

Les Neuchâtelois face à la codification, citoyens ou sujets du roi de Prusse ?

La principauté de Neuchâtel, avec pour souverain le roi Prusse, présente un intéressant modèle d'expérience de la citoyenneté. Cet exemple de recherche des droits et libertés de citoyen, sans pourtant en revendiquer le statut, apparaît parfaitement à la lumière des résistances à la codification du droit civil. Demandées une première fois en 1532, la rédaction de la coutume, puis sa codification, échouent durant l'ensemble de l'Ancien Régime. De droit coutumier et donc oral, la principauté de Neuchâtel résiste durant trois siècles à la codification du droit civil. Cette question est pourtant capitale, puisque les exemples de résistances aussi longs et complets (les oppositions ne portent pas uniquement sur une codification, mais sur toute mise par écrite officielle de la coutume) sont rares. Ce phénomène est par ailleurs révélateur du fonctionnement de la société d'Ancien Régime et de la place des sujets dans celle-ci. Sont-ils de simples sujets, ou leur opposition durable et victorieuse aux projets de codification et donc leur implication dans le système juridique en font des citoyens. La thématique reste largement sous-étudiée, puisque les rares études portent sur un coutumier du début du XVII^e siècle et que les remarques, souvent anecdotiques, portant sur le XVIII^e siècle, ne sont généralement que des transpositions fautives de la situation au début du XVII^e. Les codifications restent pour leur part généralement étudiées pour leur aboutissement, le code, et non pour les résistances et les échecs qu'elles ont rencontrés et qui ont autant, sinon plus à nous apprendre. Outre un projet du début du XVI^e siècle, le XVIII^e siècle présente un intérêt particulièrement marqué pour la codification. Depuis la succession de 1707, la principauté de Neuchâtel dépend du roi de Prusse, selon un régime d'union personnelle. Dans le cadre de cette succession, les Neuchâtelois se sont efforcés de garantir le maintien de leurs droits et de leurs institutions. Si les habitants de la principauté bénéficient d'une large autonomie, ils ne jouissent en revanche pas de l'indépendance politique. Leur situation peut toutefois être interrogée, car tout en étant des sujets de Sa Majesté, ils bénéficient de certains pouvoirs les rapprochant de véritables citoyens. Après avoir situé Neuchâtel géographiquement et historiquement (A), il s'agira de rappeler les points essentiels de la succession de 1707 et les articles généraux (B). Nous nous arrêterons ensuite sur la codification et ses résistances (C). Nous évoquerons encore le maintien des institutions malgré le changement de dynastie (D) et enfin, en guise de conclusion, l'absence d'indépendance dans ce régime d'union personnelle (E). En théorie, le prince règne sur la principauté, mais n'y réside pas. Il est représenté par un gouverneur, étranger à Neuchâtel, chargé de représenter le prince et de contrôler le Conseil d'État. Ce corps se charge de la gestion courante de la principauté et veille au respect des intérêts du prince. Les questions relatives à la cité, ainsi que la coutume, sont l'affaire du Conseil de Ville et plus particulièrement d'une sous entité, le Conseil Étroit, aussi appelé Petit Conseil ou Conseil des vingt-quatre. Un corps, composé au XVIII^e

siècle de trois bancs de quatre juges chacun (quatre conseillers d'État, quatre membres du Conseil de Ville et les quatre châtelains de la principauté), cours d'appel et de dernière instance aux fonctions étendues, notamment en matière législative et de succession princière.

A. La principauté de Neuchâtel

Aujourd'hui canton suisse, Neuchâtel est demeurée une principauté jusqu'en 1848¹. Situé entre la Franche-Comté, l'Évêché de Bâle et la Ville et République de Berne, ce petit État demeure de peu d'importance jusqu'au début du XVIII^e siècle, bien que la première mention le désigne en 1011 sous la curieuse appellation « *regalissima sedes* », siège très royal². En 1214, le comte Ulrich accorde aux habitants de cette ville une charte de Franchise³, donnant ainsi naissance à une bourgeoisie, qui atteint le sommet de sa puissance au XVII^e siècle. Le comté embrasse la Réforme en 1532, restant, jusqu'au début du XVIII^e siècle, sous domination de la famille des Orléans-Longueville, souverains français et catholiques. À l'intersection de la France, de la Confédération des XIII cantons et du Saint-Empire romain germanique, le destin de Neuchâtel bascule en 1707. Cette discrète principauté devient source de toutes les convoitises durant la guerre de succession d'Espagne. À la mort de Marie de Nemours, dernière représentante des Orléans-Longueville, les prétendants à la succession sont nombreux et leurs représentants affluent à Neuchâtel⁴. Dans un contexte international tendu, les Neuchâtelois réussissent une triple prouesse : faire le choix d'un souverain, conserver leur droit et maintenir leurs institutions.

B. La succession de 1707

À la mort du prince de Neuchâtel Jean-Louis-Charles d'Orléans-Longueville, sa sœur, Marie de Nemours et le prince de Conti, revendiquent tous deux la succession de Neuchâtel. La première invoque la raison du sang et le second, un testament du défunt prince en sa faveur. Le Parlement de Paris se prononce en faveur de Conti, mais le Tribunal des Trois-États de Neuchâtel reconnaît pour sa part les droits de Marie de Nemours. Initialement cours d'appel et de dernière instance en matière civile, le Tribunal des Trois-États acquiert au milieu du XVII^e siècle un rôle législatif, mais surtout, depuis 1551, il possède le for en matière de succession princière. Contestant la décision du Tribunal des Trois-États, Conti exige la création d'un tribunal indépendant. Dans un contexte international tendu, l'affaire prend des proportions considérables. Marie de Nemours obtient finalement gain de cause en 1699, Conti est rappelé par Louis XIV et le Tribunal des Trois-États voit son for en matière de succession princière confirmée à un niveau international⁵.

¹ Seigneurie et comté à partir du XII^e siècle, Neuchâtel devient une principauté au XVII^e siècle. En 1814, la ?Neuchâtel acquiert un double statut en étant rattachée à la Confédération en tant que canton tout en redevenant une principauté. Lors de révolution de 1848, devient République et Canton de Neuchâtel.

² MOREROD Jean-Daniel, « Neuchâtel comme "*regalissima sedes*" : les mystères d'une épithète sans pareille », 2013.

³ GIRARBILLE Olivier/FUHRER Lorraine/IORI Stefano, *La Charte de franchises de Neuchâtel : avril 1214-avril 2014 : 800^e de la fondation de la communauté urbaine de Neuchâtel*, Neuchâtel 2014.

⁴ COLLECTIF, *Histoire du pays de Neuchâtel*, t. 2, Hauterive 1991.

⁵ CHAMBRIER Samuel de, *Description topographique et économique de la mairie de Neuchâtel*, Neuchâtel 1840, p. 476-491.

La succession est à nouveau vacante en 1707, lorsque Marie de Nemours décède. En pleine guerre de succession d'Espagne, la principauté de Neuchâtel voit affluer de toute l'Europe des prétendants au trône. Conformément à la reconnaissance unanime du Tribunal des Trois-États de Neuchâtel, il revient aux Neuchâtelois de désigner leur souverain. Il ne s'agit pourtant en aucun cas d'une élection, mais bien de définir lequel des prétendants possède la filiation faisant de lui le successeur légitime. Les juges disposent toutefois d'une importante marge d'interprétation en raison de l'éloignement de la filiation. Comme le fait remarquer Bachmann, la succession de 1707 se détermine également d'après des négociations diplomatiques sur fond de propagande et de corruption. Malgré ces pressions, les Neuchâtelois parviennent à désigner un souverain avantageux pour leurs intérêts. Profitant même de la situation, ils contraignent les prétendants de reconnaître des articles généraux et particuliers que le prince désigné et ses successeurs devront ratifier⁶.

À la fois charte de franchise et programme politique, les articles généraux lient le souverain, contraint de respecter des libertés et d'entreprendre certains projets. En matière de codification, l'article 9 garanti le respect du droit en vigueur, y compris de la coutume orale : « *qu'il [le souverain] confirme en tant que de besoin les loix et constitutions fondamentales de l'état en general, y compris les articles cy dessus et tous les droits, franchises et libertez spirituelles et temporelles, bonnes anciennes coutumes, écrites et non écrites de chacun des corps et communautez qui composent cet état, comme aussi toutes les concessions [...]* »⁷. Parallèlement et paradoxalement, par l'article 4 al. 2, le souverain s'engage à procéder à la codification : « *Que le souverain fasse en sorte que la coutume du païs puisse être incessamment reveüe, éclaircie, corrigée, augmentée même où il sera besoin afin qu'on puisse la rediger par écrit, en un corps clair, abrégé et facile, sauf et réservé toutefois les franchises et libertez de tout le corps de l'état.* »⁸ Les Neuchâtelois se réservent ainsi la possibilité d'invoquer l'une ou l'autre de ces dispositions en fonction de leur volonté. Il place également le souverain face à une tâche insurmontable : codifier le droit sans empiéter sur la coutume orale. Non content de garantir leur droit contre toute incursion étrangère, ils s'assurent également d'écarter toute incursion dans leurs institutions au moyen de l'article 2 :

« Que toutes les personnes qui ne seront pas naturels du païs nez sujets de l'état et regnicoles quand même ils seroient naturalisez ou nez de peres naturalisez avant leur naturalisation soient a l'avenir et a perpetuité declarez inhabiles a pestuler dans cet état aucune charge ni employ civil, militaire ou ecclesiastique en quelque maniere ou sous quelque pretexte que ce soit, même les sujets naturels de l'état qui se seroient domiciliés et établis hors d'iceluy, ou qui se seroient liés par office de charge a quelque autre prince ou état. Bien entendu que la charge du seigneur gouverneur est formellement exceptée de cet article et qu'il ne prejudiciera point aux droits que la compagnie des pasteurs a et a exercée de tout temps d'appeler des ministres de dehors dans le cas de necessité. »⁹

Au terme de la succession de 1707, les Neuchâtelois sont donc maîtres de leur droit et de leurs institutions, et assurés de le demeurer.

⁶ Voir : BACHMANN Adrian, *Die preussische Sukzession in Neuchâtel*, Zurich 1993.

⁷ FAVARGER Dominique/TRIBOLET Maurice de, *Les sources du droit du canton de Neuchâtel*, t. 1, Aarau 1982, p. 336.

⁸ FAVARGER Dominique/TRIBOLET Maurice de, *Les sources du droit du canton de Neuchâtel*, t. 1, Aarau 1982, p. 337.

⁹ FAVARGER Dominique/TRIBOLET Maurice de, *Les sources du droit du canton de Neuchâtel*, t. 1, Aarau 1982, p. 335.

Le second succès des Neuchâtelois lors de cette succession réside bien entendu dans le choix du souverain. La principauté revient finalement à Frédéric I^{er}, roi en Prusse, grâce à sa filiation avec le branche des Chalon-Orange. Souverain protestant pour une principauté très largement réformée, roi d'une puissance européenne en pleine ascension, éloignée de 1000 kilomètres de Neuchâtel, Frédéric I^{er} semble être un choix idéal. Suffisamment puissant pour protéger Neuchâtel sur le plan international, il reste assez distant pour lui permettre de conserver une certaine autonomie¹⁰. La principauté lui est accordée selon un régime d'union personnelle¹¹. Frédéric I^{er} règne donc sur la principauté de Neuchâtel, mais cette dernière n'est pas rattachée à la Prusse. Les deux États, sous la domination d'un même monarque, restent ainsi souverains et indépendants l'un de l'autre. Neuchâtel demeure en outre inaliénable et indivisible¹².

C. La codification et ses résistances

Cette principauté au système politique particulier va devenir le théâtre d'un modèle, pour l'historien du droit, des résistances à la codification du droit civil. La mise par écrit du droit, demandée depuis le XVI^e siècle, échoue jusqu'à la fin de l'Ancien Régime (1). Durant la seconde moitié du XVIII^e siècle, les résistances aux volontés codificatrices de Frédéric II revêtent une importance particulière, elles constituent un miroir de la société neuchâteloise d'Ancien Régime et de la place des sujets dans ce microcosme (2).

1. Les premières tentatives de mise par écrit de la coutume

La première demande de mettre la coutume par écrit intervient en 1532¹³, mais elle est rapidement oubliée. Il est probable que cette demande soit à l'origine d'un document administratif conservé par le Petit Conseil de Neuchâtel, aujourd'hui disparu. Cet ouvrage, consignait de manière chronologique l'ensemble des points de coutume donné par le Petit Conseil, aurait servi uniquement à des fins administratives et ne constituerait pas une codification. Un ouvrage similaire, plus tardif, nous est parvenu et le premier point de coutume qu'il consigne date de 1529¹⁴. Ce coutumier pourrait donc parfaitement être la copie d'un ouvrage rédigé à partir de 1532 suite à la demande de Jeanne de Hochberg.

Une deuxième tentative, bien plus marquante, a lieu tout au début du XVII^e siècle. Cherchant à affirmer l'autorité du pouvoir souverain face à une bourgeoisie puissante et en quête d'autonomie, la régente du

¹⁰ COURVOISIER Jean, *Panorama de l'histoire neuchâteloise*, Neuchâtel 1972, p. 150-151.

¹¹ Expression utilisée une première fois par Runge en 1866 « *Personal-Union mit Preußen* », popularisée par la traduction de Thévenot et reprise aujourd'hui unanimement. RUNGE Heinrich, *Die Schweiz in Original-Ansichten*, Band 3, Darmstadt 1866, p. 136 et 138 ; RUNGE Heinrich, *La Suisse, collection de vues pittoresques*, trad. J. T. THEVENOT, t. 3, Darmstadt 1866, p. 143.

¹² Ces deux sécurités sont transgressées et lors des conquêtes napoléoniennes où la principauté de Neuchâtel est échangée contre une garantie de non-agression du Hanovre, évitant par la même occasion à la principauté le risque une invasion militaire destructrice. Avant cela et durant tout le XVIII^e siècle, l'inaliénabilité et l'indivisibilité restent des principes sacrés.

¹³ AEN EN-4A, fol. 4r (lundi après Quasimodo 1532).

¹⁴ AVN B 101.14.001.

prince de Neuchâtel Henri II d'Orléans-Longueville commande un coutumier officiel. Elle mandate un Neuchâtelois pour se charger, non pas de la simple rédaction des coutumes, mais de l'élaboration d'un véritable code de droit. L'ouvrage achevé, la bourgeoisie de Neuchâtel s'y oppose avec virulence. Le projet de code est abandonné. Son rédacteur, délaissé par le souverain, est assigné à résidence et sa femme, accusée de sorcellerie, est condamnée et exécutée¹⁵. À la suite de cette tentative avortée, la codification n'est plus évoquée avant l'accession de la maison de Prusse à la tête de Neuchâtel.

Conformément à l'art. 4 al. 2 des articles généraux, Frédéric I^{er} envisage la codification du droit civil dès son accession au trône. Deux projets voient le jour.

Le premier est officieux, Frédéric I^{er} en reconnaît les mérites, sans pour autant l'officialiser¹⁶. Le manuscrit disparaît rapidement et n'est plus évoqué durant plusieurs décennies¹⁷. Le second, officiel, est commandé par le Conseil de Ville¹⁸, mais jamais réalisé¹⁹. Le prince n'entretient aucune volonté personnelle de codifier le droit civil de Neuchâtel et ne fait là que se conformer aux articles généraux. Il s'accommode donc parfaitement du manque d'intérêt des Neuchâtelois pour ce projet.

Les résistances dus

2. La volonté de Frédéric II

L'épisode le plus intéressant de la codification neuchâteloise et de ses résistances débute en 1743. Un avocat neuchâtelois ayant longtemps travaillé dans la République de Berne se propose pour rédiger un coutumier²⁰. Le Conseil de Ville l'autorise à procéder, à condition que le Conseil d'État lui donne également son accord, ce qui est le cas²¹. Jacques-François Boyve élabore son coutumier, mais au moment de le faire examiner, il se heurte au Conseil d'État qui fait obstacle à son projet²². Ce que Boyve ignore peut-être, c'est que Samuel Ostervald, un docteur en droit, membre éminent du Conseil d'État, travaille également à l'élaboration d'un coutumier depuis plusieurs années²³. Il paraît évident qu'il ne souhaite pas voir celui d'un praticien aboutir peu avant le sien.

Boyve ne se laisse pas abattre et décide de soumettre son ouvrage directement au roi, sans passer par le Conseil d'État. Heureux hasard, le gouverneur nouvellement nommé par Frédéric II, George Keith, arrive dans la principauté avec des ordres précis, dont celui de trouver un juriste « *assez habiles pour dresser un Plan ; de quelle façon la justice dans le país de Neufchâtel et Valangin puisse etre*

¹⁵ FAVARGER Dominique, « À propos du coutumier Hory de 1618 », in : *Musée Neuchâtelois*, 1970, p. 69-72 ; GUIBERT Janine, *L'affaire Jean Hory. Un aspect du règne de Henri II de Longueville*, Neuchâtel 1972.

¹⁶ GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 718, n. f., inventaire de documents reçus à Berlin en 1709 (s. d.).

¹⁷ GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 824, fol. 590r (7 août 1755).

¹⁸ AVN B 101.01.01.012, p. 185 (12 mai 1709).

¹⁹ Évoquée à trois reprises, la rédaction n'a vraisemblablement pas encore commencée en 1718. Passé cette date, le projet tombe dans l'oubli. AEN EN-11, fol. 150v-151r (12 novembre 1709) ; EN-11, fol. 168v (28 mai 1710) ; EN-12, p. 80 (14 mai 1718).

²⁰ AVN B 101.01.01.021, p. 52 (6 avril 1744).

²¹ AEN ICE-88, p. 146 (6 avril 1744).

²² AEN ICE-92, p. 599 (19 novembre 1748).

²³ GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 824, fol. 576v (s. d. joint à la lettre de Keith du 30 janvier 1755, fol. 575).

reformée »²⁴. Ses ordres précisent que cette décision a été prise, car l'état du droit neuchâtelois paraît insuffisant au prince. Le gouverneur se montre réceptif à la sollicitation de Boyve et envoie son coutumier à Berlin. Trop volumineux pour être envoyé par la poste, il confie l'ouvrage à des marchands²⁵. Peu après, il fait parvenir au roi, par la poste, une missive qui arrive à Berlin avant le coutumier de Boyve. Keith y recommande Ostervald avec bien plus d'empressement que Boyve. Frédéric II juge ensuite le coutumier de Boyve insuffisant et soutient vivement Ostervald²⁶. Ce dernier termine rapidement son ouvrage²⁷, mais se heurte à son tour au Conseil d'État, quand bien même il en est le doyen et donc le président en l'absence du gouverneur. Le gouverneur met le coutumier à disposition des conseillers d'État afin qu'ils puissent le consulter et prendre position à son sujet²⁸, puis disparaît en Espagne sans laisser d'informations quant à la date de son retour²⁹. Il revient donc à Ostervald, auteur du coutumier, de présider les séances du Conseil d'État. Soit à cause du conflit d'intérêts que cela suscite, soit en raison de la résistance de ses collègues, Ostervald renonce à faire accepter son coutumier durant les séances qu'il préside, attendant probablement le retour du gouverneur. Ce dernier ne revient pas, la troisième guerre de Silésie débute et Frédéric II, occupé par des soucis bien plus importants que le droit civil neuchâtelois, se désintéresse totalement du projet qui tombe dans l'oubli. Seul Ostervald se préoccupe encore du sort de son ouvrage³⁰, mais meurt peu après.

En 1768, suite à un trouble politique majeur³¹, la codification neuchâteloise connaît une nouvelle tentative. La personne désignée pour ce projet décède accidentellement au début de la rédaction³². Cet abandon du projet reste donc indépendant des différents acteurs politiques.

Ces tentatives de codification et leurs échecs permettent trois observations sur le rapport entre le souverain et ses sujets durant la seconde moitié du XVIII^e siècle.

Premièrement, il convient de relever l'apparent manque de puissance, d'audace ou de volonté de la part de Frédéric II. Il se montre bien peu directif pour un projet qui semble pourtant lui tenir à cœur. Cette relative « *impuissance* »³³ contraste avec l'idée que l'on se fait généralement de la monarchie au XVIII^e siècle. Ce constat est particulièrement marquant pour Frédéric II, souverain puissant et directif qui n'hésite pas à se montrer bien plus ferme avec ses autres États.

²⁴ GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 824, fol. 571r/v (18 août 1754).

²⁵ GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 824, fol. 572r (30 octobre 1754).

²⁶ GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 824, fol. 575r (30 janvier 1755).

²⁷ GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 824, fol. 591r-595v (21 février et 3 mai 1756).

²⁸ AEN ICE-103, p. 4 (8 janvier 1759).

²⁹ GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 828, fol. 325-326 (19 février 1759).

³⁰ AEN ICE-110, p. 146 (21 avril 1766).

³¹ La bourgeoisie de Neuchâtel s'opposa à une modification de la perception d'un impôt. L'affaire qui donna lieu à d'importants troubles fut arbitrée par la République de Berne qui donna gain de cause au roi de Prusse. Pour récompenser son avocat général s'étant montré intraitable lors de cet arbitrage, Frédéric II le nomma lieutenant-gouverneur. Cette décision provoqua l'ire des Neuchâtelois qui l'insultèrent à son retour de Berne, le pourchassèrent jusqu'à sa maison et finirent par l'assassiner sous les yeux des autorités impassibles. Afin de ramener l'ordre dans sa lointaine principauté, Frédéric II demanda l'intervention militaire des cantons combourgeois qui occupèrent la ville.

³² Jacques Abram Daniel Clavel de Brenles (1717-1771).

³³ Le terme est même consacré par Frédéric II lui-même, probablement à titre d'antiphrase, dans une lettre à Voltaire où il évoque sa relation avec les Neuchâtelois. FREDERIC II, *Œuvres de Frédéric le grand*, t. XXIII, Berlin 1846-1856, p. 227. Lettre de Frédéric II à Voltaire, le 16 septembre 1771.

Deuxièmement, l'attitude du Conseil de Ville est frappante et peut sembler paradoxale. Cette bourgeoisie, généralement désignée comme responsable de l'échec de toute codification à Neuchâtel du XVI^e siècle à la Révolution de 1848 se montre en réalité parfaitement passive au XVIII^e siècle sur cette question. Il apparaît que le Conseil de Ville a beaucoup perdu de son autorité entre le XVII^e et le XVIII^e siècle. L'espace urbain reste pourtant le centre de la principauté. Les agglomérations périphériques demeurent de peu d'importance. Il ne s'agit que d'un déplacement du pouvoir à l'intérieur de l'espace urbain, du Conseil de Ville au Conseil d'État, les deux siégeant dans la ville de Neuchâtel, seule cité d'envergure dans la principauté.

Troisièmement, l'attitude du Conseil d'État est, quant à elle, parfaitement ambiguë. Officiellement ce corps soutient la codification, conformément à la volonté du souverain pour qui il administre la principauté. Dans les faits pourtant, il s'efforce de la retarder dans le but de l'empêcher, sans pour autant jamais exprimer ses motivations, ni même laisser supposer qu'il s'oppose à l'avancement du projet. Une étude détaillée des procès-verbaux entre 1744 et 1766³⁴ ne laisse pourtant que peu de doutes à ce sujet. Quand il exécute avec diligence et rapidité les autres ordres du prince, la question de la codification est systématiquement laissée de côté. Cette attitude témoigne d'une part de probables divergences internes, entre Ostervald et ses collègues, mais également entre les membres du Conseil d'État siégeant au Tribunal des Trois États, qui demandent régulièrement l'introduction du code³⁵ et leurs collègues parvenant à le retarder. D'autre part, elle marque également une volonté d'émancipation du Conseil d'État, tout en évitant la confrontation avec le détenteur du pouvoir. En apparence, le Conseil d'État agit conformément à ses attributions et fait preuve de toute la déférence qu'il doit au prince, à qui il résiste pourtant.

L'opposition au prince, avec la résistance à ses ambitions de codification, constitue un frein à la monarchie. Quand le premier absolutisme, avec Guillaume Budé et Claude Seyssel, établit des limites à la monarchie, Jean Bodin définit le pouvoir du souverain comme illimité. Des multiples droits que doit détenir un prince pour être absolu, Bodin n'en retient qu'un seul dont les autres découlent, celui de faire la loi³⁶. La résistance, victorieuse qui plus est, à la codification du droit civil ordonnée par le souverain est ainsi incompatible avec l'absolutisme. Peut-on pour autant y voir de la part du Conseil d'État une volonté de renforcer certains droits citoyens des Neuchâtelois, droits déjà en partie garantis par les articles généraux³⁷ ? Plus qu'une réelle émergence de citoyenneté, ne s'agit-il pas principalement de l'affirmation d'une élite bourgeoise, constituée en aristocratie en l'absence de véritable noblesse, cherchant à asseoir un pouvoir oligarchique aussi indépendant du souverain que possible ? Si la recherche d'autonomie du Conseil d'État au XVIII^e siècle est indéniable, elle ne suffit pas à expliquer l'attitude de ce corps face à la codification du droit civil. En effet, il ne s'agit pas d'un

³⁴ AEN ICE-88 à ICE-110.

³⁵ AEN EN-13, fol. 227r (11 mai 1762) ; fol. 230v (5 mai 1763) ; fol. 238v (10 mai 1764).

³⁶ FRANKLIN Julian H., *Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory*, Cambridge 1973.

³⁷ Pour une liste complète, voir les articles généraux, FAVARGER Dominique/TRIBOLET Maurice de, *Les sources du droit du canton de Neuchâtel*, t. 1, Aarau 1982, p. 333ss.

simple mécanisme de protection, puisque ce n'est pas le Conseil d'État, mais bien le Conseil de Ville qui détient la maîtrise effective de la coutume et qui risquerait de la perdre avec l'introduction d'un code civil. La discrétion du Conseil d'État au sujet de la codification ne permet pas de former de certitude quant à ses motivations, mais trois hypothèses potentiellement complémentaires peuvent être formulées.

Première hypothèse, le dessein du Conseil d'État pourrait être de conserver un droit accessible au plus grand nombre des justiciables. Compte tenu du taux et du niveau d'alphabétisation, une coutume orale reste vraisemblablement plus adaptée qu'un code écrit. L'alphabétisation est certes relativement plus élevée à Neuchâtel qu'à beaucoup d'autres endroits en Europe au XVIII^e siècle³⁸, mais un code civil demeurerait malgré tout inaccessible à la plupart des Neuchâtelois en raison de sa complexité autant que de son prix.

Deuxièmement hypothèse, il est probable que le Conseil d'État ne voie simplement pas l'intérêt de remplacer un système qui fonctionne. En effet, les seuls à critiquer le système judiciaire neuchâtelois au XVIII^e siècle sont des personnes qui ambitionnent de rédiger le futur code, des membres de la cour d'appel en matière civile et le souverain. Contrairement à l'idée reçue, le système coutumier semble bien fonctionner et ne souffre pas de longueurs, de frais importants ou de complications dans les procès³⁹.

Troisième hypothèse, le Conseil d'État chercherait à conserver la proximité et une certaine maîtrise sur le droit civil en le conservant dans la principauté. Cette dernière hypothèse est la moins probable, puisque Frédéric II confie à des juristes neuchâtelois la tâche de codifier le droit, il n'y a donc pas d'ingérence étrangère dans le processus d'élaboration du code. De même, le processus législatif en place, destiné à compléter la coutume ou remplacer une coutume désuète, est entièrement à Neuchâtel. Berlin ne fait que ratifier ces projets et ne s'immisce donc pas dans le système législatif et judiciaire neuchâtelois. Concrètement, la codification n'éloignerait donc nullement la maîtrise du droit de Neuchâtel. Toujours est-il que dans l'esprit des membres du Conseil d'État qui cherchent à centraliser le pouvoir dans la cité, cette crainte est peut-être réelle.

D. Des institutions pérennes

Au XVIII^e siècle, le Conseil d'État est principalement, pour ne pas dire exclusivement, composé de quelques familles de la ville de Neuchâtel. En l'absence du gouverneur, il administre la principauté entière de manière quasi autonome et n'en réfère au prince que pour des questions majeures. Le reste du temps, il se contente de lui faire rapport des décisions qu'il a prises. Il ne s'agit pourtant pas d'une cité-État, bien que la bourgeoisie l'ait ambitionné au XVII^e et que certains membres du Conseil d'État y travaillent toujours au XVIII^e siècle. Le pouvoir réside toujours dans la personne du prince, même s'il

³⁸ CASPARD Pierre, « Pourquoi on a envie d'apprendre. L'autodidaxie ordinaire à Neuchâtel (XVIII^e siècle) », in : *Histoire de l'éducation*, n° 70, 1996, p. 70.

³⁹ Seules 130 déclarations de la coutume sont délivrées par le Petit Conseil durant tout le XVIII^e siècle. AVN B 101.14.001 fol. 1r à 87v et AVN B 101.14.001 fol. 577v à 645r.

ne l'exerce que peu. Cette opposition au prince concernant la codification témoigne de la volonté du Conseil d'État d'acquiescer plus d'autonomie et de rapporter le pouvoir à Neuchâtel et plus précisément dans l'espace urbain neuchâtelois, au détriment du prince, mais également des régions périphériques. Le pouvoir est ainsi concentré dans la ville de Neuchâtel, autour de laquelle gravitent des agglomérations moins importantes sur le plateau. Au nord de la ville, en altitude, se situe la région rurale des montagnes, éloignée de ce centre urbain et se méfiant de sa prédominance.

La vocation de la principauté de Neuchâtel, en matière d'émancipation, n'est pas de devenir un État-nation, mais un canton suisse. Pour le colonel Pury, un conseiller d'État fervent partisan de l'indigénat helvétique, l'idée serait de former une république⁴⁰, plus précisément une cité-État. Cet État serait gouverné par l'oligarchie urbaine. Il n'y a à cette époque dans la cité aucune volonté de consacrer un État égalitaire ou généralisant la condition de citoyen, mais une aspiration à copier la République de Berne voisine, avec une cité dirigée par une élite oligarchique, dominant le reste de la population.

Les agglomérations périphériques, en particulier Valangin, entretiennent de réelles craintes quant à cette prédominance de la cité neuchâteloise. Cette crainte est particulièrement visible lorsque Frédéric I^{er} accède au trône et qu'il envisage de ne pas nommer de gouverneur, laissant le Conseil d'État souverain, directement sous sa personne, sans intermédiaire. La bourgeoisie de Valangin formule à cette époque une série de remontrances qu'elle soumet au prince. Le point cinq se révèle très parlant à ce sujet :

« So Ils craignent qu'on ne vueille faire de ce païs un Etat Republicain où l'autorité sera toute entiere entre les mains des gens de Neufetl ce que la constitution du païs ne peut souffrir ; Car comme il y a plusieurs Corps dont les interets sont differens, il n'y en a aucun qui puisse être élevé sur les autres sans leur donner de la Crainte et de la Jalousie La diversité de ces Corps demande necessairement un Chef qui soit au dessus de tous, et qui ne soit attaché à aucun, et qu'on puisse regarder comme un pere commun disposé à favorisé égalemt tous ces Corps dans leur pretentions justes & raisonnables, sans souffrir que les plus fort vueille opprimer les plus faibles contre la Justice & la raison.

Enfin il leur semble que quand on pourroit un jour apporter quelque changemt à la forme du Gouvernement ce n'est pas à present le tems de le faire, puis que dans les commencemens du Regne de S. M. les peuples pourroient s'effaroucher s'ils se voyoient gouverner tout autrement que du passé, ce qui pourroit devenir l'occasion de quelque mecontentemt qui pourroit aussi troubler la tranquillité dans le pays. »⁴¹

La crainte de la bourgeoisie de Valangin reste bien réelle au milieu du XVIII^e siècle. Elle redoute de voir la principauté se transformer en État républicain et cette appréhension apparaît parfaitement légitime si l'on se penche sur la composition du Conseil d'État, telle que la décrit Scheurer : « *Le Conseil d'État, initialement " Conseil du comte ", est en somme devenu l'incarnation de l'oligarchie au pouvoir. D'autant que les nominations au gouvernement par le prince sont soigneusement préparées par le Conseil lui-même, et qu'en définitive il s'agit d'une véritable cooptation, les fils ou les neveux succédant aux pères ou aux oncles.* »⁴² La personne du souverain, respectivement son représentant dans la principauté, assure aux régions périphériques de la cité le respect de leurs droits. La cité apparaît dès lors comme un espace ambivalent, tantôt protecteur des « *citoyens* » contre le pouvoir

⁴⁰ AEN 92CB-5.4.

⁴¹ GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 717, fol. 40, (7 septembre 1708).

⁴² HENRY Philippe, *Histoire du canton de Neuchâtel*, t. 2, Neuchâtel 2011, p. 54.

absolu du prince, tantôt générateur d'inégalités, le Conseil d'État cherchant à s'approprier l'ensemble du pouvoir. Le prince constitue également une autorité paradoxale, à la fois protectrice de l'État et de ses sujets, mais également domination étrangère tendant vers l'absolutisme. La principauté de Neuchâtel relève ainsi d'un équilibre fragile où la cité joue un rôle central, mais pas exclusif.

Politiquement, le prince règne et gouverne dans la limite des articles généraux. Absent de la principauté, il est représenté par un gouverneur, généralement étranger à Neuchâtel. Celui-ci est censé présider le Conseil d'État et défendre les intérêts du prince. Dans les faits, il est généralement peu actif, voir absent lui aussi. Cet office, confié à de vieux militaires en récompense des services rendus à la Prusse est souvent considéré par les titulaires comme une retraite plus qu'un véritable office. Le Conseil d'État, nommé par le Prince, assume la gestion directe et immédiate de la principauté. Il assure la liaison avec le prince, au moyen de courriers qui mettent généralement deux semaines pour effectuer un trajet entre Neuchâtel et Berlin et inversement. Il existe donc une lenteur significative dans les échanges et par conséquent une éventuelle gestion à distance. Le Conseil d'État, nommé par le prince sur proposition des conseillers eux-mêmes, doit composer avec le Conseil de Ville. Ce dernier, dont les membres sont cooptés, perd beaucoup d'importance au XVIII^e siècle, mais conserve une prérogative majeure, celle de gardien de la coutume. L'administration de la principauté comprend encore un certain nombre d'officiers tels que le procureur général, tous nommés par le prince. Grâce à l'article 2 des généraux de 1707, les officiers et conseillers ne peuvent être étrangers à la principauté. Les Neuchâtelois sont ainsi protégés de toute ingérence étrangère de la part de la Prusse, conformément au principe d'union personnelle. Ils conservent ainsi une importante autonomie, sans pour autant accéder à l'indépendance.

E. Conclusion, de l'autonomie, mais pas d'indépendance

Maître de leur droit et de leurs institutions, les Neuchâtelois n'en demeurent pas moins sujets d'un souverain. Ils doivent ainsi faire leur rapport au prince qui avalise toutes les décisions d'importance. Si le Conseil de Ville possède la prérogative de déclarer la coutume existante, il ne peut en aucun cas la créer. Le prince garde en outre le pouvoir régalien de faire le droit, puisqu'il peut exiger la rédaction de lois qu'il est ensuite le seul à pouvoir ratifier. En matière d'institution enfin, il choisit librement ses officiers, dans les limites des articles généraux et donc parmi les Neuchâtelois. L'autonomie laissée par le prince aux Neuchâtelois peut paraître trompeuse, puisque ces derniers semblent gérer leur principauté selon leur bon vouloir, sous la protection d'un souverain absent. En réalité, si le prince est bien absent et laisse une grande liberté à ses sujets, il conserve l'entière maîtrise du pouvoir, sans pour autant l'exercer. Quant à son échec à codifier le droit civil, il peut également être perçu comme un renoncement. Si la codification lui tient à cœur, Frédéric II réalise qu'il s'agit d'une entreprise impopulaire et pas forcément nécessaire compte-tenu des caractéristiques de la principauté.

Les Neuchâtelois sont bien sujets et pas citoyens, ils ont certes su garantir de nombreuses libertés par les articles généraux de 1707, mais ils demeurent sous l'autorité du roi de Prusse. Quant aux résistances à la codification, force est d'avouer qu'il ne s'agit pas pour le roi d'une impossibilité de donner le droit à ses sujets, d'une limitation d'un pouvoir régalien, mais d'une volonté du souverain lui-même. Frédéric II à l'intelligence politique de ne pas chercher à être, à Neuchâtel, un souverain absolu. Il ne souffre pas pour autant d'un défaut et conserve les pouvoirs régaliens. Les Neuchâtelois, bien qu'opposés au projet de codification, soucieux de conserver leurs institutions et de garantir une certaine autonomie, ne remettent pas en cause le pouvoir royal.

Néanmoins, les résistances à la codification peuvent être considérées comme un acte citoyen, bien qu'il soit accompli par un corps oligarchique urbain. D'une part, il s'agit d'un rempart à un passage d'un droit oral, prétendument issu du peuple, à un droit écrit, réputé savant et produit par des législateurs. En ce sens, la résistance à la codification constitue une opposition à la confiscation du droit par une minorité de lettrés, au profit d'un droit accessible à la majorité. D'autre part, la codification peut être perçue comme un aboutissement de processus absolutiste consistant à réunir dans les mains du souverain l'ensemble des pouvoirs. La résistance peut alors être considérée comme barrière à l'absolutisme, comme une limitation du pouvoir souverain au profit des sujets, des citoyens en devenir. La réaction du souverain témoigne également d'une certaine tolérance au développement d'une forme de citoyenneté à Neuchâtel. Frédéric II n'agit pas en monarque absolu, mais selon la définition qu'il consacre à la souveraineté dans l'*Anti-Machiavel* : « *le premier Magistrat.* »⁴³. Face à la résistance qu'il rencontre avec son projet de codification, il ne tente pas de la réprimer, mais de la comprendre et de l'accepter. Il confère ainsi à ses sujets des droits politiques tacites liés à des obligations. Pour autant que son autorité ne soit pas fondamentalement remise en question, ses décisions peuvent être contestées avec succès. Ce processus est purement implicite, mais l'attitude de Frédéric II ne laisse que peu de doutes à ce sujet. En matière de codification, le Conseil d'État agit clairement dans l'intérêt citoyen. Pourtant, de manière plus générale, le tissu urbain neuchâtelois constitue une véritable entrave à l'apparition de la citoyenneté dans la principauté. L'espace urbain constitue plus une barrière à l'émergence de la citoyenneté qu'un espace propice à son développement. Les sujets du roi de Prusse à Neuchâtel ne constituent pas un peuple, un ensemble homogène, mais bien la réunion d'individus séparés par leurs origines, tant sociales que géographiques, connaissant des antagonismes, mais unis principalement par leur assujettissement au prince. L'espace rural est lésé en rapport de l'espace urbain, tout comme la région de la principauté située dans les montagnes par rapport à celle située sur le littoral (cette division est connue encore aujourd'hui sous la dénomination de « *conflit haut-bas* », en référence à la partie du canton située en altitude, au nord, et celle située en plaine, au sud). Au XVIII^e siècle, le pouvoir se concentre dans la ville de Neuchâtel, située au bord du

⁴³ FREDERIC II DE PRUSSE, *Anti-Machiavel ou essai de critique sur le Prince de Machiavel*, chez Jaques la Caze, Amsterdam, 1741, p. 3.

lac et les régions périphériques, en particulier des montagnes, le perçoivent parfois comme une domination illégitime et dangereuse. Le prince soutient toutefois cet état de fait et s'assure ainsi du soutien des élites urbaines, soucieuses de leurs intérêts et craignant l'émancipation d'une population rurale plus réceptive aux idées de la Révolution française. Les manifestations citoyennes liées à la Révolution française ont d'ailleurs lieu à La Chaux-de-Fonds et au Locle, deux agglomérations éloignées de la cité neuchâteloise. De même, la Révolution neuchâteloise de 1848 trouve son origine dans le « *haut* », terme servant à désigner la partie de la principauté située sur la crête du Jura⁴⁴. Quant au loyalisme et à la contre Révolution, il s'agit très clairement d'un phénomène lié à l'espace urbain neuchâtelois. Les sujets privilégiés tentent de protéger une domination monarchique qui leur est favorable, au détriment d'une participation citoyenne élargie à toute la principauté. Les Neuchâtelois ne sont pas des citoyens, mais bien des sujets, des sujets d'un prince absent, soumis à une élite oligarchique en quête d'indépendance et de légitimité, dans un espace urbain défendant les prémices de la citoyenneté, mais hostile à son accomplissement. Les élites neuchâteloises s'opposent ainsi au prince pour défendre la coutume orale. Elles s'assurent ainsi du maintien du droit dans une sphère de pouvoir local et luttent contre un élargissement des pouvoirs monarchiques. Elles garantissent les libertés des sujets du prince contre ce dernier, mais prennent garde à ce que la structure d'Ancien Régime, le pouvoir du prince, et donc le leur, soit garanti. En d'autres termes, le Conseil d'État tend à renforcer les libertés des sujets, sans que ceux-ci ne puissent prétendre à devenir des citoyens. Il veille également à conserver le centre de ce pouvoir oligarchique dans l'espace urbain.

Bibliographie

- BACHMANN Adrian, *Die preussische Sukzession in Neuchâtel*, Zurich 1993.
- BARRELET Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel*, t. 3, Neuchâtel, 2002.
- CASPARD Pierre, « Pourquoi on a envie d'apprendre. L'autodidaxie ordinaire à Neuchâtel (XVIII^e siècle) », in : *Histoire de l'éducation*, n° 70, 1996, p. 65-110.
- CHAMBRIER Samuel de, *Description topographique et économique de la mairie de Neuchâtel*, Neuchâtel 1840.
- COLLECTIF, *Histoire du pays de Neuchâtel*, t. 2, Hauterive 1991.
- COURVOISIER Jean, *Panorama de l'histoire neuchâteloise*, Neuchâtel 1972.
- FAVARGER Dominique/TRIBOLET Maurice de, *Les sources du droit du canton de Neuchâtel*, t. 1, Aarau 1982.
- FAVARGER Dominique, « À propos du coutumier Hory de 1618 », in : *Musée Neuchâtelois*, 1970, p. 69-72.
- FRANKLIN Julian H., *Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory*, Cambridge 1973
- FREDERIC II, *Œuvres de Frédéric le grand*, t. XXIII, Berlin 1846-1856
- FREDERIC II DE PRUSSE, *Anti-Machiavel ou essai de critique sur le Prince de Machiavel*, chez Jaques la Caze, Amsterdam, 1741.
- GIRARBILLE Olivier/FUHRER Lorraine/IORI Stefano, *La Charte de franchises de Neuchâtel : avril 1214-avril 2014 : 800^e de la fondation de la communauté urbaine de Neuchâtel*, Neuchâtel 2014.

⁴⁴ BARRELET Jean-Marc, *Histoire du canton de Neuchâtel*, t. 3, 2002, p. 10-22.

- GUIBERT Janine, *L'affaire Jean Hory. Un aspect du règne de Henri II de Longueville*, Neuchâtel 1972.
- HENRY Philippe, *Histoire du canton de Neuchâtel*, t. 2, Neuchâtel, 2011.
- MOREROD Jean-Daniel, « Neuchâtel comme "regalissima sedes" : les mystères d'une épithète sans pareille » in : *Revue historique neuchâteloise*, 2013, p. 271-282.
- RUNGE Heinrich, *La Suisse, collection de vues pittoresques*, trad. J. T. THÉVENOT, t. 3, Darmstadt 1866.
- RUNGE Heinrich, *Die Schweiz in Original-Ansichten*, Band 3, Darmstadt 1866.

Archives

Archives de la Ville de Neuchâtel

- AVN B 101.01.01.021, p. 52 (6 avril 1744).
- AVN B 101.01.01.012, p. 185 (12 mai 1709).
- AVN B 101.14.001.
- AVN B 101.14.002.

Archives de l'État de Neuchâtel

- AEN EN-4A, fol. 4r (lundi après Quasimodo 1532)
- AEN EN-11, fol. 150v-151r (12 novembre 1709)
- AEN EN-11, fol. 168v (28 mai 1710)
- AEN EN-12, p. 80 (14 mai 1718).
- AEN EN-13, fol. 227r (11 mai 1762) ; fol. 230v (5 mai 1763) ; fol. 238v (10 mai 1764).
- AEN ICE-88, p. 146 (6 avril 1744).
- AEN ICE-92, p. 599 (19 novembre 1748).
- AEN ICE-103, p. 4 (8 janvier 1759).
- AEN ICE-110, p. 146 (21 avril 1766).
- AEN ICE-88 à ICE-110.

Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz

- GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 717, fol. 40, (7 septembre 1708).
- GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 718, n. f., inventaire de documents reçus à Berlin en 1709 (s. d.).
- GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 824, ~~fol. 572r~~ (30 octobre 1754).
- GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 824, ~~fol. 575r~~ (30 janvier 1755).
- GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 824, ~~fol. 576v~~ (s. d. joint à la lettre de Keith du 30 janvier 1755, fol. 575).
- GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 824, ~~fol. 590r~~ (7 août 1755).
- GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 824, ~~fol. 591r-595v~~ (21 février et 3 mai 1756).
- GStA PK, I. HA Rep. 64 Nr. 828, ~~fol. 325-326~~ (19 février 1759).