

LES MODIFICATIONS DES CIRCONSCRIPTIONS CANTONALES EN PROVENCE ORIENTALE AU XIX^e SIÈCLE

« Les circonscriptions intermédiaires, voilà l'ennemi », c'est par cette formule lapidaire et définitive que Ditges¹, maire de Draguignan aimait à conclure ses conférences sur les réformes des collectivités locales dans les années de la Première Guerre. L'ouvrage synthèse de sa pensée administrative censure en premier lieu la région, objet alors de nombreuses réflexions de science administrative; il s'agit bien sûr du projet du ministre du Commerce et de l'Industrie Etienne Clémentel². Le premier magistrat dracénois condamne également et tout autant une circonscription souvent qualifiée d'imparfaite : le canton. C'est dire la passion qui pouvait alors animer certains acteurs de la vie politique quant à la réforme des divisions territoriales de la France.

Certes, les questions d'histoire de la géographie administrative occupent une place encore limitée dans la recherche universitaire française; en tout cas dans notre Sud-Est, à en lire la dernière bibliographie d'histoire provençale³. Pourtant, c'est un des thèmes de recherches du Centre d'Histoire du Droit

1. A. DITGES, *De la division administrative et territoriale de la France Les avantages du département. Dangers et inconvénients de la région*, Grasse, 1919. L'auteur dans le cadre de la tentative de réforme provinciale de l'Etat français en enverra un exemplaire en 1941 au gouvernement, cf. notre étude « La région de Nice (1898-1941) : de l'espace économique contesté à la province administrative escamotée » dans *Du Comté de Nice aux Alpes-Maritimes. Les représentations d'un espace politique et culturel dans l'histoire*, Nice, 2000, p. 89-100.

2. Guy ROUSSEAU, *Etienne Clémentel (1864-1936). Entre idéalisme et réalisme, une vie politique. Essai biographique*, Clermont-Ferrand, 1998. On se reportera également à Philippe VEITL, *Les régions économiques Clémentel et l'invention de la région des Alpes françaises*, Thèse Science Politique, Grenoble, 1992.

3. *La Provence en livres. Bibliographie de la Provence 1950-1999, volume 1, Littérature, Histoire, Tradition*, Aix-en-Provence, 2000. Même des analyses novatrices ne font qu'effleurer la question cf. *L'espace français de l'Histoire de la France* sous la direction d'André BURGUIERE et Jacques REVEL, Paris, 1989, p. 132 sq.

de l'Université de Nice Sophia-Antipolis fondé par l'un des premiers historiens du droit provençal que fut Roger Aubenas⁴. Ses disciples et successeurs ont tenté de poursuivre ces recherches collectives avec les étudiants en histoire de l'Administration⁵ que ce soit sur les créations de communes ou sur les modifications des limites territoriales dont celles des cantons.

Il faut dire d'emblée l'imprécision de la langue administrative qui depuis la Révolution et l'Empire, désigne sous ce terme de « canton » des circonscriptions et des découpages en fait de nature très différente. On pense en premier lieu à la division judiciaire puis politique⁶ née sous la Révolution et tacitement confirmée par le système pyramidal de la loi du 28 pluviôse an VIII. Mais les annuaires administratifs décrivent aussi bien un regroupement de batteries côtières, à Cannes ou à Antibes qu'une circonscription dans l'Administration des Eaux et Forêts⁷ ou encore du collège électoral des chambres consultatives des Arts et Manufactures, ainsi celle qui siège à Grasse⁸ sous la Monarchie de Juillet. Mais la circonscription défensive (pour le recrutement de la Garde Nationale⁹), la circonscription caritative (pour l'attribution de secours publics¹⁰ pendant la guerre de 1870), la circonscription des assurances sociales¹¹ ou encore les circonscriptions syndicales¹² ou associatives¹³ ne recourent pas toujours les limites géographiques de la circonscription politique.

Il n'est pas surprenant que cette circonscription cantonale soit escamotée dans l'historiographie révolutionnaire régionale contemporaine. Ainsi, ni les historiens, ni les juristes aixois¹⁴ n'ont encore incité à son étude à la différence des terroirs méridionaux du Languedoc et du Roussillon¹⁵.

4. Certes, Roger Aubenas fut avant tout l'historien du droit privé provençal; il dirigea pourtant des travaux pionniers en histoire de l'administration, cf. Michel BOTTIN et Olivier VERNIER, « Roger Aubenas et l'histoire du Comté de Nice », *Nice Historique*, 1990, n°1, p. 5-9. En annexe figure une liste des mémoires et thèses dont il assumait la direction à Aix, Montpellier et Nice.

5. On les trouvera référencées dans O. VERNIER, « Un aspect de la géographie administrative : les créations de communes dans l'arrondissement de Grasse aux XIX^e et XX^e siècles » dans les actes des 8^e journées d'étude de l'espace provençal, *Les mouvements de population en Provence*, Mouans-Sartoux, 1999, p.165-175.

6. A.D. Alpes-Maritimes, 03 M 199, élections des membres du collège électoral et des juges de paix dans le canton de Coursegoules, an XIII.

7. *Ibid.*, 06 M 1062.

8. *Ibid.*, 09 M 3.

9. *Ibid.*, 03 R 1 et 04 R 5.

10. *Ibid.*, 03 X 375.

11. *Ibid.*, 05 X 1, canton de Cannes.

12. *Ibid.*, 10 M 53 (pour les syndicats professionnels des patrons-maçons de Cannes, 1901).

13. Ainsi le *Patriote du canton de Cagnes*, société de gymnastique, escrime et préparation militaire qui débordait largement le pays cagnois.

14. Hormis, Solange SEGALA, *L'activité des autorités administratives des Bouches-du-Rhône de 1790 à 1792*, Thèse Droit, Aix-Marseille III, 1991, sous la direction de Jean-Louis MESTRE.

15. Ils ont été étudiés par nos collègues toulousains sous la direction de Jacques POUUMAREDE : Stéphanie MARTIN-CANTEINS, *Révolution administrative et fiscale dans les Pyrénées-Orientales : l'action des autorités départementales de 1790 à 1792*, Thèse Droit, Toulouse I, 2000.

Les limites de cette recherche sont doubles. Limites géographiques d'abord, ce sont celles des confins de la Provence orientale, en fait, il nous faut dépasser le seul arrondissement de Grasse et faire des incursions dans les arrondissements voisins de Draguignan et de Brignoles. Limites chronologiques ensuite, depuis la création des divisions cantonales sous la Révolution jusqu'aux débuts de la III^e République. Il faut dire que cette approche ne peut paraître qu'« impressionniste » voire « pointilliste »¹⁶. A cela s'ajoutent les problèmes de transfert des archives administratives de Draguignan à Nice lors de la création en 1860 du département des Alpes-Maritimes. Comme l'a montré Maurice Agulhon¹⁷, pour ses recherches sur la Seconde République, bien des liasses se perdirent sur les chemins tortueux de l'Estérel...

Les sources sont par conséquent celles du Ministère de l'Intérieur conservées aux Archives Nationales¹⁸ et celles des Archives départementales des Alpes-Maritimes; le terroir grassois ayant eu la singularité d'être détaché du département du Var pour franciser l'ancien Comté de Nice¹⁹.

La question illustre la thématique de notre congrès : la géographie administrative peut être étroitement liée aux activités humaines; au delà de l'histoire locale des institutions, on peut percevoir le poids des mentalités et le rôle des acteurs, administrateurs, élus et populations.

En fait, la circonscription cantonale souffre d'une ambiguïté originelle et permanente pour l'époque contemporaine, elle mêle à la fois justice et politique. Le canton est concurremment une circonscription judiciaire et une circonscription électorale.

UNE CIRCONSCRIPTION JUDICIAIRE REMANIÉE

La Révolution administrative de la Constituante consiste en Provence, comme dans les autres provinces du royaume, à uniformiser les circonscriptions. On sait²⁰ que les projets débattus sont ceux de Provençaux tel celui de Sieyès tendant à diviser géométriquement chaque département. Chaque dis-

16. En raison de la difficulté de notre recherche aux Archives départementales du Var fermées alors au public pour des raisons de sécurité.

17. Maurice AGULHON, *La République au village*, Paris, 1979, p. 494.

18. Des lacunes apparaissent dans le dossier du Var : Arch. nat F/2/2902. Quant aux Alpes-Maritimes, le dossier (1912-1939) ne contient aucun document intéressant notre propos : Arch. nat F/2/2169.

19. Sur ce point, *Les Alpes-Maritimes, 1860-1914. Intégrations et particularismes. Actes du colloque de Nice, 1987*, Nice, 1988.

20. Jean-Louis MESTRE, *Historique des collectivités locales*, dans *Encyclopédie des collectivités locales*, s.d., Paris, et M.V. OZOUF-MARIGNIER, *La formation des départements : la représentation du territoire français à la fin du XVIII^e siècle*, Paris, 1989.

trict doit comprendre 9 cantons. Quant à Mirabeau, il préconise « pour rapprocher l'administration des hommes et des choses », le démembrement des provinces et le maintien des villes et des villages. L'Assemblée Constituante adopte en fait un compromis, chaque département devra comprendre de 3 à 9 districts et chaque canton devra s'étendre sur environ 4 lieues carrées. Comme l'écrit, Jean-Louis Mestre²¹, « les cantons correspondent souvent à d'anciennes châtelainies médiévales. C'est le village situé auprès du vieux château-fort qui en devient le chef-lieu, car il est resté le centre d'attraction des quelques localités qui constituaient le terroir seigneurial ». Cette subdivision est créée par l'article 3 du décret du 22 décembre 1789 et confirmée par la Constitution de 1791.

Un enjeu de pouvoir sous la Révolution

A défaut d'être une collectivité – il ne recevra jamais la personnalité morale et ne sera jamais doté d'une organisation propre –, hormis l'éphémère expérience des municipalités de canton de l'an III, le canton est un enjeu de pouvoir²². En effet, à l'imitation du modèle hollandais, le canton est le siège la nouvelle juridiction civile de base : le juge de paix²³. Et ce, dans un double souci de simplification et de promotion de l'arbitrage. Aussi, il importe aux communes d'abord d'obtenir d'être promue au rang de chef-lieu. Mais ensuite, elles veulent être rattachées au canton qui correspond à leurs « aspirations naturelles » écrivait la doctrine contemporaine²⁴.

En Provence orientale, la mise en place des cantons semble prendre quelques retards. En février 1791, les administrateurs du Directoire départemental du Var²⁵ se plaignent au ministre des Finances de la non installation des quatre juges de paix toulonnais et des deux grassois. Quant à ceux du district de Saint-Paul (près de Vence), il ne semble pas que les candidats se pressent au Broc ou à Coursegoules pour solliciter les suffrages des électeurs.

Avec la réforme judiciaire de l'an IV (le décret du 19 vendémiaire, 11 octobre 1795), le canton connaît un regain ; les juges de paix deviennent des

21. J.L. MESTRE, *op. cit.*, p. 21-9.

22. Sur cette question, voir Frédéric CHAUVAUD et Jean-Jacques YVOREL, *Le juge, le tribun et le comptable. Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1789-1930)*, Paris, 1995.

23. Jean RAYNAL, *L'organisation de la justice civile par l'Assemblée Nationale Constituante*, Thèse Droit, Montpellier, 1941.

24. Article « Département, arrondissement et canton » dans Dalloz *Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence*, Paris, 1912, Tome IV, p. 273. De même, le *Répertoire général alphabétique du droit français* de FUZIER-HERMAN et CARPENTIER ou le *Dictionnaire de l'Administration* de BLOCK.

25. Arch. nat F/2/1/555, lettre au ministre des Finances et au département de l'Intérieur, 18 février 1791.

officiers de police judiciaire. Aussi, l'organisation départementale est-elle profondément modifiée. Les petites communes voient leur justice de paix disparaître et par conséquent, elles cessent d'être chefs-lieux avec les conséquences économiques et symboliques que l'on imagine. Les querelles ancestrales entre communautés renaissent avec une acuité certaine. C'est le cas de La Verdière « qui a pourtant toujours marché et marchera dans la ligne républicaine »²⁶, de Pierrefeu (canton de Cuers) ou de Belgentier (canton de Solliès). Les protestations des autorités et des habitants d'Entrecasteaux près de Brignoles réunis au canton de Cotignac crispent la vie publique locale²⁷. pendant l'an IV et l'an V puisqu'ils protestent par trois fois invoquant même avec cette suppression une « infraction commise envers l'Acte constitutionnel ». Il faut reconnaître que la procédure est longue : elle fait examiner ces requêtes par le Comité de division du Corps Législatif qui s'appuie tout de même sur les messages du 2^e Bureau du ministère de l'Intérieur. Après des proclamations de patriotisme : « l'obéissance aux lois et aux autorités légalement constituées ont toujours été le premier devoir, les contributions ont été exactement payées », la protestation peut même se muer en menace : « En obligeant les citoyens d'Entrecasteaux (2131 habitants) de se transporter à Cotignac (3227 habitants), n'est-il pas à craindre que le levain de la zizanie ne se glisse dans des coeurs pacifiques et n'en corrompe la pureté et l'harmonie ? ». Le Conseil des Cinq Cents ne rejette pas moins cette requête²⁸ bien que la Constitution prévoit la création de « cantons isolés par des communes inférieures à 5.000 habitants ». La décision relève en fait du Directoire exécutif, ce qui renforce son pouvoir. Les requérants n'hésitent pas néanmoins à solliciter leurs compatriotes provençaux parvenus au faite des honneurs. Le secrétaire-greffier de la commune de La Vallette n'hésite pas en termes personnels²⁹ à s'adresser à Barras en l'an VII à la suite de la réorganisation de l'administration municipale de Toulon. La commune du Revest se « trouvant isolée sans faire partie d'aucun canton ». A l'inverse, le pouvoir de certaines communes sort renforcé de ces remaniements ; leur puissance économique peut s'accroître. Antibes devient ainsi chef-lieu d'un canton augmenté des

26. *Ibid.*, pétition des habitants de La Verdière au ministre de l'Intérieur, 24 messidor an VI.

27. *Ibid.*, lettre des administrateurs du Département du Var au ministre de l'Intérieur, 10 pluviôse an IV ; protestation des citoyens d'Entrecasteaux au Comité de division du Corps Législatif, 15 frimaire an IV.

28. *Ibid.*, pétition des habitants d'Entrecasteaux au Conseil des Cinq-Cents, 24 floréal an V.

29. *Ibid.*, lettre du 2 vendémiaire an VII : « Je ne suis point connu de vous, brave Barras, mais lors de la funeste réaction de prairial an III, forcé de me dérober à la rage des féroces émigrés ainsi que fort d'autres malheureux républicains, j'eus l'honneur d'être accueilli dans votre maison à Fos-Amphoux par votre respectable mère. Il était bien juste que celui qui avait si puissamment contribué à sauver la République le 13 vendémiaire, fut appelé le premier à l'honneur de s'occuper de cette cause. »

communes industrielles de Biot et Vallauris³⁰ dont l'artisanat de la poterie culinaire constitue une ressource appréciable.

Devant la précarité de certaines communes du haut pays grassois, le réalisme l'emporte. En l'an VII, Séranon, les Mujouls et Gars forment un seul canton³¹. Le ministre de l'Intérieur transfère le siège de la justice de paix des Mujouls à Gars au motif que « les habitants sont si ignorants qu'il n'y a aucun en état de remplir les fonctions de commissaire ». Quand les habitants de Cabris, Saint-Cézaire et du Tignet dans les Préalpes grassoises demandent en l'an VIII à ce que le chef-lieu soit transféré de Saint-Vallier à Cabris, ils décrivent, plans de géomètres-experts à l'appui – n'est-ce pas l'époque de la confection du cadastre napoléonien ? – les ruisseaux qui font obstacle aux communications. Des arguments moraux sont même avancés. L'impossibilité de se déplacer pendant la saison des neiges et des pluies « ont des effets les plus funestes par les difficultés qui s'opposeront à la célébration des mariages ». Ils rappellent enfin et opportunément « qu'un des juges de paix du dit canton, s'est noyé en traversant »³² les dits ruisseaux...

La distraction des communes d'un canton pour être rattachées à un autre dont elles ne sentent pas toujours proches idéologiquement obéit aux mêmes arguments pragmatiques mais aussi révolutionnaires. En l'an V, la municipalité de La Garde Freinet³³ demande à être distraite du canton de Grimaud. Elle est composée de 71 hameaux situés dans le pays montagneux des Maures et éloignés de 4760 toises. Les 1848 habitants sont « simples, laborieux, amis de la Constitution, soumis aux lois et fidèles aux autorités constituées ». On fait valoir qu'« il n'y eut jamais dans cette commune de personne émigrée en arrestation, ni prévenue d'aucun délit » et on laisse volontiers entendre que cette probité envers le nouveau régime ne se retrouve pas partout...

30. *Ibid.*, délibération de l'Administration du département du Var, 30 vendémiaire an IV : « Vu l'article 29 de la loi du 21 fructidor relative aux fonctions des corps administratifs et municipaux en exécution du titre 7 de l'Acte constitutionnel, oui le Procureur Général Syndic, arrête. 1. Les communes d'Antibes, Biot et Valauris formeront un seul canton dont celle d'Antibes sera le chef-lieu. 2. Le canton de la Cadière est supprimé. Les communes de La Cadière et du Castellet sont réunies à celui du Beausset. 3. La commune du Riboux cessera de faire partie du canton de Nans, elle sera réunie à celui de Signes. 4. Les communes de Cotignac et d'Entrecasteaux ne formeront plus qu'un canton dont celle de Cotignac sera le chef-lieu. 5. La même disposition aura lieu pour les communes de la Verdrière et de St Julien le Montagnier, celle-ci sera le chef-lieu du canton. 6. Les communes de Pierrefeu et de Belgontier cesseront de faire chacune un canton séparé, elles seront réunies à celui de Cuers. 7. La commune de Puget sera le chef-lieu d'un canton auquel sera jointe celle de Carnoules. 8. Le canton de Bormes est supprimé. La commune de ce nom est réunie à celui de Collobrières. 9. Au canton de Saint-Maximin sera jointe la commune d'Ollières. 10. Le canton de Tourves comprendra les communes de Rougiers et de Mazauges qui cesseront de former un canton particulier. »

31. *Ibid.*, lettre du ministre de l'Intérieur au département du Var, 12 floréal an VII.

32. *Ibid.*, pétitions des habitants du Tignet, de Saint-Cézaire, au Conseil des Cinq-Cents, 27 floréal an VII.

33. *Ibid.*, lettre des habitants au Conseil des Cinq-Cents, 22 ventôse an V.

Devant les situations délicates générées par toute question de mutations de la géographie administrative, les autorités peuvent diligenter une procédure intermédiaire pour ne pas heurter les populations ou tout au moins les préparer au changement à venir. Les sessions de la justice de paix sont d'abord tenues dans la commune choisie comme futur chef-lieu de canton. C'est le cas en l'an VII où des sessions judiciaires sont transférées de Tourrettes les Vence à Vence même³⁴ avant le déplacement du chef-lieu dans l'ancienne cité épiscopale.

Les adaptations du système napoléonien

Singulièrement, le système administratif de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) passe sous silence la circonscription cantonale. La doctrine considère pourtant qu'il y a maintien tacite. Mais dès brumaire an X (novembre 1801) le régime napoléonien réduit sensiblement le nombre; l'arrondissement de Grasse est ramené ainsi de 16 à 7 cantons³⁵. Celui de Brignoles réunit 8 cantons et celui de Draguignan 11. La demande de rétablissement du chef-lieu par la commune de Cannes en 1801³⁶, réitérée en 1813 illustre la philosophie gouvernementale et une défiance vis à vis d'un certain état d'esprit provençal chicanier. Après avis du préfet du Var, du sous-préfet de Grasse et du conseil d'arrondissement, l'arrêté des consuls maintient Cannes sous la juridiction d'Antibes estimant que « si la demande de la commune de Cannes relative à la division territoriale de cet arrondissement était accueillie, toutes les communes qui étaient autrefois chefs-lieux de canton et qui en cette qualité avaient un juge de paix, s'empresseraient de faire de semblables réclamations dans l'espoir d'obtenir une nouvelle division qui pût leur rendre ce qu'elles ont perdu... attendu qu'il n'est aucune commune de l'arrondissement, quelque petite qu'elle soit, qui ne voulût avoir un juge de paix, les différents étant si nombreux... ». En 1813, le préfet du Var insiste sur les oppositions des autres communes et met en avant l'avis négatif du procureur impérial. Le conseil municipal d'Antibes³⁷ estime que « le port de Cannes qu'on exalte tant n'est, comme on le sait, qu'une plage ouverte et très dangereuse où il ne se passe pas une année qu'il ne s'échoue quelque bâtiment, l'ennemi est même venu en enlever qui étaient à l'ancre »³⁸. Les élus de Grasse pensent que ce « bienfait porterait un coup

34. *Ibid.*, 7 ventôse an VII.

35. Pour le Var, l'arrêté des consuls date du 13 brumaire. Voir en annexe le tableau qui montre sous la Restauration le rééquilibrage surtout au niveau de la répartition des communes par canton. L'arrondissement de Grasse comprend alors 8 cantons, celui de Brignoles reste inchangé à 8 et celui de Draguignan également à 11.

36. Arch. nat. F.2/1/555, lettre du préfet du Var au ministre de l'Intérieur, 10 brumaire an XI.

37. *Ibid.*, lettre du préfet du Var au ministre de l'Intérieur, 2 août 1813.

38. *Ibid.* : délibération du conseil municipal, 26 avril 1812.

funeste aux intérêts de la ville »³⁹ car les habitants possèdent les 2/3 des terrains des communes de Pegomas et Mandelieu et leurs bois communaux servent à l'alimentation du four à pain de la ville de Grasse... D'une manière générale, le préfet du Var⁴⁰ reconnaît toutefois que l'administration lors de la réduction de l'an XI n'avait pas consulté les localités ni tenu compte des relations que les communes entretenaient entre elles. Mais le régime impérial finissant ne peut désavouer le découpage originel.

Ce qu'un régime avait refusé, le régime suivant l'accorde. Par ordonnance royale du 27 décembre 1820, le roi distrait du canton d'Antibes, les communes de Cannes, Le Cannet, Mougins, Mouans, La Roquette et Sartoux pour former un canton de justice de paix dont le chef-lieu est bien sûr à Cannes⁴¹. Les motifs sont économiques : le marché quotidien et l'installation d'un bureau principal des douanes et « c'est par cette ville que se fait tout le commerce de celle de Grasse. »⁴² Mais la position stratégique d'Antibes, dernière place forte du royaume de France avant les États sardes est prise aussi en considération. Les autorités judiciaires ont souligné « l'accès difficile de cette place (qui) peut retarder ou paralyser l'action de la police judiciaire surtout dans le cas de guerre ». Peut-être aussi que les séjours cannois du Garde des Sceaux ont contribué à ce choix ? Mais le droit administratif de la Monarchie respecte de nouvelles règles : une enquête *de commodo et incommodo* doit être diligentée, conformément à l'avis du Conseil d'État du 17 janvier 1812. Si le chef-lieu du canton peut être déplacé par décret, la circonscription des cantons ne peut être changée que par une loi après enquête administrative. En 1823, 360 habitants sur 495 des communes de Belgentier, Solliès-Ville, Solliès-Farlède, Solliès-Toucas se prononcent sur leur distraction du canton de Cuers pour former le nouveau canton de Solliès-Pont⁴³. Quant au canton de Lorgues, il est amputé en 1824 des communes du Luc, du Cannet et de Vidauban, en raison des débordements fréquents de l'Argens⁴⁴ qui rendent les communications difficiles voire inaccessibles.

Mais au delà de ces querelles qui prennent souvent un aspect campanilaire, une autre dimension apparaît, elle est mieux connue : la dimension électorale.

39. *Ibid.*, délibération du conseil municipal, 12 avril 1812.

40. *Ibid.*, lettre du préfet au ministre de l'Intérieur, 2 août 1813, à propos de la demande des communes de Bras et de Seillons d'être distraites du canton de Barjols pour être rattachées à celui de St-Maximin.

41. A.D. Alpes-Maritimes, 1 U 1.

42. Arch. nat F.2/1/555 : rapport du ministre de l'Intérieur au roi, 22 novembre 1820.

43. Arch. nat F.2/1/555, rapport du ministre de l'Intérieur au roi, 15 juillet 1821. L'ordonnance royale de création est signée le 3 septembre 1823.

44. *Ibid.* : rapport du ministre de l'Intérieur au roi, 23 mars 1824. L'ordonnance est rendue le 28 avril 1824.

UNE CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE OCTROYÉE

Pour la plupart des historiens des institutions, le canton demeure une circonscription d'intérêt médiocre car elle n'a pas la plénitude de compétences⁴⁵. Elle n'est que le siège de certains services spécialisés : le conseil de révision ou le bureau de l'Enregistrement. Pourtant, dès décembre 1789, c'est bien dans le cadre cantonal que se réunissent les assemblées primaires. Le système de l'an VIII fait du canton la circonscription du conseiller général. Il doit par conséquent relayer le message des notables communaux. Le canton permet de magnifier le rôle de certains notables quand il ne permet pas d'être un tremplin pour une carrière politique et ce, dans un contexte géopolitique particulier : la formation du nouveau département des Alpes-Maritimes.

Le rôle des notables

Le cas du démembrement du canton de Vence réclamé pendant tout le XIX^e siècle est éloquent ; il peut illustrer l'analyse et montre l'évolution des esprits et l'adaptation des pouvoirs publics en fonction des changements de régimes et de souveraineté dans ces marches de la Provence. Le canton vençois domine toute la rive du Var le long de la frontière, du Broc à Saint-Laurent, de Cagnes à Villeneuve. Sous la Restauration, c'est la commune de Saint-Paul⁴⁶, rivale traditionnelle de Vence, qui ouvre « les hostilités » entre 1825 et 1827. Comme le montre Michel Derlange⁴⁷ les cités ont connu une évolution socio-économique contrastée et ont un substrat identitaire propre. Bien que distante de moins d'une demi-lieue de Vence et située sur un sommet difficile à gravir puisque fortifié, Saint-Paul voudrait retrouver son passé administratif de chef-lieu de district ; en fait ce n'est pas la justice de paix que revendique Saint-Paul puisque, comme le notent les Vençois « le juge de paix, le premier assesseur et un huissier sont de Saint-Paul et y habitent »⁴⁸. En réalité, l'influence politique des notables saint-paulois est devenue très limitée. Charles X, « père naturel des communes », au sens du préambule de la Charte de 1814 est donc sollicité. Les Vençois rappellent subtilement en 1825 que « l'époque du sacre doit fermer les dernières plaies de la Révolution »⁴⁹ et que le dernier titulaire du siège épiscopal vençois vit

45. Ainsi Gérard SAUTEL et Jean-Louis HAROUEL, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 8e édition, Paris, 1997, p. 88-89. François BURDEAU, *Histoire de l'Administration française du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, 1989, p. 51.

46. A.D. Alpes-Maritimes, 1 M 401.

47. Voir sa communication dans le prochain numéro de la revue.

48. Arch. nat., F 2/1/555, lettre du maire de Vence au ministre de l'Intérieur, 16 janvier 1827.

49. *Ibid.* : mémoire imprimé pour la ville de Vence, 5 avril 1825.

encore⁵⁰. Le retour à une prééminence administrative et politique de Saint-Paul décrétée par les révolutionnaires serait mal comprise des notables et des populations du canton loyaux envers la Monarchie. Le roi rejette par conséquent la demande. L'idéologie est donc bien présente. Quand l'enjeu politique est faible, voire nul, aucune opposition n'apparaît. En 1824 toujours, les notables membres des conseils d'arrondissements de Grasse et de Draguignan s'entendent pour que la petite commune de Châteauvieux⁵¹ (159 habitants) – qui avait déjà été oubliée lors du découpage premier – soit distraite du canton de Saint-Auban pour être réunie à celui de Comps; il faut dire que les cantons de Saint-Auban et de Comps ne comprennent chacun qu'un seul membre du collège électoral⁵² d'arrondissement. La distraction ne saurait alors avoir quelque influence.

On comprend d'autant que les avis des assemblées électives : conseils municipaux, conseils d'arrondissements et conseil général soient requis pour toute modification. Le nombre et le sort des électeurs de ce système censitaire sont en jeu. La Monarchie de Juillet ayant accru les pouvoirs des assemblées délibérantes, une reprise des requêtes se fait jour. Ces années 1840 sont celles de l'impossible réforme cantonale avec le projet des conseils cantonaux face au dépérissement déjà amorcé du conseil d'arrondissement⁵³. Le canton de Vence est de nouveau visé. En 1843, le conseil municipal de Cagnes⁵⁴ attire l'attention sur ce canton « le plus difficile à régir de tout le département ». La position stratégique de canton-frontière est toujours mise en avant. Et pour le représenter il faut un personnel politique aguerri. En fait, selon les élus du Broc, eux aussi concernés, cette demande est due à une volonté d'ambition personnelle⁵⁵ du premier magistrat cagnois qui vise ainsi le scrutin du conseil général. Et de demander eux-mêmes à ce que le chef-lieu soit transféré dans leur propre village pour apaiser les passions. Les autorités refusent une fois encore : le canton n'atteint pas le chiffre de 15.000 âmes, prévu par la loi pour toute modification.

50. A.D. Alpes-Maritimes, 1 M 398, lettre du sous-préfet de Grasse au préfet du Var, 6 mars 1826.

51. A.D. Alpes-Maritimes, 1 M 366.

52. *Almanach du Var*, Draguignan, 1829, p. 38-39. Pour Saint-Auban, il s'agit d'un propriétaire domicilié à Andon et pour Comps, un propriétaire domicilié à Bargème.

53. Sur cette question, O. VERNIER, « Des assemblées "départementales" méconnues : les conseils d'arrondissement. L'exemple des Alpes-Maritimes sous la Troisième République (1870-1940) » dans *Actes du 111^e Congrès National des Sociétés Savantes, Poitiers, 1986, tome 1, Histoire moderne et contemporaine*, Paris, 1989, p. 299-323.

54. A.D. Alpes-Maritimes, 2 O 189, délibération du conseil municipal de Cagnes, 12 novembre 1843.

55. *Ibid.*, délibération du conseil municipal du Broc, 5 mai 1844.

La formation du nouveau département

Le changement de souveraineté de 1860 et la place du suffrage universel⁵⁶ dans le système politique impérial contribuent à raviver les espoirs jusque là déçus. Comme l'a montré Paul Gonnet⁵⁷, ne faut-il pas donner des gages aux Provençaux hostiles au rattachement de l'arrondissement varois ? Dès le mois d'août 1860, des pétitions sont adressées au préfet des Alpes-Maritimes. Ce sont surtout les petites communes de la montagne niçoise mais aussi du canton de Saint-Auban qui se manifestent. Le sous-préfet de Puget-Théniers consulté reconnaît qu'« une certaine quantité de communes de l'arrondissement de Grasse auraient réellement intérêt à appartenir à un nouveau canton dont le chef-lieu serait situé à Sigale ou à Roquestéron, où elles ont toutes leurs affaires et dont les villes chefs-lieux sont beaucoup plus rapprochées d'elles que ne l'est Saint-Auban de qui elles dépendent actuellement. »⁵⁸ Mais il attire l'attention des autorités supérieures sur le danger à démembrer le canton de Saint-Auban. Les élus des communes situées près du littoral avec la manne touristique que cela peut présenter verraient-ils leur ténacité aboutir ? Le 16 février 1862, les élus de Cagnes réitèrent leur demande. Elle est principalement argumentée sur l'absence de relations commerciales et industrielles liant Vence aux populations méridionales du canton⁵⁹. Avec la déconcentration initiée par le Second Empire, les pouvoirs du préfet ont été notablement renforcés. Utilisant fort à propos la réponse de l'archiviste départemental⁶⁰ soulignant l'échec de ses recherches pour retrouver dans les archives administratives les dossiers des demandes présentées entre 1847 et 1852, le préfet rejette la demande. Le préfet Gavini de Campile connaît bien la situation politique de son département et conclut qu'il est inutile « d'entreprendre une procédure qui n'aurait que l'inconvénient de venir agiter de nouveau les esprits dans le canton de Vence ». L'épilogue du démembrement du canton aboutit sous la Troisième République⁶¹ triomphante. La question est reprise en 1879. L'augmentation du nombre des affaires civiles et commerciales, les déplacements fréquents du juge de paix, l'extension prise par le commerce dans les communes méridionales traversées par le chemin de fer sont mises en avant par les élus de Cagnes rejoints par ceux des communes concernées : La Colle, Saint-Paul, Saint-Laurent et

56. Voir Raymond HUARD, *Le suffrage universel*, Paris, 1990.

57. Paul GONNET, « Les réactions grassoises à l'incorporation dans le nouveau département » dans *Les Alpes-Maritimes, 1860-1914*, op. cit., p. 17-24.

58. A.D. Alpes-Maritimes, 1. M 398, lettre du sous-préfet de Puget-Théniers au préfet des A.M., 11 août 1860.

59. A.D. Alpes-Maritimes, 1 M 398.

60. *Ibid.*, note de l'archiviste au chef de la 4^e division de la Préfecture, 11 mars 1862.

61. Olivier DAHON, *Une illustration du changement de chef-lieu de canton au XIX^e siècle : la demande du conseil municipal de Cagnes-sur-Mer de 1844 à 1881*, Dossier Histoire de l'Administration, D.E.U.G. Droit, Nice, 1997.

Villeneuve-Loubet. Les ultimes arguments opposés par les édiles vençois sont définitivement écartés : de nouvelles dépenses pour l'Etat qui devra créer des infrastructures, et une dépréciation de la valeur des offices ministériels dans l'ensemble du canton. C'est vraisemblablement le contexte politique cantonal mais aussi départemental qui joue certainement. Le conseiller général du canton de Vence vient en effet de décéder et le maire de Cagnes accède à la présidence du conseil général. Aussi, en juin 1880 le préfet évoque au directeur de l'administration départementale et communale du ministère de l'Intérieur « un rapport purement politique et personnel » transmis au Conseil d'Etat. Dans un climat des derniers feux du séparatisme niçois, ce rapport vise à renforcer l'élément français (sic) au conseil général, en augmentant le nombre des représentants de l'arrondissement de Grasse au détriment de celui de Nice et de celui de Puget-Théniers. Et de conclure « à l'intérêt politique de la mesure proposée ». Le nombre de « cantons français » ne sera pas augmenté mais la loi du 30 juillet 1881 crée le canton de Cagnes tant espéré (avec les communes de La Colle, Saint-Laurent, Saint-Paul et Villeneuve-Loubet). L'intérêt électoral avait bien prédominé sur la rive droite du Var.

*

* *

Au XX^e siècle, nous dirons avec Jacqueline Morange⁶² que le canton relèvera certes, de plus en plus du droit des collectivités locales sous le contrôle du Conseil d'Etat mais aussi de la sociologie politique et électorale. Les enjeux judiciaires, économiques et politiques évoqués aux origines de l'institution perdurent. Telle en témoigne la dernière modification connue par notre territoire provençal sous la IV^e République. Réclamé par les conseils municipaux de Cannes et du Cannet depuis 1913, réaffirmé en 1927, le dédoublement du canton de Cannes⁶³ en « Cannes-ville » et « Cannes-banlieue » ne devient objet d'une procédure administrative qu'à partir de l'élection en 1950 au conseil général du maire de Cannes, Pierre Nouveau. Celui-ci utilisant son droit d'option pour décider de tout sectionnement électoral émet un vœu le 24 octobre 1951 devant l'assemblée départementale présidée par Jean Médecin. Le canton de Cannes qui réunit zones rurales et zones touristiques s'étend alors sur une superficie de 12 000 hectares pour une population de 64 000 habitants. Il a vu sa population prospérer quantitativement et un essor économique dû au tourisme balnéaire et climatique

62. Jacqueline MORANGE, *L'idée de municipalité de canton de l'an III à nos jours*, Paris, 1971.

63. PLURES, *Projet de dédoublement du canton de Cannes 1950-1958*, Dossiers Histoire de l'Administration, D.E.U.G. Droit, Nice, 1997.

(Cannes, Théoule et Le Cannet) tandis que les activités maraîchères, oléicoles et florales continuent d'occuper les populations de Mougins, Mouans-Sartoux, La Roquette-sur-Siagne et Mandelieu. La procédure mise en oeuvre par l'article 3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ne devait pas moins durer 7 années jusqu'au décret du 21 octobre 1957 créant deux cantons : Cannes (Cannes, Mandelieu et Théoule-Sur-Mer) et Le Cannet (Le Cannet, Mouans-Sartoux et La Roquette-sur-Siagne). Une fois encore, activités humaines et volonté politique avaient été prises en considération par la géographie administrative.

Olivier VERNIER

ANNEXE
Les cantons varois au début du XIX^e siècle⁶⁴

Arrondissement	Nombre de cantons :	Nombre de communes:
	8	61
BRIGNOLES	Barjols	11
"	Brignoles	6
"	Besse	6
"	Cotignac	6
"	Ginasservis	6
"	St-Maximin	9
"	Roquebrussanne	8
"	Tavernes	9
DRAGUIGNAN	11	60
"	Aups	6
"	Callas	7
"	Comps	10
"	Draguignan	5
"	Fayence	7
"	Fréjus	6
"	Grimaud	5
"	Lorgues	4
"	Le Luc	3
"	Salernes	3
"	St-Tropez	4
GRASSE	8	61
"	Antibes	3
"	St-Auban	13
"	Le Bar	10
"	Cannes	6
"	Coursegoules	8
"	Grasse	4
"	St-Vallier	5
"	Vence	12
TOULON	8	26
"	Le Beausset	6
"	Collobrières	2
"	Cuers	4
"	Solliès-Pont	5
"	Hyères	1
"	Ollioules	6
"	Toulon-Ouest	1 1/2
"	Toulon-Est	2 1/2

64. *Almanach du Var pour l'année 1827*, Brignoles, 1827, p. 42-47.