

**Vaincre la résistance administrative - le combat pour  
l'application de la législation française dans un  
Etat-satellite: le cas du royaume de Westphalie**

Nicola Peter Todorov

► **To cite this version:**

Nicola Peter Todorov. Vaincre la résistance administrative - le combat pour l'application de la législation française dans un Etat-satellite: le cas du royaume de Westphalie. Natalie Petiteau. *Conflicts d'Empire*, May 2005, Poitiers, France. Université de Poitiers, 9 (3), pp.31-60, 2006. <halshs-01063361>

**HAL Id: halshs-01063361**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01063361>**

Submitted on 11 Sep 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Nicola TODOROV**

**Vaincre la résistance administrative – le combat pour l’application de la législation française dans un Etat-satellite: le cas du royaume de Westphalie<sup>1</sup>**

Napoléon est convaincu que seul le transfert du modèle français en Europe est capable de stabiliser à terme les rapports entre la France et l’Europe, non bouleversée par une révolution. Selon lui, cette révolution devait se réaliser par la voie administrative, c’est-à-dire par le haut. Décrétées par les gouvernements des Etats-satellites, les réformes devaient être mises en œuvre par les administrations locales. Traditionnellement, on considère les agents de l’Etat et notamment les préfets comme les courroies de transmission fidèles des volontés du gouvernement. Quand on pense aux premières mesures prises par la Constituante, il s’agissait d’établir, dans les territoires conquis, l’égalité juridique et fiscale de tous les habitants indépendamment de leur statut et de supprimer la dépendance personnelle. Des recherches récentes sur les tentatives de modernisation de l’Etat sous l’Ancien Régime ont montré que le serviteur du roi correspondant à l’idéal-type du bureaucrate wébérien était largement impensable à l’époque moderne<sup>2</sup>. Les administrateurs étaient bien impliqués dans les enjeux de la société. On a pu conclure que les tentatives de centralisation s’arrêtaient là où le souhaitaient les oligarchies locales<sup>3</sup>. Or, les réformes imposées par Napoléon touchaient pleinement les privilèges de ces élites. Bien entendu, les administrateurs de connivence avec ces élites ne pouvaient manifester ouvertement leur opposition, car en tant que fonctionnaires et employés de l’Etat, ils devaient fidèlement exécuter les ordres de leur gouvernement, sous peine de perdre leur emploi. Mais pourquoi n’auraient-ils pas essayé de s’opposer à la réalisation des réformes comme ils avaient l’habitude de le faire sous l’Ancien Régime? La résistance qu’ils étaient susceptibles d’opposer au nouveau régime est donc considérée ici comme l’ensemble des actions administratives visant à rendre sans effet la législation napoléonienne. Il convient alors d’analyser l’attitude des administrateurs face aux missions qui leur incombaient.

---

<sup>1</sup> Publié dans *Les Cahiers du GERHICO* n° 9 – 2006 *Conflits d’Empire*, textes rassemblés par Natalie PETITEAU, p. 31-60.

<sup>2</sup> Robert DESCIMON, Jean-Frédéric SCHAUB, Bernard VINCENT (sous la direction de), *Les figures de l’administrateur : institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France, au Portugal, 16<sup>e</sup>-19<sup>e</sup> siècles*, Paris, Editions de l’EHESS, 1997, p.10 (introduction): « A la limite, on peut avancer l’hypothèse qu’un tel système n’est pas modernisable. La figure wébérienne du bureaucrate rationnel y est largement impensable. Il faudra le tremblement de terre de la Révolution française pour mettre à bas la vieille politique domaniale. »

<sup>3</sup> Christian WINDLER, « Clientèles royales et clientèles seigneuriales vers la fin de l’Ancien Régime. Un dossier espagnol », *Annales .Histoire, Sciences sociales*, mars-avril 1997 p. 293-319, p. 298, p. 300-302.

Le royaume de Westphalie est généralement présenté comme l'Etat-modèle par excellence, où les objectifs de Napoléon ont pu se réaliser le mieux. Nous avons étudié la mise en place de l'administration westphalienne dans l'un des départements en détail et avons essayé d'élargir, dans la mesure du possible, la perspective à l'ensemble du royaume. Nous allons développer deux exemples de réformes au cœur de l'entreprise réformatrice napoléonienne pour analyser le combat pour la réalisation des réformes, les formes de la résistance administrative et les réactions gouvernementales: d'abord l'établissement de l'égalité fiscale, puis l'abolition des redevances et corvées seigneuriales. En dernier lieu, nous allons voir dans quelle mesure ces exemples sont généralisables à d'autres missions administratives et d'autres périodes que celle de l'Empire.

### **Le combat pour la justice fiscale**

#### *L'étendue des privilèges fiscaux*

Dans les provinces formant le royaume de Westphalie, il y avait comme dans la France d'avant 1789 des ordres et professions privilégiés. On se souvient de la résistance farouche des ordres privilégiés à la veille de la Révolution opposée aux tentatives du gouvernement royal d'imposer le clergé et la noblesse. En Prusse, dont les provinces cédées formaient l'essentiel du royaume de Westphalie, il y avait trois catégories de biens fonciers exempts du paiement de la contribution : les terres de la noblesse, les domaines royaux les ceux de la hiérarchie luthérienne et des maîtres d'école. Les hobereaux ne payaient généralement qu'une somme symbolique, qui représentait le 7<sup>e</sup> ou le 8<sup>e</sup> de ce qu'aurait dû payer un roturier ou non-privilégiés pour une propriété équivalente. Les privilèges de la noblesse et des fermes royales s'étendaient d'ailleurs aux impôts indirects et aux péages. Les grands propriétaires avaient sur les petits producteurs l'avantage de ne payer aucune taxe en livrant leurs grains au marché urbain. Par ailleurs, si des citoyens avaient le droit de s'approvisionner à la campagne, ce n'était qu'auprès des grands propriétaires. Les privilèges concernaient également d'autres charges publiques, qui n'étaient pas directement fiscales comme, les fournitures militaires et le cantonnement de soldats, par exemple.

Le gouvernement westphalien cherche à supprimer les inégalités devant l'impôt et à uniformiser la ponction fiscale sur tout le territoire. Une fois les administrations principales du royaume de Westphalie mises en place, le gouvernement procède immédiatement à l'imposition des anciens privilégiés avant même que les Etats du royaume, l'assemblée représentative, adoptent la loi sur la contribution foncière au mois d'août 1808. Les besoins

financiers du royaume de Westphalie, chargé de payer la contribution de guerre à la France, ont certainement accéléré le processus réformateur.

*Le noyautage des commissions*

Les biens fonciers des anciens privilégiés n'avaient jamais été cadastrés ; leur étendue exacte et leur rendement étaient donc inconnus aux autorités. Comme la contribution foncière des autres contribuables, les propriétaires de ces biens immobiliers doivent désormais payer un huitième du revenu annuel à titre de contribution foncière. Pour évaluer le rendement des terres, le gouvernement nomme dans chaque district une commission présidée par le sous-préfet. Les sous-préfets et le préfet doivent proposer les candidats pour les commissions, à raison d'un membre pour le clergé, de deux membres pour la noblesse et de trois membres pour ce que le décret royal appelle le « Tiers Etat », les commissions ainsi formées seraient donc composées à moitié de représentants d'anciens privilégiés et à moitié de non-privilégiés. Cette clause comportait une certaine ambiguïté dans la mesure où il s'agissait de terres privilégiées et non de personnes. Un fermier royal n'était ni noble ni privilégié mais exploitait un domaine privilégié, c'est-à-dire ci-devant exempt d'impôt. Un cultivateur pouvait parfaitement prendre à bail une terre noble ou ecclésiastique.

Or, les préfets ne se privaient pas de proposer comme membres des commissions spéciales représentant le « Tiers État » des « baillis » (fermiers) royaux et des cultivateurs louant des terres exemptes. Ainsi furent proposés, à titre de représentants du « Tiers Etat » pour la commission du district de Magdebourg deux fermiers de domaines royaux, pour celle du district de Stendal un fermier royal, pour celle du district de Salzwedel un fermier d'un domaine royal et un autre exploitant un domaine nobiliaire. Les anciens privilégiés auraient donc disposé de la majorité au sein de ces commissions<sup>4</sup>. Les propositions de candidats pour les commissions transmises par le préfet, le comte de Schulenburg-Emden, révèlent la tentative de noyauter les commissions de personnes fortement intéressées par une sous-évaluation de la valeur des biens-fonds. Le gouvernement westphalien, c'est-à-dire le roi et son ministre des Finances provisoire, Beugnot, n'est tout de même pas dupe. Ainsi la liste des candidats choisis en février 1808 ne contient aucun bailli<sup>5</sup>. Ceux-ci ont donc été écartés délibérément. Il était en revanche beaucoup plus difficile pour les autorités centrales de vérifier si des particuliers étaient locataires de biens anciennement privilégiés. Ainsi est

---

<sup>4</sup>Landeshauptarchiv Sachsen-Anhalt Außenstelle Wernigerode (archives du Land de Saxe-Anhalt, dépôt de Wernigerode (par la suite LHSAW) /Rep.B18/I, no.1579, vol.I, 65.

<sup>5</sup>LHSAW/Rep.B18/I, no.1579, vol.I, 129-130.

nommés le cultivateur Wenzlau dans la commission de Magdebourg. On apprend par hasard qu'il est locataire d'une terre appartenant au chapitre Saint Sébastien de Magdebourg<sup>6</sup>. La tentative de noyautage semble avoir réussi dans une certaine mesure car le 13 février 1809, le nouveau ministre des Finances de Bülow écrit au préfet de l'Elbe:

« [...] j'ai reçu la lettre que vous m'avez adressée [...] pour faire différentes observations sur les dispositions de M. le Directeur général des contributions directes relatives aux terres exemptes. Ce fonctionnaire m'a prévenu déjà de la manière dont les commissions chargées de la confection des rôles des contributions à imposer aux biens-fonds jadis exempts dans les quatre districts de votre Département ont procédé et m'a fait découvrir aussi pourquoi le résultat de tous ces rôles répondait si peu à mon attente. Je n'ai pu qu'applaudir au zèle avec lequel il a bien voulu s'occuper du travail épineux que demandent la vérification et la refonte de ces rôles et ce n'est qu'après un mûr examen que j'ai cru devoir adhérer aux différentes propositions qu'il m'a soumises à cet égard. Quoique je doute que ces commissaires parviennent à se justifier sur tous les points, je suis tout disposé à entendre ce qu'ils auront à dire pour y réussir<sup>7</sup>. »

La résistance à l'imposition des anciens privilégiés ne se rencontre pas seulement dans ces commissions spéciales extraordinaires mais aussi dans les conseils administratifs comme les conseils généraux et les conseils de district. Les institutions constitutionnelles furent massivement investies par les anciens privilégiés : les trois quarts des membres du conseil général du département de l'Elbe furent d'anciens propriétaires fonciers privilégiés. D'après la constitution du royaume de Westphalie, il revenait aux membres de ces conseils de répartir les contributions directes sur les districts et communes de leur département. En fait, le travail de répartition se limitait essentiellement à l'impôt personnel et aux impôts départementaux, destinés à couvrir les dépenses de certaines administrations comme les prisons, les juges de paix, les maires de cantons. Les procès-verbaux du conseil du district de Magdebourg nous donnent une idée des principes selon lesquels cet organisme répartit l'impôt personnel. Les communes du district sont réparties en huit classes. Cette classification est assez grossière. Un décret royal avait stipulé la création d'au moins onze classes, mais selon l'interprétation des membres du conseil, ce nombre ne s'applique qu'à la sous-répartition entre les membres d'une commune. « A prospérité égale de plusieurs communes dans l'ensemble, celle où la richesse est concentrée entre les mains de quelques familles alors que les autres membres de la commune sont pauvres appartiendra à la classe inférieure [...] comme c'est par exemple le cas d'une commune où se trouve un domaine équestre et où en dehors de celui-ci il n'y a que

<sup>6</sup>LHSAW/Rep. B 18, II, no.134, 223, il est propriétaire de 42 arpents.

<sup>7</sup>LHSAW/Rep.B18/I, no.1579 vol. II, 199.

des journaliers<sup>8</sup>. » La composition sociale de ce conseil rend suffisamment compte de l'adoption de tels principes de répartition : lors de la séance, présidée par un ancien conseiller des domaines, sont présents un noble, deux fermiers domaniaux, deux représentants du clergé et deux paysans<sup>9</sup>.

La répartition des contributions départementales et cantonales offre aux anciens privilégiés d'autres occasions de pérenniser les anciennes inégalités. Elle constitue l'un des enjeux du noyautage des mairies par les élites seigneuriales. L'action de l'ancien ministre prussien Angern, qui, président de la chambre, a ardemment défendu les intérêts des grands propriétaires fonciers, retourne après la défaite de la Prusse dans son domaine de Sülldorf, aux portes de Magdebourg. Le décret royal du 13 avril 1808 le nomme maire de sa commune. Lorsque les laboureurs se plaignent à la préfecture de la répartition des corvées publiques de transports militaires, contestant l'exemption des ménagers, le maire, grand propriétaire, prend le parti de ces derniers. Interrogé par le préfet, le maire donne aussi son avis sur les possibilités d'astreindre les nobles à ces services. Au cas où ceux-ci devraient participer à ces charges publiques, ils devraient être chargés proportionnellement moins que les laboureurs, estime-il. Le laboureur aurait acheté son bien moins cher en raison des charges publiques. Il entreprendrait plus de chevaux par surface arable que le noble en raison de ces corvées et serait donc mieux en mesure de fournir les services réclamés<sup>10</sup>.

Il y a donc eu des formes de résistance par le choix d'un personnel plus ou moins intéressé qui cherchait à influencer sur le résultat de l'imposition par une expertise certainement discutable. Les élites provinciales avaient d'ailleurs l'habitude de s'opposer aux tentatives du gouvernement central de mettre à jour les cadastres existants. Les tentatives de la monarchie prussienne d'intégrer les administrations seigneuriales dans ce travail avaient échoué dans les années précédant la conquête napoléonienne. Les raisons invoquées à l'époque étaient le manque de moyens, la mauvaise impression que provoquerait une refonte du cadastre, car celle-ci pouvait être interprétée comme une hausse d'impôt. Les cours de justices provinciales

<sup>8</sup> LHSAW/ Rep. B18, I, n° 125 a, vol.VI, proces-verbal du 28 décembre 1808.

<sup>9</sup> Ibidem: l'inspecteur des domaines Voigtel, le maire d'Ahlemann, les deux fermiers Bennecke d'Acken et de Stassfurth, le prédicateur de la cathédrale, Ludecke, le syndic du chapitre de la cathédrale Delbrück, les maires Mahrenholz (Fermersleben) et Döbbel (Altenweddingen).

<sup>10</sup> LHSAW/ Rep. B18, I, n° 383, I, 93, lettre d'Angern au préfet en date du 13 août 1808 ; les historiens de la seigneurie domaniale ont montré que les laboureurs entretenaient effectivement plus de chevaux que ne l'aurait exigé le fonctionnement de leurs exploitations et ceci en raison des corvées dues au seigneur. Cf. Hartmut HARNISCH, Gerhard HEITZ, „Feudale Gutswirtschaft und Bauernwirtschaft in den deutschen Territorien. Eine vergleichende Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Marktproduktion“, in *Grand domaine et petites exploitations en Europe au Moyen Âge et dans les temps modernes: rapports nationaux*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982, p.9-32, p.24.

se déclaraient incapables de fournir des données statistiques sur les productions agricoles. Les tentatives prussiennes avaient fait long feu<sup>11</sup>. Les administrations centrales westphaliennes ont évidemment réagi face à cette stratégie.

*La réaction du gouvernement : réformes institutionnelles et élargissement social*

La direction générale des contributions directes ne plaisait pas avec des sous-évaluations du produit net imposable. Grand propriétaire foncier, le comte d'Alvensleben-Erxleben se plaint amèrement, après la disparition du royaume de Westphalie, des méthodes du directeur général Malchus : celui-ci aurait en réaction au travail décevant des commissions dans les différents districts, augmenté « arbitrairement » le montant des rôles d'imposition<sup>12</sup>. Dans le district de Neuahaldensleben, cette augmentation du produit présumé s'élève à 50 % pour les terres arables, à 25 % pour les prés, 6,6% pour les jardins et 33,3% pour les forêts, selon le comte d'Alvensleben. Le produit net des propriétés diffère donc considérablement selon que l'on adopte les estimations de la commission de district ou celle de la direction générale qui est prise finalement pour base de calcul de l'impôt à acquitter. La différence s'élève donc à 235 écus ou plus de 870 Francs, soit une majoration de 40%. Le témoignage d'Alvensleben-Erxleben est d'ailleurs corroboré par d'autres propriétaires nobles comme le baron de Schulenburg-Priemern<sup>13</sup>. Cependant les lamentations de quelques intéressés pouvant fulminer librement, après 1813, contre le régime westphalien ne donnent qu'une impression vague des pratiques de son administration des finances.

Dans un premier temps, les domaines des anciens privilégiés sont donc frappés de taxes majorées établies à partir des estimations des commissions évoquées plus haut. Par la suite, la direction générale des contributions commence à réviser les cadastres et à cadastrer les terres ci-devant exonérées d'impôts, à l'instar du travail entrepris en France, dont l'objectif est de mettre toutes les propriétés foncières sur un pied d'égalité et diminuer les inégalités territoriales. Province après province, la direction générale procède à une réévaluation générale de toutes les terres et biens immobiliers. La fiscalisation des anciens privilégiés n'a pu se réaliser que grâce à une administration des finances relativement jeune. Comme les anciennes administrations des contributions directes étaient relativement rudimentaires, le gouvernement westphalien a pu mettre en place une administration composée de personnes

<sup>11</sup> Pour plus de détails concernant cette résistance avant 1807, Nicola Peter TODOROV, « Finances et fiscalité dans le royaume de Westphalie », *Revue de l'Institut Napoléon*, 2004/II, p. 7-46, p. 9 sqq.

<sup>12</sup> LHSAW/Rep.H Sülldorf no.381.

<sup>13</sup> LHSAW/Rep.H Sülldorf, no.381, 15-18, Extrait du mémoire du baron de Schulenburg-Priemern concernant l'imposition foncière dans la Vieille Marche sous l'administration de l'État westphalien présenté le 18 janvier 1814 à la conférence des propriétaires fonciers.

jeunes qui ont parfois connu une ascension rapide. D'ailleurs, ces agents des contributions directes sont aiguillés par l'établissement d'une hiérarchie, qui, rien que pour les directions départementales, comprend 5 échelons (directeur, inspecteurs de première et seconde classe, contrôleurs de première et seconde classe). Le corps se renouvelle relativement vite : sur les 27 contrôleurs du royaume nommés en 1808, seulement 14 sont encore dans l'administration des contributions directes en 1812 et la moitié de ceux qui y restent ont avancé d'au moins un grade<sup>14</sup>, ce qui contraste avec l'immobilité relative des administrateurs avant 1807. Pour la révision des rôles d'imposition, l'un des inspecteurs généraux de l'administration des contributions directes se rend dans le chef lieu du département qui recouvre tout ou partie d'une ancienne province où il élabore, de concert avec les inspecteurs et contrôleurs départementaux, des instructions destinées aux commissaires. Chaque ancienne province est divisée en circonscriptions plus petites généralement composées de deux cantons et dont les cadastres sont révisés par un commissaire assisté des maires de cantons et de communes, ainsi que les conseils municipaux.

Le public auquel a recours cette administration s'élargit numériquement. Au début ce n'était qu'une commission par district ; en 1811, il y a de neuf à dix fois plus de commissions s'appuyant sur les maires et les conseils municipaux. En 1808, aux alentours de 160 personnes issues des élites provinciales s'occupaient de l'évaluation et de la taxation des terres dans l'ensemble du royaume. Selon la procédure communiquée à tous les maires<sup>15</sup>, aux alentours de 20000 personnes, sinon davantage, peuvent assister au travail de révision et de classification. Chaque commissaire nommé, souvent un juge de paix, doit visiter chacune des communes de sa circonscription deux fois. Lors de sa première visite, le commissaire s'occupe de la révision des cadastres existants ; lors de la seconde, de la classification des terres des anciens privilégiés. Les maires sont invités à convoquer ces derniers aux séances.

Cette révision est achevée en deux ans, entre 1810 et 1812. Elle aboutit à une modification de la charge fiscale dans l'ensemble du royaume et alourdit généralement encore la contribution foncière pesant sur les anciens privilégiés depuis la première imposition en 1808. On peut citer quelques exemples : dans le district de Stendal, où la propriété nobiliaire est fortement implantée, la part des anciens privilégiés dans la contribution foncière passe de, initialement, moins de 12% (11,6%), à plus de 22% (22,5%) ; dans le district de

---

<sup>14</sup> LHS AW/Rep.B18, I, 1577, I, 10, décret royal du 16 avril 1808 et A.N. 400AP/94, rapport de Malchus ; le renouvellement s'explique aussi par les changements territoriaux dans la partie septentrionale du royaume : intégration des provinces hanovriennes en 1810, puis leur cession partielle à l'Empire français en 1811.

<sup>15</sup> Stadtarchiv Schönebeck (archives municipales de Schönebeck), Abteilung (série) Frohse E 2, circulaire adressée au maire de la ville, décembre 1811.



Neuhaldensleben, de 17% (17,1%) à plus de 25% (25,5%) ; dans le district de Magdebourg de 20% (20,5%) à plus de 25% (25,3%) dans le district de Salzwedel, de 6% à plus de 23% (23,1%). En même temps, le montant de la contribution foncière baisse dans les provinces lourdement chargées avant 1807, comme la Vieille Marche. Mais des modifications sont aussi perceptibles à l'échelle des communes. Nous avons pu étudier l'évolution du montant des contributions dans la petite ville de Frohse dans le district de Magdebourg entre 1811 et 1813 : sur 123 foyers contribuables, 87 paient moins en 1813. Parmi les bénéficiaires de cet allègement, on trouve 30 chefs de familles qui ne possèdent que leur maison. Contrairement aux terrains, l'imposition des maisons se faisait d'après une classification prévoyant des tarifs pour les différentes catégories de maisons. Or, si ces petits propriétaires voient leur taux d'imposition baisser (de plus de 12%), c'est que ces tarifs sont revus à la baisse<sup>16</sup>. En 1808, la part des anciens privilégiés dans le montant global de la contribution foncière s'établit à 15% dans l'ensemble du royaume<sup>17</sup>. En 1812, la noblesse terrienne fournit à elle seule plus de 13% de cet impôt. En prenant en compte les contributions foncières des domaines princiers, des Eglises, on peut admettre que l'apport des anciens privilégiés à l'impôt principal du royaume a doublé entre leur première imposition en 1808 et l'année 1812.

La révision de la valeur fiscale des terres revêt une importance qui dépasse largement la contribution foncière au sens strict du terme, car les rôles de répartition de cet impôt deviennent le principe de répartition d'un grand nombre d'autres charges publiques : comme les impôts extraordinaires à lever par les communes afin d'éponger leur déficit budgétaire, les impôts spéciaux levés au cas par cas par les cantons afin de subvenir aux besoins des pauvres, les contributions à payer à l'administration forestière pour la gestion des bois communaux, la répartition des charges militaires et surtout l'impôt personnel. Ainsi en 1811, on différencie l'impôt personnel, qui était à l'origine une capitation, en établissant des classes et, en 1812, les propriétaires fonciers sont répartis sur les dix classes en fonction de leur contribution foncière. Pour ce qui est de la répartition des charges départementales et cantonales, le gouvernement westphalien met fin aux machinations des conseils de districts. Après avoir chargé les sous-préfets de la répartition des contributions départementales et cantonales, guère plus fiables que les conseils de district, il supprime ces charges à partir de 1810 et assure le financement de ces administrations par le budget de l'Etat. C'est habilement enlever des

---

<sup>16</sup> Archives municipales de Schönebeck, série de Frohse, A 16 ; dans l'ensemble, la commune paie légèrement moins d'impôts (baisse de 2,6%).

<sup>17</sup> Archives Nationales, 400AP/94, tableaux du rapport du ministre des Finances adressé au roi Jérôme, 1812.

compétences à ces organismes défendant les intérêts des élites provinciales<sup>18</sup>. Des structures participatives il ne reste désormais que le conseil municipal. En d'autres termes, la répartition des charges départementales et cantonales, intégrées à la contribution foncière, est soustraite aux notables provinciaux pour être confiée à l'administration des finances.

Pour ce qui est des autres charges, les préfets font l'objet d'une surveillance ministérielle. Les préfets sont obligés de remettre un compte rendu annuel de leur travail administratif, qui comporte une partie analytique énumérant tous les arrêtés préfectoraux avec leur justification. On peut ainsi lire dans la réponse du ministre de l'Intérieur adressée au préfet de l'Elbe en 1809 :

«Il paraît, Monsieur, que dans la répartition de ces prestations vous avez opéré d'après les anciens usages qui établissaient des inégalités, et des exemptions au profit de certaines classes. Vous allez jusqu'à proposer le maintien de ces inégalités pour l'avenir, de sorte que, sous prétexte de quelques inconvénients pour les ci-devant privilégiés, une charge d'autant plus onéreuse qu'elle ne fait pas partie des charges publiques ordinaires, dont l'avantage qui en résulte peut toujours alléger le poids, retomberait presque entièrement sur la classe nourricière de l'Etat, la population agricole. Un pareil système ne saurait se concilier ni avec la justice distributive, ni avec les dispositions constitutionnelles qui en rendent les principes obligatoires relativement à la répartition de toute espèce de charge publique (art. 9, 12, 13 et 14 du titre 4). Je ne saurais donc approuver aucune base de répartition qui s'écarterait du principe de l'égalité proportionnelle entre tous les contribuables, quels qu'ils soient, et je vous recommande instamment de ne plus ajourner l'application de ce principe à la répartition des prestations militaires quels que puissent être les inconvénients momentanés de cette application de la loi à un certain nombre de propriétaires. Ils ne sauraient entrer en balance avec l'injustice dont l'odieux ne peut être ni justifié ni même pallié [...]»<sup>19</sup>.

On peut constater que les stratégies des instances préfectorales s'affinent au fil des années. Dans l'espoir d'apparaître plutôt comme modérés, ils proposent dans les litiges concernant la répartition des charges publiques, des solutions intermédiaires, sachant que les propositions des anciens privilégiés seraient rejetées par le gouvernement. Lorsque par exemple le sous-préfet de Neuhaldensleben doit donner son avis sur la proposition d'arbitrage d'un litige de répartition des charges militaires entre la commune et les deux seigneurs, il préconise une solution intermédiaire, sachant que celle de l'arbitre, le maire de canton, favoriserait trop les seigneurs. Une solution modérée éviterait surtout l'application du principe gouvernemental habituel, qui prévoyait l'utilisation de la contribution foncière comme base

<sup>18</sup> LHSAW/ Rep. B 18, I, n°126, vol 1,62, circulaire du 31 janvier 1810.

<sup>19</sup> Bibliothèque Nationale de Saint-Petersbourg, Fonds 993, Archives westphaliennes, carton 1, n° 23, réponse du ministre au rapport annuel du préfet, oct. 1809.

de répartition. Et celle-ci serait beaucoup plus défavorable aux deux grands propriétaires fonciers<sup>20</sup>. Des conflits comparables, mais impliquant en dehors de l'administration générale, aussi des administrations spécialisées ont éclaté lorsque le gouvernement s'attaqua au régime seigneurial.

### **L'abolition de la « féodalité »**

#### *Les charges seigneuriales et la nouvelle législation*

Dans sa lettre programmatique adressée à son frère Jérôme le 15 novembre 1807, l'Empereur déclare « Ce que désirent avec impatience les peuples d'Allemagne, [...] c'est que toute espèce de servage et de liens intermédiaires entre le souverain et la dernière classe du peuple soit entièrement abolie<sup>21</sup>. » L'une des mesures de la Constituante fut l'abolition des droits féodaux personnels, alors que les droits dits réels furent déclarés rachetables. L'article 530 du Code Napoléon reprend cette clause. L'article 13 de la constitution westphalienne supprime toute espèce de servage. Le décret du 23 janvier 1808 définit les droits féodaux considérés comme découlant du servage. Ces droits seigneuriaux seuls doivent disparaître sans contre-partie pour les ayants droit. Les rentes et services, dus pour la concession d'un bien immeuble, furent seulement déclarés rachetables. Plus favorable aux seigneurs que celle de la France de 1793, cette solution engendre aussi un grand nombre de difficultés pratiques, notamment celle de distinguer les corvées selon leur origine personnelle – donc découlant, pour simplifier, du servage - ou réelle – donc pesant sur les biens. Les redevances et corvées dans les différentes provinces du royaume de Westphalie pesaient probablement plus lourdement sur les redevables que cela avait été le cas en France à la veille de la Révolution. Dans les villages du département de l'Elbe, on rencontre des obligations d'une ou deux journées de corvée la semaine.

L'abolition ou le rachat des redevances et corvées était rendue plus complexe, car l'Etat était lui-même le plus grand seigneur et cette importance s'est encore accrue par la confiscation des biens des couvents en 1810. Dans les principautés moyennes de l'Empire germanique administrées comme de grands latifundia, les domaines contribuaient pour 50% aux revenus du prince. Tel était le cas de la Hesse-Cassel. A titre de comparaison, déjà en 1759, les domaines royaux ne fournissaient plus que 10 % de ses revenus à la monarchie

---

<sup>20</sup> LHSAW/Rep.B18, II, n° 44, I, C, lettre de Foreich au préfet en date du 22 mai 1812.

<sup>21</sup> *Correspondance de Napoléon*, 13361.

française<sup>22</sup>. En Prusse, les revenus domaniaux représentaient en 1806 à peu près 25% des recettes de la couronne, avec des variations non négligeables d'une province à l'autre<sup>23</sup>. Toutefois, les revenus domaniaux n'avaient que partiellement leur source dans le rapport seigneurial, c'est-à-dire dans les redevances dues, à titre réel ou personnel, par les dépendants. Le roi était le suprême des seigneurs, mais il pouvait l'être de façons différentes : comme les hobereaux à l'est de l'Elbe en exploitant une réserve considérable et en requérant le travail des ruraux ou comme leurs congénères à l'ouest du grand fleuve en percevant essentiellement des rentes. Le rapport sur les finances du royaume que Malchus soumet au roi à la fin de l'année 1812 fait état des revenus domaniaux et de leur composition. Or, à l'échelle de la monarchie westphalienne, les rentes, qu'elles s'appellent cens, dîmes, corvées etc., constituent nettement, avec 84,7% du total, la majeure partie des recettes d'origine domaniale<sup>24</sup>. Les revenus domaniaux représentent en 1812 encore 18% des recettes ordinaires de la monarchie westphalienne<sup>25</sup>. L'Etat westphalien est donc aussi fermement ancré dans la « féodalité » que ses voisins en Allemagne du Sud<sup>26</sup>. Cependant, cet Etat créé par Napoléon montre l'exemple en accordant aux tenanciers des domaines des conditions de rachat plus favorables que celles des seigneurs nobles.

Comme les redevables des seigneurs nobles et ecclésiastiques, les paysans des domaines royaux ont la possibilité de racheter leurs obligations. Celles-ci sont assimilées à une rente. Pour s'affranchir définitivement de la charge, le redevable doit en verser un multiple au trésor, normalement en un paiement unique. Au début, il faut payer 20 fois le prix de la redevance en argent et 25 fois celui des prestations en nature, dîmes et corvées<sup>27</sup>. Les redevables des domaines royaux bénéficient ensuite d'une réduction du prix de rachat : à partir de décembre 1810, ils peuvent s'acquitter de leurs obligations en versant vingt fois le montant d'une prestation en nature et 16 fois celui des redevances en argent<sup>28</sup>. La possibilité qui leur est donnée de verser jusqu'aux deux tiers du montant sous forme d'obligations de l'Etat, dont beaucoup de contribuables disposent abondamment en raison de

<sup>22</sup> Jean MEYER, Martine ACERRA, *La grande époque de la marine à voile*, La Guerche-de-Bretagne, Editions Ouest-France, 1987, p.158.

<sup>23</sup> A.N.138AP/141, budget pour les provinces prussiennes établi par Estève pour l'année 1807/1808

<sup>24</sup> A.N./400AP/94, proportion calculée d'après les indications du ministre des finances Malchus, 1812

<sup>25</sup> A.N./400AP/94, d'après le même rapport ; selon l'état des recettes établi par Beugnot en 1807 (A.N.40AP/4, 60), la proportion des revenus domaniaux était la même au début du règne. Mais en 1812, ce ne sont plus les mêmes domaines : une partie des anciens domaines ont été vendus ou des redevances rachetées, mais entre-temps, l'Etat confisque les biens des chapitres et abbayes, ce qui accroît notablement les revenus domaniaux.

<sup>26</sup> Dans le royaume de Wurtemberg, les recettes des domaines royaux, y compris les redevances, représentaient encore vers 1830, 28% des revenus de l'Etat. Manfred HETTLING, *Reformen ohne Revolution. Bürgertum, Bürokratie und kommunale Selbstverwaltung in Württemberg von 1800 bis 1850*, Göttingen Vandenhoeck et Rupprecht, 1990, p.57.

<sup>27</sup> Friedrich LÜTGE, *Die mitteldeutsche Grundherrschaft*, Stuttgart, G. Fischer, 1957, p. 247.

<sup>28</sup> Elisabeth FEHRENBACH, *Traditionelle Gesellschaft und revolutionäres Recht: die Einführung des Code Napoleon in den Rheinbundstaaten*, Göttingen, Vandenhoeck et Rupprecht, 1974, p. 103.

l'emprunt forcé, accélère la procédure. Le manque d'argent du roi Jérôme après la campagne de Russie incite le gouvernement aussi à baisser le prix du rachat des redevances. En vertu du décret du 1<sup>er</sup> juin 1813, les paysans n'ont plus à payer que le décuple de la valeur d'une journée de corvées avec attelage et l'octuple d'une journée de travail manuel<sup>29</sup>.

On s'imagine que les deux partis en présence cherchent à faire passer pour réelles des charges qui sont personnelles et vice versa. De même, la qualification des services de déterminés ou d'indéterminés (supprimés sans contrepartie) devient un sujet de litige. Dans ces conflits, l'ancienne élite ne peut plus compter sur ses moyens d'intervention traditionnels, car en vertu de la Constitution, la justice seigneuriale est supprimée. Or, avant 1807, la basse justice conservait dans les principautés incorporées au royaume de Westphalie probablement une plus grande importance que l'échelon judiciaire qui lui correspondait en France à la veille de la Révolution. Les juridictions inférieures pouvaient infliger des peines allant jusqu'à 4 semaines de prison et des amendes de 50 Thaler (185 francs). Financièrement, la justice inférieure n'était rentable que dans les grandes seigneuries, mais dans tous les cas, elle était un moyen facilitant aux seigneurs la domination de la société rurale. La création d'une hiérarchie judiciaire nommée exclusivement par des organes constitutionnels allait retirer à l'ancienne élite seigneuriale ses moyens d'intervention traditionnels. Conscient de cet enjeu, le gouvernement westphalien avait volontairement cherché à détruire le cadre spatial des anciennes juridictions. Dès le début, les nouvelles circonscriptions judiciaires qu'étaient les cantons étaient dessinées volontairement de façon à morceler autant que possible les anciennes seigneuries, donc les circonscriptions judiciaires<sup>30</sup>. Cela avait pour effet de provoquer une rupture personnelle sans mutation des juges en place, et de rendre la poursuite judiciaire des redevables par leurs anciens seigneurs plus difficile, car pour intenter des procès à leurs redevables, il leur fallait désormais s'adresser à plusieurs juges de pays différents, qui n'avaient pas tous été juge de leur cour seigneuriale. La législation sur la suppression des charges seigneuriales personnelles et des obligations indéterminées et sur le rachat des autres charges a rencontré la résistance des administrateurs.

#### *Les administrateurs hostiles : préfets, juges et directeurs des domaines*

L'abolition des droits seigneuriaux, des redevances et corvées concernait trois catégories d'administrateurs : d'abord l'administration générale, c'est-à-dire, le corps préfectoral et sous-préfectoral et dans une certaine mesure les maires et surtout les maires de canton, les juges des tribunaux et des justices de paix et les directions des domaines royaux. On peut mettre en évidence des résistances opposées par ces trois administrations aux échelons inférieurs à l'administration centrale. Le corps préfectoral était étroitement lié aux

<sup>29</sup> LÜTGE, *op.cit.*, p. 247.

<sup>30</sup> Nicola Peter TODOROV, « La division cantonale dans le royaume de Westphalie. Instrument de la politique réformatrice napoléonienne », *Hypothèses 2001*, p. 39-49 ; après avoir étudié ce morcellement volontaire des seigneuries dans le département de l'Elbe, nous avons pu l'observer aussi dans ceux de la Saale et du Harz.

élites seigneuriales, soit parce que les préfets étaient eux-mêmes d'anciens seigneurs, ou issus de ce milieu<sup>31</sup>, soit parce qu'ils avaient travaillé dans les administrations domaniales princières<sup>32</sup>, réputées pour leurs liens étroits avec les grands fermiers<sup>33</sup>. Ces liens expliquent pourquoi en mars 1808, les préfets et sous-préfets proposent massivement les grands propriétaires fonciers et les grands fermiers pour les postes de maires puis pour les postes de maire de canton. Dans certains districts, comme celui de Stendal, plus d'un tiers des premiers maires nommés sont des propriétaires nobles ou des fermiers. Pour ce qui est des juges, ils étaient souvent installés depuis longtemps dans la province, étaient propriétaires fonciers ou avaient travaillé comme juges seigneuriaux à un moment ou un autre de leur carrière<sup>34</sup>. En ce qui concerne les directions départementales des domaines, dont le personnel était également issu des anciennes administrations, leur hostilité à l'égard des réformes s'explique aussi par la nature même de leur mission: en supprimant ou en faisant racheter les redevances et corvées, le gouvernement supprimait partiellement la raison d'être de cette administration et qui coupe volontairement la branche sur laquelle il est assis ?

En tous cas, si l'on étudie l'action concrète de ces administrateurs, on observe différentes formes de résistance administrative. Au début, certains préfets s'opposent avec acharnement aux tentatives d'appliquer le décret royal du 23 janvier 1808. Citons en exemple, la suppression d'une redevance seigneuriale, appelée le « droit de protection » (*Schutzgeld*) pesant sur certaines catégories de ruraux est devenue un premier point d'achoppement entre le ministre Siméon et le préfet du département de l'Elbe. Les villageois appartenant au domaine royal de Neuendorf refusent le paiement de ce droit, que la préfecture fait ensuite recouvrer de force par les juges de paix. Le 22 août 1808, Siméon écrit au préfet de l'Elbe :

«[ ...] Il paraît qu'autrefois les propriétaires de terres équestres avaient le droit d'exiger de ceux qui logeaient chez les paysans soumis à leur juridiction une redevance de 12 gros à 1 Thaler,

<sup>31</sup> Entre 1808 et 1813, la noblesse fournit toujours au moins la moitié des 8 préfets et des 20 sous-préfets du royaume. Dans deux départements (Elbe et Fulde) tous les sous-préfets sont nobles. Les anciens Landräte, représentants de la noblesse locale, représentent presque un cinquième du groupe des préfets et sous-préfets.

<sup>32</sup> Plus de la moitié des préfets et sous-préfets avaient travaillé dans les chambres administratives des anciennes provinces et principautés.

<sup>33</sup> A.N./138AP/ 137, mémoire de 1807, d'un des administrateurs d'Estève lors de l'occupation militaire de Berlin : « On objectera peut-être que parmi les conseillers chargés de la surveillance des baillis, il peut s'en trouver au moins un assez clair-voyant pour pénétrer l'étendue des avantages dont jouissent les fermiers. Si cet homme existe, que peuvent ses efforts contre tant d'intérêts, contre l'opinion générale prononcée en faveur d'un système dont les avantages semblent incontestables et son effet marqué par de succès continuels ? N'est-il pas présumable aussi qu'on s'efforce d'acheter un silence salutaire, et que les séductions dont on environne l'homme que l'on peut craindre, le trouvent accessible dès lors qu'il peut apprécier l'impuissance de sa bonne volonté [...] ».

<sup>34</sup> La moitié des juges des cours de justice de la Vieille Marche et du duché de Magdebourg étaient nés dans la province où ils exerçaient leur profession. Avant d'être employé par l'administration westphalienne, les juges des deux cours provinciales avaient servi en moyenne pendant 14 ans sur le même poste, certains 27 ans. Les deux tiers étaient propriétaires dans leur province.

qualifiée de droit de protection (*Schutzgeld*) ou cens de juridiction (*Jurisdictionszins*). Je suis informé que l'ancien seigneur de Neuendorf auprès de Gardelegen ou ses agents ont continué d'exiger cette redevance, au paiement de laquelle les anciens obligés se sont refusés se fondant sur la suppression des justices seigneuriales ainsi que des droits, cens et redevances qui n'ont pas pour origine une concession de fonds [...] Au fond, les droits ne sont pas dus. Dans quelque classe qu'on les range, et soit qu'on les considère comme droits de justice seigneuriale, soit qu'on les envisage comme redevance analogue aux corvées, ils sont compris dans la suppression des justices seigneuriales, ou des redevances non causées pour concession de fonds<sup>35</sup>. »

Mais le préfet ne désarme pas. Rappelant qu'il ne s'agit pas d'une seigneurie nobiliaire mais d'un domaine royal, il justifie le procédé employé par son administration comme n'ayant pas besoin d'excuse : « parce que ces revenus qui sont énoncés sur l'état du bailliage de Neuendorf doivent être versés dans la caisse impériale française et que les attributions du préfet le chargent d'effectuer la rentrée des impôts publics<sup>36</sup>. » Qualifier les redevances seigneuriales des domaines royaux de contributions publiques est un argument souvent utilisé par les préfets pour justifier le maintien de ces redevances. Informé que le ministre a enjoint au tribunal civil de Salzwedel, de rejeter la plainte du fermier de Neuendorf, le préfet cherche désormais à faire passer le droit de protection non seulement comme une contribution publique mais encore comme une contribution foncière :

« [...]comme ces redevances sont en effet une contribution foncière, je ne sais comment suppléer aux déficits qui résulteront de la suppression de tous les droits semblables à ceux supprimés par le titre 1 du décret royal du 23 janvier dernier, attendu que le tribunal précité, en se fondant sur la lettre de Votre Excellence ne fera plus droit aux réquisitions de la préfecture qui a perdu par-là de son autorité<sup>37</sup>. »

Ces arguments convainquent le ministre aussi peu que les lamentations du préfet sur le sort du fermier qui a avancé, conformément aux stipulations de son bail, cette redevance à la caisse impériale, dont relève le domaine de Neuendorf. Il rappelle au préfet la compétence exclusive des tribunaux. Le préfet exprime bien la réalité : la séparation de la justice de l'administration enlève des pouvoirs aux deux branches de l'appareil d'Etat. Quant à l'indépendance des juges, le ministre représentant de l'exécutif, ne se prive pas d'interpréter la loi à la place des tribunaux, au plus grand profit des réformes. Quant au recouvrement des contributions, il renvoie à la procédure fixée.

<sup>35</sup> LHSAW/ Rep. B 18, I, n° 1594, 52, Cassel, le 22 août 1808.

<sup>36</sup> LHSAW/ Rep. B 18, I, n° 1594, 59, réponse du préfet en date du 26 août 1808.

<sup>37</sup> LHSAW/Rep. B 18, I, n° 1594, 66, lettre du préfet à Siméon, en date du 11 septembre 1808.

Malgré les avertissements ministériels, la préfecture, après avoir consulté les registres fonciers, ordonne (!) au juge de paix compétent de signaler aux villageois leur obligation de s'acquitter du droit de protection. Celui-ci ne serait « pas un cens de juridiction mais un cens foncier pesant sur leurs biens fonds<sup>38</sup> ». L'obstination du préfet cadre assez peu avec l'idée que l'on se fait d'un fonctionnaire, fidèle exécutant des ordres de son gouvernement. Il n'est pas facile de savoir avec précision quel effet réel cette résistance a produit sur l'abolition de cette redevance particulière, qui n'était qu'une recette dérisoire pour les seigneurs, mais une charge moins négligeable pour les couches inférieures de la société villageoise<sup>39</sup>. Le frère du préfet de l'Elbe, le comte de Schulenburg-Bodendorf, lui-même sous-préfet dans le district de Stendal, a continué, certes en tant que propriétaire privé, à percevoir ce « droit de protection » sur les habitants du village de Bodendorf au moins jusqu'en 1812. Ainsi, sur une liste des redevances dues par les locataires de maisons « Häusler », établie en 1812 en vue de faire enregistrer les obligations par le tribunal, figure toujours le « Schutzgeld » (argent de protection) et ceci malgré les affirmations nettes du ministre quatre ans plutôt<sup>40</sup> !

On aurait cependant tort de croire que les réformes ne soient pas descendues jusqu'aux sociétés locales. Le village en question n'était habité que par des journaliers travaillant sur le domaine seigneurial. Plus près de Magdebourg, le « droit de protection » prélevé sur les ruraux sans propriété sur avait disparu depuis 1808. Ainsi dans les villages du chapitre de la cathédrale de Magdebourg, cette redevance avait été perçue avec les autres taxes seigneuriales sous le nom « droit de service ou protection ». Craignant l'amalgame avec ces autres charges, pesant sur les exploitants, le chapitre avait cessé de percevoir ledit droit de protection, pour sauver les charges « réelles ». Mais en 1813, à quelques jours de la bataille de Leipzig, précisément, les laboureurs de ces villages se souviennent du droit de protection pour réclamer l'abolition de leurs propres redevances, qui seraient, selon eux, une charge personnelle, comme jadis le droit de protection<sup>41</sup>.

Comme c'était aussi le cas en matière fiscale, les préfets et sous-préfets utilisent leur devoir d'information et d'expertise pour influencer sur les décisions supérieures. Le personnel

<sup>38</sup> LHSAW/ Rep. B 18, I, n° 1594, 30 septembre 1808.

<sup>39</sup> LHSAW/ Rep. H Kalbe, n° 1075, 48-68; Rep. B 18, I, n° 1594, 14 : Ainsi, pour 29 villages de la seigneurie des Alvensleben de Kalbe, la recette annuelle moyenne perçue à titre de droit de protection entre 1800 et 1806 était inférieure à 11 Thaler. Dans le cas du bailliage de Neuendorf, le montant des droits de protection arriérés retenus par les redevables s'élève, en 1808, à 29 Thalers pour 5 villages. En revanche, pour les habitants, qui appartiennent aux couches inférieures de la population rurale, 1 écu est une somme non négligeable.

<sup>40</sup> LHSAW/ Rep. H Bodendorf, n°259, 1-2, 25 février 1812, la série des archives seigneuriales "privées" particulièrement riche dans les archives sur le territoire de l'ancienne RDA en raison des confiscations liées à la réforme agraire de 1946 nous renseigne sur les administrations privées de ces élites nobiliaires.

<sup>41</sup> Landeshauptarchiv Sachsen-Anhalt Magdeburg (archives de Saxe-Anhalt, dépôt de Magdebourg), par la suite LHSAM, Rep. A 9a, XIX, n° 307, 357, 358, documents judiciaires des procès des différentes communes.



d'origine westphalienne partage généralement le point de vue des anciens seigneurs. Par ailleurs, les sous-préfets semblent nettement prendre le parti des anciens seigneurs pour ce qui est des conditions réglant le rachat. Ainsi, le sous-préfet de Salzwedel, Ludwig von Westphalen, ne considère guère ces redevances non abolies par la législation comme une injustice. Ainsi, lorsque l'accord sur un rachat de dîmes entre les redevables et la ville de Salzwedel n'est obtenu que grâce à une décision du tribunal, la question des frais de justice reste ouverte. Le sous-préfet écrit au préfet :

« [...] il me semble que c'est au propriétaire de biens décimables de supporter les frais ou intérêts des frais occasionnés par le rachat de la dîme, attendu que les décrets, qui, déclarant rachetables toutes les prestations qui grèvent les fonds, contiennent des dispositions propres à faciliter le rachat de la dîme ayant en vue de faire disparaître le préjudice qu'elle fait aux biens qui y sont asservis, me paraissent particulièrement être données en faveur de l'agriculture et du propriétaire de biens décimables et que par conséquent ce dernier jouissant de tout l'avantage de ces dispositions bienfaisantes, doit aussi en toute justice – ce me semble – se charger du paiement des frais nécessaires pour parvenir à s'approprier cet avantage qui particulièrement consiste à posséder des biens libres de la prestation in natura de la dîme, si nuisible aux progrès de l'agriculture<sup>42</sup>. »

Les redevables de Salzwedel ne partageaient évidemment pas ce point de vue et auraient sans doute préféré une solution aussi radicale que celle imposée en juin 1793 en France.

Les administrateurs défendent le point de vue des seigneurs, d'un autre côté, ils cherchent à intimider les redevables : Mais les administrateurs cherchent aussi à empêcher que la connaissance de la nouvelle législation descende jusqu'aux administrés, bénéficiaires des réformes. Pour couper court aux revendications éventuelles des redevables, le sous-préfet de Salzwedel, de Bülow s'empresse de faire préciser à tous les villageois « que le servage, que l'article 13 de la Constitution abolit, n'a existé dans les régions ici jamais ou du moins pas depuis des temps immémoriaux<sup>43</sup>. » Par conséquent, les paysans auraient à fournir l'essentiel des redevances, comme avant et la circulaire se termine par une série de menaces à l'égard de ceux qui ne paieraient pas les redevances. Cette argumentation, aussi utilisée par les administrateurs pour convaincre le gouvernement de l'inutilité des réformes, n'est pas une invention de l'époque napoléonienne. Déjà le roi Frédéric II, cherchant à abolir le servage, s'est heurté aux objections des chambres administratives et des états provinciaux. La levée de bouclier des administrateurs provinciaux, qui faisaient de subtiles distinctions entre

<sup>42</sup> LHSAW/ Rep. B 18 II, n° 73, I, a, 5, lettre au préfet de Bercagny, en date du 19 septembre 1812.

<sup>43</sup> LHSAW/Rep. B19 d, n° 53, 3, en mai 1809, au maire Wilckens de Diesdorf.

« Leibeigenschaft » (servage) et « Gutspflichtigkeit » (attachement à une seigneurie ou un domaine), dissuada le souverain de réaliser des réformes véritables<sup>44</sup>.

Quant à la suppression et au rachat des anciennes obligations seigneuriales, les tribunaux départementaux et de district partagent le point de vue des anciens seigneurs. Ainsi, le président du tribunal de Magdebourg, de Vangerow, écrit à Siméon :

« J'ai eu l'honneur de proposer à Votre Excellence un projet de règlement par rapport aux corvées et d'accommodement à l'amiable entre les plaignants. Vous daignâtes l'approuver. Ensuite de ces plans, on a tout essayé pour inspirer de meilleures dispositions aux corvéables et pour satisfaire à leurs plaintes. Mais tout a été en vain. Ils persistent dans leur opposition [...] Cependant, il est fortement à désirer que les préventions des corvéables non seulement à Beetzendorf mais dans toute la Vieille Marche soient dissipées, les tenants fiefs souffrant trop du refus des services de leurs paysans, ils sont obligés de faire faire pour de l'argent l'ouvrage de ces derniers<sup>45</sup>. »

Les tribunaux se montrent eux-mêmes hostiles aux redevables et tranchent le plus souvent en faveur des anciens seigneurs, de même que les tribunaux d'appels. Par exemple, lorsque les redevables du domaine de Salzwedel refusent les corvées et redevances, qui, selon eux, sont indéterminées et donc abolies, le tribunal de district confirme les obligations en les déterminant précisément. Parfois, ces précisions rendaient les charges plus lourdes qu'elles ne l'avaient été auparavant.

Les administrateurs des domaines favorables à l'abolition des corvées n'ont pas à surmonter que l'opposition des directions départementales mais aussi l'hostilité du ministre des Finances, Bülow. Ainsi, en mars 1809, le directeur général, von Witzleben, s'adresse à son ministère de tutelle pour obtenir la suppression des corvées pour les communes de Wannefeld et de Roxförde, obligées de servir le domaine royal de Neuendorf. Les arguments du directeur départemental, Voigtel, ancien conseiller de la chambre de Magdebourg, ne lui paraissent pas convaincants. Selon celui-ci, les services ne seraient pas très lourds pour les communes mais indispensables pour le domaine. Il recommande à la direction générale de maintenir ces services au-delà de la date expiratoire du bail qui comporte ces services. L'importance du groupe de pression des fermiers dans l'administration, dont on se plaignait en Prusse, n'est pas démentie par l'attitude du même personnel sous le gouvernement westphalien. Bülow partage le point de vue du directeur départemental et enjoint à la direction

---

<sup>44</sup> Gustavo CORNI, *Stato assoluto e società agraria nell'età di Federico II*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 327-330 (concernant la tentative d'abolir le servage en Poméranie en 1762-1763), p.331-333 (concernant la Prusse orientale et occidentale et la Silésie. La noblesse de Poméranie usa aussi du spectre d'un effondrement de tout le système social et donc aussi du fondement du pouvoir royal pour dissuader le monarque de son projet.

<sup>45</sup> Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz Berlin (archives de la Prusse) par la suite GSTPK/ Rep. B 4, n° 129, de Vangerow au ministre, le 28 mars 1809.

générale des domaines de rejeter la demande des deux communes<sup>46</sup>. En réalité, les corvées forestières dans les six domaines royaux de la Vieille Marche concernent 1839 familles du laboureur au micro-proprétaire. C'est dans le domaine de Neuendorf qu'elles sont les plus lourdes, alors que dans celui de Diesdorf, elles se limitent à la fourniture de pommes de pins<sup>47</sup>.

Cette attitude de l'ancien personnel de l'administration domaniale se retrouve ultérieurement lorsqu'en 1812, le gouvernement décide de réduire les rentes non abolies d'un cinquième afin de faciliter le paiement de la contribution foncière. L'ancien ministre prussien, le baron d'Angern se trouve alors confronté à ses redevables qui allèguent le décret royal : il demande des conseils au directeur départemental, Voigtel. Celui-ci partage l'opinion de l'ancien seigneur en prétendant que ce décret ne s'applique qu'aux contrées où il était auparavant d'usage de retenir une partie des redevances à titre de compensation pour le paiement des charges publiques.<sup>48</sup> Cet argument, quelque peu tiré par les cheveux, montre bien les liens étroits des anciens administrateurs provinciaux et des fermiers.

L'étude de leur action administrative concrète démontre donc ce que la composition de ces corps d'administrateurs nous laisserait admettre comme hypothèse : le personnel des échelons intermédiaires (départementaux, de districts et de canton) s'oppose aux réformes napoléoniennes.

#### *L'appel à l'administré pour discipliner l'administrateur*

L'équipe gouvernementale a imposé sa politique avec plus ou moins de succès en disciplinant le personnel par deux sortes de moyens. Une partie des méthodes peut être qualifiée d'institutionnelles, l'autre moyen était l'appel à l'administré. La division territoriale fut un moyen de détruire l'assise spatiale des anciennes administrations seigneuriales. Ce découpage, qui ne témoigne guère de l'esprit géométrique qu'on attribue généralement aux législateurs français inspirés par les Lumières, fut maintenu malgré les tentatives des préfets d'obtenir des modifications. Ces projets de modifications visaient à reconstituer l'unité spatiale des anciennes juridictions. Siméon surveille d'ailleurs de près l'activité des tribunaux. Les Français sont relativement nombreux dans le petit ministère de la Justice ce qui doit faciliter le contrôle du personnel local. Bien sûr, on est loin de l'indépendance de la Justice proclamée. Les juges de paix par exemple devaient être élus par les collèges départementaux,

<sup>46</sup> GSTPK/ V. Rep. B 5, Specialia , n° 1, lettre du directeur général, von Witzleben au ministre en date du 28 mars 1809 avec annotation marginale contenant la décision de Bülow

<sup>47</sup> LHS AW/Rep.B18, n° 1479,

<sup>48</sup> LHS AW/Rep.H Sülldorf, n° 86, réponse de Voigtel à d'Angern, en date du 21 janvier 1813

mais après 1808, ils sont tous nommés par le roi sur proposition ministérielle. Comparées aux juridictions seigneuriales, les justices de paix ne sont compétentes que pour des affaires relativement insignifiantes. La modification de la procédure civile en 1810 leur soustrait encore des affaires qui tombent directement sous la coupe des tribunaux de district. Ceux-ci ne sont pas nécessairement plus favorables à la nouvelle législation, mais plus faciles à contrôler par la petite équipe ministérielle. Les directions des domaines font l'objet d'une surveillance rapprochée. L'analyse des correspondances des anciennes chambres administratives avec le directoire général à Berlin et de celles de la direction départementale de l'Elbe avec la direction générale à Cassel, montre qu'à l'époque napoléonienne la part des lettres échangées avec l'autorité centrale dans l'ensemble de la correspondance est deux fois plus élevée qu'à l'époque précédente. Dans le cas de sujets touchant le rachat des corvées et redevances ainsi que la vente des domaines, le contrôle semble être particulièrement tatillon : presque 40% de la correspondance du directeur départemental des domaines est échangée avec les autorités centrales<sup>49</sup>.

Comparé aux principautés qui l'ont précédé, le royaume de Westphalie était un Etat beaucoup plus centralisé. Le gouvernement a dépossédé les échelons intermédiaires, correspondant aux anciennes administrations provinciales et seigneuriales, d'une partie de leurs attributions, pour les transférer directement aux administrations centrales, ou bien aux communes. Cela supposait évidemment que les administrations centrales étaient et restaient acquises aux idées réformatrices de Napoléon. Peu nombreux, les Français venus en Westphalie occupent généralement des positions-clés dans les ministères et sont fortement concentrés dans certains ministères et administrations centrales, comme le ministère de la guerre, la direction générale de la poste et justement le ministère de la justice. 50% des Français au service de Jérôme se trouvaient dans la capitale<sup>50</sup>.

Le contrôle d'un personnel réticent nécessitait aussi le concours des administrés intéressés par la nouvelle législation. Ceux-ci devaient donc saisir les possibilités offertes par le régime westphalien et être aptes à comprendre la nouvelle législation. Nous avons essayé d'appréhender cette aptitude de la population à tirer profit de la nouvelle législation à l'aide des procès-verbaux des séances de reconnaissance des services, que les anciens seigneurs

---

<sup>49</sup> Cette analyse a été conduite sur tous les documents des domaines de Calbe, Rosenberg et Stassfurth entre 1790 et 1807 : LHSAM, Rep. A, 9c, X, XX und XV. Pour l'époque westphalienne l'enquête portait sur les archives de la direction départementale des domaines LHSAW, Rep. B 20, a.

<sup>50</sup> Archives Nationales, BB11, 67-72, d'après les dossiers personnels établis pour les Français au service de l'étranger et demandant des lettres patentes en vertu du décret impérial du 26 août 1811.

devaient demander sous peine d'annulation des redevances.<sup>51</sup> Contrairement aux séances de tribunaux à l'occasion d'un procès, les redevables comparaissent individuellement, sans avocat devant le juge de paix pour l'inscription des services dans les registres des hypothèques, même s'ils ont pu consulter un juriste avant la séance. Nous avons pu recueillir les procès-verbaux des séances de 20 villages appartenant à 8 seigneuries nobiliaires avec au total des enregistrements de 202 familles devant le juge de paix. Sur ces 202, 54 redevables convoqués ne comparaissent pas, généralement par refus ou parce qu'ils sont déjà en procès. Sur les 148 ayant répondu présent, 61 refusent de reconnaître les services partiellement, c'est-à-dire d'une manière très sélective. Presque tous allèguent la législation westphalienne ou la constitution du royaume. Soit ils considèrent telle ou telle redevance ou corvée comme personnelle, soit comme indéterminée et donc abolie. Ils ne refusent pas forcément de reconnaître les services les plus lourds, mais ceux dont ils croient que le législateur les a supprimés. Dans plusieurs cas, ils invoquent la législation fiscale, qui permet de soustraire un certain montant des redevances. La connaissance de la législation ne semble pas dépendre de la structure sociale des villages. Bien entendu, il ne surprend pas que dans un gros village-tas tous les chefs de famille du laboureur au micro-proprétaire, défilant les uns après les autres devant le juge de paix, se réfèrent à la législation westphalienne. Mais même dans des villages où n'habitent que de petits ménagers, voire des micro-proprétaires, travaillant comme journaliers sur le domaine du seigneur, les redevables invoquent l'abolition de la dépendance personnelle par la Constitution.

On peut évidemment tenter de mesurer l'ampleur totale des procès engagés à l'époque westphalienne. Dans la Vieille Marche, les paysans de plusieurs seigneuries engagent des procès dès 1808. Lorsque, en mai 1808, le préfet, le comte de Schulenburg-Emden, a fait envoyer un détachement militaire de la garnison de Magdebourg dans la Vieille Marche pour réprimer l'agitation survenue à Kalbe, il en a profité pour exercer une pression sur les redevables des autres seigneurs. Mais, au courant de la nouvelle constitution, les paysans d'une dizaine de petits villages et hameaux, redevables du comte de Schulenburg-Beetzendorf, se plaignent au ministre Siméon, qui rappelle le préfet sévèrement à l'ordre<sup>52</sup>. Quelques années plus tard en 1811, trois paysans, déçus par les décisions des tribunaux, se disant les représentants des corvéables de 7 cantons, iront jusqu'à présenter une pétition à l'Empereur afin d'obtenir son intercession dans l'affaire des corvées. Ils évoqueront

<sup>51</sup> LHSAW: les procès-verbaux se trouvent éparpillés dans la série des archives seigneuriales: Rep. H Briest, Nr. 589 und 764, Rep. H Beetzendorf, I, C III, b, Nr. 2a, 1b; Rep. H Klaeden Nr. 613, Rep. H Erxleben II, Nr. 3030.

<sup>52</sup> GSTPK/ V. Rep.B 4, no.129, lettre du ministre au préfet en date du 18 août 1808.

notamment six villages condamnés à payer les redevances au comte de Schulenburg-Beetzendorf<sup>53</sup>.

Cette implication de l'administré ne semble pas s'observer dans toutes les parties du royaume de Westphalie. Les anciens territoires hessois (recouvrant pour l'essentiel le département de la Werra et de la Fulde) sont réputés pour l'hostilité de la paysannerie à l'égard du nouveau régime. Lors des troubles de 1809, le ministre plénipotentiaire impérial à Cassel, Reinhardt, mentionne explicitement des attroupements de paysans dans l'ancienne Hesse<sup>54</sup>. Selon, R. von Friedeburg, le caractère violent des rapports entre la population hessoise avec l'Etat westphalien s'expliquerait par l'absence des courroies de transmissions traditionnelles entre le landgrave et les ruraux<sup>55</sup>. L'Electorat de Hesse était un Etat domaniaux. Le prince électeur était non seulement le plus grand seigneur mais couvrait également l'essentiel de son budget par les revenus domaniaux et les droits seigneuriaux. Nous avons vu que l'Etat westphalien imposait les terres exemptes dès 1808. Or, au contraire des provinces prussiennes, les domaines princiers en Hesse étaient affermés à de nombreux petits exploitants. La fiscalisation de ces biens concerne donc sans doute des couches beaucoup plus larges et populaires que le groupe étroit des fermiers domaniaux en Prusse.

### **Des conflits spécifiques du Premier Empire ?**

#### *Des enjeux spécifiques ?*

Dans le cas de l'établissement de l'égalité fiscale et de l'abolition des droits seigneuriaux, il s'agissait de questions se trouvant au cœur du transfert des acquis révolutionnaires, même si nous avons vu que la répartition de la contribution foncière touchait en fait l'établissement de l'égalité devant bien d'autres charges publiques, mais peut-on réduire l'action de l'Etat à ces deux problèmes, qui, une fois résolus, doivent être considérés comme bien spécifiques à la période impériale ? D'un autre côté, on pourrait se demander dans quelle mesure d'autres domaines administratifs présentaient les mêmes enjeux entraînant à leur tour des conflits. D'autres enjeux étaient susceptibles de provoquer des conflits entre les oligarchies provinciales et l'Etat central. Ainsi, la rivalité entre le roi et la noblesse terrienne pour le contrôle de la main-d'œuvre rurale avait une longue tradition en Prusse. La conscription enlevait des bras aux grands propriétaires, qui par conséquent cherchaient à limiter l'impôt du sang dans les campagnes.

---

<sup>53</sup> A.N./AF/IV/1706 B; un cas comparable est cité par Elisabeth FEHRENBACH op. cit., pour le grand-duché de Berg.

<sup>54</sup> Archives des Affaires Etrangères A.A.E./C.P./Westphalie, III, 39/65, rapport du 23 avril 1809

<sup>55</sup> Robert von FRIEDEBURG, *Ländliche Gesellschaft und Obrigkeit*, Göttingen, Vandenhoeck et Rupprecht, 1997, p. 140: s'appuyant sur des rapports sur le département de la Werra, l'auteur évoque « une véritable anarchie, les arrêtés des autorités locales n'existent que sur le papier, personne ne les respecte, personne ne paie les contributions ordinaires et extraordinaires. »

Le contrôle des flux d'information constituait probablement un enjeu, si l'on en juge d'après les conflits ayant éclaté dans l'administration des postes. Dès le début, cette administration avait été organisée par des Français venus avec le roi Jérôme : ils représentaient deux tiers des membres de la direction générale de la poste<sup>56</sup>. Or, dans aucune autre administration supérieure, le poids des Français n'était aussi important. Ils détenaient les positions clés dans la direction générale. Cette fois la résistance provient du ministre des Finances, considéré comme le chef du « parti allemand » à la cour. Ancien administrateur prussien, Bülow cherchait à imposer sa vision de l'administration en en appelant au roi Jérôme. Avant de s'adresser au roi, il s'employait à étayer son argumentation sur des preuves du dysfonctionnement du service postal. Le ministre tâchait de mobiliser l'opinion publique pour imposer sa vision de l'administration des postes. Lorsque le deuxième décret d'organisation des postes passa au Conseil d'Etat, il fit imprimer un contre-projet pour la délibération du 31 octobre 1808. Il allait utiliser à plusieurs reprises ce procédé, qui étonne dans un régime décrit comme dictatorial. Le ministre souhaitait une réorganisation du service postal avec la création de circonscriptions plus grandes et l'élimination d'une partie du personnel « afin préserver l'Etat d'une foule de sujets impropres ». Lors d'une séance du conseil d'Etat, Bülow va jusqu'à ridiculiser le directeur général de la poste<sup>57</sup>.

Le directeur général réagit vivement aux accusations qu'on lui adresse en rédigeant un commentaire du pamphlet du ministre<sup>58</sup>. Le débat révèle plus ouvertement que dans d'autres administrations l'opposition entre le modèle administratif français et l'ancienne administration allemande, entre le principe de bureau et le principe collégial de l'administration. Le directeur général, Pothiau, n'hésite pas de fustiger le caractère restaurateur des propositions de l'ancien président de la chambre de Magdebourg qu'est Bülow. Pour le directeur général le projet du ministre consiste à « créer un collège, une chambre des postes, délibérant sous la présidence du Directeur général ; tandis qu'il est reconnu », argumente-t-il, « qu'en administration l'action doit être une et jamais délibérante, tandis que partout la délibération est aujourd'hui exclue de l'administration. » Dans le commentaire du projet de Bülow qu'il soumet au roi, Pothau met en garde contre une restauration insidieuse qui, après s'être attaquée à la poste, gagnerait d'autres administrations : « Il est évident que ce collège, cette chambre délibérante une fois établie, ce sera un premier pas de fait et dont on pourra partir. Les préfets, les sous-préfets et tous les

---

<sup>56</sup> GSTPK/ V. Rep. 26, n° 9, liste de toutes les commissions conclues avec des agents durant la période westphalienne.

<sup>57</sup> A.A.E./C.P. Westphalie, 4, (89), Rapport de Reinhard du 26 février 1810.

<sup>58</sup> GSTPK /V. Rep. 26, n° 1, réponse du directeur général aux accusations du ministre.

administrateurs actuels deviendront des présidents, et leur responsabilité étant par là atténuée, tous les ressorts de l'administration se relâcheront. Si ce premier projet était adopté, on pourrait dire qu'on rétablit en Westphalie ce qui se détruit partout ». L'organisation institutionnelle était donc un enjeu de pouvoir, facilement camouflé par des débats purement techniques.

### *De l'obstruction à la trahison*

Il incombait aux administrateurs de servir d'intermédiaire entre le gouvernement et les administrés. Ils pouvaient essayer de faire écran, et ceci dans les deux sens. La résistance n'était habituellement pas ouverte. Généralement, les administrateurs cherchaient à convaincre leurs supérieurs dans les instances centrales des difficultés locales, du manque de sujets qualifiés. Les renseignements qu'ils fournissaient aux administrations centrales visaient à influencer sur le processus de décision, à modifier la législation ou à en retarder l'application.

Ils tentaient aussi de persuader les autorités supérieures de l'inutilité des réformes et du manque de maturité de larges couches de la population, tout à fait inaptes, selon eux, à tirer bénéfice de la législation ou à assurer la gestion communale. Le sous-préfet de Stendal écrit ainsi sur la population rurale de son district: « les corvéables ont encore si peu profité des droits que leur accorde la loi de racheter les services, on n'en s'étonnera guère, si l'on considère que la plupart (la masse) n'agissent que d'après des notions intuitives, que la chose est encore partout si récente pour avoir donné l'occasion d'appréhender de telles notions<sup>59</sup>. » Lui-même avait tout fait pour continuer à percevoir les redevances. Encore en 1812, le sous-préfet du district de Salzwedel, Ludwig de Westphalen, écrit pour justifier la nécessité d'un traitement et de frais de bureau plus élevés: « Les maires des communes rurales dans le district de Salzwedel ayant dû être choisis parmi la classe des paysans, ne sont pas assez instruits et ne possèdent pas l'habileté nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions et principalement de la gestion des affaires, qui ont rapport à la répartition des contributions sous la direction et les instructions immédiates des maires de canton; ils n'ont d'ailleurs nullement la faculté de donner des renseignements par écrit<sup>60</sup>. » Or, curieusement ce sont les ruraux de ce district qui intentent les premiers et à une échelle largement supra-communale les procès à leurs anciens seigneurs, qui organisent le réseau de messageries cantonales le plus dense, qui se dotent d'un encadrement de maîtres d'écoles plus resserré que dans les autres districts, qui

<sup>59</sup> LHS AW/Rep. B18, I, n° 342, rapport sur son district, 1810.

<sup>60</sup> LHS AW/Rep./B18/II/, no.19/Id, 23, lettre du sous-préfet de Salzwedel au préfet, en date du 24 octobre 1812.



ont un personnel de maires de commune issu de la paysannerie moyenne d'une remarquable stabilité<sup>61</sup>.

On pourrait se demander si notre vision des masses rurales n'est pas systématiquement faussée, car elle est fondée pour l'essentiel sur l'analyse de sources émanant de ces administrateurs. Cette présentation des masses rurales comme ignares semble trop intéressée pour qu'elle puisse être considérée comme découlant d'une erreur de perception ou d'un clivage culturel. Mais cet inconvénient n'est pas insurmontable : d'abord, les intérêts des administrateurs n'étaient pas tous identiques et leurs affirmations peuvent être confrontées les unes avec les autres. Si les administrateurs affinent leurs pratiques d'opposition, le retournement du rapport de force militaire leur permet d'espérer un renversement du régime napoléonien. La situation critique du royaume de Westphalie lors de l'occupation temporaire de ses départements orientaux par des troupes russes et prussiennes au printemps 1813, puis la proximité de l'ennemi pendant les campagnes d'Allemagne donnent à certains administrateurs hostiles l'occasion de faire preuve de tiédeur, voire de trahir. Ainsi, l'attitude du sous-préfet de Stendal, le comte de Schulenburg-Bodendorf a changé lorsqu'une victoire des forces anti-françaises devenait de plus en plus probable. Les documents de la Haute Police du royaume de Westphalie, confisqués par le général russe Tchernitcheff, révèlent que la prise d'otages de quelques fonctionnaires par des troupes prussiennes était arrangée par les otages eux-mêmes. Ainsi le directeur général de la Haute Police écrit dans son rapport au roi résumant les résultats des tournées des commissaires généraux dans les départements après la reprise en main du royaume par les troupes napoléoniennes: « L'opinion des uns est que le motif de l'arrestation de MM. de Schulenburg, de Bismarck, de Bock, de Schulenburg-Priemern, Schröck, de Jeetze, Breil par ordre du conseiller d'État et des Finances prussien le Sr Klewitz a été de désorganiser ce district à l'approche des Français et l'opinion des autres est que ces MM. auraient bien pu se faire arrêter dans tout autre dessein. On a fait la remarque que le sous-préfet comte de Schulenburg a envoyé deux jours avant son arrestation et celle des autres personnes ci-dessus, un exprès en Prusse et que le jour qu'il fut arrêté avec elles, les Sieurs de Bismarck, de Bock et Breil étaient à dîner chez lui. On a également remarqué que les trois officiers qui ont opéré l'arrestation de ces MM. étaient venus 5 ou 6 jours avant chez le comte dont le salon était garni d'estampes représentant des officiers des nouveaux corps prussiens, le roi de Prusse, l'empereur Alexandre. On dit en outre qu'il a été au-devant de

---

<sup>61</sup> Nicola Peter TODOROV, « Le modèle administratif français de la Révolution et de l'Empire face aux contraintes de l'espace : l'exemple du royaume de Westphalie », in : Philippe BOULANGER, Jean-René TROCHET, (sous la direction de ) *Où en est la géographie historique ?*, Paris 2005, p. 110 (p.101-112)

l'ennemi jusqu'à une des portes de la ville et qu'il a donné à temps au commandant qui se trouvait du nombre des 3 officiers qui sont venus l'arrêter, on dit de plus qu'il a acheté 6 ou 8 cocardes prussiennes en soie et argent [...] <sup>62</sup>. » Ce rapt déguisé a l'avantage de permettre à l'épouse du sous-préfet de réclamer au préfet le paiement du traitement de sous-préfet. <sup>63</sup> D'autres comme le sous-préfet Froreich refusent d'assumer les postes devenus vacants à cause de ces « prises d'otages ».

### *Le bâton et la carotte*

Bien sûr, la Haute Police du royaume de Westphalie s'occupe particulièrement de la surveillance des fonctionnaires et notamment de ceux détenant des positions clé, comme le secrétaire général. Parmi les correspondances de la police secrète confisquées par le général Suchtelen en 1813 lors de l'occupation russe de Cassel et emmenée à Saint-Pétersbourg <sup>64</sup> se trouve un rapport sur le secrétaire général du département de l'Elbe Francke auquel s'intéresse le roi en personne:

« [...] différents renseignements et notes fournis à la haute police désignent le sieur Francke comme un homme beaucoup plus dévoué à la Prusse qu'à la Westphalie, il a toujours manifesté sa haine contre les Français sans en excepter ceux qui sont au service du Roi et il ne respecte pas plus les Westphaliens qui se sont prononcés pour le gouvernement actuel. Il est chef d'une association dite des frères du Moulin et on assure qu'il a mis beaucoup d'affectation à ne jamais souffrir qu'aucun Français même au service de Westphalie, ni aucun Westphalien connu pour être dévoué au gouvernement ne fut admis dans cette société <sup>65</sup>. »

Le roi a déjà auparavant ordonné de placer Francke dans une autre préfecture sans doute sur les renseignements que le commissaire général de la Haute police Moisez avait déjà fournis le 29 août 1811, mais est apparemment revenu sur sa décision. Le directeur général qui n'a aucune confiance dans l'attachement de Francke pour le gouvernement convient « qu'il a des connaissances dans sa partie [...] quant à ce qui regarde la marche de l'administration [...] mais s'il devait être employé en chef ou en faire les fonctions, ce ne serait jamais dans le département de l'Elbe qu'il conviendrait de le placer. »

<sup>62</sup> Bibliothèque Nationale de Saint-Pétersbourg, Fonds 993, Archives westphaliennes, carton 12, 6041-6050

<sup>63</sup> LHSAW/ Rep. B 18, II, n° 127, II b, 18 lettre du commissaire spécial d'Uslar au préfet, en date du 26 juillet 1813.

<sup>64</sup> Sergueï ISKJUL, « Vestfals'ki archiv », in *Archeografi ceskij Ezegodnik za 1971 god.*, Moscou, 1972, p. 284-289 ; « Das Westfälische Archiv in der Staatlichen Öffentlichen M.E.Saltykov-Scedrin-Bibliothek (Leningrad) », *Westfälische Forschungen : Mitteilungen des Provinzialinstituts für westfälische Landes- und Volksforschung*, vol. 25, 1973, p. 224- 229.

<sup>65</sup> Bibliothèque Nationale , Fonds 993, Archives westphaliennes, carton 3, pièce 409, rapport à la reine du 14 mai 1812 ; fait partie des copies de rapports du 3 mai 1811 (sic) au 10 juillet 1812 ; le roi était parti en mai à Dresde puis en Russie.

Faut-il s'étonner que la haute police du royaume ait aussi un œil vigilant sur les postiers ? Plus d'une fois, des agents des postes sont arrêtés et interrogés par les policiers<sup>66</sup>. Mais ils ne sont pas forcément licenciés dans l'immédiat. Originaire de Brunswick, le contrôleur des postes Kellner a été muté à Bielefeld. Peut-être fait-il dès le début partie des individus suspects déplacés par le directeur général. Toujours est-il que le directeur général ne s'oppose pas aux demandes de destitution présentées par chef de la haute police.

Le conflit entre les législateurs, qui sont le plus souvent acquis à la politique française, et les administrations intermédiaires, est donc assez subtil, car conformément à ce qu'a recommandé Napoléon à son frère Jérôme, il ne fallait jamais montrer ouvertement qu'il s'agissait de favoriser ce qu'il appelait le Tiers Etat. La destitution comme moyen répressif est donc employée rarement, notamment dans le cas du préfet de l'Elbe, qui est remplacé seulement en 1812 par le Français Bercagny, ancien chef de la police du royaume et ceci en raison de l'importance stratégique de ce département. De même, le préfet du département du Harz est arrêté en 1813. Les secrétaires généraux de préfecture sont surveillés par la haute police du royaume et même si la police secrète réussit à prouver leur appartenance à des réseaux hostiles au régime, le chef de la haute police se contente de recommander leur mutation dans un département de moindre importance stratégique. C'est donc uniquement dans des questions militaires et policières que le gouvernement agit en remplaçant les fonctionnaires. On doit excepter toutefois les maires et maires de cantons dont le corps est épuré en 1810, car selon le ministre de l'Intérieur, il est intolérable qu'un maire mène un procès contre sa commune. Ce recul de la présence nobiliaire dans l'administration communale et cantonale peut-être observé dans les départements de l'Elbe et de la Saale. En 1812, la noblesse occupe, en moyenne, dans 7 des 8 départements du royaume 2,1% des mairies communales et 15,1% des mairies cantonales. Là encore, les vrais enjeux du remplacement sont rarement évoqués<sup>67</sup>.

Napoléon avait recommandé à son frère Jérôme de poursuivre sa politique réformatrice avec fermeté, mais aussi avec discrétion:

« Ne nommez d'abord que la moitié de vos conseillers d'État; ce nombre sera suffisant pour commencer le travail. Ayez soin que la majorité soit composée de non nobles, toutefois sans que

<sup>66</sup> Bibliothèque Nationale de Saint-Pétersbourg, 993, Archives westphaliennes, carton 3, n° 947-955, interrogatoires des employés des postes Kellner et Hilfert de Bielefeld.

<sup>67</sup> Aux échelons administratifs supérieurs, ceux des préfets, sous-préfets et secrétaires généraux de préfecture, cette réduction de la part des membres de la noblesse a également été mise en évidence dans le royaume d'Italie après le départ de Melzi. Livio ANTONIELLI, *I prefetti dell' Italia napoleonica*, Il Mulino, Bologna 1983 ; Du même, « Alcuni aspetti dell' apparato amministrativo periferico nella repubblica e nel regno d'Italia », in : *Quaderni Storici* no.37 (1978), p. 196-237, p.221 ; « Le choix des préfets dans la République italienne et le royaume d'Italie », *Annales historiques de la Révolution française*, no 230 (1977), p. 548 – 565, p.562.

personne ne s'aperçoit de cette habituelle surveillance à maintenir en majorité le tiers état dans tous les emplois. J'en excepte quelques places de cour, auxquelles, par suite des mêmes principes, il faut appeler les plus grands noms. Mais que dans vos ministères, dans vos conseils, s'il est possible, dans vos tribunaux et cour d'appel, dans vos administrations, la plus grande partie des personnes que vous emploierez ne soit pas noble. »

L'Empereur est conscient que cette politique rencontrerait des résistances :

« Cette conduite ira au cœur de la Germanie et affligera peut-être l'autre classe, n'y faites point attention. Il suffit de ne porter aucune affectation dans cette conduite, et surtout de ne jamais entamer de discussions ni faire comprendre que vous attachez tant d'importance à relever le tiers état. Le principe avoué est de choisir des talents partout où il y en a [...] <sup>68</sup>. »

Le gouvernement westphalien a cherché à discipliner les agents de l'Etat par deux moyens: d'un côté par l'application de principes d'organisation, bien expérimentés en France, d'un autre côté par l'appel, inconnu jusqu'alors dans les territoires conquis, à l'administré. L'organisation administrative n'était pas une question purement technique, mais constituait un enjeu de pouvoir. Ces principes d'organisation étaient en effet un moyen efficace pour obtenir la docilité des administrateurs. Le transfert de compétences vers l'échelon central, occupé par un personnel relativement intéressé à la réussite de l'expérience de la hiérarchie administrative touche de nombreux domaines administratifs de la surveillance de la gestion communale au service postal. La division disciplinaire du travail administratif remplace le principe de division régionale et transforme la nature de ce travail en limitant énormément l'autonomie de l'administrateur. La nouvelle organisation dépersonnalise les rapports entre administrateurs et administrés en créant des circonscriptions plus grandes et en réduisant le nombre de tâches différentes à réaliser par un agent. L'ancien conseiller d'une chambre administrative connaissait des hommes d'une circonscription réduite, mais traitait avec eux de toutes sortes d'objets. Devenu directeur d'une administration départementale, il fait face à nombre beaucoup plus important d'administrés, mais seulement dans un domaine bien spécifique. Avant, il avait affaire à des personnes, après à des objets administratifs. On avait déjà remarqué que Napoléon divisait des ministères qui lui paraissaient trop puissants et qu'il jouait habilement de la rivalité entre ses ministres. Mais à y regarder de près, on constate que cette mise en concurrence caractérise aussi les services administratifs aux échelons inférieurs. Les directions départementales contestent parfois des décisions préfectorales devant le conseil de préfecture et les préfets. Le personnel judiciaire se divise maintenant en juges et procureurs. La séparation des pouvoirs prend alors une signification particulière.

---

<sup>68</sup>*Correspondance de Napoléon*, no.13363.

La hiérarchisation des administrateurs est elle-même un moyen pour inciter le personnel à chercher plutôt à grimper les échelons, en exécutant avec zèle les missions, plutôt que de s'intégrer dans des réseaux locaux. Mais hiérarchiser ne signifiait pas allonger la voie hiérarchique, car plus il y a de niveaux hiérarchiques, plus l'information risque d'être filtrée. L'efficacité d'un appareil administratif n'est pas proportionnelle au taux d'encadrement de la population. D'ailleurs, les propositions des préfets et sous-préfets de regrouper les communes ou de créer des municipalités plus grandes visaient autant à contrôler les sociétés rurales par les partisans de l'Ancien Régime qu'à créer des postes rémunérés à pourvoir, permettant aux préfets de se constituer leur clientèle.

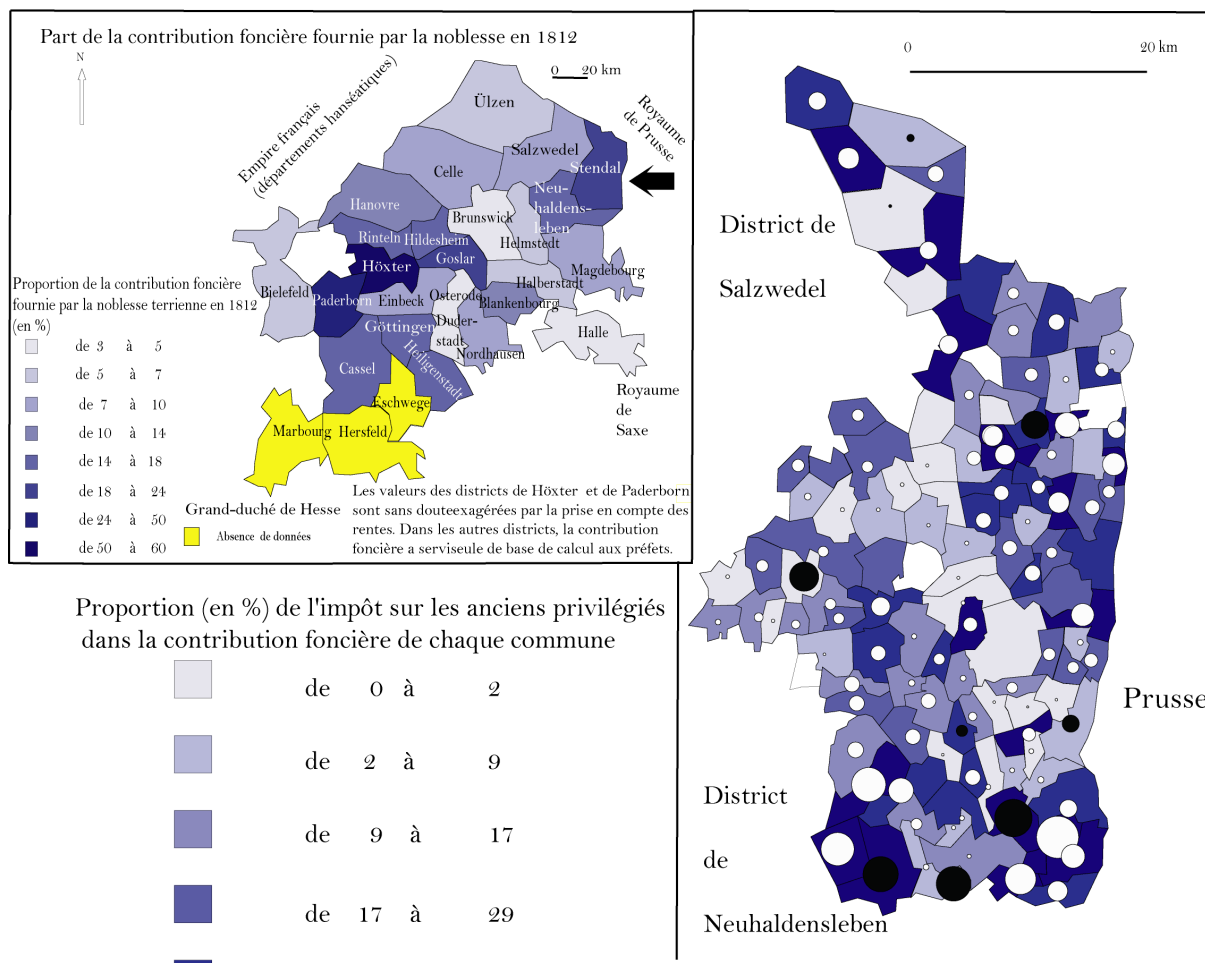
En s'appuyant davantage sur les échelons les plus bas de la pyramide administrative, investis par des couches sociales inférieures, le gouvernement a cherché à contre-carrer l'action d'administrateurs professionnels trop liés aux intérêts de la société d'Ancien Régime. Toutes les communes recevaient le bulletin des lois et l'abonnement à sa distribution par la voie postale faisait partie des dépenses obligatoires et fixes des communes. Bien sûr la volonté de la population à coopérer dépendait de constellations et d'intérêts complexes. Ainsi la géographie des dénonciations d'administrateurs employant des conscrits réfractaires ne coïncidait pas avec la géographie réelle de l'attitude face à la conscription, ce qui laisse supposer des pratiques différentes des administrateurs comme des administrés.

Surtout les administrations intermédiaires, celles des départements, des districts et des cantons, ont opposé à la politique réformatrice une résistance passive. Ces administrations étaient bien liées aux milieux dont les privilèges et les intérêts étaient menacés par la nouvelle législation. Les expériences administratives françaises et l'appel à l'administré ont permis dans une certaine mesure de déjouer les ruses de ces administrateurs. La hiérarchisation des fonctionnaires rappelle en quelque sorte la domestication de la noblesse par la cour de Versailles. Quant à l'intégration de la population dans le fonctionnement de l'Etat même, elle est sans doute l'innovation qui lie l'expérience administrative impériale à la période révolutionnaire et qui est devenue un héritage promis à un bel avenir. Que cette participation de la population ne se soit pas faite sentir dans toutes les régions mérite sans doute encore un examen approfondi.

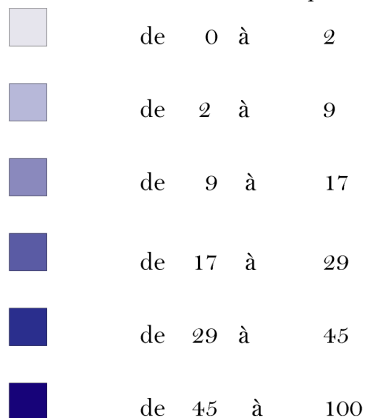
En tous cas, il y a eu conflit au sujet de cette législation et ceci tout au long du règne de Jérôme-Napoléon. Partiellement, elle reste en vigueur dans les territoires prussiens où les administrés l'interprètent d'une façon plus radicale encore qu'avant 1814. Mais son application avant 1814 ne s'est pas limitée à quelques déclarations de bonne volonté. Il est

difficile à dire qui aurait gagné à terme ce combat, si les armées de Napoléon s'étaient montrées victorieuses en Russie ou durant les campagnes de 1813. Peut-être aurait-on constaté une évolution comparable à celle qu'ont suivie les intendants français de Richelieu à Louis XVI ou encore les préfets du Second Empire entre 1851 et 1870. Mais il semble que la guerre avec les contraintes qu'elle imposait aux gouvernants du Premier Empire a plutôt renforcé leur volonté de réforme, de même qu'elle avait radicalisé la Révolution.

## La variation de la contribution foncière dans le district de Stendal



Proportion (en %) de l'impôt sur les anciens privilégiés dans la contribution foncière de chaque commune



A l'exception de quelques communes dans le sud du district de Stendal, les communes avec une proportion importante d'anciennes terres exemptes d'impôt voient leur contribution foncière augmenter davantage (disques blancs grands) que les communes avec une faible part de terres d'anciens privilégiés (plages de couleurs claires). La relation n'est cependant pas linéaire, car d'autres paramètres influent sur l'évolution du montant de la contribution foncière.