregistrer les doléances des particuliers et des communautés, de préparer l'exercice fiscal, de tenir la correspondance, et finalement de défendre les intérêts politiques du corps dont il était le représentant, jusqu'à Paris s'il le fallait.

L'une des particularités de cette première génération de syndics tenait dans leur élection. Les assemblées d'Etats disposaient alors de la liberté de nommer leurs officiers. Ils eurent aussi l'occasion d'en révoquer certains. En 1498, Robert Alorge fut destitué pour n'avoir pas donné pleine satisfaction aux Etats de Normandie au sujet des tailles ; en 1588, les députés des mêmes Etats, alors ligueurs, révoquèrent Jean-Nicolas Gosselin, malgré l'intervention insistante des commissaires du roi en sa faveur<sup>6</sup>. Les syndics étaient désignés soit par l'assemblée générale des trois ordres, comme en Bretagne, en Normandie..., soit par les chambres particulières, comme dans le Dauphiné, le Lyonnais, le Forez, les pays du

---

<sup>4</sup> René Fage, *Les Etats de la vicomté de Turenne*, tome I, Paris, Picard, 1894, p. 92-93.

<sup>5</sup> Etienne Fournial, Jean-Pierre Gutton, *Documents sur les Trois Etats du pays et comté de Forez*, tome II, Saint-Etienne, Centre d'Etudes Foréziennes, 1989, p. 9.

<sup>6</sup> Henri Prentout, *Les Etats provinciaux de Normandie*, *ibid.*, p. 384.

Centre, les pays pyrénéens, les petits pays bourguignons... Dans le premier cas, le choix du principal officier de l'assemblée revêtait une grande importance et mobilisait les électeurs. En Normandie, l'assemblée de 1501 qui élit Jehan Heuzé était « grande et notable » ; celle de 1519 réunit 202 membres pour l'élection de Pierre Le Goupil<sup>7</sup>. Une telle légitimité renforça la fonction, qui résista par la suite à l'immixtion de l'Etat central dans les affaires provinciales. Dans le second cas, la désignation d'un syndic par ordre révélait un manque de cohésion des institutions provinciales : les assemblées de noblesse évoluaient indépendamment des assemblées des villes. Dénuées de ressources, les premières survécurent tant bien que mal. En Forez, la noblesse désigna un syndic de façon irrégulière au XVI<sup>e</sup> siècle, et très rarement sous le règne de Louis XIII<sup>8</sup>. Dans ces pays donc, le syndic général du tiers ordre finit par occulter son confrère et devenir le principal interlocuteur du pouvoir central.

## **La dénaturation de la fonction**

### *Le contrôle du gouvernement*

Aux lendemains des guerres de religion, les responsabilités des syndics se révélèrent d'importance : ils devaient permettre la pacification intérieure du royaume, faciliter le déplacement des troupes, relayer les exigences fiscales, faciliter les travaux et les réformes... Les agents du pouvoir central s'intéressèrent donc de près à ces officiers. Divers moyens furent utilisés pour les soumettre. L'injonction directe était rare. Elle constituait le dernier recours pour écarter un officier indésirable. En 1599, Henri IV ordonna aux Etats de Bretagne de révoquer leur syndic, Bonabes Biet du Coudray<sup>9</sup>. En 1630, un arrêt du Conseil décréta l'ajournement d'un des trois syndics généraux du Languedoc, mais surtout, semble-t-il, parce qu'il était impliqué dans une affaire particulière<sup>10</sup>. Le plus souvent, le gouvernement agissait indirectement, en tentant de ménager la liberté des assemblées de nommer leur personnel. Il profitait d'un conflit interne pour arbitrer selon son intérêt. En 1678, l'intendant Daguesseau soutint le syndic général du Vivarais, François de Paule de Fayn de Rochepierre, qui prétendait posséder sa charge à vie. Il fut suivi par le Conseil d'Etat qui rendit le syndicat de ce pays perpétuel<sup>11</sup>. En 1705, le pouvoir royal contra les prétentions de l'archevêque d'Aix qui voulut favoriser sa créature pour la place de syndic des communautés de Provence. On lui préféra l'assesseur d'Aix, Ganteaume, « choisi parmi les avocats les plus habiles et les plus accoutumés aux affaires »<sup>12</sup>. En Bretagne, le gouvernement intervint plus tardivement. La mise en vente des charges de procureurs-syndics des Etats, en 1705, eût pu être l'occasion, comme en Provence, de placer des hommes nouveaux. Une compagnie de traitants proposa en effet de racheter l'ensemble des charges des Etats de Bretagne<sup>13</sup>. Chamillart préféra néanmoins conserver les syndics commissionnés par l'assemblée, de Méjusseume et de Montaran. Le contrôle des offices provinciaux devint cependant impératif au lendemain de la conspiration de Pontcallec. En 1720, le roi imposa à la noblesse bretonne ses candidats pour les places de procureurs-syndics, et à partir de cette date, son consentement formel devint nécessaire pour se présenter aux charges des Etats. En Languedoc enfin, l'opposition de

---

<sup>7</sup> *Idem*, p. 382.

<sup>8</sup> Le dernier procès-verbal d'élection d'un syndic par une assemblée de noblesse semble avoir été celui de 1649. Voir note 4.

<sup>9</sup> Armand Rébillon, *Les Etats de Bretagne...*, *op. cit.*, p. 133.

<sup>10</sup> A.N., H<sup>1</sup> 1090, pièce 161.

<sup>11</sup> Auguste Le Sourd, *Essai sur les Etats du Vivarais...*, *op. cit.*, p. 94.

<sup>12</sup> A.M. de Boislisle, *ibid*, tome 2, p. 280. Lettre de M. de Grignan, lieutenant général en Provence, au Contrôleur général, 22 octobre 1705.

<sup>13</sup> A.M. de Boislisle, *ibid*, tome 2, p. 288. Lettre du Contrôleur général à M. Ferand, intendant de Bretagne, 20 janvier 1706.

l'assemblée à la réforme de Machault mit le roi dans l'obligation d'ajourner non seulement les Etats, mais aussi, fait inédit, les fonctions de syndics qui jusque là avaient toujours été préservées des injonctions gouvernementales<sup>14</sup>.

### *Naissance de l'officier mixte*

Le plus simple néanmoins, pour le pouvoir central, consistait à déléguer à ces officiers provinciaux des fonctions royales, tout en leur permettant de continuer leur charge de mandataire des Etats. En 1695 par exemple, l'on confia la confection des rôles de capitation dans les pays d'Etats, à leurs syndics. L'ordre du roi ne fut pas toujours bien perçu par les députés. Ceux du Béarn voulurent destituer leurs officiers qui s'étaient prêtés de trop bonne grâce à ces nouvelles fonctions<sup>15</sup>. En Navarre, le corps du tiers état refusa à son syndic la possibilité de faire office de subdélégué de l'intendance à l'occasion du passage des recrues envoyées en Espagne, arguant « qu'il étoit incompatible que leur syndic se mêlât des affaires du Roi »<sup>16</sup>. Malgré les réticences régulièrement exprimées, les officiers des Etats revêtirent cette double légitimité, provinciale et royale, qui les plaçait dans une position ambiguë, tant vis-à-vis de leurs commettants officiels, que de l'intendant. Par un édit du mois de septembre 1713, les trois syndics généraux du Languedoc furent nommés procureurs généraux du roi pour assister aux commissions royales pour la vérification des impositions et des dettes des communautés. Ils devenaient donc officiers du roi, en même temps qu'ils demeuraient officiers des Etats. Cette position leur valut d'être ménagés, même pendant la crise de 1750. Tandis que les éminents députés de la province avaient été relevés de leurs fonctions, le roi jugea en effet utile de rétablir au plus tôt les syndics généraux, estimant « qu'il étoit d'autant plus naturel de les laisser continuer leurs services sous les ordres de Monsieur l'intendant qu'ils pouvoient luy être de quelques secours, surtout dans la situation où il se trouve »<sup>17</sup>. En d'autres termes, les syndics devenaient les principaux commis de l'intendant en pays d'Etats. La situation n'était pas inédite. Bien des syndicats avaient été ainsi annexés par le commissaire départi, qui contrôlait par cette voie tout le pays. En Béarn, la famille de Navailles, et particulièrement Jean-Louis, syndic de robe de 1753 à 1774, était de notoriété publique dans la dépendance du ministre et de l'intendant<sup>18</sup>. C'était également le cas du syndic général de la Bigorre, de Vergès, qui exerçait en même temps les fonctions de subdélégué. Dans les Etats du Nébouzan, les deux syndics étaient choisis par l'intendant. Dans la Bresse, le Bugey ou le pays de Gex, le représentant du roi disposait également, comme il l'entendait, des syndics. Louis-Gaspard Fabry, par exemple, cumulait les fonctions de subdélégué, trésorier des différentes caisses du pays, maître de postes, fermier du Domaine du roi et syndic général du pays de Gex<sup>19</sup>.

La collaboration effective des Etats provinciaux avec l'administration royale se fit-elle au détriment des intérêts du pays ? De nombreuses doléances de la fin du XVIIIe siècle accusent les syndics généraux de despotisme et les jugent davantage liés aux intérêts des grands qu'à ceux de la province. On ne s'étonnera pas des attaques formulées par les cours de justice locales. La cour des aides de Montpellier, par exemple, dénonça avec virulence le syndic du diocèse de Toulouse, Besaucelle, et ses coopérateurs, estimant qu'ils s'étaient

---

<sup>14</sup> Voir pièce justificative en annexe.

<sup>15</sup> A.M. de Boislisle, *ibid.*, tome 1, p. 449. Lettre de M. de Pinon, intendant du Béarn, au Contrôleur général, 18 mai 1697.

<sup>16</sup> A.M. de Boislisle, *ibid.*, tome 2, p. 356. Lettre de M. de Saint-Macary, subdélégué général en Béarn, au Contrôleur général, 5 octobre 1706.

<sup>17</sup> A.N., H<sup>1</sup> 1090, pièce 155, lettre de Machault à l'archevêque de Toulouse, 30 octobre 1750.

<sup>18</sup> Christian Desplat, *Pau et le Béarn au XVIIIe siècle*, vol. II, Les hommes, 1992, p. 1249.

<sup>19</sup> Marie-Laure Legay, *Les Etats provinciaux dans la construction de l'Etat moderne aux XVIIe et XVIIIe siècles*, Genève, Droz, 2001, p. 330-331, d'après A.N., H<sup>1</sup> 206, pièce 225.

arrogé, « comme tous les autres syndics, un pouvoir absolu dans l'exercice de leurs fonctions »<sup>20</sup>. Les membres du tiers état, en particulier, sollicitèrent du roi le rétablissement d'un syndicat élu. Dans le Béarn, les députés des villes et des bourgs réclamèrent le changement des syndics en 1784. L'intendant de la province, de Neville, défendit néanmoins auprès du ministre le syndic de robe, Péborde, qui était également son subdélégué. Lui reconnaissant « les ressources du talent, des lumières et de l'expérience », il jugea que cet officier, nommé à vie certes, demeurerait fort utile à la province<sup>21</sup>. Dans la Bresse, on se plaignit également de l'accaparement des affaires par le syndic perpétuel du tiers état<sup>22</sup>, tandis que dans le pays de Gex, l'on dénonça le vice de l'administration dominée par Fabry<sup>23</sup>.

### *La réduction consécutive des compétences judiciaires*

Cette annexion par le pouvoir central eut naturellement des conséquences sur les attributions du syndic. Son rôle judiciaire s'affaiblit au profit des compétences purement administratives. En certaines provinces, comme en Normandie ou en Bretagne, le procureur syndic disposait d'un droit de veto au parlement. Principal défenseur des intérêts du pays, il était en mesure de s'opposer à l'enregistrement d'un édit contraire à la « constitution » provinciale. Cette disposition lui fut néanmoins contestée. En 1595, le premier président du parlement de Rouen, Groulart, refusa de recevoir la requête du procureur syndic des Etats, jugeant « qu'il n'était ni éphore, ni tribun, et qu'en l'état monarchique, on ne reconnaissait que le seul Procureur général qui peust parler pour autrui en la court »<sup>24</sup>. En Bretagne, le procureur-syndic de l'assemblée avait également séance au parlement de Rennes et pouvait requérir dans l'intérêt de la province. Henri III, dans sa déclaration de juin 1579, en avait convenu. Cependant, les Magistrats de la cour bretonne vivaient tout aussi mal cette prétention des Etats à s'immiscer dans l'interprétation du droit par le biais de leur procureur. De La Faluère, premier président à la fin du règne de Louis XIV, se plaignit plus d'une fois : « je n'ay pas cru que l'intervention ni le conseil de M.M. les députés des Estats y fust nécessaire, ni que leur syndic, qui a esté des délibérations, dust se faire de feste exprès pour empescher une réformation d'usage »<sup>25</sup>. En Béarn, les prétentions des syndics des Etats « d'é luder l'effet de chaque édit et déclaration que le Parlement de Pau a vérifiés »<sup>26</sup>, furent également dénoncées par l'intendant. Les multiples remontrances rédigées pour « distinguer leur pays d'avec le reste du royaume » n'eurent plus guère d'écho. Dans d'autres provinces formées en corps, les activités judiciaires des syndics s'essoufflèrent également. Dire le droit provincial ne fut plus une priorité. Nous l'avons montré pour le Nord, les représentants des Etats s'autocensurèrent, limitèrent le nombre de doléances adressées au roi et les représentations extraordinaires, très nettement, sous le règne de Louis XIV et jusque dans les années 1740. De même, ils hésitèrent à prêter leurs bons offices aux particuliers de la province ou à se porter partie prenante dans des procès où le corps des Etats n'avait plus guère de chance d'être entendu. C'était là le prix de la survie. Certes, d'autres assemblées, comme celles de Bretagne ou de Provence, plus attachées à la tradition juridique de leur territoire, ne renoncèrent jamais à la défendre. Le droit de veto breton fut encore rappelé avec force au cours du XVIIIe siècle. On lit dans le procès-verbal de la tenue des Etats de 1786 :

<sup>20</sup> A.N., H<sup>1</sup> 944<sup>1</sup>, pièce 50, « Observation sur l'administration du diocèse de Toulouse », vers 1780.

<sup>21</sup> A.N., H<sup>1</sup> 77, pièce 29, lettre de Neville, 20 décembre 1784.

<sup>22</sup> A.N., H<sup>1</sup> 206, pièce 11, *Considérations sur l'état actuel de l'administration de la province de Bresse, par Gauthier des Orcières, avocat en parlement*, Lyon, 1788, p. 10.

<sup>23</sup> A.N., H<sup>1</sup> 206, pièce 206, extrait du cahier de doléances du tiers état du pays de Gex, 1789.

<sup>24</sup> Cité par Henri Prentout, *op. cit.*, p. 395.

<sup>25</sup> A.M. de Boislisle, *ibid.*, tome 1, p. 416. Lettre de La Faluère au Contrôleur général, 8 février 1696.

<sup>26</sup> A.M. de Boislisle, *ibid.*, tome 1, p. 241. Lettre de Feydeau du Plessis au Contrôleur général, fin de mars 1691.

Les Etats, sur le premier article dont l'objet principal est la conservation des droits, franchises et libertés de la province, ont ordonné et ordonnent que leurs députés et P. G<sup>al</sup> S. [procureur général syndic] à la Cour veilleront à ce qu'il ne soit rendu aucuns édits, déclarations du roi et arrêts du Conseil qui pourroient apporter du changement aux constitutions anciennes et fondamentales de la province, qu'ils demanderont communication des mémoires sur les quels lesdits édits, déclarations et arrêts seroient sollicités que lorsqu'ils l'auront obtenue, ils y feront les réponses qui établiront les droits de la province & que si, contre leur attente et malgré leurs sollicitations, les édits, déclarations du roi, et arrêts du Conseil étoient rendus, ils en préviendront sur le champ M. le P.Gal Syndic résident en Bretagne & ses substituts, afin qu'ils puissent s'opposer par tout ou besoin sera à l'enregistrement de tous édits, déclarations et arrêts, sur tout de ceux qui, ordonnant de nouvelles levées de deniers, n'auroient pas été présentés aux Etats & par eux consentis conformément aux droits de la province consignés dans tous les contrats faits avec Sa Majesté<sup>27</sup>.

Cependant, les Etats provinciaux trouvèrent ailleurs leur second souffle, en s'attribuant de nouvelles compétences administratives et en utilisant, pour les faire valoir, les nouveaux vecteurs de décision de la monarchie.

### **Les nouveaux modes d'action des syndics de pays**

#### *Le développement des compétences administratives*

C'est l'un des paradoxes de l'évolution des Etats provinciaux à la fin de l'Ancien régime : le droit du roi s'imposa à eux et limita du même coup la portée politique de leurs « constitutions » certes, mais les assemblées n'en continuèrent pas moins d'accroître leurs compétences<sup>28</sup>. Le syndic, dès lors, vit ses attributions judiciaires se réduire, mais devint néanmoins le personnage clé de l'administration provinciale, et ce, quel que fût son tuteur, l'évêque-président, l'intendant-commissaire, plus rarement le gouverneur. Parmi les assemblées d'Etats continuées au XVIIIe siècle, seules celles d'Artois, de la Bourgogne et de Flandre wallonne se passaient des services d'un syndic général. En Artois, le travail était accompli par les trois députés ordinaires de la province, élu pour trois ans. En Bourgogne, les élus étaient les principaux responsables, tandis qu'en Flandre, les conseillers pensionnaires garantissaient le bon fonctionnement de l'administration provinciale. Dans ces pays, les procureurs-syndics n'apparaissaient que comme des agents subalternes. Celui des Etats de Flandre wallonne, par exemple, était très peu sollicité par son administration :

Notre procureur-syndic peut exercer ses fonctions par lui-même pour l'exécution de nos ordonnances sur le fait de nos impositions et de nos impôts, tant au civil qu'au criminel. Lorsque notre procureur-syndic n'est pas assés instruit du stile de la pratique ou qu'il ne peut pas lui-même suffire à la poursuite de nos affaires de régies, pour lors nous nommons un procureur pour suivre les procédures au nom du directeur de nos régies<sup>29</sup>.

Ailleurs en revanche, leur tâche était considérable. Évaluons dans le détail celle des officiers du Languedoc. Ils devaient adresser aux syndics particuliers des diocèses les mandements des impositions, et aux receveurs toutes les instructions nécessaires au bon déroulement de l'exercice fiscal. Ils recevaient de la part des receveurs les états des impositions des communautés, au nombre de 3 000, en dépouillaient tous les articles pour les comparer avec les règlements et les états de dépenses ordinaires, vérifiaient leur conformité. De même, ils contrôlaient les pièces servant à la vérification des dettes des diocèses et communautés, et

<sup>27</sup> A.D. Finistère, 1C 94, registre des procès-verbaux de la tenue des Etats de Bretagne, f° 15, du jeudi 26 octobre 1786.

<sup>28</sup> Marie-Laure Legay, *Les Etats provinciaux...*, op. cit.

<sup>29</sup> A.D.N., C, registre 1450 (Flandre wallonne), lettre des grands baillis au conseiller pensionnaire des Etats du Tournaisis, 9 février 1773.

formaient les conclusions « communément de plus de cinq à six cens pour la plupart très raisonnées, pleines de détails, de calculs et fort longues »<sup>30</sup>. Ils instruisaient les requêtes, tenaient la correspondance avec les syndics des diocèses, les maires et consuls, veillaient au bon recouvrement des receveurs et des collecteurs, tenaient la main à la reddition des comptes de tous les collecteurs, faisaient contraindre les reliquaires à payer, faisaient exécuter les travaux publics et les baux y afférent, étaient appelés dans les différends opposant la province en corps, ou ses fermiers... Certains syndics recevaient les fonds des impositions de leur pays et devaient tenir une comptabilité. Le premier syndic de Bresse, Riboud, dut ainsi rendre compte de sa gestion, qui fut des plus mauvaises. L'intendant se rendit chez lui pour faire ouvrir les caisses et constater le vide préjudiciable à la province<sup>31</sup>. Avec le développement des compétences administratives des Etats, les syndics s'occupèrent encore de la mendicité, du défrichement et dessèchement des marais, du partage des communaux, des haras, des chemins et canaux, d'ateliers de charité, d'écoles de dessin, d'accouchement, de chirurgie... D'après nos sources, leurs charges étaient correctement rétribuées, sauf, précisément, en Artois, Bourgogne et Flandre wallonne, où le procureur-syndic n'avait qu'une fonction très limitée :

### Rétributions annuelles des syndics des Etats provinciaux au XVIIIe siècle

Les deux syndics g <sup>aux</sup> du Béarn	2 000 livres chacun <sup>32</sup>
Les deux procureurs-syndics de Bourgogne	200 livres chacun <sup>33</sup>
Les procureurs-syndics de Bretagne	7 300 livres chacun + 12 000 l. pour celui qui va à la cour, 6 000 l. pour celui qui reste à Rennes <sup>34</sup>
Le procureur-syndic des Etats du Cambrésis	1 200 livres
Les trois syndics généraux du Languedoc	2 000 livres chacun (4 500 l. pour celui qui va à la cour) <sup>35</sup> 25 350 livres <sup>36</sup>
Le syndic général du Vivarais	3 600 livres

A ces émoluments, s'ajoutaient les gratifications versées en diverses occasions. Pour avoir procédé à la répartition des indemnités entre les communautés touchées par la grêle, le marquis de Montferrier, syndic du Languedoc, reçut 1 500 livres en 1768.

Il faut surtout considérer que la fonction de syndic devint un véritable métier, qui supposait d'avoir quelques connaissances. Pontbriand, dans son *Histoire des Procureurs syndics*, affirmait que les commissions des Etats de Bretagne « tomberaient dans beaucoup de méprises si les lumières du syndic et de son substitut ne suppléaient aux lumières qui manquent toujours à ces commissions »<sup>37</sup>. C'est pourquoi, les syndics étaient le plus souvent issus de la robe. Les conseillers du parlement de Rennes exercèrent toujours l'un des deux syndicats des Etats. Tous nobles, ils avaient reçus le plus souvent une solide formation

<sup>30</sup> A.N., H<sup>1</sup> 1090, pièce 164, « Mémoire sur les fonctions de syndics généraux du Languedoc », vers 1750.

<sup>31</sup> A.N., H<sup>1</sup> 190, pièces 2 à 6, 1752-1754.

<sup>32</sup> Jean Lafond, *Essai sur le Béarn pendant l'administration de d'Etigny*, Pau, 1911, p. 20, note 6.

<sup>33</sup> A.N., H<sup>1</sup> 184, pièce 19, « Règlement et fixation des gratifications qui seront accordées à l'avenir chaque triennalité par les états généraux de Bourgogne lors de leur assemblée », 22 août 1754.

<sup>34</sup> Armand Rébillon, *Les Etats de Bretagne...*, op. cit., p. 138.

<sup>35</sup> A.N., H<sup>1</sup> 1090, pièce 45, 1750.

<sup>36</sup> A.N., H<sup>1</sup> 944<sup>1</sup>, pièces 305 et 306, 1789.

<sup>37</sup> Cité par Armand Rébillon, *Les Etats de Bretagne...*, op. cit., p. 136. D'après Pontbriand, livre I, chapitre 4.

classique, à l'instar du dernier d'entre eux, René-Jean Duplessis-Botherel, procureur général syndic de Etats de Bretagne à partir de 1786. De même en Béarn, le syndic de robe devait être gradué. Dans les petits pays disposant encore d'une représentation des trois ordres, c'était le plus souvent le syndic du tiers état, issu de la basoche, qui tenait les rênes de l'administration. Les Vergès, père et fils, correspondaient à ce profil. Issus du notariat, avocats en parlement, Dominique, le fils, était par ailleurs conseiller de la sénéchaussée de Tarbes. A eux deux, ils tinrent successivement le syndicat de la Bigorre pendant plus de quarante ans. En Languedoc, l'on connaissait les capacités des Joubert qui depuis le milieu du XVII<sup>e</sup> siècle, s'illustraient comme syndics et trésoriers des Etats. Alliés à la robe et à la finance, tant provinciales que parisiennes, ils étaient en mesure de diriger une vaste administration et de soutenir les ambitions des prélats<sup>38</sup>. Les autres syndics, comme les Delafage ou les Duval, appartenaient de même aux réseaux d'alliance de la cour des comptes de Montpellier et du parlement de Toulouse... On le voit, les syndics s'apparentaient souvent à la magistrature du pays. Or, celle-ci présentait une certaine cohésion politique qui, à tout le moins, ne s'identifiait pas pleinement à celle des gentilshommes de province qui hantaient les chambres des Etats.

### *Le traitement des affaires en droiture : contourner l'intendant*

Les Etats s'adaptèrent assez tôt à la bureaucratie versaillaise. Ils apprirent à contourner, dès le règne de Louis XIV, les agents provinciaux du roi, pour s'adresser directement à lui. Écoutons Feydeau Duplessis, l'intendant du Béarn, se plaindre de l'ostracisme dont il fut victime :

Les syndics des Estats de Béarn... ont changé de discours et, par un mémoire tout nouveau qu'ils ont adressé en droiture à M. de Croissy, ils se sont contenté de demander simplement au Roy qu'il plust à S.M. leur permettre de s'assembler pour chercher eux-mesmes les moyens les moins à charge pour la province d'exécuter ces édits et déclarations... C'est par le canal de M. de Croissy que j'ay eu connoissance de la nouvelle démarche des Estats<sup>39</sup>.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, cette attitude devint systématique et le syndic prit l'habitude de traiter les affaires du pays directement avec les chefs des bureaux ministériels.

En certains cas en effet, le syndic passait le plus clair de son temps à Paris<sup>40</sup>. Il y agissait naturellement pour le compte de la province, sollicitant, aux côtés des députés des Etats, la réponse du roi au cahier de doléances, accélérant les instances pendantes devant les tribunaux parisiens, ou les affaires en cours dans les bureaux ministériels. A cet égard, le principal interlocuteur du syndic dans la capitale était le premier commis au bureau des pays d'Etats. Les Clautrier, père et fils, puis Mesnard de Conichard, plus tard Acher de Mortonval et Harivel<sup>41</sup>, tous ont bien connu les syndics des assemblées du XVIII<sup>e</sup> siècle, qui hantaient leur bureau au moins une fois par semaine et avec lesquels ils entretenaient une correspondance permanente<sup>42</sup>. Cependant, le syndic se trouvait aussi à Paris pour le compte du roi, c'est là une particularité que l'on méconnaît. Il était en effet habilité à contracter des emprunts dont le produit allait naturellement au souverain. Pierre Leroux de Montbel, syndic général du Languedoc, correspondit régulièrement avec l'intendant de la province, depuis

<sup>38</sup> Guy Chaussinand-Nogaret, *Les financiers du Languedoc au XVIII<sup>e</sup> siècle*, SEVPEN, 1970, p. 257.

<sup>39</sup> A.M. de Boislisle, *Correspondance des Contrôleurs généraux des finances...*, *op. cit.*, tome 1, p. 241. Lettre de M. Feydeau du Plessis au Contrôleur général, fin de mars 1691.

<sup>40</sup> Par exemple, Joseph Delafage, syndic général du Languedoc dans les années 1760, descendait toujours rue Neuve des Capucins, chez le trésorier des Etats, Mazade. A.N., H<sup>1</sup> 1064, pièce 38, lettre de Delafage à Mesnard de Conichard, 1770.

<sup>41</sup> Sur les premiers commis du bureau des pays d'Etats, voir Marie-Laure Legay, *Les Etats provinciaux...*, *op. cit.*, p.51-52 ; 134-136.

<sup>42</sup> Deux lettres par mois en 1766, 1767 et 1768, d'après les pièces conservées dans le carton H<sup>1</sup> 1064 des A.N.



Paris, pour rendre compte des contrats d'emprunts signés pendant les guerres de la Ligue d'Augsbourg<sup>43</sup>. De même, si Michel de Chamillart refusa de vendre les charges des Etats de Bretagne aux traitants, en 1705, c'est bien parce qu'il craignait de compromettre une des principales ressources du roi tirées de cette province, par l'intermédiaire du procureur-syndic chargé de négocier des emprunts au denier seize dans la capitale<sup>44</sup>. Cette fonction d'intermédiaire financier du syndic explique sa position de force dans les négociations avec le pouvoir. Le Contrôleur général avait besoin de lui pour obtenir plus rapidement les fonds de la province. Il l'utilisait non seulement pour obtenir des emprunts de la province pour le compte du roi, mais aussi pour faciliter les opérations d'assignations de dépenses sur les impositions locales. Ne disposant pas de contrôle direct sur les recettes des Etats, le ministre pouvait ainsi saisir le procureur-syndic.

Les syndics généraux du Languedoc passèrent maîtres dans l'art de contourner les voies de la hiérarchie décisionnelle pour s'adresser directement aux ministres. Les archives du Contrôle général en témoignent. L'un de leur mode d'action familier était la requête en projet d'arrêt. Pour accélérer bien des affaires, les syndics prenaient l'initiative de rédiger une requête, qui, revêtue d'un dispositif, devenait un projet d'arrêt soumis au Contrôleur général par le premier commis<sup>45</sup>. Mesnard s'irrita de cette façon de procéder et son agacement révèle à lui seul la formidable extension des pouvoirs de ces officiers des Etats :

Il est indécent qu'un syndic dicte ainsy les arrêts qu'il désire avoir. Tous les jours ces Mrs empiètent. Sans la grande règle, ils ne doivent recevoir aucune décision du Conseil que par la voye de M. l'intendant et parce qu'on a eu la bonté de leur remettre quelques arrêts rendus sur leur requeste, ils s'en font un titre aujourd'hui pour les avoir tous<sup>46</sup>.

L'on voit par là que le syndic du Languedoc disposait d'une marge de manœuvre assez large. A quelles fins l'utilisèrent-ils ?

#### *Syndicat des gentilshommes, syndicat des magistrats*

Assurément, les syndics agissaient en accord avec les membres les plus influents des corps provinciaux. Or, les prélats et barons du Béarn ou du Languedoc, les gentilshommes d'Artois ou de Bretagne, les archevêques ou évêques de Cambrai, de Mâcon, de Foix... avaient des intentions politiques claires : il s'agissait essentiellement de garder ou de reprendre en main les affaires de la province, et de bouter l'intendant hors d'elle. Au XVIIIe siècle en effet, les privilégiés n'avaient pas renoncé à leur participation naturelle aux affaires publiques. Quand ils le purent, ils profitèrent de la disgrâce dans laquelle tomba le commissaire départi, pour accroître leurs prérogatives. Le plus souvent, les syndics étaient de connivence et agissaient pour limiter, en effet, l'influence du représentant du roi. L'intendant du Languedoc se plaignit plus d'une fois de la mauvaise volonté des syndics d'agir dans son sens. Les deux administrations travaillaient véritablement en concurrence. L'intendant souhaitait-il obtenir le remboursement des offices de maires des communautés ? Les trois officiers de la province s'y opposaient<sup>47</sup>. L'intendant voulait-il favoriser le commerce avec le

---

<sup>43</sup> A.M. de Boislisle, *ibid*, tome 1, p. 251. Lettre de M. de Bâville, intendant du Languedoc, au Contrôleur général, 6 juillet 1691.

<sup>44</sup> A.M. de Boislisle, *ibid*, tome 2, p. 288. Lettre du Contrôleur général à M. Ferand, intendant de Bretagne, 20 janvier 1706.

<sup>45</sup> A.N., H<sup>1</sup> 1064, pièce 135 (projet d'arrêt de 1768), pièces 150 et 151 (projets d'arrêts de 1766), pièces 188 et 201 (projets d'arrêts de 1767)...

<sup>46</sup> A.N., H<sup>1</sup> 1064, pièce 197, 1767.

<sup>47</sup> A.M. de Boislisle, *ibid*, p. 43. Lettre de M. de Bâville, intendant du Languedoc, au Contrôleur général, 22 juin 1700.

Levant ? Les syndics préféraient faire faire des économies au pays<sup>48</sup>... Plus tard, les syndics du Languedoc s'acharnèrent à réduire les attributions des intendants, profitant du regain d'intérêt que le roi portait aux assemblées de son royaume, pour gonfler leur légitimité politique au détriment de celle du commissaire. Écoutons Jean-Antoine Duvidal de Montferrier s'adressant à Mesnard de Conichard, premier commis au bureau des pays d'Etats:

Aurès-vous la bonté de faire rendre bientôt l'arrêt que nous sollicitons depuis plus de deux ans pour réduire à ses justes bornes l'attribution trop étendue accordée à MM. les intendants d'Auch et de Montauban sur la navigation des rivières de Garonne et Tarn ?<sup>49</sup>

Ces prétentions reflétaient naturellement la puissance de l'assemblée languedocienne. A partir des années 1760 néanmoins, la plupart des syndics généraux des pays d'Etats prenaient la liberté d'agir ouvertement à l'encontre des intérêts des intendants. La chose se vérifie aisément pour la Bretagne bien sûr, mais aussi pour la Provence, le Béarn, l'Artois, la Bourgogne...

Cependant, les syndics furent-ils tentés d'agir pour eux-mêmes et de renforcer leurs propres prérogatives au sein des assemblées ? L'intendant Bâville reconnut dès 1700 qu'en Languedoc, « les syndics de la province se rend[ai]ent maîtres et du temps et de la manière de gouverner les affaires »<sup>50</sup>. Non seulement il attribua aux trois syndics généraux de la province l'allongement abusif de la session des Etats (quatre mois au lieu de quinze jours), mais il leur reprocha « de choisir ceux qu'ils veulent » parmi les députés de cette assemblée, pour former des commissions provisoires chargées de régler les affaires pendantes. Alliés à la magistrature locale ou parisienne, ils connaissaient par ailleurs les options politiques des grandes compagnies de justice. Celles-ci, au moment où les projets de réforme administrative se multiplièrent, à partir de 1776, s'engagèrent dans le débat. Peu favorables aux idées des physiocrates et à leurs municipalités, elles n'étaient pas davantage enclines à partager les vues des gentilshommes qui souhaitaient renforcer la représentation traditionnelle de la province. Les Magistrats imaginèrent plus volontiers une organisation administrative fondée sur des syndicats. Cette option avait l'avantage de favoriser les officiers, tout en maintenant les intendants hors des affaires locales. On sait qu'au temps du ministère Joly de Fleury, l'on tenta de mettre en place une telle administration, composée de neuf syndics, dans le Bourbonnais<sup>51</sup>. L'on trouve, dans les papiers que l'intendant de Reverseaux remit au comte de Maurepas, des traces d'un projet plus vaste d'établir dans chaque province un gouvernement d'« officiers révocables »<sup>52</sup>. La réaction parlementaire fit long feu néanmoins, et la réforme, comme d'autres, fut enterrée. Il n'en demeure pas moins intéressant d'observer que le syndicat, en lui-même, avait acquis suffisamment d'autonomie institutionnelle pour être modélisé et proposé comme une forme d'exécutif provincial pour l'ensemble du royaume.

Les syndics généraux ont donc constitué la charnière indispensable permettant d'articuler les provinces d'Etats à l'administration royale. Leur statut d'officiers de pays n'a pas été un obstacle à cet arrimage. Dotés parfois de commissions royales, investis à tout le moins d'une autorité extérieure aux Etats, ils ont répondu aux vœux du gouvernement et parfois été désavoués par leurs premiers commettants. Il faut néanmoins se garder d'analyser

---

<sup>48</sup> A.M. de Boislisle, *ibid*, tome 3, p. 78. Lettre de M. de Bâville, intendant du Languedoc, au Contrôleur général, 7, 23 et 28 décembre 1708.

<sup>49</sup> A.N., H<sup>1</sup> 1064, pièce 95, lettre du marquis de Montferrier à Mesnard, 21 mars 1768.

<sup>50</sup> A.M. de Boislisle, *Correspondance des Contrôleurs généraux des finances...*, *op. cit.*, tome 2, p. 54. Lettre de M. de Bâville, intendant du Languedoc, au Contrôleur général, 7 septembre 1700.

<sup>51</sup> Pierre Renouvin, *Les assemblées provinciales de 1787*, Paris, 1921, p.64.

<sup>52</sup> B.N., ms Fr. 11388, f<sup>o</sup> 35 v<sup>o</sup>, troisième partie du mémoire sur l'assemblée provinciale de Moulins, 1781.

leurs fonctions selon le prisme opposant traditionnellement la province à Paris. L'évolution de leur rôle s'explique avant tout par le développement de l'Etat administratif, voire bureaucratique pour reprendre la terminologie wébérienne. Ils se sont adaptés aux usages des bureaux ministériels et devinrent les administrateurs chargés de faire avancer les affaires de la province en sollicitant la machine décisionnelle versaillaise. Ce rôle de premier ordre n'a cependant jamais fait évoluer les syndics vers la fonction politique. Ils ont limités leurs champs d'intervention à la sphère administrative. Cette culture administrative leur a permis, au demeurant, de dépasser les querelles politiques locales. Entre les familles parlementaires, auxquelles ils étaient souvent liés par alliance, et les gentilshommes des Etats, auxquels ils devaient leurs fonctions, ils ont su se ménager, grâce à la reconnaissance gouvernementale, une autonomie d'action, incarner l'administration au pays.

## Pièce justificative

A.N., H<sup>1</sup> 1090, pièce 161 : « Observations sur les charges et fonctions des syndics généraux du Languedoc » (note manuscrite, bureau des pays d'Etats au Contrôle général des finances, 1750).

*Les syndics généraux du Languedoc sont nommés par les Etats et en reçoivent les provisions de leurs charges. Mais ils ne doivent pas être regardés comme simples commis par cette assemblée et n'ayant d'autre existence que sa durée.*

*Ils sont véritablement officiers de la province et censés Elus par le suffrage des peuples qui sont représentés par les députés des villes et les autres ordres qui composent l'assemblée des Etats.*

*Leur mission n'est point passagère et bornée à un temps ni révocable ad libitum comme la plupart des commissions. Ils ont des provisions à vie en titre de charge ou office dont ils ne peuvent être dépossédés que par mort ou forfaiture jugée, et tous ceux qui sont actuellement en place ont financé des somme considérables dont les Etats leur ont accordé des brevets de retenue.*

*Le Roy, dans les lettres de convocation des Etats, qui sont adressées à chacun des officiers, leur donne la qualité de sindics généraux de la province et leur mande de se trouver à l'assemblée pour y faire les fonctions de leur Etat et office.*

*Ces fonctions, dans ces assemblées où ils 'ont aucune voix délibérative, sont toutes relatives à l'administration publique ; mais ce sont là les moindres fonctions de ces officiers, celles qu'ils exercent pendant l'année et independemment du temps de l'assemblée des Etats, sont bien plus étendues et importantes, ils veillent à maintenir l'exécution des règlements et le bon ordre dans toutes les affaires de la province en corps et des communautés en particulier. Ils prennent connoissance de tout le litige où elles ont interest et dont l'intendant est le juge, donnent des avis sur les affaires qui peuvent estre regardés comme les conclusions du ministère public ; ils interviennent au conseil et devant les autres tribunaux dans toutes les affaires ou la province en corps, et les communautés, peuvent avoir interest. Ils ont enfin l'honneur d'estre adjoints aux députés qui vont chauge année à la cour par le seul droit de leur charge et partout sans estre nommés adhoc par les Etats.*

*Il est donc évident que dans le droit l'interruption de l'assemblée des Etats par quelque cause quelle puisse avoir lieu ne scauroit influer sur les fonctions de ces officiers à moins qu'ils ne s'en fussent d'ailleurs rendus indignes personnellement par quelque prévarication répréhensible, et qu'ils peuvent encore moins estre privés de leurs attributions à moins que le procès ne leur eust été fait ou qu'ils eussent receu le remboursement du capital dont leur charge tient lieu dans la consistance de leurs biens.*

*Ces principes de droit ont été reconnus et pratiqués par le Conseil dans des temps critiques dont on ose à peine rappeler l'époque sans prétendre en faire aucune comparaison avec les circonstances malheureuses ou on se trouve en ce moment.*

*Les Estats avaiet esté séparés par arrêt du Conseil en 1629 et ne furent rassemblés qu'en 1631, mais pendant cet intervalle les sindics généraux ne cessèrent ny de faire leurs fonctions, ny d'estre payés. Un seul, nommé La Mamie, qui ayant esté impliqué dans une affaire particulière avoit esté décrété d'ajournement par arrêt du Conseil fut bientôt reconnu innocent et renvoyé à faire les fonctions de sa charge ainsy que cy devant, par autre arrêt du Conseil du 6 mars 1630 qui qualifie cet officier de sindic général du pays ou province. Un autre arrêt du 16 octobre de la mesme année établit bien authentiquement que les sindics et greffiers ne cessèrent point de faire leurs fonctions et d'estre payés, quisqu'il y est fait mention d'un état arrêté au Conseil pour le payement des gages et appointements des officiers dud. Pays ; dans lequel etat le Sr de Guillemain et greffier pour le roy avoit esté*

*obmis, ce qui excita ses justes représentations et fut réparé par led. arrêt qui ordonne qu'il sera payé pour le passé et l'avenir comme avoient esté les autres.*

*Les Estats rassemblés en 1631 ayant encore eu le malheur d'estre melés dans l'affaire de M. de Montmorency, plusieurs de leurs membres coupables furent punis mais aucun de leurs officiers ne fut ny interdit ny privé de ses revenus, on voit au contraire dans le fameux édit donné à Béziers au mois d'octobre 1632 que les syndics avoient travaillé à la cour à un traité pour la suppression des élus, pendant le cours de l'année.*

*Pourquoy ces officiers seroient ils traittés aujourd'hui plus rigoureusement, etant personnellement irréprochables et leurs services ayant toujours paru agréables au Roy et à ses ministres.*

*La justice donc, et on ne craint pas de le dire, le bien public, exigent que les syndics généraux et autres officiers de la province ne soient pas privés plus longtemps de leurs fonctions dont la cessation est très préjudiciable aux affaires et à l'intérêt des peuples toujours lié avec celui du roy.*