



---

Zwischen Dorf und Staat :  
Amtspraxis und Amtsstil  
französischer, luxemburgischer und  
deutscher  
Landgemeindegemeindermeister im  
19. Jahrhundert. Ein  
mikrohistorischer Vergleich/ À mi-  
chemin entre village et État :  
l'exercice de la fonction et le style  
administratif des maires ruraux en  
France, au Luxembourg et en  
Allemagne. Une comparaison micro-  
historique (1815-1890)

Thèse de doctorat en histoire, sous la direction du Prof. Lutz Raphael,  
Université de Trèves, 2003, jury constitué des Prof. Lutz Raphael et Prof.  
Andreas Gestrich, mention : summa cum laude.

Christine Mayr

---

- <sup>1</sup> Cette thèse tire son origine d'un projet de recherche à l'Université de Trèves financé par la *Deutsche Forschungsgemeinschaft* entre 1997 et 2002. Une équipe d'historiens sous la

direction du Prof. Lutz Raphael a travaillé sur « L'État dans le village. Les transformations du pouvoir local entre Meuse et Rhin pendant l'essor de l'État bureaucratique moderne ». Le projet de recherche a poursuivi une approche à la fois comparative et micro-historique.

- 2 Un échantillon de huit communes rurales a été choisi : deux se trouvent dans le département de la Meuse, deux dans le Grand-Duché de Luxembourg, deux dans la Rhénanie prussienne et deux dans le Palatinat bavarois. Le but des recherches du projet était de savoir dans quel sens et jusqu'à quel degré les interventions étatiques ont changé les communes rurales entre la Meuse et le Rhin au cours du 19<sup>e</sup> siècle. La comparaison a été facilitée par le sort commun de toute la région pendant la période s'écoulant de 1794 à 1814 : partout les transformations économiques, administratives et sociales initiées par la Révolution française avaient laissé des traces profondes. Les membres du projet de recherche ont pu profiter du Séminaire franco-allemand sur la micro-histoire comparative des sociétés rurales en Europe (réalisé aux Universités Lyon 2 et de Trèves, organisé par les Prof. Jean-Luc Mayaud et Prof. Lutz Raphael) pour discuter leurs premiers résultats avec des micro-historiens français <sup>1</sup>.
- 3 Si l'on examine l'influence des États sur les communes, il semble approprié de s'occuper des acteurs qui entretenaient des relations entre les deux échelles, celle de l'État et celle de la commune. Dans cette position intermédiaire, les maires (*Bürgermeister*, bourgmestres) figurent dans les quatre États constitués à la chute de l'Empire napoléonien. En tant que « double fonctionnaire » <sup>2</sup>, le maire est d'une part l'obligé des habitants de sa commune, parce qu'il représente leurs intérêts ; d'autre part, il a une responsabilité envers l'État, parce qu'il doit en exécuter les lois et règlements. La recherche, aussi bien en France qu'en Allemagne, a déjà évoqué ce double rôle des maires. Néanmoins, la question suivante, centrale pour la présente thèse de doctorat, n'avait pas été posée : comment les édiles agissent-ils dans leur double charge confiée au jour de l'entrée en fonction ? Dans la thèse, l'histoire des maires est regardée comme une histoire de l'administration. En même temps, il faut partir du fait qu'une séparation nette entre la sphère de l'administration et celle de la politique est impossible à l'échelle communale. Cette prémisse, aussi bien que l'approche comparative, est une raison pour laquelle il semble nécessaire de confronter également la recherche allemande et française, car les deux sont, d'une certaine manière, complémentaires. En Allemagne, il existe une longue tradition d'histoire de l'administration qui, cependant, ne tient guère compte des communes rurales. En revanche, les historiens français se sont déjà occupés de très près des communes rurales et de leurs maires et ils ont souvent poursuivi une approche d'histoire politique.
- 4 La thèse de doctorat utilise les catégories de l'exercice de la fonction et du style administratif des maires. La première catégorie concerne toutes les mesures qu'un édile a prises dans le cadre de ses fonctions : celles prévues par les lois mais également ses propres initiatives, qui peuvent enfreindre les lois ou les ordres de l'administration. L'exercice de la fonction est regardé dans la double perspective des acteurs : d'une part, la relation des maires avec leurs supérieurs — les préfets en France, les *Landräte* en Rhénanie prussienne, les commissaires de district au Luxembourg et les *Landkommissare* au Palatinat bavarois — ; d'autre part, les relations avec les membres de la société villageoise. Est donc posée la question de savoir comment, dans l'exercice de leurs fonctions, les maires développent leur propre position entre les besoins de leurs administrés et les demandes de l'État. La seconde catégorie, le style administratif, se

rapporte au caractère personnel par lequel un maire peut influencer l'exercice de ses fonctions. L'étude des styles administratifs fait ressortir trois orientations : la première en direction de l'État et de son administration, la seconde vers sa propre famille et ses intérêts privés ; la troisième, enfin, tient compte des intérêts de la commune. Toutes trois ont été le point de départ de l'analyse des types de maires qui se sont révélés très variables dans le temps et l'espace.

- 5 Il résulte de cette comparaison internationale et micro-historique le repérage d'une part de différences et d'autre part d'analogies dans l'exercice de la fonction et le style administratif des édiles. Examinons tout d'abord les différences liées aux systèmes administratifs des quatre pays. Les lois communales en vigueur pendant le 19<sup>e</sup> siècle ont créé de grandes différences entre la Rhénanie prussienne et les autres États. Les maires rhénans sont à la tête de plusieurs communes qui forment une entité administrative appelée *Bürgermeisterei*. La circonscription de leur compétence est alors beaucoup plus grande que celle des autres maires. Les maires en Rhénanie prussienne bénéficient non seulement des compétences d'un administrateur communal mais exercent également des fonctions qualitatives supplémentaires que leurs homologues des autres États ne peuvent pas exercer : ils dirigent l'administration communale et ils exécutent également quelques tâches de l'administration centrale. Au total, leur biographie renvoie à d'autres différences : au contraire de leurs collègues français, luxembourgeois et du Palatinat, qui exercent leur fonction à titre honorifique, les maires rhénans le font comme activité principale bénéficiant d'un traitement, certes minime. De plus, aucun n'est originaire de la circonscription qu'il administre. Le fait qu'ils soient des étrangers dans leurs communes affecte l'exercice de leur fonction : ils prennent leurs distances envers les habitants de la commune administrée qui, souvent, leur reprochent de ne pas tenir suffisamment compte de leurs besoins. En Rhénanie prussienne, la plus grande intégration fonctionnelle des maires dans le système administratif de l'État imprègne de manière décisive leur style administratif : plus souvent que leurs collègues dans les autres États, ils s'orientent vers les instructions et les idéaux de leurs supérieurs dans l'administration.
- 6 En observant la méthode de travail des administrations à l'échelle régionale dans les quatre États, on se rend compte que les préfetures françaises se distinguent par une organisation précoce de leurs services. De plus, les préfets changent plus souvent que les *Landräte* prussiens, les commissaires de district du Luxembourg et les *Landkommissare* du Palatinat. Dans les arrondissements chef-lieu d'un département, il n'existe pas de sous-préfet. Cela signifie inévitablement que la relation avec leurs supérieurs dans l'administration reste relativement impersonnelle. Parfois l'intervention d'un intermédiaire devient nécessaire pour établir une communication entre le maire et le préfet. Au Grand-Duché de Luxembourg, les conditions spécifiques d'un petit État ont une grande importance pour l'exercice de la fonction et le style administratif des édiles. Les distances entre les villages et la capitale sont si minimes que les administrateurs communaux peuvent sans difficulté multiplier des rencontres personnelles avec des membres du gouvernement. D'autre part, les ministres trouvent du temps pour s'occuper des affaires de certaines communes. Ainsi, très souvent, les maires s'adressent-ils directement à eux pour leurs demandes. Dans ce petit État, se développent souvent des relations personnelles, même de parenté, entre les administrateurs communaux et les membres du gouvernement. Toutes ces conditions influencent la communication entre les maires et les administrateurs de l'État : elle se fait plus immédiate que dans les autres

pays et les maires savent souvent contourner la voie hiérarchique prescrite par la loi. Dans quelques cas, après leur mandat communal, les maires luxembourgeois obtiennent un siège au parlement national. Ces maires réussissent à évoquer les intérêts de la commune dans l'organe de représentation nationale et alors ils exercent la « politique étrangère » de leur commune.

- 7 L'exercice de la fonction et le style administratif ne dépendent pas seulement de l'État dans lequel un maire est en fonction : les réalités locales jouent également un rôle important. Les moyens financiers des communes, leur étendue, leur position géographique et encore leurs liens infrastructurels varient considérablement. Ces facteurs constituent des conditions très différentes pour les édiles, leur concédant des marges de manœuvre très variables pour l'exercice de leur fonction. La commune française de Mognéville, par exemple, dispose d'un bureau communal capable de fonctionner pour les actes de routine bien avant celui de Resson qui se trouve à 20 kilomètres de distance. Exceptés les facteurs mentionnés, des différences s'observent entre les communes françaises, luxembourgeoises et du Palatinat bavarois en fonction de leurs activités agricoles : pour chaque pays, une commune viti-vinicole et une commune pratiquant une agriculture polyvalente composent l'échantillon. C'est seulement dans les communes viticoles que l'origine familiale des candidats apparaît prise en considération lors des élections : le mandat y passe ainsi aux fils, petit-fils ou gendre « par voie de succession ». Les candidats ainsi que leurs partisans font bien entendu usage de ces traditions familiales dans les correspondances avec les organes de l'administration de l'État. Par ailleurs, dans les communes viti-viticoles, les maires appartiennent à l'un des clans opposés qui se disputent lors des conflits intra-communaux. Dans les communes agricoles, bien au contraire, les maires semblent empêtrés dans des conflits avec un grand nombre d'habitants voire avec tous les membres du conseil communal. Ces constellations influencent l'exercice de la fonction et le style administratif des édiles : d'une part, les maires des communes viti-viticoles connaissent la logique des clans opposés et en jouent eux-mêmes ; d'autre part, les maires des communes agricoles se donnent de la peine pour parvenir à un consensus le plus large possible par rapport à l'exercice de leurs fonctions dans la commune. Dans les communes viti-viticoles, on remarque un style administratif orienté vers les intérêts privés du maire, qui s'exprime dans la personnalisation de la fonction ; en revanche, dans les communes agricoles les intérêts communaux priment.
- 8 Après avoir récapitulé les différences majeures entre les communes et les quatre États, se pose la question des développements communs pendant le 19<sup>e</sup> siècle que la méthode comparative fait ressortir. Une tendance générale consiste dans le fait que, au cours du siècle, les maires doivent apprendre le maniement de la double fonction que la loi leur attribue. Peu à peu, ils réussissent à exercer leurs tâches multiples comme une affaire de routine. Au début du siècle, quelques maires doutent encore du sens des obligations qui leur sont imposées et ils rechignent, par exemple, à écrire des rapports à leurs supérieurs ; quelques décennies plus tard, leurs successeurs se font déjà un devoir de rapporter régulièrement. Cependant si cela les arrange, ils savent contourner ce devoir avec astuce. Dans la relation avec leurs supérieurs les édiles apprennent à dégager des marges de manœuvre sans contrevenir aux ordres. La relation avec les habitants de leurs communes exige beaucoup des maires : les habitants peuvent mettre leur maire dans l'embarras s'ils donnent à entendre aux organes de l'administration des critiques à son égard, plus encore s'ils se présentent associés (par exemple par le biais de « pétitions de masse »). Le maire est en mesure de repousser cette critique s'il a préalablement gagné

son supérieur dans l'administration comme allié. Dès lors, au 19<sup>e</sup> siècle, l'exercice de la fonction d'un maire couronné de succès consiste de plus en plus dans l'effort mis à réunir les deux orientations de la fonction et de les utiliser pour sa propre position.

- 9 À la fin de la période analysée, une autre tendance commune se manifeste : la politisation de la fonction de maire. Elle peut être mise en évidence à travers les différents styles administratifs des édiles. Premièrement, la politisation consiste dans l'appropriation active des contenus politiques par un maire et l'application de ces contenus au niveau de la commune. Deuxièmement, cette politisation se traduit également par le fait que les édiles profitent des formes d'organisation politique qui viennent de se créer, telles les associations, ou deviennent eux-mêmes représentants au parlement. Les édiles qui prennent à la tête d'une association ou sont membres du parlement défendent ainsi leurs propres intérêts ou ceux de leur commune. Dans ce sens, la politisation des styles administratifs revient au dépassement du « degré zéro »<sup>3</sup> de la politique. À la fin du 19<sup>e</sup> siècle, il existe des liens avec les échelles supra-locales de la vie politique. Les maires ne se comprennent plus exclusivement comme titulaires d'une fonction administrative : ils exercent leur fonction de plus en plus comme une fonction politique.

---

## NOTES

**1.**tz RAPHAEL, « Staat im Dorf.

he und westdeutsche

Erfahrungen in vergleichender Perspektive », dans *Zeitschrift für Agrargeschichte und -soziologie*, n° 19, 1971, p. 1-10.

*im Vergleich. Europäische Erfahrungen im 19. Jahrhundert*, Trèves, Trierer Historische Forschungen

dir.), *Landgemeinden*

*einischen Raum*, Mainz, Trierer

Historische Forschungen 36, 1999, 305 p.

**2.**ement national

luxembourgeois sur la désignation des maires. Voir : *Compte rendu des séances de la Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg, session de 1854*, Luxembourg, 1854, p. 167 (8 novembre 1854).

**3.**rire les règles spécifiques de la

e la politique. Réseaux de pouvoir et

dans *L'État en*

*perspective.*— *Études rurales*, n° 101-102, janvier-juin 1986, pp. 231-269.

---

## INDEX

**Index chronologique** : XIXe siècle