

**P.R.I.D.A.E.S.**

Intendants et Intendance en Europe  
et dans les États de Savoie  
XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles

Dans la même collection :

- *Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie*, Actes du colloque international de Nice P.R.I.D.A.E.S. I (29 nov.-1<sup>er</sup> déc. 2007), contributions réunies par Marc Ortolani, Olivier Vernier et Michel Bottin, 2010, 580 pages.
- *Commerce et communications maritimes et terrestres dans les États de Savoie*, Actes du colloque international d’Imperia P.R.I.D.A.E.S. II (9-10 janvier 2009), contributions réunies par Marc Ortolani, Olivier Vernier et Michel Bottin, 2011, 284 pages.
- *Propriété individuelle et collective dans les États de Savoie*, Actes du colloque international de Turin P.R.I.D.A.E.S. III (9-10 octobre 2009), contributions réunies par Marc Ortolani, Olivier Vernier et Michel Bottin, 2012, 316 pages.
- *Consentement des populations, plébiscites et changements de souveraineté*, à l’occasion du 150<sup>e</sup> anniversaire de l’annexion de Nice et de la Savoie à la France, Actes du colloque international de Nice et Chambéry P.R.I.D.A.E.S. IV (27 septembre- 1<sup>er</sup> octobre 2010), contributions réunies par Marc Ortolani, Olivier Vernier, Michel Bottin et Bruno Berthier, 2013, 493 pages.
- *Protection et valorisation des ressources naturelles dans les États de Savoie du moyen-âge au XIX<sup>e</sup> siècle. Contribution à une histoire du développement durable*, Actes du colloque international de Cuneo P.R.I.D.A.E.S. V (6-7 octobre 2011), contributions réunies par Marc Ortolani, Olivier Vernier et Michel Bottin, 2014, 445 pages.

# Intendants et Intendance en Europe et dans les États de Savoie XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles

Actes du colloque international de Nice  
25-27 octobre 2012

**P.R.I.D.A.E.S.**  
*Programme de Recherche*  
*sur les Institutions et le Droit des Anciens États de Savoie*

Préface de François MONNIER

Avant-propos de Colette BOURRIER-REYNAUD

textes réunis par  
Marc ORTOLANI, Olivier VERNIER et Karine DEHARBE

composés et mis en pages par  
Henri-Louis BOTTIN

SERRE EDITEUR  
ASPEAM  
NICE

Colloque organisé par



L'UNIVERSITÉ DE NICE  
SOPHIA ANTIPOLIS



LE LABORATOIRE  
ERMES



L'IREP-COME



LA RÉGION PROVENCE-  
ALPES-CÔTE  
D'AZUR



LE CONSEIL GÉNÉRAL  
DES ALPES-MARITIMES



LA VILLE DE NICE

Actes publiés avec le soutien de



LE LABORATOIRE ERMES



LA RÉGION  
PROVENCE-ALPES-CÔTE  
D'AZUR



L'ASPEAM

et avec le label de

UNIVERSITÉ  
FRANCO  
ITALIENNE

UNIVERSITÀ  
ITALO  
FRANCESE

[www.universite-franco-italienne.org](http://www.universite-franco-italienne.org)

[www.universita-italo-francese.org](http://www.universita-italo-francese.org)

MÉMOIRES ET TRAVAUX DE L'ASSOCIATION MÉDITERRANÉENNE  
D'HISTOIRE ET D'ETHNOLOGIE JURIDIQUE  
1<sup>ère</sup> série n° 12

Le Code de la Propriété Intellectuelle n'autorisant, au terme des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les « analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, polémique, pédagogique, scientifique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées », « toute reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur, ou de ses ayants droits ou ayants cause, est illicite » (article L. 122-4). Cette reproduction, par quelque procédé que ce soit, y compris la photocopie ou la vidéographie, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

© 2015 by SERRE EDITEUR. Tous droits réservés pour tous pays.

ISBN SERRE EDITEUR : 97828764106210

ISBN ASPEAM : 978295230073

ISSN 0993-7374

Ouvrage composé avec  $\text{\LaTeX}$  2<sub>ε</sub>

## AVANT-PROPOS

CET IMPORTANT COLLOQUE INTERNATIONAL d'histoire administrative a été organisée par le laboratoire ERMES de la Faculté de droit et science politique de l'Université Nice Sophia Antipolis ; dans les actes de ce colloque aux multiples entrées et aux nombreuses contributions sur les modalités de gestion, du XVII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle, de territoires différents et évolutifs (France, États de Savoie, mais aussi Autriche, Espagne, Royaume de Naples et même Nouvelle France), sont mises en évidence les difficultés rencontrées pour qu'un modèle administratif, celui d'un agent unique et dépendant du pouvoir central, s'applique partout de façon analogue.

Les systèmes préexistants, l'étendue du territoire, qui conditionne l'éloignement par rapport au gouvernement central, la plus ou moins grande permissivité du régime en place, mais également la qualité et l'intégrité de tous les responsables administratifs, conditionnent une inévitable disparité dans l'application d'un modèle administratif occidental qui — le lecteur pourra le constater — prendra plus de deux siècles.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les intendants devaient faire appliquer la volonté et l'autorité du souverain, mais leur éloignement de la capitale, leurs caractères propres et leur proche environnement local et administratif leur permettaient — ou les obligeaient souvent — à une « adaptation personnelle transitoire ». Ils sont ainsi restés parfois dans la mémoire collective comme « défenseurs de leurs provinces ».

L'époque napoléonienne, avec ses immenses conquêtes territoriales faisait présager l'installation, dans tous les nouveaux États sous l'influence de la France, d'un nouveau modèle unique d'administration territoriale (les préfets). Mais, à la chute de l'Empire, chacun se retrouva libre et se dota de son propre régime et de ses propres modes de gestion, avec parfois un retour de l'intendance, comme à Nice ou à Chambéry.

De nos jours, les institutions d'une Europe préoccupée à s'élargir et s'élargir encore, font leur possible, avec des résultats variables, pour harmoniser les lois sur

II

DR COLETTE BOURRIER-REYNAUD

tout son territoire... Mais l'Europe est aujourd'hui confrontée à des défis considérables, tels le récent afflux de migrants, et chaque État européen cherche fébrilement comment s'adapter à leur arrivée simultanée à ses frontières, peut-être en raison de l'absence d'autorités administratives héritées directement des intendants.

En tout cas, l'Association Sauvegarde du Patrimoine Écrit des Alpes-Maritimes qui s'est donnée depuis vingt-cinq ans déjà, pour mission de contribuer à diffuser des travaux en majeure partie d'histoire régionale reposant sur des sources archivistiques inédites, s'honore, en cette année du cinquantenaire de la fondation de l'université niçoise, de permettre une meilleure connaissance de l'histoire administrative de notre contrée et, au delà, de l'Europe, avec ce volume qui permet d'offrir une synthèse historique et réflexive sur la gestion administrative des territoires.

Dr Colette BOURRIER-REYNAUD

Présidente de l'Association Sauvegarde  
du patrimoine Écrit des Alpes-Maritimes

## PRÉFACE

### LA SOUPLESSE REMARQUABLE DE L'INTENDANCE

**C**’EST QUE L’ON CROIT CONNAÎTRE, on l’appréhende finalement assez mal. Il en va ainsi des intendants, ces commissaires départis pour se substituer aux officiers et rendre la justice ou administrer à leur place, soit sur un territoire donné, soit pour une affaire particulière ou pour une simple mission d’inspection. On s’y est beaucoup intéressé ces dernières décennies, notamment dans les facultés de droit. Et pourtant, qu’en sait-on vraiment ? Plus qu’hier, assurément ! Mais les zones d’ombres demeurent nombreuses. Plus on y travaille, plus on soulève de points d’interrogation, plus on s’aperçoit qu’il existe un par-derrrière ou un par-dessous encore inexploré et, pour partie, peut-être, inexplorable et inatteignable. On constate aussi qu’il n’est pas de généralisations possibles, des tendances, tout au plus, qui peuvent souvent être infirmées par les lieux, les circonstances ou les personnalités. *Intendants et Intendances en Europe et dans les États de Savoie, XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle* le montre à l’envi.

Quoi d’étonnant à cela ? La souplesse de ce mode de gestion n’y est pas pour rien. Il s’adapte à tous les besoins de l’autorité centrale. Il a d’ailleurs été conçu pour cela. Il se construit aussi au gré des expérimentations, des circonstances, des problèmes à résoudre. Les pouvoirs des premiers intendants, en gros jusqu’à 1648 et leur suppression provisoire, ne sont pas ceux d’après leur reconstitution, alors que leurs compétences ne cesseront de s’élargir et de se complexifier et qu’ils dépendront de plus en plus du Contrôle général des Finances au détriment de la Chancellerie. Pas de « modèle » unique : il n’y a pas une intendance, mais des intendances, autant peut-être que les lettres de commission puissent en concevoir. Tout est possible, de la plus restreinte à la plus générale : justice, finances, police, ordre public, approvisionnement, agriculture, industrie, ponts et chaussées, mines, arts et métiers, moralité publique, recrutement des troupes et logement des gens de guerre, affaires ecclésiastiques, librairie, université, tutelle des municipalités,

IV

FRANÇOIS MONNIER

tous les aspects de la vie sociale peuvent être de la compétence des commissaires, la seule réelle borne étant l'imagination des ministres et les besoins du gouvernement et de l'administration, même si l'idée est toujours la même, disposer d'un personnel à la main de l'autorité centrale et révocable *ad nutum*. Ce faisant, l'intendance est rétive à la synthèse et échappe à l'analyse.

On le constate à lire la communication de Stéphane Durand, « Intendants et modèles politiques provinciaux dans la France méridionale : les cas du Languedoc et de la Provence, XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles ». En dépit du titre choisi, l'auteur montre qu'il n'existe pas de « modèle », ni de définition de l'intendance, qu'au contraire, tout est mouvant, tout est ajustement, tout est fonction de circonstances, ici, de territoires, — différences de territoires qui vont bien au-delà de la simple distinction entre pays d'élections et pays d'états — ailleurs de personnalités, ailleurs encore de politique. L'auteur craindrait-il d'aller au bout de sa démonstration ? Pourquoi ne fait-il pas un sort à cette funeste et fausse idée de modèle ? En tout cas, il le suggère fortement. Est-on sûr, aussi, qu'en 1629, les intendants ont fait l'objet d'une « institutionnalisation » ? Ne faut-il pas se méfier des mots et des idées trop communes ?

Très heureusement, fait écho à cette très intéressante contribution, celle de Jean-François Brégi, « L'intendant premier président. L'exemple du Parlement de Provence », qui illustre une autre facette de la souplesse de la commission d'intendant, celle qui assigne ici à un représentant de l'État, la bête noire des parlementaires, la mission, ô combien délicate et singulière de présider un parlement.

On aimerait lire d'autres exemples de la même veine, sur d'autres provinces, sur d'autres questions sensibles, pour lesquels le pouvoir aurait eu recours à des solutions identiques, ce qui vaudrait mieux que toutes les vaines tentatives de théorisation de l'intendance, même si le temps finit par en esquisser de grands traits et à en faire un des rouages indispensables de l'administration d'Ancien Régime, allant même jusqu'à le proposer en exemples à d'autres pays — du moins le croit-on en France, alors que les choses sont infiniment plus complexes, comme le voit ici avec la principauté d'Orange, en Espagne, aux Pays-Bas autrichiens, en Savoie, en Piémont, en Sicile, en Sardaigne ou dans le comté de Nice, et même dans les colonies, avec la Nouvelle-France ou la Nouvelle-Espagne.

Des commissaires à la main des ministres. On vient de l'écrire. Mais est-ce si sûr ? Si tel est le but recherché, si tel est le fondement des intendances, la pratique, la force ou l'absence de caractère des hommes, la pression des circonstances, comme beaucoup d'autres particularités peuvent en décider autrement, on l'a relevé. Quand on pense aux intendants, surtout aux premiers d'entre eux, ceux de Richelieu, ceux que l'on a vus à l'œuvre pendant les troubles, ceux dont on mesure l'efficacité dans la pacification des provinces, dans la mise en œuvre des directives de l'autorité centrale, en matière d'impôt notamment, on songe toujours à Isaac de Laffemas, le bourreau du Cardinal, l'exécuteur de sa justice implacable et de son phénoménal tour de vis fiscal. Mais Laffemas n'est pas un cas unique et l'extrême rigueur une caractéristique du ministériat de Richelieu. Par la suite, la force publique a été déployée de manière tout aussi intransigeante. Un Louis de Marillac



ne s'est guère montré plus tendre que le sinistre Laffemas, quand, de sa propre initiative, il a expérimenté en grand, en 1681, dans la province du Poitou, l'usage de la force publique, notamment la « dragonnade », soit le logement forcé de troupes chez les habitants de la R.P.R., avec dispense pour les nouveaux convertis. Le procédé fut si révoltant et produisit un tel effet de terreur, qu'il provoqua une vague d'émigration vers la Hollande et l'Angleterre et de telles réactions diplomatiques qu'il fallut désavouer l'intendant.

Quelques années plus tard, les pressions diplomatiques ne sont plus de mise. La trêve de Ratisbonne, en 1684, a changé la donne et démobilisé une partie des armées. Le gouvernement n'a plus les mêmes raisons de ménager ses alliés protestants. Aussitôt, l'intendant du Béarn emploie les soldats disponibles pour de nouvelles dragonnades, de mars à juillet 1685, et ne tarde pas à annoncer à Versailles des milliers de conversions « sans violences », par la simple crainte des hébergements forcés. Ce succès incite le roi à laisser envoyer des dragons en Poitou, en Guyenne, en Languedoc, dans les Cévennes ou encore en Dauphiné, durant les mois de septembre et octobre qui suivent. Les intendants concernés peuvent adresser à la cour les communiqués les plus triomphants : la France ne saurait tarder d'être toute catholique.

Mais les intendants n'ont pas tous été les agents aveugles du pouvoir, même sous Richelieu ou Louis XIV. D'autres ont eu plus d'humanité, plus de mesure, surtout plus d'intelligence que Laffemas et ses émules dans les situations difficiles qu'ils eurent à gérer, allant même jusqu'à se faire les avocats de leurs provinces auprès du chancelier et, plus encore, auprès du contrôleur général ou du Conseil du roi. Certains se sont montrés indulgents dans l'application des édits de tolérance et ont su écouter d'une oreille attentive les consistoires réformés. Il y aurait là, d'ailleurs, de belles études à entreprendre. Et ce qui est vrai dans ces affaires de religion et d'ordre public l'est dans beaucoup d'autres domaines. Il faudrait étudier scrupuleusement les relations qu'ils ont pu développer avec le pouvoir central, relever comment ils ont pu se faire les avocats de leurs provinces auprès du Contrôle ou auprès du Conseil.

Mieux, contrairement à ce qu'on voit écrit encore trop communément, les intendants, surtout d'ailleurs au Grand Siècle, n'ont pas usé d'une autorité sans nuances. Plus qu'on ne l'imagine, celle-ci a été limitée par de nombreux contre-pouvoirs : par les gouverneurs et commandants en chef, sous le ministériat du Cardinal, surtout, et par les officiers des cours souveraines et leurs procureurs et avocats généraux, puis aussi, par la suite, au temps des Lumières, par les idées nouvelles, qui toléreraient de moins en moins les abus de pouvoir. Ils ont alors été placés sous une surveillance plus étroite du pouvoir central. N'en déplaise à Tocqueville, les intendants, notamment ceux de Louis XV, ont été plus bridés dans leur action qu'enclins à jouer les despotes. Ils étaient aussi les agents précieux du gouvernement pour l'éclairer sur l'état des provinces. En intervenant, ils protégeaient souvent les populations et les intérêts locaux. Surtout, c'étaient leurs résultats seuls qui importaient. Les moyens de les atteindre comptaient peu au fond. Ils en demeuraient les meilleurs juges.

Il y a là une histoire à reconsidérer, une mine à creuser : quels rapports les intendants entretenaient-ils avec les gouverneurs (auprès desquels ils avaient été placés au départ), avec les parlements, les officiers de finance et les financiers, notamment les agents des fermes, avec les municipalités, mais aussi avec le Conseil (dont ils étaient les représentants, en pays d'élections comme en pays d'États), avec le chancelier, le contrôleur général des Finances, avec les commis des ministères ? Certains travaux laissent entrevoir des relations complexes, parfois de véritables affrontements, qui ne tournent pas forcément en faveur des commissaires, on le voit bien avec les communications de Sophie Sédillot, « La mutation pour cause de disgrâce des intendants de province dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, les exemples de Montyon et de d'Agay », de Jean-Pierre Gutton, « Un intendant (Lyon) entre un influent gouverneur et un puissant consulat » ou de Karine Deharbe, « Intendants et Bureau des Finances dans la généralité de Lyon. Entre guerre et paix, XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles ». Ce sont de tels exemples qui font avancer la connaissance.

Et puis, comment oublier que le mécontentement des officiers dépossédés s'est manifesté pendant la Fronde, qui obtint la suppression du corps des intendants en 1648 ? Rétablis timidement dès 1652, très ouvertement après 1655, les commissaires départis ont dû, ensuite, leur développement considérable aux guerres, soit le motif même qui avait présidé à leur mise en place. Il serait bien intéressant de lire un jour une étude complète et sérieuse sur cette éclipse singulière, alors que la littérature de la Fronde est considérable. Comment les parlementaires rampants, habitués à courber l'échine devant Richelieu, se sont-ils mués en contestataires, comment ont-ils pu obtenir la révocation des intendants ?

À dire vrai, ils ont dû être bien étonnés de leur audace ! Alors qu'en février 1648, Mazarin lui demandait de préciser jusqu'à quel point il avait le droit d'étendre son opposition aux ordres du roi, Pierre Broussel, un des meneurs de la résistance, encore simple parlementaire à cette date et non pas déjà prévôt des marchands, ne répondit-il pas, « qu'il ne fallait point agiter telles questions, dont les seules propositions ébranlent l'autorité du Roi et diminuent l'obéissance des peuples ». Au même moment, au nom du Parlement, le sévère avocat général Omer Talon n'écrivait-il pas à la régente : « Trouvez bon, Madame, s'il vous plaît, qu'il n'ait pas délibéré sur la question la plus importante et la plus difficile de la politique, savoir la mesure, connaître l'étendue et la capacité des puissances légitimes. » N'était-ce pas là un refus de principe de reconsidérer l'autorité du roi et de ses représentants ? En dépit des assertions de certains historiens, l'opposition parlementaire à Mazarin, comme aux traitants et aux intendants, ne se traduisit par aucune remise en cause du système politique et administratif, du moins dans ses bases fondamentales. Ce qui ressort des disputes de la chambre Saint-Louis, c'est au contraire la volonté farouche de respecter les zones d'ombre où étaient enfouis les mystères de l'État.

Il n'est, certes, pas question de nier les tensions suscitées par l'extension des intendants, ni que leur suppression ait été une revendication mobilisatrice des frondeurs. Mais il n'en faut pas surestimer la profondeur. Officiers et commissaires appartiennent au même monde, celui de la robe. Les uns et les autres tirent leur statut social, leur autorité, une large part de leurs revenus de l'État. Tous sont serviteurs du roi et les mêmes personnages étaient souvent à la fois officiers et commissaires,

issus des mêmes familles : les intendants se recrutèrent le plus souvent parmi les maîtres des requêtes de l'Hôtel, le premier président du Parlement était à la fois propriétaire de sa charge et commis à sa fonction de *primus inter pares*. Durant la Fronde ce ne sont pas tant les officiers et les commissaires qui furent divisés que les officiers eux-mêmes, — les divergences, notamment, entre le corps des parlementaires et les autres magistrats et officiers de finances couvaient depuis la régence de Marie de Médicis — tandis que les plus frondeurs d'entre eux se montraient singulièrement respectueux des prérogatives royales, on vient de le rappeler. Par la suite, sous le règne de Louis XIV comme sous celui de Louis XV, ce fut parmi les officiers que les ministres puisèrent les éléments les plus dynamiques de leur bureaucratie. Les choses ne sont jamais simples et les apparences se révèlent souvent trompeuses. Peut-être serait-il nécessaire de revisiter l'historiographie construite autour de la prétendue opposition officiers-commissaires ? En tout cas, il est indispensable de creuser au-delà des clichés.

Alors, l'intendant a-t-il été enfanté par la guerre et la fiscalité, plus que par une volonté délibérée d'améliorer l'administration royale ? Sans doute ! En fait, comme le rappelle Caroline Mailliet-Rao, « L'institutionnalisation de l'intendance en France dans la grande ordonnance réformatrice de janvier 1629 (code Michau) de Michel de Marillac : intendance et absolutisme », leur origine est obscure. L'absolutisme est fils de l'impôt. C'est la révolution fiscale qui a tout entraîné : pour faire rentrer vite et bien les contributions, il fallut réorganiser les finances, sous François I<sup>er</sup>, puis sous Henri II, ce qui aboutit à la création de généralités, elles-mêmes subdivisées en élections, et à la nomination de nouveaux officiers de finances, les trésoriers et les élus. Il fallut aussi s'adresser à de riches prêteurs, pour avancer au Trésor les sommes dont il avait besoin. Afin de mieux contrôler cette gestion nouvelle, les derniers Valois auraient nommé de premiers « inspecteurs », soit des commissaires amovibles, officiers de cours souveraines, présidents ou conseillers de Parlement, et maîtres des requêtes de l'Hôtel, dotés de délégations temporaires d'autorité et munis de pleins pouvoirs. Leur tâche essentielle aurait consisté dans la surveillance des officiers, ceux de finances, essentiellement, avant de remplacer trésoriers et élus dans leurs fonctions essentielles. Ils devaient également veiller sur les partisans, fermiers ou traitants, mais aussi faire face aux résistances et aux révoltes antifiscales, comme aussi recevoir et instruire les plaintes des habitants.

On a voulu voir dans ces chevauchées, dans ces missions en province, l'origine des intendants, d'autant que ces commissaires auraient été multipliés dans les années 1580 et auraient pris, dans les années 1620, la dénomination d'intendants de justice, police et finances, appellation plus séduisante que celle, moins prestigieuse, de commissaires, et manière de titre, auquel la vanité n'était pas insensible. La nouvelle dénomination était aussi plus conforme à la réalité, puisque le Cardinal aurait été guidé par la nécessité de contrôler les provinces troublées ou rebelles. En réalité, peut-être s'est-il agi d'une invention nouvelle, l'intendant, d'inspecteur réformateur, ayant été transformé en vrai administrateur, aux compétences sans cesse élargies. Une fois encore, les apparences peuvent cacher une réalité plus complexe.

C'est dans cette mesure et dans cette mesure seulement qu'on peut attribuer la création des intendants à Richelieu. On comprend aussi la difficulté, voire l'impossibilité, de fournir un acte de naissance à un mode de gestion aussi original. On peut évidemment être tenté de croire que la grande ordonnance de 1629, enregistrée en lit de justice par le Parlement de Paris et qui souleva aussitôt de vives réclamations parmi les officiers, puisse constituer un tel acte de naissance. Mais ce texte est une illusion, chérie il est vrai par les juristes.

Œuvre du garde des Sceaux Marillac, l'édit se présente comme une compilation d'anciennes ordonnances et règlements adoptés par les États généraux et les assemblées de notables réunis depuis 1614. Véritable règlement intérieur de la France, elle traite de toutes les parties de l'administration, dans un souci évident de justice, d'efficacité, d'équité et de raison. Peut-on, pour autant, y voir le résultat d'une entreprise de réformation intérieure du garde des Sceaux ? Ce n'est pas sûr, tant son contenu n'est guère novateur. Et, quand il l'est, faut-il en attribuer la paternité à Marillac ou à Richelieu ? Quelques semaines après la paix de La Rochelle, le Cardinal n'a-t-il pas adressé au roi, le 13 janvier 1629, soit deux jours avant la date de l'ordonnance, un avis dans lequel il exposait le programme de sa politique et résumait, pour la partie administrative, secondaire à ses yeux, les grandes lignes du texte qui était sur le point d'être adopté ? Manœuvre politique, sans doute, mais volonté aussi de se poser comme le concepteur véritable de la conduite gouvernementale.

En fait, c'est la guerre, ce sont les affaires étrangères qui préoccupent alors le ministre. À ses yeux, les questions administratives peuvent attendre. Tout comme la réformation de l'État, elles peuvent attendre des temps meilleurs, soit la paix. Sans doute est-ce pour cela que le bel ensemble constitué par le code Michau a été si peu pris en compte et si mal appliqué, et pas seulement en raison de la disgrâce du garde des Sceaux, le Parlement cessant de le prendre en considération, sous l'œil indifférent de Richelieu. Ce sobriquet de « code Michau », tiré du prénom de Michel de Marillac, n'indique-t-il pas d'ailleurs que, de bonne heure, on ne l'a pas vraiment pris au sérieux ?

En tout cas, il semble difficile de voir dans la prolifération des intendants des années 1630, la preuve d'une mise en œuvre de l'ordonnance. Richelieu était un pragmatique. Les nécessités de terminer la lutte contre les protestants en Languedoc, en Rouergue et en Guyenne, de contrôler les provinces troublées ou rebelles, d'y faire connaître et respecter l'autorité du roi, de faire rentrer les impôts indispensables à la conduite de la guerre, l'ont conduit à multiplier le nombre et l'étendue des commissions à des personnalités sur lesquelles il pouvait compter. Au demeurant, il était urgent de modérer les ardeurs des gouverneurs de provinces, qui développaient la tendance, fâcheuse et dangereuse pour l'unité de l'État et la tranquillité publique, de chercher à reconstituer à leur profit une féodalité nouvelle sur la base de leurs gouvernements et de leurs clientèles.

Qu'on ne s'y trompe pas : les intendants sont un instrument au service de la politique extérieure du Cardinal et non pas de réformation du royaume. Pas de politique étrangère ambitieuse, ni de guerre possible avec un pays livré aux insurrections et aux révoltes, pas de politique étrangère et de guerre, sans rentrées fiscales

assurées. C'est en 1630 que Richelieu fait comprendre explicitement à Louis XIII qu'il est nécessaire de se montrer impitoyable à l'égard des fauteurs de troubles et de mobiliser les ressources du pays en vue de la préparation de la guerre. C'est en 1635 que la France entre en conflit ouvert contre l'Espagne. C'est à ces dates que sont multipliés et mis systématiquement en place les intendants, avec des compétences nouvelles, élargies et générales.

Bons serviteurs d'un chancelier fidèle à ses ordres, comme le fut Pierre Séguier — d'ailleurs lui-même ancien intendant d'armée auprès du duc d'Épernon et qui avait été le premier, en 1621, à réunir les trois fonctions de justice, police et finance, — les intendants étaient plus ou moins ouvertement les hommes du Cardinal. Ils relevaient en tout cas de sa clientèle. Avec les nécessités de la guerre, cette qualité de fidélité personnelle a sans nul doute beaucoup compté dans l'esprit du ministre, sans doute plus qu'une éventuelle volonté de réformation du royaume, en dépit de ce qu'il a pu écrire, notamment dans ses *Mémoires* ou dans son *Testament politique*. Le Cardinal a gouverné avec les hommes, plus qu'avec les institutions ou les théories et les plans préétablis. Avec les intendants, c'est un régime de guerre qu'il mit en place, où il n'y avait plus de place pour la désobéissance.

Il reste encore bien des galeries à creuser dans notre mine, de sérieux coups de pioche à donner. Ces actes en suggèrent quelques-uns. À quand une belle monographie sur la « création » des intendants sous Richelieu, sur leurs pouvoirs, sur leur recrutement ? À quand une étude sur Étienne Pascal ? La machine à calculer, dite la « pascaline », inventée par Blaise, son fils, lui a été de quelque secours, lorsqu'il était commissaire à Rouen pour la levée des tailles de janvier 1640 à mai 1648, les intendants ayant besoin de chiffres, choses précises et précieuses. Il semblerait même que la machine ait été conçue par le fils à la demande expresse du père, afin de lui faciliter la répartition de l'impôt. Sa carrière n'est pas sans intérêt. Comment est-il rentré en grâce, au-delà du joli conte du compliment adressé par sa fille Jacqueline à la reine, Anne d'Autriche, lors de la naissance de Louis-Dieudonné ? Quels sont d'ailleurs les pouvoirs des premiers intendants, jusqu'à cette date fatidique de 1648 ? À quand un dictionnaire des intendants d'Ancien Régime ? Il y aurait à dire aussi sur ceux du XIX<sup>e</sup> siècle, comme le montre l'article d'Olivier Vernier, « Entre politique et culture : l'intendance des Menus-Plaisirs sous la Restauration des Bourbons ».

Et si la plasticité et la dynamique de l'intendance ont été grandes en France, si l'on a beaucoup expérimenté avec elle, cela a été le cas aussi à l'étranger, pour des raisons qui ne sont pas très différentes, notamment dans les États de Piémont et de Sardaigne, mais aussi en Espagne ou en Autriche, comme on peut le constater dans les articles qui ont été consacrés à ces pays et auxquels on a fait allusion. Que pèse l'exemple français ? Pas forcément grand-chose ! Et lorsqu'il s'agit d'un quasi-protectorat, comme cela a pu être le cas en Savoie, l'influence peut être très nuancée, il n'y a qu'à lire Laurent Perrillat, « Les débuts de l'intendance en Savoie, 1686-1690 », pour s'en rendre compte. Quelle signification et quelle portée peuvent avoir le programme que s'est fixé l'académie privée qui s'est réunie au Luxembourg en 1692 ? L'histoire des États généraux, des parlements, l'origine des ducs et pairs,

de la noblesse, les progrès des communes y figurent, mais aussi la question des intendants. Qu'en est-il sorti ? Fénelon lui-même n'a-t-il pas soumis à l'Académie française, en 1712, un plan d'enquête historique sur l'évolution des assemblées en usage dans le royaume et des parlements, qui n'est pas à l'avantage des intendants ? L'ancien précepteur du dauphin n'avait-il pas coutume de protester contre ceux-ci ? Un programme qu'il faudrait peut-être rapprocher des *Tables de Chaulnes* de 1711 et des *Projets de gouvernement résolus par M. le Duc de Bourgogne*, rédigés par Saint-Simon en 1715, qui peuvent sans doute recevoir les interprétations les plus diverses. Et que penser du *Gouvernement de la France* du comte de Boulainvilliers, publication posthume de 1727 à Amsterdam ? Le chantier est encore immense, souhaitons que ces actes inciteront à poursuivre le travail.

François MONNIER

École Pratique des Hautes Études

## TABLE DES AUTEURS

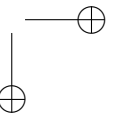
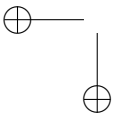
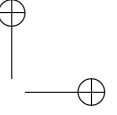
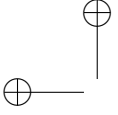
- Francesco AIMERITO**, Professeur d’Histoire du droit,  
Université du Piémont oriental — Alessandria.
- Donatella BALANI**, Professeur d’Histoire moderne,  
Université de Turin.
- Jean-François BRÉGI**, Professeur d’Histoire du droit,  
Université de Nice Sophia Antipolis — CERHIIP
- Marco CARASSI**, Directeur honoraire  
Archives d’État de Turin.
- Paola CASANA**, Professeur d’Histoire du droit,  
Université de Turin.
- Anne-Sophie CONDETTE-MARCANT**, Maître de conférences en Histoire du droit,  
Université Paris II Panthéon-Assas.
- Henri COSTAMAGNA**, Maître de conférences honoraire en Histoire moderne,  
Université de Nice Sophia Antipolis.
- Davide DE FRANCO**, *Researcher fellow* en Histoire économique,  
Université Bocconi de Milan.
- Karine DEHARBE**, Maître de conférences en Histoire du droit,  
Université de Nice Sophia Antipolis — ERMES.
- Sébastien DIDIER**, Doctorant en Histoire moderne,  
Universités de Rennes II (CERHIO) et Montréal.
- Anne DUBET**, Professeur d’Histoire moderne,  
Université Blaise Pascal — Centre d’Histoire « Espaces et Cultures »,  
Institut Universitaire de France.
- Stéphane DURAND**, Professeur d’Histoire moderne,  
Université d’Avignon et des Pays de Vaucluse,  
Centre Norbert Elias (UMR 8562).
- Sébastien ÉVRARD**, Maître de conférences en Histoire du droit,  
Université de Lorraine.
- Enrico GENTA**, Professeur d’Histoire du droit,  
Université de Turin.

- Cédric GLINEUR**, Professeur d’Histoire du droit  
Université d’Amiens.
- René GREVET**, Professeur d’Histoire moderne,  
Université de Lille III.
- Jean-Pierre GUTTON**, Professeur honoraire d’Histoire moderne,  
Université de Lyon II.
- Christophe JUHEL**, Maître de conférences en Histoire du droit,  
Université de Perpignan Via Domitia — CRESEM-DFDCM.
- Marie-Pierre LACOSTE**, Doctorante en Histoire moderne,  
Université de Toulouse Jean Jaurès — FRAMESPA.
- Caroline MAILLET-RAO**, Professeur associé,  
Campus Saint-Jean, University of Alberta, Canada.
- François MONNIER**, Directeur d’études,  
École pratique des hautes études en sciences sociales.
- Françoise MOREIL**, Maître de conférences en Histoire moderne,  
Université d’Avignon, Centre Norbert Elias (UMR 8562),  
EHESS.
- Marc ORTOLANI**, Professeur en Histoire du droit,  
Université de Nice Sophia Antipolis — ERMES.
- Laurent PERRILLAT**, Conservateur des bibliothèques,  
Université de Savoie-Mont-Blanc — LLSETI.
- Jérôme PIGEON**, Maître de conférences en Histoire du droit,  
Université de Caen.
- Nicoletta ROLLA**, Post-doctorante,  
Laboratoire de Démographie et d’Histoire Sociale,  
EHESS.
- Olivier RYCKEBUSCH**, Docteur en Histoire moderne,  
Université de Lille III.
- Salvatore SANTUCCIO**, Assistant en Histoire contemporaine,  
Université de Catane.
- Sophie SEDILLOT**, Maître de conférences en Histoire du droit,  
Université de Picardie.
- Christian SORREL**, Professeur d’Histoire contemporaine,  
Université Lyon II.
- Simonetta TOMBACCINI VILLEFRANQUE**, Attachée de conservation du patri-  
moine, Archives départementales des Alpes-Maritimes.
- Rémy VERDO**, Conservateur du patrimoine,  
Ministère des Affaires étrangères et du Développement international,  
La Courneuve.
- Olivier VERNIER**, Professeur d’Histoire du droit,  
Université Nice Sophia Antipolis — ERMES.



# **La matrice française (XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)**

## **Fondation et organisation**



L'INSTITUTIONNALISATION DE L'INTENDANCE EN FRANCE  
DANS LA GRANDE ORDONNANCE RÉFORMATRICE DE  
JANVIER 1629 (CODE MICHAU) DE MICHEL DE  
MARILLAC : INTENDANCE ET ABSOLUTISME

CAROLINE MAILLET-RAO

*Université d'Alberta*

EN JANVIER 1629, la France était gouvernée, pour quelques mois encore, par un triumvirat formé de Louis XIII, la reine mère Marie de Médicis et le cardinal de Richelieu. Ce dernier était entré au conseil du roi sous l'influence de Marie de Médicis le 29 avril 1624. D'abord protégé de la reine mère, Richelieu s'est peu à peu détaché de sa bienfaitrice pour se faire adopter par le roi<sup>1</sup>. Le 15 mars 1627, le cardinal devint par lettres patentes principal ministre, titre qui lui fut confirmé le 21 novembre 1629. De plus en plus indépendant, ayant l'oreille du roi, Richelieu aspirait également à faire de la responsabilité de principal ministre une véritable institution. Dans son testament politique, il considérait que le roi pouvait se décharger du gouvernement du royaume « si le souverain peut ou ne veut pas luy-mesme avoir l'œil sur sa carte et sur la boussole, la raison veut qu'il en donne particulièrement la charge à quelqu'un par-dessus tous les autres »<sup>2</sup>. Cette aspiration au commandement fut le fondement de la scission au sein du parti dévot ou parti de la reine mère qui s'opéra progressivement entre 1627 et 1629 alors que Richelieu constituait son propre réseau de clientèle. De retour de la Rochelle, la reine mère, exaspérée, le pria de quitter la charge de surintendant de sa maison. Louis XIII parvint à les réconcilier, ce qui n'a fait que différer l'éclatement du

1. Françoise Hildesheimer, *Richelieu*, Paris, Flammarion, 2004, pp. 207-223.

2. Richelieu, *Testament politique*, édité par Françoise Hildesheimer, Paris, Honoré Champion, 1995, p. 230.

Grand orage. Celui-ci eut lieu le 11 novembre 1630, c'est la fameuse journée des Dupes qui mit un terme à l'influence du parti dévot. Parmi les membres les plus influents de ce parti, Michel de Marillac. Il en prit officiellement la tête en 1629, à la mort du cardinal de Bérulle, alors que Richelieu jouait cavalier seul. Avec Mathieu de Morgues, pamphlétaire en charge de la défense du parti, il représentait les dévots demeurés fidèles à la reine mère. Après la journée des Dupes, une partie des proches de la reine mère fut emprisonnée, ce fut le cas de Michel de Marillac, tandis que l'autre partie la suivit en exil comme Mathieu de Morgues. En 1629, Michel de Marillac était garde des sceaux depuis 3 ans. Il avait commencé sa carrière comme conseiller au Parlement et fut employé en plusieurs commissions comme maître des requêtes pendant 14 ans. Ensuite, il fut fait conseiller d'État et surintendant des finances, charge qu'il exerça avec M. de Champigny du 27 août 1624 au 1<sup>er</sup> juin 1626 date à laquelle il fut nommé garde des sceaux<sup>3</sup>.

La réforme intérieure était l'une des priorités du triumvirat. Elle tenait à cœur aussi bien au roi, qu'à la reine mère et à Richelieu<sup>4</sup>. Étant donné le contexte international, quand Marillac fut nommé garde des sceaux, Louis XIII encouragea le partage des responsabilités entre lui et Richelieu. Pour permettre au cardinal de se concentrer sur la politique étrangère, Marillac se vit confier le suivi de l'administration intérieure<sup>5</sup>. Ce dossier comprenait la question de la réforme intérieure. Une réforme en profondeur ne pouvait se faire que dans un contexte de paix, Celle-ci fut compromise par la reprise des conflits civils, le conflit avec les Huguenots, et extérieurs, la lutte contre la maison d'Espagne. Néanmoins, ce contexte de troubles soulignait également le problème du manque de ressources financières et celui de la contribution des pays d'états au Trésor royal or ce dernier nécessitait justement une réforme. En dépit de l'instabilité, Michel de Marillac prépara une réforme administrative ambitieuse, donnant lieu à *l'Ordonnance sur les plaintes des états assemblés à Paris en 1614, et de l'assemblée des notables réunis à Rouen, en 1617 et 1626*<sup>6</sup>, plus connue sous le nom de code Michaud et annonciatrice des grandes ordonnances du Grand Siècle. Dans le cadre de la préparation de cette ordonnance, Michel de Marillac rédigea trois traités : le *Mémoire sur les parlements de France*, le *Traité des chanceliers et des gardes des sceaux de France* et le *Traité du conseil du roi*<sup>7</sup>. Véritable code, l'ordonnance de janvier 1629 comprend 461 articles couvrant un grand nombre de domaines dans l'ordre : le droit de remontrances des parlements et cours souveraines, les affaires ecclésiastiques, les mariages clandestins entre étrangers, l'administration des hospices et la police des mendiants, les

3. Nicolas Lefevre de Lezeau, *La vie de Michel de Marillac (1560-1632) Garde des sceaux de France sous Louis XIII*, transcribed and edited by Donald A. Bailey, Québec, Les presses de l'Université Laval, 2007, 653 p.

4. Françoise Hildesheimer, *Richelieu, op. cit.*, p. 236.

5. Jean-François Dubost, *Marie de Médicis. La reine dévoilée*, Paris, Payot, 2009, pp. 733-734.

6. *Ordonnance sur les plaintes des états assemblés à Paris en 1614, et de l'assemblée des notables réunis à Rouen, en 1617 et 1626*, 15 janvier 1629, dans François-André Isambert, *Recueil général des lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, Paris, Belin-Leprieur, tome 16, pp. 223-344.

7. *Mémoire dressé par le garde des sceaux de Marillac principalement contre l'autorité du Parlement*, Paris, Archives Nationales, U 928 ; *Traité des Chanceliers et des Gardes des Sceaux de France*, Paris, Archives Nationales, U 948 ; *Traité du Conseil du Roy*, Paris, Archives Nationales, U 949 A.

privilèges des universités, l'administration de la justice, le droit civil, le droit criminel, les impositions royales, les questions maritimes. C'est dans le cadre de la réforme de l'administration de la justice qu'ont été institués les intendants de la justice ou finances. Cette réforme a généré la résistance du Parlement qui s'opposait à délivrer l'arrêt d'enregistrement alors même que l'ordonnance avait déjà été rendue exécutoire par un lit de Justice tenu le lundi 15 janvier 1629<sup>8</sup>. L'opposition parlementaire a duré 9 mois, de janvier à septembre 1629 ; il est possible de la retracer à partir de la correspondance publiée et inédite entre le garde des sceaux et Richelieu. Cette correspondance nous apprend notamment qu'il a fallu une nouvelle intervention royale 9 mois après le lit de justice pour obtenir délivrance de l'arrêt d'enregistrement le 5 septembre 1629. La résistance parlementaire s'est surtout fondée sur la réforme du droit de remontrance mais il ne fait nul doute que la réforme de la justice et notamment, l'institutionnalisation des intendants, pesa également.

La réflexion autour de l'institutionnalisation des intendants en 1629 comprend plusieurs dimensions qui seront discutées tout au long de cet article. D'une part, il s'agit de comprendre comment cette réforme s'inscrit dans l'histoire de l'institution des intendants. D'autre part, elle se situe dans le cadre du débat historiographique sur l'administration de la monarchie absolue : Est-il légitime de dire que, dans le cadre de la mise en œuvre de l'absolutisme, une administration par commissaires se serait substituée à l'administration par officiers ? Et enfin, dans le cadre plus précis de la réflexion sur la position politique du parti dévot, est-il toujours pertinent de présenter les dévôts comme partisans d'une monarchie traditionnelle, administrée par ses officiers, alors que l'absolutisme de Marillac est démontré, notamment par le fait qu'il a initié l'institutionnalisation des intendants.

## I. La genèse de l'institution d'intendant

Les officiers du royaume étaient, en principe, les agents du pouvoir royal dont la multiplication, au XVI<sup>e</sup> siècle a permis d'étendre sur la province l'emprise de l'administration royale, en affaiblissant les anciennes prérogatives seigneuriales<sup>9</sup>. Pourtant, le statut de leur charge a engendré des dérives qu'il a bien fallu combattre. En effet, ôtant tout moyen de pression au gouvernement, la patrimonialité des offices a mué leurs titulaires en administrateurs lents, en arbitres entre le roi et ses sujets, disposés à n'appliquer les ordres du roi que dans la mesure où cela leur convenait. Une nouvelle féodalité s'était instituée<sup>10</sup>. L'administration par officiers

8. *Rapport de la séance du Roy en son lit de justice tenu en sa cour de parlement à Paris le lundi 15 jour de janvier 1629 ou il s'est transporté pour la publication de l'Édit par lui fait pour l'établissement de l'ordre qu'il veut être*. Paris, Archives Nationales, U 928, Folio 109-124.

9. Françoise Hildesheimer, *Du Siècle d'or au Grand Siècle*, Paris, Flammarion, 2000, p. 156 ; Annette Smedley-Weill, *Les intendants de Louis XIV*, Paris, Fayard, 1995, p. 311.

10. L'expression est de Charles Godard, *Les pouvoirs des intendants sous Louis XIV, particulièrement dans les pays d'élection de 1661 à 1715*, Genève, Slatkine-Megariotis Reprints, 1974, 1<sup>re</sup> éd. 1901, p. 438 ; Roland Mousnier, *Les institutions de la monarchie absolue*, Paris, PUF, 1990, 1<sup>re</sup> éd. 1974, tome II, pp. 81-82.

n'était donc pas, en elle-même, contraire à la monarchie absolue ; c'était la vénalité des offices qui était en cause puisqu'elle tempérerait le régime monarchique <sup>11</sup>.

Afin de faire respecter ses ordres dans les provinces, la monarchie recourut à de nouveaux agents, qui n'avaient pas le statut d'officiers : les gouverneurs et les commissaires. Les gouverneurs étaient les représentants du roi dans le royaume. Leur rôle essentiellement politique fut de réduire les sujets à l'obéissance. Pour des raisons pratiques, leur autorité s'exerçait spécifiquement dans le domaine de la justice et des finances. Comme le roi, le gouverneur gouvernait entouré d'un Conseil. Sous le règne d'Henri II, ce dernier intervint de façon systématique dans le choix des hommes de robes appelés à siéger dans ce conseil. Il leur dépêcha des superintendants, désignés par lettres patentes de commission, en vue de l'assister. Durant les guerres de religion, le pouvoir royal eut besoin d'agents pour faire exécuter les édits de pacification et venir à bout des rébellions. En 1563, Catherine de Médicis envoya des gouverneurs ou maréchaux de France sillonner la France, flanqués de commissaire, issus de la magistrature. La pratique se poursuivit sous les règnes de Charles IX et Henri III. Jugeant la procédure efficace, les fils d'Henri II envoyèrent des commissaires, maîtres des requêtes ou intendant de justice et intendant de finances pour veiller à l'application non seulement des édits de pacification mais aussi de tous les autres édits. Ces commissaires étaient en quelques sortes les ministres du gouverneur, selon l'expression de Michel Antoine. Ce dernier a donc démontré que les commissaires nommés pour assister les gouverneurs étaient eux aussi à l'origine de l'institution des intendants tout comme les chevauchées des maîtres des requêtes de l'hôtel du Roi. Ces dernières ont été réglementées sous le règne d'Henri II par l'édit de Compiègne en août 1553 ; leur usage fut confirmé par les ordonnances d'Orléans en 1561, de Moulins en 1566 et de Blois en 1579. Pour sa part, Henry IV inaugura l'envoi de commissaires non mis à la disposition du gouverneur. En plus de flanquer le gouverneur d'intendant de justice et d'intendant de finances, Henry IV envoya dans les provinces des commissaires plus indépendants, chargés de veiller à l'application de l'édit de Nantes et autres besognes. Plutôt que d'être issus de la magistrature des cours souveraines, ces commissaires venaient du milieu parisien des conseillers d'État, des maîtres des requêtes de l'hôtel du roi et des officiers des cours parisiennes. Les événements du premier XVII<sup>e</sup> siècle ont imposé le recours aux intendants dans le cadre de la lutte avec les huguenots et celui des réformes financières. Dans le cadre de l'exécution des mesures prises à l'égard des Huguenots à Saumur en 1611, fut implantée la pratique des commissions doubles : deux commissaires, au lieu d'un seul, en l'occurrence l'un catholique l'autre protestant, furent envoyés pour faire appliquer l'édit en question et être intendant de justice. À partir de 1621, les intendants commencèrent à n'être plus seulement qualifiés d'intendant de justice, mais d'intendants de justice et police, voire de justice, police et finances. Agents du roi, chargés avec les gouverneurs de veiller à la réduction des sujets à l'obéissance, les commissaires furent donc, dès

---

11. Roland Mousnier, *La vénalité des offices*, Paris, PUF, 1971, p. 666.

le règne d'Henri II, des intendants de combat permettant de faire face aux assauts menés contre l'État<sup>12</sup>.

De l'origine à son institutionnalisation, l'intendant devait réduire les officiers provinciaux à l'obéissance, pour permettre aux rois de régner dans leurs provinces et trouver aussi le financement des guerres. À défaut de remplacer complètement l'administration ordinaire, les intendants amputèrent le pouvoir des compagnies d'officiers des cours supérieures et incitèrent fermement les officiers subalternes à exercer leurs charges avec plus de zèle<sup>13</sup>. Par ailleurs, l'administration ordinaire contribua également à la construction de l'État absolutiste ainsi que le démontrent les travaux dirigés par Michel Cassan, du Centre de recherche historique de l'université de Limoges<sup>14</sup>. Pour cette raison, l'intendance ne peut plus être envisagée comme l'administration de la monarchie absolue<sup>15</sup>. En réalité, l'esprit de l'institution a été révélée par l'ordonnance préparée par le garde des sceaux Michel de Marillac qui institutionnalise, pour la première fois, les « intendants de la justice ou finances ». En effet, Marillac entendit donner force de loi à l'existence des commissaires dans les provinces, les chargeant de vérifier l'exécution des ordres du roi et, au besoin, d'en corriger les abus. Dans ces conditions, comment voir en Marillac un partisan de l'administration traditionnelle alors qu'il promut l'instauration des intendants ? D'ailleurs, dix ans plus tard, les réformes du très absolutiste chancelier Pierre Séguier<sup>16</sup> ne prévoyaient pas non plus de remplacer les officiers royaux. Il s'agissait, également, d'envoyer des représentants du roi auprès des officiers, pour les obliger à plus d'efficacité en rendant de bons services. C'est la résistance des trésoriers de France et des élus qui amena le pouvoir royal à conférer aux intendants, par le règlement du 22 août 1642, l'administration des impôts<sup>17</sup>.

12. Michel Antoine, « Genèse de l'institution des intendants », *Journal des Savants*, 1982, pp. 296-303 ; Charles Godart, *Les pouvoirs des intendants sous Louis XIV*, op. cit., p. 439.

13. Anette Smedley-Weill, *Les intendants de Louis XIV*, op. cit., pp. 306-312.

14. Michel Cassan, Yves-Marie Bercé, *Les officiers « moyens » à l'époque moderne : pouvoir, culture, identité*, Actes du colloque organisé par l'Équipe de recherches Territoires et Sociétés de l'Université de Limoges, le CESURB de l'Université Michel de Montaigne Bordeaux 3, le Centre de recherches de l'Histoire du monde atlantique de l'Université de Nantes, 11-12 avril 1997, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 1998, p. IV ; Michel Cassan (dir.), *Office et officiers moyens en France à l'époque moderne. Profession, culture, Limoges*, Pulim, 2004, 358 p. ; voir aussi le numéro spécial de la revue *Histoire, économie et société, État et administrateurs de rang moyens à l'époque moderne*, No 23-4, 2004.

15. Dans ce sens, voir Jean-Marie Carbasse, « Le roi et le royaume » et Sylvain Soleil, « Guerre, finances, administration », dans Jean-Marie Carbasse, Guillaume Leyte, Sylvain Soleil (dir.), *La monarchie française du milieu du XVI<sup>e</sup> siècle à 1715. L'esprit des institutions*, Paris, Sedes, 2000, pp. 162- 64 et 271.

16. Issu d'une famille d'officiers, Pierre Séguier fut nommé garde des sceaux grâce à Richelieu en décembre 1635. En partisan du pouvoir absolu mais surtout du ministériat, il se montra impitoyable envers ceux qui contestaient les pouvoirs du roi et de Richelieu. Le Parlement, Anne d'Autriche, les Nui-Pieds ou encore Cinq-Mars firent les frais de son intransigeance. Finalement, les parlementaires eurent raison de lui ; lors de leur Fronde en 1650, Mazarin lui retira les sceaux.

17. Michel Antoine, « Genèse de l'institution des intendants », op. cit., pp. 308-312 ; Roland Mousnier, *Les institutions de la monarchie absolue*, op. cit., pp. 489-493.

## II. L'institutionnalisation des intendants dans le Code Michaud

L'historiographie voit en Michel de Marillac la personne à l'origine de la légalisation de l'institution des intendants<sup>18</sup>, bien que cette représentation ait été discutée par Richard Bonney dans son ouvrage *Political change in France under Richelieu and Mazarin 1624-1661*<sup>19</sup>. L'esprit conféré à l'institution par le garde des sceaux permet de vérifier l'hypothèse selon laquelle les intendants n'ont pas remplacé l'administration « archaïque » par officiers, mais s'est superposée aux institutions existantes pour veiller efficacement à l'exécution des ordres royaux, dans le cadre de la mise en œuvre de la monarchie absolue.

Michel de Marillac était véritablement agacé par le retard dans l'application des décisions. Dans sa correspondance, le garde des sceaux se plaignait auprès de Richelieu de « la lenteur et de la mollesse à exécuter ce qu'on ordonne »<sup>20</sup>. Il était favorable à l'usage des intendants car lui-même avait servi comme maître des requêtes dès 1595 et, comme garde des sceaux, il avait nommé trente-quatre intendants<sup>21</sup>. Dans l'esprit de Marillac, l'ordonnance de 1629 avait pour but de restaurer le royaume, de remédier au plus grand mal dont il souffrait, à savoir le manque de soumission à l'autorité souveraine. Les intendants, depuis leur établissement sous le règne d'Henri II, avaient cette vocation de soumettre les sujets à l'autorité royale. C'est pourquoi, les provinces s'en plaignaient. Très récemment encore, les premiers présidents et procureurs généraux des parlements, réunis à Paris à l'occasion de l'assemblée des notables, présentèrent en 1627 à Louis XIII des articles où, entre autres, ils exprimaient leur mécontentement au sujet « d'un nouvel usage des intendants de justice ès ressorts et étendue desdits parlements près Mrs les gouverneurs et lieutenants généraux de Votre majesté en ses provinces ou qui, sur autres sujets, résidents en icelles plusieurs années »<sup>22</sup>. Cela explique très certainement pourquoi Marillac a pris tant de précautions pour enrober sa réforme, très conscient de l'opposition parlementaire qu'allait soulever l'institutionnalisation de ces représentants du pouvoir central.

18. Michel Antoine, « Genèse de l'institution des intendants », *op. cit.*, p. 307 et Roland Mousnier, *La vénalité des offices*, *op. cit.*, p. 650. Seung Hwi Lim, *La pensée politique des « bons catholiques » dans la première moitié du XVII<sup>e</sup> siècle*, thèse dactylographiée d'histoire, Paris IV, 1998, p. 499, nuance, avec raison, l'affirmation de Mongrédien qui prêtait au parti dévot la même inquiétude et le même mécontentement que les officiers au sujet de la montée en puissance des intendants.

19. Richard Bonney, *Political change in France under Richelieu and Mazarin. 1624-1661*, Oxford University Press, 1978, pp. 34-40. Richard Bonney estime que considérer la clause concernant les charges d'intendants de justice ou finance comme un édit de création des intendants est exagéré car il aurait été paradoxal pour le gouvernement de mettre en place un système d'intendants par un édit, qui était la procédure pour établir les offices. Tous les intendants étaient nommés par commissions. Aux yeux de Bonney, le code Michaud ne fait que se référer aux intendants qui existaient déjà.

20. Lettre de Michel de Marillac au Cardinal de Richelieu, novembre 1626, dans Pierre Grillon (éd.), *Les papiers de Richelieu*, Paris, A. Pedone, 1975, tome I (1624-1626), p. 545.

21. Richard Bonney, *loc. cit.*, pp. 34-35. De plus, Michel Antoine, « Genèse de l'institution des intendants », *op. cit.*, p. 306 note que le système de la double commission agréa à Michel de Marillac.

22. Michel Antoine, « Genèse de l'institution des intendants », *op. cit.*, pp. 306-307 ; Jean-François Dubost, *Marie de Médicis. La reine dévoilée*, *op. cit.*, p. 742.



Le code Michaud comprend deux articles à propos des intendants : l'article 58 qui institutionnalise les tournées et définit le rôle des « maîtres des requêtes », et l'article 81 qui indique leur véritable nom. Le commentaire le plus évident à la lecture de ces deux articles, c'est que Michel de Marillac s'est montré fort ambigu quant à l'appellation de ces commissaires. Dans un premier temps, Marillac les appelle maîtres des requêtes<sup>23</sup>. Ce n'est que quelques articles plus loin que Marillac révèle le véritable nom : « (81) Que nul ne puisse être employé es charges d'intendants de la justice ou finances, que nous députons en nos armées ou provinces, qui soit domestique, conseil ou employé aux affaires ou proche parent des généraux desdites armées ou gouvernement desdites provinces [...] »<sup>24</sup>. Michel Antoine, remarquant ce stratagème, souligne que « Volontairement ou non, l'ordonnance manquait de netteté sur ces points »<sup>25</sup>. Jean-François Dubost a également souligné l'artifice en écrivant que le code Michaud a introduit de « manières incidentes » les dispositions relatives aux charges d'intendants<sup>26</sup>. De notre point de vue, Marillac a volontairement dissimulé la réforme de l'institutionnalisation des intendants en leur donnant l'apparence des traditionnelles chevauchées des maîtres de requêtes de l'hôtel du roi. N'oublions pas que le code Michaud avait tout de même pour but de répondre aux plaintes de l'assemblée des notables laquelle, par le truchement des premiers présidents et procureurs généraux des parlements, venait de se plaindre au Roi du nouvel usage des intendants. Aussi, en manquant de clarté, Marillac espère-t-il éviter l'opposition des parlements.

Dans le but de prolonger la confusion avec les maîtres des requêtes, Marillac leur confère une première mission correspondante à celle des maîtres des requêtes chargés de faire des chevauchées, à savoir recevoir les plaintes des sujets, enquêter et rapporter au garde des sceaux<sup>27</sup>. Dans l'incapacité de juger ces abus, ces intendants devaient renvoyer les affaires devant les requêtes du palais ou le conseil, non devant les Parlements<sup>28</sup>. Depuis l'édit d'Henri II d'août 1553 qui avait institué et fixé les attributions des maîtres des requêtes, les grandes ordonnances avaient

23. « (58) Les maîtres des requêtes de notre hôtel visiteront les provinces suivant le département qui sera fait par chacun an par nos chanceliers ou garde des sceaux, et se transporteront, tant en nos cours de Parlement qu'ès sièges des bailliages et autres », *Ordonnance sur les plaintes des états assemblés à Paris en 1614, et de l'assemblée des notables réunis à Rouen et à Paris, en 1617 et 1626, op. cit.*, p. 241.

24. *Ibid.*, p. 242.

25. Michel Antoine, « Genèse de l'institution des intendants », *op. cit.*, pp. 307-308.

26. Jean-François Dubost, *loc. cit.*, p. 742.

27. « Recevront toutes plaintes de nos sujets sur les foules et incommodités qu'ils reçoivent même en l'administration de la justice, tant pour l'ordinaire que raison des levées et impositions, oppression des faibles par la violence, crédit et autorité des plus grands. Informeront d'office des choses susdites et de tous crimes, abus et malversations commises par nosdits officiers, et autres choses concernant notre service, et le bien et soulagement de notre peuple, dont ils rapporteront à nos chanceliers ou garde des sceaux, les procès-verbaux, informations, et autres actes concernant les contraventions à nos ordonnances, et autres cas qui mériteront correction et punition et pour y être vus par renvoi en nosdites cours, ou autrement ainsi qu'ils verront être à faire. Enjoignons à nosdites cours de pourvoir incessamment sur ce qui leur sera renvoyé, et à nos procureurs généraux en faire les poursuites nécessaires et en donner avis à notredit chancelier ou garde des sceaux », *Ordonnance sur les plaintes des états assemblés à Paris en 1614, et de l'assemblée des notables réunis à Rouen et à Paris, en 1617 et 1626, op. cit.*, pp. 241-242.

28. Roland Mousnier, *Les institutions de la France, op. cit.*, p. 650.

toutes insisté sur le seul rôle d'inspecteur de ces commissaires. Les maîtres des requêtes n'avaient aucun pouvoir de décision. Ils devaient seulement informer le roi de ce qui se passait dans les provinces en matière de justice, police ou finance. En cela, même si l'administration ordinaire les regardait d'un mauvais œil, ils n'étaient pas dangereux. Toutefois, les maîtres des requêtes pouvaient aussi se voir confier des commissions à exécuter, comme faire enregistrer un édit ou juger des rebelles, mais c'était dans le cadre de commissions extraordinaires c'est-à-dire que ces missions n'entraient pas dans le cadre ordinaire de leurs attributions. La première mission attribuée par Marillac aux intendants est donc la énième répétition des attributions des anciens maîtres des requêtes. Cela n'avait pas de quoi choquer l'administration provinciale.

Néanmoins, cela n'était qu'une stratégie pour ne pas susciter une trop vive opposition de la part des officiers du royaume qui n'appréciaient guère ces commissaires extraordinaires. En effet, dans une seconde mission, Michel de Marillac chargea également les intendants du rôle véritablement constitutif de l'institution : la surveillance de la récolte des impôts avec droit de juger des abus et contraventions aux ordonnances du roi, le tout assorti, toutefois, d'une possibilité d'appel :

« Réformeront aussi nosdits maîtres des requêtes, les taxes, salaires et épices excessivement prises par nos juges et officiers subalternes et feront rendre ce qui est indûment exigé. Observeront le traitement qui est fait à nos sujets en l'imposition, levée et recette des tailles, exceptions et décharges indues. Se feront à cette fin représenter tous rôles, registres et actes que besoin sera. Et pour réprimer sommairement les abus et contraventions qu'ils trouveront, voulons et ordonnons que leurs jugements et sentences pour ce que dessus soient exécutoires nonobstant oppositions et appellations quelconques, et sans préjudices d'icelles, et dont la poursuite sera faite aux cours où ressortissent lesdits sièges »<sup>29</sup>.

Selon Roland Mousnier, il semble que le premier intendant ait été nommé en 1555<sup>30</sup>. Leur rôle était très différent de celui des maîtres des requêtes. Leurs commissions leur donnaient tout pouvoir dans le cadre de leur mission et de la légalité. Leurs missions furent diverses et variées mais au XVII<sup>e</sup> siècle, elle changea. La nécessité de faire rentrer de l'argent rapidement dans les caisses de l'État pour financer les guerres amena la monarchie à s'appuyer sur les intendants pour réaliser la supervision de cette tâche impopulaire, puis à les institutionnaliser. Veiller au rendement de la taille ou, plus généralement, surveiller la bonne exécution des édits fut la marque essentielle du pouvoir des intendants institués par Marillac, puis par le chancelier Séguier et de Louis XIV<sup>31</sup>. Ainsi n'était-il pas question d'instituer

29. Ordonnance sur les plaintes des états assemblés à Paris en 1614, et de l'assemblée des notables réunis à Rouen et à Paris, en 1617 et 1626, *op. cit.*, p. 242.

30. Roland Mousnier, *Les institutions de la monarchie absolue*, *op. cit.*, pp. 486-487.

31. Michel Antoine, « Genèse de l'institution des intendants », *op. cit.*, pp. 308-312 ; Richard Bonney, *Political change in France under Richelieu and Mazarin*, *op. cit.*, pp. 43-49 ; Jean-Marie Carbasse, « Le roi et le royaume » et Sylvain Soleil, « Guerre, Finances et Administration », *La monarchie française*, *op. cit.*, pp. 162 et 269 ; Annette Smedley-Weill, « Les intendants de Louis XIV », *op. cit.*, p. 306.

des intendants pour remplacer une administration « archaïque » par une administration efficace. La conception de Marillac reflète bien l'esprit de l'institution des intendants. Dès lors, Michel de Marillac ne fait pas preuve de réticence à l'égard de la modernité, condition de dévot oblige, en ne conférant pas tout le pouvoir des officiers aux commissaires. Plus qu'un simple penchant pour l'institutionnalisation<sup>32</sup>, l'œuvre de Marillac inaugure le grand mouvement de réforme, nécessaire à la mise en place de l'absolutisme partout dans les provinces.

Les nouveaux intendants n'étaient donc pas considérés comme la nouvelle administration. À ce propos, Marillac a même écrit que le roi règne dans ses provinces par les officiers dans un discours prononcé pour mater une révolte : « Se révolter contre le magistrat, c'est se révolter contre le roi même, qui règne par ses officiers, et par l'ordre établi par le gouvernement des villes et des provinces »<sup>33</sup>. Pour le garde des sceaux, le rôle des intendants était plutôt de régler les dysfonctionnements de l'administration ordinaire. Alors qu'il était garde des sceaux, Marillac conseillait régulièrement de faire appel aux intendants dans des situations de blocage : afin de veiller à l'exécution de l'ordonnance de 1629 :

« Et pour ce qu'il me semble qu'on n'a pas fait entendre au Roi ni à vous ce qui s'est passé touchant ces édits vérifiés en sa présence, j'en écris au Sieur Bouthillier : l'arrêt porte qu'il sera fait remontrances au roi, et cependant que l'exécution sera sursise [...] Vous jugez bien, monseigneur, de quelle importance pour cela d'arrêter par toutes les provinces l'exécution et les commissaires qui y sont, et qu'ils aient cette honte qu'on leur signifie cet arrêt d'empêcher l'exécution des édits du roi »<sup>34</sup> ;

ou pour régler le délicat héritage du franc-allevé de Château-Renault :

« La princesse de Conti a fait entendre au roi qu'en toute la souveraineté de Château-Renault [...] Je vous prie de considérer s'il ne serait point à propos d'envoyer là quelque officier de justice, homme de bien et non pauvre, pour y rendre justice et profiter à l'accroissement de l'autorité et domination du roi, en homme de bien, par commission de trois en trois ans »<sup>35</sup>.

De plus, Marillac a veillé à ce que les intendants aient un meilleur accès à l'information : « Et pour les affaires [...], pour en faire de nouvelles, il y a peu

32. Voir Seung Hwi Lim, *La pensée politique des « bons catholiques »*, op. cit., p. 501.

33. Michel de Marillac, *Harangue du sieur garde des sceaux*, Dijon, 28 février 1630, *Mercure français*, tome XVI, p. 157.

34. Lettre de Michel de Marillac au Cardinal de Richelieu, 15 avril 1629, dans Pierre Grillon (ed.), op. cit., tome IV, p. 212.

35. Lettre de Michel de Marillac au Cardinal de Richelieu, 27 janvier 1630, dans Pierre Grillon (ed.), op. cit., tome V, p. 53.

à espérer s'il n'y a davantage d'ouverture que je n'en vois à la connaissance de messieurs les intendants »<sup>36</sup>.

Marillac attribue aux intendants un troisième rôle, non pas dans le code Michaud mais qui est apparent dans sa correspondance : c'est de renseigner le roi sur les provinces. De cette façon, les intendants sont devenus, selon l'expression de François-Xavier Emmanuelli, « la clé de voûte du système décisionnel royal »<sup>37</sup>. Cette vision n'est pas démentie par l'idée que se faisait Marillac, des intendants. Sur ce point, le discours devant l'Assemblée du Clergé du 10 juin 1630 est tout à fait explicite :

« Quant à la Noblesse, j'y comprends les princes, les grands, les officiers de couronne, les gouverneurs des provinces et la robe. Il suffit de dire que ce sont des personnes difficiles à gouverner [...] mais il faut les contenir les uns les autres par diverses manières d'emplois, de gratifications. Et autre conduite éloignant quelquefois les uns, approchant les autres, prendre conseil d'aucuns en diverses occasions. Et jamais n'avoir une même manière envers eux, mais diversifiant la conduite selon les occasions. Et n'omettre jamais le soin de veiller sur eux. Il y en a souvent de meilleurs et de plus fidèles dont il est bon de se servir, pour donner exemple aux autres. Il faut être fort soigneux de savoir leurs menées ceux qui ont créance vers eux, et avoir près d'eux des personnes confidentes pour pourvoir à tout, savoir ceux qui sont plus capables de mener les autres. Savoir ce qui se passe dans les provinces, quels sont les plus puissants ou de moyens ou d'esprits ou d'amis, et plusieurs autres soins bien importants »<sup>38</sup>.

Marillac avait dans l'idée de confier aux intendants ce rôle de renseigner le conseil sur les alliances politiques dans les provinces ainsi que le révèle l'article 81 du code Michaud. L'unique but de ce très court article, dans lequel Marillac commence par révéler le véritable nom des maîtres de requêtes de façon incidente en effet, est de spécifier que « nul ne puisse être employé es charges d'intendants de la justice ou finances, que nous députons en nos armées ou provinces, qui soit domestique, conseil ou employé aux affaires ou proche parent des généraux desdites armées ou gouvernement desdites provinces ». Les intendants ne devaient pas être liés par des liens de parenté ou de clientèle aux Grands de la province dans laquelle ils sont envoyés. Autrement dit, les intendants devaient être des hommes du roi, attachés à la défense du seul intérêt de l'État et au respect des ordonnances royales. Ainsi, l'esprit de ce qu'est devenue l'institution des intendants à partir des années

---

36. Mémoire de Michel de Marillac au Cardinal de Richelieu, 24 juillet 1630, dans Pierre Grillon (ed.), *op. cit.*, tome V, p. 434.

37. François-Xavier Emmanuelli, *Un mythe de l'absolutisme bourbonien : l'intendance, du milieu du XVII<sup>e</sup> siècle à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, Honoré Champion, 1981.

38. Michel de Marillac, *Discours sur le bon gouvernement*, 10 juin 1630, La Courneuve, *Archives diplomatiques*. France, *Correspondance politique*, Volume 792, f<sup>o</sup>211 v-f<sup>o</sup>212 r.

1630 est, là encore, présent dans le code Michaud, pour ne pas dire que ce dernier l'a institué. William Beik souligne que Richelieu favorisa le renforcement du pouvoir royal au détriment de l'autorité des nobles et de l'autonomie des provinces en envoyant dans les provinces des intendants, issus de la noblesse de robe et des cercles financiers parisiens afin de collecter des informations et de veiller à ce que la volonté du roi soit respectée<sup>39</sup>. Au lieu de provenir de la noblesse de robe provinciale, les intendants étaient choisis dans le milieu parisien au sein des réseaux de clientèle des ministres les plus influents. Pour affirmer son pouvoir absolu, la monarchie a dû étendre son propre réseau de clientèle ayant pour effet de paralyser les contre-pouvoirs locaux. Ainsi, par exemple, les deux intendants envoyés en Languedoc en 1645 étaient des clients le premier du chancelier Séguier, le second de Mazarin. Des problèmes sont survenus du fait qu'ils n'avaient pas les mêmes connexions à la cour et a entravé leur efficacité<sup>40</sup>. Il reste que, dans la logique du renforcement du pouvoir et de la mise en œuvre de l'absolutisme, les intendants devaient être des hommes du conseil du roi.

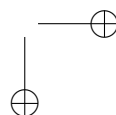
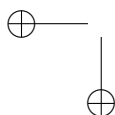
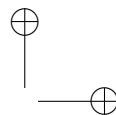
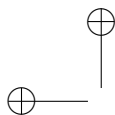
Qu'en est-il de l'application du code Michaud ? Il est commun de lire qu'il n'a pas été appliqué. Devrait-on en conclure que l'institutionnalisation des intendants n'a pas eu de poids ou de conséquences ? Nos conclusions n'abonderont pas dans ce sens car le code a eu au moins une application reconnue par l'historiographie : l'article LX par lequel le roi se réservait de « pourvoir par un bon règlement à ce qui concerne l'ordre de ses Conseils et des affaires qui y seront traitées », reçu pleine et entière exécution le 18 janvier 1630<sup>41</sup>. Concernant les intendants, la conséquence du code Michaud eut été de voir des intendants nommés par commission dans toutes les provinces, au moins leur augmentation à partir de 1630. Si l'on se réfère au tableau réalisé par Richard Bonney dans son ouvrage *Political Change in France under Richelieu and Mazarin*, démontrant la présence des intendants dans les généralités de 1610 à 1661, l'on constate une augmentation du nombre d'intendants à partir de 1630, suivie d'une forte poussée à partir de 1633<sup>42</sup>. Il va de soi que ce sont les réformes du chancelier Séguier consécutives à la nécessité de faire rentrer de l'argent dans les caisses du Trésor royal qui ont entraîné la mise en place d'intendants dans toutes les provinces et généralités du royaume. Néanmoins, l'augmentation du nombre d'intendants entre 1630 et 1633 est soulignée par l'historiographie et serait la conséquence d'une volonté politique partagée par les deux responsables politiques du moment Marillac et Richelieu. Si, à partir de 1630, Richelieu a inondé les provinces d'intendants, issus de son propre réseau de clientèle, n'est-ce pas en application du code Michaud ?

39. William Beik, *A social and cultural history of early modern France*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 369 ; *idem*, *Absolutism and society in Seventeenth-Century France. State Power and Provincial Aristocracy in Languedoc*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 105-116.

40. William Beik, « Two intendants face a popular revolt : social unrest and the structure of absolutism », *Canadian Journal of History/Annales Canadiennes d'Histoire*, vol. IX, No. 3, Décembre 1974, pp. 243-262.

41. Michel Antoine, *Le cœur de l'État. Surintendance, contrôle général et intendances des finances (1552-1791)*, Paris, Fayard, 2003, p. 185.

42. Richard Bonney, *Political change in France under Richelieu and Mazarin*, *op. cit.*, p. 31.



**INTENDANTS ET MODÈLES POLITIQUES PROVINCIAUX  
DANS LA FRANCE MÉRIDIONALE :  
LES CAS DU LANGUEDOC ET DE LA PROVENCE  
(XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> SIÈCLES)**

STÉPHANE DURAND

*Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, Centre Norbert Elias (UMR 8562)*<sup>1</sup>

L'INTENDANCE FRANÇAISE est parfois présentée comme une institution uniforme sur le territoire, chaque intendant administrant la généralité qui lui était confiée par le gouvernement royal. C'est ce que propose par exemple la courte définition qu'en donne un récent dictionnaire de la France moderne, qui évoque l'histoire de l'institution en insistant surtout sur son évolution — des chevauchées de maîtres des requêtes jusqu'aux administrateurs éclairés du XVIII<sup>e</sup> siècle — et en mentionnant son rôle dans la « centralisation étatique », les intendants figurant parmi les artisans du « recul des autorités traditionnelles (cours souveraines, officiers...) »<sup>2</sup>. Dans le même temps, la diversité territoriale du royaume de France est donnée à voir en insistant sur la dualité pays d'élections / pays d'états, tout en rappelant l'existence d'un maillage uniforme de généralités<sup>3</sup>. Dans un ouvrage plus récent encore, Antoine Follain, s'interrogeant à une autre échelle territoriale, celle de la communauté villageoise, faisait toutefois remarquer que « l'action des intendants est jugée diversement par les historiens, d'abord selon les provinces, ensuite selon le moment »<sup>4</sup>. Il essayait ensuite de confronter le cas de la Provence à celui de la Normandie : pays d'états contre pays d'élections. On sait aussi que l'intendant

1. Centre Norbert Elias (EHESS, CNRS, Aix Marseille Université, Avignon Université, CNELIAS UMR 8562), 13002, Marseille, France.

2. Jean-Yves Grenier, dir., *Dictionnaire de la France moderne*, Paris, Hachette, 2003, p. 162-163.

3. *Ibid.*, p. 146 et 222.

4. Antoine Follain, *Le village sous l'Ancien Régime*, Paris, Fayard, 2008, p. 367-368.

croqué à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle par Louis-Sébastien Mercier<sup>5</sup>, débarrassé de ses exagérations — celle du « vice-roi » absentéiste —, n’est pas un modèle applicable aux intendances lointaines, à quelques exceptions près, telles, peut-être, celle de l’intendant Louis-Guillaume de Bon laissant souvent son subdélégué général, Pierre Poeydavant, en charge de la province du Roussillon en son absence, tandis que l’intendant Saint-Priest, le père, confiait à son fils le soin d’administrer le Languedoc. Depuis longtemps, aussi, l’image de l’intendant tyrannique a été battue en brèche<sup>6</sup>, comme l’a fait remarquer Anette Smedley-Weill<sup>7</sup>.

Cela étant, les études sur les intendants ont parfois le défaut de ne se pencher que sur les sources produites par l’intendance elle-même, sans regarder celles des institutions avec lesquelles ils devaient composer, en particulier celles des assemblées d’états, interlocuteurs naturels des commissaires du roi dans les pays d’états. Là apparaît l’envers d’une relation, un autre versant de l’exercice d’une institution clé de la monarchie d’Ancien Régime. C’est un peu le cas du livre d’Anette Smedley-Weill, qui a travaillé en considérant la correspondance des intendants avec le pouvoir central, mais pas leurs relations avec les assemblées d’états. Ceci la conduit à affirmer que « les écrits des intendants restituent la spécificité de chaque province, la richesse et la diversité des pays français et l’originalité de leur propre gestion ; chacun accepte, accroît ou tempère les effets de la volonté du pouvoir royal centralisateur ou plutôt unificateur »<sup>8</sup>. Mais comment aborder la spécificité des configurations provinciales sans prendre en compte ce qui en fait justement la spécificité, à savoir la représentation provinciale ? Curieusement, faisant la liste des interlocuteurs provinciaux des intendants, elle énonce les « gouverneurs, gentilshommes, fermiers généraux, officiers royaux et municipaux [...] les ‘peuples’, paysans et urbains »<sup>9</sup>, mais elle ne fait aucune mention des assemblées d’états, que l’on ne trouve que sous-entendues dans les « ... » du dictionnaire cité plus haut. Or, il s’agissait bien du principal défi posé à la monarchie de France instituant les intendants en province. Citant le cas de Nicolas de Harlay de Bonneuil, nommé intendant en Bourgogne en 1683, Anette Smedley-Weill remarque par ailleurs que celui-ci n’avait guère de pouvoir<sup>10</sup>. Elle reconnaît même que les intendances de pays d’états étaient prestigieuses et difficiles et ce, d’abord, en raison de la taille de la province et de la présence d’un parlement, avant de citer beaucoup plus loin les assemblées d’états<sup>11</sup>. En revanche, quand elle observe le travail des intendants, elle choisit d’envisager les cas des généralités de Paris et de Tours, circonscriptions

5. Louis-Sébastien Mercier, *Tableau de Paris*, Amsterdam, éditeur, 1782-1789, tome IX, p. 52-55.

6. Richard Bonney, *Political Change in France under Richelieu and Mazarin, 1624-1661*, Oxford, OUP, 1978, 508 p. ; Vivian Gruder, *The Royal Provincial Intendants, a Governing Elite in eighteenth century France*, New York, Cornell University Press, 1968, 293 p. ; François-Xavier Emmanuelli, *Un mythe de l’absolutisme bourbonien : l’intendance du milieu du XVII<sup>e</sup> siècle à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Aix, Université de Provence, 1981, 199 p.

7. Anette Smedley-Weill, *Les intendants de Louis XIV*, Paris, Fayard, 1995, p. 9.

8. *Ibid.*, p. 10.

9. *Ibid.*, p. 11.

10. *Ibid.*, p. 90.

11. L’affirmation est faite page 72 et ce n’est qu’à la page 90 que les états sont rapidement évoqués (Anette Smedley-Weill, *op. cit.*, p. 72 et 90).



dépourvues d'assemblées d'états<sup>12</sup>. Dans un ouvrage plus synthétique, Philippe Sueur a été peut-être plus attentif à la spécificité du rapport entre les intendants et les assemblées d'états, laissant entendre que les premiers gardèrent finalement la main sur l'autonomie des secondes<sup>13</sup>. Pourtant, dès 1981, dans un ouvrage qui a fait date, François-Xavier Emmanuelli faisait l'inventaire des résistances et oppositions aux intendants, citant à leur tour les assemblées d'états<sup>14</sup>.

Il y a ainsi, là, d'un point de vue historiographique, un réel problème d'appréciation du fonctionnement d'une institution clé de la monarchie d'Ancien Régime. Car si l'intendance française est bien ce rouage décisif dans l'épanouissement de la monarchie dite « absolue », au point qu'elle serve de modèle à d'autres créations, comme dans l'Espagne des Bourbons, alors il est essentiel de comprendre comment s'insérait ce modèle dans la configuration des pouvoirs dans la France des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles.

Ainsi, dans le royaume de France, les intendants de police, justice et finances exerçaient une autorité différente selon qu'ils se trouvaient en pays d'états ou en pays d'élection. Mais cette dichotomie simpliste n'épuise pas la réalité des situations car les pays d'états eux-mêmes avaient des histoires et des héritages spécifiques. À partir de divers fonds de la série C, où se côtoient les fonds des intendants et ceux des assemblées d'états, il est possible de discuter de l'élaboration de modèles politiques provinciaux au sein desquels les intendants occupaient des positions fort différentes. Celles-ci dépendaient certes de la présence d'états, mais aussi des héritages historiques, de la culture politique provinciale et des jeux d'influence au sein des réseaux sociopolitiques. Ce texte propose de montrer à l'échelle des deux provinces méditerranéennes du royaume de France — le Languedoc et la Provence — que les spécificités provinciales avaient pu prendre le pas — au XVIII<sup>e</sup> siècle — sur une institution à vocation univoque. Dès lors, il devient difficile de parler de modèle français de l'intendance ; en revanche, il est loisible d'insister sur l'adaptabilité d'une institution apte à se fondre dans des modèles politiques provinciaux divergents dont elle n'était qu'un des rouages.

## Modèles de représentations, représentations de modèles

Pour décrire le fonctionnement global des institutions provinciales dans un pays d'états — en l'occurrence la Provence —, François-Xavier Emmanuelli a imaginé un schéma usant de la métaphore mécaniste de rouages s'entraînant les uns les

12. L'évocation du rôle de l'intendant dans les finances des pays d'états intervient très loin dans l'ouvrage (Anette Smedley-Weill, *op. cit.*, p. 180-186).

13. Philippe Sueur, *Histoire du droit public français, XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, tome 1 : *La constitution monarchique*, Paris, PUF, 1989 ; rééd. 1993, p. 383-385.

14. François-Xavier Emmanuelli, *Un mythe...*, *op. cit.*

autres<sup>15</sup>. Ces engrenages complexes, qualifiés d’ « interaction entre deux pouvoirs », étaient centrés autour de la personne de l’intendant, qui constituait — il est vrai — le principal objet d’étude de l’historien (cf. Figure 1).

Les principaux rouages qui y interagissaient avec l’intendant étaient le parlement, le « pays » — c’est-à-dire la procure et l’assemblée des communautés — et le commerce — en premier lieu la chambre de commerce de Marseille. Des liens personnels doublaient les liens institutionnels. Quant à la dynamique d’ensemble, elle était caractérisée par un important pouvoir de contrôle des cours et du « pays » sur la vie provinciale, tandis que l’intendant défendait chacun des différents acteurs, en particulier contre le pouvoir central. L’idée forte de la thèse développée était celle d’une « provençalisation » de l’intendance, celle-ci baignant dans un univers sociopolitique provincial dont elle aurait été l’un des principaux protecteurs.

Ce schéma, audacieux dans son inspiration métaphorique — au sens où il revisite le *Leviathan* de Hobbes en machine à engrenages —, n’est pas moins novateur en termes historiographiques puisqu’il propose une représentation d’un ensemble complexe d’institutions dans un cadre provincial qui n’est pas sans faire penser au concept plus récent — du moins dans l’histoire politique — de gouvernance, concept qui insiste sur les interactions entre les différents protagonistes.

Comme tout choix de représentation, ce schéma porte une forme d’interprétation du fonctionnement des institutions dans la province. Avec la même volonté de proposer une modélisation graphique, mais avec un autre point de vue, issu d’un travail collectif de synthèse effectué sur les états de Languedoc<sup>16</sup>, suggérons ici une autre forme de représentation des dynamiques provinciales (cf. Figure 2).

Il s’agit là d’une autre logique qui, à la différence de celle de la précédente proposition, ne suggère ni haut ni bas, pour ne pas postuler la toute-puissance — voire l’immanence — d’un pouvoir central qui, en réalité, n’est pas en haut, mais ailleurs. Nous prenons acte, là, d’une révolution épistémologique observable dans d’autres sciences et qui pousse à ne plus nécessairement représenter les phénomènes sous forme hiérarchisée lorsqu’il n’y a pas d’évidence à le faire<sup>17</sup>. Nous avons préféré la représentation de cercles concentriques, qui évoquent — certes, eux aussi — un jeu d’échelles, mais aussi l’absence de hiérarchie et l’idée d’un englobement. En outre, elle donne à voir des institutions, des légitimités, des instances de contact et donc aussi des interactions.

Il existait bien un effet d’englobement, par lequel les états provinciaux représentaient l’ensemble des communautés, de même que le pouvoir royal s’étendait

15. François-Xavier Emmanuelli, *Pouvoir royal et vie régionale en Provence au déclin de la monarchie*, Lille, Service de reproduction des thèses, 1974, 2 vol., 1035 p. ; le schéma est repris dans *États et pouvoirs dans la France des XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles. La métamorphose inachevée*, Paris, Nathan, 1992, p. 64.

16. Stéphane Durand, Arlette Jouanna et Elie Pélaquier, avec le concours de Jean-Pierre Donnadiou et Henri Michel, *Des États dans l’État. Les États de Languedoc de la France à la Révolution (1648-1789)*, Genève, Droz, 983 p.

17. Nous pensons par exemple, aux sciences de la nature, où a été remise en question la représentation de l’évolution des espèces sous la forme d’un arbre ordinaire, comme celui d’Ernst Haeckel (1874), remplacé aujourd’hui par une arborescence centrée autour de LUCA (*Last Universal Common Ancestor*).

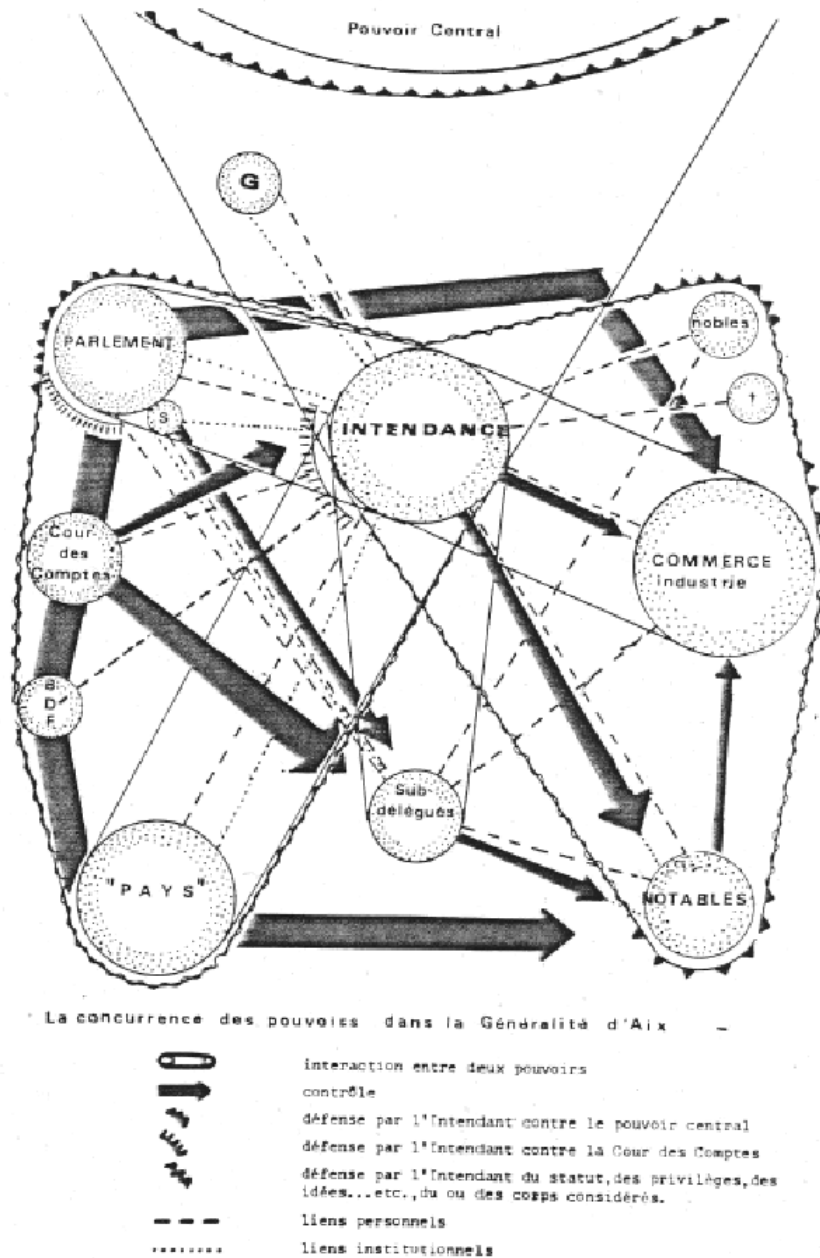


FIGURE 1 – La dynamique des pouvoirs en Provence au XVIII<sup>e</sup> siècle, d'après François-Xavier Emmanuelli

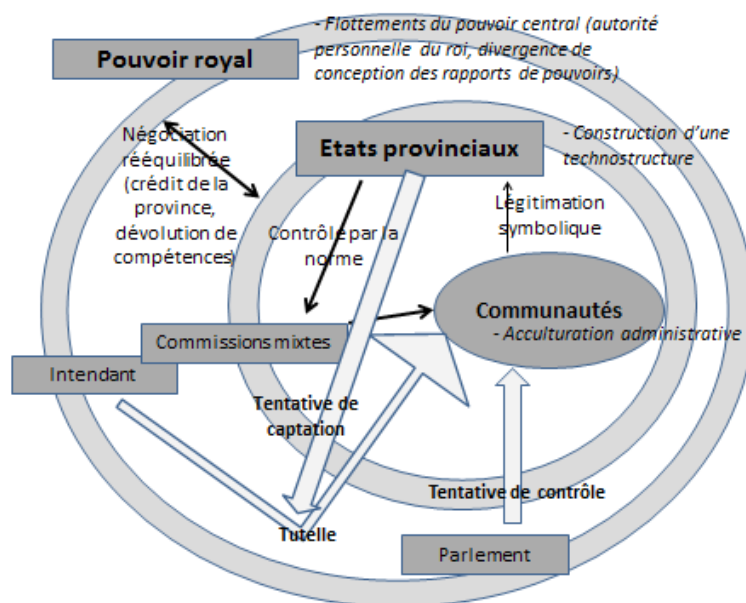


FIGURE 2 – La dynamique des pouvoirs en Languedoc au XVIII<sup>e</sup> siècle

sur plusieurs pays d'états et d'élections. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'assemblée des états faisait désormais écran entre le roi et les communautés, même si des institutions royales telles que l'intendance et le parlement exerçaient un pouvoir direct sur les communautés. L'assemblée était même en capacité de mettre en œuvre une forme de centralisation provinciale à son profit<sup>18</sup>. Une partie de l'autorité de l'intendant sur les communautés — et donc sur les sujets du roi — passait alors aussi par des négociations avec les états et par sa participation à des commissions mixtes. À la lecture de ce schéma, on conçoit bien l'énorme différence dans le travail de l'intendant que constitue l'absence d'états dans les pays d'élections. Ce type de représentation, qui intègre le concept de gouvernance, ne considère donc plus l'agencement des pouvoirs comme l'empilement hiérarchisé d'autorités plus ou moins bien subordonnées les unes aux autres, mais comme un ensemble d'instances dont le pouvoir de chacune dépendait de ses relations avec les autres, des ajustements successifs qui étaient opérés et des tentatives de contrôle. Dans une telle conception, les normes juridiques n'étaient elles-mêmes qu'un des aspects de la configuration des rapports de pouvoirs.

Mais au-delà du choix de représentations, c'est la différence de dynamiques des pouvoirs qu'il faut observer. Si, en Provence, l'intendant pouvait jouer un rôle clé,

18. À cet égard, le cas languedocien n'est pas isolé puisqu'il fait songer à celui des états septentrionaux développé par Marie-Laure Legay, qui parle de « despotisme provincial » (Marie-Laure Legay, *Les états provinciaux dans la construction de l'État moderne aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Genève, Droz, 2001, p. 391).

en l'absence d'états provinciaux *stricto sensu*, par sa position — fréquente au cours de la période — de premier président au parlement et de tutelle de la chambre de commerce de Marseille, la situation languedocienne se caractérisait par une grande force de l'assemblée des états, contre laquelle les intendants qui succédèrent à Basville se sentirent toujours un peu faibles.

Ces différents modèles de représentations sont donc aussi des représentations de modèles différents. Après avoir essayé de penser l'intendance en termes de modèle univoque, il serait désormais nécessaire de concevoir les modalités diverses de son insertion dans les formes de gouvernance provinciale et constater qu'au-delà des individualités — plus ou moins marquées par les lumières de leur temps — tous les intendants ne faisaient pas tout à fait le même métier en fonction des lieux où le roi les affectait.

À vrai dire, le même piège guette les chercheurs qui entreprennent des travaux sur les assemblées d'états, risquant de ne pas voir le rôle que jouent les intendants dans ces systèmes de gouvernance et tentant parfois de réduire ce type d'institution à un seul profil et son évolution à une seule dynamique.

## Des dynamiques provinciales divergentes

Au risque de donner l'impression d'avoir mis la charrue avant les bœufs, revenons à présent sur les dynamiques provinciales qui furent à l'œuvre en Provence et en Languedoc.

## Une convergence des dynamiques au XVII<sup>e</sup> siècle

Au cours du XVII<sup>e</sup> siècle, les deux provinces connurent la même phase d'action offensive du pouvoir royal.

En Languedoc, un puis plusieurs intendants furent nommés, tels Robert Miron et Antoine Le Camus dans les années 1630, ou encore Charles Tubeuf et Claude Bazin de Bezons dans les années 1665-1667. Dans le même temps, le pouvoir royal s'employa à noyauter l'assemblée des états, comme lorsque François Fouquet échangea l'évêché de Bayonne contre celui d'Agde pour mieux appuyer le travail de l'intendant venant demander le vote des travaux publics voulus par le roi<sup>19</sup>, ou encore le vote du don gratuit. Quelques années plus tard, la nomination de Pierre de Bonzi comme archevêque de Narbonne, présidence-né des états ès qualité, devait beaucoup faciliter l'action des commissaires du roi dans les années 1670 et 1680. Au besoin, l'intendant pouvait acheter le vote des députés avec l'argent que lui confiait Colbert à cet effet<sup>20</sup>. Plus brutalement, Louis Fouquet goûta les saveurs

19. Stéphane Durand, *Finances, pouvoirs et territoires. Contribution à l'histoire des aménagements portuaires civils et à l'histoire des assemblées d'états (Provence, Languedoc et Roussillon, aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles)*, mémoire d'HDR, Montpellier, Université Paul Valéry, 2009, p. 51-52.

20. Stéphane Durand, Arlette Jouanna et Elie Pélaquier, *Des États dans l'État...*, op. cit., p. 412.

de l'exil, avec l'interdiction de paraître aux états, à l'instar du comte de Clermont, censé manquer de « sagesse »<sup>21</sup>. Les intendants pouvaient ainsi pousser leur avantage et empiéter sur les droits des états. Les intendants s'invitèrent régulièrement à la séance d'adjudication du droit de l'équivalent des aides, pourtant propriété de la province. Puis Nicolas Lamoignon de Basville entreprit d'écarter les commissaires des états lorsqu'il s'agissait de passer le bail de travaux qu'ils devaient en principe signer conjointement. Il eut, dans cette dernière affaire, moins de succès, mais il parvint à garder la main sur les chemins des Cévennes, en raison de leur caractère stratégique en pleine guerre des Camisards.

Le tableau est pourtant plus nuancé qu'il n'y pourrait paraître, même à l'époque de l'apogée de « l'absolutisme louis-quatorzien ». Anette Smedley-Weill signale elle-même un certain nombre de courriers très probants. En décembre 1681, alors que l'obéissance des états de Languedoc était réputée acquise, l'intendant Henri d'Aguesseau écrivait au roi « qu'il n'a aucun pouvoir, si ce n'est d'exhortation, pour intervenir dans les affaires des états »<sup>22</sup>. De nouveau, en novembre 1682, il écrivait à Colbert qu'il n'avait pas pu se renseigner sur les impositions, même secrètement, rien n'ayant filtré des conciliabules et délibérations de l'assemblée<sup>23</sup>. En novembre 1683, il redoutait encore l'assemblée provinciale, écrivant qu'« il est dangereux de laisser les états s'occuper de trop de choses, et le contrôleur général estime sûrement qu'il est préférable de les tenir enfermés dans celles qui sont purement de leurs fonctions »<sup>24</sup>. Il craignait alors un débordement de l'action des états hors des cadres traditionnels.

Ainsi, tout en restant vigilant et méfiant, d'Aguesseau exerçait une forte pression sur les états de Languedoc, avant que Basville, à sa suite, n'imposât une autorité plus forte encore.

Du côté de la Provence, la dynamique des rapports de forces était sensiblement proche de ce qui se passait dans le Languedoc voisin. Néanmoins, les états de Provence ne furent plus convoqués après 1639, laissant l'assemblée des communautés seule face aux agents du roi. Pour faire face à la résistance de celle-ci au début des années 1670, le comte de Grignan, lieutenant général, reçut un ordre d'exil d'une dizaine de députés<sup>25</sup> et la menace de ne plus « permettre à l'advenir aucune assemblée de communauté en Provence »<sup>26</sup>. En décembre 1672, il pouvait s'enorgueillir auprès de Colbert d'avoir réussi le noyautage de l'assemblée :

21. *Ibid.*, p. 409.

22. Anette Smedley-Weill, *op. cit.*, p. 181.

23. *Ibid.*, p. 182.

24. *Ibid.*, p. 183. L'évocation par l'auteure de cette citation est étonnante dans la mesure où elle écrit aussi, à la même page, que « dans la pratique, les états sont moins importants qu'ils ne le pensent ».

25. Lettre du comte de Grignan à Colbert du 9 janvier 1672 (G.-B. Depping, *Correspondance administrative sous le règne de Louis XIV*, tome I [États provinciaux, affaires municipales et communales], Paris, Imprimerie nationale, 1850, tome I, p. 400-401).

26. Lettre de Colbert à l'évêque de Marseille du 31 décembre 1671 (G.-B. Depping, *op. cit.*, tome I, p. 399).

« Nous avons trouvé tous les députez fort disposez à donner une prompte satisfaction à Sa Majesté, par les soins que nous avons apportez à ménager leurs esprits, et par l'application que j'ay eue de faire nommer dans la plupart des communautez des consulz affidés et bons serviteurs du roy »<sup>27</sup>.

Puis, en 1676, la durée de la session de l'assemblée était réduite à trente jours<sup>28</sup>. Le roi interdit les réunions de l'assemblée à huis clos et imposa la présence de l'intendant, ce qui empêcha toute formation d'une fronde collective dans le cadre des délibérations de l'assemblée. Au besoin, le pouvoir royal recourut à des arrestations, comme l'a montré François-Xavier Emmanuelli, qui parle à cet égard de violence policière. Ainsi, le 18 décembre 1684, le second consul d'Aix, Christophe de Meynier, fut arrêté pour avoir parlé « trop librement » dans l'affaire du port d'Antibes<sup>29</sup>. Reprenant la chronologie des pressions royales, l'historien montre finalement combien cet incident s'inscrivait dans la durée, depuis janvier 1672 jusqu'à la fin de l'intendance de Pierre Cardin Lebret (1704).

Il y eut indéniablement une unité d'actions en Languedoc et en Provence de la part des agents du roi. L'unicité de la source des ordres explique cette convergence des dynamiques provinciales. Dans les deux territoires, l'intendant était, au côté de l'autorité militaire, l'un des principaux acteurs d'une puissance royale vigoureuse et conquérante. Néanmoins, malgré une soumission des états aux exigences royales, ces assemblées gardaient une certaine capacité de résistance, comme le soulignent James Kelly et David William Hayton :

« Some might argue that because both Louis XV and XVI were paler versions of *le Roi Soleil* — Louis XIV — France had regressed after 1715 to something closer to the European norm, but the reality was that, even at the peak of French absolutism, provincial estates were able to resist the centralizing policies of intendants and preserve some of their traditional powers »<sup>30</sup>.

De fait, les rapports de forces évoluèrent sensiblement à partir du début du règne de Louis XV.

---

27. Lettre du comte de Grignan à Colbert, du 18 décembre 1672 (G.-B. Depping, *op. cit.*, tome I, p. 404).

28. François-Xavier Emmanuelli, « Pour une réhabilitation de l'histoire politique provinciale. L'exemple de l'assemblée des communautés de Provence, 1660-1786 », *Revue d'histoire du droit français et étranger*, vol. 59, 1978, p. 436.

29. François-Xavier Emmanuelli, « Louis XIV et la Provence : les illusions de l'absolutisme », *Les provinciaux sous Louis XIV*, colloque de Marseille, 1975, Marseille, Revue Marseille, 1975, p. 55.

30. David William Hayton et James Kelly, « Conclusion », in David William Hayton, James Kelly et John Bergin, eds, *The Eighteenth-Century Composite State. Representative Institutions in Ireland and Europe, 1689-1800*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 245.

## Une divergence d'évolution au XVIII<sup>e</sup> siècle

À partir de la Régence se produisit un reflux de la pression royale, avec des conséquences différentes en Languedoc et en Provence.

En Languedoc, les intendants Louis de Bernage, Louis-Basile de Bernage de Saint-Maurice et Jean Lenain d'Asfeld subirent des vexations de plus en plus nombreuses de la part des états, tandis que le maréchal de Richelieu, jaloux de son rôle et de son pouvoir d'influence, prenait une place politique considérable dans la province<sup>31</sup>. La situation de l'intendant se dégrada avec Jean-Emmanuel Guignard de Saint-Priest, à son corps défendant. Après avoir été envoyé en Languedoc pour mater la résistance des évêques, qui s'était manifestée par le refus de l'assemblée de voter le vingtième en 1750, il affronta une hostilité latente mais vive de la part de l'épiscopat. Appuyé par le contrôleur général Machault d'Arnouville, il mena un combat âpre et douloureux, notamment dans l'affaire de l'indemnisation des dommages aux récoltes<sup>32</sup>. Mais Machault fut bientôt renvoyé et remplacé par Moreau de Séchelles, un parent de l'archevêque de Narbonne, Charles-Antoine de La Roche-Aymon. Dès lors Saint-Priest se sentit abandonné, écrivant en 1754 au premier commis du contrôleur général, Claustrier, que les évêques le regardaient « comme un homme noyé depuis que M(onsieu)r de Machault a quitté les finances » ; pour survivre politiquement, il demandait, outre des secours financiers pour tenir son rang, « une marque de satisfaction qui en imposât » et qui fit voir qu'il n'était pas « oublié »<sup>33</sup>. Fort peu soutenu par Versailles, il dut multiplier les accommodements à l'avantage des états, laissant progressivement les élites provinciales négocier directement avec la cour. Presque vingt ans après la lettre envoyée à Claustrier, il écrivait au ministère en 1773, au sujet d'un projet de rachat des offices municipaux :

« Ces Messieurs [il s'agit des évêques] n'ont pas caché et ont temoigné que pour l'avenir, leur projet ettoit d'arranger touttes leurs affaires à Paris, pour que les commissaires du roy n'eussent qu'à recevoir, par leurs instructions, l'ordre de signer ce qui auroit etté convenu avec le ministère. Cela seroit assurément fort commode pour ce qu'on nomme les États, et il y a deja longtemps que je m'apperçois qu'on travaille, non sans quelque succès, a mettre de cotté lesdits sieurs commissaires et notamment l'intendant de la province »<sup>34</sup>.

Toutefois, le roi ne nomma jamais d'intendant languedocien dans la province, pas plus qu'il ne consentit à installer un directeur des fortifications autochtone

31. Sur tous ces aspects, voir Stéphane Durand, Arlette Jouanna et Elie Pélaquier, *Des États dans l'État...*, op. cit., passim.

32. Stéphane Durand, « Entre affaire d'État et misère des communautés : l'indemnisation des dommages aux récoltes en Languedoc de la fin du XVII<sup>e</sup> siècle à la fin du XVIII<sup>e</sup> », *Campagnes en mouvement en France du XVI<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle. Autour de Pierre de Saint-Jacob*, colloque de Dijon, mars 2007, textes réunis par Antoine Follain, Dijon, EUD, 2008, p. 289-306.

33. Arch. nat., H<sup>1</sup> 795, pièce 78, lettre de Saint-Priest à Claustrier, 11 septembre 1754.

34. Arch. nat., H<sup>1</sup> 901, pièce 35, lettre de Saint-Priest, 1<sup>er</sup> décembre 1773.



après la mort d'Antoine Niquet en 1726. Le ministère s'était inquiété de la mollesse de Lenain d'Asfeld vis-à-vis des états ; il était hors de question d'offrir l'intendance à un Languedocien nécessairement inséré dans les réseaux sociopolitiques locaux. De même, les prétentions de carrière des Darles de Chamberlain, père et fils, ingénieurs des fortifications trop liés aux membres des états, poussèrent le roi à nommer successivement à la direction des fortifications François de La Blottière puis Jacques-Philippe-Eléonore Mareschal, tous deux étrangers à la province.

Les états développèrent en fait un *modus vivendi* avec le pouvoir royal dans lequel les négociations se menaient sans difficultés avec la cour, l'intendant servant d'intermédiaire occasionnel, mais surtout aussi pour ses compétences en matière de justice. Plus rapide et moins coûteuse que celle du parlement ou celle de la cour des Aides, l'intervention réglementaire et judiciaire de l'intendant permettait aux états de résoudre rapidement un certain nombre de problèmes d'administration qu'il aurait été compliqué de traiter par d'autres canaux. Par ailleurs, les états auraient bien voulu que leur fut accordée la connaissance du contentieux des travaux publics au détriment du commissaire du roi, mais le roi ne la leur céda jamais. L'intendant de Languedoc était donc à la fois instrumentalisé et sur la défensive, c'est-à-dire à la fois agi par les états via les ordres de la cour qu'ils sollicitaient et farouche gardien de prérogatives dont les états auraient aimé le dépouiller.

Il en alla tout à fait autrement du côté de la Provence. L'intendance y suivit une trajectoire très différente, notamment sous l'effet de l'action des Gallois de La Tour, père et fils. C'est cette trajectoire qui conduisit François-Xavier Emmanuelli à développer l'idée d'une « provençalisation » de l'intendance de Provence, protectrice des communautés.

La première différence majeure fut la désignation, en Provence, d'intendants qui étaient en même temps premiers présidents au parlement d'Aix. Après les Le Bret père et fils, ce fut le cas des Gallois de La Tour jusqu'en 1771, le père des Gallois de La Tour — Jean-Baptiste — ayant d'ailleurs eu, auparavant, l'expérience d'une intendance de pays d'élections — le Poitou — et une de pays d'états — la Bretagne. Par leur charge parlementaire, ces hommes du roi devinrent provençaux. Provençaux aussi furent les directeurs des fortifications de Haute et de Basse Provence Honoré d'Antibes de Bertaud, Pierre Nègre ou encore Nicolas-François de Milet de Monville<sup>35</sup>. C'est dire si le roi ne répugnait pas à désigner des autochtones pour être ses agents dans la province. Sans doute y pensait-il leur insertion sociopolitique très différente de ce qu'elle était dans le Languedoc voisin, où la chose semblait inconcevable.

En outre, François-Xavier Emmanuelli signale qu'à part un épisode isolé au cours des années 1760, où la procure du pays demanda la fin des attributions particulières de l'intendant Gallois de La Tour, il n'y eut pas de conflit entre l'intendant et l'assemblée des communautés. Voire, « on s'oriente vers une collaboration de plus en plus étroite » entre ces deux acteurs<sup>36</sup>. En réalité, non seulement l'intendant n'eut pas à craindre l'assemblée des communautés, mais il passa même pour

35. Stéphane Durand, *Finances, pouvoirs...*, op. cit., p. 226-228.

36. François-Xavier Emmanuelli, *Un mythe...*, op. cit., p. 108.

être le défenseur des intérêts provinciaux en général et celui du droit des communautés en particulier. Il put, par exemple, en 1776, renvoyer un ordre ministériel adressé aux consuls d'Arles par son intermédiaire, excipant de ce que l'acte n'était pas conforme aux règles de la province<sup>37</sup>. L'intendant s'appuyait sur des spécificités juridiques provençales qui avaient été sauvées de l'offensive royale du XVII<sup>e</sup> siècle. Ils pouvaient donc, effectivement, jouer un rôle de pivot entre l'autorité royale, le parlement, l'assemblée des communautés et chacune de ces dernières en particulier. À l'issue de son analyse, F.-X. Emmanuelli cite à titre d'« exception » le cas des états de Bretagne qui, à y regarder de près, ressemble en fait beaucoup à celui des états de Languedoc<sup>38</sup>.

## Conclusion

Bien sûr, la diversité des situations évoquées ici ne signifie pas que les commissions d'intendants étaient fondamentalement différentes en droit. Les intendants étaient une création royale qui évolua en fonction des stratégies politiques élaborées à la cour ; il en résulta naturellement une unité de conception du rôle de cette institution dans le gouvernement des provinces, assez brutale au XVII<sup>e</sup> siècle, plus souple et conciliante au XVIII<sup>e</sup>.

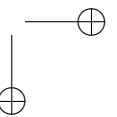
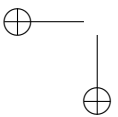
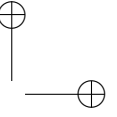
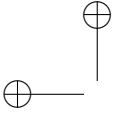
En revanche, nous proposons ici de considérer que si l'offensive du pouvoir royal au XVII<sup>e</sup> siècle conféra une certaine uniformité aux actions que chacun des intendants mit en œuvre, et qui devaient se rapprocher de la puissance de leur autorité en pays d'élections, l'affaiblissement de Versailles au siècle suivant fit réémerger des spécificités provinciales, mais avec les mutations que la violence politique royale avait provoquées auparavant. La Provence, définitivement marquée par la perte de ses états au XVII<sup>e</sup> siècle, réaffirma une identité politique appuyée sur la thèse du co-État non subalterné, au sein duquel l'intendant, premier président au parlement, veillait au respect d'un droit provincial adossé à une culture juridique toujours revivifiée par les assesseurs d'Aix. En Languedoc, la survie accordée aux états à l'issue de la crise des années 1629-1632 créa les conditions d'un développement simultané de l'autorité d'un intendant et de la capacité à agir d'une représentation politique largement incarnée par un épiscopat nombreux et sans cesse sollicitée pour payer, système dual qui bascula en faveur des états lorsque l'intendant perdit au XVIII<sup>e</sup> siècle la fermeté du soutien qu'il tenait de Versailles.

37. Arch. dép. Bouches-du-Rhône, C 4536, brouillon de lettre de l'intendant à Amelot, du 2 décembre 1776.

38. François-Xavier Emmanuelli, *Un mythe...*, op. cit., p. 109-114. À sa décharge, lorsque cet auteur écrit, la Bretagne a déjà fait l'objet des travaux d'Henri Fréville sur l'intendance et d'Armand Rébillon sur les états, tandis que le Languedoc n'est connu que par la production d'Emile Appolis, d'une ampleur bien moindre malgré l'existence d'un article comparatiste (Henri Fréville, *L'intendance de Bretagne (1689-1790). Essai sur l'histoire d'une intendance en pays d'états au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Rennes, Plihon, 1953, 3 vol. ; Armand Rébillon, *Les états de Bretagne de 1661 à 1789*, Rennes, Imprimeries réunies, 1932, 825 p. ; Emile Appolis, « Les états de Languedoc au XVIII<sup>e</sup> siècle. Comparaison avec les états de Bretagne », in *L'organisation corporative du Moyen Âge à la fin de l'Ancien Régime*, Louvain, Université de Louvain, 2<sup>e</sup> série, n° 44 [1937], p. 130-148).

De fait, l'unité de la fonction d'intendant à l'échelle du royaume fut très amoindrie. Être intendant à Aix, à Tours ou à Montpellier ne devait assurément pas signifier la même chose. La distinction entre pays d'états et pays d'élections est évidente ; il y avait en pays d'états un calendrier politique et un certain nombre d'interlocuteurs organisés et incontournables qui n'existaient pas en pays d'élections. Mais, au-delà de ce clivage, les intendances de tous les pays d'états ne se ressemblaient pas et ce phénomène n'est pas nécessairement à mettre au compte de l'autorité royale. En cela, il n'est pas possible d'aborder la question de l'intendance sans considérer son immersion dans un contexte social, politique et juridique provincial, lui-même riche d'héritages complexes.

Dans une certaine mesure, ce n'est pas la centralisation royale qui l'a emporté en pays d'états, à la différence des pays d'élections. Au contraire, ce sont des modèles provinciaux qui se sont imposés à la monarchie — les intendants ayant été, dans cette évolution, tout à la fois acteurs et victimes des ajustements entre pouvoir central et pouvoirs périphériques. Néanmoins, on pourra aussi noter que l'intendance a prouvé par-là l'adaptabilité d'une institution apte à se fondre dans des modèles politiques provinciaux clairement divergents.



## LES HÔTELS D’INTENDANCE : LA MARQUE MONUMENTALE DU POUVOIR D’ÉTAT DANS L’ESPACE URBAIN (FRANCE, SECONDE MOITIÉ DU XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE)

RENÉ GREVET

*Université de Lille III*

C’EST DANS LA SECONDE MOITIÉ du XVIII<sup>e</sup> siècle qu’apparaissent des modifications importantes pour assurer un logement de fonction aux intendants chargés d’administrer les généralités du royaume. Sans doute s’est-il surtout agi d’agrandir et de rénover des bâtiments existants que d’en ériger de nouveaux. Pour autant, cet aspect de l’histoire institutionnelle assez peu décrit ne manque pas d’intérêt, non seulement pour l’histoire des intendances et des intendants, mais aussi pour celle de l’État et de son fonctionnement à l’époque moderne<sup>1</sup>. En effet, c’est à partir de ce moment que l’on commence à parler véritablement d’hôtel d’intendance et la généralisation de ce vocable est déjà en soi significative. On pourrait croire en effet que l’institution développée dans le contexte de guerre du XVII<sup>e</sup> siècle, et parvenue à son apogée au siècle des Lumières, cherchait ainsi à affirmer un poids politique incontesté. Il s’agirait alors d’une manifestation ostentatoire, orchestrée par des intendants soucieux de leur réputation et de leur autorité. Au plan politique et administratif, on peut néanmoins se demander si cette implantation des hôtels d’intendance dans le paysage urbain ne correspondait pas finalement à une volonté du pouvoir monarchique d’afficher durablement son emprise, face à des corps provinciaux traditionnellement peu enclins à supporter les

---

1. Voir l’article de Michel Antoine, « Les hôtels d’intendance », p. 11-15, *Monuments historiques* n° 178, décembre 1991 ; Stéphanie Dargaud, « Les hôtels de l’Intendance au XVIII<sup>e</sup> siècle en France : une image du pouvoir ? », *Public Buildings in Early Modern Europe*, edited by K.Ottenheym, M.Châtenet, K. De Jonge, Brepols publishers, 2010 : porte principalement sur l’histoire de l’architecture et des bâtiments.

pouvoirs de ses commissaires départis. La seconde période du siècle des Lumières voit d'ailleurs un affaiblissement progressif des intendants, d'abord dans les pays d'états puis dans les pays d'élection. L'analyse est donc un peu plus complexe qu'il n'y paraît.

## I. D'une sédentarisation à l'autre : des aménagements nécessaires

Depuis leur sédentarisation définitive après la Fronde jusqu'au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, les commissaires départis, à quelques exceptions près, ne bénéficiaient pas d'un logement fonctionnel spécifique, logeant le plus souvent dans deux ou trois « maisons » voisines ou dispersées dans la ville et formant l'intendance. Il est vrai que la durée de leur commission était alors beaucoup plus limitée dans la durée, généralement trois à cinq ans, ce qui n'encourageait pas la mise en œuvre de grands projets d'établissement<sup>2</sup>. En revanche, dans la seconde partie du XVIII<sup>e</sup> siècle, les intendants se maintiennent durablement dans les généralités ; on peut même parler d'enracinement puisque sur les 68 intendants en fonctions durant le règne de Louis XVI, 39 d'entre eux sont restés en place plus de 10 ans dont 24 plus de 20 ans qui avaient été nommés sous Louis XV<sup>3</sup>. Sans doute, cette évolution a-t-elle contribué en partie aux modifications d'importance qui apparaissent après 1750, pour leur assurer un véritable logement de fonction. À partir de cette époque, on parle usuellement d'intendance pour désigner l'administration elle-même ou les bâtiments qui l'abritent : en 1770, Le Peletier parle de faire bâtir une intendance à Soissons et en 1778, Calonne évoque « les bâtimens de l'intendance »<sup>4</sup>. Pourtant de plus en plus, dans les correspondances administratives, s'imposent les appellations « hôtel d'intendance » et « hôtel de l'intendance »<sup>5</sup>. Pour notre propos, nous nous intéresserons aux bâtiments principaux des intendances, en laissant de côté le cas particulier de ceux occupés par quelques intendants, séjournant provisoirement dans d'autres villes de leur département, lors de leurs tournées ou pour la session d'états provinciaux<sup>6</sup>.

Les constructions d'hôtels d'intendance ont concerné le quart des généralités, soit 9 sur 32, si l'on y inclut le cas particulier de Nancy, où l'hôtel d'intendance s'est intégré dans le programme urbanistique de grande ampleur voulu par Stanislas

2. Roland Mousnier, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, tome 2, Paris PUF, 1980, p. 505-507

3. *Ibidem*, p. 535-536.

4. Archives nationales (désormais AN), H<sup>1</sup> 1365 ; Xavier Brunet, « Les hôtels des intendances d'Amiens, Lille et Soissons », *Mémoire de DEA*, dir. René Grevet, juin 2004, p. 42.

5. AN, H<sup>1</sup> 665<sup>1</sup>, pièce 369, lettre de l'intendant Rouillé d'Orfeuil du 27 mars 1777, qui parle de « la construction de l'hôtel de l'intendance de Champagne » ; AN, H<sup>1</sup> 1365, pièce 122, *Mémoire du Contrôle général* relatif à la construction de l'hôtel d'intendance de Soissons, septembre 1778.

6. L'intendant de Dijon séjournait à Bourg-en Bresse pendant deux à trois semaines, celui de la Rochelle à Saintes et celui de Lille logeait aussi à Dunkerque et à Arras.

Leczinski<sup>7</sup>. Pour un peu plus de la moitié des intendances du royaume (18 sur 32), les bâtiments ont été abrités dans des hôtels particuliers ou dans un ensemble immobilier formé de plusieurs immeubles achetés à cet effet, soit par les états provinciaux ou par les villes sièges d'intendance, soit par l'État royal pour donation ultérieure aux villes. Enfin, pour un peu moins du quart restant, les intendants étaient logés, soit dans des propriétés du domaine cédées aux villes (Bordeaux) soit, ce qui était courant jusqu'au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, dans des bâtiments dont les villes sièges d'intendance payaient le loyer (Poitiers, Lille, Rouen, Valenciennes). En effet, comme le soulignait non sans malice le conseil de la ville d'Amiens, aucun règlement ne précisait « l'obligation par chaque généralité de faire construire une intendance »<sup>8</sup>.

À Paris, il n'y eut d'hôtel officiel d'intendance qu'à partir de 1784 ; l'intendant percevait une indemnité de logement de 9000 livres, prélevée sur les fonds libres de la capitation<sup>9</sup>. À Rouen, jusqu'au début des années 1780, l'intendant n'avait pas de logement fixe et recevait de la ville une indemnité annuelle de 3000 livres pour se loger où il voulait<sup>10</sup>. La ville de Marseille versait aussi 3000 livres à l'intendant de Provence et à Caen, Orceau de Fontette qui logeait dans son hôtel, recevait 1500 livres<sup>11</sup>. À Dijon, l'intendance était logée jusqu'en 1781-1782, dans l'abbatiale de Saint-Bénigne, propriété épiscopale, en vertu d'un bail passé entre les évêques de Dijon et la ville qui payait le loyer et finançait les réparations<sup>12</sup>. À Valenciennes, l'intendant du Hainaut résidait dans un bâtiment appartenant à l'abbaye de Vicogne, mais loué à la ville moyennant un loyer annuel de 2200 livres<sup>13</sup>. À Grenoble, l'intendant occupait le premier étage et une partie du second de l'hôtel de ville, dit de Lesdiguières, acquis par la ville en 1720<sup>14</sup>.

On a construit ou acheté des hôtels pour mieux loger les intendants et leurs bureaux. Pour justifier la nécessité de nouveaux aménagements, les parties intéressées avançaient plusieurs arguments, repris d'ailleurs dans les arrêts du Conseil autorisant les projets de nouveaux bâtiments<sup>15</sup>. La plupart du temps, on invoque

7. Amiens, Auch, Châlons, Besançon, Metz, Nancy, Perpignan, Rouen, Soissons.

8. Xavier Brunet, *op. cit.*, p. 27.

9. L'intendant Bertier de Sauvigny se transporta successivement de la rue Michel-le-Comte à la rue Royale, puis à la rue Neuve-des-Petits-Champs pour arriver finalement, en 1764, rue Vendôme dans l'hôtel Durey d'Arnoncourt, propriété familiale ; les bureaux s'y installèrent en 1780, d'après Françoise Martin, « L'intendance de Paris », in *Les institutions parisiennes sous l'Ancien régime et la révolution*, Bibliothèque historique de la ville de Paris, 1989, p. 33.

10. Archives départementales (désormais AD) Seine-Maritime, C 214.

11. AN, H<sup>1</sup> 1271, 1361 : Gallois de La Tour put loger à l'Arsenal jusqu'à sa mise en vente et ne perçut que 1800 l. entre 1767 et 1785 ; *ibidem*, H<sup>1</sup> 1412.

12. AN, H<sup>1</sup> 185, pièce 152.

13. Louis Legrand, *Sénac de Meilhan et l'intendance du Hainaut et du Cambrésis sous Louis XVI*, Valenciennes, 1868, p. 42, n.128.

14. AN, H<sup>1</sup> 1411, pièces 8,92 ; à Lille, les intendants séjournèrent dans l'hôtel de Roquefeuille, d'abord loué puis acheté par la ville en 1730, Maurice Braure, *Lille et la Flandre wallonne au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Lille, 1932, p. 133-134.

15. Citons par exemple celui d'avril 1777, relatif au projet de construction d'un hôtel d'intendance à Poitiers, AN, H<sup>1</sup> 1409, pièce 227.

des locaux inappropriés et délabrés<sup>16</sup>, voire le refus de reconduire un bail ou la vente d'un logement par son propriétaire<sup>17</sup>. Les intendants se plaignaient aussi fréquemment que leur administration fût ralentie par la dispersion des bureaux et l'entassement des archives mal rangées faute de place<sup>18</sup>. Parmi les autres motifs avancés, figuraient évidemment les nécessités d'une représentation honorable, sans laquelle les commissaires départis perdraient en considération, notamment en pays d'états et dans les villes sièges de parlements, comme à Rouen où « il est d'une difficulté extrême de trouver à louer des maisons convenables à des personnes d'un état distingué »<sup>19</sup>. À Lille, l'intendant Calonne indique que « la salle à manger est insuffisante en plusieurs occasions telles que celles des tenues d'état »<sup>20</sup>. À Dijon, avec « un parlement, une chambre des comptes, une administration considérable », l'intendant Amelot devait « tenir une maison très forte » et donner des dîners à plus de 300 personnes pendant les états<sup>21</sup>.

L'allègement des dépenses municipales est souvent avancé lorsqu'il s'agit de construire ou d'acheter un hôtel d'intendance : pour Besançon, l'intendant précisait que la ville avait dû prendre à bail, depuis plus de 40 ans, un bâtiment qui lui coûtait 4000 livres par an, sans compter les « réparations continuelles très onéreuses »<sup>22</sup>. Les intendants évoquaient aussi l'embellissement des villes concernées, qui ajoutait à la gloire du roi, lequel agréait cette requête d'autant plus volontiers, qu' elle offrait « les avantages d'assurer un logement commode à l'intendant, de décorer une des anciennes et grandes villes de son royaume »<sup>23</sup>. Enfin, des raisons administratives étaient mises en avant, comme dans cette correspondance de d'Étigny qui justifiait la construction d'une intendance à Auch, « chef-lieu de la

16. A Bordeaux, avant que l'incendie de 1756 ne le ravage en grande partie, le château de Puy Paulin qui servait d'hôtel à l'intendant, était « un vieux château où pour le rendre logeable, on a fait en differens tems des réparations et ajouté quelques bâtimens, le tout sans goust ny solidité... » AD Gironde, C 1193 ; à Besançon, « cette maison devient tous les jours plus inhabitable et caduque », AN, H<sup>1</sup> 1408, pièce 83, note de M. D'Ormesson, février 1772 ; à Poitiers, AN, H<sup>1</sup> 1409, pièce 227 (1777) ; à Perpignan, au cours de l'hiver 1766-1767, l'intendant doit changer de logement, un des murs de la maison qu'il habitait, « s'étant affaissé considérablement », AN, H<sup>1</sup> 1409, pièce 268, lettre de l'intendant de Bon, 30 mai 1768 ; voir aussi AD Pyrénées orientales, C 1600.

17. AN, H<sup>1</sup> 1365, pièce 292, lettre de l'intendant de Soissons, 6 novembre 1770 ; AD Seine maritime, C 214.

18. A Limoges, il est devenu « impossible d'établir un bon ordre de la tenue des bureaux et dans l'aménagement des papiers. La plupart des commis ne vouloient plus travailler à l'intendance ; ils emportoient les papiers chez eux et il s'en est perdu beaucoup. Ce seul motif rend indispensable la reconstruction des bureaux », AN, H<sup>1</sup> 1408, pièce 304, lettre de Meulan d'Ablois, 6 juillet 1784 ; à Amiens, l'intendant se plaint de l'insalubrité de ses bureaux : « ... si je suis mal logé, mes bureaux le sont encore bien davantage. Faute d'emplacement, on a été obligé de les établir dans des chambres basses qui sont sous un vieux corps de bâtiment ; on y communique par une galerie souterraine et obscure [...] ; l'humidité qui règne dans ces chambres basses pourrit les papiers et dérange sans cesse la santé de mes secrétaires... », Xavier Brunet, *op.cit.*, p. 42, lettre du 6 novembre 1772 ; à Dijon en 1782, l'intendant Feydeau de Brou écrit qu'il est difficile « de retrouver, parmi les anciens papiers surtout, ceux qui sont nécessaires pour l'expédition des affaires », AN, H<sup>1</sup> 185, pièce 121.

19. AD Seine-Maritime, C214.

20. Xavier Brunet, *op. cit.*, p. 42, lettre du 24 septembre 1778.

21. AN, H<sup>1</sup> 185, pièce 27.

22. AN, H<sup>1</sup> 1408, pièce 83

23. Voir note 15



généralité » pour faciliter le travail d'un intendant dont la présence s'avérait nécessaire « par le nombre des affaires et le détail des impositions qu'il est nécessaire de suivre avec la plus grande exactitude »<sup>24</sup>.

## II. Un processus décisionnel lié au financement

La décision finale de construire, d'acheter et d'aménager un hôtel d'intendance appartenait au Conseil du roi. Elle s'élaborait lors d'un processus de concertation engagé à plusieurs niveaux entre le Contrôle général, les intendants, les villes concernées et là où ils existaient, les états provinciaux. Les différentes parties devaient d'abord s'entendre sur la nécessité d'une telle entreprise, avec nécessairement en arrière-plan les aspects du financement. Il convenait ensuite de déterminer le type d'aménagement en décidant de construire à neuf, de reconstruire ou d'acheter, d'ériger tel ou tel type de bâtiment, d'acheter tel ou tel hôtel, de choisir les modalités de la maîtrise d'œuvre et du suivi des travaux. Les choix étaient certes déterminés par des considérations politiques mais également par des contraintes ou des opportunités urbanistiques et des réalités financières, ces dernières étant liées à l'état des finances municipales et au montant de la participation de l'État royal. En cas de difficultés ou d'absence de consensus, un projet d'établissement d'intendance pouvait être différé, voire même abandonné comme ce fut le cas à Poitiers, où une imposition de 63 000 livres ordonnée en 1773 pour une construction qui ne se réalisa pas, existait toujours en 1787<sup>25</sup> !

En amont du processus décisionnel, nous trouvons bien sûr l'intendant qui était à la manœuvre directement ou indirectement. Même s'il y mettait les formes, c'était le plus souvent lui qui suggérait la décision, d'abord aux officiers municipaux de la ville siège de l'intendance ou aux représentants permanents des états provinciaux qu'il devait convaincre de sentir « *la nécessité de prendre les mesures les plus promptes pour ce nouvel établissement* »<sup>26</sup>. Cette convergence de vues était nécessaire car elle permettait ultérieurement au Conseil du Roi d'associer les autorités locales à sa décision. Une fois assuré de cette coopération, l'intendant pouvait transmettre une proposition au Contrôleur général et au secrétaire d'État en charge de la généralité. La demande faisait l'objet de notes ou de mémoires rédigés par les intendants de finances du Contrôle général. Le plus souvent, le ministre ne fondait pas immédiatement sa décision, réclamant des éclaircissements sur le choix d'établissement et les modalités du financement<sup>27</sup>. Ainsi lorsque l'intendant de Soissons proposa de faire construire un hôtel d'intendance en novembre 1770, M. d'Ormesson suggéra au ministre qu'« il n'étoit pas possible d'adopter ce plan sans avoir prévu

24. AN, H<sup>1</sup> 1408, pièce 55, note du 26 juillet 1753

25. AN, H<sup>1</sup> 1409, pièce 173

26. AD, Nord, L 10 344/1

27. M. de Lacoré ayant proposé au début de 1771 à l'abbé Terray, de bâtir une intendance, le Contrôleur général y aurait « répondu par une lettre écrite de sa main... qu'il pouvoit faire procéder à l'adjudication des bâtiments... », à condition qu'il étalât sur plusieurs années la construction et les paiements nécessaires pour la réaliser., A.N. H<sup>1</sup> 1408, pièce 83, février 1772

tout ce qui pouvoit être nécessaire pour son exécution ». L'abbé Terray, Contrôleur général, voulut d'abord savoir s'il n'existait pas une propriété du domaine royal pour loger l'intendance ; il demanda aussi à connaître tous les détails du projet, les plans et devis de la construction « afin d'en connoître particulièrement l'objet et de le fixer d'une manière invariable »<sup>28</sup>. L'intendant fournit toutes les explications demandées, fixa même le montant de la dépense, couverte par une imposition quinquennale et assura qu'il n'y aurait dans ce projet que « le simple nécessaire, sans faste ». M. Le Peletier promit enfin de prêter la plus grande attention au déroulement des travaux, afin d'apporter « la même oeconomie que si les ouvrages se faisoient pour lui-même »<sup>29</sup>. L'abbé Terray, « rassuré par toutes ces précautions », adopta ce projet qui, au final, aboutit au quadruplement du coût prévisionnel ! Par la suite, le Contrôle général se montra beaucoup plus réservé sur la nécessité de construire des hôtels neufs<sup>30</sup>.

La décision finale émanait du Conseil du roi et prenait la forme d'un arrêt, le plus souvent revêtu de lettres patentes ou de lettres patentes en forme d'édit<sup>31</sup>. Sans avoir fait une étude exhaustive des formes décisionnelles relatives à la construction ou à l'achat des bâtiments d'intendance, il apparaît que les décisions du conseil en la matière étaient le plus souvent revêtues de lettres patentes, dans la mesure où elles prévoyaient des impositions pour le financement<sup>32</sup>.

Pour la construction d'un hôtel d'intendance, l'intendant était évidemment très présent, surtout lorsqu'il souhaitait intégrer la construction de l'hôtel d'intendance dans une perspective d'urbanisme, pour servir de « décoration pour la ville »<sup>33</sup>. Or à Amiens comme à Soissons, D'Agay et Le Peletier ont été considérés comme des intendants sinon éclairés, du moins urbanistes<sup>34</sup>. On ne s'étonnera donc pas de leur omniprésence dans toutes les phases de la construction de leur futur logement. C'est ainsi qu'ils désignaient celui ou ceux qui allaient dresser les plans et diriger les travaux du futur hôtel d'intendance, soit un architecte comme Tubeuf à Rouen ou Montigny à Amiens, soit un ingénieur des Ponts et Chaussées à Soissons. Les commissaires départis nommaient aussi des adjoints pour seconder les précédents dans la surveillance de la conduite des ouvrages qui était du ressort

28. AN, H<sup>1</sup> 1365, pièce 255, mémoire à M. d'Ormesson de juin 1775

29. *Idem* ; au départ l'intendant avait estimé la dépense à environ 240 000 livres ; en juin 1771, la dépense fut estimée à 297 899 l. 10s.

30. AN, H<sup>1</sup> 185, pièce 208 (1781).

31. AN, H<sup>1</sup> 1408, pièce 58 : pour la construction de l'intendance de Besançon, un mémoire du Contrôle général indique en septembre 1778 que le projet de cette construction « conçu depuis longtemps et lié avec celui d'ouvrir une nouvelle rue dans la ville de Besançon » avait été autorisé par un arrêt du conseil du 6 juin 1739 ; deux autres arrêts (20 juin et 31 octobre 1769) autorisant les officiers municipaux à acheter des terrains en vue de la construction et à emprunter pour le financement, étaient revêtus de lettres patentes ; A.D. Nord, L 10344/1 : *Lettres patentes en forme d'édit qui autorisent les officiers municipaux de la ville de Lille à acquérir la maison du Sr de Stapens, pour y établir l'Intendance, et règlent ce qui est relatif à ladite acquisition. Données à Versailles, au mois de décembre 1784, registrées en parlement, le 24 janvier 1785.*

32. Sur la question des arrêts revêtus ou non de lettres patentes, voir l'analyse de Michel ANTOINE, *Le conseil du Roi sous le règne de Louis XV*, Genève, Droz, 1970, p. 552-555

33. AN, H<sup>1</sup> 1365, pièce 255, Mémoire relatif aux bâtimens de l'intendance de Soissons, juin 1775

34. Paul Ardascheff, *Les intendants de province sous Louis XVI*, Paris, 1909, p. 420-421

des entrepreneurs des travaux<sup>35</sup>. De la même façon, les intendants surveillaient de très près les aménagements de la distribution intérieure, et pouvaient se faire très pressants pour rajouter au-delà de ce qui était prévu dans les devis estimatifs<sup>36</sup>.

Pour ce qui concernait la maîtrise d'œuvre et le suivi des travaux lors d'acquisitions ou d'agrandissements, l'influence du maître d'ouvrage, autrement dit le commanditaire et financeur principal, s'avérait souvent déterminante et conditionnait le coût final des aménagements. Dans le cas d'un achat d'un hôtel particulier par une ville, la municipalité jouait un rôle déterminant, même si, comme à Lille, le Magistrat et maître d'ouvrage principal semble avoir collaboré étroitement « sous le bon plaisir » de l'intendant Esmangart. Celui-ci avait choisi un architecte parisien pour dresser les plans des aménagements de l'hôtel Stappens mais la ville avait aussi désigné « son architecte », Leplus, assisté de Lequeux, choisis, semble-t-il, d'un commun accord avec l'intendant. La correspondance échangée entre celui-ci et le Magistrat montre que les autorités municipales supervisaient la maîtrise d'œuvre et le suivi des travaux, recevaient les plans, et autorisaient tel ou tel aménagement suggéré par l'intendant. Néanmoins, chacun y mettait les formes, comme l'attestent les nombreux échanges épistolaires signalés par Xavier Brunet<sup>37</sup>. À l'inverse, à Dijon, entre 1781 et 1783, l'achat par la province d'un hôtel destiné à loger l'intendant donna lieu à une véritable confrontation entre l'intendant Feydeau de Brou et les Élus de la province, représentant les états de Bourgogne. Lorsqu'il fallut choisir le bâtiment, l'intendant exprima sa préférence pour l'hôtel de Ragny, qui selon lui, reviendrait seulement à 148 887 livres, contrairement à l'hôtel de Lantenay, proposé par les Élus, et dont le prix de revient atteindrait 244 800 livres en raison de travaux importants à entreprendre<sup>38</sup>. Jugeant préférable de choisir le projet le plus économique « à cause de l'intérêt de la Province », Necker n'osa cependant heurter les Élus qui choisirent l'hôtel de Lantenay en juillet 1781<sup>39</sup>. Une nouvelle passe d'armes surgit lorsqu'il fallut désigner l'ingénieur et directeur des travaux. L'intendant fit valoir que, certes l'administration de la Province avait « seule le droit de disposer et de décider de cette maison » mais qu'il pouvait aussi avoir un droit de regard puisqu'il s'agissait de son futur logement et qu'en cas de dépenses trop élevées, « le blâme ne manqueroit pas de retomber sur lui ». Il dut finalement se résoudre à accepter l'ingénieur désigné par les Élus, assisté par celui qu'il avait proposé<sup>40</sup>. En mai 1783, une ultime confrontation se produisit concernant l'aménagement des bureaux<sup>41</sup>. À cette époque, M. Feydeau de Brou était presque sur le départ pour l'intendance de Caen et au Contrôle général, on précisait qu'il n'y avait

35. A Soissons, à la suite du décès de l'ingénieur Advyné en octobre 1779, l'intendant désigna un nommé Dumetz, « inspecteur » pour suivre l'entrepreneur et adjudicataire des travaux ; à Amiens, Sellier était qualifié d'« architecte et inspecteur des travaux de l'intendance », supervisant un nommé Isnard entrepreneur des travaux, d'après Xavier Brunet, *op.cit.*, p. 70-71, 76-78

36. AN, H<sup>1</sup> 1365, pièce 122, mémoire du Contrôle général, 7 septembre 1778.

37. Xavier Brunet, *op. cit.*, p. 98-113

38. AN, H<sup>1</sup> 185, pièce 188

39. *Ibidem*, pièce 191

40. *Ibidem*, pièces 139, 168

41. *Ibidem*, pièces 134, 137

« d'autre chose à faire que de rassurer MM. les Élus »<sup>42</sup>. Cette tension entre ceux-ci et le commissaire départi fut peut-être à l'origine du changement d'affectation de Feydeau de Brou.

Les modalités du financement des hôtels d'intendance mériteraient un long développement qu'il n'est guère possible de présenter ici<sup>43</sup>. Précisons cependant que pour la construction de ces bâtiments, théoriquement à la charge de l'État royal, le financement était assuré par des suppléments d'impositions mais les villes sièges y contribuaient aussi en argent comptant et en abandons de terrains pour la construction<sup>44</sup>. Quant aux achats d'hôtels particuliers destinés à devenir hôtels d'intendance, le financement concernait les villes sièges des intendances, ou les états provinciaux en pays d'états, bénéficiant cependant de contributions royales, généralement sous forme de remises fiscales. En Bretagne, la ville de Rennes acheta l'hôtel de Toussaint de Cornulier, président à mortier au parlement, mais l'État royal contribua au financement pour 80 000 livres sur un total de 120 000 livres<sup>45</sup>. Le Roi pouvait aussi céder gratuitement une propriété du domaine, à charge ensuite pour la ville bénéficiaire de financer l'entretien et les réparations, comme ce fut le cas en 1751 à Alençon, pour l'hôtel de Guise, sous l'intendance de Lallemand (1726-1756)<sup>46</sup>. Les futurs logements d'intendants pouvaient aussi être achetés par l'État royal qui en faisait ensuite don aux villes, comme à Caen, à charge pour elles de régler les droits d'amortissement, de lods et ventes et de subvenir aussi et surtout à l'entretien et aux réparations des bâtiments. En effet, comme l'indique en mars 1785 une note du Contrôle général « la dépense des réparations à faire aux intendances a toujours été regardée comme une charge propre aux villes où elles sont établies ; il est néanmoins des circonstances où le gouvernement peut venir à leur secours »<sup>47</sup>.

Nous avons vu précédemment que, pour plus de la moitié des établissements d'hôtels d'intendance, ce fut la formule de l'achat d'hôtels qui s'imposa. La première explication tient au resserrement de l'espace constructible qui rendait de plus en plus difficile la construction d'un hôtel spacieux entre cour et jardin, pouvant abriter l'espace administratif des bureaux, ainsi que l'aménagement d'une voie d'accès principale à l'intendance, reliée aux autres axes de circulation<sup>48</sup>.

42. *Ibidem*, pièces 165-166

43. Cette question d'importance sera traitée dans une publication ultérieure, exposant notamment le cas particulier de Rouen où l'intendant Thiroux de Crosne persuada les Dominicains d'investir dans la construction de l'hôtel d'intendance en contrepartie d'une rente garantie par un bail emphytéotique.

44. AN, H<sup>1</sup> 1408, pièces 58 et 59 (septembre 1778), 83 (février 1772) : l'intendant de Besançon avait prévu une contribution de 100 000 livres pour la ville (argent comptant et terrains), le surplus de dépense étant pris sur l'impôt d'un sol par pain de sel rozière.

45. Henri Fréville, *L'intendance de Bretagne (1689-1790. Essai sur l'histoire d'une intendance en Pays d'États*, tome 2, Rennes, 1953, p. 327 : la participation de l'État royal était prise sur le produit des devoirs de la province

46. AN, H<sup>1</sup> 1408, pièce 2 ; AD Orne, C 252, l'arrêt du conseil portant donation de l'hôtel de Guise stipulait également la participation des autres villes de la généralité aux dépenses d'entretien et de réparations.

47. AN, H<sup>1</sup> 589, pièce 70

48. AD Nord, L 10344/1, *Lettres patentes en forme d'édit*... de décembre 1784 : « le terrain en est si resserré qu'il n'est pas possible d'y construire une maison suffisante et telle que l'exige l'établissement d'une Intendance ».

Une seconde raison, liée au coût, est fréquemment avancée. L'achat d'un bâtiment existant, éventuellement augmenté d'autres maisons contiguës, s'avérait moins coûteux qu'une construction neuve. À Dijon, la décision d'acheter l'hôtel de Lantenay aux frais de la province pour y établir l'intendance fut ainsi justifiée en 1781 par le Contrôle général : « Il n'y a point à Dijon de logement destiné pour MM. les Intendants. Les bâtimens qu'on pourroit construire à cet effet, coûteroient considérablement, et les intendances de Châlons, de Soissons, de Besançon et autres en fournissent l'exemple le plus frappant »<sup>49</sup>. D'autre part, cette formule pouvait offrir l'avantage de libérer les municipalités urbaines d'une lourde charge locative<sup>50</sup>.

Pour autant, il n'est pas toujours aisé de déterminer avec précision le prix de revient total des hôtels d'intendance, principalement pour les constructions<sup>51</sup>. Une chose est certaine, le coût final dépasse toujours les prévisions (Lille, Soissons, Châlons...), en raison aussi d'aménagements ultérieurs : mobilier et décoration intérieure, logement des bureaux, écuries, voies d'accès, premières réparations. En juillet 1753, l'intendant d'Étigny estimait qu'une somme de 60 000 livres suffirait pour « la batisse de l'intendance » à Auch ; de fait, le coût de la construction s'élèvera à plus de 86 000 livres<sup>52</sup>. À Rouen, la dépense aboutit largement au doublement du devis estimatif de 122 927 livres<sup>53</sup>. L'exemple le plus frappant demeure cependant celui de Soissons puisque, en novembre 1770, l'intendant Le Peletier, « ne voulant pas jeter la province dans une grande dépense » prévoyait un coût d'environ 240 000 livres<sup>54</sup>. Or la dépense allait dépasser allègrement le million de livres, en raison d'importants travaux annexes, dont la démolition d'un château et la pose de pilotis en terrain marécageux<sup>55</sup>.

En effet malgré les précautions et garanties exigées par le Contrôle général, ces dépassements de dépenses ne surprennent guère en l'absence de véritables cahiers des charges et de devis fermes et définitifs. L'augmentation des dépenses nécessitait de nouvelles recettes fiscales qu'il fallait justifier et autoriser par un arrêt du conseil<sup>56</sup>. Les règlements des factures prenaient aussi beaucoup de retard, s'étalant parfois sur 10 à 20 ans<sup>57</sup> ! Il suffira de citer cet extrait d'une note transmise

49. AN, H<sup>1</sup> 185, pièce 208

50. A Perpignan, la location annuelle de l'hôtel de l'intendance revenait à 850 livres, AN, H<sup>1</sup> 1409, pièce 252 ; le coût global des loyers entre 1668 et 1784 est estimé entre 400 et 450 000 livres par Xavier Brunet *op. cit.*, p. 45

51. Necker estimait à 800 000 livres les frais d'entretien et de reconstruction des palais de justice, hôtels d'intendance, bâtimens des fermes et des salines, *De l'administration des finances de la France*, tome 2, 1784, p. 493-494

52. AN H<sup>1</sup> 1408, pièce 55

53. AD Seine-Maritime, C214

54. AN, H<sup>1</sup> 1365, pièces 151, 154, 181, 292

55. *Idem* ; le coût total atteint finalement 1 074 275 livres 10 sols 11 deniers, selon l'état de liquidation signé par l'intendant le 21 avril 1779.

56. Voir par exemple l'arrêt relatif au financement des travaux en cours pour l'intendance de Soissons, AD Aisne, C 73, Arrêt du Conseil du roi, 28 mai 1776.

57. AN, H<sup>1</sup> 665<sup>1</sup>, pièce 382 : en 1767, la créance de l'entrepreneur chargé de la construction de l'intendance de Châlons, commencée en 1759, s'élevait à 360 791 livres ; en 1778, il était encore dû à ses héritiers 100 852 L. 15s. 3d. et aux ouvriers 66 802 l. 8 s.

à Necker à propos de l'intendance de Châlons qui semble un cas limite mais assez révélateur :

« Il n'y a peut-être jamais eu d'affaire aussi embrouillée que celle-ci et il semble que toutes les circonstances soient réunies pour produire ce mal et l'augmenter successivement. Dans le principe, l'intendance de Champagne a été bâtie sans devis ; pendant un temps, les dépenses en ont été payées par acomptes, sur des mémoires arrêtés en différens tems, on a compris dans les dépenses de l'intendance des dépenses qui y étoient étrangères, on a fait entrer le tout dans ces arrêtés »<sup>58</sup>.

Ces difficultés et ces dysfonctionnements naissaient également d'une mauvaise circulation de l'information entre les différents bureaux du Contrôle général, ceux du Contrôleur général, ceux des intendants des finances, notamment à propos des acquisitions et des impositions afférentes<sup>59</sup>. À Besançon, l'intendant Lacoré fit procéder aux adjudications de travaux selon un plan de financement qui devait s'avérer insuffisant. L'affaire avait été traitée dans les bureaux de l'abbé Terray, sans passer par le département des impositions qui aurait pu signaler qu'il allait manquer plus de 200 000 livres pour financer les premières adjudications.<sup>60</sup>

### III. L'emprise croissante d'une administration d'État

Il n'y a pas eu de programme d'ensemble de constructions puisque selon la chronologie et les lieux, on constate des situations bien différentes. Dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, se manifeste néanmoins une tendance très nette à installer l'administration des intendants dans des locaux fonctionnels et désignés comme intendances<sup>61</sup>. Cette évolution peut paraître paradoxale à un moment où l'institution semble contestée.

La conjoncture peut fournir quelques éléments d'explication. Au plan politique, il est possible que le pouvoir royal ait voulu, dans le contexte de l'opposition parlementaire, notamment à l'époque de Maupeou, renforcer la position de l'intendant face aux cours souveraines (exemples de Besançon et de Rennes). On notera cependant qu'en Bretagne, les intendants D'Agay et Caze de la Bove ont souhaité le

---

58. AN, H<sup>1</sup> 665<sup>1</sup>, pièce 382.

59. En 1772, à propos des impositions levées sur les taillables de la généralité de Châlons, M. d'Ormesson avait alerté l'abbé Terray sur ce point : « On ne peut pas dissimuler à M. le Contrôleur général les inconvéniens qu'il y a de faire ordonner dans les différens départemens des impositions qui, pour le bien de l'administration, paroïtroient être concentrées dans un seul et même département », AN, H<sup>1</sup> 665<sup>1</sup>, pièce 33, mémoire du 1<sup>er</sup> juillet 1772 ; dans un autre mémoire de juin 1775, relatif au dépassement de coût des travaux de l'intendance de Soissons, il est indiqué : « l'arrêt qui a dû autoriser l'acquisition du Château de Soissons et la correspondance qui y a été relative, ne sont point parvenus à la connoissance de M. d'Ormesson ; le travail n'a point été préparé dans ses bureaux et il ne peut là-dessus donner aucun renseignement. . . », AN, H<sup>1</sup> 1365, pièce 255.

60. AN, H<sup>1</sup> 1408, pièces 58-59.

61. A l'exception de la construction de l'hôtel d'intendance de Metz (1738-1742) réalisée dans un contexte diplomatique particulier (traité de Vienne de 173 et création d'une intendance de Lorraine sous contrôle).

transfert de l'intendance à Nantes pour la protéger des pressions politiques rennaises<sup>62</sup>. La problématique politique et institutionnelle est présente aussi en Bourgogne dont les états s'offrirent à loger l'intendant, placée ainsi dans une situation de dépendance, comme le prouva l'impuissance de Feydeau de Brou à imposer sa volonté dans la maîtrise d'œuvre. Le gouvernement royal semblait d'ailleurs se satisfaire de cette solution qui lui épargnait une dépense trop élevée et lui permettait de satisfaire le besoin de considération d'un corps provincial dont il fallait ménager la susceptibilité, notamment lorsque la ville siège de l'intendance était aussi siège de parlement<sup>63</sup>. Au plan économique et social, on peut s'interroger sur les effets de crise : pour Besançon en 1771, l'abbé Terray autorisa l'intendant Lacoré à faire « sans délai » commencer les travaux de construction « pour pourvoir à la subsistance d'ouvriers sans ouvrage et sans pain » ; en revanche, pour Poitiers, le projet de construire un hôtel d'intendance en 1777-1778, jugé trop coûteux, fut abandonné dans le contexte de crise financière et d'endettement qui allait emporter l'Ancien régime.

La géographie institutionnelle et administrative apporte quelques éléments d'appréciation sur le choix des établissements (constructions, achats, locations). Le critère de l'intendance frontière vaut certes pour Besançon où l'on a construit mais pas pour Lille, Valenciennes ou Strasbourg. Force est de constater que les constructions furent réalisées dans des généralités en pays d'élection ou assimilés (Amiens, Besançon, Châlons, Rouen, Soissons), là où d'importantes réserves fiscales pouvaient être mobilisées sous la houlette de l'intendant. À l'inverse dans les pays d'états, on a préféré l'achat d'hôtels particuliers, parfois vendus par des parlementaires. On notera enfin sans surprise que les investissements les plus coûteux sont réalisés dans les généralités les plus riches, dans lesquelles les revenus des intendants atteignaient ou dépassaient 40 000 livres par an. En revanche, dans les petites intendances comme Moulins, La Rochelle, Limoges, aux ressources moindres (revenus des intendants inférieurs à 20 000 livres) et à l'activité administrative plus réduite, on a loué plus qu'on a acheté et les réalisations furent limitées.

Sans être déterminants, le rôle et l'influence des intendants doivent être aussi pris en compte<sup>64</sup>. Leur plus grande stabilité au cours du siècle, les nombreux changements de contrôleurs généraux des finances et leur faveur au sein du gouvernement royal ont pu favoriser leurs demandes. Ainsi les Rouillé, les Amelot, les Feydeau de Brou comptaient dans leur famille d'anciens ministres et secrétaires d'État. On ne saurait négliger non plus les réseaux d'alliances et de protections, constitués dans le cercle restreint des maîtres de requêtes de l'Hôtel du Roi où étaient recrutés la plupart des intendants : ainsi les Bertier, les Blossac et les Le Pelletier étaient-ils apparentés. Le réseau parlementaire comptait aussi et plusieurs intendants appartenant à des familles de la robe (D'Agay, Feydeau, Amelot...). Enfin certains d'entre

62. René Grevet, « Les intendants de la monarchie absolue face aux parlements : les enjeux d'une fragilisation politique (années 1750-1780) », *Les Parlementaires acteurs de la vie provinciale, XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles*, dir. Serge Dauchy et al., Rennes, PUR, 2013 p. 31-45.

63. Sur cette problématique de collusion contestataire entre états provinciaux et parlements au détriment de l'intendant, voir l'article cité ci-dessus.

64. Paul Ardascheff, *op. cit.*, p. 365-371.

eux pouvaient espérer la bienveillance d'un de leurs confrères qui se trouvait en responsabilité ministérielle, comme ce fut le cas pour Esmangart avec le Contrôleur général Calonne qui avait été son prédécesseur dans l'intendance de Lille. En matière de protection, on citera Orceau de Fontette assuré de celle du comte de Provence dont il était le chancelier.

Le développement de la monarchie administrative et d'une bureaucratie d'État nous paraît cependant l'aspect essentiel de cette mutation des sièges d'intendance. Selon Tocqueville, les tendances bureaucratiques et centralisatrices s'affirment encore plus pesantes au XVIII<sup>e</sup> siècle, ce que conteste, sans doute trop rapidement Paul Ardascheff. Ce dernier admet pourtant « le développement excessif pris par la paperasserie administrative » et affirme très justement que « cela tient [...] à la complexité toujours plus grande des affaires qui sont du ressort de l'administration »<sup>65</sup>. Il faudrait également prendre en compte le volume croissant des affaires liées à l'augmentation de population, à la diversité des activités économiques<sup>66</sup> et à un recours de plus en plus nécessaire à la sphère administrative<sup>67</sup>, avec l'affirmation d'une jurisprudence posant les bases d'un droit public<sup>68</sup>. Chronologiquement, nous l'avons vu, la mutation des hôtels d'intendance s'opère au cours de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle. Faut-il y voir un lien avec l'augmentation de la fiscalité liée à la guerre, particulièrement celles de 1740-1748 et 1756-1763, pour lesquelles on mit en place les impositions connues sous le nom de vingtièmes ? En 1784, l'intendant Amelot de Chaillou écrivait ainsi à propos des conséquences administratives de la réunion de l'intendance de Dombes à celle de Bourgogne : « On peut imaginer aisément tous les détails qui doivent résulter d'une imposition nouvelle telle que le vingtième dans un pays qui avoit joui jusqu'à présent des plus grandes franchises...<sup>69</sup> ». Le commissaire départi évoquait particulièrement la difficulté d'établir une base juste de répartition individuelle en l'absence de cadastre. Ce surcroît de travail administratif décrit par Amelot a été nécessairement éprouvé dans les années 1750-1770 dans d'autres intendances. Aussi on ne s'étonne pas des nombreuses réclamations d'intendants afin d'obtenir des crédits supplémentaires pour augmenter le nombre de secrétaires et de commis dans leurs bureaux<sup>70</sup>. Les

65. *Ibidem*, p. 401-403.

66. AD Nord, L 10344/1 : en décembre 1784, les lettres patentes autorisant l'achat du futur hôtel d'intendance indiquent la nécessité d' « une maison suffisante et telle que l'exige l'établissement d'une intendance, dans une ville qui réunit une garnison nombreuse, une population considérable et un commerce étendu... »

67. Voir par exemple la répartition des tâches dans les bureaux de l'intendance de Paris telle qu'elle est présentée dans l'*Almanach Royal*, année 1787, p. 357-358 ; voir aussi celle de Rennes, telle qu'elle est décrite dans le détail à la fin de l'intendance de Duplex de Bacquencourt, vers 1773-1774, sous le contrôle du 1<sup>er</sup> secrétaire Acher de Mortonval, AD Ile-et-Vilaine, C 9.

68. Voir note 62 ; on verra aussi avec profit la belle démonstration de Cédric Glineur, *Genèse d'un droit public administratif sous le règne de Louis XV. Les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord (1726-1754)*, Presses universitaires d'Orléans, 2005, 450p.

69. AN, H<sup>1</sup> 185, pièce 108, lettre du 29 mars 1781.

70. AN, H<sup>1</sup> 591, pièce 356, lettre de D'Agay, intendant de Bretagne du 10 mars 1771 ; sur l'organisation et le fonctionnement des bureaux des intendances, voir mon article « D'actifs relais administratifs du pouvoir exécutif : les 32 bureaux d'intendance à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle », *Annales historiques de la révolution française*, n° 332, avril-juin 2003, p. 7-24 ; pour un exemple plus développé, voir l'article de



nouveaux aménagements devaient permettre une augmentation de la surface des bureaux<sup>71</sup> et libérer aussi un espace suffisamment grand, dévolu aux archives, pour disposer efficacement et rapidement de la mémoire administrative<sup>72</sup>.

Dans son étude consacrée à l'activité du conseil du roi pendant le règne de Louis XV, Michel Antoine souligne « le développement prodigieux » du nombre des arrêts du conseil, en moyenne 4000 actes par an, traitant pour la plupart d'entre eux de la matière administrative, les 2/3 étant rendus en finances<sup>73</sup>. Le même historien rappelle que les intendants des provinces en suscitaient bon nombre dont ils rédigeaient d'ailleurs les projets, lesquels, s'ils étaient agréés par le conseil, faisaient l'objet d'une expédition qui permettait au commissaire départi d'en ordonner l'exécution sous forme d'ordonnance<sup>74</sup>. On comprend dès lors combien cette navette et cette procédure administratives ont pu générer une intense activité bureaucratique.

## Conclusion

Au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, on constate un déficit de représentation des intendances dans le paysage urbain, décoré d'hôtels de ville, de palais de parlement, d'hôtels de gouverneur, mais où n'existent le plus souvent, que des maisons ou de petits hôtels pour les intendants, comme s'ils étaient toujours des commissaires en chevauchée provisoire à travers le royaume. Autrement dit, au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'institution politique semblait en net décalage avec son importance administrative. Cette situation est d'ailleurs révélatrice pour une institution née en temps de guerre au XVII<sup>e</sup>, avec ses pouvoirs concentrés de justice, police et finances, qui a, tardivement, tenté de s'adapter à une autre époque de paix, de développement et d'aspirations politiques nouvelles dont les institutions provinciales traditionnelles se faisaient l'écho.

L'évolution des hôtels d'intendance au cours du siècle des Lumières permet de suivre la mutation d'une administration d'État aux prises avec trois types de difficultés. D'abord, la bigarrure administrative de la France de l'Ancien régime, tant sur le plan institutionnel que sur le plan fiscal, ce qui explique en partie les situations diverses des hôtels d'intendance, construits, achetés ou loués ; ensuite l'insuffisance des moyens administratifs pour des commissaires dotés de pouvoirs d'administration et de justice, en charge d'un volume d'affaires croissant, tout particulièrement en matière de fiscalité et de jurisprudence administrative ; enfin, la

Pierre Bodineau, « Les bureaux de l'intendant de Bourgogne à la fin de l'ancien régime », *Actes du 109<sup>e</sup> congrès national des sociétés savantes*, tome 2, Paris, C.T.H.S., 1984, p. 77-96.

71. AN, H<sup>1</sup> 185, lettre de l'intendant de Bourgogne du 9 septembre 1782.

72. AD Nord, L A 10344/1 : [Esmangart, 8 janvier 1791], *Observations sur l'établissement du nouvel hôtel de l'intendance à Lille*, 20 p. ; à Dijon, en 1785, parmi les 5 bureaux de l'intendance, fonctionnait un « bureau surnuméraire des archives », composé d'un commis assisté par 2 aides, AN, H<sup>1</sup> 200<sup>3</sup>, pièce 34, « Tableau de la composition des bureaux de l'intendance de Bourgogne ».

73. Michel Antoine, *op. cit.*, p. 371.

74. *Ibidem*, p. 544-545

difficile gestion des finances publiques, illustrée par les lacunes de ce que notre administration contemporaine appelle le dialogue de gestion.

Les hôtels d'intendance ont symbolisé une continuité administrative de l'État. Sous la Révolution, plusieurs d'entre eux servirent de logement aux administrations de département et, au tout début du XIX<sup>e</sup> siècle, plusieurs préfetures s'y installèrent, parfois durablement jusqu'à nos jours (une douzaine comme à Amiens, Besançon, Châlons-sur-Marne, Metz, Rennes, Perpignan, Strasbourg...) <sup>75</sup>.

---

75. Voir le numéro spécial de la revue *Monuments historiques* de décembre 1991 ainsi que *l'Inventaire général du patrimoine culturel* et la base de données *Mérimée*.

**BRUNO D’AGAY ET AUGET DE MONTYON,  
DEUX EXEMPLES DE MUTATION-DISGRÂCE, DANS LA  
SECONDE MOITIÉ DU XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE**

SOPHIE SÉDILLOT

*Université de Picardie*

**L**A MONARCHIE ABSOLUE, privée de la maîtrise de ses officiers par la patrimonialité des offices, a pris soin de développer le recours aux commissaires afin de reprendre en main le recrutement de ses agents publics. Le roi, seul maître des commissions, nomme et révoque librement les commissaires auxquels il confie des postes clefs de l’administration centrale et locale. C’est ainsi que les intendants de Justice, Police et Finance ont depuis leur origine conservé leur statut de commissaire. La commission d’intendant donnait au roi la possibilité de révoquer « *ad nutum* » la délégation de pouvoir confiée aux commissaires départis dans les provinces. Cependant, dans la pratique les monarques ont peu usé de la révocation de commission. Sous le règne de Louis XIV, treize intendants seulement sur 129 ont été révoqués. Dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, il est communément admis qu’aucun cas de révocation d’intendant n’est intervenu<sup>1</sup>. Cette idée est erronée comme en témoigne la révocation sous la pression du parlement de Dauphiné en 1761, de l’intendant de Grenoble La Porte, accusé de prévarication<sup>2</sup>.

---

1. Paul Ardascheff, *Les intendants de province sous Louis XVI*, traduction L. Jousserandot, Paris, 1909, p. 79 : « il ne nous a pas été donné de constater, pendant toute la période que nous avons étudiée un seul cas de révocation ».

2. René Grevet, « L’affrontement entre les intendants des provinces et les parlements l’exemple du Dauphiné (1755-1761) », *Assemblées et Parlements dans le monde du Moyen-Age à nos jours, 57ème Conférence de la Commission internationale pour l’Histoire des assemblées d’États (ICHRPI)*, 2006, 2 vol., Paris, Comité d’histoire parlementaire et politique, Assemblée nationale, s.d.[2010], vol. 2, pp. 805-818.

Si la pratique de la révocation devient rare et tend certes à disparaître à cette période, où s’allonge la durée des commissions<sup>3</sup>, tous les intendants ne donnent pas satisfaction. Certains perdent les bonnes grâces et l’estime dont ils jouissaient et tombent ainsi en disgrâce. Pour les commissaires départis, en l’absence de révocation, la translation c’est à dire la mutation-sanction s’est imposée. C’est ainsi, comme l’indique Ardascheff, que : « Montyon fut envoyé d’Aix à La Rochelle, d’Agay de Rennes à Amiens »<sup>4</sup>. Cette mutation disgrâce diffère des mutations qui s’inscrivaient dans le *cursus honorum* des intendants qui voulait qu’ils débutassent leur carrière dans l’Ouest et le centre pour l’achever dans le Nord, l’Est et le centre Est<sup>5</sup>. Elle consistait manifestement à les envoyer d’une intendance importante et prestigieuse dans une plus modeste. Cette recherche à travers les parcours des intendants Bruno d’Agay et Augé de Montyon propose une étude et une réflexion sur la carrière des commissaires départis ; sur leur formation et le contrôle de leur action (I) ainsi que sur les effets de la mutation sanction (II).

## I. La formation des intendants et le contrôle de leur action par le pouvoir central dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle

Avant d’étudier la faute ou la supposée faute qui engendre la disgrâce de ces deux administrateurs, il est nécessaire de retracer brièvement l’entrée de d’Agay et Montyon dans le corps des intendants. À la fin de l’Ancien Régime, le recrutement et la carrière des intendants ne font l’objet d’aucun statut général. Il est cependant possible de convenir de pratiques récurrentes et d’usages.

### 1. Le recrutement et le début de carrière des intendants d’Agay et Montyon

François Marie Bruno d’Agay de Mutigney naît en 1722<sup>6</sup>. Il est issu d’une grande famille provinciale, appartenant à l’ancienne noblesse de Franche-Comté<sup>7</sup>. Son père fut président à mortier du parlement de Besançon. Il épouse en 1750 Anne-Charlotte le Bas Duplessis qui lui donne six enfants. Les d’Agay, par le jeu

3. François-Xavier Emmanuelli, *Un mythe de l’absolutisme bourbonien : l’Intendance du milieu du XVII<sup>e</sup> siècle à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Publication de l’université de Provence, 1981, pp. 40- 44.

4. Paul Ardascheff, *Ibid.*, p. 79.

5. François-Xavier Emmanuelli, *État et pouvoirs dans la France des XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles. La métamorphose inachevée*, Paris, Nathan, 1992, p. 73.

6. De la Chesnaye des Bois, *Dictionnaire de la noblesse*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, Schlèsinger frères, 1863, Tome I.

7. Sa famille, s’enorgueillit en 1773 de pouvoir faire la preuve de « trois cent quinze années de filiation et de noblesse », Paul Ardascheff, *op. cit.*, p. 25.

des alliances, se trouvent ainsi liés notamment aux Bertier de Sauvigny<sup>8</sup> et au marquis de Villedeuil. Bruno d'Agay s'il est un homme de son temps n'en demeure pas moins « de noblesse déjà ancienne, issu d'une vieille famille parlementaire, très fière de son titre et de ses armoiries »<sup>9</sup>. Antoine, Jean-Baptiste Robert Auget, baron de Montyon<sup>10</sup> quant à lui naît en 1733. Il fait partie de ces familles en pleine ascension sociale. Il est fils et petit fils de magistrats anoblis, son père le baron Robert Auget de Montyon était président du bureau des Finances de Paris et la baronnie de Montyon avait été achetée en 1709<sup>11</sup>. Il était protégé par son beau frère de Fourqueux, qui deviendra contrôleur général des Finances. Trudaine de Montigny et le contrôleur général Maynon d'Invault auxquels il est apparenté, semblent avoir été également ses protecteurs ainsi que le duc de Choiseul. D'Agay pour sa part débute une carrière judiciaire à l'âge de vingt-cinq ans, nommé avocat général du parlement de Franche-Comté, il s'apprête à devenir procureur général de ce même parlement, lorsqu'il rejoint à trente-six ans le corps des maîtres des requêtes. Le jeune Auget de Montyon, suit un parcours semblable, bien que plus précoce, il est avocat au Châtelet à vingt-et-un ans et devient à vingt-six ans conseiller au grand Conseil, puis un an plus tard maître des requêtes. Si d'Agay au moment de son entrée dans le corps des maîtres des requêtes remplit la condition d'âge : avoir trente ans accomplis, ce n'est pas le cas du jeune Montyon qui a donc bénéficié de la pratique très répandue des lettres de dispense d'âge<sup>12</sup>. Montyon en qualité de maître des requêtes passe successivement aux Requêtes de l'Hôtel, à la Direction générale de la Librairie, il devient même pendant un temps procureur de l'Economat de France. D'Agay, lors de son passage au grand Conseil, s'y fait remarquer par sa participation à plusieurs commissions préparatoires des conseils de gouvernement. C'est ainsi qu'en juillet 1765, il est sollicité pour se joindre à des commissions dédiées à « l'affaire la Chalotais », ou aux « affaires de Bretagne »<sup>13</sup>. Ces dernières ne se réunirent pas, mais ses réflexions exprimées sur l'épineuse situation bretonne lui valurent la protection de Louis Phélypeaux, comte de Saint-Florentin<sup>14</sup>, secrétaire d'État à la Maison du roi. Satisfait de ses services et sur la recommandation de Saint-Florentin, Louis XV, en novembre 1767, lui confère la commission d'intendant de Bretagne. Cette nomination paraît être le fruit des traditionnelles intrigues de

8. Louis Bertier de Sauvigny (1737-1789). Fils de l'intendant de Paris, il lui succède en 1771, dénoncé par le peuple parisien comme « Affameur », il est massacré place de l'Hôtel-de-Ville, le 22 juillet 1789. Son corps et la tête de son beau-père Foulon sont traînés dans Paris. Voir Claude Manceron, *La Révolution française*, dictionnaire biographique, p. 74.

9. Émile-Victor-Charles de Boyer de Sainte-Suzanne, *Les intendants de la généralité d'Amiens*, 1865, p. 111.

10. Michel Antoine, *Le gouvernement et l'administration sous Louis XV*. Dictionnaire biographique, Paris, Éditions du CNRS, 1978, pp. 14-15.

11. Louis Guimbaud, *Un grand bourgeois au XVIII<sup>e</sup> siècle : Auget de Montyon*, Paris, Emile-Paul Éditeur, 1909.

12. Michel Antoine, *Le Conseil du Roi sous le règne de Louis XV*, 2<sup>e</sup> éd. Genève, Droz, 2010, p. 232.

13. Bibliothèque Nationale (BN), Mss Clairambault n. 1058, f. 342.

14. Archives Nationales (AN), O1, 463, f 2. En 1767, Saint-Florentin correspond toujours avec d'Agay : « Je connais, Monsieur, votre zèle et vos services, et je n'ai pas laissé ignorer au Roi les preuves que vous venez de lui en donner dans l'affaire de Bretagne. J'en rappellerai volontiers le souvenir à Sa Majesté lorsque l'occasion s'en présentera ».

palais qui accompagnent souvent les nominations d'intendants. Outre ses rapports privilégiés avec Saint-Florentin, Bruno d'Agay semble être le protégé de Duras, commandant en chef des Armées en Bretagne<sup>15</sup>, et il passe pour être : la « créature de Choiseul ». Après avoir participé à l'élaboration de la réforme coloniale<sup>16</sup> de 1763 voulue par Choiseul, les affaires bretonnes permettent également à Auget de Montyon de se faire remarquer au Conseil. Contrairement à d'Agay, il s'illustre par son impertinence. Il est en effet le seul à oser intervenir lors du procès de la Chalotais en 1766, sur la question de la régularité de la procédure. Cette prise de position courageuse, qui démontre déjà son indépendance d'esprit fait scandale, mais le 14 novembre 1767, grâce à l'appui du contrôleur général Laverdy, il est nommé intendant de la généralité de Riom, province d'Auvergne. Il est alors âgé de 34 ans.

Les débuts de carrière de d'Agay et de Montyon sont tout à fait classiques et conformes à ceux de la grande majorité des autres intendants. Issus de la magistrature, ils sont tout naturellement passés par la maîtrise des requêtes, devenue la voie royale pour accéder à cette charge. Seul six intendants<sup>17</sup> n'ont pas été reçus dans cet office au XVIII<sup>e</sup> siècle. Ils bénéficient l'un et l'autre de solides réseaux d'intérêts et de parentèles ainsi que de la protection d'un ou plusieurs ministres<sup>18</sup>. Ce sont les années passées au sein du Conseil qui font figure d'unique formation à la théorie et à la pratique de l'administration royale. En effet la science de l'administration et plus largement le droit public<sup>19</sup> n'étaient pour ainsi dire pas enseignés à l'époque en France<sup>20</sup>. Les universités françaises, à l'exception de celle de Strasbourg<sup>21</sup> ne proposaient que l'étude du droit romain, et du droit canon et à partir de la seconde moitié du XVII<sup>e</sup> siècle du droit coutumier. Fait d'autant plus regrettable que l'enseignement du droit public se développait alors dans l'Europe du Nord et l'Europe centrale<sup>22</sup>. Dans une volonté d'améliorer la formation de ses futurs agents Louis XV

15. BN, Lb 39/317 *L'espion dévalisé*. Ce pamphlet, paru à Londres, en 1782, est une virulente critique des mœurs de la Cour, de l'administration et du gouvernement. Les intendants n'y sont pas épargnés et l'intendant d'Agay y est appelé « le protégé de M. de Duras ».

16. Jean Tarrade, « L'administration coloniale en France à la fin de l'Ancien Régime, projet de réforme », *Revue Historique*, tome CCXXIX (jan-mars), 1963, p. 105.

17. C'est le cas par exemple de Cardin Le Bret, avocat général au parlement de Paris, qui est nommé en 1753 à l'intendance de Bretagne, sans avoir été maître des requêtes, ce qui selon le marquis d'Argenson « fera bien crier tous les maîtres des requêtes », cité par : Henri Fréville, *L'intendance de Bretagne, 1698-1790. Essai sur l'histoire d'une Intendance en pays d'états au XVIII<sup>e</sup> siècle*. tome 2, Rennes, 1953, p. 14.

18. Vivian R. Gruder, *The royal provincial intendants : a governing elite in eighteenth century France*, Ithaca-New York, Cornell University Press, 1968.

19. Jean Portemer, « Recherches sur l'enseignement du droit public au XVIII<sup>e</sup> siècle », *RHD.*, 1959, pp. 356-393.

20. Le droit public fut cependant enseigné dans l'Académie politique fondée par Torçy de 1712 à 1715 et de 1717 à 1720. Voir à ce sujet Guy Thuillier, *La première école d'administration : l'Académie politique de Louis XIV*, Paris, Droz, 1996.

21. L'université de Strasbourg propose un cours de droit naturel et public confié à Jean Daniel Schoepflin : Pierre-Yves Beaurepaire, « Le rayonnement européen de l'université luthérienne de Strasbourg et de l'école diplomatique de Jean Daniel Schoepflin », *Le mythe de l'Europe française au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Autrement, 2007, pp. 148-159. URL : [www.cairn.info/le-mythe-de-l-europe-francaise-{}-9782746709713-page-148.htm](http://www.cairn.info/le-mythe-de-l-europe-francaise-{}-9782746709713-page-148.htm).

22. Didier Béatrice, « Quand Diderot faisait le plan d'une université », *Recherches sur Diderot et sur l'Encyclopédie*, numéro 18-19, 1995, pp. 81-91.

prend plusieurs initiatives pour tenter de remédier à cette situation. Bien que de portée limitée elles traduisent cependant « la prise de conscience de la spécificité et de l'importance des règles relatives à l'administration »<sup>23</sup>. Les futurs administrateurs n'avaient donc, comme le regrettait l'abbé Garnier inspecteur du Collège royal : « que trois moyens d'acquérir les lumières qui leur manquent : l'expérience, les livres et les maîtres étrangers »<sup>24</sup>.

Montyon et d'Agay, au moment de leur prise de fonction, à défaut de l'enseignement de maîtres étrangers n'ont d'autre expérience de l'administration que les années passées au Conseil. Grâce à des ouvrages tel le *Traité des offices* de Guyot<sup>25</sup>, « sorte de *vade mecum* bien documenté »<sup>26</sup>, les futurs commissaires départis pouvaient certes se faire une idée assez détaillée de leurs missions en province. Ils avaient également à leur disposition une bibliothèque de droit public<sup>27</sup> créée en 1759 par Louis XV auprès du Contrôle général des Finances. Cette dernière fut réunie en 1781 au dépôt des Chartes et attachée à la Chancellerie sous le nom de « Bibliothèque et dépôt de législation, histoire et droit public »<sup>28</sup>. C'est donc essentiellement éclairés de la lumière de la pratique du Conseil qu'ils se heurtent à la réalité de leur fonction. D'autant que forts des puissants soutiens versaillais dont ils bénéficient, ils ne semblent pas avoir compris la nécessité d'obtenir l'adhésion des pouvoirs provinciaux à leur administration. L'ancien intendant de Caen et de Soissons, Richer d'Aube conscient de l'importance d'acquérir une « psychologie de l'administration », exposait déjà en 1738 avec justesse que « l'intendant doit se faire estimer et aimer généralement... afin d'avoir une facilité plus grande à remplir avec succès tous ses devoirs »<sup>29</sup>. C'est précisément ce que Bruno d'Agay et Auget de Montyon s'apprêtent respectivement à découvrir à leurs dépens.

## 2. Les circonstances et les raisons de la disgrâce

D'Agay, fraîchement promu intendant de Bretagne, arrive à Rennes au mois de novembre 1767. La Bretagne est un pays d'états<sup>30</sup>. L'autorité des commissaires

23. Jean-Louis Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, PUF, 1985, p. 170.

24. Jean Portemer, art. cit., p. 387.

25. Joseph-Nicolas Guyot et Philippe-Antoine Merlin, *Traité des droits des fonctions, franchises, exemptions, prérogatives et privilèges annexés en France à chaque dignité, à chaque office et à chaque état, soit civil, soit militaire, soit ecclésiastique*, tome 3, Paris, Visse, 1787, pp. 119-451.

26. Cédric Glineur, « Le vocabulaire juridique des intendants du Nord, au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Revue historique de droit français et étranger*, 2010, p. 191 : « il suffisait à un maître des requêtes de lire les centaines de pages consacrées à l'état d'intendant pour savoir quelles fonctions seraient les siennes, sur quels textes de la législation royale ou sur quels usages elles étaient fondées, si elles avaient été contestées par les parlements et quelles réponses avaient été apportées par le Conseil dans ce cas ».

27. Michel Antoine, *Le cœur de l'État. Surintendance, contrôle général et intendances des Finances, 1552-1791*, Paris, Fayard, 2003, pp. 447-449.

28. Jean Portemer, art. cit., pp. 356-361.

29. François Dumont, « Le parfait intendant et sa formation, d'après un ancien intendant du début du XVIII<sup>e</sup> siècle », *Mélange Falletti*, Paris, 1971, p. 151.

30. Armand Rebillon, *Les États de Bretagne de 1661 à 1789. Leur organisation. L'évolution de leurs pouvoirs. Leur administration financière*, Rennes, 1932, 825 p. Marie-Laure Legay, *Les États provinciaux dans la construction de l'État moderne aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Genève, 2001, 565 p.

départis dans cette province se trouve en conséquence amoindrie, par rapport à celle exercée dans les pays d'élections. La généralité de Bretagne possède d'ailleurs la réputation d'être « l'une des plus agitées du royaume »<sup>31</sup>. Bruno d'Agay s'installe à Rennes fin 1767, dans un contexte politique tendu, où s'oppose « le fameux Bailliage d'Aiguillon » aux anciens parlementaires bretons démis. De surcroît, les services de l'intendance dont les deux principaux chefs jouent un rôle actif dans la rébellion bretonne ne sont pas favorables à sa nomination. D'Agay, dès sa prise de fonction, peine à dissimuler sa sympathie pour la vieille noblesse contestataire bretonne et pour les parlementaires démis. Cette prise de position s'explique par son appartenance à ce milieu parlementaire. Certains déclarent d'ailleurs à propos des robins démis « M. l'intendant est leur chef et leur conseil, ils ne jurent que par lui... »<sup>32</sup>. Un an et demi après son arrivée, le 10 juillet 1769, un édit abroge celui de novembre 1765 et reconstitue l'ancien parlement de Bretagne. D'Agay semble alors prendre ses distances avec les affaires du parlement se contentant de renseigner le pouvoir central sur ce qui s'y passe. Outre ses choix politiques, c'est l'action administrative de d'Agay en Bretagne qui est pour certains sujette à critique<sup>33</sup>, voire même sa personnalité jugée trop réservée<sup>34</sup>. En dépit d'un goût peu développé pour les intrigues, il réussit néanmoins le tour de force de révoquer le subdélégué Audouard auquel il ne fait aucune confiance<sup>35</sup>, puis il pousse ensuite le subdélégué général Raudin<sup>36</sup> trop influent à demander son départ de la province. Cette victoire lui facilite une réelle reprise en main des services de l'intendance et ouvre la voie à une organisation nouvelle des bureaux<sup>37</sup>. En matière de travaux publics, son rôle prépondérant dans l'organisation du service breton des Ponts et

31. François Olivier-Martin, *L'administration provinciale à la fin de l'Ancien Régime*, Paris, 1997, p. 384 : « L'intendance de Rennes, qui était l'une des plus étendues et des mieux rémunérées, n'était pas très convoitée car on y craignait les états. Les candidats préféraient, un poste moins en vue, mais plus reposant. Dès qu'un intendant prenait pied en Bretagne, il se déclarait très vite fatigué ».

32. Henri Fréville, *op. cit.*, p. 311.

33. Selon Henri Fréville, *op. cit.*, p. 277 : « Dans cette période troublée où les passions se donnaient libre cours, où l'intérêt de l'État semblait méconnu, l'occasion était unique pour un grand commis d'affirmer la permanence des intérêts qu'il avait charge de défendre et de faire de l'intendance l'instrument d'un renouveau de la vie provinciale, dans la conciliation des traditions bretonnes et des exigences de l'autorité monarchique ».

34. Le Moy, *Le XVIII<sup>e</sup> siècle breton, Autour des États et du parlement. Correspondances inédites de MM. de Robien et de la Bellangerais (1765-1791)*, Rennes, 1931, p. 164. Lettre de Robien à Corniac, le 8 novembre 1767 : « il faut souhaiter que Dieu nous tienne en joie car ni l'intendant ni sa femme n'y contribueront ».

35. L'ouverture par l'indélicat Audouard d'un colis destiné à l'intendant est le prétexte de ce renvoi. Voir à ce propos AN H 369, lettre de d'Agay au contrôleur général le 28 avril 1768.

36. AN H 369, lettre de Raudin à Saint Florentin le 14 mai 1769.

37. Le départ de Raudin laisse sans titulaire le poste de subdélégué général durant plusieurs années. Dans les faits Maugendre cadet, premier secrétaire, le remplace sans prendre le titre de subdélégué général. Ce dernier devient rapidement l'homme de confiance de d'Agay et se retrouve chargé des affaires les plus importantes voir à ce propos : Archives Départementales (AD) Ille-et-Vilaine, C 6062, Lettre du contrôleur général à l'intendant Le 24 octobre 1769 acceptant, une gratification de 1500 livres pour le nouveau premier secrétaire Maugendre. D'Agay lui confère en 1771, en supplément de ses fonctions de premier secrétaire, le titre de « subdélégué attaché aux bureaux ». Consulter Archives Municipales (AM) Rennes, A. 22. Lettre de d'Agay à la municipalité de Rennes pour lui annoncer. Le 4 janvier 1771.



Chaussées est indéniable<sup>38</sup>. De même, l'examen de l'action de l'intendant en matière de bienfaisance se révèle très intéressante, malgré le manque de coopération et la mauvaise grâce de l'évêque de Rennes, Bareau de Girac<sup>39</sup>.

Il faut souligner que les rapports de d'Agay et du contrôleur général Maynon d'Invau<sup>40</sup> qui pratiquait une politique d'apaisement en Bretagne sont bons. Mais à l'annonce de la disgrâce de d'Invau et de l'arrivée de Terray en 1769 d'Agay semble comprendre que la protection de Duras ne sera plus suffisante<sup>41</sup>. Les relations de d'Agay avec l'abbé Terray, deviennent très rapidement tendues. Ce dernier lui reproche de méconnaître les besoins de sa province, de ne pas l'en informer en temps utile mais surtout il lui fait grief de ses liens avec les parlementaires bretons. D'Agay réaffirme son zèle et déclare : « je n'ai rien négligé pour faire en sorte que le parlement ne perdît pas de vues ses véritables intérêts et conciliât ses désirs et les intentions du Roi et les vues des ministres »<sup>42</sup>. Quand il est décidé consécutivement à la réforme du chancelier Maupeou, de supprimer le parlement de Rennes et d'en reconstituer immédiatement un nouveau sur des bases différentes, il devient évident pour le *triumvirat* que d'Agay n'est plus en Bretagne, l'homme de la situation. La réforme Maupeou véritable révolution provoque le départ du duc de Duras et de d'Agay. Ces restaurateurs de l'ancien parlement ne pouvaient participer à sa seconde suppression. De surcroît, le bruit court que d'Agay aurait refusé « d'aller violer la justice dans son temple »<sup>43</sup>. Ce comportement fautif ne peut rester sans conséquence, la disgrâce de d'Agay est alors inéluctable. La révocation pure et simple de ce dernier a-t-elle été envisagée ? Aucun document d'archives sur le sujet ne permet de l'affirmer ou de l'infirmier. Toutefois il devient évident que d'Agay, peu apprécié, par les bretons doit quitter la Bretagne, l'enjeu est en effet d'importance à Rennes, où il faut mater, sans atermoiement, l'opposition parlementaire bretonne. Afin de remplacer d'Agay, Terray décide d'envoyer dans cette province indocile, un homme dans lequel il a toute confiance. Dupleix de Bacquencourt, alors intendant de la généralité de Picardie, prend le chemin de Rennes et croise d'Agay, nommé à sa place à l'intendance d'Amiens.

Les circonstances et les raisons de la disgrâce d'Auget de Montyon sont assez semblables. Nommé intendant d'Auvergne en 1767, il prend ses fonctions dans

38. AD Ille-et-Vilaine, C 2267. Ponts et Chaussées. 1769.

39. Sophie Sédillot, *De la province de Picardie au département de la Somme. L'administration territoriale sous le règne de Louis XVI, 1787-1792. Ruptures et continuités*, thèse droit, dactyl., Université d'Amiens, 2007, pp. 32-35.

40. Il fut lui-même intendant notamment en Picardie.

41. Henri Fréville, *op. cit.*, p. 314, lettre de d'Agay au commis Mesnard le 21 décembre 1769 : « je viens d'apprendre monsieur, que l'abbé Terray a été nommé contrôleur général, je ne doute pas que vous n'ayez la même part de sa confiance que vous avez eue dans celle de ses prédécesseurs ; personne ne sait mieux que vous nos affaires et n'est plus attaché aux vrais principes. Je vous prie de lui faire connaître mon zèle lorsque vous aurez l'occasion de travailler avec lui, la position de nos affaires est bien critique ».

42. AN H 379, lettre de d'Agay au Contrôleur général des finances le 30 décembre 1770.

43. Bachaumont, *Mémoires secrets*, tome XXIV, 1774. Aucune preuve ne nous est parvenue de ce refus, il est cependant possible de noter que Dupleix avait quant à lui demandé à ne pas assister à la séance de dissolution du parlement.

une province totalement sinistrée économiquement<sup>44</sup>. Sa principale mission, en dehors de créer des dépôts de mendicité, consiste à lever les impôts, tâche ingrate dans une généralité en proie à la famine. Il ordonne ensuite de recourir à la corvée pour continuer les travaux des routes commencés grâce aux fonds des secours. Ces mesures engendrent une certaine fermentation populaire, amplifiée par le fait que l'intendant réside trop souvent à Paris, donnant ainsi l'impression de se désintéresser de sa généralité. Son absentéisme au sein de son intendance lui vaut d'ailleurs un premier rappel à l'ordre du contrôleur général Terray. Ses relations avec les autorités locales sont parfois difficiles, comme en témoigne l'hostilité de son principal opposant dans la province : Charles-Antoine-Claude de Chazerat, vicomte d'Aubusson, puissant premier président de la cour des Aides<sup>45</sup> de Clermont-Ferrand. Ce dernier s'oppose vivement à l'administration de l'intendant notamment en matière fiscale. La disgrâce parisienne de Montyon se dessine alors à mesure que baisse davantage le crédit de Choiseul et que monte celui de Maupeou<sup>46</sup>. Dans ce contexte, dès le mois de juillet 1770, l'intendant d'Auvergne prétextant de son impopularité naissante et de celle de ses services, demande son changement de province<sup>47</sup>, sa supplique lui revient avec l'approbation du roi. C'est alors que la lutte s'engage ouvertement entre Maupeou et Chazerat, d'une part, et Montyon, de l'autre qui changeant d'avis décide de rester dans sa province. Il est convoqué deux fois de suite à Paris par Terray. Ne pouvant plus invoquer des problèmes de santé pour se dérober, il est obligé de s'exécuter. Conséquence de la fameuse réforme de Maupeou, Terray l'informe alors qu'il est de son devoir d'installer solennellement le Conseil supérieur de Clermont, et de briser les résistances en usant au besoin de la force. Montyon se refuse à suivre ces instructions. Défense immédiate lui est alors faite de retourner en Auvergne. Malade, il attend à Paris la notification de sa disgrâce, qui ne se fait pas attendre. Un courrier<sup>48</sup> de Terray l'avertit que Chazerat est nommé intendant à sa place en Auvergne, mais qu'un remplacement lui est toutefois réservé. Il poursuit en lui demandant de se rendre à cet arrangement pour le bien de tous. Révoqué au mois de mars 1771, Montyon reçoit, grâce au soutien de

44. A ce propos son biographe Louis Guimbaud, rapporte que « Montyon reçut de ses amis, des félicitations qui ressemblaient à des condoléances : et, dans le ministère, on lui rappela sur un ton condescendant qu'il allait occuper un poste de début, où la modestie était pour ainsi dire de commande, où la sagesse consistait à ne pas se faire remarquer », *op. cit.*, p. 73.

45. Cette cour souveraine, comme les parlements et certaines chambres des comptes, livre depuis une dizaine d'années une « guerre de l'impôt », Roland Mousnier, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, tome 2, Paris, PUF, 1980, p. 610.

46. Michel Antoine, *Louis XV*, Paris, Fayard, 1989, 1049 p.

47. Il souhaite notamment sa mutation dans les intendances d'Amiens, Bordeaux, Châlons, Dijon, Lyon, Montpellier, Orléans, Paris, Rouen, Soissons, Aix et Tours.

48. Louis Guimbaud, *op. cit.*, p. 113, missive de Terray à Montyon, le 21 mars 1771 : « Vous n'avez point déplu au roi, monsieur, vous avez au contraire toujours rempli votre intendance à sa satisfaction. Vous vous rappellerez que vous avez désiré de changer d'intendance, et que vous en avez le bon que j'ai pris l'année passée. Les circonstances actuelles ayant exigé que M. de Chazerat fût intendant d'Auvergne, en même temps qu'il est premier président du Conseil supérieur, le roy a pensé qu'en le nommant à cette intendance et en vous réservant votre remplacement, vous voudrez bien vous prêter à un arrangement qui devient nécessaire pour le bien de son service. J'aurai l'honneur de vous en dire davantage, lorsque j'aurai celui de vous voir. Je suis avec un sincère attachement, monsieur, votre très humble et obéissant serviteur ».

Trudaine, une nouvelle commission le nommant à Aix au mois de septembre de la même année.

À l'occasion de sa nomination en Provence, Montyon se heurte d'ailleurs de nouveau à la mise en place de la réforme de Maupeou. Il refuse énergiquement le titre et les fonctions de commissaire du roi, chargé de notifier l'édit de suppression du Parlement de Provence. Il n'accepte, à contre cœur, de se rendre dans sa nouvelle généralité, que « quand tout serait terminé ». Montyon arrive finalement à Aix le 20 septembre 1771. Cette généralité, ne figure pas parmi la liste des intendances où il souhaitait se rendre. Montyon est nommé en remplacement de l'intendant La Tour, également premier président du parlement. Cette personnalité selon les provençaux « laissait le souvenir d'un homme qui s'était montré solidaire de leurs intérêts et de ceux du parlement, qui avait su ménager les pouvoirs régionaux et locaux »<sup>49</sup>. La prise de fonction de Montyon dans ce pays d'états tumultueux débute assez mal<sup>50</sup>. En effet il présente sans succès des demandes d'augmentation de l'abonnement des vingtièmes. Son rôle de négociateur dans cette délicate mission est ignoré au profit des procureurs, avec semble-t-il l'accord du ministère. Peu ou pas soutenu par le pouvoir central, ses rapports avec les autorités locales se dégradent très vite. En 1772 il se trouve mêlé à un scandale impliquant la compagnie royale d'Afrique dont il est le président<sup>51</sup>. La compagnie est accusée d'accaparement de blés dans un contexte de disette. Montyon tente de défendre son honneur en demandant une enquête au ministre de la Marine et en faisant délivrer une lettre de cachet à l'un de ses calomniateurs : Leclerc procureur du pays. Malheureusement pour l'intendant ce dernier jouit de la protection de l'archevêque d'Aix. Dans cette affaire, au grand dam de l'intendant, le puissant prélat l'emporte avec l'appui de la noblesse de Provence et des procureurs de pays. L'autorité de Montyon, ne se remettra pas de cette atteinte. Le 19 août, il reçoit un courrier<sup>52</sup> de Terray lui annonçant qu'il doit quitter Aix pour la Rochelle. Sa profonde mésaventure avec les principaux administrateurs de la province explique cette nécessaire

49. François-Xavier Emmanuelli, *Pouvoir royal et vie régionale en Provence au déclin de la monarchie*, tome I, 1974, p. 410.

50. Toutefois pas autant que celle de l'intendant de Dreux Daubray qui en 1630 lors de l'insurrection des « cascadeux » faillit y laisser la vie.

51. Alain Cohen, *Les intendants au cœur de la crise d'Ancien Régime : 1783-1791. Les généralités d'Alençon, Caen, Rouen, Rennes, Orléans, Bourges, Moulin, Poitiers, Limoges, Tours, Riom et Dijon*, thèse d'histoire moderne, Rouen, 2009, p. 477.

52. « Vous avez dû penser, Monsieur, après tout ce qui s'est passé cet hiver, que je chercherais l'occasion de vous rendre plus utile au service du Roy que vous ne pouvez l'être en Provence. La division qui s'est élevée entre vous et les principaux administrateurs de la province, et que j'ai vainement tâché d'assoupir, m'a persuadé que vous vous prêteriez sans peine à la transaction que j'ai proposée au Roy et que sa Majesté a agréée. Vous êtes nommé à l'intendance de La Rochelle et M. de Sénac à celle de Provence. . . Sa Majesté me charge de vous assurer que ce nouvel arrangement n'est l'effet d'aucun sujet de mécontentement. L'intendance de La Rochelle n'est pas moins importante que celle de Provence ; vous y trouverez même plus d'occasions d'y donner des preuves de votre zèle. Vos intérêts n'en souffriront point. J'attends votre réponse pour faire valoir auprès du Roy la résignation avec laquelle vous vous portez à tout ce qui peut lui plaire. Je crois vous obliger et vous servir Monsieur, en vous évitant les peines que votre division personnelle avec les principaux administrateurs de Provence ne pouvait manquer de vous causer continuellement. C'est le premier motif qui m'a engagé de proposer au Roy cette translation », Louis Guimbaud, *op. cit.*, p. 145.

translation. Cette seconde mutation, sanctionne cette fois l'inaptitude de Montyon à se concilier, en dépit de ses efforts<sup>53</sup>, les bonnes grâces des provençaux. Nonobstant les formules et politesses d'usage il s'agit bien d'un désaveu de l'action de cet intendant, qui désormais doit continuer sa carrière dans la modeste intendance de la Rochelle.

## II. « La mutation-sanction » : le passage d'une intendance prestigieuse à une plus modeste

Les dernières décennies de l'Ancien Régime sont marquées, si l'on exclut le cas particulier de l'intendant Charles Jean-Baptiste des Gallois de la Tour<sup>54</sup> premier président du parlement de Provence, victime également de la réforme Maupeou (révocation temporaire de 1771-1774), par le recul des révocations définitives d'intendant. La mutation-sanction s'impose donc en remplacement de cette pratique. Les intendants d'Agay et Montyon font l'expérience de ce type de déplacement, qui bien que difficile à vivre, particulièrement pour Montyon, ne mettra pas un frein définitif à leurs carrières respectives.

### 1. La réaction des intendants disgraciés

Les intendances prestigieuses qui permettaient de s'inscrire dans un *cursus honorum* étaient les intendances de la grande frontière militaire terrestre. Tel n'est pas le cas de la généralité d'Amiens. La nomination de d'Agay à l'intendance d'Amiens est indubitablement un désaveu du gouvernement. Le contrôleur général écrit à l'évêque de Rennes, à l'occasion du départ de d'Agay : « vous serez content, de la probité et de la vérité de M. de Bacquencourt, il vous présentera plus de ressources que Monsieur d'Agay »<sup>55</sup>. L'intendance d'Amiens en pays d'élections est certes moins en vue que celle de Rennes, mais l'installation officielle de d'Agay, le 9 janvier 1772, met fin au « purgatoire breton ». Sa réaction à l'annonce de cette mutation demeure inconnue, faute de sources. Il est fort probable cependant que d'Agay quitte sans regret une province agitée, sinistrée économiquement et socialement, pour une généralité certes moins en vue mais plus prospère et surtout plus proche de la Cour. Une opportunité nouvelle s'offre au commissaire départi de donner la pleine mesure de ses talents en matière administrative et contentieuse, dans un contexte qui lui est nettement plus favorable.

Montyon n'accepte pas avec autant de philosophie sa nomination à la Rochelle. Il supporte difficilement cette nouvelle mutation dans une intendance de moindre

53. « Le nouveau commissaire départi avait eu certaines attentions pour ses administrés ; il avait fait réformer une partie seulement des soldats provinciaux d'Aix, exempter des droits sur l'amidon les comtadins et rétablir la liberté d'élection des consuls d'Avignon », François-Xavier Emmanuelli, *Pouvoir royal et vie régionale en provence...op. cit.*, p. 410.

54. Charles Jean Baptiste des Gallois de la Tour est intendant et premier président du parlement de Provence de 1744 à 1771 et de 1775 à 1790.

55. AM Rennes, Lettre de Terray à Bareau de Girac. Le 3 novembre 1771.

importance<sup>56</sup>. Souffrant du manque de soutien du gouvernement royal, il semble avoir beaucoup hésité à poursuivre sa carrière d'intendant, mais se résout à accepter la nouvelle commission le nommant dans la province de l'Aunis. Il a toutefois négocié certains avantages. Terray écrit ainsi à Montyon : « J'ai rendu compte au Roi, monsieur, que vous acceptiez la Rochelle : il me charge de vous en témoigner sa satisfaction : il vous assure le même revenu qu'en Provence, vous promet la première grande intendance, et, comme l'air de la mer est contraire à votre santé, il vous permet de vous absenter de la Rochelle, toutes les fois qu'elle l'exigera »<sup>57</sup>. Cette missive tente de préserver tant bien que mal les apparences. Mais au delà des promesses et des avantages concédés il apparaît, comme en témoigne sa mutation, qu'il est désormais devenu un agent embarrassant dont on ne sait plus que faire. Montyon se rendra plusieurs fois à la Rochelle, mais toujours avec l'espoir de retrouver, comme promis par Terray, une intendance prestigieuse ou un poste de conseiller d'État. L'espoir du commissaire départi renaît en 1775 lors d'un grand mouvement dans les intendances et dans le Conseil, consécutif à la mort de Louis XV. Mais il s'aperçoit très vite qu'il en est écarté. Il adresse alors ses doléances à Turgot qui lui répond sèchement le 23 septembre 1775 « Je crois que vous vous exagérez beaucoup le désagrément de rester intendant de la Rochelle avec un traitement très considérable ». Exhorté par le ministre à la patience et à la soumission, Montyon, peu satisfait de cette réponse décide de s'adresser directement au jeune Louis XVI, et lui écrit : « depuis que j'ai l'honneur d'être revêtu de ce titre [d'intendant], j'ai été dépouillé trois fois de mon état : sort inouï jusqu'à moi. Il faut que je sois ou le plus méchant des hommes, ou l'un des plus malheureux »<sup>58</sup>. Si d'Agay est fataliste, Montyon peine à réprimer son mécontentement devant l'évolution de sa situation. Les carrières de d'Agay et Montyon ont-elles été durablement affectées par ces disgrâces et mutations ?

## 2. Les intendants disgraciés et la poursuite de leur carrière

« Des treize intendants qui passèrent à Rennes, quatre finirent au Conseil d'État et un, garde des Sceaux »<sup>59</sup>. Le passage à Rennes<sup>60</sup> faisait office de promotion sociale pour certains intendants, ce ne fut pas le cas pour Bruno d'Agay. C'est un homme âgé de cinquante ans qui s'installe dans la généralité d'Amiens, et qui y

56. Montyon se résigne difficilement à prendre congé des provençaux avec lesquels il était en bon terme, notamment les membres du parlement. Cependant comme le précise François Xavier Emmanuelli « Auget de Montyon n'eut droit à aucune félicitation pour sa nomination et à aucun regret lors de son départ », François-Xavier Emmanuelli, *Pouvoir royal et vie régionale en Provence...* op. cit., tome I, p. 410.

57. Louis Guimbaud, op. cit., p. 146.

58. Archives de l'Assistance publique et des hôpitaux de Paris (APHP), Fonds Montyon, 101 Foss, carton 1, dossier 2. Lettre de Montyon au Roi octobre 1775.

59. François-Xavier Emmanuelli, op. cit., p. 69.

60. C'était aussi le cas pour le passage dans les intendances frontalières du Nord du royaume, « L'accès aux plus hautes charges de l'Administration après les intendances était une caractéristique commune à certains intendants de Flandre et de Hainaut », Cédric Glineur, *Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV, Les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord (1726-1754)*, Orléans, PUO, 2005, p. 32.

restera jusqu'à la suppression de l'intendance en 1790. Intendant plutôt méconnu, son difficile passage à Rennes occulte souvent le reste de sa carrière d'administrateur en Picardie. Cependant, fort de son expérience bretonne, il a mesuré toute l'importance d'acquiescer et de conserver de bonnes relations avec les autorités provinciales, les ministres et les membres du Conseil du roi. Dans l'ensemble, tout au long des dix-huit années où il administre la province de Picardie, sa correspondance et l'étude de divers dossiers d'archives démontre qu'il a entretenu d'excellentes relations aussi bien avec les autorités locales<sup>61</sup> qu'avec les principaux membres du pouvoir central<sup>62</sup>. Il semble avoir regagné au fil des années toute la considération dont il jouissait en haut lieu avant son passage à Rennes. Le dernier intendant de la généralité d'Amiens, le comte d'Agay se révèle un administrateur efficace, portant grand intérêt aux nombreuses facettes de sa fonction. Il a véritablement œuvré pour le bien-être de sa province picarde. Loué par Voltaire<sup>63</sup>, éclectique dans ses choix et ses goûts, le comte d'Agay s'inscrit dans la lignée des « intendants éclairés de l'Ancien Régime »<sup>64</sup>. S'il n'a pas marqué de son empreinte architecturale l'intendance de Bretagne faute de temps et de moyens, il est en Picardie l'instigateur tantôt officiel, tantôt officieux de projets qui ont marqué son passage dans la province, telle la construction de l'Hôtel de l'intendance, qui abrite encore aujourd'hui les bureaux de la préfecture ou celle du théâtre<sup>65</sup>. Avec l'aide de son fidèle Maugendre qui l'a suivi depuis la Bretagne, il réorganise les bureaux<sup>66</sup> de l'intendance. Il en fait une machine administrative bien huilée, rompue aux affaires de la province. Il est avec Esmangart l'un des premiers intendants, à instituer en 1776 au sein de l'intendance un « conseil contentieux » ou « comité d'avocats », organe consultatif chargé de l'éclairer sur les demandes d'autorisation de plaider des communautés d'habitants. La Révolution met fin à sa carrière. En 1790, d'Agay trouve refuge à Paris, témoin passif des événements cruciaux qui s'y déroulent, il y meurt dans l'oubli le 5 décembre 1805.

Tout autre est la fin de carrière de Montyon. En effet, grâce à sa lettre au roi il réussit à attirer l'attention, il est nommé dans le mois conseiller d'État. Il se livre alors à des études comparatives notamment en prenant l'exemple de l'Angleterre, où il séjourne en 1777. En 1780, il devient chancelier garde des Sceaux du comte d'Artois, puis en 1788, il est nommé conseiller au conseil royal des Finances et du

61. Sophie Sédillot, *op. cit.*, pp. 38-42.

62. A.D., Somme, C 18 doc. 8. Lettre de Joly de Fleury à D'Agay en 1781. Joly de Fleury adresse à Bruno d'Agay, lors de sa nomination, une lettre pour l'assurer en premier lieu de ses meilleurs sentiments, puis, pour lui rappeler la nécessité de garder tout comme lui, au sein du Conseil, le secret sur leur correspondance réciproque.

63. Albéric de Calonne, *Histoire de la ville d'Amiens*, Bruxelles, 3 vol, 1899-1906, p. 605.

64. Maurice Bordes, « Les intendants éclairés de la fin de l'Ancien Régime », *Revue d'histoire économique et sociale*, 1961, p. 57-83.

65. Anne-Sophie Condette Marcant, *Bâtir une généralité, le droit des travaux publics dans la généralité d'Amiens au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, CHEEF, 2001, 661 p.

66. Sur l'importance des bureaux consulter Pierre Bodineau, « Les bureaux de l'intendance de Bourgogne à la fin de l'Ancien Régime », *CIX<sup>e</sup> congrès national des sociétés savantes*, Dijon, *Histoire moderne*, tome 2, 1984, pp. 77-96 et René Grevet, « D'actifs relais administratifs du pouvoir exécutif. Les 32 bureaux d'intendance à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle », *Annales Historiques de la Révolution Française*, 2003, pp. 7-24.

Commerce. Il émigre au début de la Révolution et ne rentre en France qu'en 1815 où il se consacre jusqu'à sa mort en 1820 à ses œuvres sociales<sup>67</sup>. Montyon, comme en témoigne ses écrits, ne se désintéresse pas de la théorie de l'administration<sup>68</sup>. Il s'attelle en effet à la rédaction, dans les années 1780, d'un *traité de l'administration*, qui restera au stade de l'ébauche<sup>69</sup>. Dans cette étude Montyon tente notamment de tirer des enseignements de son expérience difficile d'intendant. Il regrette en tout premier lieu le manque de formation pratique des intendants. Cette méconnaissance des réalités avait déjà été dénoncée dès 1751 par François Richer d'Aube<sup>70</sup>, qui dressait un tableau sévère de l'institution. À la différence de Montyon, il déplorait tout d'abord le mode de recrutement endogame des intendants car : « trop souvent la faveur l'emporte dans le choix des sujets », au détriment du mérite<sup>71</sup>. Il dénonçait à ce sujet la préférence laissée à la parentèle ou au patronage. Il établissait ensuite que les intendants étaient traditionnellement choisis « parmi ceux qui ont fait avec quelque distinction, le rapport au Conseil de quelques affaires importantes ou qui se sont bien comportés dans quelques commissions »<sup>72</sup>. L'exemple des intendants d'Agay et Montyon s'inscrit parfaitement dans ce propos. Par ailleurs, Richer d'Aube suggérerait pour les nouveaux intendants une sorte de noviciat<sup>73</sup>, où leur formation pratique serait confiée à l'intendant de Paris, leur permettant ainsi de continuer à suivre les séances du Conseil<sup>74</sup>. Les novices, selon lui, auraient eu beaucoup à apprendre de cet intendant confirmé, en l'accompagnant par exemple dans les tournées de sa généralité, au printemps et en hiver<sup>75</sup>. Le mémoire de Richer d'Aube resta lettre morte, les recommandations pertinentes de l'auteur ne furent ni retenues, ni mises en application. Quelques années plus tard Montyon partage le constat que les intendants ne sont pas suffisamment préparés à leurs fonctions par « un travail préliminaire et analogue à ce qui doit leur être confié »<sup>76</sup>. Il est à son tour l'auteur d'une proposition assez intéressante pour l'époque qui diffère sensiblement de celle de Richer d'Aube. Il propose un appren-

67. Sa fortune ayant prospéré pendant toute la Révolution, il est en mesure de consentir des donations très généreuses aux bureaux de charité. Il meurt en 1820 et sa grande fortune est léguée à une fondation en faveur des convalescents.

68. Guy Thuillier, « Comment le conseiller d'État Montyon voyait l'administration sous Louis XVI », *Revue administrative*, 42e Année, N. 250, 1989, pp. 315-327.

69. Ce « traité » inachevé se trouve dans le Fonds Montyon qui est consultable aux Archives de l'Assistance publique et des hôpitaux de Paris (APHP), 101 FOSS, carton 8. Il se compose de notes manuscrites éparses et de très nombreux brouillons souvent raturés. À propos de ce fonds consulter Claude Hohl, « Le fonds Montyon aux archives de l'Assistance publique à Paris : Son intérêt pour l'histoire de la Pré-Révolution », *Annales historiques de la Révolution française* 42e Année, No. 201 (Juillet-Septembre 1970), pp. 506-518.

70. François Richer d'Aube, *Mémoire concernant Messieurs les intendants départis dans les différentes provinces et généralité du royaume*, Paris, 1751.

71. *Ibid.*, p. 27. L'auteur constate : « Comme il est nécessaire que les intendants ayant un esprit vaste et une grande multitude de connaissances, ce sera entre ceux qui auront l'esprit le plus lumineux et le plus capable de s'étendre à tout, qu'il faudra choisir ceux qu'on destinera aux Intendances. »

72. *Ibid.*, p. 13.

73. *Ibid.*, p. 28.

74. *Ibid.*, p. 31.

75. *Ibid.*, p. 33.

76. APHP, Fonds Montyon, 101 Foss, carton 8.

tissage par une sorte de « stage » dans les services de l'intendance au poste de premier secrétaire ou de subdélégué<sup>77</sup>.

Les intendants de la fin de l'Ancien Régime certainement conscients de la nécessité de compléter cette formation trop centralisée, ont pour certains développé la pratique des intendants « stagiaire » ou « adjoint ». Cette « condition intermédiaire » d'intendant adjoint demeure cependant assez rare, elle ne concerne qu'environ, 5% des intendants au XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>78</sup>. Selon ce principe, l'intendant Nicolas Dupré de Saint Maur démarre sa carrière en 1764 en qualité d'intendant adjoint de l'intendant de Bourges, Dodart<sup>79</sup>. D'Agay obtient des lettres de survivance au profit de son fils aîné, qui devient, en 1785, intendant stagiaire à ses côtés et a vocation à lui succéder, à la tête de la province<sup>80</sup>. De même, l'intendant de Rouen Jean-Baptiste-François de la Michodière en 1767 se fait adjoindre son gendre « Louis Thiroux de Crosne qui le remplaça dès l'année suivante »<sup>81</sup>.

Après s'être intéressé à l'amélioration de la formation des commissaires départis, Montyon explique en second lieu que les ministres sont en grande partie responsables de leurs maux. Selon lui, ils n'ont pas suffisamment défini les contours de l'action des intendants, ne leur offrant qu'un soutien parcimonieux en fonction de leurs propres intérêts, et oubliant trop souvent de récompenser leur succès. Il reconnaît toutefois la nécessité d'un contrôle de l'action des commissaires départis, « la puissance la plus sagement ordonnée peut et doit devenir abusive si son action n'est pas contenue par une inspection, par des contrepoids qui la ramènent sans cesse à son principe »<sup>82</sup>. Nous voyons ici toute l'influence de l'œuvre de Montesquieu et de ses fameux contrepoids sur Auget de Montyon, lequel déclare encore que « L'exercice du pouvoir confié aux intendants peut être contenu par l'inspection du Conseil, par la contradiction des cours, par l'inspection du public ». Il poursuit en insistant sur la nécessité de l'inspection du Conseil, qui « doit être continuelle, et telle, que la moindre de ses opérations lui soit connue, et que les motifs lui en soient notifiés, en sorte qu'au sein de sa cour, le souverain invisible et présent au milieu des provinces, n'ignore rien de ce qui s'y passe et soit le véritable auteur et surveillant le plus vigilant des ordres donnés en son nom »<sup>83</sup>. Auget de Montyon précise encore qu'« une telle surveillance, loin de blesser la délicatesse des intendants doit leur plaire, et c'est un bonheur pour eux que la régularité de leur

77. *Ibid.*, : « Je ne vois point d'inconvénient qu'un magistrat destiné à l'intendance fut, quelques temps au paravent, subdélégué ou qu'il fit les fonctions d'un premier secrétaire. »

78. François-Xavier Emmanuelli, *Un mythe... op. cit.*, p. 64.

79. Julien Vasquez, *La Guyenne de l'intendant Dupré de Saint-Maur. Pouvoirs et société à la fin de l'Ancien Régime*. Thèse de doctorat d'histoire soutenue le 2 décembre 2006. Université Michel de Montaigne – Bordeaux III, p. 37. Durant trois années « Nicolas a appris son métier d'intendant auprès de Dodart, l'assistant méthodiquement dans sa petite généralité ».

80. Cet ancrage familial de la fonction des commissaires départis se dessine tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle et l'hérédité de fait de la fonction devient de plus en plus fréquent à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, les intendants succèdent ainsi à leur père dans la même Intendance, comme par exemple les Berthier de Sauvigny à Paris, les Rouillé d'Orfeuil à Châlons-sur-Marne, ou encore les Amelot de Chaillou à Dijon.

81. Jérôme Pigeon, *L'intendant de Rouen juge du contentieux fiscal au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Rouen, 2011, p. 22.

82. APHP, Fonds Montyon, 101 Foss, carton 8.

83. *Ibid.*



conduite soit connue du Conseil »<sup>84</sup>. Il émet une dernière proposition très concrète selon laquelle « les intendants peuvent être aussi inspectés par un ancien intendant élevé à la dignité de conseiller d'État »<sup>85</sup>. Il est fort probable que l'auteur de ces lignes se voit tout naturellement endosser ce rôle taillé à sa mesure.

Pour Auget de Montyon, en tout état de cause, le contrôle de l'action des intendants ne doit pas dépendre de l'arbitraire des ministres. Il ne peut pas non plus être le fait d'un juge spécial<sup>86</sup>. La nécessité de contrôler l'action des intendants et la condamnation des ministres en ce domaine est un thème également repris par l'intendant Sénac de Meilhan<sup>87</sup> lorsqu'il déclarait que « les ministres ne portaient pas assez d'attention aux provinces sources de tous revenus »<sup>88</sup>. Ces deux anciens intendants tentent *in fine* dans leurs écrits de défendre les intendants de la fin de l'Ancien Régime. Victimes selon eux de l'acharnement des cours souveraines, mais plus encore de la valse des ministres sous Louis XV et Louis XVI qui ne permit pas la continuité ministérielle nécessaire au soutien de leurs actions.

## Conclusion

Les disgrâces qui ont frappé Bruno d'Agay et Auget de Montyon, à la fin du règne de Louis XV, semblent moins procéder de leurs qualités d'administrateur que de leurs choix politiques et de l'identité de leurs protecteurs. Les carrières de ces deux commissaires départis depuis leur entrée en charge ont visiblement plus évolué en fonction de leurs amitiés et inimitiés, que de leurs capacités. Le mérite personnel est une notion qui peine à s'imposer dans l'administration monarchique peut-être en raison des réseaux d'alliances qui régissent le monde clos du Conseil, mais surtout parce que « les gouvernants détestent se lier les mains, et se priver des moyens d'influence ou de pression que représentent les nominations à de tels emplois »<sup>89</sup>. Les disgrâces et mutations dont ils ont fait l'objet ressemblent très fortement à des transferts politiques où se dessine notamment l'ombre du *Triumvirat*. D'Agay, suspecté d'amitié avec les anciens parlementaires bretons, a été sanctionné en raison de sa réticence à appliquer la réforme Maupeou en Bretagne. La

84. *Ibid.*

85. *Ibid.*

86. Alain Cohen, *op. cit.*, p. 30 : « Cependant il reconnaît deux voies de recours juridictionnel. La première consiste dans le jugement du commissaire départi qui outrepassé les limites de sa compétence en empiétant sur le domaine de l'ordre juridictionnel. La seconde voie est celle en vertu de laquelle la cour de justice déférerait au souverain les abus commis par un commissaire départi dans l'exercice d'un pouvoir dont l'existence n'était pas contestée ».

87. Ancien intendant de la Rochelle, puis d'Aix en Provence et finalement de Valenciennes, il est l'auteur du *gouvernement, des mœurs et des conditions en France avant la Révolution*, Hambourg, B. Gottlieb Hoffmann, 1795, rééd. Paris, Lescure, 1862. Sur l'œuvre de cet intendant consulter : Philippe Guignet, Un intellectuel politologue et sociologue au service de la monarchie administrative : Sénac de Meilhan et les fonctions d'intendant au temps de Louis XV, *Intendants et préfets dans le Nord Pas de Calais, XVII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle, études réunies par Alain Lottin, Annie Crépin, Jean-Marc Guislin, Arras, Artois presse Université, 2002.*

88. Louis Legrand, *Sénac de Meilhan et l'intendance du Hainaut et du Cambrésis sous Louis XV*, Valenciennes, Giard, 1868, p. 141.

89. Guy Thuillier, *op. cit.*, p. 143.

dernière disgrâce et mutation de Montyon d'Aix à la Rochelle, laisse à penser qu'il a joué un rôle de "fusible politique" et qu'il a été sacrifié pour maintenir le calme en Provence. Montyon, qui tente d'analyser a posteriori son action de commissaire départi, souligne le caractère incomplet de la formation des jeunes intendants issus du Conseil. Il ne réfute pas la nécessité d'un contrôle de l'action des intendants. Bien au contraire, ce contrôle qu'il souhaite finalement plus administratif et moins politique, aurait d'après lui évité bien des désagrément aux commissaires départis de cette seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, trop souvent seuls et impopulaires face à leur immense charge et aux atermoiements du gouvernement royal. À l'aune de son expérience parfois difficile, il établit que « les torts des intendants ont presque toujours été les torts du ministère, qui n'a su ni les choisir, ni les diriger, ni les surveiller, ni les soutenir, ni les punir, ni les récompenser »<sup>90</sup>. Alors même que selon lui cette institution est « plus réglée, plus sage, plus juste qu'elle n'a jamais été »<sup>91</sup>. En tout état de cause, ces mutations disgrâces, particulièrement mal vécues par Montyon, n'ont pas eu de conséquence dramatique<sup>92</sup> pour ces deux intendants. D'Agay a pu donner la pleine mesure de ses talents d'administrateur-juge dans la calme province de Picardie et Montyon comme en atteste son ébauche de *traité de l'administration* n'a jamais perdu sa passion pour la « science de l'administration », dont il témoigne encore à l'aube de sa vie, déclarant à Germaine de Staël en 1815 avoir observé « des fautes dans l'administration, science que j'ai étudiée pendant presque toute ma vie »<sup>93</sup>.

---

90. APHQ, Fonds Montyon 101 Foss, carton 8.

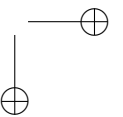
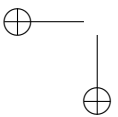
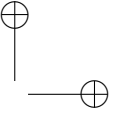
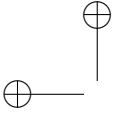
91. *Ibid.*

92. Tel ne fut malheureusement pas le cas de l'intendant Étienne-Louis Journet, qui selon *l'espion anglais* aurait mis fin à ses jours en décembre 1775 en raison d'une disgrâce survenue suite à son incapacité à enrayer une maladie épizootique dans la généralité d'Auch. Ce dernier se serait ouvert la gorge à son arrivée à Paris où il était convoqué, par Turgot.

93. Louis Guimbaud, *op. cit.*, p. 374.

# La matrice française (XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)

## Une diversité d’attributions



## L'INTENDANT PREMIER PRÉSIDENT : L'EXEMPLE DU PARLEMENT DE PROVENCE

JEAN-FRANÇOIS BRÉGI

*Université de Nice — Sophia Antipolis — CERHIIP*

« **P**EU DE GENS — écrit le marquis de Sade, dans son *Président mystifié* — se figurent un président au Parlement d'Aix, c'est une espèce de bête dont on a parlé souvent sans la bien connaître, rigoriste par état, minutieux, crédule, entêté, vain, poltron, bavard et stupide par caractère ; tendu comme un oison dans sa contenance, grasseyant comme Polichinelle, communément efflanqué, long, mince et puant comme un cadavre »<sup>1</sup>.

La sagesse populaire n'est pas en reste, qui affirme, dès le début du XVI<sup>e</sup> siècle, que « Parlement, mistral et Durance sont les trois fléaux de la Provence ».

Il est vrai que la réunion de la province à la France ne s'est pas réalisée sans difficultés, ni intrigues. À la mort de René d'Anjou, le « Bon roi René », en juillet 1480, la Provence, normalement promise à René II, duc de Lorraine, revient par testament à Charles V d'Anjou, comte du Maine, qui en reçoit l'hommage sous le nom de Charles III, et meurt sans héritiers le 11 décembre 1481, non sans avoir préalablement légué le comté à Louis XI et à ses successeurs, qu'il pria néanmoins de respecter « les privilèges, libertés, franchises et usages du pays ».

Quoique préparée de longue date par les agents du roi, et notamment par Palamède de Forbin, qui en fut le principal artisan<sup>2</sup>, la transmission de la couronne

1. Sade, *Historiettes, contes et fabliaux*, Union Générale d'Éditions, Paris, 1968, p. 143.

2. Né à Marseille en 1433 d'un père armateur, qui fut consul de la ville, décédé à Aix-en-Provence le 12 février 1508, conseiller du roi René en 1458, Palamède de Forbin épouse le parti français lors des conférences tenues à Lyon du 4 mai au 9 juin 1476, où il serait notamment à l'origine de l'argument selon lequel la Provence étant un apanage royal devait obligatoirement revenir à la couronne dans l'hypothèse où le comte décéderait sans héritier mâle. Il entre alors au service de Louis XI, dont il devient l'un des plus proches conseillers, chargé de plusieurs missions particulièrement dangereuses, comme celle qu'il accomplit à la fin de l'année 1480 auprès de Maximilien d'Autriche.

comtale impose de nouvelles précautions, tant elle heurte la sensibilité des provençaux, soucieux de leur indépendance et majoritairement favorables au parti lorrain. Une première réunion des États est tenue à Aix le 29 décembre, puis une autre le 15 janvier 1482, au cours de laquelle les députés approuvent en bloc une déclaration de cinquante-trois articles<sup>3</sup>, préalablement rédigée par Palamède de Forbin, qui fait de Louis XI le nouveau comte de Provence et assure l'autonomie politique de la province, placée sous l'autorité d'un lieutenant-général, à la fois sénéchal et gouverneur, responsable devant le roi, en l'occurrence Palamède de Forbin lui-même<sup>4</sup>.

Loin de rattacher directement la Provence au royaume, l'acte de janvier 1482 consacre, au contraire, l'union personnelle de la France et du comté, « comme un principal à un autre principal ». Lorsque Charles VIII succède à son père, mort le 30 août 1483, le gouvernement de régence s'empresse de révoquer Forbin, soupçonné de malversation<sup>5</sup>, et tente de ramener la paix dans une région en proie à la violence<sup>6</sup>. Réunis, au mois d'août 1486, les États font cependant preuve de loyalisme et réclament la proclamation de l'union définitive du comté et de la couronne, requête à laquelle le roi s'empresse de satisfaire par lettres en forme d'édit du mois d'octobre 1486, aussitôt ratifiées par les États, et publiées les 9 et 11 avril 1487, « sans que à icelle couronne ni au royaume ils ne soient ce pour autant subalternés »<sup>7</sup>.

Pas plus que celui de 1482, l'acte de 1487 n'avait pour effet de soumettre la Provence à la France, mais uniquement de réunir les deux pays sous l'autorité commune d'un même souverain. Du point de vue strictement juridique, la Provence reste indépendante en droit, et le demeure jusqu'à la Révolution, qui l'incorpore à l'ensemble français, avant que la loi du 15 février 1790 ne la divise en trois départements<sup>8</sup>. Dans de telles conditions, la décision prise par Louis XII, en juillet 1501, de doter la Provence d'un parlement à l'imitation de celui de Paris, dont il ne copie cependant pas entièrement l'organisation, ne pouvait que s'analyser comme une première atteinte à l'autonomie des provençaux.

Le pays possède, en effet, et depuis longtemps, sa propre cour supérieure de justice, le Conseil Éminent, institué par Louis III, comte de Provence, en septembre 1424, pour succéder à l'ancien parlement établi par Louis II, en 1415, et qui lui-même avait remplacé l'antique conseil royal ou conseil comtal en sa formation de

3. Souvent qualifiée, et sans doute improprement, de « constitution provençale ».

4. Institué, en récompense de ses services, par lettres du 19 décembre 1491, grand-sénéchal, gouverneur et lieutenant général de Provence et de Forcalquier. Le roi lui concédait, en outre, la vicomté de Martigues, confisquée à François de Luxembourg, qui avait tenté de rattacher la Provence au duché de Lorraine. Des lettres du même jour nommaient également Palamède de Forbin gouverneur du Dauphiné.

5. Le 20 octobre 1483. Palamède de Forbin rentre cependant en grâce à la fin de l'année 1488, où il est nommé commissaire chargé de réformer la justice en Languedoc. Il se retire de la vie publique en 1498.

6. Exercée principalement contre les juifs à Aix, Tarascon, Arles et Marseille.

7. Raoul Busquet, V.-L. Bourrilly, Maurice Agulhon, *Histoire de la Provence*, Paris, PUF, 1972, 5<sup>e</sup> éd., p. 59.

8. Bouches-du-Rhône, Var et Basses-Alpes, auxquels le département du Vaucluse vient s'ajouter en août 1793.

jugement. Placé sous l'autorité du grand sénéchal de Provence, au nom duquel il statue<sup>9</sup>, le Conseil Éminent présente, entre autres particularités remarquables, de posséder un parquet bicéphale composé d'un avocat fiscal et surtout de deux procureurs royaux. Si, dans un premier temps au moins, le parlement français ne fait que se superposer au Conseil Éminent<sup>10</sup>, il le remplace à peu près totalement en 1502, année à partir de laquelle celui-ci ne possède plus que des attributions tout à fait secondaires<sup>11</sup>.

Les guerres contre Charles Quint et leur cortège d'infidélités obligent François 1<sup>er</sup> à des mesures beaucoup plus radicales. En septembre 1535, l'édit de Joinville<sup>12</sup> réforme les États<sup>13</sup>, limite les pouvoirs du sénéchal-gouverneur, auquel il est désormais interdit de se mêler des affaires de justice<sup>14</sup>, supprime le Conseil Éminent, et bouleverse l'organisation judiciaire du pays qu'il soumet au droit commun du royaume. La Provence est alors divisée en six sénéchaussées<sup>15</sup>, placées sous l'autorité supérieure du parlement. Un certain nombre de juridictions inférieures, dont celle des viguiers, sont momentanément supprimées<sup>16</sup>. D'autres, comme la Chambre rigoureuse<sup>17</sup>, sont rattachées au siège du sénéchal. Sur le plan administratif, la sénéchaussée, pourvue d'un receveur particulier, devient également une circonscription financière à part entière. L'union fait ainsi place à l'unification, dont l'ordonnance de Villers-Cotterêts, du mois d'août 1539, accentue encore les effets, en rendant obligatoire l'usage du français dans la rédaction des actes juridiques.

Le conflit religieux, qui connaît en Provence des manifestations particulièrement précoces<sup>18</sup>, a toutefois largement compromis l'effort centralisateur de la monarchie. Le parlement qui refuse d'appliquer la paix d'Amboise est momentanément suspendu en avril 1564 et remplacé par une commission de quatorze magistrats. Quand, au mois d'octobre de la même année, Charles IX visite le pays, Aix est en

9. *Curia et senescallus dicunt*.

10. Théoriquement subordonné au sénéchal, ce parlement, qui n'a qu'une compétence d'attribution, ne remplace pas les juges d'appel ordinaires du comté, mais possède en revanche le droit d'enregistrer les actes du roi au lieu et place du Conseil Éminent.

11. Le Conseil Éminent, en effet, ne disparaît pas en 1502, mais continue à fonctionner comme un simple conseil administratif, dont les attributions apparaissent de plus en plus restreintes : Raoul Busquet, *Précis de l'histoire du Parlement de Provence*, Marseille 1919, p. 8, n° 1.

12. *Sur la réformation de la justice et de l'administration en Provence*. L'édit est complété, par une ordonnance, donnée à Ys-sur-Tille, en octobre 1535, portant *règlement sur le fait de la justice en Provence* : voir notamment « Les règles de la profession d'avocat dans l'ordonnance d'octobre 1535 », *Revue de la SIHPA*, 1992, n° 4, pp. 143-171.

13. Qui ne peuvent notamment plus se réunir que sur convocation du roi.

14. Tant auprès du parlement, qu'en exerçant une juridiction qui lui serait personnelle.

15. Aix, Arles, Draguignan, Digne, Forcalquier, Marseille. Le nombre de ces sénéchaussées est ensuite porté à douze par division des précédentes.

16. Les viguiers sont, toutefois, rétablis en 1542.

17. Qui connaissait de l'exécution des contrats soumissionnés au moyen d'une procédure simplifiée.

18. Les Vaudois du Lubéron sont condamnés par arrêt du parlement du 18 novembre 1540. Longtemps suspendue, l'exécution est ordonnée en avril 1545 et dirigée par Jean Maynier d'Oppède, qui cumule déjà les fonctions de premier président et de lieutenant du roi. Les villages de Cabrières-d'Aigues, Saint-Martin de la Brasque, Peipin, la Motte-d'Aigues, Mérindol, Nyons, Lacoste, Lourmarin, Villelaure, la Roque-d'Anthéron et Janson sont détruits et leurs habitants massacrés ou livrés aux galères. Sur cet épisode et ses suites, voir notamment Augustin Fabre, *Histoire de Provence*, Marseille, Feissat Aîné éd., 1834, tome 3, pp. 158-180.

révolte contre son gouverneur, le comte de Tende, accusé d'une trop grande tolérance envers les protestants<sup>19</sup>. Fin 1588, alors que le lieutenant général du roi, Nogaret de la Valette, convoque les États à Pertuis, le parlement, fidèle à la Ligue, décide de s'octroyer le « commandement » de la province.

Après l'assassinat d'Henri III, le 1<sup>er</sup> août 1589, l'opposition de la majorité catholique à Henri de Navarre provoque une nouvelle scission à l'intérieur de la cour, dont la minorité fidèle au roi siège désormais à Pertuis. Un an plus tard, la prise d'Aix par le duc de Savoie, Charles-Emmanuel, auquel le parlement ligueur confère les pleins pouvoirs civils et militaires, consacre provisoirement la rupture de l'union de la Provence et du royaume. Les victoires remportées par les troupes loyalistes à Esparon, Vinon, et Pontcharra, au cours de l'année 1591, mettent toutefois un terme à la sécession. Le 5 janvier 1594, le parlement, enfin réuni, accepte de reconnaître Henri IV comme roi légitime, tandis que Marseille demeure en rébellion jusqu'en 1596.

Ce contexte, pour le moins tendu, explique la mission confiée à Guillaume du Vair, que le roi dépêche en Provence en juillet 1596, d'abord pour y présider la cour souveraine de justice installée à Marseille en 1594, afin de garantir aux Marseillais leur privilège de juridiction, puis en qualité de premier président du parlement de 1599 à 1616. Considéré avec raison comme le premier intendant de Provence, bien que, par la force des choses, il n'en ait jamais porté le titre, Guillaume du Vair, connu pour ses convictions gallicanes, et ami d'Henri IV, doit avant tout remettre de l'ordre dans la province, qu'il achève de pacifier avant de participer activement à sa reconstruction.

L'histoire de l'intendance est celle des périodes de crises. Lointains successeurs des *missi domini* et autres enquêteurs du roi, les premiers intendants sont établis par Henri II en 1551, sous le titre de *commissaires départis pour l'exécution des ordres du roi*<sup>20</sup>. Leurs fonctions ne sont encore qu'épisodiques. L'ordonnance d'Orléans, en janvier 1561, et celle de Moulins, *sur la réforme de la justice*, en février 1566<sup>21</sup>, tentent de rendre ces tournées annuelles<sup>22</sup>. En 1592, l'un de ces commissaires réside à Bourges de façon permanente ou quasi-permanente. Un autre est installé à Troyes en 1594, et un troisième à Limoges en 1596.

Lorsqu'en 1635, à l'occasion de l'entrée de la France dans la guerre de Trente Ans, Louis XIII décide enfin, à la demande de Richelieu, de la généralisation des intendants, qui d'inspecteurs itinérants deviennent de véritables administrateurs régionaux, pourvus du titre d'*intendants de justice, police et finances, et commissaires départis dans les généralités du royaume, pour l'exécution des ordres du roi*, les Provençaux ne manquent pas de s'élever contre cette nouvelle atteinte à leurs libertés. Leur hostilité déclarée à toute forme d'ingérence susceptible de remettre

19. Le roi, qui n'est accueilli dans la ville que par la cour des comptes, le 19 octobre 1564, se rend au parlement le 23 octobre et décide de faire abattre le pin d'Éguilles, où les catholiques avaient pendu de nombreux protestants les années précédentes.

20. Le terme d'intendant ne commence à être employé que dans les années 1620 pour désigner ces commissaires.

21. L'une et l'autre ont été rédigées sous le contrôle du chancelier Michel de l'Hospital.

22. L'ordonnance du 15 janvier 1629, le Code Michau, reprend cette disposition.



en cause le sacro-saint statut de la province a bientôt pour résultat de prolonger l'expérience initiée au temps de Guillaume du Vair. Désormais, à l'exception de quelques brèves périodes de transition, la Provence aura pour particularité, et son parlement avec elle, d'être dirigée, par un seul et même personnage, à la fois premier président et fonctionnaire d'autorité, certes magistrat, mais aussi commissaire à l'exécution des ordres de Sa Majesté.

Dès 1661 en effet, alors que l'échec de la Fronde autorise le rétablissement des intendants<sup>23</sup>, définitivement nommés à poste fixe, le cumul des fonctions d'intendant et de premier président devient systématique en Provence, conférant au gouvernement de cette région particulièrement turbulente des traits tout à fait originaux, qu'elle ne partagera qu'avec le Roussillon, dont le traité des Pyrénées du 7 novembre 1659 a consacré le rattachement à la France<sup>24</sup>. Ce mal étrange, qui « met le pouvoir judiciaire à la merci du pouvoir politique »<sup>25</sup> et confond en un seul corps ces deux personnages au rôle opposé, l'intendant placé au service de la volonté centralisatrice de la monarchie, le premier Président, tenu au respect de l'autonomie provinciale, constitue incontestablement un cas à part dans l'histoire de l'administration française. Mais, parce qu'il possède, également, le pouvoir d'arbitrer seul entre ces prétentions contraires, l'intendant premier Président se révèle aussi, et surtout, être un administrateur particulièrement efficace.

23. « L'établissement des intendants éprouva d'abord plusieurs difficultés. Sous la minorité de Louis XIV, la levée de quelques nouveaux impôts dont ils furent chargés, ayant excité des plaintes de la part des cours assemblées à Paris, elles arrêtaient en 1648, que le roi serait supplié de révoquer les commissions d'intendants ; et par une déclaration du 13 juillet suivant, elles le furent pour quelques provinces seulement ; dans d'autres elles furent limitées à certains objets, mais elles furent ensuite rétablies : elles ne l'ont été cependant en Béarn qu'en 1682, et en Bretagne qu'en 1689 » : Merlin, *Répertoire de jurisprudence*, Paris, 1827, 5<sup>e</sup> éd., tome 8, p. 484 (l'article est en réalité de Guyot).

24. Dès le mois de juin 1660, le Roussillon se trouve, en effet, doté d'un conseil souverain, composé d'un premier président, de six conseillers laïcs, d'un conseiller clerk, d'un avocat général, et d'un procureur général du roi. Un intendant est installé dans la province le 29 novembre 1660. Charles Macqueron, qui occupe la charge fin décembre 1661 (ses lettres de provision sont du 16 décembre), est nommé procureur général du roi en septembre 1663, à la demande, semble-t-il, des membres du conseil souverain eux-mêmes, et le reste jusqu'à sa mort en août 1670. Étienne Carlier, qui lui succède, occupe également les deux fonctions. L'intendance lui est cependant officiellement retirée en janvier 1676, quelques jours avant sa mort. Germain Beaulieu de Camus, nommé intendant de l'armée de Catalogne en 1675, cumule à son tour la charge d'intendant et de procureur général de 1676 à 1680, et reste procureur général jusqu'à sa mort en 1704. Raymond de Trobat, qui lui succède à la tête de l'intendance est déjà premier président au moment de sa nomination, et le reste aussi jusqu'à sa mort, en avril 1698. Félix de Ponte d'Albaret est à la fois premier président et intendant de mai 1698 à février 1710, date à laquelle il quitte l'intendance, mais conserve la première présidence, qui passe à son fils en 1722. Antoine de Ponte d'Albaret, premier président depuis 1722, occupe également l'intendance de 1740 à 1750. Louis Guillaume Bon, intendant de novembre 1753 à juin 1773, est aussi premier président durant la même période.

25. Louis Wolff, *Le parlement de Provence au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Aix-en-Provence, Dragon éd., 1920, p. 7.

## L'intendant premier Président, un cas à part dans l'histoire de l'administration royale

Sans doute, un ensemble de raisons explique-t-il qu'un seul et même personnage ait pu avoir en charge la défense d'intérêts d'apparence aussi contradictoires que ceux d'une province particulièrement jalouse de son passé, et ceux d'un gouvernement central de plus en plus fermement attaché au respect des prérogatives de la monarchie. Il n'en demeure pas moins que, sur le plan strictement juridique, le cumul des fonctions d'intendant et de premier président, tel qu'il s'est réalisé en Provence, a totalement transformé le statut qui était le leur, rendant bientôt leurs charges à la fois héréditaires et vénales. Au nombre de ces facteurs, certains sont d'ordre objectif, d'autres historique et tous ont des conséquences communes.

La confusion des emplois d'intendant et de premier président tient d'abord à leur communauté d'origine et à l'importance de leur rôle. Intendants et premiers présidents partagent, en effet, une même extraction sociale et une même formation. Tous ou presque sont issus de la noblesse de robe<sup>26</sup> ; tous ou presque ont connu un apprentissage identique de la fonction administrative supérieure, celle que confère la proximité du conseil d'État ou du conseil des parties, que beaucoup considèrent alors comme une véritable « école de gouvernement »<sup>27</sup>.

Nonobstant l'opinion de Necker, qui reprochait aux intendants d'être incompetents à cause de leur jeunesse et de leur ambition<sup>28</sup>, les intendants qui ont été dépêchés en Provence, qu'ils aient ou non cumulé intendance et première présidence, sont dans leur ensemble des hommes d'expérience, dont la carrière s'avère considérable. La plupart des intendants de Provence sont des proches du roi ou du principal ministre qui les nomme ; tous ont appartenu au conseil de Sa Majesté ; plusieurs ont été ou seront également parlementaires.

Né en 1556, Guillaume du Vair est fils d'avocat<sup>29</sup>. Licencié en droit à quatorze ans, puis conseiller-clerc au parlement de Paris, il figure, lors des États généraux de 1593, au nombre des parlementaires les plus hostiles à toute candidature étrangère au trône de France et parmi les promoteurs du célèbre arrêt Lemaistre. Élevé aux fonctions de maître des requêtes par Henri IV, Guillaume du Vair est âgé de quarante ans lorsque le roi décide de lui confier la Provence. Louis XIII le nomme garde des sceaux en 1616, mais du Vair, qui n'a pas sollicité cette désignation, démissionne six mois plus tard<sup>30</sup>. Rétabli en 1617, année où il est fait comte et évêque de Lisieux, il conserve les sceaux jusqu'à sa mort.

26. Les premiers Présidents sont tous réputés « chevaliers ès-lois », leur costume étant, au demeurant, celui que portaient autrefois les barons et les chevaliers : Merlin, *Répertoire de jurisprudence*, Paris, 1828, 5<sup>e</sup> éd., tome 13, p. 5.

27. E. O'Reilly, *Mémoires sur la vie de Claude Pellot*, Paris, 1881, tome 1, p. IX.

28. Il est vrai que lui-même était le premier contrôleur général à n'avoir pas eu des fonctions d'intendant depuis 1720.

29. Né à Paris le 7 mars 1556 ; décédé à Tonneins le 3 août 1621.

30. Le 16 mai 1616.

Antoine Dreux d'Aubray<sup>31</sup> qui, après une période de vacance de la fonction, occupe l'intendance à la fin de l'année 1629, est également maître des requêtes, et ancien commissaire ordinaire des guerres, puis lieutenant civil au Châtelet de Paris. Issu d'une famille de robins bretons, Jean de Lauzon<sup>32</sup>, qui lui succède en 1637, débute sa carrière en 1613 comme conseiller au parlement de Paris, avant d'être admis, en mai 1622, maître des requêtes ordinaire de l'Hôtel du roi. Homme de confiance de Richelieu sur les questions coloniales et spécialement pour le Canada, lui-même possède des intérêts outre-mer, il reçoit en 1626 une première commission pour faire sa chevauchée en Normandie, devient président au grand Conseil en 1628, instruit les procès du duc de Montmorency et du duc d'Épernon<sup>33</sup>. Demeuré en Provence jusqu'en 1641, Jean de Lauzon est aussi intendant du Dauphiné en 1640, de Guyenne en 1641, conseiller d'État en 1645, et gouverneur de la Nouvelle-France entre 1651 et 1657.

Jean Rouillé de Meslay<sup>34</sup>, qui accède à l'intendance en 1673, est conseiller en la cour des Aides, puis maître des requêtes le 25 octobre 1653. Devenu conseiller d'État en 1680, le roi le fait marquis en 1688. Thomas-Alexandre de Morant<sup>35</sup>, qui le remplace, est conseiller du roi, maître des requêtes, précédemment intendant du Bourbonnais en 1675, puis premier président à Toulouse de 1687 à 1710.

Seul, au XVII<sup>e</sup> siècle, Henri de Forbin-Maynier d'Oppède<sup>36</sup> qui, comme Guillaume du Vair, fut à la fois premier président au parlement d'Aix en 1655, et intendant sans le titre de 1661 à 1671, n'a pas été formé dans les conseils de Sa Majesté. Mieux, ce parfait représentant de la vieille noblesse provençale, dont la famille a déjà fourni trois premiers présidents au parlement<sup>37</sup>, fut longtemps un adversaire déclaré du gouvernement de la monarchie. Conseiller à l'âge de dix-sept ans, président à mortier à l'âge de vingt-cinq ans, en 1645, Henri de Forbin-Maynier figure bientôt parmi les principaux opposants à l'édit de Fontainebleau du mois d'octobre 1647, qui agrégeaient Messieurs des requêtes à ceux du parlement<sup>38</sup>. Exilé à Saumur en 1648, puis rappelé par Mazarin, il prend le parti de Condé lors de la Fronde. Son brusque repentir alors que les troupes du roi, commandées par le duc de Mercœur, obtiennent la reddition de Toulon, puis les services qu'il accepte de rendre provoquent son retour en grâce et lui permettent d'obtenir la première place au sein de la province<sup>39</sup>.

31. Né en 1600 ; mort en 1666, assassiné par sa propre fille, Madeleine, devenue par son mariage avec Antoine Gobelien en 1651 Marquise de Brinvilliers.

32. Né en 1684 ; décédé à Paris le 16 février 1666.

33. En 1632 et 1634.

34. Né en 1610 ; décédé le 30 janvier 1698.

35. Né le 12 juin 1642 ; décédé à Paris le 8 juillet 1713.

36. Né le 25 avril 1620 à Aix-en-Provence ; décédé à Lambesc le 13 novembre 1671.

37. Accurse Maynier en 1507 ; Jean Maynier en 1543 ; Vincent-Anne de Forbin-Maynier en 1621.

38. Les deux parties de ce nouveau parlement siégeant désormais par semestre, ce qui diminuait d'autant les épices des anciens conseillers.

39. Au grand dam des autres présidents à mortier, notamment de Régusse, que sa fidélité à la monarchie plaçait au rang de candidat naturel à la première présidence. Apprenant sa nomination, Louis de Cormis aurait déclaré qu'il est honteux « qu'un homme qui a porté publiquement les intérêts des princes et qui a eu besoin d'une amnistie, reçoive le prix des services des autres » : René Pillorget, *Les mouvements insurrectionnels de Provence entre 1596 et 1715*, Paris, A. Pedone éd., 1975, p. 714.

Le XVIII<sup>e</sup> siècle, s'il consacre définitivement le cumul des charges d'intendant et de premier président au parlement de Provence, ne déroge cependant pas aux règles appliquées par l'Ancien Régime dans le choix de ses intendants. En réalité, à partir de 1690 et de façon constante jusqu'à la Révolution, le bref épisode de la réforme Maupeou excepté, ce n'est plus le premier Président qui devient intendant, mais l'intendant qui occupe désormais le siège du premier président. Tous ont donc été maîtres des requêtes de l'Hôtel avant d'accéder à la première présidence, et tous, sauf Charles-Jean-Baptiste des Gallois de la Tour, ont déjà été intendants dans une autre province, avant d'être pourvus de leur office de président à Aix.

Pierre-Cardin Lebreton<sup>40</sup>, nommé intendant de Provence à la suite de Thomas de Morant en 1687, est reçu à la première présidence du parlement en 1690. Sa carrière est exemplaire. Fils d'un conseiller au parlement de Paris, et petit-fils de premier président<sup>41</sup>, il est successivement conseiller au Grand conseil en 1668, maître des requêtes en 1676, intendant à Limoges en 1682, en Dauphiné en 1683, et à Lyon en 1686. Son fils, Cardin Lebreton<sup>42</sup>, qui reçoit l'intendance en 1704 et l'office de premier président en 1710, a été conseiller à Aix en janvier 1694, maître des requêtes de l'Hôtel du roi en octobre 1696, puis intendant de Béarn et Navarre en 1701<sup>43</sup>.

Jean-Baptiste des Gallois de la Tour<sup>44</sup>, d'abord conseiller au parlement de Paris, occupe l'intendance du Poitou entre 1716 et 1728, celle de Bretagne de 1728 à 1734, puis celle d'Aix en 1734, et devient premier président le 24 mai 1735. Charles-Jean-Baptiste des Gallois<sup>45</sup>, nommé intendant à la suite de son père en 1744, et premier président en avril 1747<sup>46</sup>, est conseiller à Aix en 1735, maître des requêtes en août 1738, reçu au Grand conseil le 10 septembre de la même année. Suspendu puis exilé en 1771, pour avoir combattu la réforme Maupeou, il retrouve cependant sa place à la tête de la compagnie et ses fonctions d'intendant en 1775.

Antoine Auget de Montyon<sup>47</sup>, qui le remplace à l'intendance entre 1771 et 1773, est avocat au Châtelet en 1755, maître des requêtes au conseil d'État, puis intendant en Auvergne. Devenu conseiller d'État en 1775, il est nommé chancelier de Monsieur, frère du roi en 1780<sup>48</sup>. La carrière de Gabriel Sénac de Meilhan<sup>49</sup>, intendant de 1773 à 1775, n'est pas moins brillante. Fils du premier médecin du roi, il est avocat au parlement de Paris en 1762, puis conseiller au Grand conseil,

40. Né à Paris en 1629 ; décédé à Aix-en-Provence le 25 février 1710

41. Son grand-père, Cardin Lebreton, conseiller d'État, fut en effet chargé de plusieurs commissions importantes, dont l'établissement du parlement de Metz en 1633.

42. Né le 26 octobre 1675 ; décédé le 16 octobre 1734.

43. Nommé en 1724 commandant pour le roi en Provence, puis conseiller d'État en 1730.

44. Décédé à Aix-en-Provence en 1747.

45. Né à Paris en 1715 ; décédé à Paris en 1802.

46. Il ne sera cependant reçu par la compagnie que le 14 mai 1748.

47. Né à Paris en 1733 ; décédé à Paris en 1820.

48. Particulièrement fortuné, Antoine Auget de Montyon est à l'origine de différents prix distribués par les sociétés savantes, et notamment un prix de vertu décerné par l'Académie française aux personnes particulièrement méritantes, qui est attribué pour la première fois en 1782.

49. Né à Versailles le 7 mai 1736 ; décédé à Vienne le 15 août 1803.

maître des requêtes en 1763, intendant en Guadeloupe<sup>50</sup>, aux îles de France et de Bourbon<sup>51</sup>, à La Rochelle en 1766, et à Valenciennes après 1775<sup>52</sup>. L'identité de leur formation explique que certains intendants se soient transformés en premiers présidents, et certains présidents en intendants au gré des besoins de la monarchie.

À vrai dire, leurs tâches respectives, bien que formellement distinctes, ne sont pas fondamentalement opposées en droit. Les attributions de l'intendant, à la différence de celles du gouverneur, qui reste un agent spécialisé, sont excessivement larges. La mission de l'intendant est de veiller à tout ce qui peut intéresser le service du roi et de ses sujets. L'intendant, dont le titre rappelle qu'il s'occupe aussi de justice, doit faire en sorte que celle-ci soit rendue de manière satisfaisante sur tout le territoire de sa généralité.

Au terme de l'article 54 du Code Michau, qui lui donne pouvoir « d'informer de tous crimes, abus et malversations commises par nos officiers et autres choses concernant notre service et le soulagement de notre peuple », l'intendant, comme d'ailleurs les anciens *missi domini*, doit contrôler et, le cas échéant, sanctionner l'ensemble des officiers de justice de son ressort, à la seule exception des membres du parlement. L'intendant exerce, par conséquent, la surveillance des tribunaux inférieurs, s'assure que les officiers qui les composent ne soient ni trop avides d'épices, ni trop lents, ni négligents, ni complaisants, en particulier avec les gentilshommes. L'intendant dispose, en outre, d'un droit d'évocation qui lui permet de transférer une affaire d'un tribunal à un autre, dès lors qu'il estime que la justice en sera mieux rendue.

L'intendant, lorsqu'il est spécialement commis à cet effet, peut également exercer une justice autonome. « On commet quelque fois, par arrêt du conseil, l'intendant d'une province pour entendre des parties, dresser procès-verbal de leurs prétentions, et donner son avis sur des affaires qu'il serait trop dispendieux d'instruire à la suite du conseil. Quelque fois aussi, on le commet de même par arrêt du conseil pour faire des procédures et rendre des jugements en dernier ressort ou autrement, avec un certain nombre de juges ou gradués »<sup>53</sup>.

Les fonctions du premier président sont tout aussi étendues. Le premier Président n'a pas pour seule vocation de présider une cour souveraine de justice. Sur le plan social, le premier Président est un personnage considérable, qui précède tous les autres dans la hiérarchie provinciale. Le premier Président ne cède à personne dans les cérémonies publiques, sauf au roi et à son chancelier, qui sont ses seuls maîtres après Dieu. Le roi, au demeurant, entoure ses premiers présidents des plus grands soins, leur réserve une place au conseil d'État, leur octroie des pensions, et les appelle parfois à son gouvernement. Le premier Président participe surtout, et de manière active, à la vie économique et politique de la province. On sait le rôle considérable que confère au parlement, dont il est le chef, le droit d'enregistrer les

50. Où il ne se rend d'ailleurs pas.

51. Maurice et la Réunion.

52. Sa carrière proprement française s'arrête en 1785, année au cours de laquelle il espère le contrôle général des finances, qui lui échappe au profit de Necker.

53. Merlin, *Répertoire de jurisprudence*, op. cit., tome 8, p. 484.

ordonnances royales et, surtout, celui de rendre des arrêts de règlement, dont le nombre est particulièrement important en Provence.

Leur statut personnel rapproche encore davantage l'intendant et le premier président. Certes, le premier président est un officier, « pourvu d'une charge en vertu de laquelle il a droit de diriger une compagnie<sup>54</sup> », et l'intendant est un commissaire, dont la mission n'est, en principe, que temporaire. Les fonctions du premier sont normalement viagères. Celles du second ne sont que passagères. Le premier président commande un groupe, l'intendant administre un territoire, celui de la généralité<sup>55</sup>. L'office de premier président, toutefois, ne constitue pas un office véral. L'office de premier président est un office dépourvu de finance. Le pouvoir royal, qui a le libre choix de ses premiers présidents, considère les lettres de provision qui les nomment comme une véritable commission temporaire. Officier sans finance, le premier président est aussi facilement révocable que l'intendant.

Du point de vue historique, plusieurs événements expliquent le particularisme de la Provence. Comme en Roussillon, où il est vrai que les charges au sein du conseil souverain échappent à la véralité, mais dont la situation politique reste longtemps tendue<sup>56</sup>, deux sortes de raisons ont concouru à la confusion des fonctions d'intendant et de premier président : les premières tiennent aux traditions administratives de la province ; les secondes à l'indiscipline chronique de ses habitants.

Les circonstances propres au rattachement du pays ont eu d'abord pour effet de confondre exactement les ressorts de son parlement et de sa généralité. Épousant les contours de l'ancien conseil éminent, le ressort du parlement de Provence, apparaît depuis longtemps stable et cohérent. Instituée en 1542, pour se superposer au gouvernement militaire de la province, la généralité d'Aix, bientôt composée de vingt-deux vigueries et de trois recettes, possède exactement les mêmes frontières, qui étaient déjà celles du grand sénéchalat.

Outre cette unité géographique, le poids du passé a également contribué à doter le parlement de Provence d'une particularité unique. Jusqu'au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, le parlement d'Aix, qui a conservé sur ce point l'ancienne organisation comtale, est, en effet, le seul parmi tous les parlements du royaume, à posséder deux procureurs généraux, dont l'un s'occupe des affaires civiles, et l'autre des affaires pénales. Cette dualité à la tête du parquet général renforce la puissance du premier président et lui confère un prestige inégalé. Le premier Président du parlement de Provence, à la différence de tous les autres premiers Présidents de France, ne prend pas son siège sans avoir préalablement visité l'ensemble de la province.

Tel qu'il s'ouvre en Provence, le chantier des réformes n'en demeure pas moins immense. L'ancienne justice comtale est, de l'avis unanime, très mal rendue. « Les petites justices seigneuriales sont plus nombreuses et plus oppressives que partout

54. Merlin, *Répertoire de jurisprudence*, Paris, *op. cit.*, tome 13, p. 5.

55. Sa pension annuelle, versée par le trésor, est de l'ordre de 10 000 livres.

56. Notamment, Alain Ayats, « Les premières années de l'intendance du Roussillon (1660-1681) et l'ascension de Ramon Tobat », *Pedrales, Revista d'història moderna*, Université de Barcelone, 13, 1993, pp. 165-183 ; « Louvois et le Roussillon », *Histoire, économie et société*, 1996, 15<sup>e</sup> année, n° 1, pp. 117-122.

ailleurs », les épices excessives et la lenteur des jugements proverbiale, au point, dit-on, de rendre « les procès immortels »<sup>57</sup>. L'administration générale n'est pas mieux servie. À cet égard, le règne du roi René se révèle extrêmement contrasté. Sans doute, celui-ci a-t-il tenté d'introduire dans le gouvernement du pays un certain nombre d'innovations, inspirées par la législation française. Toutes ne se sont cependant pas révélées heureuses, comme la multiplication des offices et la création de nouveaux impôts, dont les États réunis à Aix demandaient déjà la suppression en novembre 1480<sup>58</sup>. Pour autant les Provençaux qui, dans leur majorité paraissent regretter l'époque où un seul et même officier dirigeait à la fois la justice et l'administration, ne souhaitent que deux choses : ne pas être jugés en dehors de la province<sup>59</sup> et l'être conformément à leurs statuts.

Cet ensemble de facteurs, s'il a vraisemblablement facilité la réunion en une même main de l'intendance et de la première présidence, ne l'aurait certainement pas provoqué, si le pays n'avait pas vécu en situation de crise à peu près permanente, pendant près d'un siècle, entre 1550 et 1650. Radicalement hostiles aux changements et prompts à se rebeller contre toute autorité étrangère, ses habitants ont le plus souvent pris le parti du parlement contre les envoyés du roi, parce que le premier, composé en grande partie d'éléments provençaux, présentait moins de nouveautés que les seconds.

La crainte qu'ils éprouvent de se trouver soudainement à la merci d'un gouvernement autoritaire et lointain se mesure à l'accueil qu'ils réservent, à la fin de l'année 1629, à Antoine Dreux d'Aubray, le premier intendant officiellement désigné par Richelieu, contraint de fuir par la cheminée alors que la foule envahit son hôtel et brûle ses bagages. Une réception identique attend son successeur, Jean de Lauson, nommé en 1637, mais qui ne reste guère. Exilé à Brignoles, le parlement n'intervient pas. Mieux, en 1658, un troisième intendant voit dès son arrivée à Aix, le parlement interdire aux provençaux, par arrêt en forme, publié à son de trompe, de lui obéir et de lui fournir le moindre logement<sup>60</sup>.

Il n'est donc rien d'étonnant à ce que pendant toute cette période, seuls deux personnages aient réussi à s'établir dans la durée, en cumulant les fonctions de premier président et celles de l'intendant, dont ils ne possédaient d'ailleurs pas le titre : Guillaume du Vair et Henri de Forbin-Maynier d'Oppède, dont l'opposition aux réformes et l'extraction purement provençale attiraient la sympathie populaire. Pacifiée en 1660<sup>61</sup>, sous l'action conjuguée du gouverneur, le duc de Mercœur, et

57. Louis Wolff, *Le parlement de Provence au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 5.

58. Réclamant l'abolition de « toutes les innovations administratives et financières, et particulièrement des nombreux offices », qui avaient été l'œuvre du roi René : Raoul Busquet, V.-L. Bourrilly, Maurice Agulhon, *Histoire de la Provence*, op. cit., p. 56. Il est vrai que privés d'action politique, les États s'attachèrent alors « à améliorer les formes de la justice, à protéger les justiciables contre l'avidité des gens de loi, essayèrent de donner des garanties à la liberté individuelle, introduisirent des dispositions pratiques de droit civil et, plusieurs fois, tentèrent comme une espèce de codification du droit public provençal » : *ibid*, p. 54.

59. « N'estre pas tirés du pays ».

60. Louis Wolff, *Le parlement de Provence au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 65.

61. L'entrée de Louis XIV à Marseille, le 2 mars 1660, marque, en effet, la fin de la sécession des Marseillais et de l'insoumission des Provençaux. Louis XIV effectuera, par la suite, plusieurs séjours à Aix, où il aime notamment jouer à la paume.

d'un parlement redevenu subitement docile, la Provence passe définitivement sous le contrôle des intendants de la monarchie.

Après la mort de Maynier d'Oppède en 1671, Jean Rouillé d'abord, jusqu'en 1680, puis Alexis de Morant, jusqu'en 1687, et Pierre-Cardin Lebret, enfin, occupent successivement l'intendance, alors que l'office de premier président échoit en 1674 à Arnoul Marin, ancien intendant à Orléans, qui le conserve jusqu'en 1690. Son remplacement par Pierre-Cardin Lebret, reçu au sein de la compagnie, le 8 octobre 1691, ne suscite apparemment aucune contestation, bien que celui-ci cumule désormais ses fonctions judiciaires avec ses fonctions administratives, lesquelles ont été, au demeurant, élargies au commerce du Levant en 1687. La cour supérieure de justice passait ainsi, et de façon irrémédiable, sous l'autorité directe d'un agent du pouvoir exécutif.

Tant que dura le parlement, la règle ne devait plus souffrir aucune exception. Elle fut, il est vrai, et de manière qui n'est qu'apparemment paradoxale, bien accueillie par les Provençaux, qui virent dans ce nouveau et puissant personnage, le successeur direct de leur ancien grand sénéchal. Cardin Lebret le fils, qui devient intendant Provence et du commerce du Levant, à la suite de son père, le 6 avril 1704, lui succède à la tête de la cour le 20 avril 1710<sup>62</sup>. Jean-Baptiste des Gallois de la Tour, qui reçoit l'intendance en 1734, reçoit également la première présidence le 24 mai 1735. Son fils, Charles des Gallois, est intendant en 1744 et premier président en 1747<sup>63</sup>. Entré en disgrâce, pour avoir soutenu les positions du parlement contre la réforme Maupeou, Charles des Gallois est, certes, privé de l'intendance en 1771<sup>64</sup>, mais retrouve la totalité de ses fonctions en 1775, et les exerce jusqu'à la suppression du parlement en 1790.

Élevé, en quelque sorte, au rang de coutume institutionnelle, le cumul de la charge d'intendant et de l'office de premier président, tel qu'il s'est réalisé en Provence, a profondément transformé leur nature. Bien que l'office de premier président soit théoriquement gratuit, le roi a toutefois pour habitude de concéder à ceux à qu'il nomme à ces fonctions « un brevet de retenu », qui oblige tout nouveau premier président à verser à son prédécesseur, et le plus souvent à sa famille, car l'office est en principe viager, un capital important et déterminé à l'avance. En décidant, au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, de mettre fin à cette pratique en Provence, en remboursant, par anticipation, le brevet de retenu de Pierre-Cardin Lebret, contre une somme de 130 000 livres, fournie en partie par la province et l'essentiel par les caisses de l'État<sup>65</sup>, le pouvoir royal autorisait de fait et le Premier président, et l'intendant qu'il était aussi, à inféoder leurs fonctions, ce qui n'était certainement pas le vœu initial de la monarchie.

62. Sa réception a lieu le 30 juin 1710.

63. Nommé en avril 1747, il n'est cependant reçu que le 14 mai 1748.

64. Au profit d'Auguste Auger de Montyon de 1771 à 1773, dont la fortune personnelle lui permet notamment de participer au financement des travaux de la place qui porte désormais son nom à Marseille, puis de Gabriel Sénac de Meilhan entre 1773 et 1775.

65. 20 000 livres par la province, et 110 000 livres par les caisses de l'État.



En acceptant, ensuite, de nommer le fils à la place du père, cédant sur ce point aux instances des magistrats provençaux, le roi a également transformé ces fonctions en charges héréditaires, ce qu'elles n'avaient aucune vocation à être de manière officielle. L'intendant premier Président devient ainsi le seul intendant héréditaire du royaume. En unissant, enfin, la charge de l'intendant et l'office du premier président, le roi disposait dans la province d'un représentant doté de pouvoirs hors du commun et tout particulièrement efficace.

### **L'intendant premier président, un administrateur particulièrement efficace**

Sorte de vice-roi, que l'importance de ses fonctions et les lettres dont il est titulaire détachent de toute autre ambition, l'intendant Premier président ramène la province à la paix par son action politique, et contribue à sa prospérité par son action économique.

Grâce à son action politique, l'intendant premier Président ramène la province à la paix. L'exceptionnelle plénitude de ses moyens explique l'importance des résultats obtenus. Les moyens dont dispose l'intendant Premier président sont, en effet, considérables. Ici, l'action de l'intendant n'est jamais entravée par celle du parlement et l'intendant n'entre jamais en conflit avec la cour. Son pouvoir se révèle donc doublement efficace, vis-à-vis des corps constitués, d'abord, et vis-à-vis du pays, ensuite.

Confronté aux corps constitués, l'intendant est avant tout un parlementaire. Chef de la compagnie la plus puissante de la province, dont il subit manifestement l'influence<sup>66</sup>, il sait en défendre les intérêts. Représentant direct de la monarchie, il est aussi l'organe des réclamations de ses confrères. Si l'intendant ne peut être blâmé que par le roi, le premier Président, soumis au pouvoir de correction de la compagnie, peut toujours être rappelé à l'ordre par le plus ancien des présidents à mortier, sauf le respect qu'on lui doit. Sa fonction d'intendant lui donne le pouvoir de contrôler les auxiliaires de la justice, avocats, procureurs, huissiers, mais son rôle de premier président l'oblige à modérer cette surveillance, à laquelle il apporte les idées d'un praticien, et non celles d'un technocrate, fort des seules directives du gouvernement qui le nomme.

Confronté au pays, l'intendant apparaît d'autant mieux accepté qu'il est aussi premier président. Dès sa nomination, le premier Président se rend dans les principales villes du ressort, où les magistrats municipaux le reçoivent solennellement. Les officiers des sénéchaussées lui rendent visite, les consuls l'escortent, le public le respecte. Le cumul des fonctions apporte à son administration un esprit d'indépendance<sup>67</sup>, que l'on cherche parfois vainement dans les autres provinces du

66. Louis Wolff, *Le parlement de Provence au XVIII<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 62.

67. D'autant que la plupart, tels les Cardin-Lebret ou les Gallois de la Tour, sont issus des milieux parlementaires.

royaume. L'intendant n'est plus uniquement le dépositaire redouté de l'autorité supérieure du roi, il est également le défenseur de la province et des communautés qui l'habitent. Il est leur mandataire au moins autant qu'il est le représentant du roi.

Successeur parfait du grand sénéchal dans l'opinion générale, l'impartialité du premier président aide l'intendant lorsque la nécessité le contraint à prendre des mesures impopulaires. Agent de la centralisation administrative au service du royaume, il est pourtant le premier à protester contre la pratique des évocations, parce que celles-ci tendent à distraire les plaideurs de leur juge naturel, ou à soutenir les Provençaux chaque fois qu'une loi semble contraire aux usages de la province.

Parce que l'intendant ne contredit pas le premier Président et que le premier Président approuve l'intendant, les résultats obtenus sont particulièrement spectaculaires. Le plus important est sans doute le retour à la paix civile. L'œuvre de Guillaume du Vair s'était, déjà, à cet égard, révélée fondamentale. Celle de ses successeurs ne le fut pas moins. Bien qu'il reste un personnage controversé et ambitieux, Maynier d'Oppède, à la suite de son ralliement à la couronne, sut rassurer la province et maintenir sa cohésion. Cardin Lebret, père et fils, firent preuve de retenue et de modération<sup>68</sup>. Jean-Baptiste des Gallois de la Tour réussit à marier de façon parfaite les devoirs du premier président et les prérogatives de l'intendant.

Lorsque, par exemple, en mars 1736, moins d'un an après son installation, le parlement rend, sous sa présidence, un arrêt de condamnation à l'encontre des protestants de Cabrières d'Aigues, coupables d'avoir tenus une assemblée secrète, l'intendant qu'il est aussi s'adresse aussitôt au secrétaire d'État chargé des questions religieuses : « Presque tous ces gens là sont des paysans ou artisans qui n'ont point de bien ou fort peu et les autres sont des bourgeois de village qui ont assez de peine à vivre, en sorte que tous ces misérables, qui ne sont pour la plupart coupables que d'une trop grande facilité ou tout au plus d'une ancienne prévention pour la religion dans laquelle ils sont nés, seront réduits à l'aumône, ou dans la nécessité de sortir du royaume, si notre jugement est exécuté à la rigueur. Il serait de la bonté et de la charité du Roi de modérer ces amendes, en égard aux crimes et aux facultés des coupables ». Sa requête fut entendue. Le 16 juin 1737, le roi accordait son pardon.

Celui qui fut sans doute parmi les plus tolérants des intendants premier président ne s'y trompait pas. Il ne pouvait y avoir de paix véritable, ni civile, ni religieuse, sans prospérité économique.

Par son action économique, l'intendant premier Président conduisit la Provence sur la voie de la prospérité. À l'image du Conseil Éminent, qui non seulement rendait la justice, mais encore gouvernait la province, le parlement ne manque pas d'exercer la totalité des attributions qui sont les siennes en la matière. On sait combien nombreux furent, à l'époque, les arrêts de règlements, prononcés en robes

---

68. Encore que le second ait pu être accusé de s'être montré « lâche et complaisant », lors du procès du père Girard et de Catherine Cadière en 1731, alors que d'autres saluaient, au contraire, « sa modération et sa sagesse ».

rouges, sous l'autorité directe du premier président, qui veillaient les uns à la police des grains et aux nécessités du ravitaillement, les autres à la réglementation des métiers et aux grandes orientations du commerce et de l'artisanat.

Au début du XVII<sup>e</sup> siècle déjà, Guillaume du Vair intervient personnellement dans l'administration des communautés et participe à la réparation des ruines accumulées par un demi siècle de guerres sans merci.

À partir de 1666, alors que se poursuivent les embellissements d'Aix, d'immenses travaux sont entrepris à Marseille, dont la superficie *intra muros* passe de 65 à 195 hectares et dont l'activité portuaire devient l'une des plus importantes de la Méditerranée. Particulièrement efficaces dans le domaine de l'industrie, les soins de l'intendant premier Président contribuent non seulement à l'essor de la production intérieure, mais encore à l'extension des relations avec l'outre-mer. Son titre d'inspecteur du commerce extérieur lui confère le contrôle de la chambre de commerce de Marseille, qu'il dote de moyens nouveaux et à laquelle il apporte ambition et dynamisme. Président de la compagnie d'Afrique, l'intendant de Provence dirige l'importation du blé de façon d'autant plus judicieuse que le premier Président veille à la détermination exacte des besoins de la province. En charge du Levant, à partir de 1687, l'intendant participe au développement du commerce lointain, qui fait une grande partie de la fortune du pays.

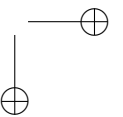
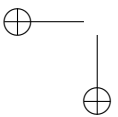
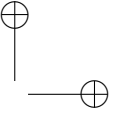
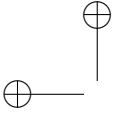
Quand, en 1775, il est rétabli, avec son parlement, dans la totalité de ses fonctions, Pierre des Gallois de la Tour, qui porte à soixante-cinq le nombre des sub-délégués de l'intendant, réorganise l'administration de la santé<sup>69</sup>, veille à la distribution des remèdes, participe au contrôle de l'assistance et de l'instruction, et favorise à son tour le développement des travaux publics.

Aix, la belle endormie, vivait désormais dans le calme et le luxe, alors que Marseille, qui découvrait la route qui, du cap de Bonne Espérance, menait vers l'Océan Indien, ne cessait de s'enrichir et de se transformer. Jamais les activités culturelles, artistiques et scientifiques n'y avaient été aussi fortes que dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle. Dirigé par un intendant, qui demeurait le représentant direct de la monarchie, mais qui, par le jeu des circonstances, était aussi devenu celui des provençaux, le parlement n'avait peut-être pas tout à fait tort, lorsqu'il affirmait, dans ses arrêts, être seul titulaire du droit de grâce en la province, parce qu'il avait sur le pays une souveraineté au moins égale à celle du roi.

Si mistral et Durance sont bien restés au nombre des fléaux qui ravageaient encore la Provence, tel ne fut certainement pas le cas de ses intendants premiers présidents.

---

69. Dont la grande peste de 1720 avait cruellement montré les limites.



## LES COMPÉTENCES DE L'INTENDANT EN MATIÈRE CONTENTIEUSE : HEURS ET MALHEURS D'UN MODÈLE CONTESTÉ AU CRÉPUSCULE DE L'ANCIEN RÉGIME

SÉBASTIEN ÉVRARD  
*Université de Lorraine*

ÉVOQUER L'INTENDANT DE GÉNÉRALITÉ dans la France du XVIII<sup>e</sup> siècle, c'est présenter une institution centrale de la monarchie qui incarne l'autorité de l'État dans les territoires locaux<sup>1</sup>. Ce faisant, cette institution n'est pas neutre ; elle suscite des conflits, des oppositions véhémentes, de sorte que de son statut dépend le regard que l'on porte sur l'organisation juridique de la société française au siècle des Lumières. Or, l'institution de l'intendant, on le sait, connaît un déclin sous Louis XV qui s'accroît sous son successeur : les critiques pleuvent sur la démarche comme sur les moyens accordés aux commissaires départis. Ils sont présentés sous des jours négatifs dans un contexte alors peu favorable pour la monarchie : critiquée par la plume, l'institution l'est aussi par la justice tant les heurts entre les parlements et le Gouvernement cristallisent des préjugés peu amènes<sup>2</sup>.

Pour notre part, cette contribution s'intéresse aux compétences contentieuses de l'intendant<sup>3</sup>. Pour les juristes, le contentieux, c'est écarter ce qui est gracieux, c'est-à-dire une mesure d'accommodement portée auprès de l'autorité hiérarchique. En revanche, le contentieux est le pouvoir de contester auprès d'une

---

1. La bibliographie relative aux intendants étant immense, on se permet de renvoyer à Jean-Louis Mestre, « Intendants et contentieux administratif au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Revue administrative*, n° 342, p. 636-640, ainsi qu'à notre ouvrage *L'intendant de Bourgogne et le contentieux administratif au XVIII<sup>e</sup> siècle*. Paris, de Boccard, 2005.

2. Sylvain Soleil, « L'Ancien Régime centralisateur ou respectueux des libertés ? », *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective* (colloque du Centre de recherche sur l'anthropologie de l'État de Caen, déc. 2002), Boutin (C.) et Rouvillois (Frédéric) dir., éd. F.-X. de Guibert, 2003, p. 13-32.

3. Cette contribution s'appuie sur des dépouillements réalisés aux Archives nationales (AN), Archives du Calvados, de Côte-d'Or (désormais ADCO), de la Marne, de Moselle (AD 57), de Maine-et-Loire, de Seine-et-Marne.

autorité juridictionnelle un litige dans un domaine déterminé. Dans cet esprit, l'intendant peut aménager le cadre juridique existant, pourvu qu'il en soit autorisé par le Gouvernement. Ainsi agit l'un d'eux en élargissant la transaction, voie alternative de règlement des conflits qui présente déjà de grandes qualités quand elle est bien encadrée<sup>4</sup>.

On justifiera que l'intendant exerce une compétence contentieuse, limitée et sous un contrôle étroit qui est respectueux des droits des justiciables (I). Si, après bien des vicissitudes sous la forme de critiques, la compétence contentieuse demeure, son exercice connaît néanmoins de spectaculaires améliorations (II).

## I. Une compétence limitée et sous contrôle

Imposer une nouvelle forme de police n'allait pas de soi ; il fallait en effet, d'une part, prendre le risque d'une épreuve de force avec les juges de droit commun et, d'autre part, rassurer les Français.

### 1. Une stricte limitation des compétences juridictionnelles

#### 1° Les sources de compétences des intendants

Depuis la création de l'institution, le gouvernement monarchique a constamment limité la compétence contentieuse des intendants. Deux objets guidaient sa démarche : d'abord, il n'était pas question, en effet, de voir se développer une sorte « *d'État dans l'État* », c'est-à-dire des baronnies administratives qui auraient pu remettre en cause l'autorité royale. Cette hantise de la monarchie justifie donc l'attribution de domaines limités de compétences à des agents proches d'elle, constamment placés sous sa surveillance. Ensuite, il convenait de ne pas humilier davantage les parlements et autres cours supérieures (cours des aides, . . .), qui perdaient déjà une partie de leurs attributions, tant sur les communautés d'habitants que sur partie du contentieux fiscal.

Cela étant, comment assurer que ces compétences seraient strictement observées ? Deux éléments y répondent. En premier lieu, la lettre de commission constitue le premier guide des compétences : elle fixe de manière très nette le cadre juridique d'exercice des compétences de l'intendant. En second lieu, l'évocation peut intervenir — le plus souvent, elle se produit par un arrêt du Conseil du roi — et attribuer à l'intendant un litige relevant des juridictions judiciaires, le plus souvent à titre temporaire (il doit donc être renouvelé). Ce dernier point tend à décliner parce que le gouvernement tient à user de prudence devant les conflits

4. « Le Légiste, la Loi et le mauvais usage : l'autorisation des transactions passées par les communautés d'habitants (1758-1770). Aux origines de l'art. 2045 al. 3 du Code civil ». *Normes et normativité, Études d'histoire du droit rassemblées en l'honneur d'Albert Rigaudière*, Paris, Economica, 2009, p. 319-341.

croissants qui existent entre lui et les cours du royaume. Lorsqu'il le fait, le gouvernement prend soin de ne pas heurter le parlement et tend à engager un dialogue avec les parlementaires.

Second élément : il consiste, pour les intendants, à organiser méthodiquement leurs archives pour s'y référer en cas de besoin si leurs compétences étaient menacées.

## 2° La conservation de la mémoire des prérogatives de l'intendance

Cette compétence s'exerce aussi dans un cadre rationnel : certains intendants constituent des collections de décisions qui permettent aux bureaux de cultiver une sorte de « *mémoire du contentieux* ». Si ces « *Carnets* », ou « *cahiers* » ont disparu en Bourgogne après la Révolution française<sup>5</sup>, ils subsistent toutefois dans d'autres intendances, ainsi en Champagne où le commissaire départi Rouillé fait tenir par ses bureaux des registres bien conçus qui sont spécifiquement consacrés à des compétences précises : les uns portent sur les postes et messageries, les autres sur les communautés d'habitants...<sup>6</sup>

Ils nous révèlent des compétences plus larges que les seules autorisations de plaider sollicitées par des communautés d'habitants ou de métiers. Ainsi, en Bourgogne, l'intendant est compétent pour juger des conflits relatifs aux travaux publics, à l'occupation du domaine public, à la responsabilité d'une communauté d'habitants dans le fonctionnement d'un service public, pour les postes et messageries, pour le calcul de la masse fiscale d'un contribuable, une partie du contentieux domanial... De ce point de vue, il convient de ne pas se limiter aux seuls textes qui fondent les compétences de l'intendant. Ainsi, l'arrêt du Conseil qui entérine la création d'un comité contentieux d'avocats au sein de l'intendance de Bourgogne (décembre 1785) évoque les seules autorisations de plaider. En réalité, cette vision étroite n'est pas suivie à la lettre ; le commissaire départi Amelot consulte son comité pour d'autres champs de compétences lorsque l'affaire présente un degré de sophistication juridique évidente. Les litiges sans grand intérêt sont, en revanche, rarement déferés au comité de l'intendant. D'où des affaires où la solution juridique n'est guère évidente, ce qui conduit le comité à examiner plusieurs fois la même affaire (jusqu'à quatre)<sup>7</sup>.

En Champagne, les registres tenus par l'intendance et qui intéressent les communautés d'habitants sont très éclairants. Leur structure s'organise selon une forme

5. Amelot invite ses services à centraliser toutes les demandes en autorisation de plaider dans un cahier unique. Par exemple sur une requête présentée par la communauté de Bellefonds en 1785 : « *En faire mention sur le cahier des autorisations* » : ADCO C 468. À tort, l'inventaire supplémentaire des ADCO (série C) indique que ce cahier se trouve dans la cote C 415. Après consultation de cette dernière, nous ne l'avons pas trouvé. À Caen, les décisions du conseil de l'intendant sont rassemblées dans un seul carton d'archives (C 232 des Arch. dép. du Calvados).

6. Voir une prochaine étude sur ce point.

7. Relèvent ainsi des affaires d'un grand intérêt juridique : la succession d'un jeune citoyen anglais fortuné décédé subitement en Bourgogne, le statut fiscal du revenu d'un péage, l'opportunité d'une communauté de contester une décision judiciaire en formant un pourvoi en cassation auprès du Conseil...

bien rodée : chaque page comprend des lignes et des colonnes avec des mentions précises. Sur chacune des colonnes, les rubriques cernent le litige : vient d'abord un numéro d'ordre qui doit permettre de retrouver rapidement le dossier d'une communauté par le numéro du dossier d'autorisation, la communauté concernée et le ressort de subdélégation, un court « *extrait des mémoires* », la mention d'ordonnances « *préliminaires* » (qui ont la nature de soit-communicé<sup>8</sup>), les ordonnances définitives c'est-à-dire la position de l'intendant de Champagne : il autorise ou déboute la communauté à ester en justice, enfin la date de la décision de justice et la juridiction devant laquelle la communauté a plaidé sa cause<sup>9</sup>. Par ces indications, l'autorité comme le plaideur sont informés de toutes les étapes de la procédure.

Second élément d'importance, celui qui consiste à ce que le Conseil du roi maintienne un contrôle étroit de l'activité des commissaires départis.

## 2. Un contrôle sérieux émanant du Conseil du roi

La place du Conseil du roi dans la justice administrative en France est, on le sait, fondamentale car là se trouve le cœur de la monarchie d'Ancien Régime<sup>10</sup>. R. Mousnier écrit ainsi qu'il « *était le cerveau régulateur et moteur de tout le gouvernement, de toute la justice et de toute l'administration du royaume* »<sup>11</sup>. Pour F. Dumont, « *le Conseil du roi était la première des institutions politiques de l'Ancien Régime, le pivot de tout l'organisme administratif et judiciaire* ».

### 1° Le Conseil, institution centrale de la monarchie française

Dans un souci d'efficacité, si l'institution est réputée former un corps unique autour du chef de l'État, elle se divise entre plusieurs formations spécialisées, en fonction de la matière de compétence de chacune d'elles. Ainsi, les décisions rendues par les intendants peuvent être jugées, selon ce dernier critère, devant le Conseil des Parties, celui des Finances ou celui des Dépêches. Ces formations sont, en principe, compétentes pour trancher les litiges touchant respectivement aux affaires entre particuliers, aux affaires touchant la finance, enfin aux contestations ayant une importance suffisante pour être soumises au conseil de gouvernement, entre le roi et ses ministres. Cette organisation s'accompagne d'un droit fondamental à pouvoir contester toute décision d'un intendant. Si ce dernier répugne quelquefois à l'admettre, c'est, au besoin, le chancelier de France qui peut le lui rappeler.

Dans une lettre adressée à l'intendant Le Peletier le 19 mars 1680, le chancelier lui précise cet aspect fondamental de la justice royale. Un particulier hésitait à

8. L'ordonnance de soit-communicé.

9. AD Marne, C 2998.

10. M. Antoine, *Le Conseil du roi sous le règne de Louis XV*, Paris-Genève, Droz, 1970 ; S. Evrard, *L'intendant... op. cit.*, 3<sup>e</sup> partie ; B. Barbiche, Les attributions judiciaires du Conseil du roi, *Histoire, économie et société*, 2010-3, p. 9-17.

11. Roland Mousnier, *Le Conseil du roi de Louis XII à la Révolution*, Paris, 1970, p. 17.



se pourvoir au Conseil contre une sentence du commissaire départi de Lille. Le chancelier écrit : « *je suis persuadé que celui qui a appelé du jugement que vous avez rendu est mal fondé en son appel et il se pourra faire qu'il en sera débouté. Mais il est de la justice du Roi de satisfaire une partie qui se persuade qu'elle a été mal jugée, et si on ne recevait pas son appel, votre jugement passerait pour souverain, ce qui ne peut être en aucun cas, non plus qu'à l'égard de tous les autres commissaires départis dans les provinces* »<sup>12</sup>.

Cette idée est si puissante que les registres manuscrits du Conseil conservent encore des milliers de décisions d'intendants déferées au Conseil, entre l'époque de leur création et celle de leur disparition<sup>13</sup>. Reste à cerner si ces pourvois avaient de réelles chances d'être accueillis ou si, au contraire, ils étaient illusoirs. La seconde hypothèse était présentée comme étant une évidence par les adversaires de la monarchie : la Cour des aides de Paris, si virulente à l'encontre de l'absolutisme monarchique, en avait même fait une sorte de vérité établie<sup>14</sup>. En cela, cette innovation institutionnelle conduit à moderniser l'Administration en la conseillant par des personnalités extérieures qualifiées : l'intendant n'est donc plus « *l'homme seul* » qu'évoquent Guyot, Tocqueville et Dareste<sup>15</sup>.

## 2° Un Conseil juge des intendants

Tout plaideur dispose du droit de contester une décision rendue par un intendant. Dans cette optique, le justiciable saisit le Conseil et une procédure spécifique est alors suivie. Du côté de l'intendant, on admet de tels recours même si le commissaire départi est amené à justifier sa position de juge auprès des hauts juges du Conseil. Il doit démontrer la régularité de sa justice et qu'il n'a commis aucune faute. Fort heureusement, il dispose de deux atouts. Le premier consiste dans ses bureaux qui lui offrent synthèse et conseils. Le second atout réside dans le conseil d'avocats de l'intendant : celui-ci émet des avis, que le commissaire départi, en Bourgogne, entérine de manière presque systématique. Par conséquent, certains auteurs y voient une innovation qui préfigure les conseils de préfecture du Consulat, ancêtres de nos tribunaux administratifs<sup>16</sup>.

12. Papiers Le Peletier ; cité par Croquez (Albert), *L'intendance de la Flandre wallonne sous Louis XIV (1667-1708)*. Lille, thèse de sciences politiques, 1912, p. 239 note 2.

13. Notamment dans l'immense série E des Archives nationales.

14. Marcel Marion, « Turgot et les grandes remontrances de la Cour des Aides (1775) », *Vierteljahrsschrift für social-und Wirtschafts-Geschichte*, Leipzig, 1903, tome I ; Hébert (Françoise), *La Cour des Aides de Paris sous l'Ancien Régime*. Paris, Thèse droit, 1965 ; Allemand-Gay (Marie-Thérèse), « Les grandes remontrances de la cour des aides de Paris et la réforme de l'État ». *Bulletin d'histoire économique et sociale de la Révolution française*, 1976, p. 37-103.

15. Dans son *Traité des droits et des offices*, Guyot (Jean-Nicolas) écrit : « une chose remarquable dans les attributions ordinaires d'un intendant, c'est que ce magistrat les exerce seul : il n'a point de tribunal, point de rapporteur, point de conseillers, point de partie publique. Telle est la constitution de toutes les intendances du royaume » : *Traité des droits*. . . , Paris, Vaisse, 1785, tome III, p. 141. Dareste (Rodolphe) indique : « Sous l'ancien régime, le contentieux était décidé dans les bureaux de l'intendance, sans formalités » : « Étude sur les origines du contentieux administratif en France ». *RHD*, 1857, p. 97-141.

16. Philippe Sueur, *Histoire du droit public français (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)*, Paris, PUF, 1989, tome I, p. 367 : « Le conseil contentieux de l'intendant ou " comité d'avocats " qui assistait l'intendant dans les

Une telle situation conduit à deux choses : d’abord, à une évolution intéressante de la fiscalité et, ensuite, à ce que les pourvois formés contre les ordonnances des intendants deviennent une véritable voie de recours.

— *La remise en cause partielle de la fiscalité traditionnelle*

Sur ce premier point, les intendants s’efforcent et parviennent à aménager la fiscalité existante : cela consiste à rogner les privilèges existants et à imposer l’assiette plus large des impositions nouvelles (vingtièmes, taxes, tailles négociées, ...). Bien évidemment, cette démarche suscite de vives réactions de privilégiés : ils ne sont pas prêts à admettre l’élargissement de l’impôt. Et, accessoirement, la fiscalité dépendant des États de Bourgogne n’est pas concernée.

Lorsque ces réformes sont critiquées, elles sont confirmées par le Conseil qui rejette les pourvois. À l’inverse, l’intendant peut être tenté de confirmer la fiscalité traditionnelle alors que la réglementation a changé. Dans cet ordre d’idée, les contribuables qui excipent du changement normatif qui leur est plus favorable, obtiennent gain de cause auprès du Conseil. L’intendant est alors contraint de changer sa façon de voir, faute de quoi sa justice encourrait la cassation<sup>17</sup>.

— *Le pourvoi en cassation, véritable voie de recours*

Quant à leur champ d’action, la simple étude des décisions rendues par le Conseil relatives à la généralité de Dijon, révèle que les contribuables disposaient de réelles chances de plaider. D’après un demi-siècle de contentieux jugé par l’intendant de Bourgogne, les commissaires départis sont plus ou moins sévèrement appréciés par le Conseil : le taux d’invalidation de leurs décisions oscille entre 20 et 80% selon le titulaire en fonction et selon le domaine (il est plus élevé en matière de finance qu’il ne l’est en matière de police).

D’ailleurs, cette idée est si vraie qu’on assiste, dans les toutes dernières années de l’Ancien Régime, à un accroissement sensible des pourvois formés par les justiciables contre la justice de l’intendant. La litigiosité des particuliers devient un élément qu’il convient de prendre en considération : il impose à l’Administration d’être plus réactive et de défendre ses positions devant le Conseil<sup>18</sup>. Ceci conduit Amelot à demander au Conseil que des copies lui soient délivrées de toutes les décisions rendues sur des pourvois formés contre ses ordonnances<sup>19</sup>.

---

affaires difficiles apparut sous le règne de Louis XVI. L’intendant appelait qui il voulait pour le conseiller et préparer les dossiers contentieux, en fait, il pensionnait quelques avocats ou gradués locaux. Cette structure officieuse préfigure les Conseils de préfecture de l’an VIII ».

17. Pour un exemple : « Centralisation normative ou libertés provinciales ? L’intendant Amelot, les contraintes solidaires et la jurisprudence du Conseil d’État (1775-1788) », *Actes du colloque de Besançon, Centralisation et décentralisation dans l’Est de la France et les pays voisins, 27-28 septembre 2005, Mémoires de la Société pour l’Histoire du droit et des Institutions des anciens pays bourguignons, comtois et romands (M.S.H.D.B.)*, tome 65, 2008, p. 161-199.

18. Si on compte en moyenne deux pourvois par année dans la décennie 1740, la hausse est inexorable jusqu’en 1790. Dans la décennie 1780, huit pourvois sont formés en moyenne chaque année contre les sentences rendues par le commissaire départi : Évrard, *L’intendant... op. cit.* p. 399, Tableau 29.

19. En novembre 1787, un conseiller d’État écrit ainsi à Amelot : « je viens, ainsi que vous le désirez [...] de renouveler les ordres [...] de vous remettre une copie des décisions qui ont été ou qui seront rendues sur les appels de vos ordonnances » : ADCO C 326.

D'où des innovations juridiques que le Conseil apporte au droit.

— *Les innovations apportées par le Conseil*

Elles sont de plusieurs sortes : les unes concernent la motivation des décisions judiciaires. Si, en droit, les décisions ne sont pas motivées et dévoilées aux justiciables<sup>20</sup>, en revanche quand une décision est contestée, les juges qui l'ont rendue sont contraints d'indiquer sur quelle base légale ils s'appuient. Pareille contrainte vise aussi les intendants<sup>21</sup>.

Ensuite, l'autre innovation relève de la non-rétroactivité de la règle de droit. En reconnaissant ce principe, le Conseil du roi, en 1789, apporte un élément protecteur aux justiciables<sup>22</sup>.

En troisième lieu, c'est l'apparition d'un comité contentieux des finances près du Conseil ; bien étudié par A. Logette, nous n'y revenons pas.

En outre, lorsque sont créées les assemblées provinciales en 1787, une disposition-type est introduite dans tous les règlements d'assemblées créés à cette occasion : est conservée la mention que l'intendant reste juge en premier ressort, « *sauf l'appel au Conseil*<sup>23</sup> ». Si le cadre général des intendants évolue, leur contrôle ne connaît pas de réel changement.

## II. L'évolution du contentieux : l'apport de ces comités et leur généralisation

Une évolution importante se dessine ; elle consiste à accorder davantage de droits aux particuliers comme aux communautés dans le cours de la procédure. Les comités y sont pour quelque chose : leurs apports méritent d'être soulignés, ainsi que leur généralisation dans tout le royaume, ce qui intervient en 1787.

---

20. Tony Sauvel, « Histoire du jugement motivé ». *Revue du Droit Public*, 1955, p. 5-53 et du même, Les demandes de motifs adressées par le conseil du roi aux cours souveraines. *RHD*, 1957, p. 529-548 ; Claude Blery, « L'obligation de motiver les décisions de justice était-elle révolutionnaire en 1790 ? », *Histoire de la justice*, n° 4, 1991, p. 79-97 ; Arlette Lebigre, « Pour les cas résultant du procès, « Le problème de la motivation des arrêts », *Revue d'Histoire de la Justice*, n° 7, 1994, p. 23-37 ; Jean Hilaire, « Jugements et jurisprudence », *Archives de philosophie du droit*, tome XXXIX, *Le procès*, 1995, p. 181-190 ; Serge Dauchy et Véronique Demars-Sion, « La non-motivation des décisions judiciaires dans l'ancien droit : principe ou usage », *RHD*, 2004, p. 223-239.

21. C'est le liv. I, tit. IV, art. 26, du Règlement de 1738 qui organise les modalités de l'envoi des motifs au profit du Conseil. *Règlement d'Aguesseau-Tolozan* (1786).

22. « Le commerce et les octrois de Saône. Une niche fiscale de l'ancien droit et ses problèmes (1786-1790) », 19<sup>e</sup> Colloque d'Avallon, 17-18 octobre 2009, « Villes et villages. Urbanisme, économie, commerce », *Mémoires de la Société pour l'Histoire du droit et des Institutions des anciens pays bourguignons, comtois et romands (M.S.H.D.B.)*, tome 67, 2010, p. 149-169.

23. Avec cette phrase sans ambiguïtés contenue dans l'art. 9 du Règlement d'août 1787 : « Le commissaire départi connaîtra seul de tout le contentieux qui peut concerner l'administration, sauf l'appel au Conseil » : AN, H 1594.

## 1. Les apports de ces comités...

Introduire une réforme de l'institution des intendants revenait à conserver le modèle, tout en améliorant le service rendu au justiciable. Parmi les innovations qui surgissent, on trouve, d'abord, des compétences qui s'étendent ; ensuite, apparaît une procédure contentieuse étonnamment moderne : écrite, gratuite et contradictoire. Tels sont les éléments qu'il convient de développer l'un après l'autre.

### 1° Un champ de compétences qui s'étend

En partant des compétences initiales des intendants que sont les autorisations de plaider sollicitées par les communautés, on s'aperçoit que de façon pragmatique, les commissaires départis se saisissent ensuite d'une foule de compétences annexes : la responsabilité de l'administration dans l'exécution d'un contrat public (exemple pour l'affermage d'un péage fluvial par une municipalité), la régularité de la fondation d'une donation pieuse à la charge d'une communauté d'habitants, l'exécution de contrats d'adjudications de travaux publics...

Ces éléments expliquent que la compétence juridictionnelle de l'intendant est souvent l'occasion de conflits d'attribution entre les administrateurs et les juges judiciaires.

On trouve, en second lieu, une procédure contentieuse particulière.

### 2° Une procédure contentieuse particulière

Au regard de la procédure judiciaire de droit commun, les commissaires départis s'affranchissent d'une partie de ce modèle existant. En effet, pour ces intendants, une telle procédure n'est plus adaptée aux nécessités de l'Administration. En premier lieu, elle est trop lente car elle dépend trop des interventions des avocats. En second lieu, son coût pose obstacle à une prompte et saine administration : les communautés sont affaiblies par les sommes parfois exorbitantes auxquelles elles sont condamnées lorsqu'elles estent en justice. La conclusion s'impose : elles sont soit mal conseillées dans leurs procès, soit elles prennent des risques excessifs dans ces procédures judiciaires mal conçues. D'où la nécessité d'une remise à plat des autorisations de plaider délivrées par les intendants de généralités.

Aussi apparaît une procédure dont trois traits paraissent d'une étonnante modernité : établissement d'un rapport écrit, gratuité des procès, contradictoire.

#### — Rédaction d'un rapport

La procédure s'appuie sur un rapport rédigé par un expert ès droits : il repose sur une instruction placée sous la houlette des services de l'intendance ; elle consiste dans un rappel des faits et dans les actes de procédure qu'il faut bien rappeler au rapporteur.

Ce rapporteur est choisi, apparemment, par l'un des chefs de bureau compétents dans le domaine où l'intendance doit se prononcer et dans l'un de ses domaines où il excelle. Mais en cas d'empêchement (maladie,...), le rapporteur initialement saisi peut être remplacé par l'un de ses collègues. Il existe donc une

souplesse au système mis en place. En Bourgogne, chacun des membres du comité de l'intendant se spécialisait dans une thématique particulière : aux uns les méus, aux autres la responsabilité civile des communautés,...

Quant à sa mission, le rapporteur est entièrement libre dans la rédaction de son rapport ; il reçoit la mission de dire le droit : il doit, d'abord en résumé, poser en termes à la fois simples et clairs la problématique du litige sous une forme juridique. Dans un second temps, il expose ses connaissances en argumentant : quelles sont les chances de succès de la communauté ? Quels arguments employer à bon escient pour convaincre la justice du bien fondé de la position de la communauté ? Pour ce faire, le rapporteur utilise aussi bien la législation que la jurisprudence. Celle-ci consiste dans l'interprétation du droit offerte tant par les cours supérieures que par le Conseil du roi<sup>24</sup>. Et si le rapporteur est confronté à une divergence des jurisprudences, il penchera le plus souvent pour celle du Conseil : en effet, le litige peut aboutir à la saisine de cette haute juridiction<sup>25</sup>.

Ainsi esquissé, le rôle de rapporteur du conseil contentieux de l'intendant n'est pas sans présenter quelques analogies avec celui d'un maître des requêtes du Conseil du roi<sup>26</sup>.

En pratique, les rapporteurs sont tenus de présenter leur rapport dans un temps relativement court ; il n'est pas question que l'un d'eux s'éternise dans sa mission. Au besoin, on lui substitue l'un de ses collègues.

Le second élément d'originalité de la procédure consiste dans sa gratuité.

#### — *Gratuité*

La vénalité de la justice d'Ancien Régime est trop connue pour que l'on s'y arrête : le poids des épices faisait peser sur les bourses des plaideurs des sommes souvent élevées, d'où l'intérêt bien compris des juges de droit commun de perpétuer ce système<sup>27</sup>.

Cependant, le contentieux administratif, en tout cas tel qu'il se présentait au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, était tranché par les intendants de province moyennant la perception de frais. Ainsi, lorsqu'une affaire était jugée par le conseil de l'intendant de Bourgogne jusqu'en 1752, elle donnait lieu à la perception de frais auprès des parties (et liquidés par le rapporteur). Certes, ces frais étaient modérés — de l'ordre

24. Au besoin, le juriste s'appuie sur des répertoires de jurisprudence, sur des manuels de droit,...

25. Tel est le sens d'un rapport émanant du conseil de l'intendant de Bourgogne, dans un litige portant sur le droit fiscal. Les sages du comité de l'intendant sont d'avis qu'« après avoir vérifié l'usage du Conseil, le comité a été d'avis que le droit de peage étoit imposable : en consequence on est d'avis unanime d'adopter l'avis de M. le subdélégué », 7 mars 1789 : ADCO C 479.

26. Dans cette hypothèse, le « maître des requêtes est complètement maître de son instruction et ne tient compte des suggestions des parties ou de leurs avocats que dans la mesure où il les juge utiles pour la découverte de la vérité [...] Il prend l'affaire en main pour découvrir la vérité le plus promptement possible » : Olivier-Martin (François), *Le conseil d'État du roi*. Paris, Les cours de droit, 1947, p. 147.

27. Cf. notre article « Les juges, les épices et les revenus des charges de justice. Trois exemples concrets du Parlement de Bourgogne sous le règne de Louis XVI », *Colloque du 16-17 octobre 2010, Mémoires de la Société pour l'Histoire du droit et des Institutions des anciens pays bourguignons, comtois et romands (M.S.H.D.B.)*, tome 68, 2011, p. 95-116.

de quelques dizaines de livres — mais outre qu'ils renchérisaient les coûts de la procédure, il fallait aussi régler les honoraires des avocats et ceux des procureurs.

En 1785, l'innovation créée par l'intendant Amelot consiste à dévoiler officiellement le comité d'avocats installé auprès de l'intendant. Si l'institution n'est pas neuve, elle est cependant réactualisée après une période de léthargie<sup>28</sup>. Désormais, les communautés d'habitants disposent de conseils gratuits procurés par cinq « *des meilleurs avocats du parlement de Bourgogne* », comme l'écrit non sans fierté Amelot. Les frais de l'établissement de ce conseil sont assurés de façon conjointe par les États de Bourgogne et par le Contrôle-général des finances. Un arrêt du Conseil en dévoile les motifs<sup>29</sup>. Cette gratuité procure deux avantages : d'une part, elle épargne de grands frais de procès aux communautés ; d'autre part, elle leur permet de disposer de conseils avisés dans leurs litiges. Toutefois, une telle gratuité suscite l'ire de plusieurs institutions judiciaires : en premier lieu, du parlement de Bourgogne qui y perd une part considérable de ses épices en quelques années<sup>30</sup>. En second lieu, certains avocats du barreau protestent contre ce qu'ils estiment être une concurrence déloyale et une atteinte aux droits de leur profession.

Ultérieurement, tous les comités (ou conseils, les deux termes étant utilisés) créés après 1780 évoquent de manière très nette la gratuité comme l'un des avantages majeurs qu'apporte cette institution.

Vient, ensuite, l'innovation du contradictoire.

#### — *Contradictoire*

Ce principe consiste dans le droit pour les parties d'être entendues préalablement à la décision définitive prise par l'intendant et de contredire leur opposant. Ainsi esquissé, ce principe permet de confronter les points de vue en présence et de choisir celui qui apparaît comme le plus conforme au droit. D'où, en pratique, le fait que les rapports présentés devant le conseil ne le lient pas : un échange de points de vue (c'est-à-dire la confrontation des positions des uns et des autres) précède la mise aux voix pour adopter un avis. Cet avis, mis en forme par le rapporteur, est ensuite porté à la connaissance du commissaire départi qui peut soit le suivre, soit l'infirmer.

En raison du travail considérable qui est programmé, les travaux du conseil de l'intendant de Bourgogne étaient fixés invariablement au samedi<sup>31</sup>. Toutefois, en cas d'urgence — lorsqu'un procès doit être plaidé quelques jours plus tard — et par souplesse, le jour de la réunion de travail du comité peut être avancé de quelques jours.

28. En effet, un pareil conseil existait déjà sous ses prédécesseurs de La Briffe (1712-1740) et Saint-Contest (1740-1749). Sur ce conseil, cf. Évrard (Sébastien), *op. cit.* note 7 partie I, ch. II, p. 136-137 ; ainsi que « Vin, fraudeurs et justice administrative en Bourgogne sous l'Ancien Régime : l'action répressive de l'intendant Saint-Contest (1742-1748) », *MSHDB*, tome LXII, 2004, p. 93-122.

29. Arrêt du Conseil du roi, rendu en commandement, 11 décembre 1785 : AN H<sup>1</sup> 139 5° n. 88 et E 2739.

30. Près de trente mille livres seraient ainsi épargnées chaque année aux communautés d'habitants de la Bourgogne. Un constat similaire est fait dans d'autres intendances.

31. Ainsi, les juristes du conseil de l'intendant peuvent consulter et plaider la semaine.

Néanmoins, si le conseil est en désaccord ou s'il constate qu'il lui manque un élément de fait ou de droit important pour qu'il puisse se prononcer, il peut être décidé un sursis à statuer par un soit-communicé<sup>32</sup>. Un tel élément est adopté dans un tiers des procédures contentieuses portées devant l'intendant de Bourgogne entre 1784 et juin 1790.

L'époque de Louis XVI est féconde en réformes : en 1787 apparaît l'une des plus intéressantes d'entre elles : elle touche à la représentation territoriale du royaume et altère la force des intendants. En même temps, elle généralise les comités d'avocats auprès des commissaires départis.

## 2. ... généralisés dans l'administration du royaume (1784-1787)

### 1° Présentation du problème

L'époque du règne de Louis XVI est riche en réformes qui se succèdent dans un certain désordre<sup>33</sup>. Parmi elles, on trouve pour ce qui touche à notre sujet la réforme du contentieux administratif au sein du Conseil et aussi celle des assemblées provinciales<sup>34</sup>. L'une et l'autre sont indissociables d'une profonde rénovation des relations entre l'État, les particuliers et les collectivités territoriales.

S'agissant, maintenant, des objectifs recherchés par la seconde de ces réformes, ils sont au nombre de deux. En premier lieu, on cherche à diminuer l'arbitraire administratif et sa façon d'agir, critiquée depuis des décennies. L'idée consiste à garantir aux administrés qu'ils soient entendus et que l'administration soit contrainte d'expliquer et de motiver son action. Pour ce faire, de nouveaux droits sont reconnus aux administrés et, afin qu'ils soient effectifs, ceux-ci reposent sur des garanties : collégialité, contradictoire, publicité. Ainsi conçu, cet objectif altérerait le rôle de l'intendant, accusé d'être le « *tribunal d'un seul homme* » et d'incarner le despotisme provincial. En second lieu, est accrue l'efficacité de l'action administrative sous l'emprise de la raison. Par voie de conséquence, l'administration serait déchargée de l'examen de points de droit techniques, à l'égard desquels les juristes sont plus fondés d'intervenir et de se prononcer que de simples administrateurs. Toujours sous cet angle, en faisant appel à un collège de personnes expérimentées extérieures à l'administration — donc non suspectes d'être à la fois juges et parties — l'intendant conserve son crédit par son autorité délibérative. On distingue nettement les organes qui instruisent de ceux qui délibèrent. Autre élément que l'on peut ranger dans cette catégorie : remédier à l'absentéisme des intendants,

32. L'emploi fréquent du soit-communicé préserve les droits des justiciables et des communautés, leur permettant de connaître les arguments avancés par la partie adverse et de pouvoir y répondre, mais uniquement par écrit.

33. A. Becchia, *Modernités de l'Ancien Régime (1750-1789)*. PUR, 2012.

34. Isambert, *Recueil général des anciennes lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789. Règne de Louis XVI*. Paris, Belin-Leprieur, 1827, tome VI, n° 2330, p. 364-374. Cette réforme — qui repose sur l'édit du 23 juin 1787 — ne constitue en rien une innovation : en effet, une dizaine d'années plus tôt, avaient été créées deux assemblées décentralisées qui servaient de test politique (dans les généralités de Berry et de Haute-Guyenne) et qui, comme telles, inspirent les pouvoirs publics.

critique souvent fondée et qui avait été médiatisée par Necker : elle est souvent une réalité<sup>35</sup>.

En Champagne, l'apparition d'une assemblée provinciale apporte des changements institutionnels importants qu'il importe de présenter ; son histoire n'a guère intéressé les chercheurs : or, le *Règlement* rédigé par le gouvernement établit un modèle-type à partir de l'assemblée de Champagne, qui inspire toutes les autres (23 juin 1787). Cette trame commune est complétée deux mois plus tard par un *Règlement* (fondamental) du 5 août 1787, amendé par des *Instructions* élaborées en novembre suivant. Est mal connue la disposition qui crée des comités d'avocats destinés à conseiller la commission intermédiaire des assemblées provinciales, pour les affaires des communautés d'habitants. Cette nouveauté inédite — qui n'a pas retenu l'attention des juristes — s'explique par la personnalité de l'un des rédacteurs du *Règlement* : ancien intendant de Bordeaux et ex directeur de la Librairie, Le Camus de Néville, maître des requêtes en poste au Contrôle-général des finances s'inspire très certainement du comité d'avocats qui existe dans cette généralité depuis la décennie 1770. On cherche à généraliser cette création prétorienne dont les bons résultats sont connus. On part ainsi d'un exemple isolé pour susciter une règle uniforme dans tout le territoire.

## 2° L'extension des assemblées provinciales et l'essor des comités d'avocats auprès des intendants

Elle concerne quatre grands domaines : les ponts et chaussées, la lutte contre la pauvreté, la levée et l'emploi de certaines impositions, l'administration des communautés d'habitants. De toutes ces attributions, c'est bien sûr la dernière qui désosse le commissaire départi de ses compétences traditionnelles.

Si la réforme tentait de changer l'administration, elle a été un succès pour ce qui touche aux compétences administratives qui avait été transférées aux assemblées provinciales. En effet, on sait que les assemblées lorraines se sont occupées avec sérieux tant des ponts et chaussées que de la perception de l'impôt.

Autre avantage, les infrastructures routières ont connu de nets progrès : non seulement la distance entretenue s'est accrue, mais en plus le coût revenait à la charge des contribuables baisse. Ce résultat découle des économies réalisées par la mise en concurrence systématique des entrepreneurs dans les chantiers publics.

Troisième élément positif, celui de la tutelle administrative. Désormais, le droit administratif — ou du moins celui qui regarde les assemblées provinciales — prévoit un système en deux étapes : dans la première, ce sont les avocats qui siègent dans l'assemblée et forment un conseil dont la mission consiste à instruire les demandes en autorisation de plaider ; ces conseils disposent d'un pouvoir d'enquête et de communication des pièces élargi ; les avocats consultés par les parties sont

---

35. « La mobilité géographique des intendants à la fin de l'Ancien Régime (1770-1790). L'exemple de la généralité de Bourgogne », *Colloque Le voyage, Strasbourg, 22-23 novembre 2007, Les formes du voyage, Approches interdisciplinaires*, Textes réunis par Dominique Dinet, Jean-Noël Grandhomme, Isabelle Laboulais, *Collections de l'Université de Strasbourg*, 2010, p. 135-146.



parfois peu au fait des intérêts précis et du droit ; d'où cet organe collégial qui pare aux inégalités. En tout cas, chacune des parties peut et doit se faire entendre des membres de ce conseil : le contradictoire, s'il n'est pas obligatoire, est de l'esprit même de la procédure.

Second écueil, c'est le désordre dans lequel les finances publiques sont plongées ; de sorte que toute dépense ordonnée par l'assemblée — lorsqu'elle reçoit l'aval de l'intendant — ne peut être payée dans de brefs délais, ainsi que Necker l'avouera ingénument<sup>36</sup>.

En général, les intendants ont été réticents avant la réforme, mais ensuite, leur prévention à son égard s'atténue. En tout cas, il est évident que certains d'entre eux ralentissent la marche de l'administration : les dossiers qu'ils transmettent — selon la procédure habituelle prévue par les textes de 1787 — se font avec une lenteur calculée. Autre élément, c'est la désorganisation du contrôle général et la lenteur du commis Tarbé de solder l'arriéré de travail accumulé<sup>37</sup>. La machine administrative a donc « grippé » le fonctionnement du système. En fin de compte, le coût élevé du fonctionnement de ces assemblées n'a pas été assez pris en considération. Or, grever chaque généralité de cent mille livres de charges supplémentaires constituait une mesure dispendieuse dans un temps où l'État ne disposait guère des moyens pour cela.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, les villes parlementaires sont touchées les unes après les autres par le même phénomène ; l'administration — et ceux qui la servent — est contestée<sup>38</sup>.

Toutefois, cette disposition doit s'articuler avec les intendances qui possèdent déjà des comités d'avocats. Les anciens comités doivent-ils disparaître pour laisser place aux nouveaux prévus par l'édit ? Dans les intendances où il existait déjà des comités d'avocats, ils demeurent en place : ainsi, en Alsace, l'intendant de La Galaizière rassemble la chambre des consultations qu'il a créée quelques années plus tôt à Colmar (1784) avec le nouveau conseil de l'assemblée provinciale d'Alsace<sup>39</sup>. Même remarque en Lyonnais, où l'intendant Terray organise la fusion du conseil d'avocats qu'il a suscité (1784) avec le conseil d'avocats dédié à l'assemblée provinciale (1787)<sup>40</sup>.

36. Ainsi en 1788, lorsque l'assemblée provinciale s'inquiète du non-paiement des entrepreneurs : « sieur Guérin, commis à la recette général des finances... avait répondu qu'il n'avait ni ordre, ni fonds pour en faire le paiement », A.D. 54 C 527, fol 100 r°.

37. L'explication serait son goût du détail, ce qui n'était guère possible avec 22 assemblées provinciales.

38. La situation est présentée ainsi par le duc de Rohan au directeur général Necker : « L'établissement des nouvelles municipalités provoque « des abus sans nombre » écrit le duc de Rohan ; « ils sont tels qu'il faudra plus d'un demi-siècle pour en effacer la trace ! » Les Communautés n'hésitent plus à intenter des procès à leurs Seigneurs, et les cabinets d'avocats « regorgent d'affaires », 9 janvier 1789 : P. Renouvin, *Les assemblées provinciales de 1787*. Paris, Thèse de lettres, 1921.

39. Cf. notre article La chambre des consultations du Conseil souverain d'Alsace : une institution tardive et méconnue (1784-1790), *Colloque d'Orléans, 12 décembre 2008, « Conseiller, légiférer, gouverner »*, Presses universitaires d'Orléans, 2009, p. 13-36.

40. Quant à la chambre des consultations de Colmar ainsi transformée, les archives attestent qu'elle a bien exercé les prérogatives qui lui avaient été confiées : répartition d'affouages, redevances seigneur-

Mais là où il n’existait pas de comités, leur apparition suscite des tensions avec les institutions existantes, notamment avec les barreaux qui s’insurgent contre la concurrence que leur feraient de tels comités : comment admettre que des communautés d’habitants soient désormais conseillées sans frais ? Comme on vient de le voir, l’activité du conseil d’avocats suscitée dans les duchés n’a guère posé de problème ; tel ne sera pas le cas chez son homologue des Trois-Évêchés. Lorsque s’ouvre la première réunion de l’assemblée provinciale « *des Trois-Évêchés et du Clermontois* », tenue à Metz le 8 novembre 1787, l’intendant dévoile les objectifs assignés à la nouvelle assemblée. Parmi les moyens d’action qu’il leur suggère, il les invite à créer « *un conseil d’avocats pour les affaires des communautés, conseil que Sa Majesté vous exhorte à composer dans Metz et sur la fixation du traitement* ».

Néanmoins, plusieurs difficultés émergent : elles touchent au nombre de jurisconsultes, à leur rémunération, enfin au choix des hommes ; elles trouvent une réponse.

— *Le nombre d’avocats de ces comités*

Dans les règlements administratifs élaborés en 1787, l’État laisse aux assemblées le soin de fixer elles-mêmes le nombre d’avocats de leurs conseils, sauf que ce nombre doit être limité par l’exigence d’« *un conseil de deux ou trois avocats au plus*<sup>41</sup> ». Il s’agit, en effet, de ne pas alourdir les frais de fonctionnement de ces assemblées qui sont déjà fort élevés.

En pratique, ce seuil est respecté, sauf quand les comités ont été créés avant 1787 ; s’ils l’ont été, ils conservent des effectifs largement supérieurs. Ainsi en Alsace comme en Lorraine ducale, où cinq jurisconsultes sont retenus (à l’instar de la Bourgogne, où Amelot avait déterminé ce chiffre en raison, d’abord, du nombre élevé de litiges relatifs aux autorisations de plaider ; ensuite, au regard du nombre de communautés qu’il devait surveiller). Quant à Amiens et Caen, le chiffre de trois avocats avait été fixé en considération du nombre de communautés d’habitants<sup>42</sup>.

On trouve, ensuite, le mode de choix de ces avocats.

— *Leur désignation relève du président des assemblées provinciales*

Qui procède à la désignation des jurisconsultes ? D’après les archives que nous avons consultées, c’est aux procureurs syndics de chaque assemblée (l’un issu de

---

riales ou dîmes supportées par les communautés, conflits dans la levée de l’impôt, examen de l’intérêt d’interjeter appel d’une décision de justice, divagations de vaches, fourniture de pressoirs seigneuriaux pour le ban des vendanges, ... Elle poursuit ses travaux jusqu’en décembre 1789, peu avant que les assemblées provinciales ne cèdent la place aux nouvelles assemblées départementales (créées par la loi du 22 décembre).

41. *Procès-verbal des séances de l’assemblée générale des trois provinces de la généralité de Tours*. Tours, Vauquer, 1787, p. 136. Nous avons consulté cet exemplaire aux Archives du Maine-et-Loire.

42. À Amiens, ce sont Boistel de Belloy, Boulet de Varennes, Morgan ; à Caen, Lepage, Leclère, Descotils (puis Le Paulmier) : S. Sédillot, *De la province de Picardie au département de la Somme : l’administration territoriale sous le règne de Louis XVI, 1787-1792*, Amiens, Thèse de droit, 2007 ; J. Musset, « L’intendance de Caen. Structure, fonctionnement et administration sous l’intendant Esmangart (1775-1783) ». *Travaux de la Société d’Histoire du Droit et des Institutions des pays de l’Ouest*, vol. IV. Caen, 1985.

la noblesse, l'autre du tiers-état) qu'il revient à chaque fois de proposer des noms d'avocats, et cette proposition, alors transmise à l'assemblée, est entérinée par son président.

Dans l'assemblée de l'Île-de-France (qui siège alors à Melun), c'est le réputé criminaliste Target qui est choisi, en compagnie de deux juristes moins notoires<sup>43</sup>. Dans les Trois-Évêchés (Metz), c'est un vote, émis le 21 novembre 1787, qui arrête le choix des administrateurs sur les trois juristes composant le comité (la même situation se retrouve alors en Orléanais et en Lyonnais). Parmi ces juristes choisis, on trouve un futur ténor de la Révolution, Roederer. Mais celui-ci rejette la proposition qui lui est faite : il excipe une incompatibilité entre ses activités d'avocat et celle de membre du conseil d'avocat de l'assemblée provinciale. En effet, il invoque sa clientèle qui est composée des plus grands propriétaires de la province ; il peut donc craindre, à juste titre, que des procès opposent ses clients aux communautés d'habitants. Il ne peut donc être à la fois le conseil des uns et des autres, ce qui conduit l'assemblée à le remercier de sa délicatesse (en Bourgogne, des jurisconsultes du comité d'avocats n'ont pas les mêmes scrupules<sup>44</sup>). Par conséquent, le conseil des avocats de cette assemblée se trouve réduit à deux membres, nombre qui ne connaît pas de changement dans l'immédiat.

Enfin, le dernier point concerne la rémunération de ces conseils d'avocats.

— *Le traitement des avocats de ces comités*

La monarchie était restée silencieuse sur la rémunération des avocats siégeant dans ces conseils. Toutefois, on observe une relative homogénéité des traitements offerts à ces jurisconsultes : à Metz, le traitement s'effectue sur un critère d'économie ; en conséquence de quoi chaque avocat se voit octroyé un traitement annuel de six cents livres<sup>45</sup>. De 400 livres annuelles à Caen, 600 à Soissons<sup>46</sup>, Amiens, Orléans et Poitiers, ils sont mieux rémunérés en Île-de-France (1.000 livres, montant identique en Bourgogne)<sup>47</sup>, en Alsace (1.200 livres)<sup>48</sup>, en Languedoc (1.500

43. Ce sont de Bonnières et Drouet d'Arcq.

44. « L'intendant de Bourgogne Amelot, ses jurisconsultes et son comité contentieux : mieux éclairer l'Administration au profit des administrés (1784-1790) », *Actes du Colloque de Dijon, 4 novembre 2005, Moderniser l'Administration en Bourgogne dans les trois derniers siècles de l'Ancien Régime*, Dijon, *Annales de Bourgogne*, 2008, tome 79, p. 125-157.

45. « Une somme de 600 livres, comme honoraire, peut être disproportionnée au travail dont on ne peut encore mesurer l'étendue, mais calculés d'après les principes d'économie dont il est recommandé à l'assemblée de ne jamais s'écarter », AD 57 C 822, fol 36 V°.

46. « Honoraires de deux Jurisconsultes, formant le Conseil établi pour les affaires contentieuses des Communautés, à raison de 600 £ à chacun », *Procès-verbal des séances de l'assemblée provinciale du Soissonais*. Soissons, 1787, Imp. L.-F. Waroquier, p. 343.

47. « Il sera accordé une somme de 1000 £, à chacun des trois Avocats qui seront élus par l'Assemblée, pour être le Conseil des Communautés » : Procès verbal des séances de l'assemblée provinciale de l'Isle de France. Sens, veuve Tarbé, 1787, p. 277. Source consultée aux Archives de Seine-et-Marne, 48 C 1.

48. S'agissant d'une comparaison de leurs traitements avec ceux des membres de l'assemblée provinciale, ces derniers reçoivent des traitements qui sont de 300 livres (pour chacun des députés qui siègent dans l'assemblée), 1000 livres (les membres de la commission intermédiaire), 4000 livres destinées aux deux procureurs syndics.

livres) et en Lorraine ducale (2.000 livres)<sup>49</sup>. Dès lors, cette rémunération apparaît en général comme particulièrement intéressante : elle peut en effet se cumuler avec les revenus que perçoit l’avocat dans l’exercice habituel de son cabinet.

La durée du mandat des avocats est fixée à deux ans renouvelables, durée qui est alors générale et dont le principe est inscrit dans les *Instructions* de novembre 1787 (art. X)<sup>50</sup>.

### 3° La remise en cause des compétences des intendants

En ôtant quelques compétences aux commissaires départis, on ouvre une boîte de Pandore : d’après d’Aine, il y a en effet collusion de buts entre la noblesse et le tiers-état, mais diversité dans le choix des moyens. L’un et l’autre corps veulent désobéir au roi et aux corps constitués : la mise en place des assemblées constitue à cet égard une formidable opportunité ; elle remet en effet en cause la protection des communautés par l’état mise en place par Colbert, un siècle plus tôt. Ainsi, en Anjou, des nobles évoquent l’objectif : « *Nous nous enrichirons de la dépouille de l’intendant* »<sup>51</sup>.

Deux attributions posent clairement problème : la surveillance des communautés d’une part, l’autorisation des communautés pour engager un procès d’autre part.

Dans ces Instructions qui sont ainsi retouchées, on trouve la tutelle : le gouvernement fait une concession qui conduit à remettre en question l’importance des intendants, à la fois comme tuteur des communautés et des nouvelles assemblées administratives. Désormais, si une communauté désire ester en justice, elle doit d’abord prendre une consultation auprès d’un comité d’avocats nommé par l’assemblée provinciale : « *l’avis de ces avocats sera joint à leur requête* ». La commission intermédiaire reçoit les demandes des communautés tendant à ester en justice et qui, pour cette raison, devaient recevoir l’aval de l’autorité administrative (« *ce sera d’après l’avis de cette chambre que les autorisations seront accordées ou refusées* »).

C’est dans ce contexte qu’en février 1789, Rouillé médiatise à dessein une circulaire sur la tutelle des communautés ; celle-ci, valable dans l’étendue de la généralité de Champagne, indique clairement que l’intendant entend conserver cette compétence traditionnelle sans la partager avec l’assemblée qui vient d’être créée. Elle suscite, on s’en doute, une vive réaction, aussi bien des députés de l’assemblée que du contrôle-général lui-même.

49. Ce montant élevé s’explique : c’est une fondation financée par un legs créé par le duc Stanislas, de sorte que les rémunérations des avocats ne sont pas à la charge des contribuables — c’est d’ailleurs le seul exemple de comité qui ne soit pas financé sur des fonds publics.

50. Au terme de leur premier mandat, les avocats seront renouvelés en fonction de leur activité, c’est-à-dire en considération de leur « exactitude et de l’utilité de leur travail ». À cet effet, un compte-rendu de leur mission et de leurs résultats est rédigé par la Commission intermédiaire et soumis au vote de l’Assemblée provinciale, mesure que l’on retrouve dans d’autres règlements d’assemblées provinciales (Poitiers, Soissons, Lyonnais).

51. C’est ce qu’écrivit le duc de Choiseul au comte de Serrant, lors de la publication de l’édit organisant l’assemblée d’Anjou (S. Chassagne, *Histoire d’Angers*. Privat, 1975, p. 134).

Enfin, le commissaire départi Esmangart — pressenti un temps pour prendre la tête du contrôle général des finances — émet de vives critiques à l'encontre du projet : d'abord, il considérait que ces « *administrations provinciales étaient plus dangereuses pour l'autorité royale que les États provinciaux eux-mêmes ! En l'absence d'un règlement précis, les Commissions intermédiaires ont la haute main sur les dépenses locales, et elles exercent la tutelle des Communautés* » ; ensuite, tôt ou tard, assemblées et intendants entreraient en conflit au sujet des communautés. Dès lors, l'autorité royale serait vite dépassée devant l'évolution des événements : « *voilà une chambre des communes en perspective* ».

La circulaire contestée est nette : elle opère la distinction entre l'unité d'exécution et la diversité ; elle désigne clairement l'efficacité de l'administration comme la qualité éminente de toute institution. C'est reprocher à l'assemblée d'être délibérante, de briller et d'être lente sans être très efficace.

#### 4° La résistance des commissaires départis

Elle est évidente dans les assemblées où les élus et le commissaire du roi ne vivent pas dans une atmosphère d'entente. Elle est aussi l'effet de la méfiance qu'ont les administrateurs royaux envers les soubresauts que connaît alors le Contrôle-général.

Tel est notamment le cas en Champagne : de toute évidence, l'intendant et le Contrôle-général n'ont pas la même lecture de l'édit du 5 novembre 1787 !<sup>52</sup> Rouillé ferait-il un combat d'arrière garde pour stopper autant que peut faire se peut l'étiollement de ses compétences ? Lambert, en janvier 1788, lui adresse une sorte d'explication de texte où, en substance, il lui demande de ne plus tenir compte du régime juridique antérieur à celui de 1787. Il cite en particulier le fameux arrêt du Conseil de juillet 1776 qui, dit-il, « *ne doit plus exister* »<sup>53</sup>. On ne peut être plus clair sur l'*aggiornamento* qui s'est produit et qui rogne en partie les pouvoirs des intendants.

Mais cette opposition n'est pas la seule ; mention doit être faite de l'obstruction qu'apporte le barreau messin à la réforme : ce n'est pas l'assemblée qui fait l'objet de cette opposition, mais le conseil composé de ses confrères Ledure et Cunin. De vives pressions sont exercées contre ces avocats par le barreau ; ces pressions culminent en mars 1788 — moins de quatre mois après la création de l'institution. À ce moment précis, ces deux jurisconsultes évoquent à l'assemblée que devant la « *fermentation* » de leur ordre, furieux de leur nomination au conseil d'avocats, ils sont contraints de démissionner. Consulté, le garde des sceaux Lamoignon avoue son impuissance — la réforme qu'il cherche à mettre en place au même moment rencontre elle-même une vive opposition des milieux judiciaires — à apaiser la situation. Quant au contrôleur général des finances, il regrette la situation et ne peut intervenir efficacement. Dès lors, devant cette impasse, les deux jurisconsultes

52. Conservée aux AN, H 1579 et commentée par Renouvin, *Les assemblées...*

53. Lettre de Lambert à Rouillé, janvier 1788 : AD Marne, C 515.

démissionnent (29 avril 1788)<sup>54</sup>. Mais pourquoi l'ordre a-t-il réagi ainsi et acculé deux de ses confrères à la démission ? D'après les archives, la raison officielle serait sociale : il serait « *déshonorant de travailler avec la Commission intermédiaire*<sup>55</sup> ».

En Touraine, l'intendant d'Aine adopte une attitude similaire à celle de Rouillé, emplie de méfiance et d'humiliation à l'égard de l'assemblée nouvelle<sup>56</sup>.

À l'issue d'une vie plus que centenaire, l'époque de Louis XVI confirme l'étiollement de l'institution des intendants. De moins en moins soutenus par le gouvernement, à un moment où l'opinion publique tend à voir en eux les « *âmes damnées* » de l'absolutisme, la réforme de 1787 leur enlève une partie de leurs attributions. S'ils conservent l'élément contentieux, ils perdent en revanche une large part de leurs prérogatives administratives et cette révolution politique qu'est cette déconcentration administrative met en selle des nouvelles élites. Or, au même moment, la désorganisation du Contrôle général, les atermoiements du roi suscitent une paralysie de l'action publique.

Toutefois, cette réforme s'accompagne d'innovations majeures mal connues : l'apparition d'organes en partie élus et fonctionnant sur des principes nouveaux qui annoncent l'avenir : publicité des débats, élection des administrateurs, organes collégiaux, ... Ensuite, on s'est — et c'est bien dommage — peu intéressé aux personnalités qui ont peuplé ces assemblées et qui devaient connaître une extraordinaire célébrité : Thouret à Rouen, Siéyès en Orléanais, La Fayette et Couthon en Auvergne. ... De sorte que pour ces novices, en politique comme en administration, la réforme qui dépouillait les intendants et annonçait leur perte était, pour eux, une sorte de naissance. On les retrouvera peu après, à raison d'une centaine, dans la future Constituante et certains joueront alors un rôle majeur dans la vaste redistribution des compétences administratives.

---

54. A.D. 57, C 819, procès-verbal du 29 avril 1788.

55. A.D. 57, C 819, procès-verbal du 11 mars 1788.

56. J.-A. Tournerie, « La fin de l'intendance de Tours », *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, 1978, vol. 85, p. 401-438.

## UN INTENDANT ENTRE UN PUISSANT GOUVERNEUR ET UN INFLUENT CONSULAT

JEAN-PIERRE GUTTON

*Université Lyon II*

**L**A GÉNÉRALITÉ DE LYON, créée par l'édit de Cognac de décembre 1542, est importante par son poids économique, par la taille de la ville chef-lieu et par sa position frontière jusqu'au traité de Lyon (1601) qui réunira au royaume Bresse, Bugey, Valromey et pays de Gex. Aussi bien, la charge d'intendant de la généralité de Lyon (le Lyonnais, le Beaujolais, le Forez) est-elle un poste de fin de carrière. Bertin, qui se fit remarquer à Lyon par son action dans le domaine économique, eut ensuite une carrière ministérielle, notamment comme Contrôleur général des Finances (1759). Jacques de Flesselles, intendant de la généralité de 1768 à 1784, rejoint à son départ le Conseil d'État et sera prévôt des marchands de Paris.

Conscient de cette importance, le pouvoir royal prend soin de tenir bien en mains la généralité. Celle-ci est une des premières à avoir un véritable intendant avec Méry de Vic, nommé en 1597. Mais c'est aussi, et même surtout, la ville que Henri IV entend contrôler fermement, sans ménagement pour des « libertés » d'un autre siècle déjà<sup>1</sup>. En 1595, l'édit de Chauny avait encadré la vie municipale. Reprenant un projet de réforme de 1547, le texte réduisit le nombre des échevins de douze à quatre, avec à leur tête un prévôt des marchands. Les règles d'élection n'étaient, en principe, pas changées. Mais, lorsqu'en décembre 1595 fut constitué le premier échevinage, Henri IV imposa deux noms. Certes, la mesure était prise « pour cette fois et sans tirer à aucune conséquence pour l'avenir ». Bien entendu la pratique de candidature officielle perdura jusqu'à la Révolution. D'autre part,

---

1. Yann Lignereux, *Lyon et le Roi. De la bonne ville à l'absolutisme municipal (1594-1654)*, Seyssel, Champ Vallon, 2003, 846 p.

Lyon n'eut jamais de parlement ; les seules cours souveraines étaient la Cour des Monnaies créée en 1704 et un Conseil supérieur créé en 1771, supprimé en 1774. Les Lyonnais en quête de charges valorisantes devaient se contenter de celles du Parlement de Dombes qui siégera d'ailleurs jusqu'en 1696 à Lyon. Cela ne suffisait pas à créer un milieu parlementaire influent !

Le poids du pouvoir royal se manifeste aussi par la longue présence d'un membre de la famille de Villeroy dans les fonctions de gouverneur. À très peu de choses près les limites du gouvernement sont les mêmes que celles de la généralité, ce qui rend faciles — ou fatals — les conflits de compétence, les gouverneurs, protecteurs de la ville, étant également agents du pouvoir royal. D'autant que les pouvoirs des gouverneurs n'étaient pas clairs, même pour les contemporains. Les gouverneurs ont des fonctions d'abord militaires, mais elles débordent largement ce strict cadre. Nicolas de Neuville, seigneur de Villeroy, est un ministre écouté de Henri IV. Le 28 février 1585 est célébré le mariage de son fils, Charles de Neuville, seigneur d'Halincourt avec la fille du gouverneur de Lyon, Mandelot. Le contrat stipule la survivance du gouvernement de Lyon en faveur du jeune époux qui sera gouverneur jusqu'en 1642. Entre temps, son fils aîné Nicolas a obtenu la survivance du gouvernement et il succède donc à son père à cette date. Mais en 1646 il est nommé gouverneur du jeune Louis XIV et maréchal de France. Sa fidélité au roi au temps de la Fronde lui vaut l'érection en duché pairie du marquisat de Villeroi (septembre 1651). Ne pouvant résider à Lyon, il laisse en 1646 la lieutenance générale à son frère Camille. Ce dernier fut, beaucoup plus que son frère, le véritable maître du gouvernement et c'est à lui que se heurtèrent souvent les intendants. C'est grâce à lui que la Fronde eut ici un impact limité. La récompense arriva le 26 mai 1653, date à laquelle il devint archevêque de Lyon. Résidant de façon assidue dans le diocèse et le gouvernement, son activité de réformateur religieux comme celle d'administrateur sont fondamentales. On a souvent le sentiment que rien ne peut survenir dans la province sans qu'il l'ait autorisé. Ainsi, lorsque les villes du Beaujolais demandent l'autorisation de se réunir pour lutter contre la création d'une nouvelle taxe, c'est à Camille de Neuville que la demande est adressée. À la mort de Nicolas, son fils François, qui sera maréchal de France en 1693, lui succède jusqu'à son décès en 1730. Jusqu'à cette date, le gouvernement était dans les mains de quatre membres de la famille : le maréchal de Villeroy est gouverneur ; son fils, le duc de Villeroy, est lieutenant du roi, reçu en survivance au gouvernement ; ses petits-fils sont lieutenant général et lieutenant. De plus, l'autre fils du maréchal, François-Paul, est archevêque de Lyon. Après 1730, trois Villeroy seront encore gouverneurs du Lyonnais jusqu'à la Révolution.

Les archives de la famille de Villeroy ont été largement perdues pendant la Révolution. Mais il y a des moyens de montrer la toute puissance de la famille au détriment de l'intendant. Des épaves de ces archives ont été retrouvées. Ainsi, à la Bibliothèque municipale de Lyon, sont conservées les lettres adressées, en 1721, par François de Neuville, maréchal, duc de Villeroy, au prévôt des marchands, Pierre Cholier de Cibens<sup>2</sup>. C'est le temps où les Neuville tiennent tous les pouvoirs à Lyon.

---

2. *Ibid.*



Le duc de Villeroy, gouverneur du jeune roi, est au cœur du gouvernement royal : à Versailles, il a entrée permanente dans tous les conseils. À Lyon, le gouvernement de la ville et des trois provinces de Lyonnais, Beaujolais, Forez, la lieutenance générale, l'archevêché (François-Paul de Neuville est le fils du gouverneur) sont dans les mains des Villeroy. Le prévôt des marchands, Pierre Cholier, doit sa fonction à la protection des Villeroy et, sous l'autorité du gouverneur, exerce son commandement sur la ville depuis 1716<sup>3</sup>. Avec la fuite de Law, Villeroy a vu disparaître son rival le plus dangereux. La correspondance très fréquente (230 lettres pour l'année) porte beaucoup sur le maintien de l'ordre et sa condition, l'approvisionnement de la ville. Mais surtout, les lettres de Villeroy manifestent l'importance des liens de fidélité beaucoup plus que les liens institutionnels : l'intendant Poulletier n'est consulté que de manière secondaire, moins que Perrichon, secrétaire du Consulat, et deux fois moins que l'archevêque, son fils.

Voyez aussi ce registre de copies de lettres<sup>4</sup> relatives au gouvernement de Lyon envoyées durant l'année 1742 par Louis-François-Anne de Neuville, gouverneur de 1734 à 1767. Ces documents, qui datent d'une période où les gouverneurs ne résident plus à Lyon, battent sérieusement en brèche l'idée qu'après la disparition du maréchal de Villeroy l'autorité des gouverneurs aurait beaucoup faibli. Ces lettres sont certes relatives à des affaires militaires, mais aussi très largement à des affaires civiles relevant de la ville et de l'intendant : ordre public, fiscalité, industrie et commerce, transport des grains, chambre de l'Abondance, hôpitaux.

Il n'est cependant pas question de nier un relatif recul de cette influence des Villeroy. Cela tient à la personnalité du dernier gouverneur, né en 1763, Gabriel-Louis de Neuville de Villeroy, mais aussi à des réformes institutionnelles. Ainsi, en 1749, Machault d'Arnouville, Contrôleur général des Finances, décide d'inclure la généralité de Lyon dans le traité des étapes (déplacements et stationnement des troupes) ce qui réduit les pouvoirs militaires du gouverneur. D'autre part, c'est la coutume qui faisait que les gouverneurs préféraient vivre à la Cour. Mais la coutume devint règlement : celui du 23 juin 1750, renouvelé en 1768, exige des gouverneurs des lettres spéciales pour exercer leur charge dans leur gouvernement. La réforme de Saint-Germain, en 1776, achève cette évolution. La réforme ne prendra effet qu'à la mort ou à la démission du titulaire Il n'y aura plus de survivance et le personnel des gouvernements est réduit. Ces charges sont devenues de simples

3. Maurice Garden, « Formes du contrôle du pouvoir royal. Lyon en 1721 », pp. 173-182, de *Pouvoir, ville et société en Europe. 1650-1750*, 627 p. ; Georges Livet et Bernard Vogler, Paris, 1983. Rappelons toutefois que la disgrâce du maréchal interviendra en 1722.

4. AM Lyon, I 1 104. Document analysé dans H. Hours, « Le duc de Villeroy et son gouvernement en 1742 », pp. 75-78 des *Actes des journées d'études 1985. Saint-Genis-Laval et sa région*, Union des Sociétés historiques du Rhône. Sur cette persistance du pouvoir des Villeroy on verra aussi « Mémoire relatif aux abus qui règnent dans le gouvernement de Lyon et moyens proposés pour y remédier », publié dans *Revue de l'histoire de Lyon*, 1904, p. 146-156. Ce document (A.N., F 12 854 A), non signé, émanant probablement du bureau de l'Intendance, est un vif réquisitoire contre le gouverneur et le prévôt des marchands. Il demande que le gouverneur soit désormais subordonné au Contrôleur général, c'est à dire, sur le terrain, à l'intendant. Il n'eut pour résultat qu'une timide réforme (prevôt des marchands dépossédé d'une partie de ses pouvoirs au profit d'un commandant) qui ne fut appliquée que peu de temps.

rentes, presque sans fonctions. Le règlement de 1776 les qualifie de « grâces militaires qui, en prouvant la confiance des princes, ajoutent à la fortune et augmentent la considération ». Le bénéficiaire de la réforme est bien évidemment l'intendant. Résidant dans la généralité, au moins de six à huit mois, il dispose du réseau de ses subdélégués. Jacques de Flesselles<sup>5</sup>, avant dernier intendant, de 1768 à 1784, est vraiment le véritable maître de la généralité. On constate que certaines des fonctions du gouverneur deviennent de la responsabilité de l'intendant. En 1751, c'est le duc de Villeroy qui avait fait faire l'inspection des « brèches, ruines et corruptions » des fortifications de la ville. Mais, lorsqu'en 1766, il s'agit à nouveau de réparations, c'est l'intendant qui gère l'opération. Le 14 août 1783, un « Arrêt du Conseil du roi ordonne la levée du plan des fossés, remparts et fortifications de la ville de Lyon »<sup>6</sup>. C'est l'intendant Flesselles qui organise l'adjudication. On constate aussi que, lorsque l'assemblée provinciale, créée par l'édit de 1787, se réunit, le rôle du gouverneur est nul, alors que la famille des Villeroy s'était tant vouée à la province. Les procès-verbaux font état de correspondance avec le Contrôleur général et avec l'intendant seulement. La consultation des éditions annuelles de *l'Almanach astronomique et historique de la ville de Lyon, et des provinces de Lyonnais, Forez et Beaujolais* montre enfin combien les représentants du gouverneur dans la province sont de moins en moins nombreux.

Aussi bien, au XVIII<sup>e</sup> siècle, les intendants de la généralité sont des administrateurs de qualité qui, parfois, demeurent de nombreuses années en fonction. Après Pierre Poullétier (1717-1738), Bertrand-René II Pallu (1738-1750), Bonaventure-Robert Rossignol (1750-1754, mort en fonction), Henri Bertin (1754-1757) qui sera Contrôleur général des Finances, Jean-Baptiste La Michodière (1757-1762) soucieux d'agriculture, de santé publique, de statistique, de démographie (son secrétaire est Messance qui publie en 1766 *Recherches sur la population des généralités d'Auvergne, de Lyon, de Rouen et quelques provinces et villes du royaume*), Jean Baillon (1762-1767), Jacques de Flesselles (1768-1784), futur prévôt des marchands de Paris<sup>7</sup>, Antoine-Jean Terray (1784-1791) laissent une empreinte dans la généralité. Flesselles a eu un grand rôle dans le domaine économique, dans celui des travaux publics, dans celui de la bienfaisance. Il est clair, toutefois, que l'action de ces intendants du XVIII<sup>e</sup> siècle est souvent plus visible dans le plat pays que dans les villes, et particulièrement dans la ville chef-lieu de la généralité. Celle-ci dispose en effet de relais qui lui permettent d'intervenir directement auprès du pouvoir central. C'est ici le lieu de dire l'importance des députés des villes<sup>8</sup>, particulièrement à Lyon<sup>9</sup>. Dans les séries AA, BB et CC (correspondance, délibérations

5. Marie-Claude Guyonnet, *Jacques de Flesselles intendant de Lyon, 1768-1784*, Lyon, s. d.

6. AM Lyon, E E 59.

7. Marie-Claude Guyonnet, *op. cit.*

8. Lucien Romier, « Les députés des villes en cour au XVI<sup>e</sup> siècle », *Bul. Historique et Philologique*, 1909, *ville et société en Europe, 1650-1750*, p. 183, p. 510-511. J.-P. Gutton, « Les députés de la ville de Lyon en cour » ; A. Zink, « Les députés des villes en cour », *De la Res publica a los Estados Modernos, Journées internationales d'histoire du droit*, Bilbao, 1992, p. 213 à 234.

9. Nous sommes ici redevable à deux de nos étudiants de maîtrise : Éric Jalon, *Les représentants de la ville de Lyon auprès du Roi du début du XVI<sup>e</sup> siècle à la première moitié du XVII<sup>e</sup> siècle*, mémoire de maîtrise, histoire, Lyon II, 1992-1993, 175 p. dactylographiées. Lionel Chaumontet, *La députation*

consulaires, comptabilité des frais et cadeaux) des archives de la ville de Lyon, on trouve les éléments de l'histoire du *lobbying* de la cité. Ainsi, en mars 1500, les députés de la ville en Cour écrivent au Consulat pour lui conseiller de prendre pour avocat pensionnaire Henri Barbeau. En effet, leur avocat, Nycole Chappelle va être nommé conseiller au parlement. Il conviendrait de le remplacer par Henri Barbeau « bien littéré, et ung très homme de bien, bien éloquent et bien plesdiant une matière, expéditif et maniable. . . »<sup>10</sup>. La ville est parfaitement consciente de ce que son sort dépend de ce qui se décide au Conseil du Roi, à la Cour des Aides, à la Chambre des Comptes. La défense de ses prérogatives, de ses privilèges ne peut se faire qu'à la Cour. Sans compter que Lyon, en pays de droit écrit, voit ses procès portés en appel au Parlement de Paris, en pays de droit coutumier. Les députés interviennent donc aussi auprès du Parlement de Paris. Les questions relatives à la taille, à la franchise des foires sont particulièrement sensibles. Selon les années, la titulature des représentants de la ville varie : avocats, sollicitateurs, procureurs, agents d'affaires, députés ordinaires, députés extraordinaires, ces derniers étant parfois d'anciens échevins. Les interlocuteurs sont multiples : on écrit au Roi car on ne peut le rencontrer qu'en période de faiblesse de la monarchie. C'est souvent le chancelier que les députés tentent d'approcher, ou le Garde des Sceaux, ou le Contrôleur général des Finances.

À partir des années 1645, le *lobbying* se structure. Les interlocuteurs à peu près uniques sont les Villeroy. Mais, surtout, une hiérarchie s'est mise en place dans ce personnel qui défend les intérêts de la ville. Un premier degré comprend des « procureurs ordinaires » qui ne peuvent pas être qualifiés de députés de la ville. Ce sont des avocats ou procureurs qui, sans être attachés au service exclusif de la ville de Lyon, la conseillent, la représentent auprès des cours souveraines et d'abord auprès du Parlement de Paris, de la Chambre des Comptes, de la Cour des Aides. Ces procureurs dépendent de « l'agent chargé des affaires de la ville ». C'est ce dernier qui semble le correspondant permanent du Consulat à lire les lettres échangées entre Lyon et Paris. Or l'intervalle entre deux lettres est de deux jours. L' « agent chargé des affaires » est lui-même avocat ; c'est lui qui signe les requêtes et plaide. Dans la pratique, ce personnage de confiance bénéficie souvent d'une belle longévité dans la fonction. Des environs de 1629 à 1701, trois membres de la famille Chanu se succèdent. Mais, dès 1697, maître Bronod avait été associé à Nicolas Chanu. Claude Bronod, nommé en 1701, se voit associer son fils en 1714 qui lui succèdera en 1738. Peu de temps avant la mort de ce dernier, Moriceau lui est associé en 1779. L'importance de l'agent tient à sa maîtrise des réseaux : conseils, chancelier, Contrôleur général des finances, intendant des finances. Avocat, il connaît le monde des cours souveraines. Indépendamment de ses requêtes, il veille au bon enregistrement des arrêts rendus en faveur de la ville. Bien entendu, il adresse régulièrement un compte rendu de son action. En même temps, il informe le Consu-

*lyonnaise à Paris de 1661 à 1790. Les représentants du consulat lyonnais auprès des cours souveraines parisiennes et des sièges du pouvoir royal à travers la correspondance consulaire*, mémoire de maîtrise, histoire, Lyon II, 1981-1982, 180 p. dactylographiées.

10. Delachanal, *Histoire des avocats au Parlement de Paris. 1300-1600*, Paris, 1885, p. 413, annexe XII.

lat de la vie de la Cour, des nominations importantes et donne des nouvelles des grandes familles. C'est lui enfin qui chaque année, au temps de Noël, remet à la famille royale, aux Grands de la Cour et, bien sûr, au gouverneur des présents : étoffes, muscat, olives de Vérone, . . . Les domestiques — au sens large de l'époque — des Villeroy ne sont pas oubliés. À ces deux échelons d'intervenants il faut un répondant qui réside à Lyon, quitte à séjourner parfois à Paris ou à Versailles si cela est nécessaire, et qui est l'intermédiaire entre le Consulat et ses représentants dans la capitale. C'est le secrétaire ou procureur de la ville qui est le plus souvent le « député ordinaire ». Ici encore, nous constatons la permanence dans cette fonction de quelques familles, quatre surtout : les Grolier, les Moulceau (trois représentants de 1619 à 1696 !), les Prost de Grangeblanche, les Perrichon. Il arrive d'autre part que le Consulat députe l'un des siens — parfois le prévôt des marchands — pour une députation extraordinaire afin, dans une affaire importante, d'épauler le « député ordinaire », ou pour la cérémonie du serment au roi, lors de la succession au trône. On sait, d'autre part, qu'en juin 1700 fut créé un Conseil général du commerce, la ville disposant d'un député du commerce. Les quatre titulaires de cette charge qui se succèdent jusqu'à la Révolution s'occupent des foires, de transport et de toutes questions commerciales et économiques, sans que l'organisation des députations décrites ci-dessus semble bouleversée <sup>11</sup>.

Reste à dire la marge de manœuvre des députés. On l'a souligné, ils sont choisis dans les milieux consulaires ou du moins avec leur accord. Mais ces milieux consulaires, particulièrement pour les secrétaires ou les procureurs de la ville, sont eux mêmes choisis avec l'aval des Villeroy gouverneurs. Sans compter que la famille Chanu, titulaire de la charge d'agent de la ville des environs de 1629 à 1701 comme on le sait, est aussi au service des Villeroy à Paris. La famille Perrichon fournit les titulaires de la charge de député de 1697 à 1725 et de 1765 à 1770 et elle est protégée par les Villeroy. Lionel Chaumontet a pu établir que, de 1661 à 1735, 3157 interventions sont diligentées par les députés, représentants 181 types d'affaires. Or 125 (69,06 %) bénéficient, à la demande du Consulat, d'un soutien des Villeroy. L'issue de 28% des affaires est positive grâce à la seule intervention des Villeroy. Avant d'intervenir auprès des ministres ou des conseils, les députés ne manquent pas d'informer le gouverneur et, réclamant sa protection, de recueillir ses volontés. Et sur les 3157 interventions, douze seulement apportent la preuve d'une intervention de l'intendant. Toutefois, dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, la situation évolue, notamment en raison du nombre d'affaires traitées par la justice extraordinaire de l'intendant.

Il est possible, d'autre part, d'aller plus avant dans l'étude de l'action des députés de la ville en analysant la typologie des affaires traitées. Le travail de Lionel Chaumontet établit que, pour la période 1661 à 1790, et pour 4038 affaires, les pourcentages s'établissent ainsi :

11. Au contraire de ce qui semble se passer à Bayonne qui, à partir de 1725, utilise largement le député du commerce. A Zink, *op* ; *cit.*, p. 230.

Défense des privilèges particuliers et communautaires	10,55%
Défense des pouvoirs du Consulat pour diriger la vie de la commune	26,44%
Fiscalité royale et finances municipales	39,67%
Défense du commerce lyonnais et de son agriculture	20,80%
Divers	2,54 %

On constate aisément que les lignes trois et quatre totalisent 60,47% du total. Or il s'agit d'affaires — fiscalité et vie économique — qui sont essentielles dans les responsabilités de l'intendant. Ces interventions se font auprès des intendants de finances, surtout après 1690, et auprès des intendants du commerce, apparus en 1708. Chaque semaine se tient à Versailles une assemblée des intendants des finances sous la présidence du chef du conseil royal des finances, charge exercée de 1615 à 1730 par un Villeroy. À partir de 1690, la correspondance des députés montre que ces derniers ont parfaitement assimilé l'idée que toute affaire relevant du Contrôleur général des Finances transite d'abord par les intendants de finances et que c'est auprès d'eux qu'il convient d'agir. Une évolution importante s'amorce toutefois dès la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, favorisée par la suppression — provisoire — des intendants des finances. La correspondance de la ville est désormais souvent directement adressée aux ministres concernés. Évolution sans doute favorisée par le fait que Bertin ancien intendant de Lyon (1754-1757) était Contrôleur général des Finances (1759-1763), puis Secrétaire d'État chargé d'attributions enlevées au Contrôle général sous l'appellation de « département de Monsieur Bertin ».

Mais alors surgit, en guise de conclusion provisoire, une dernière remarque. La correspondance, les interventions des députés de la ville s'adressent de plus en plus souvent directement aux ministères, voire aux ministres. C'est que si la notion de « fonctionnaire » ne fait que s'amorcer — la création de l'École des ponts et Chaussées est de 1756 et donne l'exemple de carrières avec avancement, pension de retraite, de réversion, . . . —, celle de bureaux est en plein essor. Michel Antoine a montré comment l'organisation de bureaux, avec à leurs têtes des premiers commis, se développe dans les Secrétariats d'État et surtout au Contrôle général, mais toutefois assez peu auprès du chancelier. Dès lors on est tenté de conclure que le temps de la société de fidélité — la protection des Villeroy — s'estompe au profit d'une pression dans les antichambres d'un pouvoir administratif qui grandit. Mais il reste aussi à éclairer une épineuse question. À partir de 1689, beaucoup d'offices vénaux ont été créés et l'intendant a le contrôle de leur marché. Il peut ainsi se créer une clientèle qui aboutit à renforcer le pouvoir de celui qui représente le roi<sup>12</sup>. Cette évolution profite sinon à une centralisation — toujours fragile sous

12. Sans doute est-il vrai que le consulat envoie souvent une députation sans intervenir auparavant auprès de l'intendant, compte tenu de l'omniprésence des Villeroy. Mais l'évolution est claire. La monarchie, dans le cadre de la liquidation des dettes des communautés (Édit portant règlement pour les dettes des communautés d'avril 1683) exige, pour l'envoi d'une députation, la réunion d'une assemblée générale des habitants, puis l'accord écrit de l'intendant qui décidera au plus juste des frais à engager.

l'ancien régime — du moins à une concentration de l'activité autour de l'intendant. N'était-ce pas conduire les députés à faire directement le siège des bureaux ministériels ? Mais quelle que soit la réponse à ces questions, ces pages voudraient avoir persuadé que l'intendant, aussi fondamental qu'il puisse être, illustre certes la force d'une monarchie de plus en plus administrative, mais demeure dépendant des règles non écrites d'une société de fidélité.

**INTENDANT ET BUREAU DES FINANCES  
DANS LA GÉNÉRALITÉ DE LYON  
ENTRE GUERRE ET PAIX (XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> SIÈCLES)**

KARINE DEHARBE

*Université Nice Sophia Antipolis, Ermes*

**L**ES BUREAUX DES FINANCES se rattachent par leurs origines à la fois aux trésoriers de France, chargés de l'administration du domaine, et aux généraux des finances, qui l'étaient des impositions<sup>1</sup>. À l'origine distinctes, les fonctions de ces deux types d'officiers sont unies en 1551, en une charge de trésorier général dans chacune des seize généralités, et dans une dix-septième créée à Nantes<sup>2</sup>. Le nouvel officier cumule dès lors les fonctions des anciens trésoriers et des anciens généraux, et a droit d'entrée dans les Cours supérieures<sup>3</sup>. Dans les circonscriptions, l'ordonnancement est confié aux trésoriers généraux, tandis que la comptabilité revient au receveur général<sup>4</sup>. Après de multiples péripéties, l'édit de Poitiers de juillet 1577 établit dans chaque généralité un Bureau des finances, avec cinq trésoriers, un greffier et deux huissiers. L'idée du roi est d'améliorer la levée des impositions et de mieux protéger son domaine contre la dégradation à laquelle le condamne l'insuffisance des officiers. En outre, elle lui permet d'alimenter son Trésor par la vente accrue des offices nécessaires au fonctionnement de la nouvelle institution, jusqu'à la stabilisation au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle à trente officiers, sans compter

1. Marcel Marion, *Dictionnaire des institutions de la France, XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles*, Paris, Picard, 1989, p. 60.

2. Jean-Paul Charmeil, *Les trésoriers de France à l'époque de la Fronde*, Paris, Picard, 1964, p. 5.

3. Roger Daresté, *La justice administrative en France*, Paris, Auguste Durand, 1862, p. 27.

4. Marcel Pinet (dir.), *Histoire de la fonction publique en France*, Paris, Nouvelle Librairie de France, 1993, tome II, 544 p., p. 106.

les greffiers et les huissiers<sup>5</sup>. Les bureaux des finances ont l’administration — ou direction — et la juridiction dans trois domaines de compétences. En premier lieu, ils répartissent les impôts directs anciens, en gèrent les états et contrôlent le recouvrement, tout en surveillant les agents financiers royaux et municipaux. En second lieu, ils veillent à la conservation du domaine royal et gardent l’œil sur les agents domaniaux. Enfin, en troisième lieu, ils exercent la voirie.

Le Bureau des finances de Lyon tient sa première séance le 9 juin 1578. Malgré de nombreuses avanies, il poursuivra sa route jusqu’en 1789. C’est un chemin semé d’embûches, car le Bureau est aux prises avec les institutions qui l’entourent. Parmi elles, les intendants ne sont pas les derniers à vouloir s’imposer. Leur origine trouverait sa source dans la nécessité d’inspecter les agents locaux, de plus en plus urgente lors du développement de l’administration monarchique. À la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, des « intendants de justice à la suite des armées » reçoivent pour mission d’aider les gouverneurs dans la pacification du royaume après la fin des Guerres de Religion. La fusion de ces deux institutions, au début du XVII<sup>e</sup> siècle, crée les premiers intendants établis par commissions dans les généralités<sup>6</sup>. Celles-ci se multiplient à partir de la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, jusqu’à l’installation à demeure des « commissaires départis » au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle.

Ces derniers deviennent de plus en plus importants. Investis d’une certaine autorité par une simple commission, et donc révocables *ad nutum*, ils seraient choisis pour leur compétence et mettraient plus de zèle à servir le pouvoir dont ils dépendent<sup>7</sup>. Les officiers royaux, eux, sont peu maniables. Par les commissaires, plus souples et dépendants, le roi tente de reprendre en main la puissance publique<sup>8</sup>.

Entre 1572 et 1589, le pouvoir royal se contente de peu : il lui suffit que les provinces ne fassent pas un trop mauvais accueil aux envoyés sans réelle autorité qu’il leur adresse<sup>9</sup>. La suite dépend de la personnalité de chacun. L’intendant commence sa mission en s’informant auprès des trésoriers généraux de France. Ses attributions comprennent en premier lieu un contrôle financier ; pour cette raison, ses premiers contacts avec les bureaux, dont celui de Lyon, sont souvent sans aménité.

Bientôt, l’essentiel du contentieux administratif lui est dévolu<sup>10</sup> : contentieux fiscal, contestations relatives aux droits domaniaux, des travaux publics<sup>11</sup>. . . L’ap-

5. Valérie Brousselles-Basques, « Le Bureau des finances de Montauban et ses officiers (1635-1790) », *Études et Documents*, Paris, CHEFF, 1995, pp. 53-54.

6. P.-C. Timbal – André Castaldo, *Histoire des institutions et des faits sociaux*, Paris, Dalloz, 7<sup>e</sup> éd., 1985, 435 p., p. 398.

7. M.-A. Bailly, *Histoire financière de la France depuis l’origine de la monarchie jusqu’à la fin de 1786*, Paris, Moutardier, 1830, 2 vol., p. 252.

8. Françoise Hildesheimer, *Richelieu, une certaine idée de l’État*, Paris, Publisud, 1985, p. 58.

9. Gabriel Hanotaux, *Origines de l’institution des intendants des provinces*, Paris, Champion, 1884, p. 30.

10. R. Jacquelin, *Les principes dominants du contentieux administratif*, Paris, Giard et Brière, 1899, p. 47.

11. L’édit de Saint-Germain de 1641 proclame l’incompétence des juridictions ordinaires en matière administrative. L’édit ne crée pas la juridiction administrative, mais il reflète cependant la conception selon laquelle les Parlements avaient pour rôle naturel de juger les procès des sujets du roi. Il préfigure



pel de ses décisions se fait au Conseil, qui peut toujours évoquer les affaires importantes<sup>12</sup>. L'intendant correspond directement avec lui ; le Conseil — donc le roi — prolonge son autorité sur tout le territoire<sup>13</sup>. Ainsi, ce commissaire devient un véritable plénipotentiaire de l'autorité royale<sup>14</sup>. Les intendants ont conscience du caractère primordial de leur rôle. Celui de Bourgogne écrit à Colbert à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle : « Je vous assure que les provinces seraient dans un étrange désordre si nous n'y étions pas »<sup>15</sup>.

La généralité de Lyon bénéficie tôt des soins de ces commissaires députés. Selon *l'Éloge historique de la ville de Lyon*, par Brossette, le roi y aurait envoyé dès le milieu du XVI<sup>e</sup> siècle des agents appelés intendants : Jean Poile, Michel Quelain, Gabriel Miron, Pierre de Longueil, Michel Larcher et Jean-Jacques de Mesme, en 1551, 1564, 1567, 1569 et 1571<sup>16</sup>. Avec Henri IV, apparaissent de façon continue des hommes chargés de missions particulières, tels le maître des requêtes de l'hôtel Sauzelle, envoyé en août 1598 pour régaler les tailles, aidé par les trésoriers de France<sup>17</sup>. À partir de ce moment, leur présence dans la province est ininterrompue, même au plus fort des troubles de la Fronde, et on peut noter ici la spécificité de la généralité à l'instar de quelques autres, par rapport au reste du royaume où, pour la plupart, les intendants disparaissent quelques temps.

Au début, les premiers intendants lyonnais restent sur la réserve. Pomponne de Bellièvre, Lyonnais d'origine, est le premier, entre 1594 et 1596, à s'occuper à la fois de justice, police et finances<sup>18</sup>. L'année suivante, après le court intermède de Jean Forget, président à mortier au Parlement de Paris aux Grands Jours de Lyon, en 1596, Émeric de Vic reçoit pour mission de revoir sur trente ans les comptes de la ville. Eustache de Refuge contrôle ensuite les actes du Consulat de 1602 à 1607<sup>19</sup>. Guillaume de Montholon lui succède pendant dix ans. Avec les troubles de la Régence, les intendants se généralisent dans le royaume, et Jacques Ollier de

---

la règle de séparation des autorités administrative et judiciaire proclamée pendant la période révolutionnaire. Jean-Louis Mestre, « L'histoire du droit administratif », in P. Gonot, F. Melery, P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, chapitre I, pp. 3-58, Paris, Dalloz, 2011.

12. *Id.*, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, PUF, 1<sup>ère</sup> éd. 1985, 294 p., p. 192.

13. R. Jacquelin, *op. cit.*, p. 174.

14. Robert Mandrou, *La France aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Paris, PUF, 1974, 438 p., p. 225 et L. Ricard, *Les institutions judiciaires et administratives de l'ancienne France et spécialement du bailliage de Gex*, Paris, Larose et Forcel, 1886, p. 317. Voir sur l'aspect concernant le droit administratif Cédric Glineur, *Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV. Les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord (1726-1754)*, Orléans, PUO, 2005.

15. Françoise Bayard et al., *Histoire de Lyon, des origines à nos jours*, Le Coteau, Horvath, 1990, tome II, 479 p., p. 351. Voir aussi pour exemple, pour la même période, M. Boiron, *L'action des intendants de la généralité de Limoges de 1683 à 1715*, Limoges, PUL, 2009.

16. Brossette, *Éloge historique de la ville de Lyon*, cité par Françoise Bayard et Pierre Cayez, *op. cit.*, p. 94.

17. Françoise Bayard, Pierre Cayez, *op. cit.*, p. 94 et Bernard Barbiche, « Les commissaires députés pour le “régalement” des tailles en 1598-1599 », *Bibliothèque de l'École des Chartes*, 1960, tome 118, pp. 58-96, p. 62.

18. Gabriel Hanotiaux, *Origines...*, *op. cit.*, p. 55.

19. Agnès Boucaud-Maître, *Les intendants de la ville et généralité de Lyon au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Thèse, droit, Lyon III, 1984, 850 p., p. 56.

Verneuil remplace Montholon avec le titre de « surintendant de justice »<sup>20</sup>, suivi par Maximilien Grangier en 1625, le premier à résider dans la ville.

Au sujet de ces premiers intendants, peu de choses, si ce n'est la grande autorité de Bellièvre. Quant à ses relations avec le Bureau, il semble évident que, pour ne pas s'aliéner la faveur d'un personnage estimé du roi et, qui plus est, d'origine locale, le Bureau se montre attentif à ne pas le froisser<sup>21</sup>. Enfant du pays, il est le seul à savoir s'affirmer, les autres peinant à se faire respecter<sup>22</sup>. Ils sont souvent considérés comme des intrus : dès 1617, s'ils obtiennent le droit de présider les bureaux des finances, la position des compagnies est encore suffisamment solide pour ne pas en être ébranlée<sup>23</sup>.

L'hostilité n'est cependant pas permanente. Émeric de Vic ne rencontre pas d'opposition. Avant d'arriver à Lyon, il était trésorier de France à Blois. Surtout envoyé pour s'occuper de la dette de Lyon, il ne rencontre pas directement les trésoriers, entretient de bonnes relations avec l'échevinage, et défend la ville au Conseil du roi. Le sentiment est identique avec Eustache de Refuge. Ses débuts sont toutefois difficiles car il arrive lorsque certains impôts, dont Émeric de Vic avait obtenu la suppression, sont rétablis. Montholon, quant à lui, est déjà connu dans la généralité : avant son arrivée en 1607, il avait été député en 1602 « pour la recherche des malversations commises au fait des finances en la généralité de Lyon » ; il avait prononcé de nombreux emprisonnements pour non-paiement des tailles. Par la suite, il collabore avec les trésoriers de France à propos des exemptions de taille pour le tiers-état de Forez<sup>24</sup>.

Les relations, sans être agressives, sont tendues. Le Bureau des finances de Lyon voit d'un mauvais œil le poids de plus en plus lourd de cet individu. C'est que l'intendant grignote au fil du temps ses compétences, en le vidant d'une bonne partie de sa substance.

En matière de finances, notamment de répartition de la taille, peu à peu, l'intendant — auquel à l'origine on attribue le droit de concourir avec les trésoriers de France aux opérations relatives au département des tailles, et non l'inverse, comme ce sera le cas plus tard<sup>25</sup> —, prend la première place dans la procédure.

20. Françoise Bayard, Pierre Cayez, *op. cit.*, p. 94.

21. Claude de Rubys, *Histoire véritable de la ville de Lyon, contenant ce qui a été obmis par Maistres Symphorien Champier, Paradin et autres, qui cy-devant ont escript sur ce subject ; ensemble ce, en quoy ils se sont fourvoyez de la vérité de l'histoire ; et plusieurs autres choses notables, concernant l'histoire universelle, tant ecclésiastique que profane, ou particulière de France, avec un sommaire recueil de l'administration politique de la ville*, Lyon, Antoine Gryphuis, 1573, 2 vol.

22. Gabriel Hanotaux, *Tableau de la France en 1614 ; la France et la royauté avant Richelieu*, Paris, Didot, p. 172.

23. Jean Thomas-Colignon, « L'échec d'une institution : les trésoriers généraux de France », *Mémoires de la société pour l'histoire du droit des anciens pays bourguignons*, fascicule XXIII, 1962, pp. 83-135, pp. 109-115.

24. Jacques Permezel, *La politique financière de Sully dans la généralité de Lyon*, Lyon, Audin, 1935, 139 p., p. 16 à 19.

25. Guyot et Merlin, *Traité des droits, fonctions, franchises, exemptions, prérogatives et privilèges annexés en France à chaque dignité, à chaque office et à chaque état, soit civil soit militaire, soit ecclésiastique*, Paris, Visse, 1787, p. 374.

Ce processus aboutira à l’asservissement des bureaux<sup>26</sup>. . . En matière de domaine, le schéma est identique. La voirie n’échappe pas à ce constat. L’arrêt du Conseil d’octobre 1669 créé dans les bureaux les « commissaires des ponts et chaussées aux visites, adjudications et réparations des ouvrages » ; cela équivalait à confier à l’intendant la direction des travaux des ponts et chaussées, ne laissant qu’à un seul trésorier de France, commissaire du Conseil, le soin de l’assister<sup>27</sup>.

Mécontent, le Bureau de Lyon se dresse d’abord contre l’intendant, se dirigeant vers une confrontation directe pendant le XVII<sup>e</sup> siècle (I). Ensuite, avec le raffermissement de l’autorité royale, les relations se normalisent au XVIII<sup>e</sup> siècle (II).

## I. Le difficile XVII<sup>e</sup> siècle : vers l’affrontement

Dès le début du siècle, les conflits s’aiguisent. La Fronde arrive bientôt, qui se solde par la défaite des officiers.

### La montée des tensions

Jean Turquan succède à Grangier en 1626, suivi par Denis Amelot en 1630. Humbert de Chaponay arrive en 1634, et Jacques Le Prévost d’Herbelay le remplace en 1637. Jusqu’à la Fronde, se suivent Dreux d’Aubray en 1638, François Bochart de Sarron en 1641 et Louis Faucon de Ris en 1643<sup>28</sup>.

Jean Turquan est le premier à rencontrer de sérieuses oppositions, quoique elles ne viennent pas du Bureau des finances mais du Parlement de Paris. À l’occasion de troubles survenus suite à la mort du prévôt des maréchaux Villars, il rend le 8 mai 1627 un arrêt par lequel il lui défend « de prendre la qualité de surintendant en la justice et police de Lyon », et aux officiers de le reconnaître pour tel, jusqu’à ce qu’il eût fait enregistrer sa commission à la Cour. Ce prétexte est celui le plus fréquemment utilisé par les cours pour attaquer l’institution à ses débuts. Avec un tel appui, les résistances se prolongent. Le nouveau prévôt des maréchaux s’autorise à surseoir à l’exécution des jugements de Turquan. Tout devient prétexte pour lui signifier combien il est indésirable. Turquan avoue sa crainte des « plus fascheuses suites ». Richelieu se mit sans doute en colère, cassa les arrêts du Parlement et déchargea l’intendant des arrêts pris contre lui<sup>29</sup>. Il semble logique que le Bureau ait, dans cette occasion, suivi l’attitude de la cour souveraine, quoique plus timidement. En effet, le Bureau fait preuve de la plus mauvaise volonté envers les envoyés du roi. D’une manière générale, les cours subalternes partagent avec les cours supérieures leur esprit d’opposition à l’égard des intendants, même si une

26. Pour un autre éclairage sur ce thème de la fiscalité, Jérôme Pigeon, *L’intendant de Rouen, juge du contentieux fiscal au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Le Havre – Rouen, PURH, 2011. Pour l’intendant juge, voir Sébastien Évrard, *L’intendant juge en Bourgogne*, Thèse, droit, Albert Rigaudière (dir.), Paris II, 1999, 774 p.

27. Maurice Bordes, *L’administration provinciale et municipale en France au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, SEES, 1972, 378 p. p. 61.

28. Agnès Boucaud-Maître, *op. cit.*, p. LVI.

29. Gabriel Hanotaux, *Origines. . . , op. cit.*, p. 259.

sorte de collaboration s’installe entre eux. Le Bureau des finances est d’ailleurs dans une position spéciale vis-à-vis de l’intendant, qui forme peu à peu ses pouvoirs à ses dépens<sup>30</sup>.

Ainsi, même si la centralisation s’avance, des éléments d’ordre général la freinent. Les communautés d’habitants sont encore autonomes, les officiers des bailliages sont recrutés chez eux et, pour les trésoriers de France, le fait qu’ils forment une compagnie, qu’ils possèdent leurs charges qu’ils exercent collectivement, rend les responsabilités individuelles illusoires. Ils sont indépendants et donc rétifs à l’intrusion de cet importun<sup>31</sup>. À Lyon, les trésoriers émettent la même année deux ordonnances, les 18 et 21 mai, que l’intendant qualifie de « manifestes ou libelles », usant aussi de « violences avec port d’armes »<sup>32</sup>. La monarchie tente de réagir et l’édit de mai 1635, où Louis XIII fustige la résistance des bureaux, en est un exemple<sup>33</sup>.

Mais la résistance continue. L’intendant Le Prévost d’Herbelay reçoit, en 1637, le pouvoir de se transporter « quand bon [lui] semblera au Bureau des Trésoriers de France, lequel bureau [il présidera] », à l’occasion de la perception d’un emprunt obligatoire pour la subsistance des troupes<sup>34</sup>. Cette faculté ne concerne qu’une mission extraordinaire, mais le Bureau lui refuse l’entrée de ses locaux. Le Prévost écrit au chancelier Séguier : « J’ay reçu une commission de la part du Conseil pour vacquer au fait des emprunts [...]; avant que d’y travailler, je l’ay voulu communiquer aux trésoriers de France de ceste ville [...], leur ay déclaré que mon intention estoit d’entrer dans leur Bureau. Ils m’ont envoyé six de leur corps pour me dire qu’ils avoient grand subject de se plaindre de ceste commission, en ce qu’elle leur ostoit la plus grande fonction de leurs charges ; et qu’ils ne vouloient souffrir que j’entrasse dans leur Bureau [...]. Si vous ne me faictes l’honneur de me maintenir en tous les points d’icelle commission [...], cela diminuera l’autorité qu’il plaist au Roy me donner dans ceste province... »<sup>35</sup>. Les intendants rencontrent ces oppositions dans la plupart des généralités et le gouvernement en est réduit à affermer l’emprunt<sup>36</sup>.

La tendance se durcit : les bureaux suivent l’exemple des cours souveraines et leurs relations avec les intendants deviennent de plus en plus conflictuelles. Les cours opposent toutes sortes d’obstacles à l’exercice de leurs pouvoirs : annulation de leurs ordonnances, défense aux juges inférieurs de reconnaître leur autorité,

30. Pierre Ardascheff, *Les intendants de province sous Louis XVI*, Paris, Félix Alcan, 1909.

31. Georges Pages, « Quelques réflexions sur la centralisation administrative dans l’ancienne France », *Bulletin de la société d’histoire moderne*, Journées franco-belges de septembre 1935, p. 106-107.

32. Roland Mousnier, *La plume, la faucille et le marteau*, Paris, PUF, 1970, p. 185 et p. 187.

33. Jean Caillet, *De l’administration en France sous le ministère du cardinal de Richelieu*, Paris, Didot, 1857, 548 p., p. 45 et Simon Fournival, *Recueil général concernant les fonctions, rangs, dignités et privilèges des charges de présidens, trésoriers de France, généraux des finances, grands voyers des généralités du royaume*, Paris, 1655, Édit de mai 1635, p. 549 et Déclaration d’août 1637, p. 560.

34. Edmond Esmonin, *Études sur la France des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Paris, PUF, 1964, p. 30.

35. Georges Pages, « Essai sur l’évolution des institutions administratives en France, du commencement du XVI<sup>e</sup> siècle à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle », *RHMC*, 1932, pp. 8-57, pp. 48-53.

36. Roland Mousnier, *La plume... op. cit.*, p. 189.

décrets de prise de corps contre eux et surtout, refus d'enregistrer leurs commissions en arguant de leur droit de vérifier les actes du pouvoir royal. La monarchie contourne l'opposition : elle déclare que les commissions des intendants seront exécutoires sans avoir besoin d'être enregistrées<sup>37</sup>.

En 1642, la lutte devient plus aiguë, avec le règlement du 22 août pour la levée des tailles et subsistances de l'année 1643. Celui-ci confie à l'intendant l'essentiel de la répartition et de la surveillance de la levée des tailles. Les trésoriers de France deviennent de simples conseillers techniques. Comment réagiront les cours ? La Cour des Aides, par son arrêt du 21 juillet, prend la défense des officiers de finances : elle oblige les commissaires à enregistrer leurs commissions devant elle, ce qui les subordonne au juge<sup>38</sup>. Le règlement de 1642 semble ne pas avoir été exécuté à Lyon ; avec la mort de Louis XIII et la Régence, les officiers trouvent le courage de s'opposer aux intendants<sup>39</sup>.

Malgré tout, l'intendant intervient de plus en plus à tous les stades de l'imposition. Il étend son omnipotence à des domaines débordant du cadre qui le renfermait initialement. Dès cette période, il prend son aspect le plus caractéristique, qui durera jusqu'à la fin de l'Ancien Régime<sup>40</sup>. Peu à peu, les bureaux considèrent leur survie comme allant de la suppression des intendants, ce qu'ils expriment à Mazarin dès 1644<sup>41</sup>. S'il tente de les apaiser, les trésoriers savent bien que rien n'est réglé<sup>42</sup>.

En 1648, le conflit qui couve éclate, à l'occasion du renouvellement de la paulette, lorsque le gouvernement décide que certaines cours souveraines abandonneront quatre ans de gages : c'est la Fronde<sup>43</sup>. Le Bureau de Lyon, au contraire d'une idée établie, se mobilise et fait savoir son attachement à la ligne de conduite suivie par les cours. La généralité est donc moins calme que ce que l'on croit généralement.

## De la Fronde à la défaite des officiers

La révolte permet aux officiers de récupérer la place qu'ils occupaient à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle. Nombre de démarches sont communes à toutes les compagnies. Le Bureau de Lyon joint ses espérances à celles des autres puis, malgré la victoire des officiers, se heurte encore à l'envoyé royal, jusqu'au rétablissement définitif de l'institution.

Les bureaux des vingt-deux généralités sont loin des préoccupations politiques des parlements, dont les stratégies sont connues ; il est inutile d'y revenir. Au

37. M. Félix, *L'histoire du conflit d'attribution (étude historique du contentieux administratif)*, Thèse, droit, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur Rousseau, 1899, p. 55.

38. Maurice Bordes, *op. cit.*, p. 59.

39. Roland Mousnier, *La plume...*, *op. cit.*, p. 193.

40. *Ibid.*, p. 195 et pp. 198-199.

41. Roland Mousnier, *La plume...*, *op. cit.*, p. 307. Pour l'autorisation donnée par le roi, voir Geneviève Delaume, *Le Bureau des finances de la généralité de Paris*, Paris, Cujas, 1966, 270 p., p. 39.

42. Jean-Paul Charmeil, *op. cit.*, p. 376.

43. L. Romier, *L'ancienne France, des origines à la Révolution*, Paris, Hachette, 1948, 320 p. p. 239.

contraire, les agissements des trésoriers ont été moins étudiés, alors que, officiers les plus mécontents, ils ont sans doute été déterminants<sup>44</sup>. Leur leitmotiv, comme celui des parlements, est la suppression des intendants<sup>45</sup>. Mais cette obsession participe pour les bureaux d’un objectif plus terre à terre de reconquête de leurs pouvoirs locaux, que de contestation de l’absolutisme<sup>46</sup>. Aussi, les témoignages accablants sur le comportement des intendants s’accumulent, comme à Caen : « Leur nom sera toujours odieux au siècle présent et à la postérité qui juge hardiment de la bonne ou mauvaise réputation de ceux qui l’ont devancée, le souvenir de leurs oppressions dans les provinces sera bien long et ressemblera d’icy à ces comètes, dont les constellations sont toujours funestes aux contrées sur lesquelles elles ont paru »<sup>47</sup>. Les assertions sont subjectives mais révélatrices des sentiments des bureaux.

La Fronde parlementaire rassemble en la Chambre Saint Louis les cours souveraines de la capitale à partir du début de mai 1648<sup>48</sup>. Après plusieurs tentatives des trésoriers de France pour s’y faire admettre, deux délégués du Bureau parisien y parviennent le 30 juin 1648<sup>49</sup>. Leurs collègues de province frondent de leur côté, en adressant leurs remontrances au Conseil. Les arguments développés dans ces requêtes sont fournis des plaintes que suscite l’administration des intendants, après un long rappel par les trésoriers de leur ancienneté, de l’importance de leurs fonctions et des sacrifices qu’ils ont consenti depuis de longues années<sup>50</sup>...

Finalement, les intendants sont supprimés dans la plupart des provinces par les déclarations de juillet 1648<sup>51</sup>. Malheureusement pour le Bureau lyonnais, comme par exemple en Bourgogne ou Picardie, l’intendant de la généralité est maintenu. François Bochart de Sarron restera jusqu’en 1666<sup>52</sup>. Cependant, ses attributions sont restreintes, réduites à l’assistance auprès du gouverneur pour les questions posées par la présence des gens de guerre<sup>53</sup>. Le Bureau de Lyon exprime sa satisfaction : « Nous espérons doresnavant de respirer sous un air plus doux qu’au

44. Roland Mousnier, *La plume...*, *op. cit.*, p. 302.

45. Les traitants sont aussi les cibles des trésoriers de France. Bibliothèque Nationale de France, désormais abrégée en BNF, Manuscrits français n° 7686, « Missives envoyées des généralités du royaume à Nosseigneurs les députez des bureaux des finances du royaume, assemblez en la Chambre du Trésor à Paris, recueillies par M. Simon Fournival (1648-1653) », Lettre du Bureau des finances de Lyon du 21 juillet 1648, n° 7.

46. Denis Richet, *La France moderne : l’esprit des institutions*, Paris, Flammarion, 1973, 188 p., p. 112.

47. BNF, Manuscrits français n° 7686, « Missives... », Lettre du Bureau des finances de Caen du 12 juillet 1649, n° 94. Cette lettre, postérieure à la suppression des intendants qui arrive à l’été 1648, reflète bien l’état d’esprit des trésoriers.

48. Jean-Paul Charmeil, *op. cit.*, p. 376 et Roland Mousnier, *État et société en France aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Paris, CDU, 1969, 1 vol., p. 124.

49. Geneviève Delaume, *op. cit.*, p. 40.

50. BNF, Lf 31 17, Requête des trésoriers de France au Parlement, 1648 et Lf 31 18, Requête des trésoriers de France contre les intendants de justice, 1648.

51. Jean-Paul Charmeil, *op. cit.*, p. 379.

52. Agnès Boucaud-Maître, *op. cit.*, p. lvi. Il est confirmé dans sa commission par une autre commission délivrée à Soissons le 15 octobre 1653. Jean Imbert, Georges Sautel, Françoise Boulet-Sautel, *Histoire des institutions et des faits sociaux, X<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles*, Paris, PUF, 1956, 3 vol., p. 201.

53. Jean-Paul Charmeil, *op. cit.*, p. 379 et 392.

passé... »<sup>54</sup>. Mais la province se sent singularisée par rapport au reste du royaume. Aussi continue-t-elle à manifester à l'assemblée des bureaux son dévouement à la cause commune. En effet, le Bureau de Lyon assure ses collègues qu'il les secondera « autant [qu'il le pourra], ne [s'étant] jamais séparé du général, et de l'union qui doit estre entre les bureaux... »<sup>55</sup>. Ainsi, provinces réservées ou non, les agents du roi rencontrent des difficultés.

Très vite, des problèmes apparaissent. Notamment, comme l'intendant est devenu incompetent pour les tailles, le Bureau de Lyon en déduit que lui-même doit reprendre la connaissance des étapes<sup>56</sup>. Quelques mois plus tard, il déchanse : « Après nous avoir ordonné de faire les fournitures de vivres, les surintendants nous font savoir que, pour ce regard, on entend que les choses se passent comme ci-devant, ce qui nous prive de cette fonction qui appartient à nos charges »<sup>57</sup>. Le Bureau tente d'expliquer cette perte : « La discipline intérieure des bureaux des finances est nécessaire et les maintient en la vénération qui leur est due, en quoi nous avons tous failli en ce point, du peu d'estat que nous avons fait nous-mêmes de la dignité de nos charges et du peu de résistance que nous avons apportée [...]. Il est bien plus difficile de chasser que d'admettre ceulx qui s'introduisent parmy nous ». Il faut « prendre de meilleurs sentimens de nous-mêmes que nous n'avons fait jusques à présent »<sup>58</sup>. La Compagnie insiste auprès de l'assemblée pour qu'elle continue ses requêtes au gouvernement à propos des étapes lyonnaises : « mesme s'il s'agit d'un point particulier, il peut être intéressant pour toutes les compagnies »<sup>59</sup>.

Ces faits concernent les provinces où l'intendant a été maintenu. Les autres généralités voient arriver, à partir de 1649, des intendants des finances, d'armée, des commissaires extraordinaires... La paix de Rueil, signée le 30 mars 1649, met fin à la Fronde parlementaire. Le gouvernement tente de reprendre la direction de ses provinces, où il s'est aperçu qu'il ne peut se passer de représentant dévoué<sup>60</sup>. L'arrivée de ces personnages désole les trésoriers. En général, la méfiance, voire l'hostilité l'emportent et, dans l'ensemble, les relations entre trésoriers et envoyés du roi se dégradent vite.

À Lyon même, les officiers baignent dans un climat général d'insubordination, au contraire de ce que certains historiens ont affirmé<sup>61</sup> : les contribuables refusent

54. BNF, Manuscrits français n° 7686, « Missives... », Lettre du Bureau des finances de Lyon, du 21 juillet 1648, n° 7.

55. BNF, Manuscrits français n° 7686, « Missives... », Lettre du Bureau des finances de Lyon, du 21 août 1648, n° 19.

56. BNF, Manuscrits français n° 7686, « Missives... », Lettre du Bureau des finances de Lyon, du 11 mai 1649, n° 70.

57. BNF, Manuscrits français n° 7686, « Missives... », Lettre du Bureau des finances de Lyon, du 7 décembre 1649, n° 131.

58. BNF, Manuscrits français n° 7686, « Missives... », Lettre du Bureau des finances de Lyon, 24 août 1648, n° 102.

59. BNF, Manuscrits français n° 7686, « Missives... », Lettre du Bureau des finances de Lyon, du 21 décembre 1649, n° 135.

60. Roland Mousnier, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue 1508-1789*, Paris, PUF, 1<sup>re</sup> éd. 1974, 2<sup>e</sup> éd. 1992, 596 p., p. 594.

61. Sébastien Charléty, « Une opération financière sous Louis XIV », *Revue de Paris*, septembre-octobre 1901, p. 137.

de payer la taille, les manufactures des ouvrages de soie cessent leur travail. . . Une certaine justice est à rendre aux trésoriers lyonnais : pour Française Bayard, leur raidissement est autant une volonté de maintenir leurs droits que celle de servir au mieux le souverain<sup>62</sup>. Les officiers le répètent : « le vray moyen de nous maintenir en la fonction de nos charges est de bien servir. . . »<sup>63</sup>. Justement, la restriction des pouvoirs de l'intendant, leur permet de prouver leur efficacité<sup>64</sup>. En même temps, l'assemblée des bureaux entreprend de relever le prestige des compagnies ; elle leur demande en août 1649 de siéger et assister aux cérémonies publiques en robe longue, comme les membres des cours souveraines : « C'est un moyen très utile pour estre distingué du commun des hommes et en recevoir de la vénération du vulgaire qui ne juge que par l'apparence et aussy pour rendre envers les plus honnêtes gens notre ministère plus respectueux. . . »<sup>65</sup>. Il est question d'établir un armorial, répertoriant les nom, qualité et blasons des trésoriers de France, pour prouver que les bureaux comprennent autant de gentilshommes que les cours souveraines. En parallèle, un *Recueil des privilèges de Messieurs les trésoriers généraux de France* est élaboré par un trésorier de France de Châlons, M. Gorlier ; les bureaux s'enthousiasment de cette initiative : « Il serait à souhaiter que nos adversaires infortés d'erreurs fussent capables de comprendre les vérités que cet ouvrage leur tourne pour les réduire dans la soumission que leur bassesse originelle les doit trouver »<sup>66</sup>.

C'est peine perdue. Dès 1653, le gouvernement se sent assez fort pour imposer de nouveau son autorité et renvoyer à demeure dans les généralités des maîtres des requêtes avec les fonctions des intendants, sans toutefois leur en donner leur titre<sup>67</sup>. Mais il s'agit bien d'eux.

Les bureaux apprennent ce projet et s'en émeuvent. Aussitôt, le Bureau de Paris, le 29 août, rend l'ordonnance selon laquelle défenses sont faites aux officiers de sa généralité de reconnaître les commissaires extraordinaires. C'est une rébellion caractérisée. Le chancelier convoque les trésoriers parisiens pour le 17 septembre 1653, afin de se défendre d'avoir désobéi aux ordres du roi<sup>68</sup>. Après audition des officiers, le Conseil casse l'ordonnance du Bureau, interdit les trésoriers parisiens signataires de l'ordonnance du 29 août et, surtout, interdit aux députés des trésoriers de France des généralités « de s'assembler à l'advenir, ni de composer aucun

62. Françoise Bayard, « Les activités du Bureau des finances de Lyon dans la première moitié du XVII<sup>e</sup> siècle », Extrait du colloque *L'administration des finances sous l'ancien régime*, tenu à Bercy les 22 et 23 février 1996, Paris, CHEFF, 1997, pp. 241-270, p. 252 et p. 254.

63. BNF, Manuscrits français n° 7686, « Missives. . . », Lettres du Bureau des finances de Lyon du 21 août 1648, n° 19.

64. Roland Mousnier, *La plume. . .*, *op. cit.*, pp. 310-311.

65. BNF, Manuscrits français n° 7686, « Missives. . . », Lettres du Bureau des finances de Châlons-en-Champagne, du 20 août 1649, n° 100.

66. BNF, Manuscrits français n° 7686, « Missives. . . », Lettres du Bureau des finances de Soissons, du 13 octobre 1649, n° 108. Il fait très probablement allusion aux traitants, qui continuent leur guerre avec les trésoriers.

67. Edmond Esmonin, *Études. . .*, *op. cit.*, p. 35.

68. Maurice Bordes, « Les intendants des provinces aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles », *Information historique*, mai – juin 1968, pp. 115-117.



corps à peine de privation de leurs charges sauf à se pourvoir, chacun en particulier, pour représenter leurs intérêts sur lesquels Sa Majesté fera droit comme il appartiendra ». En réalité, les officiers interdits sont rétablis dans leurs fonctions quelques mois plus tard, et les trésoriers reprennent leurs réunions, plus discrètement, chez le secrétaire de l'Assemblée, Simon Fournival ; dès 1657, ils n'hésitent plus à le faire ouvertement. Mais le souvenir de la Fronde est resté vif chez le roi : par un arrêt du Conseil du 2 avril 1661, il interdit définitivement toute assemblée des trésoriers de France<sup>69</sup>. Avec l'interdiction du « syndicat » des trésoriers, le mouvement est irréductiblement brisé<sup>70</sup> et, dès 1656, les intendants sont réinstallés partout<sup>71</sup>.

Finalement, le Bureau de Lyon n'a jamais vraiment goûté à l'indépendance qui a été le privilège de la plupart des bureaux du royaume pendant ces quelques années. C'est aussi bien ; à partir de ce moment, il doit s'effacer derrière l'autorité du commissaire départi : quand le roi a « superposé à tout le mécanisme ancien des propriétaires d'offices un intendant chargé de faire concurremment avec eux leurs fonctions de justice et de finances ; il [a] clairement indiqué sa doctrine en matière de gouvernement. Ce qu'il [veut], c'est l'obéissance de tous »<sup>72</sup>. Pour cette raison, les relations du Bureau de Lyon avec l'intendant s'apaisent au fil du XVIII<sup>e</sup> siècle, même si certaines personnalités se heurtent parfois.

## II. La normalisation des relations au XVIII<sup>e</sup> siècle

Après la Fronde, une quinzaine d'intendants se succèdent à la tête de la province. Le Bureau se résigne à voir le commissaire départi empiéter sur ses attributions. Ce dernier devient la voix de la province. Cela n'empêche pas certains trésoriers de France de collaborer avec lui. Sur eux, rejaillit un peu de la gloire du commissaire.

### L'effacement du Bureau des finances de Lyon

Désormais, l'intendant décide en toute matière. Il a voix prépondérante dans les débats et les trésoriers ne protestent guère<sup>73</sup>. Le corps est devenu un simple exécutant, comme dans toutes les généralités. Plus que jamais, la fusion entre les fonctions d'administrateur et celle de juge se fait dans la personne de l'intendant.

Peut-on conclure que les trésoriers lyonnais sont résignés ? Ce n'est pas sûr : la mort accidentelle de Bochart de Sarron, en 1665, laisse la généralité sans intendant

69. Edmond Esmonin, « Sur l'origine des intendants jusqu'en 1665 », *Bulletin de la Société d'histoire moderne*, décembre 1910, p. 123.

70. Jean-Paul Charmeil, *op. cit.*, pp. 397-409.

71. Roland Mousnier, *Les institutions...*, *op. cit.*, p. 605.

72. Sébastien Charliéry, « Lyon sous le ministère de Richelieu », *RHMC*, 1901-1902, pp. 121-136 et 495-507.

73. Archives Départementales du Rhône, désormais abrégées en A. D. Rh., 8C266, Inventaire des fois et hommages rendus au Bureau : 1715-1786, Affaire Jean de Gagnières, seigneur de Greyzieu-le-Marché, 1692.

pendant quelques mois<sup>74</sup>. Les trésoriers s’engouffrent dans la brèche et écrivent à Colbert le 24 novembre qu’il doit « les remettre dans toutes leurs fonctions ». Sans attendre les instructions du ministre, ils prennent l’initiative de répartir seuls la taille, alors que le département avait déjà été fait par l’intendant avant sa mort. Colbert se fâche. Les trésoriers invoquent pour se justifier de soi-disantes irrégularités commises par les élus lors de l’exercice de leurs fonctions mais, penauds, doivent faire machine arrière<sup>75</sup>. Cet incident démontre qu’ils n’ont pas perdu l’espoir de s’imposer comme seuls interlocuteurs du pouvoir royal. Ces velléités sont vite étouffées par le gouvernement<sup>76</sup>. Les rapports de l’intendant avec les trésoriers dépendent en fait de la personnalité de chacun. Dans l’ensemble, les deux partis professent une entente de bonne intelligence.

François Dugué arrive à Lyon en 1666. À partir de là, les trésoriers ne se départissent plus du rôle d’assistants que leur a dévolu Colbert, et ils lui rendent compte de leur conduite<sup>77</sup>. André Lefèvre d’Ormesson suit Dugué en 1682, et Anne-Jusles-Louis de Maslon, en 1684<sup>78</sup>. La mise en œuvre de leurs compétences n’est pas toujours facile pour ces commissaires. François Dugué doit obtenir un arrêt du Conseil pour récupérer les documents de Bochart de Sarron et faire connaissance avec son intendance, sans aucune aide des trésoriers. Cette attitude est à rapprocher du jugement négatif qu’ont en général les contemporains sur les commissaires, dénoncés sous Louis XIV comme les suppôts de la fiscalité royale<sup>79</sup>. Quand Maslon arrive à Lyon en 1684, il rencontre les mêmes difficultés même si, en cette occurrence, les trésoriers ne sont pas responsables. Les pièces que l’intendant réclame pendant les mois de novembre et décembre, ont été gardées par Olivier d’Ormesson, père d’André mort en début d’année ; elles lui sont finalement restituées sur injonction du contrôleur général des finances<sup>80</sup>.

Le XVII<sup>e</sup> siècle s’achève avec Pierre Cardin Le Bret en 1686, Pierre de Bérulle en 1687 et Henri-François Lambert d’Herbigny de 1694 à 1701<sup>81</sup>. Les rapports de ces intendants avec les trésoriers sont courtois. Cardin Le Bret fait le lien entre les trésoriers et le gouvernement : au moment de la transmission de sa charge de trésorier par Louis Gayot à son fils Mathieu, en 1687, Louis espère que son fils lui

74. Ce cas est rare ; en général, un intérimaire est désigné pour remplacer le titulaire absent. E. Esmonin, « Note sur la publication d’une liste des intendants, des origines à 1789 », *Bulletin de la Société d’histoire moderne*, décembre 1910, p. 146.

75. Philippe Mériaux, *Le Bureau des finances de Lyon entre 1650 et 1700*, Mémoire de maîtrise, histoire, Françoise Bayard (dir.), Lyon II, Institut des Sciences de l’Homme, 1996, 211 p., p. 77.

76. Charles Duclos, *Essai sur les Ponts et Chaussées, la voirie et les corvées*, Amsterdam, Châtelain, 1759, 408 p., p. 89.

77. Jean Petot, *Histoire de l’administration des Ponts et Chaussées 1599-1815*, Paris, Rivière et Compagnie, 1958, 523 p., p. 72.

78. Agnès Boucaud-Maître, *op. cit.*, p. LVI.

79. François-Xavier Emmanuelli, *Un mythe de l’absolutisme bourbonien : l’intendance, du milieu du XVII<sup>e</sup> siècle à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, France, Espagne, Amérique*, Paris, Université de Provence, 1981, 179 p., p. 1.

80. Annette Smedley-Weill, « La France entre deux guerres : l’administration des provinces de 1678 à 1689 », Extrait de *Revue de la Bibliothèque nationale*, n° 44, 1992. Maslon de Bercy sera rappelé sur l’intervention de l’archevêque. *Id.*, *Les intendants de Louis XIV*, Paris, Fayard, 1995, p. 37.

81. Agnès Boucaud-Maître, *op. cit.*, p. LVI.

succédera également dans la commission des ponts et chaussées. Mais le contrôleur général s’y oppose en termes un peu vifs, car il ne l’estime pas encore assez expérimenté. Le Bret en glisse un mot au contrôleur pour l’apaiser : « Le sieur Gayot, qui a fait pourvoir son fils de cette charge, n’a pas prétendu qu’il avoit seul toutes les qualités requises pour s’acquitter de la commission des ponts et chaussées... »<sup>82</sup>. Bérulle est fils et petit-fils d’intendants<sup>83</sup>. Il soutient à son tour Louis Gayot, qui ne désespère pas de placer son fils dans une commission particulière, et plaide auprès du contrôleur pour faire accorder à Mathieu la commission du domaine pour le rachat du domaine aliéné : « La commission du domaine, exercée aussi par le sieur Gayot père, est aussi vacante ; elle pourrait être accordée au fils, en reconnaissance des vingt-deux années de service du père ». Deux ans plus tard, il joint un certificat de service en faveur de Mathieu, attestant les dires de Louis sur son fils « zélé et compétent »<sup>84</sup>. Ainsi, certains trésoriers entretiennent avec l’intendant des rapports de considération mutuelle, surtout lorsqu’ils appartiennent, comme les Gayot de la Bussière, à une famille réputée de la cité. Quant à Lambert d’Herbigny, il est conscient de l’importance des trésoriers de Lyon au sein de leur ville : « Comme il n’est guère de petites charges dans une grande ville surtout où il n’y a point de compagnies supérieures, le rang que tiennent les trésoriers dans Lyon les rend considérables... »<sup>85</sup>. Aussi s’attache-t-il à ne pas les heurter.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, « l’intendant a fini par conquérir la place qui lui revient partout », dit Henri Hours<sup>86</sup>. L’affirmation est à nuancer : l’intendant, sous Louis XV notamment, est moins puissant qu’on ne l’a dit<sup>87</sup>. L’opinion publique, qui se forme au cours du siècle, l’influence, de même que les instructions gouvernementales, elles-mêmes sensibles à certaines idées nouvelles. Les intendants doivent tenir compte de la conjoncture, participant ainsi à ce que d’aucuns ont appelé « l’esprit général du temps »<sup>88</sup>. L’évolution du XVIII<sup>e</sup> siècle est en général défavorable aux intendants<sup>89</sup>. La situation dépend ensuite des spécificités régionales<sup>90</sup>. C’est

82. Annette Smedley-Weill, *Correspondance des intendants avec le contrôleur général des finances 1677-1689. Naissance d’une administration*, Sous-série G7, Inventaire analytique, Paris, Archives nationales, 1990, 625 p. Lettre de Cardin Le Bret au contrôleur général des finances du 28 février 1687, p. 579. Finalement, Laurent de la Valette, trésorier le plus ancien et oncle de Mathieu, succédera à Louis Gayot. Son neveu prendra sa suite.

83. *Id.*, *Les intendants...*, *op. cit.*, p. 37.

84. *Id.*, *Correspondance...*, *op. cit.*, Lettre de Pierre Bérulle au contrôleur général du 1<sup>er</sup> octobre 1687, p. 581 et Lettre de Louis Gayot au contrôleur général du 1<sup>er</sup> mars 1689, accompagnée d’un certificat de l’intendant, p. 591.

85. François-Henry Lambert d’Herbigny, « Mémoire sur le gouvernement de Lyon pour l’instruction du duc de Bourgogne », *RHL*, tome 1, 1902, pp. 61-88, 143-174, 233-253, 313-346, p. 251.

86. Henri Hours, « La place de Lyon dans la politique royale », *Cahiers d’histoire*, 1965, tome X, p. 48.

87. La place privilégiée du Bureau des finances parisien en témoigne. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, il reste indépendant en matière de voirie et de ponts et chaussées, relevant directement du Conseil. Geneviève Delaume, *op. cit.*, p. 19.

88. Paul Metzger, « Notes et documents pour servir à l’histoire de Lyon au XVIII<sup>e</sup> siècle, 1715-1789 », *RHL*, tome XI, 1912, pp. 462-465.

89. Voir pour l’extrémité du XVIII<sup>e</sup> siècle la thèse d’A. Cohen, *Les intendants au cœur de la crise de l’Ancien Régime : 1783-1791. Les généralités d’Alençon, Caen, Rouen, Rennes, Orléans, Bourges, Moulins, Poitiers, Limoges, Tours, Riom et Dijon*, sous la direction de M. Briard, Université de Rouen, 2009.

90. Maurice Bordes, « Les intendants de Louis XV », *RH*, 1960, pp. 45-57.

encore plus flagrant à Lyon, où l'intendant doit compter avec le gouverneur, puissant ici — la famille des Villeroy est une des seules et plus anciennes familles de la noblesse d'épée de la région, et en tire donc une autorité morale indiscutée —, et le Consulat, souvent peu conciliant. Cependant, les trésoriers de France lyonnais n'en imposent pas à l'intendant ; ils semblent avoir fini par l'admettre.

À la fin du règne de Louis XIV et sous Louis XV, se suivent des intendants très différents : François Guyet, qui arrive en 1701, laisse peu de traces. Il est vite remplacé en 1704 par Charles Trudaine, plus célèbre : il affronte la déroute affreuse du Grand Hiver de 1709, qui saccage le royaume. Trudaine plaide efficacement la cause de sa généralité. Pour cette raison, les trésoriers ne lui sont pas hostiles. Il faut aussi préciser que Trudaine étant fils d'un ancien trésorier de France au Bureau des finances d'Amiens<sup>91</sup>, il n'est pas trop mal disposé envers les anciens collègues de son père, comme le montre une remarque de l'avocat du roi au Bureau, Léonard Michon. En témoin précieux de son temps dans son *Journal de Lyon*, il affirme que le commissaire s'entendait bien avec le trésorier Nicolas Deschamps, lequel « aimoit le jeu [...] ; il y avoit perdu beaucoup d'argent, dans les maisons de l'intendance, particulièrement chez M. Trudaine, où sa femme étoit bien reçue et cajolée. . . »<sup>92</sup>. Trudaine est suivi en 1710 par Antoine François Melliand, qui reste huit ans à Lyon.

En 1718, arrive Pierre Poullétier de Nainville. Des renseignements de nature personnelle subsistent à son sujet grâce, toujours, à Léonard Michon. Avec cet intendant, les relations sont élégantes. Le 8 février 1719, la Compagnie l'invite à dîner chez le premier président Durret : « Le repas fut très délicat [...]. M. l'intendant [...] fut très content de la manière dont on l'avoit régalaé ». L'une et l'autre doivent se donner une bonne image : on ignore le caractère du nouvel arrivant, et seule une cour bien conduite permet de s'en faire apprécier. Un motif de brouille survient lorsque les trésoriers apprennent que les officiers de la Cour des monnaies ont obtenu le paiement d'une partie de leurs gages qui leur a été refusée<sup>93</sup>, mais il faut passer outre ces petits travers désagréables. Pour cette raison, après un séjour de quelques jours à la campagne de Poullétier, les trésoriers lui députent à son retour « six officiers qui se sont rendus chez lui [...]. M. Gayot de la Bussière, président, luy a fait un compliment de trois ou quatre phrases, auxquelles il a répondu en peu de mots. . . ». Les rapports avec cet intendant sont bons et, en 1739, lors de son départ, Michon laisse de lui un portrait aimable, même si certains défauts ne sont pas oubliés : « Poullétier, par son caractère de douceur, a sceu mesnager l'un et l'autre ; il avoit l'esprit juste et un fonds de désintéressement ; mais voici ce qu'on lui reprochoit : des airs de petit maître dans ses manières et son habillement, qui étoit trop affecté pour un homme de robe ayant toujours porté l'épée [...]. Il ne s'attachoit à personne, mais il donnoit sa confiance à ceux qu'il jugeoit avoir de la

91. Agnès Boucaud-Maître, *op. cit.*, p. 87.

92. Léonard Michon, *Journal de Lyon ou Mémoires historiques et politiques de ce qui s'est passé de plus remarquable dans la ville de Lyon et dans la province depuis le commencement du XVIII<sup>e</sup> siècle vers l'an 1700 jusqu'à présent*, Manuscrit Léonard Michon, Lyon, Musée historique de Lyon, finissant en 1744, 7 vol., tomes VI-VII, p. 159.

93. *Ibid.*, tome II, p. 32 et 67.

probité [...]. À tout prendre, ses bonnes qualités prévalaient à ses défauts [...]. Il a été fâché de quitter ce pays, où il étoit aimé [...] »<sup>94</sup>.

Après lui, il n'est pas sûr que Bertrand-René Pallu soit fait du même bois. Michon est réservé à son égard : « Ce nouvel intendant est, dit-on, un vrai petit maître ; je le crois plus fin qu'on ne le pense ; je n'en dirai pas davantage à présent, nous aurons le temps de dire ce qu'il en est »<sup>95</sup>. Au début, il semble charmant, « poli, gracieux. Voilà de beaux commencements ; il faut voir la suite, pour décider ». Michon attend d'en savoir plus pour se prononcer. Il a peut-être compris que les amabilités de l'intendant ne sont destinées qu'à endormir la méfiance des notables. Au mois d'octobre, au moment du département des tailles dans les élections, le premier accrochage se produit. Le trésorier de France Clapeyron, commissaire aux tailles, ne peut pas accompagner le commissaire dans sa tournée car sa mère est morte. Pour ne pas laisser seul ce dernier, son collègue Gaultier du Sel propose de l'accompagner. Pallu se dévoile, laissant entendre que la présence du trésorier de France n'était qu'une formalité inutile, qu'une signature suffirait. . . L'intendant n'a pas tort mais il faut bien s'en cacher ! L'incident refroidit les relations entre les officiers et le commissaire. Pallu est désormais perdu dans l'esprit, surtout, de l'avocat du roi Michon, qui ne cesse alors de stigmatiser ses imperfections. Il est joueur et, par conséquent, « peu mesnager ». Caractéristique impardonnable pour ces Lyonnais au caractère bourgeois : « C'est ce qui fait qu'avec de bons dehors de politesse, il se plaît davantage avec les joueurs qu'avec des gens qui ne lui parleroient que de choses sérieuses [...]. Il n'est bon à rien [...] ; il n'est occupé que de la pensée du jeu, ce qui le rend paresseux aux affaires »<sup>96</sup>.

De son côté, Pallu ne fait guère d'efforts pour se faire apprécier des trésoriers en général. En octobre 1741, à nouveau le commissaire aux tailles trésorier de France Clapeyron ne peut pas l'accompagner, cette fois il est malade. Le Bureau a retenu la leçon de 1739 aussi ne propose-t-il aucun remplaçant ; Pallu part en tournée accompagné de son subdélégué et de deux commis des receveurs généraux des finances. « Voilà qui ne fait pas une des meilleures compagnies de France ! » se moque Michon. Finalement, Clapeyron rejoint l'intendant à Roanne, Saint-Étienne et Montbrison, où il signe les rôles. Pallu, écrivant à ses amis, raille la persévérance de la compagnie, et clame que « sa besogne seroit sans doute bien mal faite, puisqu'il n'y avoit eu de trésorier de France avec luy ». Michon ne lui pardonne pas ces moqueries.

C'est vrai que l'intendant a réussi le tour de force de se faire détester par, semble-t-il, à peu près toute la province. Le 31 janvier 1742 est affiché, à la porte du prévôt des marchands, un placard diffamatoire représentant l'intendant pendu à une potence, souligné par différentes remarques : « Pallu le nain jaune », « par moquerie et insulte », dit Michon, « parce qu'il est d'une très petite taille et qu'il a le teint fort jaune » ; il ajoute : « il n'est ici qu'en effigie, viendra le temps où il le sera réellement ». Après cela, Michon a beau jeu de dépeindre le commissaire sous les

94. *Ibid.*, tome IV, p. 196.

95. *Ibid.*, tomes VI-VII, p. 19.

96. *Ibid.*, tomes VI-VII, p. 39 et pp. 76-81.

couleurs les plus sombres : « Cet intendant est haï et méprisé ; on le regarde comme un de ces petits maîtres de Paris, dont le cœur est corrompu, qui n'aime que lui, qui n'a de considération pour qui que ce soit, qui vous fait une révérence et vous tourne le dos un instant après... ». L'attitude de l'intendant s'explique, comme son mépris à peine dissimulé envers les trésoriers. L'époque 1715-1750 marque l'apogée de l'institution. Le commissaire incarne le représentant du roi, il bénéficie de la forte position acquise sous le règne de Louis XIV. En outre, le bon fonctionnement en général des organes de l'intendance en explique l'efficacité et, partant, le soutien du pouvoir royal<sup>97</sup>.

Bonaventure Robert Rossignol reste à l'intendance pendant quatre ans après le départ de Pallu. En 1754, il est remplacé par Henri Léonard Jean Baptiste Bertin, futur contrôleur général. Jean Baptiste François de la Michodière arrive en 1757, suivi par Jean Baillon en 1762, Jacques de Flesselles en 1768 et enfin Antoine Jean Terray en 1784, qui devra affronter les troubles révolutionnaires<sup>98</sup>. Après Pallu, les autres intendants paraissent agréables et les trésoriers ne semblent pas avoir de relations conflictuelles avec eux. En outre, les intendants de la fin d'Ancien régime s'attachent à garder un contact étroit avec les élites éclairées de leur circonscription, qu'ils retrouvent dans les salons, les académies, les corps municipaux<sup>99</sup>. Les trésoriers rappellent à leurs collègues de Montpellier la nécessité « d'être bien avec l'intendant de [leur] province » dont l'avis, en cas de conflit avec quiconque, serait « certainement d'un grand poids au Conseil »<sup>100</sup>. La querelle entre intendants et trésoriers est bien terminée.

Bertin est apprécié par les Lyonnais, comme en témoignent diverses félicitations à propos de son choix d'Étienne Clapeyron, trésorier de France, pour subdélégué général<sup>101</sup>. La Michodière apparaît comme un homme sérieux et travailleur<sup>102</sup>, Jacques de Flesselles va d'invitation en invitation, en concerts, bals... Il s'attire la sympathie de la ville en accueillant aimablement ceux qui le sollicitent. Face à lui, le Bureau a un rôle réduit : enregistrer l'assiette de l'impôt telle qu'elle a été décidée par l'intendant. Sans doute parce que les trésoriers ont accepté que tout leur échappe, les rapports qu'ils entretiennent avec lui sont amicaux. Un courrier du Bureau à ses députés à Paris Michon et Biclet le prouve : « Notre intendant est parti pour Paris dans les meilleures dispositions pour nous. Il ne laisse échapper aucune occasion d'exalter notre état, les personnes qui composent la Compagnie et la considération qu'elles méritent »<sup>103</sup>. Les relations sont si bonnes qu'en 1783, alors que

97. Maurice Bordes, *L'administration provinciale...*, op. cit., pp. 133-134.

98. Agnès Boucaud-Maître, op. cit., p. LVII.

99. Maurice Bordes, *L'administration provinciale...*, op. cit., p. 152.

100. A. D. Rh., 8C236, Transcription de la correspondance particulière du Bureau des finances, 1783, Lettre du Bureau des finances de Lyon à M. Fargeon, procureur du roi au Bureau des finances de Montpellier, du 22 août 1783.

101. Perneti (L'abbé), *Recherches pour servir à l'histoire de Lyon, ou les Lyonnais dignes de mémoire*, Lyon, Duplain frères, 1757, 2 vol., tome II, p. 212.

102. Jean-Pierre Gutton, « Un intendant éclairé de la généralité de Lyon au XVIII<sup>e</sup> siècle : La Michodière », Extrait de *Chroniques du pays beaujolais*, de l'Académie de Villefranche-en-Beaujolais, 1992, Villefranche-en-Beaujolais, Bulletin n° 16, pp. 49-53.

103. A. D. Rh., 8C235, Transcription de la correspondance particulière du Bureau des finances, 1777, Lettre du Bureau aux députés à Paris MM. Michon et Biclet, du 26 février 1777.

son départ est annoncé pour l'année suivante, un mémoire est envoyé à la Cour pour demander son maintien dans la généralité. L'acte est signé par l'ensemble des notables de la ville, ainsi que par le Bureau des finances<sup>104</sup>. En pure perte, Terray arrive en 1784. Celui-ci suscite seulement une bienveillante curiosité. Les intendants après Flesselles font pâle figure ! Néanmoins, le Bureau recommande de faire des efforts avec l'intendant à son homologue d'Orléans : « En fraternisant avec luy, vous augmenterez infailliblement les douceurs de votre état »<sup>105</sup>.

Ainsi, le rôle du Bureau décline. Mais ce qui est vrai pour le Bureau ne l'est pas pour certains officiers, pris individuellement.

### La collaboration active : les trésoriers de France de Lyon subdélégués de l'intendant

Plusieurs trésoriers sont choisis comme subdélégués du commissaire départi. En effet, être occupés à imposer leurs décisions à des officiers peu enclins à subir leur autorité, et à contrôler des activités disparates, oblige les intendants à faire front de toutes parts. Aussi sont-ils amenés à recruter un personnel subalterne de subdélégués et de commis pour assurer une part du travail. Ce personnel forme le « service privé » de l'intendant, qu'il recrute parmi les notables locaux, qui constituent une base d'information indispensable. Leurs pouvoirs dépendent de la confiance qu'ils inspirent à l'intendant. Leur rôle est surtout de transmettre aux agents subalternes de l'administration et aux communautés les ordres de leur hiérarchie, à veiller sur leur exécution et à prendre les mesures urgentes que nécessitent les circonstances. Mais certains intendants travaillent peu. Leurs subdélégués jouent un rôle important et les commissaires départis se contentent de répéter leur avis<sup>106</sup>.

En proportion de l'accroissement de leur rôle, leur nombre dans la généralité augmente : de cinq au début du XVIII<sup>e</sup> siècle — un par élection —, ils passent à vingt en 1789<sup>107</sup>. L'intendant n'a pas de mal à trouver des candidats : la mission augmente le prestige personnel et ces fonctions gratuites sont plutôt recherchées, les subdélégués incarnant toujours plus les hommes du pays<sup>108</sup>.

Les liens sont étroits avec le Bureau : souvent, les subdélégués sont choisis parmi les trésoriers de France. Certains entretiennent avec l'intendant de véritables liens d'amitié. Ce dernier choisit des hommes de préférence fortement intégrés au Bureau, par leur parenté ou leurs alliances : Louis Gayot de la Bussière, subdélégué général sous les intendants Dugué et d'Ormesson, est un trésorier apprécié de ses collègues, et reconnu comme d'une bonne famille — il a repris en 1654 la charge

104. M.-C. Guyonnet, *Jacques de Flesselles, intendant de Lyon (1768-1784)*, Lyon, Albums du Crocodile, 1956, Fascicule 3, pp. 126-128.

105. A. D. Rh., 8C236, Transcription de la correspondance particulière du Bureau des finances, 1785, Lettre du Bureau des finances de Lyon au Bureau des finances d'Orléans, du 5 janvier 1785.

106. François-Xavier Emmanuelli, *op. cit.*, p. 53.

107. Françoise Bayard, Pierre Cayez, *op. cit.*, p. 94.

108. Georges Pages, « Quelques réflexions... », art. cit., p. 108.

de son frère Mathieu ; Laurent Pianello de la Valette, qui lui succède sous d’Herbigny, est le beau-frère de Louis<sup>109</sup>. Le choix de ces personnalités n’est pas innocent : le commissaire départi garde un certain contrôle sur le Bureau des finances, par l’intermédiaire de ces hommes généralement écoutés de leurs confrères. Pianello est trésorier depuis 1670, ancien prévôt des marchands en 1687 et 1688, dont le commissaire départi a loué la « bonne administration ». D’Herbigny l’honore à maintes reprises et acceptera presque de se compromettre pour lui. En effet, au début de 1700, l’historien Devizé s’en prend à différents Lyonnais, impliqués dans des affaires de malversations. Les dénommés La Rivette et Mascranny, acquéreurs en 1680 de la charge de receveur des consignations, sont soupçonnés d’avoir détourné des sommes destinées à des familles éteintes qu’on faisait revivre pour l’occasion. Devizé accuse l’intendant de protéger les deux larrons, car ils sont parents du subdélégué. Le contrôleur général ordonne la présentation des registres des consignations. D’Herbigny tergiverse, aussi le ministre le menace d’un arrêt qui l’y contraindra. L’intendant s’exécute et, la malversation éclatant au grand jour, La Rivette et Mascranny sont condamnés. L’amitié subsiste néanmoins entre l’intendant et son subdélégué et les deux hommes continuent à correspondre après le départ de d’Herbigny pour Rouen, en 1701<sup>110</sup>. Plus tard, Clapeyron, le trésorier commissaire aux tailles, sera aussi subdélégué général de 1755 à 1758, sous Bertin et La Michodière<sup>111</sup>.

Ainsi, les trésoriers s’accommodent au fil du temps de l’affirmation des intendants, entre courbettes et grincements de dents. Le commissaire départi n’a jamais laissé indifférents les trésoriers du Bureau des finances lyonnais, parce qu’il met en lumière par sa seule existence le destin de cette institution : de la gloire passée à l’effacement progressif, de la nécessité de son travail au déclin des compétences jusqu’à la disparition définitive en 1789... La Révolution qui survient unit les deux institutions dans l’anéantissement et, si les officiers du Bureau n’avaient pas dû disparaître en même temps que lui, ils se seraient certainement réjouis du funeste sort réservé au commissaire départi<sup>112</sup>...

109. Philippe Mériaux, *op. cit.*, p. 77.

110. Jean-Pierre Gutton, *L’intendance de Lyonnais, Beaujolais, Forez en 1698 et en 1762. Édition critique du mémoire rédigé par Lambert d’Herbigny et des observations et compléments de La Michodière*, Paris, Éditions du CTHS, 1992, p. 11 et 22 à 24.

111. Agnès Boucaud-Maître, *op. cit.*, p. 151.

112. Le terme anéantissement est à nuancer. Les bureaux survivront au travers d’autres institutions, qui récupéreront une part de leurs attributions : directoires des départements de l’an III, qui administrent et jugent à l’image des bureaux, conseils de préfecture de l’an VIII, ces tribunaux administratifs qui, comme les bureaux des finances, dirigent et jugent en matière de domaine, finances, voirie... Karine Deharbe, *Le Bureau des finances de la généralité de Lyon. XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles. Aspects institutionnels et juridiques*, Paris, CHEFF, 2010, 664 p., p. 591. C’est la même chose à propos des intendants, dont nombre d’historiens se sont demandé s’ils ne survivaient pas au travers des préfets. Voir à ce sujet M. Briard, *Les Lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets, les hésitations d’un « modèle français »*, Seyssel, Champ Vallon, 2007, 416 p. et « 1789-1800. Des intendants aux préfets, une solution de continuité ou des solutions pour une continuité ? », *L’intendance aux sources de l’administration locale*, Colloque de Châlons-en-Champagne, Les Amis de Jean Talon, 2010, pp. 83-93.



## LES ATTRIBUTIONS FISCALES DES INTENDANTS EN PAYS D'ÉLECTIONS : L'EXEMPLE DE LA NORMANDIE

JÉRÔME PIGEON

*Université de Caen*

**J**USQU'AU XVI<sup>E</sup> SIÈCLE, la Normandie, avec Rouen pour capitale, ne formait qu'une seule généralité. En 1542, François I<sup>er</sup>, désirant apporter davantage d'ordre dans les finances du royaume, multiplia les généralités. Dès lors, l'unité fiscale de la province fut rompue, cette dernière comptant désormais deux généralités : Rouen et Caen. En 1636, une troisième généralité, faites de parties ôtées aux deux précédentes, vit le jour avec pour siège Alençon<sup>1</sup>.

Située en pays d'élections, s'étendant sur près de 32 000 km<sup>2</sup> et comptant, à la veille de la Révolution, plus de 2 000 000 d'habitants, la Normandie était parmi les provinces les plus vastes et les plus peuplées du royaume<sup>2</sup>. Province maritime, riche tant d'un point de vue agricole qu'industriel, elle supporta toujours une charge fiscale considérable<sup>3</sup>.

---

1. Michel de Bouïard, *Histoire de la Normandie*, Toulouse, Privat, 2001, pp. 268-269, voir aussi Edmond Esmonin, *La taille en Normandie au temps de Colbert (1661-1683)*, Paris, Hachette, 1913, pp. 26-27.

2. François Guillet, *Naissance de la Normandie, Genèse et épanouissement d'une image régionale en France, 1750-1850*, Caen, Annales de Normandie, 2000, p. 14.

3. *Ibid.*, p. 23. Necker relevait l'importance de « cette industrielle et fertile province pour le royaume ». Il mettait l'accent sur le fait que le sol de Normandie était « l'un des meilleurs de la France » et qu'une grande industrie y régnait en précisant : « Il y a des fabriques considérables de toiles, d'étoffes de laine et de coton, et beaucoup d'autres manufactures encore : les draps d'Elbeuf, de Louviers, des Andelis, sont généralement connus ; et la Normandie, par Rouen et le Havre-de-Grace, étend son commerce dans toute l'Europe, et jusques aux Isles d'Amérique. La proximité de la capitale, et la facilité des communications par la Seine, augmentent les ressources de cette province. » (Jacques Necker, *De l'Administration des finances de la France*, s. l., 1784, tome 1, pp. 286-289).

Les « intendants de justice, police et finances, commissaires départis pour l'exécution des ordres du roi », placés à la tête de chacune des trois généralités normandes et dont le titre révèle, à lui seul, l'étendue de leurs attributions, furent en charge d'assurer ces rentrées fiscales. En effet, en Normandie comme dans les autres pays d'élections, le pouvoir royal, tout en conservant les institutions existantes, plaça les intendants à la tête de l'administration fiscale de leur généralité. Leurs attributions couvrirent donc un vaste champ allant des impôts directs — tant anciens que nouveaux — aux impôts indirects comme le révèle la commission de l'intendant d'Alençon Lallemand de Léviguen. Au terme de celle-ci, il revenait à l'intendant de :

« connoitre des impositions qui se feront dans ladite généralité, [de se faire] représenter les départemens des rolles des tailles et de l'impôt du sel, [de se] transporter dans toutes les paroisses pour examiner et reconnoitre si lesdits rolles ont été bien et duement faits suivant nos ordonnances et réglemens [...] informer pareillement des abus et malversations qui pourroient avoir été faittes dans lesdits départemens des tailles et du sel [...] Exciter la vigilance des officiers des élections et greniers à sel pour la conservation de nos droits, décerner toutes ordonnances et viser toutes contraintes nécessaires pour le recouvrement de nos deniers [...] Assister et présider aux départemens d'iceux tant aux Bureaux des trésoriers de France qu'aux élections, dans lesquelles compagnies votre voix prévaudra, réformer les abus qui pourroient avoir été commis ausdits départemens, taxer d'office les principaux habitans des paroisses qui se seroient fait décharger ou taxer trop modiquement par leur crédit et violence, et généralement agir au regard des tailles selon et ainsy qu'il est porté par nos ordonnances, tenir la main à ce que tous nos droits d'aydes se lèvent dans ladite généralité en la forme prescrite par les édits, déclarations, réglemens et baux, informer contre les refusans de payer lesdits droits, et contre les fermiers et commis en cas qu'ils abusent du pouvoir qui leur est donné par les baux... »<sup>4</sup>

Ainsi, même s'ils ne déposèrent pas totalement les bureaux des finances et les élections de leurs fonctions, les intendants prirent la direction des opérations de répartition et de levée de la taille. Plus larges encore furent leurs attributions en matière de capitation et de vingtièmes puisqu'ils se virent confier l'essentiel de l'administration et du contentieux de ces impôts nouveaux<sup>5</sup>. Enfin, devant veiller à ce que les droits d'aides et les droits domaniaux se lèvent correctement dans leur

4. Archives départementales de l'Orne [désormais ADO], C-842, commission de l'intendant Lallemand de Léviguen, du 15 août 1726.

5. Sur la capitation, voir notamment Georges Lardé, *La capitation dans les pays de taille personnelle*, Paris, impr. De Bonvalot-Jouve, 1906. Concernant les vingtièmes, consulter Marcel Marion, *Machault d'Arnouville. Étude sur l'histoire du contrôle général des finances de 1749 à 1754*, Genève, Mégariotis, 1978. Sur la Normandie, se reporter à Robert Besnier, *Les vérifications des vingtièmes en Normandie*, Caen, Fouan et Rigot, 1931 et Yves Prével, *L'impôt direct au XVIII<sup>e</sup> siècle. Les vingtièmes dans la généralité de Caen*, Caen ; Ozanne, 1939. Sur le contentieux de ces impôts, Jean Villain, *Les contestations fiscales*

généralité, de nombreux édits et arrêts du Conseil leur en attribuèrent le contentieux.

La tâche de ces intendants était donc vaste et est, pour l'essentiel, connue<sup>6</sup>. Aussi, il ne s'agit pas ici de dresser un nouvel inventaire des multiples attributions fiscales des intendants en pays d'élections. À partir des recherches effectuées dans les fonds des trois généralités normandes pour le XVIII<sup>e</sup> siècle, il convient, d'abord, d'insister sur la manière dont ces commissaires départis s'acquittèrent de leur mission en s'efforçant de concilier les intérêts *a priori* opposés qu'étaient ceux du roi et des contribuables, avant d'évoquer la compétence contentieuse des intendants normands en matière de rôle de taille fait par commissaire, compétence qui fut une spécificité de cette province et qui ne manqua pas d'occasionner de nombreux conflits entre ces derniers et la Cour des Comptes Aides et Finances de Normandie.

## I. La conciliation des intérêts du roi et des contribuables

Les besoins financiers de l'État allant croissant au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle, le pouvoir royal se devait d'assurer une prompte rentrée des différents impôts qui se levaient dans le royaume. Il revenait aux intendants, agents d'exécution des ordres du roi dans leur généralité, de seconder au mieux les vues du gouvernement en matière fiscale. En Normandie, les commissaires départis, par leur réactivité et leur application, se montrèrent soucieux de défendre les intérêts du monarque. Pour autant, administrateurs de leur circonscription, ils n'omirent pas de préserver ceux de leur généralité.

### 1. Des agents appliqués et réactifs au service du roi

Afin de permettre aux intendants d'agir conformément aux intentions du roi, le gouvernement leur adressait nombre d'arrêts du Conseil, de déclarations, et autres

sous l'Ancien Régime dans les pays d'élections de taille personnelle, Paris, Jouve, 1943 et en dernier lieu, Jérôme Pigeon, *L'intendant de Rouen juge du contentieux fiscal au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Mont-Saint-Aignan, PURH, 2011.

6. Charles Godard, *Les pouvoirs des intendants sous Louis XIV, particulièrement dans les pays d'élections (1661-1715)*, Genève, Slatkine, Mégariotis, 1974 ; François-Xavier Emmanuelli, *Un mythe de l'absolutisme bourbonien : l'intendance, du milieu du XVII<sup>e</sup> à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle (France, Espagne, Amérique)*, Aix-en-Provence, Publications de l'université de Provence, 1981 ; Anette Smedley-Weill, *Les intendants de Louis XIV*, Paris, Fayard, 1995. Pour des monographies consulter notamment Maurice Bordes, *D'Étigny et l'administration de l'intendance d'Auch (1751-1767)*, Paris, thèse lettres, 1957 ; Michel Lhéritier, *Tourny, intendant de Bordeaux (1695-1760)*, Paris, Alcan, 1920 ; Jacqueline Musset, *L'intendance de Caen. Structure, fonctionnement et administration sous l'intendant Esmangart (1775-1783)*, Condé-sur-Noireau, Corlet, 1985. Pour certaines provinces et généralités se reporter entre autres à Agnès Boucaud-Maître, *Les intendants de la ville et généralité de Lyon au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Lyon, Thèse droit, 1985 ; Cédric Glineur, *Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV : les pratiques de l'intendant dans les provinces du nord, 1726-1754*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 2005 ou encore Sébastien Évrard, *L'intendant de Bourgogne et le contentieux administratif au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, de Boccard, 2005.

édits fiscaux. Dès réception, il était enjoint aux commissaires départis d'en assurer une large et prompte diffusion dans leur généralité afin d'inciter chacun à s'y conformer. Il revenait donc aux intendants de les faire imprimer, publier et afficher. La correspondance échangée avec le contrôle général et les affiches conservées dans les fonds des intendances normandes le montrent, les intendants de ces trois généralités s'acquittèrent toujours avec diligence de cette tâche<sup>7</sup>.

Au-delà de cette simple diffusion, les opérations de répartition de la taille sont particulièrement révélatrices de l'application et de la réactivité avec lesquelles les intendants normands servirent les intérêts du roi. Dès l'envoi, dans le courant du mois de juillet, du brevet de la taille, le contrôle général prenait toujours soin de presser les intendants de lui fournir, dans les délais les plus brefs, un état de répartition entre élections et d'y joindre un état de situation de leur généralité. La promptitude exigée devait permettre de ne pas retarder l'envoi des commissions et par voie de conséquence mettre les intendants en état de commencer, le plus tôt possible, leur département<sup>8</sup>.

À ces sollicitations, les intendants normands répondirent le plus souvent dans un délai inférieur à quinze jours et la précision des pièces adressées au contrôle général témoigne du soin qu'ils apportèrent à ces opérations<sup>9</sup>. Mais surtout, loin d'attendre l'envoi des commissions pour commencer les travaux de répartition, les intendants s'y attachaient dès réception du brevet. Informant les officiers des élections, les receveurs des tailles et leurs subdélégués du montant devant être supporté par leur élection, ils les priaient d'établir, en concertation, avec attention, soin et en se munissant de tous les renseignements nécessaires, un projet de répartition entre les paroisses de leur élection afin de permettre de procéder au département sans retardement et de la manière la plus équitable et la plus conforme à la situation des paroisses<sup>10</sup>. Cette réactivité des intendants normands leur permettait,

7. Les exemples sont nombreux dans les fonds des trois généralités. D'une manière générale, il ne s'écoulait pas plus de deux mois entre la réception des textes à l'intendance et l'affichage de ces derniers dans les généralités.

8. Archives départementales du Calvados [désormais ADC], C-4393, lettre de d'Ormesson à l'intendant de Caen, Fontette, le 26 juillet 1769; consulter également aux Archives départementales de Seine-Maritime [désormais ADSM], C-238, la lettre de d'Ormesson à l'intendant de Rouen, Thiroux de Crosne, du 5 juillet 1771.

9. La réponse de l'intendant Fontette à la lettre de d'Ormesson du 26 juillet 1769, intervint ainsi dès le 30 juillet suivant. Celle de l'intendant Thiroux de Crosne quant à elle fut expédiée le 11 juillet.

10. ADSM, C-238, le 10 juin 1774, d'Ormesson avait adressé à l'intendant rouennais Thiroux de Crosne l'extrait du brevet de la taille pour la généralité de Rouen. À cette occasion, il lui demandait de lui fournir, le plus rapidement possible, un état de répartition entre élections. Cet état de répartition, Thiroux de Crosne le fit parvenir à d'Ormesson dès le 21 juin suivant. Le 17 juillet, l'intendant de Rouen adressait une lettre aux receveurs des tailles de sa généralité dans laquelle il indiquait : « Je vous prie de faire votre projet de répartition et d'y donner toute votre attention [...] Je désire pouvoir faire le département de la manière la plus équitable et la plus conforme à la situation des paroisses; votre projet doit être fait avec le plus grand soin et expliquer en détail les multiples changements que vous proposerez sur le principal de la taille de chaque paroisse en augmentation ou diminution. Vous voudrez bien vous concerter à cet égard avec les officiers de l'élection et mon subdélégué, la réunion de leurs lumières aux vôtres facilitera votre travail pour le projet que je vous demande. » Le même jour, il adressait une lettre au contenu similaires aux officiers des élections de sa généralité et à ses subdélégués.

en général, d'effectuer leur département entre la fin juillet et la fin octobre<sup>11</sup>. De même, s'efforcèrent-ils de veiller à ce que la répartition dans les paroisses se fit promptement n'hésitant pas, le cas échéant à nommer des collecteurs d'office.

Si les intendants devaient assurer une prompte répartition des impôts afin d'en accélérer le recouvrement, ils devaient encore veiller à ce que les contribuables ne cherchassent pas éluder ou à minimiser le montant de leur impôt. Les vérifications des déclarations fournies par les contribuables pour le dixième et le vingtième entraient dans ce cadre. Là encore, en dépit des obstacles mis à ces opérations par les contribuables et le Parlement de Normandie<sup>12</sup>, les intendants de la province firent en sorte de répondre, autant que faire se pouvait, aux exigences du gouvernement, comme le montre l'attitude de l'intendant d'Alençon, Lallemand de Levignen. En 1742, présumant que de nombreux contribuables avaient usé de fausses déclarations dans la généralité d'Alençon, le contrôleur général Orry préconisa à cet intendant de faire procéder à la vérification de celles lui paraissant les plus suspectes et de prononcer contre les faux déclarants la peine du quadruple. Orry espérait ainsi mettre un terme à cette pratique. Très vite, l'intendant fit savoir au contrôleur général qu'il s'était conformé à ses intentions. En conséquence, il avait ordonné au directeur du dixième d'envoyer ses contrôleurs dans les différentes élections pour y faire d'exactes vérifications. Il l'assurait que ces derniers étaient partis sur le champ et qu'à la réception de leurs procès-verbaux, il comprendrait dans un rôle du quadruple les faux déclarants ayant abusé de la confiance que le roi avait eu en eux et qu'il les poursuivrait vivement afin de donner un exemple de sévérité<sup>13</sup>.

11. Pour la généralité d'Alençon, voir notamment ADO, C-851, une lettre de l'intendant Jullien au contrôleur général, le 12 octobre 1768, dans laquelle il l'informe qu'il a effectué le département dans la seconde moitié du mois de septembre. De la même manière, l'intendant de Caen, Fontette, indiquait à d'Ormesson, dans une lettre du 14 septembre 1767 qu'il avait déjà effectué le département de quatre élections de sa généralité (ADC, C-4393). Enfin, pour la généralité de Rouen consulter ADSM, C-238 et C-243. Ces liasses livrent les itinéraires et le calendrier du département des tailles pour différentes années. Il pouvait arriver cependant que les intendants effectuent ce département plus tardivement comme le révèle une lettre de L'Averdy à l'intendant Jullien, du 5 décembre 1767, dans laquelle il lui rappelait que par une lettre du 4 août il lui avait déjà indiqué de commencer de bonne heure le département de la taille afin que les rôles soient vérifiés au plus tard fin novembre ou début décembre. Dans cette même lettre, il lui rappelait que le brevet de la taille lui avait été envoyé dès le 3 juillet et la commission, le 1<sup>er</sup> septembre (ADO, C-842).

12. Jacqueline Musset, *op. cit.*, p. 202-212.

13. ADO, C-974, lettre de Orry à l'intendant Lallemand de Levignen, le 28 juillet 1742 : « Comme il t a lieu de présumer que dans le nombre des déclarations nouvelles, il y en a beaucoup de fausses, il est absolument nécessaire que vous fassiez promptement faire la vérification de quelques une de celles qui vous paroîtront les plus suspectes pour vous mettre en état de prononcer la peine du quadruple, pour laquelle il faudra faire vivement poursuivre les faux déclarans, cela prouvera que cette peine ne peut être réputée comminatoire, et peut être cela engagera-t-il plusieurs particuliers à se rétracter eux mêmes sur les nouvelles déclarations qu'ils ont données. Dans sa réponse du 22 août suivant, l'intendant d'Alençon faisait savoir : « J'ay donné ordre au directeur du dixième d'envoyer ses quatre contrôleurs dans les différentes élections de mon département pour y faire d'exactes vérifications des déclarations les plus suspectes. Il a fait partir sur le champ deux qui sont depuis quinze jours en tournée. Les deux autres viennent aussy de commencer leurs opérations, sitost qu'ils m'auront adressé quelques procès verbaux, je comprendray dans un rôle du quadruple les propriétaires qui seont convaincus d'avoir abusé de la confiance que le roy a bien voulu avoir en eux, et je les feray poursuivre vivement par

Tout aussi révélatrice est l'attitude de son successeur, Jullien, en matière d'aides. Confronté au refus persistant et violent des bouchers d'Alençon d'acquitter leurs droits, et constatant l'inefficacité des amendes prononcées à leur rencontre, ce dernier fit part à Necker de sa crainte « qu'avant peu tous refusassent d'acquitter les droits et que cette branche d'imposition ne fut entièrement anéantie ». Aussi proposa-t-il au directeur général des finances, « pour soutenir cette branche de revenu du Roy » qu'il voyait prête à se perdre, d'user d'autorité à l'égard de ces bouchers. En conséquence, il demanda à Necker de lui adresser des ordres particuliers en blanc qu'il remplirait du nom des récalcitrants afin que ces derniers fussent conduits en prison pour six semaines. Cette sévérité aurait, selon lui, le mérite de ramener la tranquillité dans la ville et permettrait d'assurer pour l'avenir une juste perception des droits<sup>14</sup>. Une telle démarche emporta l'adhésion du directeur général des finances, lequel lui envoya les ordres en question en lui indiquant que ses réflexions lui avaient paru « aussy sages que dictées par l'amour de la chose publique et des intérêts du Roy »<sup>15</sup>.

Si la satisfaction des intérêts du monarque, et donc du trésor, guidèrent la conduite des intendants normands, ils furent également attentifs à la préservation de ceux de leur généralité.

## 2. Des intendants soucieux des intérêts de leur généralité

Soucieux de préserver les intérêts de leur circonscription et de la population qu'ils avaient à administrer, les intendants normands utilisèrent pleinement les moyens mis à leur disposition par le pouvoir royal. Mais, ne se contentant pas de ces seuls moyens, ils n'hésitèrent pas à s'écarter parfois des prescriptions du gouvernement.

Un moyen, bien connu, dont disposaient les intendants afin de défendre leur généralité était la faculté qu'ils avaient de solliciter, chaque année, auprès du roi, une remise du montant de la taille devant être levé sur leur généralité. Pour obtenir une diminution conséquente, ceux de Normandie n'hésitaient pas à être particulièrement pessimistes, insistant constamment sur l'état de misère de la population et sur la surcharge d'imposition pesant sur leur circonscription.

Dans son avis sur le brevet de la taille pour l'année 1719, l'intendant de Caen indiquait ainsi que « la récolte de cette année tant en grain, foins, que fruits est très mauvaise [...] d'où il résulte que les habitans taillables se trouvent dans une

---

les receveurs des tailles afin de donner un exemple de sévérité [...] et sans égard pour personne je prononceray la peine du quadruple contre les faux déclarants, ainsi que vous me le prescrivés. »

14. ADO, C-741, lettre de Jullien à Necker, le 15 septembre 1779. L'intendant décrivait ainsi la situation : « Je vois depuis longtems les entraves que rencontrent les employés de la régie dans le recouvrement de leurs droits. Le peuple d'Alençon est naturellement opposé à toute imposition, mais celle qui porte sur les boucheries intéressant des gens toujours armés par leur état, peut rarement se lever sans donner occasion à quelque tumulte dans lequel les employés de la régie ne seroient certainement pas les plus forts s'ils n'étoient assés sages pour se retirer. Les bouchers sont en assés grand nombre à Alençon, presque tous y ayant d'autre moyen de subsister que celui que leur fourni leur état, des amendes, des saisies prononcées contre eux les inquiètent peu. »

15. *Ibid.*, lettre de Necker du 21 novembre 1779.

impuissance de payer des impositions aussy fortes que les années dernières s'ils ne sont pas soulagés par quelque diminution considérable sur le principal de leur taille ». En conséquence, il pria le contrôleur général d'avoir la bonté de faire attention à ses remontrances et à l'excès des impositions qui, depuis plusieurs années, avaient réduit l'essentiel des taillables à la plus grande misère<sup>16</sup>. À une vingtaine d'années de là, son successeur, Vastan, allait dans le même sens. Ayant présenté la situation déplorable de sa généralité à d'Ormesson, il concluait : « Je puis vous assurer, Monsieur, qu'en général cette généralité a très grand besoin d'être soulagée sans quoy les recouvrements qui y deviennent plus difficile que jamais auront bien de la peine à se faire pour l'année 1738. »<sup>17</sup> En 1768, leur collègue d'Alençon, Jullien, était tout aussi alarmiste lorsqu'il indiquait à L'Averdy : « J'ay été singulièrement touché de la désolation des campagnes et n'y ay vu qu'un spectacle affligeant, [...], de mémoire d'homme, il n'y a pas eu d'année pareille à celle-cy. Mais ma plus grande inquiétude reste les moyens de pourvoir à la subsistance de cette généralité pour laquelle, [...] j'envisage l'avenir le plus effrayant. »<sup>18</sup>

Cette humanité dont les intendants normands firent preuve se retrouve encore dans leurs nombreuses ordonnances de décharge et modération prononcées en matière de capitation. En effet, nombreux étaient les contribuables qui, en raison de leur pauvreté, de leur état de santé, de leur handicap ou de leur âge avancé, faisaient appel à la bienveillance de l'intendant afin d'obtenir une diminution de leur imposition. Face à ces requêtes, les intendants ne rechignèrent jamais à satisfaire sinon en totalité, du moins en partie, les habitants de leur généralité<sup>19</sup>, au risque même d'aller au-delà des fonds affectés à ces décharges et modérations. L'intendant de Caen, Esmangart, se fit ainsi rappeler à l'ordre par Necker en 1777, lorsque celui-ci s'aperçut que le montant des décharges et modérations accordé sur la capitation des officiers de justice atteignait, certaines années, le double des fonds théoriquement destinés à cet objet<sup>20</sup>.

Ne se contentant pas des moyens mis à leur disposition pour améliorer ou du moins ne pas aggraver le sort des contribuables, les intendants prirent parfois le parti de passer outre aux ordres du gouvernement. Il en fut ainsi dans la généralité de Rouen en matière de corvée. En 1755, Trudaine, constatant le peu d'avancement des chemins dans cette généralité prit la peine de rappeler à l'intendant Feydeau de Brou que la règle adoptée par tous les contrôleurs généraux était d'exiger des contribuables 12 journées de corvée par an et que cette proportion était loin d'être respectée dans la généralité de Rouen<sup>21</sup>. Malgré divers rappel à l'ordre, l'intendant ne modifia pas sa politique. Il persista à ne jamais exiger des corvéables plus de six

16. ADC, C-4390.

17. ADC, C-4392, lettre de l'intendant Vastan à d'Ormesson, le 1<sup>er</sup> août 1737. Dans cette lettre, il sollicitait une diminution de 130 000 livres pour la généralité de Caen. La réponse de d'Ormesson, le 9 septembre 1737, lui fit savoir que la diminution accordée pour la généralité de Caen était de 60 000 livres pour la taille de 1738.

18. ADO, C-851, lettre de Jullien au contrôleur général, le 12 octobre 1768.

19. Pour la généralité de Rouen voir, Jérôme Pigeon, *L'intendant de Rouen. . . , op. cit.*, p. 170-174. Pour la généralité de Caen, consulter notamment ADC, C-4675.

20. ADC, lettre de Necker à l'intendant Esmangart, du 14 avril 1777.

21. ADSM, lettre de Trudaine à l'intendant Feydeau de Brou, le 19 octobre 1755.

jours de travail et ne les envoya jamais sur des ateliers distant de plus de deux lieues et demie de leur paroisse. Il pria même Trudaine de ne pas l'obliger à demander un travail au-delà des forces des paroisses, le bilan dépendant moins de la quantité de corvées que de l'intelligence avec laquelle elles seraient conduites et de la façon dont elles seraient remplies. Pour cet intendant, une telle attitude présentait également l'avantage de ne pas soulever d'opposition<sup>22</sup>.

Mais, c'est peut-être en matière contentieuse que l'intérêt porté par les intendants normands au sort de leur généralité et de ses habitants se fit le plus visible. Même s'ils s'attachèrent toujours à fonder en droit leurs ordonnances et donc à condamner les contribuables étant en contraventions aux règlements, ils n'hésitèrent pas à prendre certaines libertés quant au prononcé des peines. Le contentieux des droits d'aides est, sur ce point, tout à fait révélateur. En la matière, les textes indiquaient les peines devant être appliquées en cas de contravention et précisaient parfois qu'elles ne pourraient, sous aucun prétexte, être modérées. Ces peines étaient le plus souvent des amendes, assorties, le cas échéant, de la confiscation des marchandises saisies. Or, en dépit de la précision de ces dispositions, et invoquant les lourdes charges pesant déjà sur les contribuables, la misère des contrevenants, ou encore le risque de mettre fin à leur activité professionnelle qui porterait nécessairement atteinte à la prospérité de la généralité, les intendants normands ne se conformèrent que très rarement à la lettre des règlements. Non seulement ils modéraient de manière significative les amendes fixées par les règlements mais ces amendes tenaient également lieu de confiscation. C'est ainsi que dans la généralité de Rouen, un boucher nommé Le Bertois, qui aurait dû être condamné à une amende de 300 livres et à la confiscation de sa viande pour l'avoir fait entrer et exposer à la vente sans avoir acquitté les droits d'inspecteur aux boucheries, ne le fut qu'à une amende de 40 livres, cette dernière devant également tenir lieu de confiscation<sup>23</sup>.

Même si le gouvernement comprenait les sentiments animant les intendants, il ne manqua pas de réagir et de les rappeler à l'ordre. En 1763, le duc de Choiseul dénonça ainsi la modicité des amendes prononcées par les intendants en matière de droit sur les cartes. Selon lui, l'interprétation qu'ils donnaient aux règlements était en totale opposition avec les vues du pouvoir royal et présentait le fâcheux inconvénient de ne pas faire reculer la fraude<sup>24</sup>. De même, en 1783, Joly de Fleury, s'élevait contre une ordonnance de l'intendant d'Alençon, en matière de droit de centième denier, par laquelle il avait déchargé un nommé Cordier du droit en sus auquel il aurait dû être condamné, n'ayant pas acquitté dans les délais fixés le droit de centième denier auquel il était soumis. À cette occasion, il rappelait à l'intendant

22. ADSM, C-888, lettre de Feydeau de Brou à Trudaine, le 9 novembre 1755 et C-838, lettre de Feydeau de Brou à Bertin, le 24 janvier 1760.

23. ADSM, C-602, affaire entre le sous-abonnataire des droits d'inspecteurs aux boucheries de la ville de Fécamp et Nicolas Le Bertois, boucher à Normanville, 1787. Voir également ADC, C-5971, l'intendant de Caen rend des ordonnances contre des contrevenants au droit de trop. Ces ordonnances, conformes aux avis rendus par les subdélégués, prononcent des condamnations modérées en raison notamment de la pauvreté des fraudeurs.

24. ADSM, C-604, lettre de Choiseul du 12 mai 1763.



que l'arrêt du 9 juin 1782, qui avait modéré la peine du triple droit à celle d'un droit en sus avait, dans le même temps, expressément indiqué que cette peine ne pourrait en aucun cas être réputée comminatoire<sup>25</sup>.

Ces rappels à l'ordre, tout comme la perspective de voir leurs ordonnances cassées par le Conseil n'eurent que peu d'impact sur l'attitude des intendants. Une lettre de l'intendant Feydeau de Brou le prouve. Dans celle-ci, évoquant à la fois sa tendance à être favorable aux redevables et les conséquences qui avaient pu et pouvaient en résulter pour ses ordonnances, il s'exprimait en ces termes : « La faveur que j'ay toujours cherché à donner au public a plus d'une fois excité des représentations et a mis plusieurs de mes ordonnances dans le cas d'être réformées. Je n'en continuerai pas moins à décider ce que je croirai juste. »<sup>26</sup>

Ce rapide aperçu montre incontestablement la volonté qui anima les intendants de concilier les intérêts du roi et ceux de leur généralité. Mais, à cette difficulté que constituait, dans l'accomplissement de leur tâche, la conciliation d'intérêt opposés s'en greffait une autre : celle d'affronter les prétentions de la Cour des Comptes Aides et finances de Normandie. En effet, l'étendue des attributions fiscales de ces commissaires départis n'allait pas manquer de faire naître des conflits avec cette cour souveraine, tout particulièrement en ce qui concerne le contentieux des rôles de taille faits d'office dont la connaissance attribuée aux intendants de cette province constituait une spécificité.

## II. Une spécificité normande source de conflit : le contentieux des rôles d'office

Jusqu'au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle, l'intervention des intendants en matière de répartition de la taille s'arrêtait aux portes de la paroisse, cette tâche incombant aux collecteurs. Mais, constatant les abus de certains de ces collecteurs et les pressions qu'ils subissaient de la part de contribuables puissants, le pouvoir royal instaura les taxes d'office. Ces taxes devaient permettre aux agents du pouvoir royal d'imposer à leur juste taux les contribuables victimes ou bénéficiaires de l'attitude des collecteurs. Confié initialement aux seuls officiers des élections<sup>27</sup>, le soin d'établir ces

25. ADO, C-718, lettre de Joly de Fleury à l'intendant Jullien, du 21 janvier 1783. Dans cette lettre, il précisait à l'intendant : « En se portant, Monsieur, à adoucir la peine du triple droit, Sa Majesté a voulu, en même temps, assurer, dans les délais prescrits, la rentrée des droits de centième denier. C'est ce double motif qui a déterminé la nouvelle loi. Il importe d'autant plus de tenir exactement la main à son exécution, que le relâchement qu'elle a eu en vue de prévenir deviendrait plus considérable par la modération de la peine si les réfractaires avoient encore l'espérance d'en obtenir la remise. »

26. ADSM, C-635, lettre de l'intendant de Rouen, Feydeau de Brou, à Thomas Hue de Miromesnil, le 4 décembre 1759.

27. Isambert, Jourdain, Decrusy, *Recueil général des anciennes lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, Paris, Belin-Leprieur, 1821-1833, tome XII, p. 119, édit du 30 juin 1517 sur la juridiction des élus et la perception des aides, gabelles, les exemptions des nobles, l'incompatibilité des fonctions, le mode de répartition entre les paroisses, articles 7 et 8. Voir également tome XV, p. 226, l'édit de mars 1600, article 4 et tome XVI, p. 389, l'édit de janvier 1634.

taxes d'office fut élargi aux trésoriers de France et aux intendants<sup>28</sup> pour finalement être attribué exclusivement à ces derniers<sup>29</sup> qui se virent également chargés du contentieux né de ces cotes d'office<sup>30</sup>.

Au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, le pouvoir royal accrût encore les attributions des commissaires départis. Par édit du mois d'août 1715, il les autorisa à faire établir d'office, par commissaire, les rôles des tailles dans les paroisses où ils le jugeraient nécessaire<sup>31</sup> en leur attribuant, là encore, le contentieux en résultant<sup>32</sup>. Cette compétence, qui au terme de l'édit de 1715 devait être limitée à deux ans, fut renouvelée chaque année, par arrêt du Conseil, à l'ensemble des intendants des pays d'élections jusqu'à la déclaration du 13 avril 1761. Cette dernière apporta une modification. Tout en conservant aux intendants la possibilité de faire faire des rôles de taille d'office, elle leur ôta la connaissance du contentieux, le transférant aux élections en première instance et par appel aux cours des aides<sup>33</sup>, à l'exception de la Normandie.

La correspondance des intendants nous éclaire quelque peu sur les raisons de cette spécificité normande, spécificité qui fut génératrice de nombreuses revendications de la Cour des aides de cette province.

28. Voir l'article 7 de l'édit de 1642 et l'article 8 du règlement du 16 avril 1643.

29. Edmond Esmonin, *La taille en Normandie au temps de Colbert (1661-1683)*, Paris, Hachette, 1913, p. 344, « Colbert constatait les mauvais résultats de la taxation par les élus, auxquels elle servait surtout pour exercer leurs protections ou leurs vengeances. Il résolut donc, sur la fin de sa vie, de multiplier les taxes d'office et de les confier aux intendants seuls. » Pour la Normandie, les déclarations du roi du 20 août 1673 et du 5 février 1692 ne faisaient déjà plus mention des taxes d'office faites par les élus.

30. Jérôme Pigeon, *L'intendant de Rouen ...*, *op. cit.*, pp. 56-59.

31. Cet édit d'août 1715 supprimait et révoquait les anoblissements par lettres et les privilèges de noblesse accordés depuis 1689 de même que les privilèges accordés aux officiers dont la finance était inférieure à 10 000 livres. Pour prévenir les difficultés d'application que ne manquerait pas de susciter cet édit, il était précisé en son article 20 : « Pour prévenir les brigues et les cabales qui pourroient être pratiquées par quelques-uns des annoblis, officiers suprimez, ou dont les privilèges sont révoquez, pour se soustraire à la juste imposition, que nous entendons être faite sur eux [...] Nous avons permis et permettons auxdits Sieurs intendans et commissaires départis pour l'exécution de nos ordres dans les dix-neuf Généralitez des Pais d'Electon, de faire procéder, conformément à l'arrêt de notre Conseil du 5 juillet 1707, soit en leur présence, ou devant les oficiers des Elections, ou autres particuliers qu'ils pourront commettre et subdéléguer à cet éfet, à la confection des rôles des tailles des villes, bourgs et paroisses taillables, dans lesquels ils le jugeront nécessaire. »

32. Édit d'août 1715, article 22 : « Ordonnons en outre, que tout ce qui sera fait par lesdits Sieurs intendans ou officiers par eux commis, soit pour parvenir à la confection des rôles, ou pour leur exécution, sera pareillement exécuté par provision, sans que les collecteurs ou habitans, ni les particuliers qui se trouveront imposez dans les rôles, qui auront été faits en la forme ci-dessus, puissent se pourvoir pour raison de ce, circonstances et dépendances, autrement que par opposition devant lesdits Sieurs Intendans, et par appel au Conseil. »

33. Déclaration du 13 avril 1761 : « L'avantage qui a résulté jusqu'ici de la faculté accordée par notre édit du mois d'août 1715 pour deux années et depuis annuellement prorogée par différents arrêts de notre conseil, aux sieurs intendans et commissaires départis dans les provinces et généralités de notre royaume, de faire faire des rôles d'office dans les paroisses où ils le jugent convenable pour y détruire l'imposition arbitraire et rétablir l'égalité, nous détermine à continuer d'autoriser cette forme d'imposition, et d'autant que nous pourvoyons, par la nouvelle forme de procéder que nous établissons, à ce que les oppositions qui pourroient être formées aux cotes portées dans lesdits rôles d'office soient jugées sommairement et sans frais, ainsi que cela s'est pratiqué jusqu'ici de la part des sieurs intendans et commissaires départis, et par appel en notre conseil, nous croyons devoir en renvoyer la connoissance aux élections, et par appel en nos cours des aides. »

## 1. Les raisons de la spécificité normande

*A priori*, la déclaration du 13 avril 1761 aurait dû être appliquée en Normandie comme dans les autres provinces mais, comme l'indiquait d'Ormesson à l'intendant d'Alençon, Jullien, elle ne fut jamais envoyée à la Cour des Comptes Aides et Finances de Normandie<sup>34</sup>. Dans cette province, le Conseil, par des arrêts renouvelés chaque année, maintint les intendants maître de recourir aux rôles d'office tout en leur conservant la connaissance du contentieux. Dès lors, les commissaires départis normands furent seuls, dans le royaume, à connaître du contentieux né de ces rôles.

Malheureusement, les arrêts d'attribution, de même que la correspondance du contrôle général adressée aux intendants normands, ne nous livrent aucune explication quant aux motifs de ce particularisme. Quelques indications, fournies par les intendants eux même, permettent cependant de nous éclairer. Selon l'intendant de Caen, Esmangart, en conservant aux intendants de cette province le contentieux des rôles d'office, le Conseil avait eu principalement pour but de prévenir des procédures fort coûteuses dans une province où l'esprit de chicane était particulièrement développé<sup>35</sup>.

L'intendant de Rouen, Thiroux de Crosne, nous livre, quant à lui, des raisons plus techniques. La non application de la déclaration de 1761 en Normandie était la conséquence de la procédure suivie en matière de taille devant la Cours des Aides de Normandie. Dans la plupart des provinces du royaume, un taillable surchargé intentait une action en surtaux contre la communauté toute entière, contraignant cette dernière à supporter la surcharge du plaignant si celle-ci était reconnue<sup>36</sup>. En Normandie, la Cour des Aides n'acceptait que l'action en comparaison de taux. À la différence de l'action en surtaux, le contribuable s'estimant surchargé assignait, devant les élus, un ou plusieurs particuliers de sa paroisse qu'il considérait comme insuffisamment imposés et qui, selon lui, devaient supporter ce dont il s'estimait

34. ADO, C-846, lettre de d'Ormesson à l'intendant Jullien, le 1<sup>er</sup> septembre 1767. Voir également ADSM, C-289, note des bureaux de l'intendance de Rouen sur les rôles de taille d'office : « On voit que dans la généralité de paris où la déclaration de 1761, et celles de 1768 et 1776 ont été enregistrées, les oppositions, demandes en radiation doivent être portées en 1<sup>re</sup> instance aux élections et par appel à la cour des aydes ; mais ce dérogoire à l'édit d'août 1715 n'a pas lieu en Normandie où ces nouvelles loix n'ont pas été enregistrées et où les intendants sont juges des contestations sur les rôles et les cottes d'office sauf l'appel de leurs ordonnances au conseil aux termes des déclarations de 1664, et 1692 et de ce même édit de 1715 qui contient une disposition particulière. »

35. ADC, C-4396, lettre de l'intendant Esmangart à Necker, le 20 mai 1780 : « Mais voulés vous savoir, Monsieur, quels ont été les vrais motifs qui ont déterminé le Conseil à donner aux intendants de Normandie le pouvoir contre lequel la Cour des Aides réclame aujourd'hui. Ils sont marqués au coin de la sagesse du législateur et tiennent à des localités particulières à la province. L'assiette des impositions, la répartition individuelle qui s'en fait dans les provinces, était le germe de contestations ruineuses pour les communautés de Normandie, et pour les taillables. Le Conseil a eu principalement en vue de remédier à un si grand mal, de prévenir ou d'éteindre des procédures qui devenoient immenses et dont les frais décuploient souvent la valeur de l'objet principal qui y avoit donné lieu. Rien n'étoit plus intéressant, plus digne de la sagesse du législateur que de telles mesures dans un pays où l'esprit de chicane, surtout en matière d'intérêt, se développe avec toute l'énergie dont il est susceptible. »

36. Jean Villain, *op. cit.*, pp. 129 et suiv.

surchargé. Cette procédure déchargeait ainsi la communauté de l'obligation de se défendre à l'audience et d'assumer en cas de perte du procès<sup>37</sup>.

Cette procédure était, selon l'intendant de Rouen, absolument incompatible avec les rôles faits par commissaire dans la mesure où ces derniers, lors de l'élaboration des rôles, établissaient une base commune d'imposition pour la paroisse, calculée en fonction des occupations de chaque habitant. À partir de là, Thiroux de Crosne affirmait que les actions intentées contre les cotes établies dans les rôles faits par commissaire ne pouvaient l'être qu'à l'encontre de la communauté toute entière et non contre un habitant en particulier. L'action en surtaux était donc seule ouverte aux réclamants. Or, cette procédure n'ayant, selon les propres termes de la cours des aides, « jamais été admises dans les tribunaux du ressort »<sup>38</sup>, le Conseil n'avait pu adopter un autre parti que de maintenir la compétence contentieuse des intendants normands<sup>39</sup>.

Largement utilisés dans la généralité d'Alençon<sup>40</sup>, modérément dans celle de Rouen<sup>41</sup> et rarement à Caen<sup>42</sup>, les rôles d'office, faits dans l'intérêt des contribuables et dans un souci de justice fiscale<sup>43</sup>, emportèrent, dans l'ensemble, l'adhésion des paroisses concernées. Les intendants normands étaient sur ce point unanime. Pour Jullien, les commissaires étaient de la plus grande utilité pour la répartition des impositions et rien ne prouvait mieux la justice que leur présence

37. *Ibid.*, p. 124-129. Voir aussi Edmond Esmonin, *op. cit.*, p. 332-338.

38. ADC, C-4396, Observations de la Cour des Aides de Rouen du 16 mars 1780.

39. ADSM, C-289, lettre de l'intendant Thiroux de Crosne à Necker, le 23 mai 1780.

40. La Cour des Aides de Normandie dénonçait en ces termes le recours fréquent de l'intendant de la généralité d'Alençon dans ses remontrances du 15 mai 1783 : « Les commissaires aux tailles se sont multipliés d'une manière effrayante dans la généralité d'Alençon [...] Le mal existe ; déjà il embrasse la plus grande partie d'une des trois généralités que renferme cette province. Mille à onze cents paroisses de la généralité d'Alençon sont imposées par commissaires et réclament en vain leurs juges naturels » (ADSM, 2-B4). Les propos tenus par un membre des bureaux de l'intendance d'Alençon au secrétaire de l'intendance de Rouen, Desgardes, le 16 février 1787, confirme cette tendance : « Comme il a [l'intendant] pour ainsi dire autant de commissaires que de paroisses, il en résulte devant lui beaucoup plus de procès relatifs à la taille qu'il n'en est porté devant messieurs les intendants de Rouen et de Caen. » (ADSM, C-289). Voir encore ADC, C-4396, lettre de l'intendant Esmangart à Necker, le 20 mai 1780, dans laquelle il indique à propos du recours aux commissaires : « C'est particulièrement dans la généralité d'Alençon qu'il a été le plus fréquemment employé. »

41. Jérôme Pigeon, *op. cit.*, p. 80-83. Voir également ADSM, C-289, lettre de l'intendant Thiroux de Crosne à Necker, le 23 mai 1780.

42. Dans une lettre du 8 mai 1780, l'intendant de Caen, Esmangart, faisait savoir à son confrère d'Alençon Jullien : « Le nombre des paroisses pour lesquelles je nomme annuellement des commissaires est on ne peut plus borné. » Dans une lettre du 20 mai suivant, ce même intendant indiquait à Necker : « Je vous observerai même que dans ma généralité je suis peu dans l'usage de nommer des commissaires à moins que la demande n'en soit formée par les paroisses même ou que je reconnaisse, par les comptes qui me sont rendus, que cette précaution est nécessaire pour rétablir dans une paroisse l'égalité de la répartition que des gens accrédités ont quelques fois par leurs sollicitations ou leur manège, le pouvoir d'intervertir. » Dans cette même lettre il ajoutait : « Des trois généralités de Normandie, celle de Caen est peut être celle, comme je vous l'ai déjà observé, où l'usage des commissaires a été jusqu'ici le moins pratiqué. » (ADC, C-4396).

43. Voir notamment sur ce point ADO, C-842, une lettre de Orry à l'intendant d'Alençon, Lallemand de Levignen, du 7 septembre 1743 dans laquelle il lui rappelle qu'il peut « par des rôles d'office, prévenir les injustices qui ne se commettent que trop souvent par les collecteurs dans la répartition des impositions, et par là procurer un soulagement réel aux contribuables. »

faisait observer dans l'assiette de la taille, que le peu de plaintes qu'il avait reçu sur cet objet<sup>44</sup>. À Caen, son collègue Esmangart tirait un bilan tout aussi positif dans la mesure où jusqu'à présent aucune réclamation n'avait été faite contre les rôles d'office qu'il avait pu ordonner<sup>45</sup>. À Rouen, la lettre d'un commissaire à l'intendant Thiroux de Crosne, dans laquelle il annonçait avoir reçu du général des habitants des témoignages non équivoques de leur satisfaction, tend à confirmer l'accueil favorable fait par la population à ce procédé<sup>46</sup>.

Cette adhésion explique, sans aucun doute, le nombre relativement limité de contestations portées devant les intendants normands, contestations qui, pour l'essentiel, portaient sur des surcharges et dans lesquelles les commissaires départis n'hésitaient pas à faire droit aux requérants dès lors que leurs demandes étaient fondées<sup>47</sup>.

En dépit d'un bilan somme toute positif et d'un contentieux limité, cette matière suscita de nombreux conflits avec la Cour des Comptes Aides et Finances de Normandie à compter de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, époque à partir de laquelle, nous l'avons vu, les intendants normands furent seuls, dans le royaume, à conserver le contentieux des rôles d'office.

## 2. Les entraves et revendications de la Cour des Comptes Aides et Finances de Normandie

Avant même la déclaration du 13 avril 1761 quelques conflits opposèrent la Cours des Aides de Rouen aux intendants normands<sup>48</sup>. Mais, ces conflits s'intensifièrent véritablement après cette déclaration, la Cours des Aides mettant tout en œuvre pour gêner l'action des intendants et convaincre le roi de lui attribuer ce contentieux.

Dès que l'occasion s'offrait à elle, la cour n'hésitait pas à intervenir dans les contestations relatives aux rôles faits par commissaire. Par ses arrêts elle réaffirmait l'obligation de porter ces contestations devant les élections en première instance et par appel devant elle. Lorsque les sièges d'élections, se conformant aux arrêts du Conseil, faisaient droit sur les déclinatoires de compétence qui leur étaient présentés, la cour cassait et annulait systématiquement ces décisions interdisant aux élus d'en rendre de pareilles à l'avenir<sup>49</sup>. Parfois, la procédure étant engagée devant

44. ADC, C-4396, lettre de l'intendant Jullien à Necker, le 2 mai 1780.

45. *Ibid.*, lettre d'Esmangart à Necker le 20 mai 1780 : « je puis vous attester, M, que toutes les fois que j'ai cru devoir nommer un commissaire pour assister à la confection du rôle d'une paroisse, il a été beaucoup mieux fait que par le passé, et qu'il ne s'est élevé jusqu'à ce jour aucune espèce de réclamation sur son exécution ».

46. ADSM, C-289, lettre de Leblond, avocat, lieutenant de l'élection de Montivilliers, nommé commissaire pour faire le rôle d'office de la paroisse des Loges, du 26 avril 1767.

47. Jérôme Pigeon, *op. cit.*, p. 86-88.

48. À titre d'exemple voir ADSM, C-593, lettre de Orry à l'intendant de Rouen, La Bourdonnaye, le 20 février 1735 à propos du rôle de la paroisse de Catelon que l'intendant avait ordonné être fait d'office.

49. ADO, C-844, voir l'arrêt du Conseil du 4 avril 1730 déclarant qu'une sentence de l'élection de Falaise renvoyant des habitants se pourvoir devant l'intendant de la généralité à propos d'un rôle fait d'office sera exécutée selon sa forme et teneur. Cet arrêt rappelle dans le même temps la pleine compétence des commissaires départis en la matière.

l'intendant, les magistrats rouennais rendaient des arrêts déclarant nulle la procédure initiée et interdisaient aux parties de la poursuivre sous peine d'amende.

Face à ces empiètements, les intendants normands purent compter sur un soutien sans faille du Conseil du roi. Ce dernier cassa l'ensemble des arrêts rendus en la matière par la Cour des Aides de Normandie<sup>50</sup>. Il trouvait là l'occasion de rappeler la teneur des textes attributifs de compétence aux intendants de la province et aussi de manifester son agacement à l'égard de l'attitude des magistrats normands comme le montre l'arrêt du Conseil du 5 mai 1777 qui indiquait :

« Sa Majesté ne peut voir qu'avec surprise que la Cour des Aydes de Roüen s'écarte constamment de la teneur des règlements les plus connus et exécutés depuis si longtemps dans la province de Normandie [...] S. M. avoit expressément défendu à la Cour des Aydes de rendre des arrêts pareils à ceux qui avoient été cassés, et c'est malgré des injonctions aussy formelles que cette cour vient de se permettre encore une entreprise contre les intentions connues de S. M. [...] S. M. ne peut laisser subsister plus longtemps un arrêt aussi contraire aux règlements, et qui dépouille le commissaire départi d'une attribution dont les peuples ont retiré jusqu'à présent de grands avantages par la diminution des frais de procédure en matière de taille. »<sup>51</sup>

Ne s'arrêtant pas à ces entraves portées à la justice fiscale des intendants et nullement freinée par les arrêts du Conseil, la Cour des Aides tenta, à plusieurs reprises, par le biais d'observations et de remontrances, de convaincre le pouvoir royal de mettre un terme au particularisme normand.

Dès 1763, elle présenta, au nom de l'uniformité devant régner dans l'ensemble du royaume, un projet de déclaration tendant à lui attribuer, en matière de rôle d'office, la même compétence que celle accordée aux autres cours des aides par la déclaration du 13 avril 1761<sup>52</sup>. L'échec de cette première tentative ne la découragea pas et elle réitéra, au cours des années 1780, ses démarches auprès du pouvoir royal<sup>53</sup>.

---

50. C'est ce que révèle notamment une lettre d'un secrétaire de l'intendance d'Alençon du 16 février 1787 : « Les seules difficultés qu'ait éprouvé M. l'intendant de la part de la cour des aides ont eu lieu à l'occasion des affaires qui ont été portées devant luy par des taillables imposés dans des rôles fait devant les commissaires qu'il nomme d'office [...] ce qui a souvent occasionné des réclamations de la cour des aides sur lesquelles il y a eu autant d'arrêt du conseil qui ont cassé ceux de cette cour. » (ADSM, C-289). Voir également ADO, C-486, la correspondance échangée entre d'Ormesson et l'intendant Jullien, entre juillet et septembre 1776, à propos de différentes affaires relatives à des rôles de taille faits d'office dans lesquelles la Cour des Aides de Normandie avait rendu des arrêts. Ces arrêts furent finalement cassés par le Conseil.

51. ADSM, C-289, affaire de barques, élection de Neufchâtel.

52. ADC, C-4393, lettre de d'Ormesson à l'intendant de Caen Fontette, le 6 octobre 1763. Selon d'Ormesson, le projet de la Cour des Aides se réduisait à trois points : lui attribuer l'appel des ordonnances rendues par les intendants sur les oppositions aux taxes d'office, confier aux élections les oppositions aux cotes portées dans les rôles d'office et enfin renvoyer devant les élections les difficultés nées à l'occasion de la perception des droits de tarif ou de taille proportionnelle.

53. Elle présenta ainsi des observations au roi le 16 mars 1780 (ADC, C-4396) puis des remontrances le 15 mai 1783 (ADSM, 2-B4).

À ces différentes occasions, la Cour des Aides dénonçait le système des rôles d'office comme étant devenu dans la province « un signal de trouble, de terreur et de plaintes ». Selon elle, le pouvoir royal, en instituant ce procédé, n'avait fait qu'aggraver la situation des contribuables dans la mesure où les commissaires nommés pour faire ces rôles, « loin de se renfermer dans les sages dispositions des loix [...], loin de prévenir les brigues et les cabales par leurs modérations, de maintenir l'ordre et la liberté des opérations, d'y faire procéder pour le bien des contribuables et de faire observer les règlements vérifiés, ces commissaires aux rôles ont osé tromper le plus souvent les intentions expresses de la loy et du souverain [...] ils ont contraint, intimidé les habitants et les collecteurs, ils ont seuls réparti la masse d'imposition au gré de leurs passions intérieures. »<sup>54</sup>

Les magistrats normands aspiraient à la suppression définitive de ces rôles<sup>55</sup>. À défaut d'obtenir cette suppression, ils priaient le roi d'accorder aux tribunaux ordinaires le contentieux de ces rôles<sup>56</sup> au motif qu'il serait « juste que l'uniformité des maximes ait lieu par tout le royaume »<sup>57</sup>.

Au-delà de cette nécessaire uniformité, et à l'appui de ses prétentions, la Cour des Aides dénonçait la substitution d'un juge unique aux juridictions collégiales qu'étaient les élections et la Cour des Aides. À ses yeux, ce système ne renfermait que des inconvénients et devait nécessairement faire naître de nombreux abus en soumettant les contribuables à l'arbitraire plutôt que de leur offrir de véritables garanties de justice. Pour elle, les commissaires aux tailles étaient devenus les véritables maîtres du système, depuis la confection des rôles jusqu'aux jugements rendus en cas de contestation. En effet, les intendants se contentaient de rendre leurs jugements sur les seuls avis de ces commissaires tout comme le faisait le Conseil sur les appels interjetés contre les ordonnances des commissaires départis<sup>58</sup>.

À cela, les magistrats normands ajoutaient le caractère totalement illégal des arrêts du Conseil renouvelant chaque année les attributions des intendants normands. Dépourvus de la formalité de l'enregistrement, ces arrêts ne pouvaient être considérés comme émanant du monarque et ne pouvaient, dès lors, être considérés comme des lois n'en n'ayant ni la forme ni les principes<sup>59</sup>. Ces officiers affirmaient

54. ADC, C-4396, Observations de la Cour des Aides de Normandie du 16 mai 1780.

55. *Ibid.*, ils suppliaient le roi « d'ordonner que les assiettes des tailles, en chaque paroisse, ne seront plus faites à l'avenir par des commissaires. »

56. *Ibid.*, « Si par des considérations supérieures Votre Majesté ne se portoit pas à statuer dès à présent sur notre demande ou plutôt sur le vœu général des habitants taillables de votre province de Normandie, votre cour des aydes espère du moins obtenir la connoissance des oppositions aux ordonnances des commissaires départis sur les contestations résultantes tant desdites assiettes des tailles que des taxes d'office. »

57. ADC, C-4393, lettre de l'intendant Fontette à d'Ormesson. Dans ses observations présentées au roi en 1780, la Cour des Aides insistait sur le fait que : « Nous avons Sire, l'avantage que cet objet est en quelque sorte préjugé en notre faveur. Déjà les autres cours des aydes jouissent de cette attribution. » (ADC, C-4396).

58. ADSM, 2-B4, remontrances de la Cour des Aides de Normandie, du 15 mai 1783.

59. *Ibid.* Voir également ADC, C-4396, Observations de la Cours des Aides de Normandie du 16 mars 1780. Sur l'enregistrement par les cours souveraines, consulter Jacques Krynen, *L'État de justice, France, XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle. L'idéologie de la magistrature ancienne*, Paris, Gallimard (Bibliothèque des histoires), 2009, pp. 247-262.

encore que la juridiction des intendants normands présentait l'indéniable défaut de rendre la jurisprudence incertaine en raison du mouvement des commissaires départis d'une généralité à une autre. À l'inverse, ils présentèrent la stabilité de leur compagnie comme une raison supplémentaire en faveur de leur compétence<sup>60</sup>.

En conclusion, la Cour des Aides estimait nécessaire, pour mettre un terme aux abus qui s'étaient développés en Normandie, d'étendre à cette province l'application de la déclaration du 13 avril 1761 relativement au contentieux des rôles de taille faits par commissaire. Cette déclaration avait eu le mérite, selon elle, de « placer le remède à costé du mal », les fonctions des commissaires aux tailles ne dérangeant pas l'ordre des juridictions dans la mesure où leurs opérations étaient soumises à l'inspection des tribunaux ordinaires et qu'il leur était donc presque impossible de se permettre des abus d'autorité<sup>61</sup>.

À ces entraves et sollicitations, les commissaires départis de la province réagirent, manifestant, pour la plupart, un attachement certain à la conservation de leurs attributions.

Dès novembre 1763, l'intendant de Caen ; Fontette, consulté sur le projet de déclaration de la Cour des Aides, estimait surnaturel de penser que les intendants puissent apporter un zèle soutenu et si nécessaire à l'égalité dès lors qu'ils s'exposeraient trop souvent à « des réformes qui prennent sur la réputation et le crédit d'une place exposée à tant de contradiction. »<sup>62</sup> Soumettre les rôles d'office à la révision des élus et à la correction finale de la Cour des Aides c'était, disait-il, priver les intendants du principal ressort d'une équitable et judicieuse administration<sup>63</sup>. L'opération des rôles d'office, indépendante des tribunaux ordinaires était, à ses yeux, l'instrument indispensable de l'heureuse et sage administration d'un intendant en fait de taille. L'en priver revenait à le faire travailler au hasard<sup>64</sup>. Il considérait donc absolument nécessaire de conserver aux intendants avec appel au Conseil ces contestations si l'on désirait d'eux une administration aussi louable que bienfaisante<sup>65</sup>.

En 1780, dans leur correspondance avec Necker, les intendants Esmangart, Julien et Thiroux de Crosne furent tout aussi catégoriques<sup>66</sup>. Même s'ils reconnais-

60. ADSM, 2-B4, « Il seroit possible à toute rigueur, Sire, qu'il se trouvât un homme capable des vues les plus sages, il seroit encore possible que cet homme fût assez heureux pour être secondé par des agents fidèles, mais cet homme passeroit, ses plans s'altéreroient ou s'effaceroient, des vues nouvelles s'accorderoient mal avec les vues anciennes, les secousses se succédroient et fatiguoient le peuple auquel la stabilité des principes qui le gouvernement peut seule assurer le repos. »

61. *Ibid.*

62. ADC, C-4393, lettre de l'intendant Fontette à d'Ormesson, le 15 novembre 1763.

63. *Ibid.*

64. *Ibid.*

65. *Ibid.*

66. Il faut cependant noter que si l'intendant de Caen, Esmangart, adopta une position similaire à ses collègues d'Alençon et de Rouen, il émettait cependant quelques réserves sur la possibilité du pouvoir royal à ne pas répondre favorablement aux prétentions de la Cour des Aides en raison du rôle de plus en plus effacé, selon lui, des commissaires aux tailles. C'est ce qu'il faisait savoir dans la lettre qu'il adressa à l'intendant Jullien, le 8 mai 1780 : « L'intention du Conseil a été dans l'origine de donner à ces commissaires la voix prépondérante. Depuis la jurisprudence a changé et leurs fonctions se sont



saient que les commissaires nommés ne parvenaient pas toujours à rétablir l'égalité dans la répartition de la taille<sup>67</sup>, tous défendirent le système des rôles d'office dont l'utilité en faveur des contribuables était incontestable. L'intendant d'Alençon, Jullien, fit ainsi savoir au directeur général des finances qu'en arrivant dans la généralité d'Alençon, il avait constaté que « les plus pauvres d'une paroisse portoient la plus grande partie de l'imposition » et qu'en conséquence, il avait profité du droit que lui donnait l'édit de 1715 pour faire présider à l'assiette de la taille un homme pouvant veiller à ce que la répartition se fit également et étant en mesure de déterminer les collecteurs à n'imposer les contribuables qu'en raison de leur fortune<sup>68</sup>.

Surtout, les intendants normands défendirent avec âpreté leur compétence contentieuse. Pour eux, les changements souhaités par la Cour des Aides auraient des conséquences fâcheuses pour les contribuables. Ils augmenteraient de beaucoup les délais et le coût des instances alors que la juridiction des intendants mettaient les taillables à portée de se faire rendre justice rapidement et sans frais<sup>69</sup>.

---

trouvées réduites à les exhorter [les collecteurs] de ne pas commettre d'injustice. Si le Conseil persiste à maintenir cette jurisprudence, il me semble qu'il ne peut pas s'empêcher d'accorder à la Cour des Aides la compétence qu'elle réclame des contestations qui s'élèvent à l'occasion de ces rolles. En effet quel motif pourroit-il y avoir d'attribuer aux intendants la connoissance de ces contestations dès que les rolles faits en leur présence sont l'ouvrage des collecteurs comme ceux qui sont faits en leur absence. » (ADC, C-4396).

67. ADC, C-4396, lettre de Jullien à Necker, le 2 mai 1780 : « Ces commissaires ne réussissent pas toujours, M., il est dans la paroisse des gens qui y ont une telle influence, que les collecteurs quoique persuadés que l'imposition de ces particuliers est fort en dessous de ce qu'elle devrait être, n'osent pas encore se prêter, comme le leur remontre le commissaire, à les imposer en raison de leur fortune. »

68. *Ibid.*, lettre de l'intendant Jullien à Necker, le 2 mai 1780. Dans cette lettre, il ajoutait : « Vous sentez, M., qu'il ne peut y avoir que l'intérêt du malheureux qui m'ai porté à adopter cette forme dont se plaint la Cour des Aides. Ce sont pour moi des affaires de plus, mais je ne regrette ni les soins ni le tems que j'ay employé en faveur du bien que cet usage me met à portée de faire [...] J'ai au moins la satisfaction de voir que la disparité n'est plus à beaucoup près aussi forte qu'elle étoit lorsque j'ai établi les commissaires. C'est l'intérêt du peuple qui me fait désirer de les conserver, vous êtes le maître, M., de prononcer ; mais si comme moi vous étiez à portée de connoître tous les avantages qu'en reçoit le malheureux, vous n'aurez aucun égard aux représentations de la Cour des Aides. » Pour sa part, l'intendant Esmangart, dans sa lettre à Necker du 20 mai 1780, indiquait : « La classe la plus pauvre qui est la plus nombreuse et qui n'est que trop souvent la moins ménagée, retire un grand avantage de ce que l'assiette se fait devant une personne désignée à cet effet, soit parce que les collecteurs rassurés par la présence d'un commissaire, cèdent moins facilement aux menaces qui leur sont faites par les taillables aisés dont les cotisations sont dans le cas d'être augmentées, soit parce qu'ils sont retenus par la crainte de l'animadversion publique s'ils osoient faire quelque cotisation dont l'injustice seroit démontrée en présence de la communauté entière. Ces réflexions, Monsieur, sont du plus grand poids, et j'ai lieu de croire qu'en les considérant sous leur véritable point de vue, c'est-à-dire celui du plus grand avantage des contribuables imposés au delà de leur juste taux, vous sentiriez la nécessité de laisser subsister une forme de répartition si sagement établie. »

69. L'intendant d'Alençon, Jullien, défendit cette compétence en ces termes : « L'édit de 1715 dont l'exécution est renouvelée tous les ans par un arrêt du Conseil, veut que toutes les contestations qui surviennent à l'occasion d'une taille assise devant un commissaire que nous avons nommé, soient portées devant nous. Ce ne sera pas le pauvre taillable qui réclamera contre cette disposition, elle lui est trop avantageuse, puisque sans frais, elle le met à portée de se faire rendre justice. Il n'en seroit pas de même s'il étoit obligé de la demander aux tribunaux ordinaires où le défaut de moyen de se pourvoir l'oblige à supporter l'imposition aussi injuste et onéreuse qu'elle soit pour lui. » L'intendant Esmangart, quant à lui, estimait : « il est aisé de reconnoître la sagesse des motifs qui ont engagé le Conseil à en décider

Au-delà de cet argument classique, les intendants, commissaires du roi, estimaient que leurs actes ne devaient relever que du Conseil. Leurs fonctions, consistant à exécuter les ordres du roi et de son Conseil, et étant par nature souvent contraire aux principes des cours souveraines, il était dangereux pour les intérêts du roi d'exposer les commissaires départis à « l'animadversion de ces compagnies ». Se résoudre à un tel parti reviendrait à placer les intendants sous la domination de la cour des aides et à priver le roi des avantages qu'il tirait de leurs services<sup>70</sup>.

En mettant au centre de leur argumentaire les intérêts des contribuables mais également ceux du roi, les intendants normands emportèrent l'adhésion du pouvoir royal qui leur conserva leurs attributions jusqu'à la fin de l'Ancien Régime et ce en dépit du harcèlement constant de la Cour des Aides.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, les intendants normands, qui comme leurs collègues des autres généralités appartenaient aux milieux éclairés<sup>71</sup>, aspiraient à une plus grande justice fiscale. Tout en s'appliquant à être de loyaux serviteurs du monarque, ils reconnaissaient le caractère injuste des impositions<sup>72</sup> ce qui les amena à prendre en considération le sort de leur généralité et de ses habitants. À leur mesure et avec les moyens dont ils disposaient, ils s'efforcèrent d'apporter des correctifs à une fiscalité dont l'arbitraire était ouvertement dénoncé<sup>73</sup>. Ils firent donc preuve de modération, d'humanité et s'écartèrent parfois des ordres reçus du pouvoir royal.

C'est également ce souci de justice fiscale qui les fit défendre avec vigueur leurs attributions en matière de rôles de taille faits par commissaire face aux prétentions de la Cour des Comptes Aides et Finances de Normandie. Sans aller, comme leurs collègues de Paris, Bertier de Sauvigny, jusqu'à réformer véritablement le système de la taille dans leur généralité, ils trouvèrent dans les rôles faits par commissaire un moyen de réduire les vices de la taille personnelle. À n'en pas douter, l'hostilité de la Cour des Aides de Normandie freina les intendants normands. Ces derniers, tout en veillant constamment à défendre leurs attributions, firent en sorte d'éviter, autant que faire se pouvait, les conflits ouverts avec cette cour souveraine, et ce en dépit du soutien permanent du pouvoir royal.

---

comme il l'a fait. » (*Ibid.*, lettre d'Esmangart à Necker, le 20 mai 1780). Selon ce même intendant, il y avait nécessité de « laisser aux commissaires départis la connoissance des contestations qui naissent sur l'exécution des rôles d'office » même si cette compétence devait uniquement reposer sur « la différence reconnue entre les frais faits devant eux [les intendants] et ceux auxquels donnent lieu les instructions faites dans les sièges d'élection, [cette différence seule] suffiroit pour faire sentir le peu d'égard que méritent les observations de la Cour des Aides à ce sujet. » (*Ibid.*, lettre d'Esmangart à Necker, le 20 mai 1780). La position de l'intendant de Rouen, Thiroux de Crosne, n'était pas différente. Rappelant qu'en cas d'oppositions à l'assiette faite par commissaire, l'intendant statuait sur de simples mémoires et sans frais, Thiroux de Crosne ajoutait que si le roi faisait droit à la demande de la Cour des Aides, ces oppositions, portées devant les élections et par appel en la Cour des Aides seraient « instruites selon les formes des tribunaux ordinaires [et formeraient] de véritables procès dont les longueurs et les frais seront toujours considérables. » (ADSM, C-289, lettre de l'intendant Thiroux de Crosne à Necker, le 23 mai 1780).

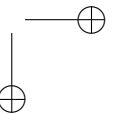
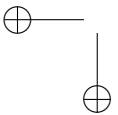
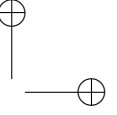
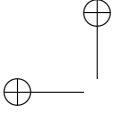
70. *Ibid.*

71. Maurice Bordes, « Les intendants éclairés de la fin de l'Ancien Régime », *RHES*, 1961, pp. 57-83.

72. Arnaud Decroix, *Question fiscale et réformes financières en France (1749-1789). Logique de transparence et recherche de la confiance publique*, Aix-en-Provence, PUAM, 2006, pp. 60-61.

73. *Ibid.*, pp. 42-45.

La modération, l'humanité dont firent preuve les intendants normands leur valurent certains reproches du pouvoir central, reproches qui restèrent, dans l'ensemble, inopérants. Ainsi, derrière un discours de fermeté, le pouvoir royal semble s'être accommodé de la conduite des intendants normands, celle-ci présentant l'indéniable avantage de limiter les plaintes des sujets et d'assurer une certaine tranquillité dans la province.



## LES RÉALISATIONS DE L'INTENDANCE ÉCLAIRÉE AU XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE DANS LA PROVINCE DE ROUSSILLON

CHRISTOPHE JUHEL

*Université de Perpignan*

LE RATTACHEMENT DU ROUSSILLON<sup>1</sup> au royaume de France en 1659<sup>2</sup> marque l'avènement d'une ère nouvelle pour ce territoire que se disputèrent si longtemps les couronnes française et espagnole. À l'instar des autres provinces conquises tardivement par la France il fut soumis à un régime administratif *ad hoc*, adapté à son héritage institutionnel. Louis XIV avait-il est vrai promis dans l'article 55 du traité d'annexion de préserver les institutions roussillonnaises. Il tint partiellement parole. Pour ne pas inutilement bouleverser les mœurs et usages des nouveaux régnicoles, il élabora un statut privilégié en maintenant les institutions administratives et judiciaires de base qu'il plaça sous le contrôle hiérarchique d'institutions nouvelles. Ce régime fut organisé au regard de l'histoire et de la géographie de cette « province réputée étrangère » qualifiée de « province frontière » et de « pays d'impositions ». Trois appellations porteuses de lourdes conséquences.

Ainsi, l'expression « province frontière » témoigne de la situation géographique périphérique des comtés roussillonnais. La proximité d'une puissance ennemie fut déterminante pour la nouvelle organisation institutionnelle de la province placée, au sein du Conseil royal, sous l'autorité du secrétaire d'État à la guerre. Une structure militaire permanente y fut organisée, dirigée par un gouverneur général secondé par un lieutenant général<sup>3</sup>. Plusieurs places fortes furent établies où des

---

2. Pour la période antérieure à ce rattachement, voir Sophie Gonzalez-Ruggieri, *La Catalogne de 1640 à 1659 : l'administration d'une province placée sous la protection des rois de France*, thèse, droit, Perpignan, 2006, 644 p.

3. Une chronologie des gouverneurs de la province, tous issus de la famille Noailles de 1660 à 1789, et des lieutenants généraux est fournie par Alart dans son inventaire de la Série 1 C des Archives Départementales des Pyrénées-Orientales.

troupes armées tinrent garnison en permanence<sup>4</sup>. Le statut de « province réputée étrangère » peut quant à lui sembler aujourd’hui saugrenu<sup>5</sup>. Il était pourtant répandu sous l’Ancien Régime, désignant des territoires récemment annexés à la France mais n’ayant pas tranché tous leurs liens avec des territoires étrangers, ce que était bien évidemment le cas du Roussillon vis-à-vis de la Catalogne sud. Les usages et la langue demeurèrent longtemps catalans et le clergé régulier et séculier reçut l’épithète d’étranger<sup>6</sup>. Enfin, la dénomination « pays d’impositions », ne constituait pas une expression du langage courant de l’administration ni de la population roussillonnaise. Elle visait le régime administratif original mis en place dans les provinces récemment conquises telles que le Roussillon<sup>7</sup> où l’intendant, représentant du roi dans la province, centralisait nombre de prérogatives, et notamment la gestion des affaires fiscales<sup>8</sup>, en lieu et place des États et des Élus provinciaux<sup>9</sup>. Ainsi, le commissaire départi par le roi jouissait sur ces territoires d’une quasi omniscience, cumulant des fonctions policières, judiciaires et financières, ce que confirment ses lettres de commission<sup>10</sup>. Il palliait en quelque sorte l’absence d’organes locaux remplissant de telles fonctions. Aussi serait-il tentant d’imaginer les intendants nommés dans de telles généralités comme de petits rois. Il n’en fut rien car il leur fallut d’abord beaucoup de temps pour installer une administration stable et efficace. Les archives de l’intendance antérieures à 1730, si lacunaires, attestent des dysfonctionnements de la bureaucratie provinciale. Elle bénéficia sans doute à cette époque de l’œuvre du temps, l’annexion remontant à soixante-dix ans<sup>11</sup>, et de l’activité de quelques brillants intendants, dont certains après un court passage dans la province connurent un destin national tels que

4. Présence militaire constituant une charge financière supplémentaire pour la province. Voir Christophe Marc, *L’armée royale en Roussillon aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, thèse, droit, Perpignan, 2004, 472 p. ; Marc Badosa, *La désertion militaire en Roussillon de l’avènement de Louis XV à celui de Charles X (1715-1824)*, thèse, droit, Perpignan, 2005, 1184 p. ; Alain Ayats, *Louis XIV et les Pyrénées catalanes de 1659 à 1681*, Trabucaire, 2002, 880 p.

5. Il l’était déjà pour Voltaire qui cherchait « en vain à comprendre comment des provinces du royaume sont étrangères au royaume » Il décrivait ainsi cette situation : « Vous voyagez dans une province de cet empire, et vous achetez les choses nécessaires au vêtir, au manger, au boire, au coucher. Passez-vous dans une autre province, on vous fait payer des droits pour toutes ces denrées, comme si vous veniez d’Afrique. Vous en demandez la raison, on ne vous répond point ; ou, si l’on daigne vous parler, on vous dit que vous venez d’une province réputée étrangère, et que par conséquent, il faut payer pour la commodité du commerce. » *Dictionnaire philosophique*, Article *Gouvernement III*, 1771.

6. Didier Baisset, *Politique et religion dans le diocèse d’Elne (1659-1715)*, thèse, droit, Toulouse 1, 1997, 713 p. ; Claude Colomer, *Le clergé régulier en Roussillon, du rattachement à la Révolution (1659-1789)*, Perpignan, 1996, 319 p. ; Emmanuelle Rebarthy-Julia, *Un évêché entre deux mondes, Elne / perpignan : XVI<sup>e</sup> – XVIII<sup>e</sup> siècle*, Trabucaire, 2009, 668 p.

7. Des « pays de conquête » ou « pays conquis ». Marquis de Roux, *Louis XIV et les provinces conquises*, Paris, 1938 ; Alain Ayats, *Louis XIV... op. cit.*

8. Christophe Juhel, *La fiscalité royale directe en Roussillon sous l’Ancien Régime (1659-1789)*, thèse, droit, Perpignan, 2000, 1449 p.

9. Les pays d’impositions étaient la troisième catégorie de province du royaume, après les pays d’États et les pays d’élections. Voir Philippe Sueur, *Histoire du droit public français, XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles*, tome 2, PUF, coll. Thémis, 4<sup>e</sup> éd., 2007, pp. 333-336 ; Anette Smedley-Weill, *Les intendants de Louis XIV*, Fayard, 1995, pp. 15-16.

10. Delphine Joubes, *Le rôle d’un intendant de province en Roussillon de 1716 à 1789 à la lumière de sa correspondance*, thèse, droit, Perpignan, 2008, 727 p.

11. Il ne restait sans doute plus beaucoup de Roussillonnais ayant connu la domination espagnole.

Philibert Orry<sup>12</sup> et Henry Bertin<sup>13</sup>, tandis que d'autres eurent une carrière exclusivement locale et bien plus longue<sup>14</sup>, tels que Prosper-André Bauyn de Jallais<sup>15</sup> et Raymond de Saint-Sauveur<sup>16</sup>. Ainsi la royauté française n'a pas innové en Roussillon. Fidèle à la démarche habituellement suivie en pareille situation, elle n'a pas édifié une structure nouvelle, débarrassée des héritages obsolètes « apte à répondre aux besoins matériels d'un État moderne, en vertu de principes de droit public clairement posés »<sup>17</sup>. Elle a conservé des cadres et institutions anciens et y a ajouté des nouveautés empiriques. Cet ensemble composite fut parfois difficile à contrôler pour les représentants de l'autorité monarchique envoyés dans la province. Il en résulte que les intendants roussillonnais n'ont jamais pris de part déterminante dans les réalisations les plus remarquables du siècle des Lumières dans la province (I). Un effacement essentiellement dû à l'organigramme administratif local (II) qui ne leur permit jamais de bénéficier d'une marge de manœuvre suffisante pour cela.

## I. Des intendants peu décisifs dans le destin de leur province

Les archives d'Ancien Régime révèlent que les actions et initiatives des intendants n'ont jamais été éblouissantes (1), et qu'à cet égard elles ont largement été surpassées par celles d'autres autorités présentes dans la province, notamment le lieutenant général et commandant de la province Mailly (2).

### 1. Des commissaires cantonnés aux tâches secondaires

Les intendants roussillonnais, bien qu'ils soient intervenus dans quasiment tous les domaines de la vie de la province, ne se sont pas distingués par de grandes réalisations au XVIII<sup>e</sup> siècle. Pour autant, ils n'ont pas été inactifs. Ils ont agi ponctuellement pour améliorer le quotidien des Roussillonnais. Ils ont conservé un rôle de premier ordre pour les matières les moins prestigieuses, celles qui n'étaient pas susceptibles de leur donner de l'éclat et pour lesquelles leur compétence n'était que peu ou pas contestée<sup>18</sup>. Ainsi ont-ils œuvré en matière sociale et sanitaire,

12. Son passage en Roussillon fut assez court, de 1727 à 1729. Futur contrôleur général des finances, il a laissé son nom à la digue nord de la Têt, protégeant le chemin menant à Saint-Estève.

13. Il resta seulement deux ans à Perpignan, de 1751 et 1753, fut éloigné de la province en raison de son violent conflit avec Mailly, lieutenant général de la province, et devint ensuite contrôleur général des finances.

14. La longévité n'est pas un gage d'activité ni d'efficacité, Louis-Guillaume de Bon fut intendant de 1754 à 1773, sans laisser d'héritage tangible.

15. Son passage dura dix ans, de 1730 à 1739. Il fut déterminant pour les progrès réalisés au sein des bureaux de l'intendance.

16. Il fut le dernier intendant de la province de 1778 à 1789.

17. Ce propos concernant la fiscalité peut être transposé à l'administration générale. Philippe Sueur, *op. cit.*, tome 2, p. 282.

18. Il va de soi que pour des matières purement administratives comme la fiscalité, si impopulaire, leur « monopole » n'a jamais été discuté.

pour tout ce qui touchait aux plus démunis<sup>19</sup>, et en matière d’infrastructures de communication et de protection contre les inondations.

Le dernier intendant roussillonnais, Saint-Sauveur, incarne à lui seul cet état de fait en s’occupant particulièrement des questions sanitaires aussi bien à Perpignan que dans le reste de la province<sup>20</sup>. En effet, si depuis la fin du XVII<sup>e</sup> siècle de nombreuses mesures avaient été adoptées par les intendants en vue d’améliorer la qualité de vie à Perpignan, comme en 1731, lorsque l’intendant Jallais fit détruire « le ruisseau qui couloit depuis la Porte de Saint Martin jusqu’à la place neuve de cette ville (...) à cause de l’infection et du mauvais air que les immondices qu’on y jettoit donnoient à tout le quartier »<sup>21</sup>, il ne s’agissait que de travaux ponctuels, destinés à mettre fin à des abus ou des situations devenues insupportables. Faute de politique réelle et durable la situation ne fut guère améliorée ; c’est pour cela qu’à la fin de l’Ancien Régime, Saint-Sauveur s’illustra par son entreprise d’assainissement de la ville de Perpignan. Dès son arrivée dans la province, son subdélégué général Pierre Poeydavant<sup>22</sup> avait attiré son attention sur « la malpropreté des rues, en particulier celle des coins, où l’entassement des ordures (devenait) un foyer de puanteur et d’infection ». Sur cet objet, Saint-Sauveur semblait plutôt satisfait de lui à son départ de la province. Rappelant qu’à son arrivée à Perpignan « cette ville étoit d’une grande malpropreté, d’une infection même dangereuse dans l’été, lors des temps humides », il se félicitait d’avoir « fait établir un balayage réglé, avec l’enlèvement journalier des immondices »<sup>23</sup>. Il ajoutait même que dans cette ville « les égouts étoient sans pentes réglées, les conduits sans écoulement, les rues obstruées par mille embarras incommodes pour la circulation, et souvent aussi fatales à la salubrité de l’air » et qu’il avait fait « ouvrir des rues, réparer des égouts, rétablir les écoulements »<sup>24</sup>. Si ce propos flatteur est très discutable quant à l’ampleur des travaux réalisés, il n’en demeure pas moins vrai que cet intendant a mené de multiples actions dans la ville, participant en outre au développement de l’éclairage des rues<sup>25</sup> et à la lutte contre les incendies<sup>26</sup>. Témoignant encore de l’insalubrité des villages de montagne<sup>27</sup>, Saint-Sauveur se flattait d’avoir cor-

19. Caroline Perche, *L’assistance publique à l’enfance dans la province du Roussillon (1686-1789)*, thèse, droit, Perpignan, 2002, pp. 538-542.

20. Noël Bailbé, « Raymond de Saint-Sauveur et les mesures de salubrité publique en Roussillon à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle », in *B.S.A.S.L. 1951*, pp. 151-161.

21. 1 C 1583. Ordonnance des consuls de Perpignan du 1<sup>er</sup> mars 1731 sur les modalités du pavage de cette rue suivie d’une ordonnance d’homologation de Jallais du lendemain.

22. Qui trouvait l’air de Perpignan assez sain...

23. Tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle, les autorités municipales ont lutté contre les dépôts d’immondices « sauvages » et pour tenter de trouver le bon régime pour l’enlèvement des ordures, adoptant de nombreuses ordonnances dont Saint-Sauveur s’est largement inspiré.

24. Raymond de Saint-Sauveur, *Compte de l’administration de M. R. de St-Sauveur intendant de Roussillon*, Paris, 1790, p. 84.

25. 1 C 1579 ; Pierre Poeydavant, *Le Roussillon à la fin de l’Ancien Régime*, B.S.A.S.L., 1987, Perpignan, p. 103-104 ; Raymond de Saint-Sauveur, *op. cit.*, pp. 83 et 98.

26. Raymond de Saint-Sauveur, *op. cit.*, p. 83.

27. Au cours de ses tournées il avait découvert que « les habitants avoient l’habitude de placer leurs fumiers à leur porte, leurs cochons sous leur propre toit, ce qui infecte les rues mal pavées, corrompt l’air, et cause des maladies fréquentes, quelques fois épidémiques, dans un pays aussi chaud ». *Ibid.*, p. 91.



rigé « ces mauvais usages » autant qu'il était possible, ayant au surplus demandé l'établissement d'un médecin des épidémies<sup>28</sup>. Il s'occupa aussi des établissements thermaux<sup>29</sup>. Ayant été très tôt instruit par Poeydavant des qualités des eaux roussillonnaises et du délabrement des équipements qui y étaient affectés, imputable « au défaut de réparation et d'entretien »<sup>30</sup>, il fit « disposer les bains avec toute la décence, toutes les commodités, toute l'utilité, et la source d'eau à boire, avec l'agrément qu'on peut trouver dans les eaux du royaume les plus fréquentées »<sup>31</sup>. Et pour terminer il fit rétablir les routes menant à ces sources, comme aux Bains d'Arles par exemple, même quand aucun village n'était à proximité, comme à La Preste<sup>32</sup>.

Pour protéger la ville de Perpignan contre les inondations provoquées par les débordements de la Têt, Saint-Sauveur fit réparer la digue Orry en 1777<sup>33</sup>. C'est l'intendant Andrezel qui avait imaginé les grands travaux devant permettre de canaliser cette rivière impétueuse et cause de tant de dégâts en 1716 et 1719, en faisant ériger des digues sur chacune de ses rives<sup>34</sup> mais les deux digues ne furent construites que sous les intendances d'Orry et Jallais en 1729 et 1732. Jusqu'en 1789, leurs successeurs ne s'employèrent qu'à les réparer ou à les rétablir à chaque inondation.

Enfin, si les grandes routes relevaient de la Chambre du domaine, les intendants se sont assez régulièrement occupés de travaux qui leur tenaient à cœur, notamment à la suite de l'arrêt du conseil adopté le 3 mai 1720<sup>35</sup> aux termes duquel tous les grands chemins du royaume devaient être élargis et portés à une largeur de 18 m environ et bordés de fossés. Le contrôleur général Dodun avait initialement engagé Andrezel à ne pas perdre de temps pour réaliser les alignements des grandes routes et de creuser les fossés de part et d'autre « tant pour la commodité publique, que pour la sureté des voyageurs »<sup>36</sup>. La route menant vers l'Espagne fut la première visée par l'intendant, mais la question du financement des travaux et de la corvée retarda la concrétisation de ce projet d'envergure<sup>37</sup>. L'intendant Jallais, pourtant très actif lors de son passage en Roussillon, ne put appliquer l'arrêt de 1720 dans toute son ampleur. Il limita son ambition aux travaux les plus urgents un peu partout dans la province et n'appliqua cet arrêt qu'au moment de

28. En 1790, il attendait encore une réponse positive de l'administration centrale sur ce point... *Ibid.*, p. 92.

29. Étienne Frénay, *Le thermalisme en Roussillon XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles*, Perpignan, 1987, 216 p. ; Saint-Sauveur, *op. cit.*, pp. 81-83.

30. Pierre Poeydavant, *op. cit.*, p. 236-241.

31. Raymond de Saint-Sauveur, *op. cit.*, p. 82.

32. *Ibid.*, p. 83.

33. *Ibid.*, p. 76.

34. 1 C 1205. Lettre du 5 juillet 1723 adressée par Andrezel à Noailles, gouverneur de la province.

35. Alfred Jourdan, François-André Isambert et Decrusy, *Recueil général des anciennes lois françaises*, Paris, 1827, vol. 21, p. 182.

36. 1 C 1201. Lettre de Dodun à Andrezel du 22 juillet 1723.

37. La corvée, impôt en nature très impopulaire dans la province, fut controversée jusqu'à la Révolution. Saint-Sauveur, pour ne citer que lui, déplorait le nombre important d'exempts dans la province qui aggravait la charge des corvées pesant sur le peuple « et sur la classe des plus laborieux, des plus industriels, mais souvent des moins aisés ». Raymond de Saint-Sauveur, *op. cit.*, p. 62.

procéder au redressement de la chaussée du Vernet. Avant de se lancer dans cette entreprise, il adressa un premier bilan de son activité à Noailles dans lequel il fit état des réparations opérées sur des ponts menaçant ruine et des réalisations sur de grands chemins : constructions de nouveaux ponts et travaux réalisés sur les routes menant à Collioure et Mont-Louis ainsi que sur celle d'Espagne passant par le col du Perthus. Son rapport précisait aussi qu'il lui restait encore à s'occuper du chemin reliant le Languedoc à Perpignan, appelé le chemin du Vernet<sup>38</sup>. Il lança les travaux de la « première route moderne réalisée en Roussillon » qui se substitua à un chemin au tracé sinueux. Il aménagea une chaussée de 11.5 m. de large depuis le vieux pont de pierre, au faubourg Notre Dame, jusqu'au hameau du Vernet, « le plus droit qu'il sera possible suivant les alignements qui seront donnés par Mrs les ingénieurs »<sup>39</sup>. Il conduisit la procédure d'adjudication une fois le devis réalisé par l'ingénieur des fortifications de la province<sup>40</sup>. Les travaux débutèrent rapidement mais les premières difficultés surgirent tout aussi promptement, certains propriétaires visés par ces travaux refusant de céder leur terrain<sup>41</sup>, prétendant que l'intendant avait agi de son propre chef, sans ordre du roi. . . Aussi Jallais crut bon « pour leur imposer le silence de faire parler Sa Majesté », et dressa à cet effet un projet d'arrêt à rendre par son conseil<sup>42</sup> qui fut obtenu le 30 août 1735<sup>43</sup>. Parmi les successeurs de Jallais les plus pugnaces sur cet objet figure Louis-Guillaume de Bon qui, ayant constaté en 1757 que les réparations urgentes à faire aux routes entraînaient en longueur à cause du peu de zèle des corvéables, adopta une ordonnance relative à « l'amélioration de la construction des chemins du Roussillon »<sup>44</sup>. Il fallut ensuite attendre Saint-Sauveur pour que des projets d'envergure soient relancés. Souhaitant développer l'activité économique de la province, il se rendit à Barcelone, se targuant d'avoir obtenu la promesse de construire une « grande route du Roussillon » depuis cette ville, jalonnée de postes, que pourraient emprunter tous les négociants de Suisse, Provence, Lyonnais ou Languedoc. . .<sup>45</sup> Il se rendit également aux États de Languedoc pour négocier le financement des travaux destinés à améliorer la liaison entre le Roussillon et le Haut Languedoc sans passer par Narbonne<sup>46</sup>. Enfin, à sa compétence pour les travaux sur les grandes routes, l'intendant ajouta aux derniers instants de l'Ancien Régime, celle pour les travaux à faire sur les petits chemins qui relient les villages entre eux. Il fit adopter

38. 1 C 1176. Brouillon de lettre de Jallais à Noailles du 2 juillet 1735.

39. 1 C 1176. Ordonnance de Jallais du 7 juillet 1735.

40. 1 C 1176. Devis et procédure d'adjudication de la chaussée achevée le 8 juillet 1735.

41. 1 C 1165. Un arrêt du Conseil du 26 mai 1705 avait déjà réglé ce genre de difficulté à propos des ouvrages pavés sur les grands chemins du royaume.

42. 1 C 1176. Brouillon de lettre de l'intendant à Orry, contrôleur général des finances, du 17 août 1735.

43. 1 C 1176. Arrêt du conseil du 30 août 1735 (parchemin). Seuls les articles 3 à 5 du projet n'ont pas été retenus dans l'arrêt définitif qui compte donc sept articles au lieu des dix prévus par le projet. . . Et la réalisation de la chaussée fut contestée par des riverains jusqu'en 1739.

44. 1 C 1503 ; Agnès Arnaud, « Les travaux publics en Roussillon au XVIII<sup>e</sup> siècle l'ordonnance de 1757 de l'intendant de Bon », in Gilbert Larguier (dir.), *Pouvoirs municipaux et pouvoir royal en Roussillon et en Languedoc (XVII<sup>e</sup> - XVIII<sup>e</sup> siècle)*, Perpignan, 2006, pp. 123-130.

45. Raymond de Saint-Sauveur, *op. cit.*, p. 78.

46. *Ibid.*, pp. 77, pp. 95-96.

un arrêt par le conseil du roi le 24 janvier 1787 sur le projet qu'il avait rédigé l'habilitant pour « la confection ou réparation de toutes les communications vicinales de la province de Roussillon »<sup>47</sup>.

Ajoutons encore parmi ces réalisations de l'intendance l'établissement de pépinières dans la province, initié par le Contrôleur général des finances Dodun et mis en œuvre par l'intendant Andrezel<sup>48</sup>. L'idée était alors de développer la production de diverses espèces d'arbres pour les distribuer gratuitement aux propriétaires particuliers afin qu'ils les plantent sur leurs terres et au bord des grands chemins<sup>49</sup>. Mais, l'intendant Orry ayant révélé à Le Pelletier que cette entreprise était un échec, ce dernier lui laissa l'initiative de rédiger un projet d'arrêt à rendre par le Conseil afin de supprimer toutes les pépinières. Une seule devait être conservée par l'intendant pour la culture des mûriers blancs à distribuer aux éleveurs de vers à soie<sup>50</sup>. Cet arrêt, rendu le 5 avril 1729, maintint la pépinière de Perpignan<sup>51</sup> qui finit tout de même par fermer ses portes en 1736 car l'élevage du ver à soie ne s'était pas assez développé dans la province. En 1740, le même Orry, devenu contrôleur général des finances, décida de rétablir une pépinière de mûriers à Perpignan en 1741 alors que l'intendant en place, Antoine-Marie de Ponte d'Albaret, restait très pessimiste quant à l'avenir d'une telle activité : d'après lui les Roussillonnais étaient bien trop paresseux pour qu'elle prospère. Pourtant, la pépinière resta opérationnelle jusqu'aux années 1770 même si la production de mûriers blancs et de vers à soie n'atteignit jamais les objectifs escomptés<sup>52</sup>. En effet, c'est à cette époque que la manufacture royale de soie créée en 1730 par Jean Maris<sup>53</sup> qui avait inauguré une micro révolution industrielle à Perpignan et les cinq compagnies spécialisées dans la filature de la soie établies à sa suite<sup>54</sup>, cessèrent toute activité<sup>55</sup>.

Ce dernier exemple met à nouveau en exergue combien les actions des intendants restaient ponctuelles. Les commissaires départis ont généralement exécutés les ordres reçus de leurs supérieurs et mis en œuvre les idées promues par les autorités centrales tandis que dans le même temps, le lieutenant général et commandant de la province, a su sortir de son rôle militaire et mener des actions bien plus éclatantes et marquantes.

## 2. Des intendants surclassés par le commandant de la province

Si en Roussillon toutes les matières semblaient pouvoir relever de la compétence de l'intendant, il est toutefois naturel que pour les questions relevant du

47. 1 C 1201.

48. 1 C 1079.

49. En exécution d'un arrêt du Conseil du 3 mai 1720.

50. 1 C 1079. Copie de la lettre écrite par La Pelletier à Orry le 26 février 1729.

51. 1 C 1079.

52. Raymond de Saint-Sauveur, *op. cit.*, p. 39.

53. Laurent Fonquernie, « Jean Maris (1695-1753). Biographie du créateur de la manufacture royale d'étoffes et bas de soie et Perpignan », in *La fibre catalane. Industrie et textile en Roussillon au fil du temps*, Trabucaire, 2005, pp. 39-65.

54. Edwige Praca, « L'industrie textile à Perpignan (vers 1750 - vers 1850) », in *La fibre catalane...* *op. cit.*, pp. 73-75.

55. *Ibid.*, p. 71.

domaine militaire, le Lieutenant général et commandant de la province, à défaut du gouverneur, ait été décisionnaire. Les affaires martiales furent pour celui-ci un premier champ d'action où il manifesta rapidement ses ambitions en établissant une académie militaire et des haras royaux dans la capitale roussillonnaise. Il partit ensuite à la conquête de nouveaux espaces pour tenter d'assouvir ses désirs de grandeur et de reconnaissance, prenant part à la construction des nouveaux bâtiments de l'université, aux travaux d'aménagement d'un théâtre au cœur de la ville et enfin à la construction d'un port de commerce sur le site de Port-Vendres.

Sitôt arrivé dans la province Mailly fut l'instigateur de l'installation des haras royaux dans la ville de Perpignan en 1751<sup>56</sup> en lieu et place d'une fonderie de canons<sup>57</sup> auxquels il fit adjoindre une école militaire de cavalerie<sup>58</sup>. Cette Académie militaire<sup>59</sup>, destinée à former chaque année douze jeunes gentilshommes de la province<sup>60</sup>, fut placée sous la direction du Lieutenant général de la province tandis que le viguier du Roussillon devait administrer le « détail intérieur » de l'institution<sup>61</sup>. Mailly était au surplus chargé de proposer au roi les jeunes candidats à cette formation<sup>62</sup>. Quant à l'intendant, il n'intervenait que pour les questions touchant aux chevaux royaux... Il fut cependant déterminant dans la conduite des travaux menés à la fonderie. Ayant initialement confié la procédure d'adjudication des travaux à réaliser au marquis d'Oms, viguier de Roussillon, parce qu'il devait s'absenter de la ville pour se rendre dans le comté de Foix<sup>63</sup>. L'intendant relança en personne cette procédure au mois d'octobre 1751<sup>64</sup>, déléguant cette fois-ci la visite des locaux devant accueillir l'académie à Pierre Amat, son subdélégué général<sup>65</sup>. Il diligenta ensuite les travaux menés dans cette académie<sup>66</sup> qui prospéra jusqu'en 1765, puis végéta jusqu'à sa suppression à la Révolution. Un autre établissement d'enseignement, totalement étranger aux affaires martiales, bénéficia

56. 1 C 1085. Ordonnance du 15 juin 1751. Sur les haras et l'école militaire, voir Pierre Poeydavant, *op. cit.*, pp. 191-201, et surtout la note pp. 202-203.

57. Etablie en 1666 par Colbert. Agnès Étienne-Magnien, « Une fonderie de canons au XVII<sup>e</sup> siècle : les frères Keller à Douai (1669-1696) », *Bibliothèque de l'école des chartes*, 1991, n° 149-1, p. 93. Ce bâtiment se situait face au bastion saint-Dominique. Il fit l'objet de quelques travaux en vue de sa nouvelle destination (1 C 1087).

58. 1 C 1085. La lettre envoyée par Voyer d'Argenson, directeur général des haras du royaume, à Mailly le 20 juin 1751 ne laisse aucun doute sur le rôle joué par le commandant de la province à ce propos puisqu'elle débute par ces mots : « Voicy, Monsieur, l'ordonnance du roy concernant les haras du Roussillon dont vous avés une parfaite connoissance puisque c'est sur votre proposition que les dispositions qu'elle renferme ont été agréées par Sa Majesté ».

59. Aujourd'hui dite « caserne de l'académie ».

60. Dix à compter de 1768.

61. 1 C 1085 et 1 C 1086. Ordonnances du 15 juin 1751, article 8, et du 20 octobre 1768, article 10.

62. 1 C 1085 et 1 C 1086. En 1751, c'est la missive de Voyer d'Argenson adressée à Mailly le 20 juin qui le précise car l'article 9 de l'ordonnance n'en dit rien, tandis que le règlement du 20 octobre 1768 l'énonce clairement en son article 7.

63. 1 C 1088. Brouillon d'ordonnance de Bertin du 8 août 1751.

64. 1 C 1088. Ordonnance de Bertin du 22 octobre 1751.

65. 1 C 1088. Ordonnance de Bertin du 22 octobre 1751 et procès-verbal de visite du 8 novembre 1751.

66. 1 C 1088.

aussi des bienfaits de Mailly. En effet, le vieil édifice de l'université médiévale<sup>67</sup> situé dans le quartier St Mathieu, datait de 1350, et avait été transformé en hôtel de la monnaie en 1710. Les cours furent alors dispensés dans divers couvents de la ville puis hébergés à partir de 1726 dans une bâtisse tombant en ruine. Pour relever cette vénérable institution, le comte de Mailly participa sur ses propres deniers au financement de la construction d'un nouveau bâtiment entre 1760 et 1763<sup>68</sup> qu'il dota de sa bibliothèque privée<sup>69</sup>, et de deux jardins aménagés à ses frais en 1759 et 1778, dont le jardin des plantes utile aux cours de botanique<sup>70</sup>. De la même manière, lorsqu'il s'est agi d'embellir la ville en rénovant l'un des bâtiments les plus caractéristiques de la vie culturelle urbaine, Mailly laissa l'intendant au second plan en conduisant lui-même les travaux de transformation en théâtre<sup>71</sup> du bâtiment de la Loge de mer<sup>72</sup> en 1754. Et lorsque les consuls de la ville se plainquirent de ce que le receveur des droits d'amortissement leur réclamait des taxes au titre d'une nouvelle construction auprès du gouverneur de la province<sup>73</sup>, l'intendant joua le rôle d'un simple arbitre de ce conflit, restant extérieur aux événements, tandis que Mailly s'affirmait en tant qu'acteur principal de la vie perpignanaise.

Mailly sortit également de l'enceinte de la cité perpignanaise en initiant l'aménagement de Port-Vendres. Ce site, connu depuis le Moyen âge, et désigné par Vauban lors de ses voyages dans la province comme un lieu militaire et commercial stratégique<sup>74</sup>, ne dut sa renaissance au XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>75</sup> qu'à l'indéfectible volonté du comte. Il trouva là le « couronnement de sa carrière dans la province »<sup>76</sup> en promouvant « une œuvre d'envergure dont il aurait seul la paternité : une ville nouvelle, un port, maintes fois suggérés, jamais réalisés, qu'il parviendrait à créer pour la gloire du roi et la sienne »<sup>77</sup>. Pour cela, il obtint, avec le soutien de Noailles, plusieurs sources de financement, quelques franchises et privilèges, et fit appel à

67. L'Université de Perpignan a été fondée en 1350. Aymat Catafau, « L'université de Perpignan au Moyen âge », in Paul Carmignani (dir.), *L'Université de Perpignan (1350-2000). Tradition humaniste et modernité*, Perpignan, 2001, pp. 25-56.

68. 1 C 1302. Marcel Durliat, « Un art plurisécularaire », in Philippe Wolf (dir.), *Histoire de Perpignan*, Privat, 1985, p. 157.

69. Caroline Lentz, *La culture juridique en Roussillon au XVIII<sup>e</sup> siècle*, mémoire, duped, droit, 2008, 285 p. ; Fernand-Gérard Belledent, « La bibliothèque publique de l'Université de Perpignan au XVIII<sup>e</sup> siècle », in Jean Sagnes (dir.), *L'Université de Perpignan au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Perpignan, 1996, pp. 121-154.

70. Antoine de Roux, *Perpignan : de la place forte à la ville ouverte X<sup>e</sup> - XX<sup>e</sup> siècle*, Archives communales de Perpignan, 1996, tome 1, pp. 192-193 ; Jean-Jacques Amigo, « Le jardin royal des plantes de Perpignan », in Jean Sagnes (dir.), *L'Université... op. cit.*, pp. 103-119.

71. Cet édifice construit en 1397 était inutilisé depuis longtemps. Pourtant cette transformation en théâtre fut parfois reprochée à Mailly. Le théâtre municipal actuel fut construit en 1813.

72. 1 C 1604, plan de la place de la Loge.

73. 1 C 1586. Lettre du gouverneur à l'intendant du 16 avril 1754.

74. 1 C 1155. *Extrait du Mémoire de Mr le Marquis de Vauban sur Collioure et sur le Port-Vendres*, 1679.

75. Jean-Gabriel Gigot, « La renaissance de Port-Vendres au XVIII<sup>e</sup> siècle », in *Actes du 84<sup>e</sup> Congrès national de sociétés savantes*, Paris, 1960, pp. 139-148 ; Annick Chèle, *Port-Vendres à l'époque moderne*, mémoire de maîtrise, histoire, Montpellier III, 1986, 196 p.

76. Gilbert Larguier, « Port-Vendres, une fondation d'inspiration maçonnique », in *Découvrir l'histoire du Roussillon XII<sup>e</sup> - XX<sup>e</sup> siècle : parcours d'historien*, Perpignan, 2010, pp. 404-427.

77. *Ibid.*

un architecte de renom, Charles de Wailly<sup>78</sup>, sans doute choisi parce qu’il était comme lui franc-maçon<sup>79</sup>. Au moment de présenter ce projet de ville nouvelle, en 1765<sup>80</sup>, l’intendant Bon n’y fut pas favorable, considérant qu’il n’était pas utile à une province produisant et exportant peu et qu’il était au surplus dispendieux, n’imaginant pas que la seule province puisse le supporter<sup>81</sup>. À cet égard, l’aval donné par l’administration centrale en 1772 une fois le financement assuré, révéla que ce point était certainement déterminant<sup>82</sup>. Le programme établi par Mailly s’acheva au bout d’une vingtaine d’années<sup>83</sup>, au printemps 1789. Si son activité commerciale ne décolla pas vraiment et si son peuplement fut un échec<sup>84</sup>, la ville fut une réussite urbanistique<sup>85</sup>.

Au-delà du symbolisme qui lui est attaché, Port-Vendres est donc l’ultime illustration de la place occupée par Mailly dans la province et de sa capacité à conquérir une liberté d’action au regard du pouvoir central et des services ministériels. Bénéficiant d’une certaine longévité dans ses fonctions et du réseau maçonnique, il put multiplier les initiatives afin de conduire ses projets jusqu’à leur terme, tandis que la plupart des intendants « de passage » en Roussillon se sont généralement cantonnés au rôle de simples exécutants.

## II. Un intendant desservi par l’organigramme administratif local

En Roussillon, la vision schématique et classique d’un intendant placé au sommet de la pyramide administrative provinciale doit être amendée pour approcher de la réalité. Le commissaire départi dans cette province se trouva en effet contraint de composer avec d’autres autorités provinciales (1) et ne bénéficia jamais du soutien du personnel administratif local qu’il aurait souhaité (2).

### 1. Un intendant concurrencé par d’autres autorités provinciales

Sans doute parce qu’il manquait de pouvoir, l’intendant fut concurrencé par d’autres hauts personnages de l’administration de la province. Un remède semblait pourtant avoir été trouvé par Louis XIV qui, dès le rattachement opéré, avait

78. On lui doit notamment une toile représentant l’intérieur d’un temple maçonnique, *L’Occident*, publiée par Daniel Ligou, *Histoire des francs-maçons en France*, Toulouse, Privat, 1987, pp. 192-193.

79. Céline Sala, *Franc-maçonnerie et sociabilité en pays catalan au siècle des Lumières : un particularisme de frontière*, Trabucaire, Perpignan, 2005, p. 102.

80. 2 J 59. *Mémoire estimatif sur le rétablissement du Port-Vendres*, 1765.

81. 1 C 1163, Lettre de Bon au contrôleur général des finances du 16 juillet 1765.

82. Il était déjà la cause de l’échec partiel de Vauban au XVII<sup>e</sup> siècle. Le financement des travaux menés de 1680 à 1714 fut sujet à discussions. Annick Chèle, *op. cit.*, pp. 52-62.

83. Sur la difficile conduite des travaux faites sur les routes menant à Port-Vendres, voir Annick Chèle, *op. cit.*, pp. 75-88.

84. L’idée de Vauban était de déplacer la population de Collioure. Il n’était question au XVIII<sup>e</sup> que d’y attirer des gens de commerce, des navigateurs... Caroline Lentz, « Des gens et des bâtiments de mer : la réception des capitaines dans l’amirauté de Collioure (1740-1789) », in Gilbert Larguier (dir.), *Les hommes et le littoral autour du Golfe du Lion XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, Perpignan, 2012, p. 123-146.

85. Gilbert Larguier, *art. cit.* ; Annick Chèle, *op. cit.*, pp. 140-152.

instauré une liaison privilégiée entre l'intendance et le Conseil souverain de Roussillon pour renforcer l'institution<sup>86</sup>. Cette relation fut grandement facilitée lorsque l'intendant reçut la première charge de la cour<sup>87</sup> ; elle le fut un peu moins lorsqu'il n'y occupa qu'une place de procureur général ou de président à mortier<sup>88</sup>. Seuls cinq intendants furent premier président de la compagnie roussillonnaise<sup>89</sup>. Cette pratique, déjà expérimentée dans d'autres provinces frontalières comme l'Alsace<sup>90</sup> ou la Provence<sup>91</sup>, permettait de mieux asseoir l'autorité du roi et, à en croire Pierre Poeydavant, présentait des avantages certains pour l'intendance. Selon lui, le premier président jouissait d'une autorité limitée. Bien qu'il soit « l'homme du roi », il n'avait d'autorité que lorsqu'il se trouvait « à la tête de sa compagnie », entouré et soutenu par ses collègues<sup>92</sup> car en tant que premier magistrat il ne disposait que de « sa voix comme les autres officiers ». Il pouvait se trouver en minorité face à ses collègues, contraint de céder « à la volonté du nombre ». Ainsi, son dévouement pouvait être « stérile et impuissant »<sup>93</sup>. De son côté l'intendant était aussi « l'homme du roi, mais dans un genre différent », car il exerçait seul certaines compétences et connaissait tout à la fois les intentions et besoins royaux et les forces et attentes du peuple qu'il pouvait tenter de concilier. Poeydavant percevait donc d'un bon œil l'association des deux fonctions : un homme doté « de zèle, de talents, d'intelligence et de bonne volonté » aurait ainsi davantage de moyens pour parvenir à ses buts et remplir les « desseins du gouvernement ». Cette jonction qui évitait toute divergence de points de vue entre les titulaires de ces hautes fonctions, était profitable à la province et donnait davantage de force à chacune de ces charges et donc d'intérêt pour ceux qui en seraient pourvus. En effet, prises isolément, elles n'étaient envisagées que comme la première affectation d'une carrière, ce qui n'incitait pas leurs titulaires à s'y investir avec le zèle nécessaire. . . Ainsi, les

86. François-Pierre Blanc, *Les magistrats du Conseil souverain de Roussillon (1660-1789)*, thèse, droit, Toulouse, 1999, 770 p.

87. Jean-Marie Carbasse, « Présentation » de *Le Roussillon à la fin de l'Ancien régime, Mémoire rédigé en 1778 par Pierre Poeydavant, subdélégué général de l'intendance*, B.S.A.S.L. 1987, Perpignan, p. XI. Ailleurs, comme par exemple en Dauphiné, c'est le commandant en chef de la province qui recevait la première présidence du parlement local. Clarisse Coulomb, « Le premier président du parlement en Dauphiné commandant en chef de la province », in Gauthier Aubert et Olivier Chaline (dir.), *Les parlements de Louis XIV : opposition, coopération, autonomisation ?*, PUR, 2010, pp. 241-257.

88. Charles de Macqueron, Étienne Carlier et Germain Camus de Beaulieu furent procureurs généraux ; Raimond de Trobat fut dix ans président à mortier avant d'accéder à la première présidence. François-Pierre Blanc, *op. cit.*, p. 101.

89. Raimond de Trobat (1691-1698), Étienne de Ponte (1698-1709), Antoine-Marie de Ponte (1722-1751), Louis-Guillaume de Bon (1753-1774) et Pierre-Philippe Peyronnel du Tressan (1774) : François-Pierre Blanc, *op. cit.*, p. 101. Cette liste chronologique fait apparaître que sous Louis XIV, contrairement à ce qu'affirme Anette Smedley-Weill, seuls les deux derniers intendants ont été premier président du Conseil souverain, il n'en fut rien des premiers. Anette Smedley-Weill, *op. cit.*, p. 16.

90. Georges Livet, *L'intendance d'Alsace sous Louis XIV (1648-1715)*, Paris, 1956, pp. 678-679 ; Alain Lemaître, « L'autonomie dans la dépendance : le conseil souverain d'Alsace sous Louis XIV », in Gauthier Aubert et Olivier Chaline (dir.), *Les parlements... op. cit.*, pp. 133-150.

91. Balthasar de Clapiers-Collongues, *Chronologie des officiers des cours souveraines de Provence*, Aix-en-Provence, 1909, 432 p.

92. Pierre Poeydavant, *op. cit.*, p. 348.

93. *Ibid.*

intendants qui ne furent pas premier président, tels que Bertin<sup>94</sup> ou Saint-Sauveur, regrettèrent de ne pouvoir bénéficier du soutien du Conseil souverain pour faire face à des personnages très influents et actifs dans leur département.

Au premier rang de ces autorités concurrentes figure bien sûr le gouverneur de la province. Bien qu'il en ait été physiquement absent, il fut omniprésent dans la vie politique et administrative du Roussillon. Outre ses fonctions militaires, il intervenait dans de nombreuses procédures de nomination pour soutenir et recommander des candidats : que ce soit pour les charges du Conseil souverain de la province<sup>95</sup>, pour les places au consulat de la capitale roussillonnaise<sup>96</sup> et pour ses officiers, notamment les plus importants que sont les officiers perpétuels<sup>97</sup>. Les gouverneurs étaient ainsi les « maîtres du choix »<sup>98</sup>. Il jouissait d'une telle aura que les consuls de la ville de Perpignan, bien conscients du rôle qu'il jouait lors de leur insaculation et extraction, s'en remettaient soit à son arbitrage<sup>99</sup>, soit à sa défense<sup>100</sup>.

Le second personnage auquel l'intendant roussillonnais fut confronté, surtout dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, était bel et bien présent dans la province. Il s'agit d'un personnage remarquable à plus d'un titre qui cumula à compter du 8 août 1749, les postes de lieutenant général et de commandant en chef de la province de Roussillon. Chargé de seconder le gouverneur *in situ*, il fut bien davantage qu'un simple second car pendant près de quarante ans, un seul homme occupa ces postes. En effet, Augustin-Joseph de Mailly<sup>101</sup> fut si actif qu'il relégua l'intendant au second plan<sup>102</sup>. Il fut parfois perçu comme un monarque éclairé régnant sur une petite principauté<sup>103</sup>, ce qui lui valut beaucoup d'ennemis dans la province.

94. Il sortit victorieux d'un conflit avec le Conseil souverain à cause d'une ordonnance de condamnation de chacun des huissiers de cette cour à une amende de cent livres rendue par lui le 24 mars 1753. Autant dire qu'il ne put ensuite compter sur le soutien de cette compagnie. 1 C 1259. Delphine Joubes, *op. cit.*, pp. 262-267.

95. François-Pierre Blanc, *op. cit.*, p. 190 et s.

96. À propos des rapports entre l'intendant et le gouverneur dans l'insaculation et l'extraction des consuls dans la province, notamment à Perpignan, où le gouverneur semble jouir *in fine* d'une mainmise sur l'institution, voir Alban Maba, *Les consulats du Roussillon (1659-1789) : une institution particulariste au service de la centralisation monarchique*, thèse, droit, Perpignan, 2000, pp. 85-111.

97. À propos de son intervention dans la nomination des officiers perpétuels voir Christophe Juhel, « La transmission des offices perpétuels de l'hôtel de ville de Perpignan au XVIII<sup>e</sup> siècle », in Gilbert Larguier (dir.), *Échanges et transmission en Roussillon et en Languedoc (XVI<sup>e</sup> – XIX<sup>e</sup> siècle)*, Perpignan, 2011, pp. 121-134 ; et plus particulièrement pour la désignation du trésorier, voir Christophe Juhel, « Les trésoriers de la ville de Perpignan aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles », in Gilbert Larguier (dir.), *Les communautés et l'argent : fiscalité et finances municipales en Languedoc, Roussillon et Andorre*, Perpignan, 2008, pp. 43-59.

98. Pierre Poeydavant, *op. cit.*, p. 44.

99. En 1740 lorsqu'un conflit les opposa au vicaire général du diocèse d'Elne-Perpignan à propos du droit de préséance lors des assemblées de l'hôpital Saint-Jean en l'absence de l'évêque. L'intendant, pourtant présent dans la province, fut maintenu à distance par les protagonistes (1 C 1135).

100. En 1754, lorsqu'on leur réclama des taxes pour les travaux de transformation de la Loge de mer en théâtre (1 C 1604).

101. Alcuis Ledieu, *Le maréchal de Mailly, dernier commandant pour le roi à Abbeville*, Paris, 1895, 157 p.

102. Jean-Marie Carbasse, art. cit., pp. X-XI ; Pierre Poeydavant, *op. cit.*, p. 347.

103. Michel Brunet, « Les hommes du roi en Roussillon au XVIII<sup>e</sup> siècle : les Maréchaux de Noailles et Mailly », *B.S.A.S.L.*, 2009, p. 186.



D'ailleurs, tout avait bien mal commencé pour lui en Roussillon. Après un conflit plutôt violent avec l'intendant Bertin<sup>104</sup>, tous deux avaient été éloignés de la province en 1753. Pendant quelques années il ne conserva que la lieutenance générale du Roussillon puis en recouvra le gouvernement le 25 mai 1758. Il assumait dès lors ces deux fonctions jusqu'à la Révolution et empiéta régulièrement sur les prérogatives du commissaire départi dans la province<sup>105</sup>. Mailly passait pour être suffisant et orgueilleux<sup>106</sup> et Joseph Jaume, dans ses *Mémoires*<sup>107</sup>, dénonçait ces traits de caractère en même temps qu'il dressait un bilan lapidaire et lacunaire de son action<sup>108</sup>. Selon lui, « le commandant de la province, le maréchal comte de Mailly, contraste avec son chef hiérarchique (le gouverneur) par le faste dont il s'entoure et l'autorité de ses manières. De 1750 à 1789, en tout et pour tout, c'est lui qu'on voit et l'on ne voit que lui, qu'il s'agisse de réunions privées ou de fêtes publiques. Au Conseil souverain, il est chevalier d'honneur ; à la cathédrale il a sa stalle et porte même le titre de chanoine honoraire ; l'Université l'appelle son mécène, les hôpitaux leur protecteur, Port-Vendres son fondateur »<sup>109</sup>. Pour Jaume, « ce commandant de province, que nous avons vu enfiévré de gloire et d'honneurs, agit dans la province en despote omnipotent et omniprésent. Envahissant et audacieux par nature, il a en tête mille projets civils, militaires, ecclésiastiques, tous excellents à ses yeux, qu'il veut réaliser coûte que coûte »<sup>110</sup>. De son côté Saint-Sauveur, dernier intendant de la province, était dépeint comme « un homme toujours maigre et blême, comme un clerc sur la fin du carême ». Joseph Jaume ajoutait « qu'une liaison publique avec une personne de condition modeste qu'il appelait sa parente l'éloignait en outre de certains salons »<sup>111</sup>. À vivre éloigné des lieux de sociabilité, l'intendant n'était bien évidemment pas en position de rivaliser avec le commandant en chef de la province qui y était très actif et si influent.

Face à l'ampleur de l'action des Noailles et de Mailly on comprend que les intendants en poste en Roussillon après Bertin soient restés en retrait et qu'ils aient bien pris garde à ménager Mailly<sup>112</sup>, sollicitant son indispensable soutien pour les dossiers dont ils étaient en charge<sup>113</sup>. Au surplus, ils n'étaient généralement pas décisionnaires dans les affaires les plus remarquées. Pierre Poeydavant, qui travailla au service de plusieurs d'entre eux, constatait que « souvent et dans les

104. Futur Contrôleur général des finances de 1759 à 1763.

105. Jean-Marie Carbasse, art. cit., p. X.

106. Alcius Ledieu, *op. cit.*, p. 13 et s.

107. Joseph Jaume, *Mémoires*, Perpignan, Latrobe, 1914.

108. Mailly fut très controversé. Gilbert Larguier, « Une province du royaume de France, entre résistance, résignation et séduction (1660-1789) », in Jean Sagnes (dir.), *Nouvelle histoire du Roussillon*, Trabucaire, 1999, p. 241.

109. Philippe Torreilles (abbé), *Mémoires de M. Jaume*, Perpignan, Latrobe, 1894, introduction, p. XIX.

110. *Ibid.*, p. XXXI.

111. Citations rapportées par Laurette Soler, *Raymond de Saint-Sauveur et le comte de Mailly : leur contribution à l'administration de la province du Roussillon à la fin de l'Ancien Régime*, Mémoire, Toulouse, 1972, p. 25.

112. Raymond de Saint-Sauveur, *op. cit.*, p. 90.

113. Un exemple en est fourni lors de l'établissement des haras royaux dans la ville de Perpignan en 1751, lorsque le directeur général des haras royaux recommande à l'intendant de se concerter avec Mailly pour plus d'efficacité. (1 C 1085. Lettre de Voyer d'Argenson à Bertin du 20 juin 1751).

affaires les plus importantes, l'intendant n'est plus consulté que pour la forme, et prévenu de la source dont émanent les projets qui lui sont quelquefois renvoyés, il est réduit à l'alternative d'y applaudir, lors même qu'il n'en est pas convaincu de leur bonté, ou s'il ose les discuter et les combattre, relever les vices et les inconvénients dont il les juge susceptibles, on lui en fait un crime ; ce qui lui ôte la liberté sans laquelle son ministère devient nul et sans vertu »<sup>114</sup>. Ainsi, tantôt ils se sont contentés de superviser des dossiers *pro forma*, se gardant d'y apporter des modifications ou de formuler quelque remarque pour ne pas froisser l'ego des véritables décisionnaires, tantôt, pour ne pas risquer de conflit, ils ont préféré se cantonner à des actions moins éclatantes que celles menées par Mailly... Ils se sont intéressés aux questions plus sociales<sup>115</sup> telles que la santé, les ponts et chaussées, la lutte contre les inondations, voire les impositions... Ils se muèrent en avocat de la province et du peuple le plus démuné sur lequel pesaient la plupart des impositions, vu le nombre d'exempts présents dans la province<sup>116</sup>, sans que cela ne leur apporte du crédit auprès des Roussillonnais.

À ce propos, Saint-Sauveur avait bien conscience des reproches auxquels il s'exposait. Selon lui « on pourroit peut-être regarder comme de petits objets, d'avoir établi des ateliers de charité pour les routes vicinales, d'avoir fait le recensement des pères de famille de plus de neuf enfans vivans à leur charge, d'avoir voulu établir une rosière<sup>117</sup> dans un village dont les habitans sont presque aussi recommandables que ceux de Salency<sup>118</sup>, et des prix annuels pour les laboureurs, les vigneron, ceux qui cultivent les oliviers, ceux qui élèvent des vers à soie ; mais il est permis je pense, à un administrateur de mêler aux grandes vues d'amélioration d'une province, les petits objets qui intéressent ou amusent le peuple »<sup>119</sup>. Ces actions, trop modestes pour valoir un quelconque prestige à leur initiateur, ne lui permirent pas de gagner de respect ou d'influence, même au sein de son administration.

## 2. Un intendant peu soutenu par le personnel administratif local

Les intendants se sont heurtés à ceux qui étaient leurs premiers relais d'autorité à travers la province et la capitale roussillonnaise : les viguiers, les consuls de Perpignan<sup>120</sup> et les receveurs d'impôts.

Les viguiers jouissaient en effet d'une grande liberté inhérente à leur statut et formaient alors une sorte d'écran entre lui et la population des campagnes. La

114. Pierre Poeydavant, *op. cit.*, p. 356.

115. Pierre Lunel, *Les intendants du Roussillon et les questions de santé dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Mémoire de maîtrise, Droit, Toulouse, 1970.

116. Christophe Juhel, *La fiscalité royale... op. cit.*, p. 553 et s. ; Pierre Poeydavant, *op. cit.*, p. 90.

117. Jeune fille récompensée pour sa vertu par une couronne de roses.

118. Selon la légende, la fête de la Rosière aurait été instituée par Saint Médard à Salency dans l'Oise au V<sup>e</sup> siècle.

119. Raymond de Saint-Sauveur, *op. cit.*, pp. 86-87.

120. Les consuls et viguiers formèrent d'ailleurs une petite assemblée réunie uniquement pour des raisons fiscales. Christophe Juhel, *La fiscalité royale... op. cit.*, p. 162 et s.

province de Roussillon était divisée en trois circonscriptions appelées vigueries à la tête desquelles se trouvaient trois viguiers. Ces trois personnages devaient jouer un rôle de premier ordre dans l'administration de la province roussillonnaise<sup>121</sup> car ils cumulaient diverses fonctions dans les domaines militaire, judiciaire<sup>122</sup> et administratif. Ils remplissaient en effet des fonctions dévolues ailleurs dans le royaume, et notamment dans le comté de Foix, aux subdélégués parfois qualifiés de particuliers pour les distinguer du subdélégué général qui secondait l'intendant à Perpignan. Cependant, à la différence des subdélégués qui exerçaient leurs fonctions en vertu d'une délégation de l'intendant, les viguiers étaient des officiers royaux, directement nommés par le roi sur recommandation du gouverneur de la province. De la sorte, les viguiers étaient beaucoup moins dociles et dépendants de l'intendant que les simples subdélégués particuliers<sup>123</sup>, comme le déplorait notamment Pierre Poeydavant, subdélégué général de l'intendance<sup>124</sup>. En effet, « pourvus de provisions du roy<sup>125</sup>, reçus par la cour souveraine de la province, payés sur l'état annuel des impositions approuvé par le Conseil, et ayant des fonctions qui leur sont propres, il semble que leur existence soit à l'abri des événements et qu'ils ne doivent à l'intendant qu'une déférence d'égards, bien éloignée de la soumission éclairée, mais toujours attentive, d'un subdélégué ordinaire, qui sçait que la conservation de son état est attachée à son exactitude à remplir avec zèle et précision les objets qui lui sont confiés »<sup>126</sup>. L'intendant n'était donc pas en position de pouvoir conserver ou destituer à son gré de tels agents suivant leur mérite<sup>127</sup>. Dans l'incapacité de sanctionner leur inexactitude ou leurs manquements<sup>128</sup>, l'intendant se contentait de leurs justifications spécieuses<sup>129</sup>. De toute évidence, cette indépendance était dommageable à la bonne marche de l'administration locale et affaiblissait l'efficacité de l'intendant. En 1790, Raymond de Saint-Sauveur considérait encore que la forme de l'administration roussillonnaise était « bonne à conserver, sauf l'incon-

121. Sur l'origine et les attributions des viguiers, voir Pierre Poeydavant, *op. cit.*, p. 65 et s.

122. Il existait bien, au sein de chaque viguerie une juridiction présidée par le viguier, mais ce dernier ne jugeait pas lui-même les affaires relevant de cette juridiction. Un juge de viguerie ou plutôt un juge de viguier remplissait cette fonction. Sur l'organisation et le fonctionnement de cette juridiction voir Gilbert Larguier (dir.), *Les justices royales secondaires en Languedoc et en Roussillon : XVII<sup>e</sup> – XVIII<sup>e</sup> siècles*, Perpignan, 2008, 194 p., et notamment le propos introductif de notre contribution, « Le traitement du crime d'incendie dans la province de Roussillon », pp. 119-138. Sur le viguier, voir dans ce même ouvrage, Delphine Joubes, « La viguerie, une circonscription judiciaire originale », pp. 21-29.

123. Sur l'usage des subdélégués par les intendants, voir Jean Ricommand, « Les subdélégués en titre d'office et leurs greffiers dans l'intendance de Bretagne, 1704-1715 », *Annales de Bretagne*, tome 67, 1960, pp. 255-308.

124. Pierre Poeydavant, *op. cit.*, p. 68.

125. Pour un exemple de lettres de provisions, voir 2 B 32, lettres du 25 septembre 1724 en faveur de Jean Maleden, pour la viguerie de Roussillon-Vallespir.

126. Pierre Poeydavant, *op. cit.*, pp. 70-71.

127. Le mérite ou les talents n'étaient pas des critères déterminants dans leur nomination. Georges Stivil, *Le régime administratif du Roussillon depuis le traité des Pyrénées jusqu'à la Révolution*, Perpignan, 1927, p. 14.

128. Au surplus, ces viguiers n'exerçaient pas toujours eux-mêmes les fonctions leur incombant. En Cerdagne et Conflent-Capcir, un recteur remplaça parfois le titulaire, en Roussillon c'est un sous-viguier qui fut fréquemment chargé de remplacer le viguier. Georges Stivil, *op. cit.*, pp. 14-15.

129. Pierre Poeydavant, *op. cit.*, p. 71.

venient des viguiers subdélégués ». Pour lui, la réunion des qualités de viguier et subdélégué sapait le rapport hiérarchique entre lui et ces hommes, considérant que cette originalité tenant à la constitution du pays aurait été très difficile à réformer. Aussi préférerait-il imaginer « qu’avec de l’attention et une surveillance bien suivie, l’intendant (pourrait) obtenir d’être secondé, (pourrait) soutenir une bonne administration dans cette province, y faire aimer le gouvernement »<sup>130</sup>. De fait, seul un « intendant laborieux et prudent » serait capable de réussir dans sa mission à Perpignan<sup>131</sup>. Saint-Sauveur, dernier intendant de la province, dressait l’amer constat de l’impasse dans laquelle il s’était retrouvé à cet égard : en effet, « à l’égard des subdélégués, il y avoit plus de difficulté au changement ou révocation en cas de mécontentement, parce que dans le Roussillon il y a trois subdélégués principaux de l’intendant, qui sont en même temps viguiers, brevetés du roi, reçus au Conseil souverain de la province ; et si l’intendant leur ôte l’état de subdélégué, ils ne sont pas moins viguiers, et peuvent le contrarier sans cesse dans l’administration de leur viguerie. J’ai bien éprouvé les suites de cet inconvénient pendant la durée de ma gestion ; mais il étoit presque invincible, et jamais on ne m’a fourni de preuve ni de motifs décidés pour priver de sa place, par l’autorité du roi, un officier principal de la province »<sup>132</sup>. Et cela, alors même que les viguiers restaient indispensables à l’action de l’intendant en ce qu’ils constituaient un échelon intermédiaire entre Perpignan, capitale roussillonnaise où résidaient les intendants et les quelques 227 communautés d’habitants de la province. Ils devaient être les rouages essentiels en matière de fiscalité directe car ils participaient à la diffusion des ordres royaux. La lecture des correspondances échangées par les intendants et les viguiers fait apparaître que la première mission administrative des viguiers était de faire lire, publier et afficher tout acte émanant du roi ou de l’intendant méritant d’être porté à la connaissance de la population roussillonnaise dans l’étendue de leur circonscription. S’y ajoutaient des missions ponctuelles confiées par l’intendant et impliquant davantage d’investissement personnel, notamment en matière fiscale, et un rôle de surveillance et de renseignements, devant rendre compte de tous les événements survenant dans leur ressort. Et la fin de l’Ancien Régime voit l’indépendance des viguiers s’amplifier, adoptant de plus en plus d’ordonnances de leur propre mouvement, sans ordre reçu de l’intendant. Ils s’affirmèrent ainsi comme une autorité proche des communautés d’habitants, véritables barrières entre la population et l’intendant, ce que dénonçait notamment l’ingénieur Paulmy de Latour pour qui « de tels officiers seront toujours un obstacle au bien qu’un intendant pourrait faire au Roussillon »<sup>133</sup>.

De leur côté, les consuls de la ville de Perpignan se sont révélés très jaloux de leurs compétences et rétifs aux intrusions du commissaire départi. Désireux de ne pas laisser de champ libre à une quelconque immixtion dans les affaires municipales, ils contestèrent les initiatives des institutions administratives ou judiciaires

130. Raymond de Saint-Sauveur, *op. cit.*, p. 64.

131. *Ibid.*, p. 65.

132. *Ibid.*, 118-119.

133. Paulmy de Latour, *Notices historiques*, Paris, 1782.

locales. Vis-à-vis de l'intendant, ils ont généralement préféré éviter le conflit ouvert, défendant strictement leur champ de compétence en reprenant le contenu de ses ordonnances. Un exemple d'opposition mérite cependant d'être relevé. En effet, la construction du nouvel hôtel de l'intendance<sup>134</sup> fut l'occasion pour la municipalité perpignanaise de se confronter à l'intendant. La ville de Perpignan était depuis l'annexion en charge de pourvoir au logement de l'intendant et de ses bureaux, et y pourvoyait en louant quelques locaux à des particuliers qui, du fait de leur vétusté, devinrent impropres à cette destination dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle. Il fallut choisir entre deux options : soit réparer ces bâtiments, soit reconstruire. ... S'appuyant sur une délibération de l'assemblée générale du 12 mars 1766, les consuls décidèrent contre l'avis de l'intendant<sup>135</sup> de réparer le vieil édifice. Mais, à peine les travaux avaient-ils débuté, que l'un des murs de la maison où logeait l'intendant s'affaissa. Les entrepreneurs ayant alors constaté le très mauvais état des autres murs et de la toiture de ce même bâtiment, les consuls furent obligés de reloger l'intendant ailleurs et louèrent deux maisons pour cela<sup>136</sup>. À ce surcoût imprévu s'ajouta le résultat sans appel de nouvelles expertises : l'ancien hôtel n'était pas réparable. Il fallut donc se résoudre à reconstruire, ou plutôt transformer les deux maisons louées<sup>137</sup>. Elles furent préalablement acquises, au terme d'une longue procédure arbitrée *in fine* par l'intendant lui-même<sup>138</sup>, puis aménagées. Ce choix, dicté par des raisons matérielles, fut aussi guidé par des motifs d'ordre stratégique. Le nouvel hôtel de l'intendance se trouvait désormais à proximité de la place de la Loge, véritable cœur administratif de la ville, et à la limite des remparts séparant la vieille ville de la ville neuve récemment fortifiée. Dans cette affaire, l'intendant avait très tôt vu juste, prédisant que les réparations initialement envisagées n'empêcheraient pas que de nouvelles soient nécessaires ensuite, mais il ne fut jamais en mesure d'imposer ses vues aux consuls. Ce sont les événements qui lui donnèrent raison et qui obligèrent les assemblées perpignanaises et les consuls à se rallier à lui.

Enfin, en matière fiscale, les rapports avec les receveurs furent une source de tracas continuels, notamment pour l'intendant Jallais. Lui qui fut si efficace par ailleurs, révélait en 1735 au Contrôleur général Orry ses difficultés à obtenir de la part des receveurs particuliers et du receveur général des comptes exacts<sup>139</sup>. Cette situation durait depuis cinq ans. Pourtant le statut des receveurs n'était pas en cause car ils n'étaient que de simples commis et ne bénéficiaient d'aucune protection particulière. Aussi la solution choisie par Jallais fut radicale : il fit révoquer

134. 1 C 1600 à 1605.

135. Selon lui, dans la délibération du 12 mars 1766 ils avaient fait le choix « le plus mauvais et le plus onéreux ».

136. 112 edt 334.

137. 1 C 1600. Délibération du conseil de douzaine de Perpignan du 15 mai 1768.

138. 1 C 1603. La question la plus épineuse fut la fixation du prix de ces maisons. La vente fut ordonnée par un arrêt du Conseil du 28 mars 1772.

139. « j'ay pressé les receveurs, j'ay menacé, j'ay décerné des contraintes, j'ay même prié, mais tout cela n'a servi qu'à faire rendre les comptes des receveurs particuliers au nombre de 67, je suis actuellement après les autres... ». 1 C 797. Brouillon de lettre de Jallais à Orry du 5 mars 1735. Christophe Juhel, *La fiscalité royale... op. cit.*, p. 221 et s.

un à un les trois receveurs particuliers, puis Raymond le receveur général. L'inertie de ce dernier avait en effet fini par l'excéder au plus haut point<sup>140</sup>. En 1733 déjà, il accusait un retard de douze ans dans la reddition des comptes de la capitation et rien ne semblait pouvoir « réveiller son indolence »<sup>141</sup>. Le Contrôleur général avoua avoir lui-même effectué quelques tentatives demeurées infructueuses du temps où il était intendant de cette province. En 1734, Jallais le menaça de mettre à exécution l'ordre d'emprisonnement reçu du Contrôleur général<sup>142</sup>, mais rien n'y fit. Ne donnant parfois plus signe de vie pendant des mois, Raymond ne daignait même plus répondre à ses courriers. Il aurait même dit « qu'il étoit accoutumé à recevoir des lettres et qu'elles ne l'épouvantoient point ». C'est pour cela qu'au début de l'année 1735, Jallais adressa un projet d'arrêt de révocation à rendre par le conseil<sup>143</sup> qui fut obtenu de cette autorité le 15 mars<sup>144</sup>. La mise en ordre des affaires fiscales fut l'occasion pour cet intendant de mesurer l'importance de son subdélégué général Peyrottes dont il vanta les mérites et le travail « immense » auprès de sa hiérarchie<sup>145</sup>.

## Conclusion

Les commissaires départis de la province de Roussillon n'y étant pas les seuls « hommes du roi », subirent la concurrence de personnages bien plus prestigieux qu'ils ne l'étaient eux-mêmes, tels que le gouverneur et le lieutenant général de la province, qui conservèrent tous deux une emprise sur la province<sup>146</sup>. Ils pâtirent également d'une image désastreuse auprès de la population locale dont ils étaient sans doute trop lointains du fait de l'écran formés par les viguiers, les consuls et autres agents administratifs locaux. Ils furent sans cesse confrontés aux réticences, à la mauvaise volonté, aux obstructions, aux retards, à la mauvaise foi d'une population se prétendant systématiquement obérée de charges et de taxes pour tenter d'obtenir des exemptions ou réductions d'impôts. Pourtant, les intendants furent de bons avocats des Roussillonnais lors les négociations du montant des abonnements avec le Contrôleur général des finances<sup>147</sup>, de même qu'ils se sont largement préoccupés des questions sociales et du bien-être quotidien de leurs administrés.

Au final ils ne purent compter que sur le soutien de leurs bureaux perpignanais, dont on ne sait que trop peu de choses, si ce n'est qu'ils avaient à leur tête un subdélégué général. Ces hommes furent d'un précieux secours pour les intendants, notamment parce qu'ils les remplaçaient lors de leurs absences. Plusieurs d'entre eux, tels qu'Antoine Peyrottes, Pierre Amat et Pierre Poeydavant, occupèrent longtemps

140. 1 C 797, Brouillon de lettre de Jallais à Orry du 5 mars 1735.

141. 1 C 797, Brouillon de lettre de Jallais à Orry du 11 février 1733.

142. 1 C 797, Brouillon de lettre de Jallais à Raymond du 19 août 1734.

143. 1 C 797, Brouillon de lettre de Jallais à Orry du 5 mars 1735.

144. 1 C 797, Arrêt du Conseil du 15 mars 1735.

145. Ce qui lui valut une gratification de 1.000 écus. 1 C 797, Brouillon de lettre de Jallais à Orry du 23 mai 1739 et réponse du 21 juin 1739.

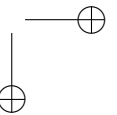
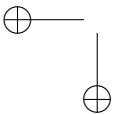
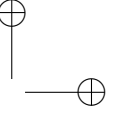
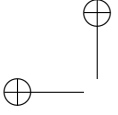
146. Michel Brunet, art. cit., pp. 183-193.

147. Christophe Juhel, *La fiscalité royale... op. cit.*, p. 171 et s.

ce poste, garantissant par là une continuité dans le fonctionnement des bureaux. De même, il n'est pas étonnant que les travaux sur les routes et les ponts soient un domaine où les intendants aient pu s'exprimer car ils bénéficièrent là aussi d'un soutien logistique de premier ordre, celui des ingénieurs et sous-ingénieurs formés à l'école des Ponts et chaussées fondée en 1749<sup>148</sup>, premiers véritables fonctionnaires, annonciateurs de la mutation administrative à venir, dans la mesure où leur recrutement dépendait de leurs compétences techniques plutôt que des jeux d'influence sociale et politique.

---

148. A partir de 1751, la province de Roussillon a en effet pu compter sur la présence d'un personnel civil qualifié avec un ingénieur, un inspecteur, un sous-ingénieur et un dessinateur ou géographe (1 C 1308 ; P. Poeydavant, « Note sur les Ponts et Chaussées avant 1789 », *op. cit.*, pp. 176-190).





## LA TUTELLE DES INTENDANTS SUR LES HÔPITAUX GÉNÉRAUX SEPTENTRIONAUX AU XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE

OLIVIER RYCKEBUSCH

*Université de Lille III*

**L'**OBLIGATION FAITE AUX GENS DE LOI de conduire les mendiants dans les prisons de la ville la plus proche soulève la question de l'enfermement dans les grandes cités des provinces du Nord. En France, l'État royal croit remédier à ces difficultés par l'édit de juin 1662 ordonnant la création d'un hôpital général dans chaque ville du royaume.

Les provinces du Nord échappent à ce mouvement jusqu'au premier tiers du XVIII<sup>e</sup> siècle. En effet, depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, l'assistance y repose pour une large part sur les tables des pauvres, institutions charitables placées sous la tutelle des Magistrats. Ce système traditionnel datant de la Contre-Réforme<sup>1</sup>, par sa nature d'éclatement, devient pour le Magistrat de ces villes un handicap pour la distribution des secours aux pauvres de plus en plus nombreux.

Après les guerres de Succession de Pologne en 1738 et de Succession d'Autriche en 1748, qui instaurent la restitution des Pays-Bas méridionaux à l'Empire et la restauration des anciennes frontières, les provinces du Nord connaissent une aggravation beaucoup plus importante de la mendicité. Les plaines de Flandre sont alors envahies d'un cortège de mendiants, valides ou éclopés, errant de ville en ville ou à travers le plat pays<sup>2</sup>. Concomitamment à une croissance démographique inédite et au développement de l'agriculture capitaliste, ces provinces sont confrontées à

---

1. Philippe Guignet, *Le pouvoir dans la ville au XVIII<sup>e</sup> siècle. Pratiques politiques, notabilité et éthique sociale de part et d'autre de la frontière-franco-belge*, Thèse d'État, 1988, publiée en 1990, Paris, Éditions de l'EHESS, p. 251.

2. Pierre Dautricourt, *La criminalité et la répression au Parlement au XVIII<sup>e</sup> siècle (1711-1760)*, doctorat en droit, Paris, 1912.

une recrudescence de la mendicité<sup>3</sup> dont l'ampleur remet brutalement en cause l'efficacité du modèle d'assistance hispano-tridentin<sup>4</sup>. Ces provinces enregistrent une montée de l'errance et de la mendicité, une inflation de la délinquance et de la criminalité, une augmentation des abandons d'enfants et un nombre croissant de chômeurs.

Le pouvoir royal renforce d'un coup le cadre réglementaire répressif, les arrestations se multiplient et révèlent l'insuffisance des structures traditionnelles d'enfermement. Les autorités locales se tournent alors vers l'exemple des hôpitaux généraux. Dès les années 1730, les administrateurs des principales villes des Pays-Bas français appellent de leurs vœux une nouvelle forme de prise en charge du paupérisme. L'idée de réformer le système hospitalier s'impose peu à peu aux autorités échevinales des villes septentrionales. La création des hôpitaux généraux traduit la volonté du roi et des Magistrats de rationaliser et de centraliser les moyens d'assistance de la province. C'est Dunkerque qui ouvre la série des fondations grâce à des lettres patentes délivrées dès le 22 juillet 1737. Lille suit à une courte distance, puisque, en 1738, des lettres patentes instituent un hôpital général. Les années 1751-1752 correspondent à une accélération du mouvement avec la création de l'hôpital général de Valenciennes dès mars 1751, et de celui de Douai en 1752.

## L'implication des intendants

À l'origine, l'initiative de la fondation des hôpitaux généraux dans la France septentrionale dépend toujours de l'intendant<sup>5</sup>, qui propose ou qui impose l'exemple français aux Magistrats des principales villes. Dans tous les cas, le commissaire départi doit affronter les multiples résistances de pouvoirs locaux hésitant souvent à entrer dans les vues de la royauté. Dans ces provinces, l'existence du modèle hispano-tridentin, concurrent de l'exemple français, rend délicate la tâche de l'intendant. Celui-ci fait connaître aux différents Magistrats par l'intermédiaire de ses subdélégués son intention de fonder un hôpital général. Cette volonté de centralisation de l'assistance consiste à doter le nouvel hôpital de revenus tirés d'anciennes fondations charitables instituées par des particuliers, souvent au profit de l'Église, et destinées à l'origine à remplir une mission de secours aux plus démunis<sup>6</sup>. Le procédé, s'il dénature les dernières volontés des testateurs, présente l'avantage de

3. Archives Départementales du Nord (ADN), C 8676, (mendicité, 1725-1788).

4. Philippe Guignet, *op. cit.*, 591 p.

5. Les provinces du Nord occupent une place enviable parmi les intendances du royaume. Lors de l'implantation et l'organisation de ces établissements, six intendants se succèdent à Lille et sept dans le Hainaut. Dans la généralité de Lille, l'intendant Calonne parvient au Contrôle général. Dans la généralité de Valenciennes, quatre d'entre eux (Moreau de Séchelles, Machault d'Arnouville, Peyrenc de Moras, Taboureaux des Réaux) accèdent par la suite au Contrôle général.

6. Jean Imbert, *Le droit hospitalier de l'Ancien Régime*, Paris, PUF, 1993, pp. 98-102. Pour un exemple local, Jean-Pierre Gutton, *L'État et la mendicité dans la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle : Auvergne, Beaujolais, Forez, Lyonnais, Lyon*, Centre d'études foréziennes, 1973, pp. 74-80. Sur l'évolution générale du mouvement hospitalier, Jean Imbert (dir.), *Histoire des hôpitaux en France*, Toulouse, Privat, 1982.

soulager les caisses de l'État de dépenses qui autrement lui incombent. Le souverain constate l'inefficacité de cette forme d'assistance « parce que les frais d'administration, de recette, de réparation & d'entretien des biens étant extrêmement multipliés & divisés, il en résulte une diminution de revenus », et de conclure que les vœux des fondateurs ne sont plus respectés à cause de la dissipation des revenus destinés aux pauvres. Partant, le roi ordonne leur réunion à l'hôpital général « pour tous lesdits biens être confondus en une seule masse, & être [...] régis par les administrateurs dudit hôpital »<sup>7</sup>. Les volontés juridiques exprimées dans les testaments sont en quelque sorte considérées par le pouvoir royal comme détournées et mal adaptées aux temps nouveaux ; elles doivent s'effacer pour permettre aux intentions morales des fondateurs de se perpétuer. Il n'existe aucune procédure propre à ces réunions, qui suivent le processus traditionnel d'élaboration des lettres patentes sur requête. S'il n'y a ni assistance publique, ni politique hospitalière cohérente, faute de moyens financiers suffisants, des actions de politique hospitalière sont pratiquées et progressent avec la montée en puissance de la monarchie absolue<sup>8</sup>.

L'intendant doit affronter non seulement les oppositions des institutions déposées de leurs anciennes fonctions, mais aussi la permanence d'un état d'esprit porté vers l'assistance plus que vers la police. La royauté doit alors lutter contre un système traditionnel datant de la Contre-Réforme<sup>9</sup>, lequel repose sur les Magistrats, les ecclésiastiques et sur les fondations privées, ne laissant qu'une place très marginale à l'État.

Officiellement, le roi agit à la demande du Magistrat intéressé, mais en réalité l'initiative de la procédure dépend toujours du commissaire départi. Le texte final est précédé d'une importante phase de discussions, durant laquelle l'intendant travaille sur le projet de lettres avec toutes les parties concernées. Cette première étape est davantage destinée à les préparer à une décision que le gouvernement a déjà prise, plus qu'à véritablement se concerter entre elles. Les administrations locales sont les seules à pouvoir engager la lutte contre la mendicité au plan matériel et financier ; il s'agit alors de les stimuler, en leur faisant admettre que le roi agit dans leur propre intérêt et non dans le sien. La consultation préalable doit donc théoriquement prévenir les différentes oppositions que ce genre de réformes ne manque jamais de susciter, surtout en Flandre.

Le pouvoir royal ne peut guère assumer seul sa mission de maintien de l'ordre public. Les dispositifs mis en place pour procéder à l'arrestation et à l'entretien des mendiants illustrent le manque de moyens matériels et humains dont souffre d'une manière chronique la monarchie, contrainte de recourir aux autorités locales. En cela, la situation des provinces du Nord est la même que dans le reste du royaume. En revanche, l'établissement des hôpitaux généraux revêt dans ces régions un caractère bien particulier. L'absolutisme centralisateur se montre le plus souvent respectueux des particularismes des anciens Pays-Bas. Les intendants imposent certes

7. Cédric Glineur, *Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV, les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord*, PU d'Orléans, 2005, p. 287.

8. Jean-Pierre Gutton, « Aux origines d'un ministère de l'Assistance et de la Santé dans la France de l'Ancien Régime » *Histoire du droit social, Mélanges en hommage à Jean Imbert*, Paris, 1989, p. 277-286.

9. Philippe Guignet, *op. cit.*, p. 251.

la volonté royale, mais ils doivent toujours composer avec les pouvoirs concurrents, et jamais négligeables, des États provinciaux et des échevinages urbains<sup>10</sup>.

Les relations entretenues par l'administration de ces hôpitaux généraux avec les intendants et leurs subdélégués sont étroites. En effet, pour le représenter au niveau local, l'intendant s'entoure de subdélégués<sup>11</sup> qui depuis le XVII<sup>e</sup> siècle, jouissent d'un statut exceptionnel dans les provinces du Nord, leur existence étant reconnue, même si ce n'est qu'au plan local<sup>12</sup>. Tandis que les bureaux s'étoffent au chef-lieu de l'intendance, des subdélégués plus nombreux relaient le pouvoir du commissaire royal dans les villes secondaires, attirant souvent des personnalités elles-mêmes en charge d'autres fonctions au sein des administrations échevinales et provinciales, ce qui facilite les rapports entre l'intendant et ces institutions locales. La question du choix des subdélégués se pose rarement à l'intendant qui conserve souvent ceux en place lors de son entrée en fonction. Ses collaborateurs directs, il les veut issus du terroir, connaissant bien et comprenant les mentalités locales, capables d'être dans leur subdélégation les yeux de l'intendant. Leurs fonctions sont doubles : ils sont avant tout les exécutants du pouvoir central, mais sont également des notables souvent issus de la bourgeoisie ou de la petite noblesse. Les subdélégués de Flandre et de Hainaut appartiennent tous à la moyenne bourgeoisie ou à la petite noblesse. Leur position sociale en fait des personnages respectés dans leur subdélégation et le prestige de l'intendant y est d'autant accru. La relative gratuité des fonctions offre ici un avantage évident dans le sens où elle commande la désignation de notables et, par conséquent, de personnages influents, renforçant la présence du commissaire départi dans la subdélégation. Ils exercent un rôle d'agents d'information, et sont les principaux relais de l'information économique et sanitaire. Ils sont également des agents d'exécution intervenant alors en vertu d'ordonnances royales, d'arrêts du Conseil, ou d'ordonnances de l'intendant lui-même. En Flandre wallonne, le subdélégué de Lille, Charles-Hyppolite d'Haffrenghes est administrateur de l'hôpital général de Lille. Dans les subdélégations où il n'existe pas d'administrations provinciales comme à Douai, le subdélégué de l'intendant, Pierre-Antoine Dervillers fait partie du Magistrat où il est procureur-syndic et administrateur de l'hôpital général. Dans le Hainaut, le subdélégué de Valenciennes, Philippe-François Lelon est administrateur de l'hôpital général, procureur-syndic de Valenciennes et procureur près la Prévôté-le-Comte. Enfin, en Flandre maritime, si le subdélégué de Dunkerque n'appartient pas à l'administration hospitalière, Henry Royer, l'un des administrateurs de l'hôpital est secrétaire de l'intendant et membre du Magistrat. En Flandre comme en Hainaut, la présence des subdélégués au sein des États, des Magistrats et de l'administration

10. Cédric Glineur, *op. cit.*, p. 291.

11. Sur les fondements juridiques de la subdélégation, voir Michel Antoine, « La notion de subdélégation dans la monarchie d'Ancien Régime », *BEC*, juill.-déc. 1974, pp. 267-287 et René Grevet, « Être subdélégué d'intendant dans les provinces septentrionales à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle », *Bulletin de la RHMC*, 1998, n<sup>o</sup> 3 & 4, p. 14-24.

12. Ils prenaient même place au premier rang de la cité, juste après les mayeurs dans les cérémonies publiques. Voir Julien Ricomard, « Les subdélégués en titre d'office dans les Flandres et le Hainaut », *RN*, tome XLII (1960), p. 30. Ce régime fut étendu au reste du royaume grâce à l'édit de 1704, qui porta, un temps, érection de ces fonctions en titre d'office, avant d'être révoqué en 1715.

hospitalière ne relève pas du hasard, mais d'une volonté délibérée des intendants d'infiltrer les pouvoirs locaux. Ces choix démontrent que l'intendant est un homme de composition manœuvrant entre les diverses oligarchies municipales pour s'attacher certains de leurs représentants et en faire ses créatures. À Dunkerque, il use habilement de sa commission lors de l'élection annuelle de l'échevinage pour choisir en toute discrétion ses favoris<sup>13</sup>. Les administrations municipales, corps parfaitement structurés, expérimentés et organisés de longue date, abattent la besogne administrative quotidienne de la ville. En les contrôlant, l'intendant assure son emprise sur l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers dont elles disposent. Elles l'assistent dans son travail d'administration et, pour notre propos, dans son travail d'assistance.

Le subdélégué intervient très souvent dans sa localité pour la répartition des secours dont le principe est adopté par le pouvoir central et son rôle consiste à les faire distribuer en nature ou en argent : dans cette dernière hypothèse, il est alors payeur des sommes ordonnancées par l'intendant, allouées aux nécessiteux. Ses tâches en ce domaine ne sont pas seulement d'exécution car le subdélégué a aussi un rôle d'information pour attirer l'attention de l'intendant sur l'importance des secours à octroyer, et sur l'état de nécessité de leurs éventuels bénéficiaires. Lors de la crise frumentaire de mai-juin 1740, le subdélégué de Valenciennes, Lelon, est quotidiennement présent à la halle<sup>14</sup>. Pour assurer l'approvisionnement, il a contacté les responsables des maisons religieuses, Chartreux et autres, mais les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances<sup>15</sup>. Le subdélégué exhorte donc les halliers et les mesureurs à user de leur influence pour faire mettre abondamment du grain à la halle, et ceux-ci finissent par promettre d'aller voir tous ceux qui en ont, notamment les censiers. En outre le directeur des fermes, Delasalle, s'engage à fournir 90 sacs. En juin 1740, Thellusson de Paris envoie une cargaison de riz pour le Hainaut<sup>16</sup>. À Dunkerque, l'intermédiaire est la veuve Beteford<sup>17</sup>, de Cassel, qui se charge du fret, des frais de réception et d'expédition. Le riz rejoint Valenciennes par les canaux et les rivières. En janvier 1741, c'est Delogny, directeur des fermes à Lille, qui fait passer à l'intendant Moreau de Séchelles<sup>18</sup> 259 barils de riz, lequel lui adresse une « rescription » pour rembourser les frais de transport. En Flandre, l'intendant Bidé de la Grandville<sup>19</sup> envoie en 1740 à l'hôpital « 3 000 livres de 16 onces » de cette denrée et demande aux administrateurs qu'ils lui rapportent « comment les peuples s'accoutument au riz »<sup>20</sup>. La recette est jointe car l'aliment

13. Archives Municipales de Dunkerque (AMDK), Série n° 35 (renouvellement du Magistrat), « Les personnes [...] les plus capables et les mieux intentionnées pour le bien de nostre service et celuy du public des villes ».

14. ADN, C 6584 et C 6585.

15. Patrick Cerisier, *Le commerce des grains dans la France du Nord fin XVII<sup>e</sup> – 1790 (Artois, Flandre, Hainaut, Cambrésis)*, 2004, p. 791.

16. ADN, C 6584.

17. Son mari est administrateur de l'hôpital général de 1734 à son décès en 1739.

18. Jean Moreau de Séchelles, intendant du Hainaut de 1727 à 1743, puis de Flandre de 1743 à 1754.

19. Julien Bidé de la Granville est intendant de Flandre de 1730 à 1743.

20. AMDK, Archives Hospitalières (AH), 6S 940.

est nouveau, et il semble apporter beaucoup d'espoir au soulagement de la faim. Un reçu de 400 livres pour le pain accompagne le cadeau royal. Selon l'intendant, cinq livres de riz permettent d'alimenter 45 personnes. En 1769, l'intendant Lefèvre de Caumartin<sup>21</sup> envoie une nouvelle recette de préparation du riz<sup>22</sup>.

Les subdélégués sont également chargés par les intendants de dresser des listes des localités où des sœurs de charité peuvent être utiles et complémentaires à l'hôpital général. L'intendant de Calonne<sup>23</sup> sollicite, en concert avec les échevins de Douai, l'établissement des sœurs de la Charité de Saint-Vincent de Paul pour que les pauvres reçoivent chez eux des secours proportionnés à leurs besoins. Le roi autorise par des lettres patentes de mars 1779 l'établissement des cinq sœurs de la Charité pour le soulagement des pauvres et plus particulièrement ceux malades ou infirmes. Le préambule de ce texte nous apprend que ce système fonctionne dans plusieurs villes de Flandre autrichienne et « que cette opération mise en usage dans notre ville de Douai depuis plus de trois mois continuerait d'avoir le succès le plus complet »<sup>24</sup>. Le roi autorise l'établissement de ces sœurs de la Charité dans une partie des bâtiments du Béguinage, que l'hôpital général se propose de leur céder. L'administration est confiée à une commission composée de cinq membres<sup>25</sup>, appartenant au bureau de l'hôpital général. En novembre 1786, de nouvelles lettres patentes fixent à six le nombre de sœurs.

## Un cadre légal : les lettres patentes

Les lettres patentes organisent la formation des bureaux de direction. Les Magistrats disposent d'un pouvoir de contrôle sur ces établissements, car selon Moreau de Séchelles, « c'est le moyen de maintenir la confiance du peuple qui craint toujours l'autorité du roi confiée aux intendants »<sup>26</sup>. Le commissaire départi ne figure pas parmi les administrateurs et n'intervient pas, en théorie, dans l'administration des hôpitaux, ne signant aucun compte ni aucune délibération. En pratique, il assiste à toutes les assemblées, sans jamais donner son avis officiellement, « mais on n'y a jamais rien fait [qu'il n'ait] approuvé »<sup>27</sup>. Les lettres patentes ne précisent pas la nature et le degré de ces liens, mais ils existent cependant dans la mesure où l'intendant, représentant de l'autorité royale, reprend les directives et instructions de Versailles pour les imposer à l'hôpital<sup>28</sup>. Mais plus que ce rôle d'agent d'exécu-

21. Jean Lefèvre de Caumartin, intendant de Flandre de 1756 à 1778.

22. AMDK, AH, 6S 943.

23. Charles de Calonne est intendant de Flandre de 1778 à 1783.

24. F. Leblond, S. Wiart, *L'hôpital général de la charité de Douai de 1752 à 1789*, mémoire de maîtrise, Lille III, 1993, p. 423. (A. Lottin, dir.).

25. Il s'agit de Caneau de Sangries, Forceville, Taffin de Goeluzin et Le Roux de Bretagne.

26. Cédric Glineur, *op. cit.*, p. 289.

27. ADN, C 5801. (lettre de Séchelles à d'Aguesseau du 1<sup>er</sup> juillet 1750 relative à l'administration de l'hôpital de Valenciennes, sur laquelle l'intendant de Flandre avait été consulté).

28. Les transformations les plus profondes sont souvent sanctionnées par des lettres patentes : d'après les enquêtes du XVIII<sup>e</sup> siècle trente-cinq hôpitaux en ont reçues, vingt-six sous le règne de Louis XIV (surtout au tournant du siècle), les autres sous celui de Louis XV. Christine Lamarre, « À propos des directions d'hôpitaux en Bourgogne aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles. Premières approches », in *Les administrateurs d'hôpitaux dans la France de l'Ancien Régime*, PUL, 1999.

tion, l'intendant intercède souvent auprès des autorités royales pour l'obtention de tel ou tel avantage, comme l'attribution et la poursuite d'un droit d'octroi<sup>29</sup>.

Le Magistrat de Dunkerque constatant les difficultés à réaliser la réunion des hôpitaux se lance, en 1733, dans une opération de grande envergure afin de doter la ville d'une structure d'assistance conforme à son importance. L'idée de fonder un hôpital général est activement soutenue par Bidé de la Granville qui déploie une activité considérable. Il supervise, juge et tranche tous les problèmes, trouve les fonds nécessaires avec une maîtrise étonnante. Il intercède auprès du Conseil pour obtenir des facilités<sup>30</sup> et délègue un architecte lillois, le sieur Delobel, pour s'occuper de la main d'œuvre<sup>31</sup>. L'intendant assure une présence et un soutien sans réserve pour la construction de l'hôpital. Durant les quatre années nécessaires à la mutation du petit hôpital pour enfants en un important hôpital général, l'intendant établit avec le Magistrat et les responsables des pauvres une correspondance abondante et minutieuse. Un véritable élan de solidarité unit la nébuleuse des notables : Magistrat, directeurs de l'hôpital, délégués de la Chambre de commerce s'unissent pour étayer et mener à bien la création de l'établissement. Dès novembre 1733, le Magistrat organise un « commissariat » constitué de trois délégués : Maurice Gamba représente la Table des pauvres, Claude Betefort le nouvel hôpital Saint-Julien, Jacques Varlet bourgmestre, le Magistrat.<sup>32</sup> Ce comité restreint est chargé de la réalisation d'un plan du futur hôpital général et de la rédaction d'un mémoire pour parvenir à l'obtention des lettres patentes. Dès la formulation du projet d'hôpital général, en 1733, le Magistrat désire obtenir des lettres patentes. Bidé de la Granville conseille dans une correspondance de commencer les travaux et de « ne pas attendre l'expédition des lettres patentes pour commencer l'ouvrage, lequel doit être fait par économie »<sup>33</sup>. La demande est adressée au roi par l'assemblée du Magistrat le 17 mars 1736 et les lettres patentes sont délivrées à Versailles le 22 juillet 1737.

À Valenciennes, un certain nombre de projets sont élaborés pour tenter de transformer le système hospitalo-caritatif. La création de l'hôpital de la Charité et de celui des Mendiants<sup>34</sup> illustrent bien cette volonté des autorités de la ville de venir en aide aux plus démunis. Une amélioration de la politique d'assistance de la province commence à apparaître. Pourtant, la réunion de tous les hôpitaux existants en un hôpital général permettant de rassembler tous les pauvres en un même lieu apparaît comme la seule solution. Les représentants de la ville de Valenciennes ont

29. AMDK, AH, 6S 947.

30. Abonnement de 1 200 livres pour le droit d'amortissement.

31. AMDK, AH, 6S 871.

32. *Ibidem*.

33. AMDK, AH, 6S 871.

34. ADN, C 5801. En janvier 1722, le Magistrat de Valenciennes avec l'appui et le soutien de l'intendant Voyer de Paulmy fonde l'hôpital de la Charité. Il s'agit d'héberger les orphelins pauvres natifs de la ville, ainsi que les enfants abandonnés. Deux ans après l'institution de l'hôpital de la Charité s'ouvre un hôpital royal des Mendiants, dit communément hôpital du Paon. Cette fondation obéit à une logique nouvelle ; alors que le Magistrat s'efforce d'opérer à l'entrée de sa maison de charité une sélection à l'encontre des enfants « forains », l'hôpital des Mendiants s'affranchit de cet exclusivisme urbain en s'ouvrant à tous ceux qui dans la province sont « hors d'état de gagner leur vie ».

déjà réfléchi à l'édification d'un hôpital général. Un document intitulé « règlement pour l'établissement d'un hôpital général à Valenciennes » a même été rédigé à la suite d'un arrêt du Conseil d'État du roi, le 4 novembre 1721. Cette volonté de réduire la mendicité dans la ville de Valenciennes est nettement perçue, bien avant que le roi Louis XV ne promulgue la déclaration du 18 juillet 1724 prescrivant d'enfermer tous les mendiants dans les hôpitaux. Ce règlement pour l'établissement d'un hôpital général à Valenciennes est suivi par la rédaction d'un mémoire adressé à l'intendant du Hainaut, Moreau de Séchelles, et décrivant le bâtiment du futur hôpital général<sup>35</sup>. De son côté, l'intendant rédige également un projet pour la création d'un hôpital général à Valenciennes. Dans son mémoire, il prévoit que l'hôpital enfermerait 600 pauvres des différents sexes. Le bâtiment serait construit dans les faubourgs, pour mieux isoler les réprouvés<sup>36</sup>. Dans la province du Hainaut, les biens et les aumônes ne sont pas rassemblés en une même Bourse et sont distribués suivant les intentions des fondations, les uns par les surintendants de l'Aumône Générale, les autres par les charitables des paroisses. La crise profonde qui frappe les activités traditionnelles valenciennes a pour conséquence le développement d'un processus de paupérisation parmi le menu peuple. Après 1750, le Magistrat ne peut que constater la détérioration du niveau de vie des classes les plus modestes de la population. Les autorités décident, soutenues par l'intendant Pineau de Lucé<sup>37</sup>, la création d'un hôpital général à Valenciennes<sup>38</sup>.

Les lettres patentes de l'hôpital général de Valenciennes sont données à Versailles au mois de mars 1751 et enregistrées au Parlement de Flandre le 14 mai de la même année. Selon l'article III des lettres patentes, les biens et les revenus de l'hôpital Saint-Jacques doivent « être confondus avec ceux de la dite maison et être régis par les mêmes administrateurs »<sup>39</sup>. Conformément au testament du fondateur, cette maison est dirigée par le trésorier de l'abbaye de Saint-Jean et trois notables bourgeois qui restent en place jusqu'à la réunion avec l'hôpital général. À partir de ce moment « le receveur dudit hôpital Saint-Jacques [...] remettra les registres papiers et renseignements ensemble les titres de la fondation et ceux de propriété des biens qui composent le revenu dudit hôpital de Saint-Jacques à l'hôpital général »<sup>40</sup>. Aussi en vertu de l'article XXIII des lettres patentes qui autorise l'hôpital général à aliéner soit par échange, soit par vente les biens de l'hôpital Saint-Jacques, les administrateurs de l'hôpital général vendent-ils cet établissement le 5 juillet 1754. L'établissement doit accueillir également les biens et les pauvres de la maison de Charité et de l'hôpital du Paon. Pourtant toutes les fondations de Valenciennes ne sont pas réunies à l'hôpital général du fait de l'opposition de leurs administrateurs qui s'opposent à leur extinction. D'ailleurs, en 1780, l'in-

35. ADN, C 5801, (mémoire adressé à Monseigneur Moreau de Séchelles, intendant du Hainaut).

36. *Ibidem*.

37. Jacques Pineau de Lucé est intendant du Hainaut de 1752 à 1755.

38. ADN, C 5750, (lettres patentes de mars 1751 Valenciennes). « C'est dans cet esprit que nous proposons d'établir un hôpital général à Valenciennes, principale ville de notre pays de Hainaut. Il y a déjà longtemps que la nécessité d'un pareil secours s'y fait sentir et nous avons résolu d'y pourvoir ».

39. *Ibidem*.

40. *Ibid*, article IV.



tendant Sénac de Meilhan<sup>41</sup> établit les bases d'un projet pour la réformation de l'établissement<sup>42</sup>. Pour lui, les différents établissements existants dans le département du Hainaut, destinés à recevoir les différentes catégories de pauvres, sont insuffisants et mal distribués pour la subsistance, l'entretien et le secours qu'exige le grand nombre de pauvres. La mesure principale que propose l'intendant est de réunir au sein de l'hôpital général tous les pauvres de la province du Hainaut<sup>43</sup>. En effet, il regrette que toutes les fondations de Valenciennes ne soient pas réunies au sein de l'hôpital général, comme cela s'est produit pour les villes de Dunkerque, Lille et Douai. Ce projet vise surtout, grâce aux revenus des diverses fondations charitables de la ville, à soulager les finances de l'hôpital général.

À Douai, depuis 1732, des projets sont élaborés pour tenter de transformer le système hospitalier de la ville. En 1733, Bidé de la Grandville relance l'idée d'une réunion des hôpitaux en un seul<sup>44</sup>, non sans exprimer la crainte que ses idées ne « tourmentent [la] ville », signe qu'il a alors conscience des difficultés prévisibles dans la mise en œuvre de son programme<sup>45</sup>. Des commissaires sont nommés par le Magistrat afin de rédiger des mémoires sur l'utilité et la nécessité de cette centralisation. A contrario, un mémoire opposé à la réunion suggère de petites unions plutôt qu'une union générale en agrandissant certains hôpitaux parmi les plus importants. Ce mémoire est hostile au changement, et la peur ou au moins la méfiance envers l'hôpital général y est perceptible : « il est toujours dangereux d'établir des nouveautés, on n'en découvre pas d'abord toutes les suites, nos ancêtres depuis tant de siècles n'avoient pas moins de lumières et pénétration ny moins de charité envers les pauvres, cependant ils ont fondé ce que nous voyons et la divine Providence en a disposé à peu près de même dans toute la ville »<sup>46</sup>. Il semble que le projet de création d'un hôpital général à Douai n'avance pas, faute sans doute d'une volonté plus ferme de Bidé de la Grandville<sup>47</sup>. Avec la déclaration d'octobre 1750 sur la mendicité, l'intendant Moreau de Séchelles fait connaître au Magistrat de Douai son intention de fonder un hôpital général dans cette ville<sup>48</sup>. Le Magistrat, fort d'un arrêt du Conseil d'État pour la réduction des hôpitaux, nomme le 22 avril 1751 des commissaires chargés d'élaborer un projet<sup>49</sup>. Les administrateurs des fondations réunies font immédiatement opposition aux lettres patentes,

41. Gabriel Sénac de Meilhan, intendant du Hainaut de 1775 à 1790.

42. Archives Nationales (AN), H<sup>1</sup> 1664 (réformation des hôpitaux).

43. Archives Municipales de Valenciennes (AMV), Série E 2, n° 227, (lettre de Sénac de Meilhan, intendant du Hainaut à Monsieur Joly de Fleury à Paris, 5 avril 1780). L'axe principal de cette mesure est également de donner toute l'autorité au commissaire départi au sein de cet établissement. Le Cambrésis, la Châtellenie de Bouchain, les prévôtés de Saint-Amand et de Mortagne, bien que faisant partie du Hainaut, sont exceptés parce qu'ils ont des établissements pour y « retirer les pauvres ».

44. Archives Municipales de Douai, (AMD), BB 10 f°12-13.

45. *Ibidem*, (lettre au Magistrat du 10 mars 1733). Voir également AMD, GG layette 207, (projet de réunion de différents hôpitaux et maisons pieuses de la ville de Douai, 1733).

46. AMD, GG 207.

47. *Ibidem*, « Je vous avouerai que j'avois bien prévu des difficultés dans l'exécution de ce projet, mais je n'aurois jamais prévu le moyen dont on s'est servi, entre autres l'exemple du père de famille, qui ne doit pas rassembler tous ses biens, m'a paru nouveau. Je ne finiroi point si je voulois dire tous les traits qui m'ont paru singuliers ».

48. AMD, BB 10, (reg. aux consaux) f°146-152.

49. *Ibidem*, f°28.

estimant avoir été trompés par l'intendant. Ils représentent que la volonté des fondateurs a été détournée — l'argument est classique — mais ni le Parlement ni le Conseil ne reçurent leurs plaintes. Au contraire, on leur fait savoir que la question a été contradictoirement débattue devant le roi dont la volonté souveraine ne leur laisse « d'autre parti que celui de la soumission »<sup>50</sup>. Les résistances multiples à l'établissement des hôpitaux généraux, qui sapent les prérogatives des institutions d'assistance, expliquent le retard pris dans les provinces du Nord.

Le 2 juin 1752, le roi accorde au Magistrat de Douai des lettres patentes qui sont enregistrées au Parlement de Flandre le 4 août de la même année. Les fondations et les hôpitaux réunis à l'hôpital général regroupent les établissements spécifiquement destinés aux pauvres. Dès la réception des lettres patentes, certains administrateurs de fondations réunis sous la coupe de l'hôpital général manifestent leur hostilité à l'appropriation des biens de leur fondation par cet établissement<sup>51</sup>. De fait, Moreau de Séchelles ordonne de concert avec le Magistrat de Douai la création d'un « comité charitable »<sup>52</sup>, interlocuteur unique chargé de mener le projet à son terme et destiné, surtout, à affaiblir les oppositions des fondations pieuses. Le texte adopté par le roi prononce la réunion de vingt-trois fondations et hôpitaux et dispose que les fonctions de leurs administrateurs cesseront à l'avenir.

Néanmoins, il faut un arrêt du conseil d'État du 6 avril 1754 stipulant que sa Majesté a « uni à l'hôpital général de la charité de Douai, les fondations, ensemble tous les biens meubles et immeubles »<sup>53</sup>. Ainsi, à Douai, la redistribution rationalisatrice des moyens d'assistance est radicale.

## Une rationalisation difficile : le cas lillois

Le Magistrat de Lille constatant l'insuffisance du système d'assistance et son incapacité à faire disparaître la mendicité voit naître l'idée d'une nécessaire rationalisation de l'affectation des moyens d'assistance. Ainsi, la formule de l'hôpital général qui permet de rassembler dans un même lieu tous les pauvres fait figure de seule solution radicale et curative, associant le soulagement, la moralisation et la mise au travail des indigents<sup>54</sup>. Dès 1731, le Magistrat de Lille rapporte à travers plusieurs lettres à l'intendant que les pauvres de la ville logent dans des bâtiments malsains et en très mauvais état. La solution de l'hôpital général paraît la plus opportune. Néanmoins, pour le Magistrat, cet hôpital ne doit pas être considéré comme une « maison de force », et les mendiants valides n'y sont pas admis, au contraire des vieillards et des enfants qui doivent immédiatement y être admis.

Louis XV accorde aux édiles lillois des lettres patentes en juin 1738 les autorisant à fonder un hôpital général, en lui réunissant l'hôpital des Invalides, lequel a

50. AMD, AH, C7 dossier 140.

51. AMD, AH, C7, dossier 140.

52. Il est composé de membres du Magistrat de Douai : Degricourt, Horier, Derelancourt, Lecouvreur, Coll et Delagny.

53. AMD, GG 207.

54. Philippe Guignet, *op. cit.*, p. 260.

précédemment reçu les biens de deux autres établissements de charité de la ville<sup>55</sup>. Le Magistrat pense à annexer au nouvel hôpital certaines autres fondations charitables de la ville<sup>56</sup>, procédé devenu ordinaire en France depuis la création de l'hôpital général de Lyon en 1614<sup>57</sup>. Les magistrats disposent d'ailleurs de copies de lettres patentes de la fondation de la charité générale de Lyon et de son règlement intérieur ; ils ont également demandé à leurs homologues de Dunkerque copie des actes constitutifs de leur hôpital<sup>58</sup>. Les administrateurs de l'hôpital général obtiennent par lettres patentes du 2 avril 1744 la réunion à leur établissement de 58 fondations particulières à charge pour eux de continuer à fournir les prébendes de ces fondations pendant le délai de 100 ans<sup>59</sup>. Cette mesure heurte les anciens usages flamands et témoigne de la ferme volonté politique du Magistrat lillois d'adopter le modèle offert par la monarchie, au moins au niveau des modes de financement de l'assistance. À l'issue de ces premières réunions, deux grands établissements charitables coexistent à Lille : l'Hôpital général et la Bourse commune des pauvres<sup>60</sup>. Comme l'hôpital général, elle connaît certaines difficultés budgétaires, d'où l'idée de réunir les deux établissements. De plus, le fait d'avoir deux grandes structures d'assistance amène inévitablement des difficultés puisque les objectifs sont les mêmes : il arrive souvent qu'un pauvre se présentant à l'une ou l'autre des deux administrations, se voit refuser l'admission sous prétexte qu'il faille se présenter dans l'autre établissement. Des conflits de compétences sont récurrents entre ces deux institutions.

Dès la fin de 1747, le Magistrat prône l'union de l'hôpital général et de la Bourse commune des pauvres<sup>61</sup>. Cette union n'est pas présentée comme une absorption progressive de la Bourse commune puisque l'échevinage admet que les revenus des deux institutions demeurent séparés. Dans une requête présentée au roi en janvier 1748, le Magistrat de Lille propose de réunir l'administration de l'hôpital général à celle de la Bourse commune et de réduire le nombre des administrateurs à 18, au fur et à mesure de la vacance des places. Les administrateurs de l'hôpital ne formulent aucune opposition ; en revanche les ministres généraux de la Bourse commune des pauvres s'y refusent pour des raisons de principe. À leurs yeux, les revenus de leur établissement ne doivent pas, même à terme, soulager d'autres

55. ADN, AH (Lille), XVI, A 1, (lettres patentes de juin 1738). Il s'agit de l'hôpital Saint-Julien et de l'hôpital des Grimarets.

56. Les confréries d'archers sont réunies à l'hôpital général en 1743.

57. Jean-Pierre Gutton, *La société et les pauvres. L'exemple de la généralité de Lyon. 1534-1789*, Les Belles Lettres, p. 128.

58. Archives Municipales de Lille (AML), reg 182, (lettres du Magistrat de Lille au Magistrat de Dunkerque et aux administrateurs de l'hôpital général de Lyon du 28 août 1743) et reg 153 n° 88 et 96, (réponses des 31 août et 18 sep. 1743).

59. AML, Fonds Gentils, 1410, (lettres patentes du 2 avril 1744).

60. Cette dernière avait été créée par Charles Quint pour mettre en commun les revenus des Tables des pauvres de chaque paroisse de la ville afin de mieux répartir au plan municipal les aides distribuées par les pauvresseurs.

61. ADN, AH (Lille), XVI, H 2, (mémoire du Magistrat de Lille pour l'union de la Bourse commune des pauvres et de l'hôpital général, 1748).

pauvres que ceux qui étaient initialement à leur charge<sup>62</sup>.

Pour le Magistrat, la réunion n’a pour objectif qu’une rationalisation de la politique lilloise d’assistance, assortie d’une baisse des dépenses de fonctionnement des institutions charitables de la ville<sup>63</sup>. Dès février 1748, les ministres généraux présentent leur mémoire au roi contre cette réunion. Ils redoutent la confusion des patrimoines et un changement de destination des revenus de leur établissement, destinés à secourir les pauvres de Lille qui sont « souvent attachés par les liens du sang aux meilleures familles de la ville », et non les mendiants étrangers que le Magistrat veut laisser, selon eux, à la charge de l’hôpital général. En somme, ils appréhendent que les « fonds sacrés » de la Bourse commune ne servent qu’à financer la construction des bâtiments de ce nouvel établissement, à combler ses déficits et à entretenir tous les mendiants étrangers à la ville<sup>64</sup>. Dans leur lutte contre le Magistrat, les ministres généraux bénéficient de nombreux appuis locaux. Le Parlement de Flandre hésite à enregistrer les lettres patentes ordonnant la réunion des fondations<sup>65</sup>. La prestigieuse Chambre de commerce de Lille a également appuyé officiellement les remontrances des ministres généraux<sup>66</sup>. Le plus puissant corps de métiers de la ville, celui des sayettiers et bourgeteurs, considère de son côté que la réunion des administrations entraînerait la ruine des manufactures lilloises en les privant de la précieuse main-d’œuvre gratuite des enfants orphelins ou abandonnés que leur fournit depuis toujours la Bourse commune<sup>67</sup>.

Pour sa part, le Magistrat ne peut compter à Lille que sur le soutien de l’intendant Moreau de Séchelles, mais le projet bénéficie de solides soutiens à Versailles. Les commissaires nommés pour rapporter l’affaire au Conseil sont entièrement acquis à l’hôpital général, l’un Bidé de la Grandville pour l’avoir créé, l’autre dévoué à Moreau de Séchelles puisqu’il s’agit de son propre gendre, Peirenc de Moras<sup>68</sup>. En Flandre, ce projet réunit finalement le Magistrat et l’intendant contre tous les pouvoirs locaux, judiciaires, ecclésiastiques ou économiques, unis en un seul corps d’opposants derrière les ministres généraux. Seule l’autorité royale peut venir à bout de ces âpres oppositions provinciales, et avec ses partisans à la Cour la réunion paraît en bonne voie. Cependant, les ministres généraux continuent de la refuser

62. *Ibidem*, (mémoire contre la réunion proposée de la Bourse commune des pauvres et de l’hôpital général).

63. ADN, AH (Lille), XVI, H 2, (mémoire pour les magistrats de la ville de Lille en Flandre) et AML, archives du bureau de bienfaisance, J II 6, (remontrances du Magistrat au roi).

64. ADN, AH (Lille), XVI, H 2, (mémoire contre la réunion proposée de la Bourse commune des pauvres de la ville de Lille à celle de l’hôpital général de la dite ville) et AML, archives du bureau de bienfaisance, J II 7, (remontrances des ministres généraux au roi).

65. ADN, 195, H 3. Les lettres patentes du 2 avril 1744 ne sont enregistrées que le 5 avril 1745. ADN, AH (Lille), XVI, E 2, (délibération de l’assemblée de l’hôpital général du 2 avril 1744 relative à l’opposition du Parlement à l’enregistrement).

66. *Ibidem*, (recueil des pièces concernant la demande en réunion, 8 fév. 1748).

67. AML, archives du bureau de bienfaisance, J II 7, (avis des doyens et curés de Lille, annexé aux remontrances des ministres généraux au roi) et J II 8, (mémoire pour les maîtres jurés des corps de métiers de la sayetterie et bourgetterie de la ville de Lille). De tous temps, les enfants orphelins et abandonnés, aumônés par la Bourse, sont employés dans les manufactures de toiles, les maîtres invoquent donc également l’intérêt de ces enfants qui ne pourront désormais plus « parvenir au chef-d’œuvre ».

68. AML, Reg. 183, f° 115, (lettre de l’agent du Magistrat à Paris du 8 jan. 1748).

catégoriquement et la décision royale se fait attendre<sup>69</sup>. Le gouvernement, dans une attitude trop prudente, hésite.

En mai 1749, face à une mendicité sans cesse plus importante, le Magistrat relance le projet sur la base des mêmes arguments, auxquels Séchelles ajoute la nécessité qu'il y a de « procurer des secours plus prompts aux malades & de banir la mendicité [...] qui atteint un excès qui n'a point d'exemple »<sup>70</sup>. L'intendant craint que la ville ne finisse par devenir « le réceptacle de toutes les canailles » et « des vagabonds qui [...] infestent » les Flandres<sup>71</sup>. Il faut réunir les deux établissements au plus vite. L'intendant tente d'arbitrer les différents intérêts en présence. Sous ses auspices, les ministres rencontrent les administrateurs de l'hôpital général en présence des députés du Magistrat, mais ils rejettent de nouveau le projet. Moreau de Séchelles sollicite des ministres une seconde conférence, les invitant à travailler « de concert [avec le Magistrat] pour le soulagement des pauvres »<sup>72</sup>. Cette solution de conciliation échoue et il ne reste au commissaire que le recours à l'autorité royale. Dans son mémoire au chancelier, il ne ménage pas les ministres généraux qui, selon lui, refusent la réunion à cause de leurs « vues particulières », au détriment de l'intérêt général, évoquant leur « opiniâtreté » et le « mauvais effet [de cette affaire] parmi les citoyens »<sup>73</sup>.

Il devient donc impératif que le pouvoir se décide à ordonner la réunion, la voie de la conciliation ayant échoué. Le gouvernement hésite encore, le chancelier tarde à agréer la réunion qui est enfin accordée par un édit d'avril 1750, enregistré aussitôt et sans aucune résistance par le Parlement de Flandre<sup>74</sup>.

Le choix par le gouvernement d'un édit au lieu de lettres patentes ou d'un arrêt du Conseil est exceptionnel pour le règlement d'une question d'administration de ce genre. Il révèle la crainte que de simples lettres patentes restent sans exécution.

Le pouvoir a longtemps tergiversé, mais il finit par imposer l'autorité du roi dans l'une de ses formes les plus éclatantes. Conformément aux souhaits de Moreau de Séchelles, la nouvelle institution prend le nom de « Charité générale de Lille ». Son bureau réunit désormais l'hôpital général de Lille et la Bourse commune des pauvres<sup>75</sup>.

Les ministres généraux finissent par se désintéresser de l'administration de l'hôpital général, et refusent radicalement la construction de nouveaux bâtiments à l'hôpital général<sup>76</sup>. Leur opposition est vaine ; le 19 mai 1752, après plusieurs

69. AML, Reg. 183, f° 121, (lettre du Magistrat à Massart du 1<sup>er</sup> mars 1748).

70. ADN, C 3925, (requête du Magistrat de Lille, apostillée par de Séchelles dans un mémoire au chancelier du 27 juin 1749).

71. AML, Reg. 154, f° 254, (lettre au Magistrat du 7 déc. 1749).

72. *Ibidem*, (PV. de l'assemblée des ministres généraux du 12 mai 1749 et lettre de Séchelles du 23 mai 1749).

73. AML, Reg. 154, f° 254, (mémoire de Séchelles à d'Aguesseau du 27 juin 1749).

74. ADN, AH (Lille), XVI, H 2, (édit portant réunion des Administrations de l'hôpital général & de la Bourse commune des pauvres de Lille enregistré en parlement le 8 mai 1750).

75. Cependant, aucune confusion des biens n'est effectuée et les différents établissements continuent d'être administrés séparément. Chaque maison est employée de la même manière, conformément aux actes de fondations

76. AML, Fonds gentils, 1411, (mémoire sur l'hôpital général de Lille, anonyme 1766).

conférences chez lui, Moreau de Séchelles fait résoudre par l'assemblée l'extension de l'édifice grâce aux revenus de la Bourse commune. L'intendant vient d'atteindre le but qu'il s'est fixé dès le départ. Il souhaitait l'agrandissement de l'hôpital général pour mener à bien sa politique de répression de la mendicité et pourvoir à l'enfermement des invalides. Il n'attendait que l'accord des ministres généraux de la Bourse commune<sup>77</sup>, et, à défaut, la solution de l'autorité s'imposa à lui. Ainsi, il n'est pas douteux que le projet de réunion aurait échoué si l'intendant de Séchelles n'avait travaillé à lever tous les obstacles<sup>78</sup>. Voilà qui illustre les méthodes habituellement suivies par l'intendant, qui reflètent celles de la monarchie administrative, la conciliation des intérêts en présence dans un préalable contradictoire, et, en cas d'échec, le recours à l'autorité. Dans le cas de l'hôpital général de Lille, la première phase est particulièrement longue, compte tenu de la nouveauté des principes introduits dans la province.

L'acuité du problème de centralisation hospitalière se matérialise pour l'intendant Calonne lors du conflit opposant les pauvriseurs<sup>79</sup> de la paroisse Saint-Maurice et l'administration du bureau de la Charité Générale de Lille. Ce sont de véritables luttes d'influence opposant les deux catégories d'administrateurs. Ceux de la Charité générale (Bourse des pauvres et hôpital général) tendent à s'approprier toute l'assistance lilloise au détriment des pauvriseurs qui perdent le droit de répartir les secours entre les pauvres nécessiteux<sup>80</sup>. Dès le 13 octobre 1778, dans une requête envoyée à l'intendant, les pauvriseurs dénoncent les refus du bureau d'octroyer des secours pour les femmes et les enfants du fait de « la mise sur pied de la milice de cette ville qui a forcé nombre d'ouvriers à abandonner leur famille »<sup>81</sup>. Rien n'y fait, si bien que le dossier resurgit en 1779<sup>82</sup>. Necker demande à Calonne de régler cette affaire qui est pendante au Conseil, puisqu'une ordonnance royale du 1<sup>er</sup> février 1780 concernant les hôpitaux militaires et civils au compte de sa majesté confirme les intendants comme « chefs de la haute police des hôpitaux et de leurs généralités »<sup>83</sup>. L'intendant a donc tous les instruments juridiques pour agir. Calonne reprend l'avis de son subdélégué qui se prononce pour « l'établissement de

77. ADN, C 11304, (lettre de Séchelles à d'Argenson du 7 déc. 1749).

78. ADN, AH (Lille), XXVII, H 2. « Le projet d'union eût échoué si l'intendant de Séchelles n'avait pris la tâche de lever les obstacles et d'y travailler lui-même avec ardeur ».

79. Dans chaque paroisse, la Table des pauvres réunissait des bourgeois dévoués, les « pauvriseurs » ou « ministres particuliers des pauvres » qui administraient les diverses fondations charitables.

80. AML, ABB, J VII 15 (8 février 1764).

81. ADN, C 3955 (requête des pauvriseurs de la paroisse Saint-Maurice envoyée à Calonne le 14 novembre 1779).

82. ADN, C 3955. Le subdélégué et le Magistrat de Lille, auxquels Calonne demande leur avis, confirment le 20 novembre 1779 les assertions des pauvriseurs. Le subdélégué Lagache (son père fut administrateur de l'hôpital général de 1744 à 1747) prévient l'intendant : « il est indispensable que vous vous occupiez sérieusement des moyens de procurer des secours aux pauvres de cette ville, qui manquent souvent de tout quoique les revenus des biens qui leur sont propres (il parle de 400 000 livres de revenus au moins) soient immenses ». Quant au Magistrat de Lille, qui fait référence dans ce domaine au modèle douaisien (pour mieux convaincre l'intendant ?), il demande la remise en vigueur du placard du 7 octobre 1531 qui doit aboutir à une seule caisse de secours aux mains des pauvriseurs. *Ibidem*, Observations pour le Magistrat de Lille sur la requête des pauvriseurs de la paroisse Saint-Maurice.

83. *Ibidem*, (lettre de Necker à Calonne, le 15 juin 1780).

l'ordre ancien, la réunion de toutes les aumônes dans une seule caisse, et leur distribution par un seul bureau, éclairé par les avis des ministres particuliers des pauvres de paroisses »<sup>84</sup>. L'intendant, qui veut étudier tous les avis écrit, le 22 septembre 1780 aux administrateurs de la Charité Générale, qui ne répondent pas<sup>85</sup>. L'affaire se poursuit sous Joly de Fleury qui relance le dossier en juin 1781. Calonne se saisit alors du problème<sup>86</sup> en se prononçant pour une réforme administrative du statut des pauvres<sup>87</sup>, en faveur desquels il prend ouvertement parti. Cette réforme<sup>88</sup> suscite la colère du bureau de la Charité Générale qui y voit « l'esprit d'inquiétude, d'innovation et de destruction qui est malheureusement l'esprit caractéristique de notre siècle, [...] et bouleverser l'administration que le roi a confiée à nos soins »<sup>89</sup>. Le bureau n'entend pas se prêter au contrôle de ses fonds et pose toute une série de conditions restrictives. De plus, ces notables se prononcent pour une ségrégation de fait<sup>90</sup>. Ils menacent l'intendant, s'ils n'obtiennent pas satisfaction, de faire appel

84. *Ibid*, (lettre de Lagache à Calonne, 13 août 1780). Le subdélégué soupçonne que l'on veuille la destruction de l'hôpital général et condamne l'attitude des administrateurs de la Charité Générale vis-à-vis du Magistrat.

85. *Ibidem*, (lettre de Calonne aux administrateurs de la Charité Générale, 28 octobre 1781), « Je suis étonné de n'avoir reçu jusqu'à présent aucune réponse de votre part ». Il ajoute : « Vous voudrez bien me faire remettre demain ou mardi au plus tard, le résultat de vos réflexions sur le contenu de ma lettre, sans quoi je supposerai que vous n'avez rien à proposer et je rendrai compte de l'affaire au ministre ». La réponse de la Charité Générale, énoncée sur un ton très hautain, ne parvient que très tardivement à Calonne, le 17 juin 1781 : « Nos réponses, Monsieur, vous ont paru péremptoires dans le temps. Elles le sont, en effet, puisqu'elles ont toutes pour base : ou des lois émanant de l'autorité souveraine ou des calculs dont la justesse est démontrée ».

86. *Ibid*, (lettre de Calonne à Joly de Fleury, 12 octobre 1782). L'intendant y expose la longue et pénible genèse de cette réforme : « Depuis longtemps les ministres du roi et les intendants mes prédécesseurs avaient été assaillis de représentations contraires les unes aux autres sur cet objet ; l'hydre des difficultés toujours renaissantes qui divise depuis nombre d'années des établissements qui tendent cependant au même but, avec des intentions également louables, aurait toujours subsisté, et n'aurait pas manqué de reparaître encore au premier changement. Je me suis proposé d'étouffer entièrement ce germe de discorde, non seulement en proposant un règlement décisif sur tous les points de difficultés, mais même en m'efforçant de le rendre conciliatoire et tel qu'il pût accorder les droits respectifs des parties avec l'intérêt des pauvres trop souvent sacrifiés dans leurs débats ».

87. Philippe Guignet, *Vivre à Lille sous l'Ancien Régime*, Perrin, 1999, p. 223. La plupart des pauvres sont des chefs de manufactures, comme Cuvelier-Brâme qui proteste contre le bureau de la Charité Générale.

88. ADN, C 3955. Calonne expose son projet dans deux lettres au Magistrat et aux administrateurs de l'hôpital général, le 22 septembre 1781 : « Il m'a paru surtout nécessaire que tous les fonds dépendant de la bourse commune, ceux que votre administration y ajoute, et le produit des charités paroissiales fussent versés dans la même caisse, dirigées par une même régie, et distribués d'après un seul plan de répartition ». Les députés du bureau de la Charité Générale ne se sont pas rendus à la convocation de Calonne.

89. ADN, C 3955, (lettre des administrateurs du bureau de la Charité Générale de Lille à Calonne, 7 novembre 1781). L'intendant a reçu successivement quatre mémoires du bureau.

90. *Ibidem* (lettre des administrateurs du bureau de la Charité générale de Lille à Calonne le 7 novembre 1781). « Mais une dernière considération nous touche plus sensiblement encore et nous croyons qu'elle fera sur vous la même impression. Les enfants que nous élevons à l'hôpital général sont ou des bâtards abandonnés inconnus ; ou des enfants nés dans la classe la plus infime de la société. Ceux au contraire que nous recevons dans les fondations des Bleuets et des Bapaumes doivent le jour à des artisans honnêtes et appartiennent quelquefois aux meilleures familles patriciennes de cette ville. Ne répugnerait-il pas, monsieur, à la bonté de votre cœur, et à tous les principes d'une bonne police, de confondre pêle-mêle des enfants dont l'état, la condition les mœurs et la destination diffèrent aussi

au Parlement de Douai. Calonne, qui décèle derrière cette opposition caractérisée envers ses projets, la marque de l’avocat de la gouvernance Théodore-Henri-Joseph Lefebvre<sup>91</sup>, décide une conférence<sup>92</sup>. L’intendant espère y lever les obstacles à son projet de règlement. Au cours de cette réunion, en présence de tous les acteurs de cette affaire, se produit un épisode animé, très révélateur de la personnalité et de l’action de Calonne. D’entrée de jeu, l’intendant dit « ne pouvoir se dispenser de relever le ton indécent, injurieux même, de la réponse [du 7 novembre 1781] que le bureau avait faite à la lettre par laquelle il avait communiqué à ce corps, par pure bonté et sans y être aucunement tenu, un plan d’arrangement qu’il avait imaginé »<sup>93</sup>. Le commissaire départi s’en prend surtout au « rédacteur de ce mémoire à qui il avait déjà témoigné d’une façon assez vive dans une conférence particulière ; que ce rédacteur lui ayant fait des excuses, et l’ayant même prié de rendre cette réponse, il n’en aurait plus parlé, s’il n’avait été déterminé à le faire par les propos qu’il lui était revenus que ce rédacteur avait tenus »<sup>94</sup>. L’avocat lillois, qui reconnaît s’être excusé précédemment en privé auprès de l’intendant réitère ses regrets en public<sup>95</sup>. Calonne, les ignorant, l’interrompt promptement en soulignant qu’il « trouvait très singulier que je me mêlasse d’affaires publiques qui l’intéressaient ». Sur ce, l’intendant, après l’avoir sermonné une dernière fois, le congédie brutalement<sup>96</sup>. Cette vive réaction du commissaire départi n’est pas un simple mouvement d’humeur, et se veut une illustration de la défense sans faille de ses prérogatives. En 1784, les lettres du roi confirment que la distribution est confiée aux pauvri-seurs. Cette décision est contestée par le bureau de la charité générale<sup>97</sup>. Deux ans plus tard, le litige existe toujours et les propos des administrateurs sont plus explicites « Les pauvri-seurs, étant presque tous chefs de manufactures, ont un intérêt personnel à s’approprier une distribution qui leur attache des ouvriers et peut leur en procurer à meilleur compte »<sup>98</sup>. Ceci laisse supposer que les pauvri-seurs profitent de leur situation pour payer à leurs ouvriers des salaires inférieurs aux salaires normaux et compenser la différence en attribuant des secours aux ouvriers sur le compte de la communauté<sup>99</sup>.

essentiellement ? ».

91. Il est administrateur de la Charité Générale de Lille depuis le 6 octobre 1767.

92. ADN, C 3955 (billet de l’intendance destiné aux administrateurs de la Charité générale, 20 décembre 1781).

93. *Ibidem*, (procès verbal déposé par Théodore-Henri-Joseph Lefebvre, avocat à la gouvernance de Lille, au greffe de la gouvernance, le 23 décembre 1781).

94. *Ibid.*

95. *Ibid.* L’avocat avait traité « d’absurdes » dans la lettre du 7 novembre 1781 les reproches des pauvri-seurs envers le bureau de la Charité Générale, ce qui avait déclenché une première fois la colère de l’intendant.

96. *Ibid.*, « Calonne s’échauffa de plus fort, et après une longue tirade, [...] il me dit qu’il ne voulait plus rien voir, ni lire qui vint de moi, et que désormais sa porte me serait fermée ». L’intendant fait signer ensuite un procès-verbal par les députés présents du Magistrat lillois. Les administrateurs de la Charité Générale, qui craignent la réaction du commissaire départi, minimisent le 26 décembre, dans un procès-verbal ultérieur, la gravité de la scène auxquels ils ont assisté.

97. ADN, AH (Lille), XXVII, E 2.

98. *Ibidem*.

99. ADN, C 3955, (lettre des administrateurs de la Charité Générale à l’intendant Esmangart, 5 avril 1786). Cela n’empêchera pas l’échec de Calonne en ce domaine, lorsqu’il sera devenu ministre de

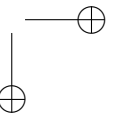
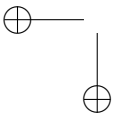
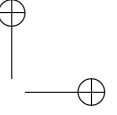
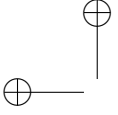


Si le Magistrat de Lille aidé par l'intendant peut se targuer d'un réel succès en ayant réussi en moins de quinze ans à redessiner complètement le paysage de l'assistance à Lille, en revanche son action réformatrice n'alla pas jusqu'à remettre en cause l'autonomie des pauvriseurs plus que jamais désireux de garder à leur action un caractère strictement paroissial

Dans le premier tiers du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'idée de réformer le système hospitalier, caractérisé par son éclatement, s'impose progressivement aux échevinages. Les différentes lettres patentes réunissant les fondations charitables traduisent la rationalisation du système d'assistance voulue et obtenue du roi par le Magistrat. Il est probable que sans l'augmentation de la mendicité dans les années 1730 et 1750, les commissaires départis auraient laissé subsister dans leurs formes anciennes les différentes institutions charitables de Flandre et du Hainaut. En introduisant les hôpitaux généraux dans ces provinces, ils agissent pour sauvegarder un ordre public gravement menacé et pour compenser les faiblesses d'un système d'assistance qui se révèle insuffisant. De surcroît, dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, face aux difficultés financières, les représentants du pouvoir royal, intendants en tête acquièrent une influence de plus en plus grande sur les hôpitaux généraux septentrionaux.

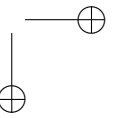
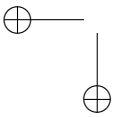
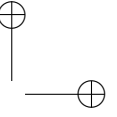
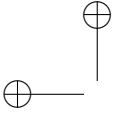
---

Louis XVI : les lettres patentes ayant trait au projet de règlement seront repoussées à deux reprises par le Parlement de Douai, en mars 1784 et en mars 1786.



# **Prolongement de l’institution et diffusion du modèle**

## **Le prolongement de l’institution en France**



## LES SUBDÉLÉGUÉS GÉNÉRAUX AU SIÈCLE DES LUMIÈRES

### BILAN DE LA RECHERCHE

ANNE-SOPHIE CONDETTE-MARCANT

*Université Paris II Panthéon-Assas*

EN 1974 MICHEL ANTOINE publiait un article relatif à « la notion de subdélégation dans la monarchie d’Ancien Régime »<sup>1</sup>, puis, en 1975, il affinait la réflexion en s’intéressant plus précisément aux « subdélégués généraux des intendances »<sup>2</sup>. Dans ces études devenues incontournables, Michel Antoine s’appuyait sur des sources considérables, exploitant les fonds des Affaires étrangères et passant au crible ceux des Archives nationales. Fort des dépouillements réalisés, Michel Antoine soulignait le pouvoir naturel de subdéléguer des commissaires royaux dans les généralités et reconnaissait la nécessité pour ces agents de « disposer, auprès de leur personne, d’un collaborateur de confiance, au courant des affaires de toute la généralité ou de toute la province, apte à les seconder et même à les suppléer »<sup>3</sup>. Il posait ensuite la distinction, désormais classique, entre subdélégués généraux d’intendance et subdélégués généraux d’intendant, les premiers étant nommés par le roi, les seconds tenant leurs fonctions directement des commissaires de justice, police, finance mandatés pour exécuter les ordres de Sa Majesté.

Quarante années plus tard, il semble opportun de reprendre le sujet et de s’intéresser à ces « rouages essentiels dans l’administration monarchique »<sup>4</sup>. En effet,

---

1. Michel Antoine, « La notion de subdélégation dans la monarchie d’Ancien Régime », *BEC*, tome : CXXXII, juillet-décembre 1974, pp. 267-287.

2. *Id.*, « Les subdélégués généraux des intendances », *RHD*, N° 3, juillet-septembre 1975, pp. 395-435.

3. Michel Antoine, *Les subdélégués...*, *op. cit.*, p. 396.

4. Michel Antoine, *Les subdélégués...*, *op. cit.*, p. 415.

aux côtés des œuvres qui font date, à savoir celle de Michel Lhéritier pour Bordeaux<sup>5</sup>, d’Henri Fréville pour la province de Bretagne<sup>6</sup>, de Maurice Bordes pour celles du Béarn et de la Gascogne<sup>7</sup>, d’Edmond Esmonin pour le Dauphiné<sup>8</sup>, de François-Xavier Emmanuelli pour la Provence<sup>9</sup>, de Georges Livet pour l’Alsace<sup>10</sup> et de Michel Pierson pour la Lorraine<sup>11</sup>, il est désormais possible de fonder la réflexion sur davantage de travaux scientifiques relatifs à l’administration des commissaires départis. Certes, la tâche est encore délicate<sup>12</sup>, mais grâce aux progrès de la recherche, il est envisageable d’accomplir un nouveau tour de France des bureaux des agents royaux et de tenter une synthèse relative aux subdélégués généraux.

C’est ainsi que les généralités d’Amiens<sup>13</sup>, de Lille et de Valenciennes<sup>14</sup>, pour le Nord du royaume, ne recèlent pratiquement plus de secrets quant à la présence de subdélégués qui ne soient pas de simples subordonnés particuliers. En Normandie, les intendants des généralités de Caen<sup>15</sup> et de Rouen<sup>16</sup> font l’objet d’études institutionnelles et financières dans lesquelles les subdélégués généraux prennent naturellement place. Non loin de là, la généralité de Tours connaît un nouvel éclai-

5. Michel Lhéritier, *Tourney, intendant de Bordeaux*, Paris, 1920, 813 p.

6. Henri Fréville, *L’intendance de Bretagne (1689-1790) : essai sur l’histoire d’une intendance en Pays d’État au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Rennes, 1953, 3 vol.

7. Maurice Bordes, *D’Étigny et l’administration de l’intendance d’Auch (1751-1767)*, Auch, 1957, 2 vol.

8. Edmond Esmonin, « Les intendants du Dauphiné des origines à la Révolution », dans *Études sur la France des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, PUF, 1964, pp. 71-112.

9. François-Xavier Emmanuelli, *Pouvoir royal et vie régionale en Provence au déclin de la monarchie. Psychologie, pratiques administratives, défrancisation de l’intendance d’Aix, 1745-1790*, Lille, 1974, 2 vol.

10. Georges Livet, *L’intendance d’Alsace : de la guerre de Trente Ans à la mort de Louis XIV (1634-1715) : Du Saint Empire romain germanique au Royaume de France*, PU Strasbourg, 1991, 1084 p.

11. Michel Pierson, *L’intendant de Lorraine de la mort de Stanislas à la Révolution française*, s.l., 1958, 439 p.

12. Les articles consacrés aux seuls subdélégués généraux sont rares, ces agents étant principalement étudiés en marge des intendants auxquels ils sont rattachés. Constituent des exceptions les travaux de Maurice Bordes, Le subdélégué général Jean de Sallenave (1710-1781) et les origines du fonctionnarisme moderne dans la généralité d’Auch, *Annales du Midi*, tome LXI, 1948-1949, pp. 422-437 ; *Id.*, la fortune d’un grand bourgeois d’Auch au XVIII<sup>e</sup> siècle : Jean-Baptiste Joseph Daignan (1684-1760), dans *Bulletin de la Société Archéologique du Gers*, 1948, 4<sup>e</sup> trimestre ; Henri Fréville, Notes sur les subdélégués généraux et subdélégués de l’intendance de Bretagne au XVIII<sup>e</sup> siècle, *RHM*, tome : VII, nouvelle série, tome : 6, 1937, pp. 408-448 ; A. Saint Macary, la correspondance administrative du subdélégué général P de Saint-Macary chargé de l’intendance de Navarre et de Béarn, *Bulletin de la société des Sciences et des Lettres de Pau*, 1959, pp. 89-102.

13. Sophie Sédillot, *De la province de Picardie au département de la Somme. L’administration territoriale sous le règne de Louis XVI, 1787-1792. Ruptures et continuités*, Thèse, Droit, Amiens, 2007, 3 vol. ; Anne-Sophie Condet-Marcant, *Bâtir une généralité. Le droit des travaux publics dans la généralité d’Amiens au XVIII<sup>e</sup> siècle*, CHEFF, 2001, 661 p.

14. Cédric Glineur, *Genèse d’un droit administratif sous le règne de Louis XV. Les pratiques de l’intendant dans les provinces du Nord (1726-1754)*, PU Orléans, 2005, 449 p.

15. Jacqueline Musset, *L’intendance de Caen. Structure, fonctionnement et administration sous l’intendant d’Esmangart (1775-1783)*, Condé sur Noireau, 1985, 218 p.

16. Jérôme Pigeon, *L’intendant de Rouen, juge du contentieux fiscal au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Publications des universités de Rouen et du Havre, 2011, 519 p.

rage quant au rôle du subdélégué général à la Révolution française<sup>17</sup>. Plus au Sud, sur la façade Atlantique, les absences de l'intendant Dupré de Saint-Maur<sup>18</sup> en poste à Bordeaux de 1776 à 1785 renouvellent la problématique et prolongent la réflexion jusqu'à lors limitée à Tourny. Les assistants des intendants de Perpignan<sup>19</sup> prennent également corps et leurs particularismes joints à leur permanence en font des acteurs précieux de l'administration du Roussillon. L'Est n'est pas en reste, des historiens et historiens du droit portent leurs regards sur les provinces de Franche-Comté<sup>20</sup> et de Bourgogne<sup>21</sup> ainsi que sur la généralité de Lyon<sup>22</sup>, chacun témoignant de l'importance des subdélégués généraux. Enfin, il ne faut pas omettre la Corse : malgré le caractère tardif de son rattachement à la France et le souci de préserver ses spécificités, des subdélégués généraux y sont nommés<sup>23</sup>. Fort de cette première énumération, il est possible d'obtenir un bilan documenté pour les subdélégués généraux à concurrence de la moitié des généralités.

Pour les autres circonscriptions des lacunes doivent être déplorées. Ainsi, après de multiples démarches et une consultation des responsables des archives départementales, il s'avère qu'aucune référence bibliographique n'est disponible pour appréhender l'organisation des bureaux des intendants de La Rochelle et d'Alençon au siècle des Lumières. Les seules données sont relatives aux mémoires des commissaires départis Michel Bégon et Jean-Baptiste de Pomereu dans le cadre de l'instruction du duc de Bourgogne. Par ailleurs, en raison de la complexité de l'accès aux sources, voire de la disparition de celles-ci, aucune thèse récente et exhaustive n'a été à ce jour entreprise pour les intendances de Moulins<sup>24</sup>, de Montpellier et

17. Alain Cohen, *les intendants au cœur de la crise de l'Ancien Régime : 1783-1791. Les généralités d'Alençon, Caen, Rouen, Rennes, Orléans, Bourges, Moulins, Poitiers, Limoges, Tours, Riom et Dijon*, Thèse, Lettres, Rouen, 2009, 3 vol.

18. Julien Vasquez, *La Guyenne de l'intendant Dupré de Saint-Maur : pouvoirs et société à la fin de l'Ancien Régime*, Thèse, Lettres, Bordeaux III, 2006, 2 vol.

19. Delphine Joubes, *Le rôle d'un intendant de province en Roussillon de 1716 à 1787 à la lumière de sa correspondance*, Thèse, Droit, Perpignan, 2008, 2 vol. ; Christophe Juhel, *La fiscalité directe en Roussillon sous l'Ancien Régime*, Thèse, Droit, Perpignan, 2000, 4 vol.

20. Colette Brossault, *Les intendants de Franche-Comté 1674-1790*, La Boutique de l'Histoire, 1999, 503 p.

21. Sébastien Evrard, *L'intendant de Bourgogne et le contentieux administratif au XVIII<sup>e</sup> siècle*, De Boccard, 2005, 571 p.

22. Agnès Boucaud-Maître, *Les intendants de la ville et généralité de Lyon au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Thèse, Droit, Lyon III, 1985, 2 vol. ; Pierre-Yves Legras, *L'intendance de Lyon au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle (1739-1750)*, Mémoire de maîtrise, Paris I, Panthéon-Sorbonne, 1983, 132 p.

23. Joseph Colombani, *Les institutions politiques et administratives de la Corse sous la monarchie française (1768-1789)*, Thèse, Lettres, Nice, 1971, 2 vol.

24. Yves Camus, *Un intendant de la généralité de Moulins au XVIII<sup>e</sup> siècle. Jean de Pont, 1765-1778*, Mémoire de DES, Histoire du droit, Paris, 1956, 114 p. Selon l'auteur, « la série C des archives de l'Allier [...] est assez pauvre, la Révolution ayant fait son œuvre destructrice dans ce département » p. 111. Même constat pour Paul Baer, *Les institutions municipales de Moulins sous l'Ancien Régime*, Thèse, Droit, Paris, 1906, 505 p. « La plupart des pièces ont été détruites soit en 1576, soit en 1737, soit enfin en 1793 » p. 2.

de Toulouse<sup>25</sup> ainsi que pour celle de Paris<sup>26</sup>. Pour celles-ci, même si des mentions indirectes attestent de la présence de subdélégués généraux, il subsiste encore des inconnues quant à leur prise de fonction et à leurs attributions. Le même constat est établi pour huit circonscriptions dévolues aux commissaires départis, à savoir, Bourges<sup>27</sup>, Châlons<sup>28</sup>, Limoges<sup>29</sup>, Orléans<sup>30</sup>, Poitiers<sup>31</sup>, Riom<sup>32</sup> et Soissons<sup>33</sup> la bibliographie, souvent vieillie, n'évoque pas la présence de tels agents. Ce n'est pas tant qu'il n'existe pas de subdélégués généraux car, pour chacune de ces généralités, des lettres de commission ont été retrouvées<sup>34</sup>. Mais, faute d'étude précise les concernant, à part la mention de leur nomination par le roi, ces subdélégués généraux restent dans l'ombre.

Malgré les difficultés inhérentes à l'historiographie, le premier constat est celui de la généralisation du recours à de tels agents. Toutes les circonscriptions administratives confiées à l'administration des commissaires départis connaissent des subdélégués généraux. Évoquant les lettres de subdélégation générale scellées par la Chancellerie, Michel Antoine estimait que de « 1702 jusqu'aux approches de la

25. Jean-Luc Laffont, *Policer la ville. Toulouse, capitale provinciale au siècle des Lumières*, Thèse, Lettres, Toulouse II, 1997, 3 vol. L'auteur affirme que « malgré son importance, l'on ne dispose pas sur l'intendance de Languedoc d'études » complètes. En note, il explique que « le fond de l'intendance se trouvant inégalement réparti entre les Archives départementales de l'Hérault et de la Haute Garonne, cette situation a certainement joué pour rebuter les chercheurs désireux de se lancer dans l'étude de cette institution » Tome I, p. 494. En dehors de cette thèse, a été consulté l'ouvrage de Robert Poujol, *Basville, roi solitaire du Languedoc, intendant à Montpellier de 1685 à 1718*, Les presses du Languedoc, 1992, 332 p.

26. Françoise Martin précise pour Paris précise que « l'intendance parisienne reste mal connue dans sa réalité institutionnelle. La disparition de l'ensemble de ses archives, les trop rares dossiers des subdélégations subsistant dans les dépôts publics et la destruction d'une grande partie des papiers de la Maison du Roi expliquent semblable zone d'ombre ». Françoise Martin, l'intendance de Paris dans *Les institutions parisiennes à la fin de l'Ancien Régime et sous la Révolution française*, Paris, 1989, pp. 29-58.

27. Jean Néraud, *L'administration de la généralité de Bourges sous l'intendant de Courteille (1720-1728)*, Bourges, 1937, 243 p.

28. Henri d'Arbois de Jubainville, *L'administration des intendants d'après les archives de l'Aube*, Paris, 1880, 229 p. ; Louis Milhac, *Les subdélégués en Champagne sous l'Ancien Régime*, Thèse, Paris, Droit, 1911, 107 p.

29. Michel Boiron, *L'action des intendants de la généralité de Limoges de 1683 à 1715*, Limoges, 2008, 496 p.

30. Charles de Beaucorps, *l'administration des intendants d'Orléans de 1686 à 1713. Jean de Creil-André Jubert de Bouville-Yves de la Bourdonnaye*, Genève, Mégariotis, 1978, 460 p. ; Louis Guérin, *L'intendant de Cypierre et la vie économique de l'Orléanais, 1760-1785*, Thèse, Droit, Paris, 1938, 223 p. ; François Lebrun, Les intendants de Tours et d'Orléans aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, dans *Annales de Bretagne*, Tome 78, numéro 2, 1971, pp. 287-305.

31. Henri Diné, *Un intendant de Poitiers sous Louis XVI, Boula de Nanteuil (1746-1816)*, Paris, 1962.

32. Alain Cohen, *op. cit.* Selon l'auteur, « Chazerat, intendant de Riom, fut un des premiers commissaires départis à présenter sa démission, le jour même où Bertier de Sauvigny était assassiné. C'était le subdélégué Lafont de Saint-Mars qui assurait l'interim de l'intendant avec le titre de subdélégué général » p. 400. Le fait est que la présence de Lafont de Saint-Mars n'est pas évoquée par Aimé Coulaudon, *Chazerat, dernier intendant de la généralité de Riom et province d'Auvergne (1774-1789)*, Paris, 1932, 215 p ; Louis Vialatte, *Rosignol, intendant de la généralité de Riom et province d'Auvergne*, Thèse, droit Poitiers, 1924, 183 p.

33. Pierre Dubuc, *l'intendance de Soissons sous Louis XIV (1643-1715)*, Paris, 1902, 504 p.

34. Michel Antoine atteste de lettres de commission de subdélégués d'intendant pour Bourges, Châlons, La Rochelle, Montpellier et Toulouse, Limoges, Orléans, Paris, Poitiers, Riom, Soissons, Tours. Michel Antoine, *Les subdélégués...*, *op. cit.*



Révolution, il n'en fut pas scellé, semble-t-il plus de trente à trente-cinq pour le royaume<sup>35</sup> ». À considérer les avancées de l'histoire de l'administration provinciale, il est possible de porter cette donnée chiffrée à une quarantaine, sachant qu'il faut associer aux subdélégués généraux d'intendance, une cinquantaine de subdélégués généraux d'intendant, reconnus ou qualifiés comme tels<sup>36</sup>.

Le recouplement des divers éléments permet alors de dégager des caractéristiques générales. Il existe en effet une identité quant aux circonstances de recours à de tels agents, celles-ci conférant aux subdélégués généraux un rôle bien défini dans les intendances. Par ailleurs, il est visible que de véritables carrières de subdélégués généraux s'ébauchent dans le sillage des commissaires du roi. Ces hommes ne sont pas de simples agents occasionnels, ce sont des professionnels de l'activité administrative.

## I. Le recours aux subdélégués généraux : besoins de la pratique et impératifs administratifs

La pratique administrative et les lettres de commission invitent à distinguer deux motivations présidant à la désignation d'un subdélégué général. D'une part, il s'agit pour le roi de prévoir officiellement un suppléant au commissaire départi en fonction, lequel est tenu éloigné de sa circonscription ou n'est pas en mesure d'exercer pleinement ses attributions. D'autre part, il est question pour les intendants de compter sur un adjoint présent dans la généralité pour les seconder. Officieusement, l'intendant souhaite ici être assisté, voire représenté en son absence pour tenir sa généralité. Dans les deux hypothèses, il existe une même finalité : il faut assurer la continuité du service.

### 1. Des subdélégués généraux d'intendance : une suppléance

Malgré la répugnance avouée en d'autres temps pour la subdélégation, le roi en son Conseil doit parfois avoir recours à de tels agents. Le statut de commissaire suppose en effet que les intendants puissent recevoir d'autres missions au risque que celles-ci remettent en cause la permanence de leur administration. C'est notamment l'hypothèse des commissions attribuant aux intendants des postes aux armées. Très fréquentes en Alsace au XVII<sup>e</sup> siècle<sup>37</sup>, elles se multiplient dans l'ensemble des généralités aux frontières du royaume lors de la guerre de succession d'Autriche. Ainsi, en 1741, lorsque Bidé de la Grandville et Moreau de Séchelles

35. Michel Antoine, *Les subdélégués...*, *op. cit.*, p. 409.

36. La bibliographie constituant la source de cette contribution, les analyses des auteurs et les qualificatifs de subdélégué général ont été respectés. Il n'est toutefois pas impossible que certains hommes soient considérés comme subdélégué général alors que le titre ne leur a jamais été attribué. Le dénommé Guyard par exemple, à Caen, « ne fut jamais paré par qui que ce soit de ce titre dans la correspondance administrative », « pourtant, certains historiens locaux le qualifient de subdélégué général ». Jacqueline Musset, *op. cit.*, p. 40.

37. Georges Livet, *op. cit.*, pp. 132-137 et pp. 669-675.

sont nommés intendants d’armée à Strasbourg et en Bavière, alors qu’ils étaient respectivement en fonction dans les généralités de Lille et de Valenciennes, Carraud, pour la Flandre et Jean-Baptiste Massart, pour le Hainaut reçoivent tous deux une commission de subdélégué général<sup>38</sup>. La même solution est adoptée lorsque Vaulles, intendant de Franche-Comté<sup>39</sup>, est nommé intendant de l’armée de Bavière en mars 1743, puis lorsque son successeur, Mégret de Sérilly, est commis en 1748 intendant de l’armée d’Italie. Immédiatement, Odé Le Boucher<sup>40</sup> pour le premier et Jean Malus<sup>41</sup> pour le second reçoivent une commission de subdélégué général.

Outre les délégations militaires extraordinaires, le roi peut éprouver le besoin d’aménager la passation de pouvoirs entre deux intendants, l’un quittant ses fonctions, l’autre étant nouvellement muté. Au début du siècle, un intendant « ne peut quitter la province avant l’arrivée de son successeur et ne dispose que d’un jour ou deux pour l’informer des affaires en cours »<sup>42</sup>. Mais, certains intendants prennent un soin particulier à mettre en ordre leurs bureaux, dossiers et correspondances avant de rejoindre leur nouvelle affectation. Ce travail pouvant prendre plusieurs semaines, voire des mois<sup>43</sup>, les délais ne supposent pas de laisser l’administration royale sans représentant. Le roi, lorsqu’il est informé de la situation, consent qu’un subdélégué général d’intendance assure l’*intérim*. C’est ainsi qu’en mai 1751 Jean-Baptiste Dumollin reçoit une lettre de commission de subdélégué général car M. Daligre, que le roi « a destiné pour l’intendance de Picardie et d’Artois est obligé de rester encore quelques tems dans celle de Béarn et d’Auch pour y finir des affaires commencées »<sup>44</sup>. Le recours à un subdélégué général d’intendance en l’attente de l’intendant doit s’avérer satisfaisant dans cette province puisqu’à la demande de Bruno d’Agay, nouvellement commis, Dargnies d’Hesbon est nommé le 11 octobre 1771 subdélégué général d’intendance<sup>45</sup> jusqu’à ce que l’intendant, deux mois plus tard, prenne physiquement son service.

Il reste à évoquer la troisième cause motivant généralement des commissions de subdélégué général d’intendance en tant que suppléant. Celle-ci tient aux aléas

38. Cédric Glineur, *op. cit.*, pp. 84-85.

39. Alfred Antoine, *Les subdélégués de l’intendance spécialement en Franche-Comté et dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Verdun, 1929, 125 p.

40. Colette Brossault, *op. cit.*, p. 27. Odé le Boucher est avocat et premier secrétaire de l’intendant. Il est qualifié subdélégué général dès 1735.

41. *Ibid.* Jean Malus est secrétaire de l’intendant et commissaire des guerres. Il est commis subdélégué général en 1747 et 1748.

42. *Ibid.*, p. 23. D’autres sont moins scrupuleux. À Orléans, en 1686, « lorsque M. de Creil prit possession de l’intendance, peu de temps après sa nomination, M. de Bezons l’avait déjà quittée, privant ainsi son successeur des éclaircissements qu’il aurait pu lui donner sur un pays qu’il connaissait parfaitement ». Charles de Beaucorps, *op. cit.*, p. 26.

43. Louis Vialatte, *op. cit.*, p. 4. Rossignol, pour la généralité de Riom ne s’installe à Clermont que le 5 février 1735 alors que sa commission est datée des derniers mois de 1734.

44. Anne-Sophie Condette-Marcant, *op. cit.*, p. 64 et s.

45. *Ibid.* Arch. Dép. de la Somme, C 2610. Lettre de l’intendant d’Agay aux officiers de l’élection d’Amiens. « J’aurois bien désiré, Messieurs, pouvoir faire le département des tailles prochain. C’eût été une première occasion de faire connaissance avec vous et de voir une partie de la généralité qui m’est confié, mais cette opération étant très pressante et mes arrangements ne me permettant pas de me rendre assez promptement en Picardie, j’ai pris le parti de demander à M. le contrôleur général une commission pour autoriser M. d’Hesbon à la faire. Elle vient d’être expédiée ». Octobre 1771.

de la vie. La maladie et le décès de l'intendant sont autant d'événements auxquels il faut faire face. Le souverain prend la mesure et accorde des lettres de subdélégation. C'est notamment le cas lors de la maladie de Jean-François Joly de Fleury intendant de Dijon en 1760<sup>46</sup> ou du décès en charge de Le Nain à Montpellier<sup>47</sup>. Néanmoins, l'intervention du roi semble ici exceptionnelle. Laugier, en Provence, n'obtient pas la reconnaissance officielle du roi à la mort en charge de l'intendant en 1743, la généralité devenant pourtant temporairement sans maître<sup>48</sup>. Bon nombre d'intendants souffrent par ailleurs de problèmes de santé sans que Sa Majesté ne prenne officiellement la peine de soulager leurs tâches. Nul n'ignore à ce titre la faible constitution de l'intendant Le Bret, en Bretagne, chacun connaît « la nécessité qui s'imposait à lui de se rendre aux eaux et surtout à Vichy, l'impossibilité physique dans laquelle il se trouvait de fournir de gros efforts »<sup>49</sup>. Cependant, Védier, qui administre en son absence la généralité de Rennes, n'agit pas sous couvert d'une commission officielle de la Chancellerie. Le souverain ne semble donc délivrer le titre de subdélégué général qu'avec parcimonie, lorsque les circonstances sont telles qu'il devient indispensable de recourir à de tels agents.

Il est vrai que les subdélégués généraux nommés par le roi, sont considérés comme les véritables chefs de l'intendance. Les lettres de commission sont très claires, leurs attributions consistent « en l'absence du sieur intendant en ladite généralité et en ladite qualité de subdélégué général [...] faire toutes les fonctions de ladite intendance »<sup>50</sup>. Ils veillent ainsi au service de l'intendance, rendent la justice, lèvent les deniers et maintiennent l'ordre public. En outre, les lettres de commission insistent sur la reconnaissance et le nécessaire respect dû au subdélégué général par les autorités en place. Celles-ci doivent le « reconnaître et faire reconnaître pour ceux qu'il appartiendra »<sup>51</sup>. Ce qui est exact pour les pouvoirs locaux vaut également au niveau central. Le roi est formel : les subdélégués généraux doivent exécuter les ordres de Sa Majesté et les faire exécuter. Les subdélégués généraux correspondent donc avec les ministres auxquels ils rendent compte des affaires de

46. Sébastien Evrard, *op. cit.*, p. 149. « Joly de Fleury utilise les services d'un avocat expérimenté, Dubut de Longchamps, qui occupe les fonctions de subdélégué général et de subdélégué de Dijon » ; « Dubut est félicité par le Secrétaire d'État Saint-Florentin en personne pour la qualité de son travail à l'intendance de Bourgogne pendant la maladie de l'intendant en 1760 ».

47. Michel Antoine, *Les subdélégués... op. cit.*, p. 408. « Dans les derniers temps de sa vie, l'intendant de cette province, M. Le Nain, dont la santé s'altérait de plus en plus, avait obtenu que son subdélégué de Montpellier, M. Coulomb, reçut du Roi une commission de subdélégué général ».

48. Michel Antoine, *Les subdélégués... op. cit.*, p. 413.

49. Henri Fréville, *L'intendance de Bretagne... op. cit.*, Tome 2, p. 27 et pp. 70-71. Le Bret « était un pauvre avocat général dont la poitrine était affectée » ; cet « état de fait était connu à la Cour et à la ville ».

50. Colette Brossault, *op. cit.*, p. 417. Commission au profit de Le Boucher le 1<sup>er</sup> mars 1743 :

51. Delphine Joubes, *op. cit.*, p. 14 note 36. Lettre de commission de subdélégué général accordée à Louis Grenier le 31 octobre 1789. « Mandons au gouverneur de lad. Province à nos lieutenants généraux et aux commandants pour notre service en icelle, aux gouverneurs particuliers et officiers municipaux des villes et places qu'elle renferme à tous commandant en chef et conducteur des grandes guerres qui y passeront et séjourneront, à nos officiers de justice ; afin à tirer autres des officiers et sujets, qu'à tout ce qui concèdera les fonctions que nous vous déférons par la présente commission ils ayent à vous reconnaître et faire reconnaître pour ceux qu'il appartiendra, et à vous donner sans difficulté main fortes et assistance, toutes les fois que vous en requerrerez ».

la province<sup>52</sup>. Enfin, les subdélégués généraux prennent des ordonnances en leur nom<sup>53</sup>, lesquelles peuvent faire l’objet d’un appel devant le roi en son Conseil<sup>54</sup>. Sans nul doute, grâce à leur caractère officiel, les subdélégués généraux d’intendance sont substitués aux commissaires départis précédemment investis. Même si leurs commissions revêtent un caractère temporaire, ils empruntent leur haute fonction publique.

Il n’en est pas de même lorsque les subdélégués généraux sont choisis personnellement et officieusement par les intendants pour les assister dans leurs tâches d’administration.

## 2. Les subdélégués généraux d’intendants : des adjoints

*A priori*, les intendants n’ont aucunement besoin d’un second pour administrer leur généralité. Au quotidien, les commissaires départis doivent rester dans leur intendance et peuvent compter sur leurs secrétaires, leurs commis et subdélégués locaux pour expédier les affaires courantes. Pourtant, il leur apparaît parfois nécessaire de désigner à leurs côtés un agent afin d’incarner et de prolonger leur autorité. Cet homme, nommé directement par leurs soins, est identifié comme étant le subdélégué général d’intendant.

Le recours au subdélégué général d’intendant en tant qu’adjoint se remarque d’abord dans des généralités marquées par un fort particularisme. Il s’agit de circonscriptions situées en pays d’État ou en pays d’imposition, voire de généralités qui recouvrent deux réalités géopolitiques différentes, à savoir à la fois un pays d’élection et un pays d’État. Il est également question de provinces aux frontières dont les ressorts évoluent en fonction des conflits armés. Fort de ces contraintes, les intendants commettent un subdélégué général afin que celui-ci les aide dans le gouvernement local. Cette configuration se retrouve notamment dans la Flandre maritime<sup>55</sup>, en Bretagne<sup>56</sup> puis à Auch<sup>57</sup>.

Outre cette première hypothèse liée aux réalités administratives structurelles, il existe une nécessité politique conjoncturelle à la présence des subdélégués généraux d’intendants : il est nécessaire pour les commissaires du roi de se rendre ponctuellement à Paris pour rencontrer les ministres et, selon les ordres du roi, il

52. A.Saint Macary, *op. cit.* Le subdélégué général Pierre de Saint-Macary, en charge de l’intendance de Béarn et de Navarre de 1704 à 1710, entretient notamment une vaste correspondance avec le Contrôleur général au sujet de la monnaie, des impôts et des affaires économiques

53. Christophe Juhel, *op. cit.*, vol. 4, annexes p. 1149-1154. L’auteur reproduit des ordonnances rendues directement sous l’autorité du subdélégué général. Le visa est le suivant : « De par le Roy, Pierre Amat, avocat au Conseil souverain de Roussillon, subdélégué général de l’intendance de la dite province et comté de Foix ».

54. Règlement du Conseil, précédé de l’explication des différents articles compris dans chacun des chapitres, Paris, 1786.

55. Cédric Glineur, *op. cit.*, p. 84. « Au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, la Flandre maritime avait été érigée en subdélégation générale, situation unique dans le ressort des intendances frontières du Nord. Elle se caractérise par la permanence du subdélégué général ».

56. Henri Fréville, *l’intendance de Bretagne. . . , op. cit.*

57. Maurice Bordes, *D’Étigny et l’administration de l’intendance à Auch, op. cit.*

tout aussi important de réaliser une tournée dans l'ensemble de leur généralité. Pour répondre à ces exigences tout en continuant à expédier les affaires courantes, il est indispensable de s'entourer d'un subdélégué général. Bertrand-René Pallu, à Lyon, dont la présence est pourtant qualifiée d'exemplaire<sup>58</sup>, s'absente régulièrement au début de l'été pour se rendre dans la capitale auprès du ministre des finances, puis, à l'automne, afin de réaliser la tournée. En son absence, cet intendant, confie les bureaux à Le Camus, subdélégué général.

Indépendamment des absences liées aux obligations professionnelles, les commissaires départis ne semblent guère être enclins à résider en permanence au siège de leur administration et s'accordent quelques libertés. La capitale offre de séduisants atouts pour ces maîtres des requêtes. L'attrait de Paris est incontestable et certains n'hésitent pas à y séjourner durablement. Esmangart si tôt nommé à Caen, en 1775, « s'empresse de regagner Paris sous prétexte qu'il lui était impossible d'habiter le logis croulant et étroit qui lui était destiné »<sup>59</sup>. « Contraint par les circonstances de demeurer dans la capitale, il s'accommode fort bien de cette situation »<sup>60</sup> et réside de longs mois dans la capitale. Rouillé d'Orfeuil, pour la Champagne, reçoit également sa correspondance « en son hôtel, rue de Clichy »<sup>61</sup>, de même que Cypierre, intendant d'Orléans, dont « la vie se passe en grande partie à Paris où il a un hôtel rue poissonnière »<sup>62</sup>.

Si les hôtels particuliers parisiens permettent aux intendants de tisser des alliances politiques et de siéger le cas échéant au Conseil pour paraître aux yeux du roi<sup>63</sup>, leurs résidences privées, les attirent également au détriment de leur logement de fonction. Chazerat, intendant de la généralité de Riom privilégie souvent ses terres de Ligones, se consacrant au château puis à l'aménagement du parc et à ses dépendances<sup>64</sup>. Dupré de Saint-Maur, en poste à Bordeaux, fort attaché au Berry, n'hésite pas à délaissier sa généralité pour traverser la France d'Ouest en Est et retourner à Argent, près de Bourges<sup>65</sup>.

D'autres affaires personnelles et familiales peuvent enfin naturellement appeler les intendants en dehors de leurs généralités : La Tour, à Aix-en-Provence, s'absente en 1769 pour le mariage de sa fille puis en 1781, pour le décès de son épouse et le règlement de la succession de celle-ci<sup>66</sup>. À Auch, d'Étigny doit également gérer ses affaires en raison de la disparition de sa mère et annonce que son « absence, qui sera de trois ou quatre mois au plus ne devra rien changer »<sup>67</sup> dans l'administration de la généralité. Genain, premier secrétaire, incarne par conséquent le représentant

58. Pierre-Yves Legras, *op. cit.*, p. 81.

59. Jacqueline Musset, *op. cit.*, p. 35.

60. *Ibid.*

61. Louis Milhac, *op. cit.*, p. 28.

62. Louis Guérin, *op. cit.*, pp. 20-21.

63. Michel Antoine, *Les subdélégués... op. cit.*, p. 414. Il évoque une séance en Conseil d'État privé dans laquelle un tiers des intendants en poste en province est recensé.

64. Aimé Coulaudon, *op. cit.*, p. 17 et s.

65. Julien Vasquez, *op. cit.*, vol. 1, p. 47.

66. François-Xavier Emmanuelli, *op. cit.*, vol. 1, p. 222.

67. Maurice Bordes, *d'Étigny et l'administration d'Auch... op. cit.*, tome 1, p. 64.

de l'intendant en son absence et les commis du secrétaire d'État le qualifient de subdélégué général<sup>68</sup>.

Quelles que soient les raisons motivant l'absence des intendants, les constats sont parfois édifiants : l'intendant Dupré de Saint-Maur ne passe, au minimum, qu'une journée dans sa généralité entre décembre 1776 et juillet 1777, et au maximum, réside dans ses bureaux de Guyenne sept à neuf mois de 1778 à 1781<sup>69</sup>. La Tour, pour Aix-en Provence, de 1781 à 1788 passe 41 mois sur 96 en dehors de sa généralité<sup>70</sup>. Boula de Nanteuil, à Poitiers, séjourne un peu plus d'un mois et demi dans sa généralité entre le 1<sup>er</sup> août 1784, date de sa nomination officielle et le 5 septembre 1785<sup>71</sup>. Quant à Deschiens de La Neuville, à Besançon, il est « absent pour de longs mois, voire pour une année entière »<sup>72</sup>.

Naturellement, toutes ces absences sont officieuses, les rappels à l'ordre du roi sont formels : les intendants doivent résider dans leurs circonscriptions et ne pas s'absenter plus de trois mois par an. Le fait est que les apparences sont sauvées grâce au recours aux subdélégués généraux d'intendant et au développement de la pratique administrative. Celle-ci s'adapte en effet afin de concilier une réalité pratique qui est l'action du subdélégué général d'intendant et une exigence juridique qui suppose la seule légitimité de l'intendant.

Deux procédures sont avérées dans l'expédition des affaires courantes. La première repose sur une vaste correspondance<sup>73</sup> et consiste à renvoyer les actes administratifs à l'intendant afin que celui-ci les valide. À Valenciennes, le commissaire départi Moreau de Séchelles met au point avec Massart un échange épistolaire en partie double<sup>74</sup>. Celui-ci envoie des « mémoires en demi-page, comprenant deux colonnes, l'une réservée à l'exposé de l'affaire, l'autre pour recevoir ses observations ou ses instructions »<sup>75</sup>. Il appartient alors à l'intendant d'apposer son paraphe pour approuver ou rejeter les solutions proposées. En Franche Comté, l'intendant Le Guerchoys s'absente de Besançon pendant six mois, ce qui ne l'empêche pas de suivre les affaires de la province. Le courrier est adressé pour visa à l'intendant, la subtilité résidant dans l'absence de précision de lieux, entretenant ainsi la fiction d'une permanence de la juridiction de l'intendant<sup>76</sup>. Dans chacune de ces hypo-

68. *Id.*, *Le subdélégué général Jean de Sallenave...*, *op. cit.*, p. 426.

69. Julien Vasquez, *op. cit.*, p. 121. Julien Vasquez a reconstitué un tableau attestant des présences et absences de l'intendant. S'il existe des records d'absentéisme en 1784 (10 mois sur 12) et en 1777 (7 mois sur 12), il faut objectivement saluer la constante assiduité de l'intendant en 1782 et 1783. Pour ces deux années, il ne s'accorde que les fêtes de fin d'année comme congés.

70. François-Xavier Emmanuelli, *op. cit.*, vol. 1, p. 223.

71. Henri Diné, *op. cit.*, p. 23.

72. Colette Brossault, *op. cit.*, p. 26. Son secrétaire Alexis Houllier intervient en tant que subdélégué général.

73. Henri Diné, *op. cit.*, p. 23. Il observe pour Poitiers que l'administration « se fait, si l'on peut dire par correspondance », « toutes les instructions qu'il [l'intendant] adressa au même personnage sont datées de Paris ».

74. Une telle pratique est également observée en Bretagne, chacune des « lettres est divisée en deux parties, la marge de gauche étant aussi large que la partie écrite et étant consacrée aux réponses et observations de l'intendant ». Henri Fréville, *l'intendance de Bretagne...*, *op. cit.*, p. 178.

75. Cédric Glineur, *op. cit.*, pp. 82-83 et 86.

76. Colette Brossault, *op. cit.*, p. 26.

thèses, l'intendant garde seul le pouvoir décisionnaire, même physiquement absent de sa généralité, il contrôle son administration.

Le second moyen d'aménager l'absence de l'intendant consiste à conférer une délégation de signature à celui qui tient le rôle de subdélégué général. À Perpignan, Amat, rend des ordonnances sous couvert de l'autorité de l'intendant. En l'espèce, la première titulature consignée dans l'acte est celle du commissaire départi suivie immédiatement de la sienne : « Pierre Amat, avocat au Conseil Souverain de Roussillon, subdélégué général de l'intendance de ladite province et du comté de Foix »<sup>77</sup>. Il est ensuite précisé qu'il agit en vertu des « ordres cy-devant adressés par le Conseil à M. l'intendant », « pour l'absence de M. l'intendant »<sup>78</sup>. À Rouen, Brulley de Saint-Seine signe « les actes qu'il prenait en ajoutant la mention « subdélégué général pour l'absence »<sup>79</sup>. Dans la mesure où l'intendant a assuré la publicité de son absence, nul ne conteste l'autorité de ce dernier, chacun obéit à Monsieur le subdélégué général.

En effet, qu'ils soient subdélégués d'intendant ou d'intendance, ces agents ne sont pas des inconnus, ils mènent une véritable carrière administrative et les autres corps constitués, comme les administrés, reconnaissent leur autorité.

## II. Les carrières des subdélégués généraux

Deux critères, fort classiques, président au recrutement des subdélégués généraux, à savoir, la confiance d'une part et la compétence d'autre part. La définition du subdélégué par Denisart<sup>80</sup> est en ce sens fidèle : « un subdélégué est un homme de confiance préposé par un magistrat qui est à la tête d'une généralité, en qualité d'intendant, pour exécuter ses ordres et ceux de la cour ». Fort de ces deux critères, il est possible de qualifier les subdélégués généraux d'hommes de l'intendant ou d'hommes de l'intendance.

### 1. Les subdélégués généraux, hommes de l'intendant

L'usage veut qu'à chaque mutation, les intendants nouvellement arrivés, prennent possession des bureaux et des papiers et s'informent du personnel en place<sup>81</sup>. La règle insinue le plus souvent le maintien des hommes travaillant pour l'intendance.

77. Christophe Juhel, *op. cit.*, vol. 4, p. 1149-1154.

78. *Ibid.*

79. Jérôme Pigeon, *op. cit.*, p. 32.

80. Denisart, *Collection de décisions nouvelles et de notions relatives à la jurisprudence actuelle*, tome III, Paris, 1764, p. 115.

81. Michel Lhéritier, *op. cit.*, p. 28-29. Tourny a demandé à son prédécesseur de lui fournir un mémoire « sur les personnes attachées à l'intendance, avec, pour chacune d'entre elles, une appréciation des services rendus ». À Perpignan, Pierre Poeydavant rédige en 1778 un mémoire extrêmement documenté pour éclairer l'intendant Saint-Sauveur à son arrivée. Ce mémoire a fait l'objet d'un travail d'édition présenté par Jean-Marie Carbasse, Pierre Poeydavant, le Roussillon à la fin de l'Ancien Régime, *Bulletin de la Société Agricole Scientifique et Littéraire des Pyrénées Orientales*, XCV volume, Perpignan, 1987, 398 p.

C'est notamment le cas des subdélégués locaux pour lesquels il existe des records de dévouement et de travail. Cependant, la pratique administrative n'exclut pas des remaniements en fonction des liens de confiance qui doivent présider aux rapports entre les intendants et les principaux rouages de leur administration.

À ce titre, certains intendants s'affranchissent du subdélégué général de leur prédécesseur pour imposer leur fidèle collaborateur. À Lyon, Pallu pouvait « s'appuyer sur un subdélégué général, un lyonnais, Claude Gillet, avocat et échevin »<sup>82</sup>. Or, l'intendant « le remplace par un homme à lui, Étienne Le Camus »<sup>83</sup>. Dailly, à Rouen, premier secrétaire sous l'intendant de Feydeau de Brou se charge de l'intendance à la mort de celui-ci et agit en tant que subdélégué général. Mais, à l'arrivée de l'intendant La Michodière, il est remplacé par le premier secrétaire et subdélégué général de ce dernier. Il s'éclipse<sup>84</sup>. Quant à Bruno d'Agay, en Bretagne, il déplore l'influence du subdélégué général Raudin. Son but « fut donc de réorganiser ses services de manière à enlever peu à peu au subdélégué général l'influence directe qu'il avait sur les affaires essentielles »<sup>85</sup>.

Si des subdélégués généraux perdent leur titre à l'arrivée de nouveaux intendants, d'autres au contraire leur vouent leur vie professionnelle et leur doivent leur carrière : ils n'ont de titre de subdélégué général qu'à la mesure de leur attachement à l'intendant. La Vergne, chevalier d'honneur du bureau des finances d'Alençon, choisi par Feydeau de Brou en 1717 comme subdélégué général de Rennes, suit l'intendant à Strasbourg lorsque celui-ci est muté. Gallois de la Tour, qui succède à Rennes à Feydeau de Brou ne se trouve pas démuné puisqu'il « amène de son côté Laurent de Chebrou, avocat du roi au siège royal de Niort qui devint subdélégué général »<sup>86</sup>. Il est établi de même que Louis Robinet a servi dans l'intendance de La Rochelle<sup>87</sup>, puis de Lyon avant d'exercer en Bourgogne<sup>88</sup> où il porte sans conteste le titre de subdélégué général. Dans le même ordre d'idée, Brulley de Saint-Seine est au service du commissaire départi Jean-Baptiste François de La Michodière en Auvergne, à Lyon<sup>89</sup> puis à Rouen<sup>90</sup> où il obtient le titre de subdélégué général.

Les liens sont à ce point étroits entre les subdélégués généraux et les intendants que ces derniers requièrent une lettre de commission de la part du roi afin que leurs agents soient distingués très officiellement du titre de subdélégué général d'intendance lorsque les circonstances s'y prêtent. À Valenciennes, « la commission de subdélégué général fut accordé à Biston, premier secrétaire de l'intendance, sur

82. Pierre-Yves Legras, *op. cit.*, p. 48-51.

83. *Ibid.*

84. Jérôme Pigeon, *op. cit.*, pp. 31-33.

85. Henri Fréville, *L'intendance de Bretagne...*, *op. cit.*, vol. 2, p. 323.

86. *Id.*, *L'intendance de Bretagne...*, *op. cit.*, vol. 1, p. 309.

87. Agnès Boucaud-Maitre, *op. cit.*, p. 134. Louis Robinet est venu à Lyon en suivant l'intendant Jean Baillon, d'abord intendant de la Rochelle en 1754 puis à Lyon en 1762. Avant d'être considéré comme subdélégué général d'intendant, il est secrétaire de ce dernier.

88. Sébastien Evrard, *op. cit.*, pp. 149-150.

89. Agnès Boucaud-Maitre, *op. cit.*, p. 147. « En 1759, La Michodière réduit de nouveau ce personnel : ne subsiste plus qu'un subdélégué général en même temps premier secrétaire, de Saint-Seine ».

90. Jérôme Pigeon, *op. cit.*, pp. 32-33.



proposition de Sénac de Meilhan »<sup>91</sup>. Le même constat est dressé pour l'intendant Pineau. Alors qu'il s'associe les services de Roullin dans l'intendance de Touraine, il l'emmène « avec lui en Hainaut puis en Alsace où il lui obtient une subdélégation générale »<sup>92</sup>. Malafait, à Caen, est sans aucun doute commis par le roi subdélégué général d'intendance à la requête de Fontette, ce dernier s'avouant moins disponible en raison de ses nouvelles fonctions de Chancelier auprès de Monsieur<sup>93</sup>.

Non seulement les commissaires départis permettent à leurs adjoints une reconnaissance de leurs services par le roi, la qualité de subdélégué général d'intendance sonnait comme un titre de gloire, matérialisant l'apothéose d'une carrière, mais ils n'hésitent pas à plaider la cause de leurs fidèles serviteurs afin qu'ils obtiennent des gratifications. En théorie, le problème ne se pose pas pour les subdélégués généraux d'intendance, les lettres de commission prévoyant qu'ils bénéficient de droits, d'appointements et de franchises<sup>94</sup> et la pratique supposant de leur verser des pensions annuelles<sup>95</sup>. Mais les subdélégués d'intendant quant à eux ne bénéficient pas des mêmes avantages, ils doivent s'en remettre à la grâce du roi et faire valoir leur dévouement. En Bourgogne, l'intendant demande ainsi au directeur général Necker d'attribuer un acquit-patent à Robinet. Selon ses termes, « M. Robinet m'est attaché depuis douze ans. Il y a vingt-quatre ans qu'il est attaché à l'administration, il n'a jamais reçu de grâce du roi et je serois vraiment flatté de ne pas laisser échapper cette première occasion de récompenser ses services »<sup>96</sup>. Ceci étant, il est visible ici que ce n'est pas tant la qualité de subdélégué général d'intendant qui est mise en avant que des états de service dans l'administration royale. Car quelles que soient les relations de confiance essentielles pour une collaboration fructueuse, l'octroi des fonctions de subdélégué général ne saurait s'affranchir d'une exigence de compétence. Celle-ci est d'autant plus avérée que ces hommes servent de longue date l'intendance.

## 2. Les subdélégués généraux, hommes de l'intendance

Il existe deux cas de figure concernant la place des subdélégués généraux dans les bureaux de l'intendant. Tantôt ils interviennent à part entière dans les services administratifs de l'intendance, en tant que subdélégué général, tantôt les subdélégués généraux exercent des fonctions ordinaires au sein des bureaux de l'intendant

91. René Grevet, la fin des intendances et la transition administrative dans les provinces septentrionales (1789-1790) dans *Intendants et préfets dans le Nord-Pas-de-Calais (XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)*, Presse université, 2002, pp. 76-106.

92. Cédric Glineur, *op. cit.*, p. 75.

93. Jacqueline Musset, *op. cit.*, p. 39.

94. Delphine Joubes, *op. cit.*, p. 14. La commission délivrée à Louis Grenier suppose que ce dernier jouisse « des honneurs, prérogatives, privilèges, franchises, droits et profits et émoluments, appointements à la dite place ».

95. Michel Antoine, *les subdélégués...*, *op. cit.*, p. 431 ; François-Xavier Emmanuelli, *op. cit.*, p. 161 ; Henri Fréville, *l'intendance de Bretagne...*, *op. cit.*, p. 179. Jacqueline Musset, *op. cit.*, p. 39. Sauf exception, les pensions sont fixées à 3000 livres.

96. Sébastien Evrard, *op. cit.*, pp. 149-150.

avant d’être distingués par les titres extraordinaires de subdélégués généraux d’intendant ou d’intendance. Forts de leur solide expérience, ces hommes mènent une véritable carrière au sein de l’administration.

Ainsi, curieusement, alors que les subdélégués généraux ont vocation à n’être que des agents temporaires, palliant les absences des commissaires du roi, dans certaines généralités les subdélégués généraux prennent place de manière permanente dans les bureaux. Certains intendants font en effet le choix de nommer à demeure un subdélégué général. C’est la conception clairement exposée par l’intendant Feydeau de Brou. Sitôt arrivé à Rennes, il requiert du ministre « une personne qui serait, en quelque façon, subdélégué général, qui eût des appointements fixes »<sup>97</sup> et auquel il « puisse renvoyer le détail de toutes les petites affaires pour m’en rendre compte »<sup>98</sup>. Il obtient, selon ses vœux, la reconnaissance de La Vergne aux fonctions statutaires de subdélégué général. Celui-ci fait figure de second et correspond librement avec le contrôleur général des finances bien qu’aucun titre officiel de subdélégué général ne lui ait été attribué. À partir de l’initiative de Feydeau de Brou en 1717, jusqu’à l’arrivée de Bruno d’Agay en 1767, le subdélégué général en Bretagne est l’homme clé de l’activité administrative.

Ce qui pourrait n’être qu’une spécificité bretonne se retrouve dans d’autres généralités. Ainsi, Bertin, nouvellement arrivé à Lyon, réorganise ses bureaux. Il nomme Mesnard de Conichard secrétaire alors que Clapeyron est distingué du titre de subdélégué général<sup>99</sup>. À Aix en Provence, un mémoire daté de 1790 donne un état précis du personnel de l’intendance : aux côtés du secrétaire d’intendance, François Serré, figure un subdélégué général en titre, Joseph François Nicolas de Romégas<sup>100</sup>. Il y a ainsi en Provence « deux personnages à compétence indéfinie, le subdélégué général et le secrétaire »<sup>101</sup>. Bordeaux présente également une configuration intéressante. Julien Vasquez dans les années 1780 souligne le rôle essentiel de Chauveton, premier secrétaire, mais affirme que le « premier secrétaire n’est pas toujours le seul à régner sur les bureaux, un subdélégué général peut également seconder l’intendant »<sup>102</sup>. Par conséquent, dans un schéma représentant l’administration bordelaise, il fait figurer le subdélégué général en parallèle du secrétaire d’intendance, le présentant en tant que cheville ouvrière des subdélégués particuliers et lui reconnaissant à ce titre un rôle possible de coordination<sup>103</sup>.

Non seulement des subdélégués généraux apparaissent dans certains organigrammes de l’administration provinciale, mais certains font carrière en tant que

97. Henri Fréville, *l’intendance de Bretagne...*, *op. cit.*, Tome 1, pp. 175-176.

98. *Ibid.*

99. Agnès Boucaud-Maître, *op. cit.*, p. 146-147.

100. François-Xavier Emmanuelli, *op. cit.* p. 161.

101. *Ibid.*

102. Julien Vasquez, *op. cit.*, vol. 1, p. 147. L’auteur ne reconnaît pour subdélégué général que Duchesne de Beaumanoir. Né en 1756, décédé en 1830, il est élu membre résident de l’Académie de Bordeaux le 25 janvier 1784. On ignore en revanche avec précision la date de sa nomination au poste de subdélégué général.

103. *Ibid.*, p. 143.

subdélégué général et servent plusieurs commissaires départis successifs. En Dauphiné, Jomaron porte le titre de subdélégué général pendant les fonctions à Grenoble des intendants Fontanieu, Bertier de Sauvigny et La Porte<sup>104</sup>. À Rennes, Védier devenu subdélégué général en 1733 durant l'administration des Gallois de La Tour, reste en charge avec Pontcarré de Viarmes, puis Le Bret, seul son décès survenu en 1764 met un terme à sa carrière<sup>105</sup>. À Perpignan, Pierre Poeydavant porte le titre de subdélégué général durant 33 ans. Durant toutes ces années de service, il côtoie cinq intendants, tous lui accordant leur confiance et se reposant sur lui pour administrer le Roussillon<sup>106</sup>.

Aux côtés de ces situations exceptionnelles, une autre pratique administrative tend à juxtaposer le titre ordinaire de secrétaire de l'intendance et celui extraordinaire de subdélégué général. Lyon en est un vibrant exemple tant la pratique est coutumière : Le Camus est subdélégué général et secrétaire sous l'administration de Pallu et de Rossignol<sup>107</sup>, Brulley Saint-Seine est ensuite premier secrétaire et subdélégué général de La Michodière<sup>108</sup>. Même reconnaissance et même confusion de titre pour Louis Robinet<sup>109</sup> sous l'autorité du commissaire départi Baillon. Boileau, choisi par Jacques de Flesselles cumule également le rôle de secrétaire et celui de subdélégué général de 1768 à 1781<sup>110</sup>. Enfin, Terray nomme Bruys de Vaudran<sup>111</sup>, celui-ci étant considéré comme ses prédécesseurs, secrétaire et subdélégué général.

Cette pratique administrative est d'autant plus troublante que ni une commission du roi, ni une constante absente de l'intendant ne justifie le double qualificatif. Seulement, la nomination des premiers secrétaires aux responsabilités de subdélégué général d'intendant permet la continuité de l'expédition des affaires courantes. Les premiers secrétaires sont rompus à la pratique administrative, ils traitent déjà au quotidien la correspondance de l'intendance, ils sont parfaitement avertis des réalités de l'administration et des dossiers en cours : en cas d'absence de l'intendant, ils sont les subdélégués généraux idéaux. Le cumul des titres et des fonctions présente donc le mérite de consacrer la pleine autorité du collaborateur principal de l'intendant, celui-ci officiant comme premier secrétaire en sa présence et prenant rang au titre de subdélégué général d'intendant en son absence.

104. Edmond Esmonin, *op. cit.*, pp. 103-107. Il nous faut remercier René Grevet pour la communication des références relatives à la correspondance de Jomaron conservée à la Bibliothèque Nationale.

Maurice Bordes, *D'Étigny et l'administration de l'intendance d'Auch*, *op. cit.*, pp. 63-64.

105. Henri Fréville, *L'intendance de Bretagne...*, *op. cit.*, vol. 1, p. 26 et p. 78.

106. Pierre Poeydavant, *op. cit.*, p. 3.

107. Agnès Boucaud-Maître, *op. cit.*, p. 99. Le Camus est secrétaire et subdélégué général de 1742 à 1754.

108. *Ibid.*, p. 147. Jean-Baptiste François de la Michodière est intendant de Lyon de 1757 à 1762.

109. *Ibid.* « Robinet porte le titre de subdélégué général et premier secrétaire dans les Almanachs de 1763 et 1764, ensuite il est appelé seulement premier secrétaire ». Pourtant, indépendamment des références des Almanachs, il est considéré à la fois comme premier secrétaire et subdélégué général.

110. *Ibid.* Jacques de Flesselles est intendant de Lyon de 1768 à 1784. « Flesselles, accompagné de son premier secrétaire Boileau qui l'a suivi depuis Moulins, décide à son arrivée à Lyon d'effectuer de grands changements, il réorganise donc les bureaux dès 1769. Boileau est subdélégué général en même temps que premier secrétaire ».

111. *Ibid.* Bruys de Vaudran est nommé par l'intendant en 1785. Il reste en poste jusqu'en 1788.

Il faut d'ailleurs observer que les subdélégués généraux au XVIII<sup>e</sup> siècle sont choisis principalement parmi les membres du bureau de l'intendance. Le subdélégué d'intendant peut à ce titre occuper la fonction de subdélégué de chef-lieu avant d'être élevé à la subdélégation générale. Il n'est d'ailleurs pas rare que les administrés et les chercheurs<sup>112</sup> assimilent les deux. Thomas de Sorlus, sous l'intendance de Tourny occupe officiellement la tâche de subdélégué de Bordeaux et Michel Lhéritier écrit que s'il « ne porte pas le titre officiel de subdélégué général, cependant il en exerce les fonctions »<sup>113</sup>. Si pour ce dernier la rigueur invite à la prudence, faute de titre consacré officiellement, François Duchesne de Beaumanoir est sans conteste subdélégué de la capitale bordelaise avant d'être reconnu comme subdélégué général. Aucune hésitation également pour Dumollin et Derveloy : subdélégués de la ville d'Amiens ils deviennent tous deux subdélégués généraux en Picardie<sup>114</sup>. La même jurisprudence s'applique dans la généralité d'Auch et de Pau. Jean-Baptiste Daignan assume les fonctions de subdélégué d'Auch de 1725 à 1752 avant d'être nommé subdélégué général. Son gendre qui lui succède, Seissan de Marignan, occupe les mêmes fonctions. Jean de Sallenave suit enfin leurs traces puisqu'il intervient d'abord en tant que subdélégué de Pau avant d'être investi de la responsabilité de subdélégué général.

Outre le recrutement des subdélégués généraux parmi les subdélégués locaux nommés au chef-lieu de la généralité, le lien est établi entre la qualité de secrétaire et celle de subdélégué général. Bon nombre d'hommes peuvent s'enorgueillir de cette ascension administrative. Palteau de Boisdiou à Aix, secrétaire en 1749 est qualifié de subdélégué général en 1751<sup>115</sup> ; Boullé, secrétaire de Chardon en Corse est considéré comme subdélégué général<sup>116</sup> ; Bouloud, remplit les fonctions de secrétaire avant de devenir le subdélégué général de Boucher d'Orsay à Grenoble<sup>117</sup> ; Louis Grenier, en 1789, remplace Poeydavant en fuite : les lettres de commission saluent ses compétences en tant que premier secrétaire<sup>118</sup>. Même contexte pour le dénommé Genty, à Tours : premier secrétaire en temps ordinaire<sup>119</sup> il occupe les fonctions de subdélégué général en 1789<sup>120</sup>.

112. Boyer de Sainte-Suzanne, *Les intendants de la généralité d'Amiens (Picardie et Artois)*, Paris, 1865. L'auteur écrit que l'intendant Bernard Chauvelin prit pour subdélégué général Charles du Castel. Or, à considérer les archives, Ducastel occupe exclusivement les fonctions de subdélégué d'Amiens de 1751 à 1782. Durant toutes ces années, jamais il ne s'est prévalu du titre de subdélégué général, aucune mention sur un quelconque acte de l'intendance ne le désigne comme tel. Il faut donc se garder de confondre ceux qui s'occupent généralement des affaires de l'intendance et les subdélégués généraux en titre.

113. Michel Lhéritier, *op. cit.*, p. 39.

114. Sophie Sédillot, *op. cit.*, vol. 2, p. 376.

115. François-Xavier Emmanuelli, *op. cit.*, p. 163.

116. Joseph Colombani, *op. cit.*, p. 59.

117. Edmond Esmonin, *op. cit.*, p. 103.

118. Delphine Joubes, *op. cit.*, p. 14 : Lettre de commission du 31 octobre 1789 : « La preuve que vous avez donné de votre zèle, de votre activité et de votre valeur sans l'exercice de l'une des places de premier secrétaire de l'intendance de notre province de Roussillon nous portent à vous confier la fonction de subdélégué général de cette intendance ».

119. F. Dumas, *La généralité de Tours au XVIII<sup>e</sup> siècle. Administration de l'intendant Du Cluzel (1766-1783)*, Paris, 1894, 437 p.

120. Alain Cohen, *op. cit.*, vol. 2, p. 396.

La permanence du personnel de bureau consacrée par le titre de subdélégué général laisse entrevoir de longues carrières administratives. Le record de longévité pourrait être attribué à Poeydavant<sup>121</sup>. Né en 1730, il entre dans les bureaux de l'intendance de Pau à l'âge de 11 ans, en tant que commis. Secrétaire à 24 ans, il suit l'intendant Bon en Roussillon et se voit reconnaître le titre de subdélégué général à 26 ans. Qualifié d'homme « intègre, éclairé et laborieux »<sup>122</sup> il est contraint de cesser ses fonctions à la Révolution après 59 de travail dans les bureaux de l'intendance.

Si des subdélégués généraux restent leur vie durant au service des commissaires départis, certains intègrent une autre administration. Outre George de Moncloux commis au bureau des finances, Dubut de Longchamps, administrateur général des postes, Brulley de Saint-Seine, directeur des octrois de Paris, Malafait, maître des requêtes du Comte de Provence<sup>123</sup>, il faut évoquer Nicolas Acher de Mortonval, secrétaire et subdélégué général de Dupleix de Bacquencourt<sup>124</sup>, qui devient à partir de 1782 adjoint dans le bureau des pays d'États au Contrôle général des finances<sup>125</sup>.

Quelques-uns continuent enfin leur parcours professionnel après la chute de la monarchie absolue qui les a vus naître et qui les a formés. Arnaud Gilbert, subdélégué général de la Rochelle occupe les fonctions de Président du tribunal de district de cette même ville en Floréal an VIII<sup>126</sup>. François Aubert<sup>127</sup>, subdélégué de Paris dans les années 1780, faisant office de subdélégué général, poursuit sa carrière administrative jusqu'à la fin de l'Empire, s'occupant essentiellement de finances publiques. Le plus célèbre reste certainement Claude-Louis Petiet, subdélégué général à Rennes<sup>128</sup>. Il mène en effet une belle carrière militaire<sup>129</sup> qui le conduit à

121. P. Poeydavant, *op. cit.*, pp. 2-6.

122. *Ibid.*

123. Michel Antoine, *Les subdélégués...*, *op. cit.*, p. 430.

124. Henri Fréville, *Notes sur les subdélégués généraux...*, *op. cit.*, p. 429. « Après avoir exercé pendant 14 ans la profession d'avocat au Parlement de Paris, Acher fut emmené à Rennes comme premier secrétaire par l'intendant Dupleix en 1771. Il quitta Rennes pour suivre Dupleix en 1774 à l'intendance de Bourgogne ».

125. Marie-Laure Legay, *les États provinciaux dans la construction de l'État moderne aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Droz, 2001, 565 pages. Acher de Mortonval dispose de ses bureaux dans l'hôtel du contrôleur général et « grimpa rapidement dans l'échelle des salaires. On fixa ses émoluments à 8000 livres en 1781, 10 000 livres à partir de 1784, 12 000 livres après le 1<sup>er</sup> janvier 1785 et 15 000 livres en 1786 » pp. 135-136.

126. Michel Antoine, *Les subdélégués...*, *op. cit.*, p. 435.

127. Jean Joly (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français 1789-1889*, Paris, PUF, 1960-1977, 8 volumes. Aubert est en 1790 directeur du bureau des comités ecclésiastiques ; en 1791, chef du bureau des contributions au premier département de Paris ; de 1792 à 1797, inspecteur des contributions du département de la Seine ; il est ensuite élu député au Conseil des Cinq-Cent puis, en 1800, député au Corps législatif. Les dernières fonctions connues ont trait à la finance, il est membre de la commission de vérification des comptes de la ville de Paris puis régisseur de la ville de Paris. Il cesse ses fonctions en janvier 1815

128. Henri Fréville, *L'intendance de Bretagne...*, *op. cit.*, vol. 2, p. 18.

129. Nicole Gotteri, *Claude Petiet, ministre de la guerre, intendant général de la Grande Armée et ses fils, Alexandre, Auguste et Sylvain*, Paris, 1999, 429 p. Claude-Louis Petiet, outre des fonctions de commissaire et d'ordonnateur aux armées, a été ministre de la guerre en 1796 et intendant général de la Grande Armée en 1805.

des charges politiques, au Conseil d'État puis au Sénat en 1806.

Les subdélégués généraux, qu'ils soient d'intendants ou d'intendance, ne sont donc pas de simples commissaires subalternes de l'administration royale. Recrutés d'abord officiellement sous couvert des exigences de permanence du service de Sa Majesté, la pratique administrative tend au siècle des Lumières à multiplier le recours à ces collaborateurs. Même si certains sont attachés aux intendants qu'ils servent fidèlement, reflétant encore une conception personnelle du pouvoir, d'autres, plus nombreux, se dévouent leur vie durant à la carrière administrative. Les subdélégués généraux restent cependant bien souvent méconnus, les intendants, par leur milieu social et la proximité avec la sphère du pouvoir royal suscitant davantage l'intérêt. Néanmoins, lorsque l'on s'attache à la personnalité et à la carrière des subdélégués généraux, il est visible que ces hommes incarnent l'image de serviteurs de l'État compétents et dévoués. Véritables chevilles ouvrières des bureaux royaux en province, ils contribuent à façonner la monarchie administrative et à assurer la continuité du service public si nécessaire au maintien et au respect de l'autorité publique.

## LE SUBDÉLÉGUÉ, LA PRINCIPAUTÉ D'ORANGE ET LA RÉVOCATION

FRANÇOISE MOREIL

*Université d'Avignon et des pays de Vaucluse — Centre Norbert Elias, UMR 8562*

LE RÔLE DU SUBDÉLÉGUÉ, représentant de l'intendant, est envisagé ici dans le contexte très particulier de l'occupation de la principauté d'Orange en 1685 par le roi de France<sup>1</sup>. Avant 1685, les termes de subdélégué et d'intendant sont totalement inconnus dans cette principauté. L'introduction des institutions françaises dans ce petit territoire qui dépendait des princes de Nassau jusqu'à cette année-là est une des conséquences de la Révocation. L'action des subdélégués qui se révèle être essentiellement répressive, a laissé des sources intéressantes car ils ont été en première ligne avec les intendants pendant les dragonnades. Parallèlement à la répression, se produit le transfert des institutions françaises dans les domaines de la justice, de la police et des finances, en rattachant l'ex-principauté à la Provence et non au Dauphiné, après 1703<sup>2</sup>. La gestion de ce territoire est, alors, confiée à l'intendant Thomas-Alexandre Morant qui a été nommé en 1680 intendant en Provence<sup>3</sup> et qui exerce jusqu'à l'arrivée de son successeur Lebret, en 1687<sup>4</sup>, et avant de devenir premier président du parlement de Toulouse. L'intendant et le comte de Grignan, lieutenant général du roi, ont pour but de supprimer

---

1. Victor-Louis Bourrilly, *Les protestants de Provence et d'Orange après la Révocation*, Paris, Fischbacher, 1927, pp. 41-70. René Grevet, « Être subdélégué d'intendant dans les provinces septentrionales à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle », *Bulletin de la Société d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 1998, n° 3-4, pp. 14-24.

2. Bernard Bonin, René Favier, *L'intendance du Dauphiné en 1698, édition critique du mémoire rédigé par l'intendant Étienne-Jean Bouchu « pour l'instruction du duc de Bourgogne »*, Paris, CTHS, 2005, 220 pages.

3. François-Xavier Emmanuelli, *L'intendance de Provence à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle*, Paris, CTHS, 1980, 415 pages.

4. Madeleine Villard, « Le pouvoir devant la foi », WEB 17. 1639-1710 Intendant du Bourbonnais de 1675 à 1680, marquis du Mesnil-Garnier, in Aubert de La Chesnaye Des Bois (François-Alexandre), *Dictionnaire de la noblesse*, 2<sup>e</sup> éd., 1785, tome X, p. 458.

tout exercice de la religion réformée, librement pratiquée depuis 1607. En effet, cette année-là, le prince d'Orange avait accordé, par un édit, le partage égalitaire entre les deux confessions de toutes les institutions (consulat et conseil de ville, parlement, bureau des pauvres, collège)<sup>5</sup>. Ce bi-confessionnalisme ne pouvait être toléré par le roi Très chrétien qui venait de signer l'édit de Fontainebleau révoquant l'édit de Nantes<sup>6</sup>.

Sur place, l'intendant a nommé un subdélégué qui conduit l'action répressive envers les protestants et qui obéit aussi aux instructions précises des ordonnances<sup>7</sup>. Les archives consultées pour cette étude proviennent du conseil de ville, des registres paroissiaux, parlementaires, notariaux et, surtout, d'un registre de l'intendance récemment acquis ainsi que des dossiers conservés de l'intendance<sup>8</sup>. Ce n'est qu'en 1704 que l'office de subdélégué sera créé dans chaque chef-lieu d'élection<sup>9</sup>.

## I. La famille du subdélégué JONC

Le premier subdélégué choisi est Charles Jonc qui occupe, alors, la fonction de juge ordinaire nommé pour un an seulement<sup>10</sup>. Une lettre du comte de Grignan, recopiée dans le registre, « *afin que nul ne l'ignore* », le prolonge, en août 1686, dans ses fonctions de juge avec ordre à tous de lui obéir<sup>11</sup>. Cependant, le titre de subdélégué est inscrit seulement dans un document daté de janvier 1687 et signé par l'intendant ainsi que dans un relevé de ses frais en décembre 1686 qui totalise soixante-dix huit livres dix sols pour les locations de chevaux puisque les subdélégués ne sont pas rétribués<sup>12</sup>. Ce recrutement de Charles Jonc se justifie par son profil professionnel et par l'attitude religieuse de cette famille très catholique comme le montrent ses alliances.

Le grand-père, Étienne né en 1579, notaire, occupe un siège de procureur dans le parlement d'Orange. Le 16 septembre 1650 malade, Étienne dicte au notaire Turc son testament par lequel il lègue aux confréries une somme de vingt-sept livres

5. Françoise Moreil, « Orange au XVII<sup>e</sup> siècle : une principauté mi-partie », *La coexistence religieuse dans la paix (XVI- XIX<sup>e</sup> siècles)*, LIAME, n° 21, 2011, pp. 49-78, Université de Montpellier.

6. Cédric Glineur, *La transition administrative au XVII<sup>e</sup> siècle : les instructions de l'intendant Le Pelletier de Souzy à son successeur en Flandre wallonne (1683)*, Paris, CTHS, 2013, 115 pages.

7. Archives municipales d'Orange (ensuite AMO), BB 33/1, fol. 146.

8. Archives départementales de Vaucluse, (ensuite ADV), 2 E 25/61 ; ce registre de 714 folios (+ deux cahiers non numérotés) a été acheté par les ADV, lors d'une vente publique en 1999 et apporte des éléments nouveaux utilisés dans cette communication.

9. Marcel Marion, *Dictionnaire des institutions de la France aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, p. 519. Julien Ricommand, « Les subdélégués en titre d'office et leurs greffiers dans l'intendance de Bretagne, 1704-1715 », *Les Annales de Bretagne*, 1960, 67/3, pp. 255-308. Michel Antoine, « La notion de subdélégation dans la monarchie d'ancien régime », *Bibliothèque de l'École des Chartres*, 1974, n° 132/2, pp. 267-287. Marie-Laure Legay, *Les États provinciaux dans la construction de l'État moderne aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Droz, Genève, 2001, p. 96-97.

10. Wilhemus François et Elisabeth Leemans, *La noblesse de la principauté d'Orange sous le règne des Nassau et ses descendants aux Pays-Bas*, La Haye, Société royale de généalogie et d'héraldique des Pays-Bas, 1974, p. 284.

11. AMO, BB 33/2, fol. 200.

12. Archives départementales des Bouches du Rhône (ensuite ADBdR), C 2289.



pour des messes<sup>13</sup>. Il prévoit sa sépulture dans la tombe des ancêtres au couvent de prêcheurs où il est enterré en août 1655 à soixante-seize ans<sup>14</sup>. Antoine, son fils aîné, est baptisé catholique en juillet 1616<sup>15</sup>. Il exerce comme notaire avec son père jusqu'en 1655. En 1650, il épouse Jeanne Bertrand dont le frère est seigneur de La Bousquette, près de Saint-Just village proche de Pont-Saint Esprit, et capitaine dans le régiment de Normandie. Neuf enfants naissent de cette union dont l'aîné né en 1652, qui porte le prénom de l'arrière grand-père Charles et a pour parrain, un prêtre<sup>16</sup>. Malade, Antoine dicte son testament, le 2 décembre 1675, au notaire Turc avec l'indication de sa sépulture dans l'église du couvent des prêcheurs, sans prévoir de fondation de messes<sup>17</sup>. Son héritier universel est l'aîné, Charles avocat. Trois jours plus tard, son épouse, également souffrante, signe ses dernières volontés auprès du même tabellion avec l'assistance de trois ecclésiastiques<sup>18</sup>. Le 6 décembre, le couple est enseveli dans l'église des prêcheurs<sup>19</sup>.

En septembre 1680, Charles s'unit à Anne David habitant le village de Saint-Just, qui apporte une dot de cinq mille livres. C'est un beau mariage des deux côtés avec un noble, l'oncle maternel du mari, capitaine dans l'armée et le cousin de la mariée qui est un des coseigneurs de Saint-Marcel. Parmi les témoins, figure le prêtre du lieu<sup>20</sup>. En 1685, naît le premier fils, prénommé comme son oncle maternel, Godefroy.

Pour devenir avocat, Charles a probablement suivi des études de droit à l'université d'Orange mais les registres manquent durant cette période. En tant que juge, il s'occupe de la police et de la voirie<sup>21</sup>. Même en 1686 après l'invasion de la principauté, il continue d'exercer ses fonctions en défendant plutôt des catholiques comme l'évêque ou le prêtre Icard<sup>22</sup>. Son appartenance au milieu juridique lui a permis d'être bien placé pour occuper la fonction de subdélégué en 1685, à trente-trois ans, âge moyen des collègues de Franche-Comté<sup>23</sup>.

Aucune trace de Jonc ne subsiste dans la correspondance des contrôleurs généraux à travers les lettres échangées entre l'intendant et le comte de Grignan à propos de la principauté<sup>24</sup>. En remerciement de ses services, Louis XIV le gratifie d'une pension de cinq cents livres annuelles. Afin de la recevoir, il signe une procuration à un Parisien en juin 1696<sup>25</sup>. Avant de partir à Paris, il prend soin en juin

13. ADV, 3 E 51/205, fol. 297v°.

14. AMO, GG 23, fol. 181v°.

15. AMO, GG 2, fol. 186v

16. AMO, GG 3, fol. 232.

17. ADV, 3 E 51/230, fol. 556.

18. ADV, 3 E 51/230, fol. 561

19. AMO, GG 23, fol. 353v°.

20. ADV, B 2547, fol. 341 ; Archives départementales du Gard, 2 E 46/614, fol.162.

21. ADV, B 2905, fol. 143.

22. ADV, B 2905, fol.187, 750, 687.

23. Colette Brossault, *Les intendants de Franche- Comté, 1647-1790*, Paris, La boutique de l'Histoire, 1999, p. 74.

24. Arthur Michel de Boislile, *Correspondance des contrôleurs généraux avec les intendants des provinces*, Paris, Imprimerie nationale, 1874-1897, 3 tomes.

25. ADV, 3 E 53/65, fol. 422.

1695 de rédiger, lui-même, son testament solennel<sup>26</sup>. Tous les éléments de confession catholique sont notés avec le signe de croix, le nom de la Vierge, ceux des saints et saintes du paradis, sa sépulture dans le tombeau familial, un legs de cent livres à la confrérie de Notre-Dame de la miséricorde qui doit les distribuer aux pauvres et, enfin, la mention de cent messes après son trépas. Quant à ses biens, il désigne son épouse comme héritière et tutrice, chargée de rendre l'héritage au fils aîné lorsqu'il aura vingt-cinq ans. Les deux autres garçons recevront chacun trois mille livres. Pour conseiller son épouse il l'entoure de deux hommes dont l'orfèvre Philippe Bayle qui détient aussi la fonction de trésorier de la confrérie de Notre-Dame de la miséricorde. Après le décès de son époux, Anne David signera des actes notariés en présence de Philippe Bayle, dans l'étude d'un notaire catholique<sup>27</sup>. Décédé le 19 septembre 1697, l'administrateur zélé n'a pas vu la principauté revenir à Guillaume III et tout son travail rayé d'un trait de plume<sup>28</sup>.

Cette famille appartient au milieu dévot de la principauté. Deux sœurs du grand-père Étienne sont devenues religieuses. Antoine qui possède son banc dans la cathédrale, donne des sommes aux carmes et aux jacobins<sup>29</sup>. La fondation de la confrérie de Notre-Dame du suffrage en 1655 est paraphée dans l'étude Turc où la famille Jonc signe ses actes notariés<sup>30</sup>. Les testaments sont empreints des signes religieux romains (signe de croix, legs charitables, sépultures dans les couvents, messes). Autour d'eux, gravite un clan catholique avec le cousin Florent Turc qui accède au consulat en 1692/93 et est anobli en 1698. L'ascension sociale commencée par le grand-père, notaire, se poursuit avec le juge devenu subdélégué. En parallèle, des unions conclues avec des familles nobles de la rive droite du Rhône qui, en plus, apportent des dots conséquentes, consolident cette réussite. La charge de subdélégué est exercée d'abord par Charles de 1685 à 1697, puis par son fils Godfroy de 1730 à sa mort en 1759 et permet à cette famille d'accéder à la noblesse. Le petit-fils leur succède en tant que subdélégué de 1759 à 1789. Une dynastie administrative est née qui a représenté le pouvoir royal pendant le dernier siècle de l'ancien régime dans l'ex-principauté.

## II. La Révocation dans la principauté

### 1. Une terrible répression

Le subdélégué est un des acteurs de cette répression dont il est responsable au premier chef en exécutant les ordres de l'intendant. Ce dernier a tenu une place importante dans la répression antiprotestante, comme Foucault et Marillac en Poitou, Legendre à Montauban et Lamoignon de Basville en Languedoc.

26. ADV, 3 E 53/64, fol. 350.

27. ADV, 3 E 53 /66, fol. 599, 619.

28. AMO, GG 24, fol. 160.

29. ADV, 3 E 51/230, fol. 142 ; 3 E 51/212, fol. 304.

30. ADV, 3 E 51/210, fol. 402

## 1° Situation de la principauté en 1685

Les réformés orangeois qui peuplent la principauté dans la proportion d'un tiers<sup>31</sup> sont la cible directe de Louis XIV qui ordonne la suppression de toute leur organisation confessionnelle en quelques jours : les pasteurs arrêtés et emprisonnés<sup>32</sup>, les temples fermés et détruits, les consistoires interdits, les exercices religieux défendus, les conversions obligées, sans aucune possibilité de fuite. Il faut quatorze jours, d'ailleurs, pour démolir le grand temple construit en 1633, selon le témoignage du pasteur témoin de l'événement<sup>33</sup>. Dès le 25 octobre 1685, les conversions se déroulent dans le couvent des capucins et la chapelle du palais. Les biens des consistoires sont transférés à l'hôpital qui est géré par l'évêque d'Orange, Obeilh.

## 2° Le logement des soldats

Le 25 octobre 1685, arrivent douze compagnies du régiment de la reine commandées par le comte de Tessé, soit 124 officiers pour 16 compagnies d'infanterie. Leur présence coûte la somme quotidienne de 1460 livres<sup>34</sup>. Dès son arrivée, l'intendant rend compte à Louvois, dans une lettre, de l'attitude soumise des autorités de la principauté, c'est-à-dire du président du parlement et des consuls<sup>35</sup>. La charge devient ruineuse pour les habitants de la principauté car les catholiques doivent accueillir aussi un tiers des soldats et en supporter les frais. Le 3 novembre 1685, les consuls de Gigondas refusent de contribuer puisque les habitants appartiennent tous à la religion catholique<sup>36</sup>. Leur opposition dure jusqu'en décembre car les consuls orangeois ont obtenu l'appui du comte de Grignan pour les obliger à payer sous la menace des dragons. Un ordre du roi précise que toute la population de la principauté doit supporter la dépense des troupes. Les catholiques sont, finalement, soumis aux mêmes mesures que les réformés. En janvier 1686, les consuls sollicitent l'intervention de l'évêque pour supprimer le poids de la soldatesque. La réponse de l'évêque s'apparente à du chantage car il précise vouloir attendre la messe dominicale prochaine afin de vérifier si les réformés continuent bien « de faire leur devoir »<sup>37</sup> ! Entre les mois de novembre et décembre 1685, ce sont quelques 420 soldats qui sont présents dans la ville. Certains Orangeois ont le désagrément d'en loger plusieurs à la fois. Entre 1685 et 1686, 2380 dragons succèdent. Ils occupent la principauté de façon continue jusqu'en 1697. Les récits

31. AMO, CC 51 et 52.

32. Françoise Moreil, « Le récit de la révocation de l'édit de Nantes dans la principauté d'Orange : les aventures du pasteur Aunet (1685-1697) », *Bulletin de la société d'histoire du protestantisme français* (ensuite *BSHPF*), t. 147/3, 2001, pp. 425-434.

33. Jacques Pineton de Chambrun, *Les larmes...*, Paris, Charpentier, 1854, p. 112. Françoise Moreil, « Les temples protestants de la principauté d'Orange sous l'ancien régime », *BSHPF*, t.152/3, 2006, pp. 457-479.

34. ACO, BB 33/1, fol. 125. Émilie Pioche, « Orange, ville d'étape sous l'Ancien Régime », sous la direction de Françoise Moreil, Mémoire de master 1, Université d'Avignon, 2008, 164 pages.

35. AdBdR, C 4590, fol. 296.

36. AMO, BB 33/1, fol. 126.

37. AMO, BB 33/2, fol. 144.

des dragonnades permettent d'en connaître le quotidien<sup>38</sup>. Après son refus d'abjurer, le pasteur Pineton de Chambrun alité, raconte ses souffrances avec la présence de quarante-deux soldats qui, tous, fument dans sa chambre et l'empêchent de dormir à cause du bruit des quatre tambours pendant plusieurs jours<sup>39</sup>. La situation semble désespérée pour les Orangeois. Dans son livre de raison, Brousset a laissé, le récit de l'arrivée des soldats, sur trois folios, entre ses comptes d'octobre et décembre sous le titre « *Révolutions arrivées à Orange sur le fait de la religion en la présente année 1685* » en précisant dans une marge que « ce subit changement surpris tous les habitants qui ne s'attendoient pas à cette visite » ; il doit loger un capitaine accompagné de trois valets qui ont occasionné « assez de dépense » : il précise que son épouse se convertit le 10 novembre comme tous les réformés. Il termine en indiquant que trois lieux sont ouverts au prêche catholique dans la ville, sans donner son avis de façon plus nette<sup>40</sup>.

## 2. Les tâches du subdélégué

### 1° Les assistants de Jonc

Parmi la dizaine d'hommes travaillant pour le subdélégué, se trouve toujours la signature du greffier-notaire Pierre-Esprit Vieux. Ce catholique, né en 1658, fils d'un consul de l'année 1624, a occupé le siège de secrétaire consulaire quand la Révocation a été appliquée par la force dans la principauté. Plusieurs enfants naissent de son union avec Marguerite Fontanier dont, en 1688, Charles qui a pour parrain Charles Jonc<sup>41</sup>. Dans son registre de 1689, les actes de la ville sont signés, que ce soit le bail de la boucherie, celui de la cote et ceux des emprunts « pour l'entretien et logement des compagnies de cavalerie » auprès des confréries ou du chapitre-cathédrale<sup>42</sup>. Il accompagne le subdélégué qui se rend à Courthézon le 31 décembre 1685 pour perquisitionner les papiers du consistoire<sup>43</sup>. En octobre 1688, il est, à nouveau, présent à Courthézon pour enregistrer l'arrivée du prêtre Delabelle à la cure de la cité devant le curé d'Orange, le premier consul et une vingtaine de fidèles qui signent cet acte demandé par le nouveau curé. En bas du folio, le notaire a ajouté cette phrase révélatrice de l'enthousiasme des catholiques : « une grande multitude de peuple qui étoit présent avoit crié a haute voix loue soit Dieu nous avons monsieur Delabelle pour nostre curé »<sup>44</sup>. En 1683, ce catholique militant laisse dans son testament un legs de quinze livres pour la confrérie des pénitents noirs, mille cinq cents livres à chaque enfant qui doit apprendre à lire et écrire en classe, « apprendre la vertu et un mestier »<sup>45</sup>. Il est assisté par les experts

38. Jean Valat, *Mémoires d'un protestant du Vigan, des dragonnades au Refuge (1683-1686)*, présenté par Eckart Biernstiel et Véronique Chanson, Paris, Les éditions de Paris, 2011, 124 pages.

39. Pineton de Chambrun, *op.cit.*, pp. 127-130.

40. Bibliothèque municipale Ceccano, Avignon, ms 5384.

41. AMO, GG 4, fol. 11.

42. Arch. dép. Vaucluse, 3 E 51 /436, fol. 490, 561v° et fol. 547v°.

43. ADBdR, C 2290.

44. AMO, 3 E 51/436, fol. 400.

45. AMO, 3 E 35/388, fol. 106.

Charles Lacroix, Jean Vieux, Jacques Mayaffre, le cardeur à laine Esprit Vache qui est chargé du séquestre des biens et le sergent Daniel Goulin. Avant toute vente, des rapports d'estime des vendanges à la mi-septembre ainsi que des rapports de liquidation des dettes sont écrits par les experts. Pierre Goulin et Daniel Seymard sont chargés du secrétariat des enchères. Le sergent Paul Sanchon semble être le seul ancien calviniste au service du subdélégué.

## 2° L'assemblée clandestine de 1686

L'arrivée des troupes royales a provoqué la fuite de quelques protestants mais la grande affaire est surtout la découverte d'une assemblée clandestine qui a réuni une cinquantaine de fidèles venus écouter un ministre, dans les environs d'Orange, le 24 octobre 1686, exactement un an après l'occupation de la principauté<sup>46</sup>. Le choix de cette date interroge : est-ce un hasard ou une volonté affirmée de montrer que les réformés sont toujours présents malgré la répression ? Rien ne permet de trancher et il faut attendre un délai de deux mois pour voir le premier document officiel. Le 15 décembre 1686, l'intendant Morant ordonne à son subdélégué d'arrêter les participants qui ont été dénoncés<sup>47</sup>. Seulement, ces derniers ayant fui, Jonc est chargé, par le comte de Grignan, d'établir les inventaires des biens, des terres et des actes notariés avant les saisies<sup>48</sup>. En janvier 1687, Jonc a publié une ordonnance afin que les notaires lui communiquent tous les actes sous la menace d'une amende de cinquante livres. Cette procédure a produit un corpus irremplaçable de documents pour l'historien qui peut suivre le travail du subdélégué et mieux connaître les calvinistes en cause. En septembre 1686, l'intendant est obligé de renouveler le texte interdisant toute réunion aux membres du consistoire courthézonnais, quelque soit le prétexte, même un procès concernant la vente d'une maison<sup>49</sup>. Il les qualifie de « mal intentionnés... opiniâtres ». Par contre, aucune mention n'apparaît concernant celui d'Orange.

## 3° La procédure

Parmi les multiples tâches d'un subdélégué, s'ajoute, ici, celle des enchères qui a généré d'épais dossiers<sup>50</sup>. L'enchère des biens saisis en septembre-octobre 1687, soit un an après la fameuse assemblée clandestine, se déroule sur la place publique où le juge préside en personne la séance, assis sur un siège symbolisant son pouvoir. Le sergent utilise sa trompette pour avertir la population et le greffier note les propositions pendant que trois bougies se consomment durant le temps imparti. Les terres sont louées avec un bail valable pendant quatre ans. Quelques rares acheteurs réformés se portent acquéreurs : Guillaume Denis pour un tonneau appartenant à Jacques Doize et son frère Gédéon Doize pour la vendange. À Courthézon,

46. AdBdR, C 2289.

47. Borrelly, *op. cit.*, p. 145.

48. Emmanuel Jahan, *La confiscation des biens des religieux fugitifs de la Révocation de l'édit de Nantes à la Révolution*, Pichon, Paris, 1959, 138 pages.

49. AdBdR, C 2289.

50. ADV, 2 E 25/61.

dans la liste des vingt patronymes des participants aux enchères des biens de Berthet, de madame Caritat de Condorcet et de Jean Bonjour, presque tous sont des catholiques, sauf un, Basset, qui prennent leur revanche<sup>51</sup> ! Plusieurs sont membres du conseil de ville comme Fajon, deuxième consul catholique en 1700, Brochier et Biscarel, quatrième consul catholique en 1685. Le même clivage confessionnel se reproduit à Orange où, parmi soixante-deux candidats, seuls six réformés sont présents : Vigut, Chaberge, Henri de Drevon et Joseph de La Pise et Doize, plus un nouveau venu Étienne Jayme. Ce dernier souscrit pour toutes les propriétés de madame de Condorcet et il pourrait être un simple prête-nom<sup>52</sup>. En avril 1685, il a convolé en arrivant du lieu de Prigelato, situé dans une vallée vaudoise du Piémont italien, avec la réformée Anne Marin de Saint-Paul les Trois-châteaux et ils doivent loger un soldat le 30 novembre. Ces biens génèrent une comptabilité tenue par un autre subdélégué spécialement chargé de l'administration des biens des religionnaires fugitifs pour toute la province<sup>53</sup>.

L'emploi du temps du juge est bien rempli, pendant la moitié de l'automne, par toute cette procédure, ces rapports, ces ventes, ces estimations diverses et ces voyages à Courthézon. Les visites commencent le 18 octobre 1686 avec les biens de Pineton de Chambrun, puis continuent en février-mars, juillet-août-septembre, novembre-décembre 1687 avec les rapports sur les biens saisis. Jonc vient à Courthézon deux fois pour les biens de la veuve Guib, de Bernard de Velaux et Jean Bonjour, de Louis Berthet. Le 22 janvier 1688, il séjourne dans une auberge et revient le 25 février pour les biens de Berthet et de la veuve Guib<sup>54</sup>. Il travaille de façon méticuleuse en vérifiant, sur le cadastre, les propriétés de Mourrier ménager « évadé avec toute sa famille » et en contrôlant la signature de Françoise Bernusset avec des actes appartenant à son frère cordonnier<sup>55</sup>.

Le rôle d'informateur tenu subdélégué est primordial comme le montrent les dépositions suivantes. Le 26 février 1687, Honoré Bougerel marchand de chevaux de Saint-Geniès en Provence et habitant Orange depuis quinze ans, vient porter à Jonc un témoignage sur des réfugiés installés à Genève<sup>56</sup>. Le 1<sup>er</sup> février, de passage à Genève pour ses affaires, il fait étape en compagnie de son frère Mathieu et de son neveu Gaspard Establier qui livrent aussi leurs propres versions signées, dans une auberge où ils retrouvent des Orangeois fugitifs : Jacques Doize, arrivé la veille, fatigué par son périple (par Die, La Motte Chalençon, et porté par son passeur dans les endroits dangereux de la montagne pour huit pistoles), Pineton de Chambrun, attablé avec son épouse et son neveu Jean. Convenent. Dans une discussion étonnante de liberté après toutes ces violences, le pasteur lui affirme avoir préféré suivre son maître, le prince d'Orange plutôt que le roi de France. Ils ont, également, vu Jean Faure, âgé de douze ans, madame de Julien et le fils du

51. Vérification faite à partir des registres paroissiaux de Courthézon et d'Orange.

52. AMO, GG 45, fol. 85.

53. AdBdR, C 2226. Archives nationales, TT 435/IV ; dans les comptes de la régie des fugitifs, il n'y a rien sur Orange après 1700.

54. ADV, 2 E 25/61, fol. 684v°, 709. .

55. ADV, 2 E 25/61, fol. 326, 395, 433.

56. ADBdR, C2290.

régent David Lagier. Le subdélégué a, certainement, transmis l'information à son supérieur, sans qu'aucun autre document ne permette de connaître la suite donnée à ces dépositions.

Le rôle du subdélégué apparaît essentiel dans les rouages de la monarchie bourbonnienne. Étant un homme du cru, il connaît les familles, les liens noués entre les personnes et les lieux. Son action est essentiellement administrative avec les dossiers envoyés à l'intendant et ses inventaires qui servent, ensuite, à la saisie et à la vente des biens des réformés. Cette gestion tatillonne est un élément probablement aussi difficile à supporter que la violence armée des dragons. Toutefois, on peut s'étonner que la recherche des participants de l'assemblée commence si tardivement, plus de deux mois après sa découverte ! La machine répressive présente encore quelque imperfection qui laisse le temps de se réfugier à l'étranger, hors d'atteinte des soldats français. Toute la législation antiprotestante s'applique avec l'expédition des édits, en rafale, par l'intendant à son subordonné, en janvier 1686. Cet envoi est suivi de la proclamation orale, de l'affichage public du texte dans la ville, de l'enregistrement dans les registres du greffe. Les secrétaires doivent apposer leur signature sur l'ordre même de l'intendant pour prouver l'exécution de chaque étape comme pour l'édit sur l'emploi des domestiques réformés chez les catholiques ou sur la conversion obligatoire des épouses des nouveaux convertis et sur celle des enfants nés dans la religion prétendue réformée<sup>57</sup>.

Après la conquête de la Franche-Comté en 1674, le premier intendant installe une administration semblable à celle du royaume au service de la monarchie<sup>58</sup>. La situation orangeoise est plus semblable à celle de la Franche-Comté que celles d'autres terres frontalières. Comme la terre comtoise, cette principauté est de culture et de langue française et jouit d'une certaine autonomie sous l'administration lointaine des Nassau<sup>59</sup>. À la même époque, un scénario semblable se déroule dans le comté de Nice<sup>60</sup>.

#### 4° Transfert des institutions

Étrangement, le parlement, oublié dans cette vague destructrice, continue de siéger et de traiter des affaires dont le sujet peut sembler très étonnant dans les pages de cet épais registre. Le consistoire réformé de Courthézon, par ignorance ou par provocation, sollicite l'autorisation de se réunir pour traiter d'un legs. Les consuls de Courthézon protestent contre les amendes causées par le logement des

57. ADBdR, C2289.

58. Colette Brossault, *Les intendants de Franche-Comté*, La boutique de l'Histoire, Paris, 1999, 503 pages.

59. Alain Lemaître « L'intendance en Alsace, Franche-Comté et Lorraine aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles », *Annales de l'Est*, 2000/2, pp. 205-231.

60. Pierre-Olivier Chaumet, *Louis XIV « comte de Nice », étude politique et institutionnelle d'une annexion inaboutie (1691-1713)*, Serre, Nice, 2006, 368 pages. Henri Costamagna, « L'intendance de Nice et ses crises 1688-1722 », *Cahiers de la Méditerranée*, 2007, n° 74, pp. 17-27.

gens de guerre<sup>61</sup>. En juillet 1686, les habitants contestent les changements monétaires imposés par Sa Majesté Très Chrétienne qui a supprimé l'hôtel des monnaies<sup>62</sup>. Toutes ces demandes ont dû faire comprendre aux autorités qu'un oubli majeur avait été commis et qu'il devenait indispensable d'interdire ce parlement, trop sollicité par les Orangeois qui utilisent ce dernier recours dans un contexte politique totalement changé. Le registre s'arrête en fin d'année 1686 et, jusqu'à cette date, il a fonctionné normalement, malgré l'occupation. La décision prise de transférer les appels au parlement de Provence, selon l'arrêt du conseil du 26 novembre 1686, est annoncée par une visite de Morant en personne à Orange<sup>63</sup>. Les procès jugés à Aix provoquent des frais supplémentaires, en plus de ceux du déplacement, soit cinquante livres pour un voyage de cinq jours à Aix en 1686, par exemple. En août 1695, les consuls demandent le rétablissement du parlement mais la réponse royale revient négative en décembre<sup>64</sup>.

### 5° Le pouvoir symbolique : assujettissement au roi de France

Le 31 décembre 1685, Jonc préside le conseil de ville pour la première fois et cette situation se répète très souvent par la suite<sup>65</sup>. Le mois précédent, il avait dirigé aussi l'assemblée des communautés où est notée cette précision révélatrice de la volonté bourbonnienne : « depuis les choses ont changé de face, tous étant réunis dans une même religion »<sup>66</sup>. Lors du conseil du 11 janvier 1686, est communiqué aux Orangeois le texte royal qui ordonne la fin de l'exercice public et individuel de la « religion prétendue réformée ». Cette réaffirmation confessionnelle est encore plus apparente avec l'érection des croix. Sur ordre royal, un prix-fait est signé le 26 novembre 1685 entre l'évêque et le sculpteur Sébastien Laffanour pour la somme de huit louis d'or afin d'élever des croix à la place des temples dont les pierres peuvent être réutilisées<sup>67</sup>. Un mois après l'occupation de la principauté, cette décision rapide montre l'importance de ces croix qui devront être élevées avant le 1<sup>er</sup> janvier suivant. Il en est de même à Courthézon, le 14 janvier 1686 quand les deux consuls catholiques, André Biscarel et François Peschery, concluent avec le maçon, Antoine Rougon, le prix-fait d'une croix en pierre haute de deux mètres qui doit être mise à la place du temple rasé pour un coût de vingt-huit livres payées par les catholiques<sup>68</sup>.

Aucune élection libre ne se déroule pendant les douze années d'occupation française depuis avril 1686 quand tous les consuls sont nommés par Louis XIV jusqu'en 1697 compris<sup>69</sup>. En 1686, le comte de Grignan, sur ordre royal, a adressé

61. ADV, B 2905, fol. 501.

62. ADV, B 2905, fol. 529.

63. AMO, BB 34/2, fol. 242v.

64. AMO, BB 34/2, fol. 161, 232 et 251.

65. AMO, BB 33/1, fol. 141.

66. AMO, BB 33/1, fol. 129.

67. ADV, 3 E 53/51, fol. 107.

68. ADV, 3 E 35/380, fol. 225v.

69. AMO, BB 33/2, fol. 177. Cette communication repose sur le dépouillement des registres du conseil de ville.



une lettre expliquant que « plusieurs abus se sont dressés dans la maison ... les charges devenant comme héréditaires dans les familles...le roi a trouvé bon pour l'intérêt de la religion » de nommer un secrétaire catholique<sup>70</sup>. L'argument confessionnel est utilisé dans toutes les circonstances. En 1688, la même situation se reproduit à Courthézon où les conseillers nouveaux convertis sont refusés sous le prétexte suivant : « ils font mal leur devoir dans la religion catholique qu'ils ont nouvellement embrassée »<sup>71</sup>. Régulièrement, une liste de noms est transmise par le comte de Grignan, lieutenant du roi en Provence qui détient les pouvoirs. En mai 1688, arrive l'interdiction par la chambre des comptes de lever la cote habituelle<sup>72</sup>. Les Orangeois ont perdu toutes leurs « libertés » auxquelles ils étaient très attachés. À deux reprises, en 1690 et en 1694, le conseil d'Orange demande le respect de « leurs libertés de faire tous les officiers municipaux » au comte de Grignan, mais en vain<sup>73</sup>. Le désarmement des nouveaux convertis, en février 1688, illustre de façon plus visible l'état de sujétion dans lequel ils sont tenus<sup>74</sup>.

De façon encore plus symbolique, les feux de joie montrent les changements politiques : celui de 1672 est décidé, volontairement, par le conseil d'Orange quand Guillaume devient stathouder<sup>75</sup>. Par contre, en mars 1687, les Orangeois sont obligés d'allumer un feu de joie pour « l'heureux rétablissement de la santé de Sa Majesté » selon l'ordre de l'intendant<sup>76</sup>. Le premier feu est l'expression de l'attachement à leur prince légitime tandis que le second obéit à un ordre subit. Le signe le plus fort de leur assujettissement est le serment de fidélité prêté à Louis XIV. En décembre 1689, une cérémonie est organisée avec prestation du serment de fidélité à Louis XIV en présence de Jonc, sur l'estrade devant le grand mur du théâtre romain<sup>77</sup>. Leur but est d'éviter le logement des troupes qui ruinent les habitants car, en douze ans d'occupation, l'ex-principauté a versé un million de livres<sup>78</sup>. Ils demandent, même, en 1696 de payer la capitation pour ne plus avoir à subir cette onéreuse charge. Dans les registres de Courthézon et d'Orange, les pages du compte-rendu de cette séance ont été arrachées en novembre 1697 par décision du parlement, après le retour à la souveraineté de Guillaume<sup>79</sup>. Dans le Béarn, une situation semblable avait eu lieu en 1620, lors de l'arrivée des troupes de Louis XIII<sup>80</sup>.

70. AMO, BB 33/2, fol. 178.

71. AMO, CC, BB 4, 306v°. Françoise Moreil, « Les secrétaires des cités protestantes de la principauté d'Orange », *Le protestantisme et la cité*, Montauban, SMERP, 2013, p. 29-52.

72. AMO, BB 33/2, fol. 249v.

73. AMO, BB 33/2, fol. 337. ACO, BB 34/1, fol. 167.

74. AMO, BB 33/2, fol. 272.

75. AMO, BB 33/2, fol. 333v.

76. AMO, BB 33/2, fol. 222.

77. Amanda Eurich, « L'espace sacré et coexistence confessionnelle à Orange au XVII<sup>e</sup> siècle », *La principauté d'Orange, Mémoires de l'académie de Vaucluse*, 9<sup>e</sup> série, tome IV, 2006, p. 95-113.

78. AMO, BB 34/2, fol. 240.

79. Arch. mun. Courthézon, BB 4, fol.21 /20 novembre 1697 ; AMO, BB 33/2, fol. 318

80. Philippe Chareyre, *La construction d'un État protestant*, Pau, CEPB, 2010, p. 63 -65.

### III Les Orangeois fugitifs

Cette liste, non exhaustive, est constituée de plusieurs groupes, par commodité et selon l'ordre chronologique de départ, permet d'observer les multiples tâches exécutées par le subdélégué pour satisfaire les autorités françaises sur le terrain. Les dossiers de certains se révèlent très instructifs par la diversité des stratégies adoptées dans ce contexte particulièrement difficile où les réseaux du Refuge fonctionnent bien<sup>81</sup>.

Dans le premier groupe, figurent les pasteurs et leurs proches : Jacques Pineton de Chambrun avec son épouse, Louise de Perrotet de Chavanon et leur neveu Jean Convenent et leur belle-soeur Louise Convenent ; les épouses de deux ministres orangeois, madame Chion, accompagnée de ses cinq enfants dont le dernier est né en 1684 et madame Gondran avec ses deux filles. Plus Jean de Granetier, Louis Berthet, Louis de Saint-Laurent, soit une quinzaine de personnes qui atteignent les pays du Refuge, Suisse d'abord, puis la Hollande et l'Angleterre.

Ensuite, parmi la cinquantaine de participants à l'assemblée clandestine « tant de religionnaires que de nouveaux convertis », les noms d'une quinzaine d'Orangeois ont été dénoncés aux autorités. Seuls sont saisis les biens de trois d'entre eux, Louis Bourguet, Elizée Chambaud et Paul Roux. Les autres inconnus n'ont pu être retrouvés. Peut-être leurs patronymes sont-ils mal orthographiés comme celui de Pierre Sibourg sans la lettre finale ? Pierre Bonneau a été emprisonné pour être jugé en décembre selon l'ordre de l'intendant<sup>82</sup>. Le subdélégué porte le jugement à Marseille mais la teneur n'est pas connue malgré la présence de la note de frais dans le dossier... ! La transcription de l'interrogatoire serait également une pièce intéressante comme celui du proposant Rey par le subdélégué Hours d'Alès<sup>83</sup>.

Le dernier groupe et le plus nombreux comprend les fugitifs partis après le premier passage du représentant de l'intendant, par peur des dragons et des représailles ou par lassitude d'une situation devenue de plus en plus insupportable, soit une quarantaine de personnes. Leurs propriétés peuvent être confisquées car ils se sont enfuis. Certains individus ne sont pas notés comme le deuxième neveu du ministre, Jean Convenent qui est trop jeune et sans biens. L'obligation pour quinze réformés de cette liste de loger des soldats a été une bonne raison pour s'exiler en abandonnant tout.

Jacques Pineton de Chambrun est arrivé à Genève, avec son épouse comme le témoignage du marchand Bougarel permet de le savoir. À Orange, Jonc se rend chez le beau-frère, André Convenent médecin, à qui il demande la liste des actes notariés du ministre ainsi que ceux de son épouse Louise de Perrotet de Chavanon ; il dresse la liste des propriétés (soit une grange, cinq vignes, quatre terres, deux prés pour un total de cinquante-quatre eyminées) et la valeur des meubles

---

81. La bibliographie de ce thème étant particulièrement riche, ici sera juste indiqué le site suivant : <http://refuge-huguenot.ish-lyon.cnrs.fr/>

82. ADBdR, C 2289.

83. Jacques Delteil, « Une de premières victimes de la révocation de l'édit de Nantes : Fulcrand Rey, Nîmois », *La révocation de l'édit de Nantes dans les Cévennes et le bas-Languedoc 1685-1985*, Lacour, Nîmes, 1986, p. 127.

= 4000 l. + argent = 25 685 livres. Le pasteur confirme, dans son livre, cette saisie : « tous mes biens avaient été saisis par l'intendant de Provence qui, étant venu sur les lieux, en avoit fait une recherche très exacte »<sup>84</sup>. L'accompagnent son neveu Jean Convenent né en 1665, qui devient ministre plus tard<sup>85</sup>, non noté et une belle-sœur, Louise. Un autre neveu, Gabriel Convenent, conseiller du parlement est « sorti depuis quelque temps et passé es pays estrangers » en février 1687, c'est-à-dire en Hollande selon son épouse Suzanne Bernard de Bénicroix<sup>86</sup>. Le 25 juillet, à la recherche de l'épouse de Pineton de Chambrun, Jonc ne trouve que le grand-père maternel, Paul de Chavanon, car elle est partie rejoindre son mari à l'étranger, en abandonnant tous ses biens<sup>87</sup>. Jonc prend soin de la maison puisque des réparations sont effectuées en 1688 pour huit livres et dix sols à un mur abîmé<sup>88</sup>.

Le juge vient interroger le marchand droguiste Étienne Coste, père de l'épouse du pasteur Chion, qui répond ne plus l'avoir vue depuis le départ des pasteurs pour Valence et qu'il la suppose en « pays étranger »<sup>89</sup>. Le subdélégué procède ensuite à l'inventaire de ses biens réduit aux quatre mille livres de sa dot. De plus, Étienne Coste indique que son fils, l'avocat Jean, absent depuis un mois et demi, serait à Paris ; cependant peut-on croire le père sachant que cette destination est dangereuse pour un religionnaire ? Marguerite Guib, épouse de Jean Coste se trouve à Genève où elle « s'estoit retirée sans sa participation et à son inceu » car elle avait fait croire qu'elle se rendait chez une tante à Nîmes<sup>90</sup>. Dans cette famille, il semble que, seul, soit demeuré le vieux père tandis que les éléments plus jeunes ont choisi la route de l'exil dans des destinations variées.

Sur demande de l'évêque devenu directeur du collège au moment de l'occupation, Jonc s'intéresse au principal du collège, Henri Guib. En 1681, ce dernier a succédé à son père d'origine écossaise. Depuis 1679, il est marié à Elisabeth Deidier dont le frère est lieutenant dans l'armée des Provinces-unies. Le 22 juillet 1687, Jonc part visiter son logement, en compagnie de l'évêque en personne qui porte un intérêt vif à ce cas. Un régent affirme que la famille est partie depuis cinq ou six jours car il l'avait cru d'abord crue malade et, après avoir constaté son absence, il a prévenu l'évêque. Le juge est obligé d'envoyer chercher un serrurier qui force la porte fermée à clef. Ils découvrent des pièces entièrement vides où il ne reste que trois bois de lit, un carafon en verre, une tête en bois pour les perruques, un moulin à farine, un tamis, une chaise et deux caisses dont une appartient à la nourrice de la petite dernière, Honorée née au début d'octobre 1685. Malheureusement, les quarante livres ne sont pas inventoriés mais trente-cinq sont jugés prohibés par

84. Jacques Pineton de Chambrun, *op. cit.*, p. 243.

85. Françoise Moreil, « *Le théâtre des Révolutions* de Jean Convenent, pasteur d'Orange à Londres en 1704 », [dir. Anne Dunan-Page, Marie-Christine Munoz-Teulié], *Les huguenots dans les îles britanniques de la Renaissance aux Lumières*, Champion, Paris, 2008, pp. 195-226.

86. ADV, 2 E 25/61, fol. 24.

87. ADV, 2 E 25/61, fol. 24 et 81. Meindert Evers, *Gabriel de Convenent, avoué de la « glorieuse rentrée » des Vaudois*, Genève, Droz, 1995, 236 pages

88. ADV, 2 E 25/61, fol. 368.

89. ADV, 2 E 25/61, fol. 22-24, 46.

90. ADV, 2 E 25/61, fol. 88.

l'évêque qui les emporte. Le produit de la vente de ces objets, soit vingt-huit livres, montrent leur faible valeur<sup>91</sup>.

Le greffier du parlement, Gabriel Deydier, est décédé en janvier 1686 après un épisode plutôt dramatique car le curé rend visite la veille et le matin du décès à l'agonisant qui est un nouveau converti. Ses deux beaux-frères, Henri Guib, principal du collège, et Gédéon Bouyer, professeur de droit, viennent demander des obsèques catholiques, appuyés par un jésuite et par un noble provençal qui représente le comte de Grignan, certainement dans le but d'éviter que le corps ne soit traîné dans les rues<sup>92</sup>. Ils ont fait établir un acte notarié pour certifier de leur action en faveur de leur beau-frère. Aussi un frère du greffier, Louis, depuis 1670 dans l'armée des Pays-Bas où il termine sa carrière comme lieutenant-colonel. En 1703, toute la famille se réfugiera à Genève.

Jacques Doize, né en 1632, est parti depuis un mois selon les voisins afin de « trouver la malheureuse liberté de continuer les erreurs de sa première religion » selon le scribe. Son frère Gédéon, marchand, achète les raisins d'une vigne vendus par inquant en septembre 1687 tandis que sont vendus neuf tonneaux dont un à Guillaume Denis. Gédéon rend au juge une note de réclamation pour des dettes dues par le fugitif<sup>93</sup>.

Le 31 janvier 1687, Jonc, venu pour l'inventaire des biens de Jean de Granetier, constate qu'il reste peu de meubles et il fait prêter serment à sa fille Madeleine qui lui affirme que son père les a vendus avant son départ. De plus, elle a liquidé les derniers effets pour payer le logement des dragons<sup>94</sup>. Le fils aîné est capitaine dans l'armée des Provinces-unies où son père le rejoint et où il mourra à 92 ans vers 1711<sup>95</sup>. Madeleine part les retrouver.

Quant à la famille de Julien, le juge se heurte à une porte close et les voisins lui apprennent que Madame de Julien, après avoir été enfermée au couvent de Lambesc sur ordre royal, se trouverait chez son frère. Quant aux deux filles, Bonne et Espérance, elles ont fui début juin 1686, l'étranger. Un fils a été arrêté à Belley alors qu'il tentait de s'échapper. L'inventaire des meubles est impossible à établir car ils ont été vendus avant la détention<sup>96</sup>. Si la mère et trois enfants témoignent d'une foi opiniâtre, un autre fils deviendra vingt ans plus tard le persécuteur des camisards.

Le maître-écrivain Jean-François Pleince, originaire de Nyons où le père est chapelier, épouse Marguerite Duga, veuve d'un boulanger en 1663<sup>97</sup>. Elle a signé son testament, en 1679, où sont notés un legs de quinze livres aux pauvres de l'Église réformée d'Orange et l'élection de sa sépulture dans le cimetière réformé d'Orange<sup>98</sup>. Parmi les objets réquisitionnés, Jonc note deux tableaux des dix commandements, mais aussi une roue servant de tour à soie. Il possède trois terres et

91. ADV, 2 E 25/61, fol. 71-73, 81, 257-259.

92. ADV, 3 E 53/51, fol. 108.

93. ADV, 2 E 25/61, fol. 236.

94. ADV, 2 E 25/61, fol. 566.

95. Leemans, *op. cit.*, p. 175.

96. ADV, 2 E 25/61, fol. 26-32 ; fol. 613.

97. ADV, 2 E 25/61, fol. 127, 156, 218, 224, 238-239, 403, 420. ACO, GG 45, fol. 27.

98. ADV, 3 E 35/372, 458v.

trois vignes (= 30 eyminées). Dans sa maison, est signé, en 1683, le contrat de mariage entre un fils Sinwalders et Marguerite Buelher, fille d'un caporal du château et filleule de Marguerite Duga, en présence de Pierre Bonneau<sup>99</sup>. En juin 1698, un acte mentionne le testament de Marguerite Duga, daté de Genève en 1694. Elle donnait à une nièce une maison située à Orange. Puisque l'acte a été rédigé en pays étranger, il est considéré comme non valable selon la paix de Ryswick. La maison a été attribuée à une parente de la testatrice qui offre de le rendre<sup>100</sup>. Le régent catholique, Giraud Boissié a envoyé ses propres fils âgés de 8 et 6 ans chez le maître-écrivain Pleince bien qu'il soit huguenot<sup>101</sup> !

Le chirurgien Charles Pointi s'est enfui en Hollande à l'arrivée de Tessé dans la ville. Le 1<sup>er</sup> février 1687, devant l'étonnement marqué du juge vis-à-vis de la rareté des meubles, son épouse, Suzanne Vigut, explique qu'ils ont été vendus pour payer le logement des deux dragons pendant une durée de six jours<sup>102</sup>. Début août, Suzanne Vigut est absente car elle a rejoint son époux et son frère, lieutenant dans l'armée des Provinces-unies, selon la réponse fournie par sa mère. Mais il lui reste deux maisons, deux terres, une vigne, un verger à Gigondas et des obligations diverses pour un total de 1400 livres saisies par le subdélégué.

Le 30 juillet 1687 le cardeur Daniel Voulaire est parti en Provence selon son épouse « pour lever les cocons depuis quinze jours » mais les voisins précisent qu'il a pris en réalité la direction de Genève<sup>103</sup> ! Cet homme, originaire du Dauphiné, a épousé en 1678 une compatriote, Marguerite Teste<sup>104</sup>. Trois enfants sont nés depuis. La cave, la boutique, la chambre et le grenier sont inspectés mais Jonc ne peut pas saisir les objets car Marguerite Teste affirme en être propriétaire selon son contrat de mariage vu par le juge et « qu'il ny aurait pas de justice de len dépouiller ainsi qu'un petit enfant dudit Voulaire » ; elle est malade ainsi que son fils et n'a nullement l'intention de fuir. Cependant, elle doit faire transporter les meubles avec l'aide de son voisin Jean Ladret, ancien catholique, précise le greffier dans la maison consulaire. Son argument n'a pas été retenu par Jonc.

---

99. ADV, 3E 51/439, fol. 80v.

100. ADV, 3 E 51/430, fol. 192.

101. AMO, GG 79.

102. ADV, 2 E 25/61, fol. 12, 134.

103. AMO, 2 E 25/61, fol. 89-93, 95-97.

104. AMO, GG 45, fol. 70.

### Sociologie orangeoise

Les soixante-sept adultes se répartissent entre trente-six hommes et trente-et-une femmes parmi lesquelles, on compte six veuves, quatorze épouses, onze célibataires. Même s'ils ne sont pas mentionnés, elles sont accompagnées par de nombreux enfants, soit vingt-quatre jeunes, au total. L'ensemble forme un groupe d'une centaine de personnes ou presque. Huit couples ont pris la route de l'exil (Convenent, Pineton de Chambrun, Guib, Ribot, Pleince, Brun, Pointi, Coste). Tous les milieux sociaux sont touchés avec une dizaine de nobles dont six femmes. Une trentaine de métiers différents peuvent être répertoriés et seulement quatre ne sont pas précisés. Sans surprise, la prééminence du monde du textile est bien visible avec deux tailleurs, Sinvalders et Escot, deux cardeurs Voulaire et Ressegaire, un tisseur Combaud parmi les sept artisans, tandis que la présence d'une seule servante est notée. Par contre, les professions de six fugitifs n'ont pu être identifiées : (Allier, Bernard de Velaux, Bousseron, Chambaud, Charrier et Ducros). L'élite sociale est représentée par deux avocats Berthet, Coste, un conseiller du parlement Convenent, un principal de collège Guib, un écrivain Pleince, un huissier Bourguet et un praticien Palhaire.

## Conclusion

Écoutons, en 1697, le discours du second consul, réformé certes, qui évoque le « bonheur de cette ville et du reste de l'État d'estre revenu sous la domination si douce de Sa Majesté... »<sup>105</sup>. En signe festif, le conseil décide l'achat des chaperons neufs pour les consuls car « tout doit paraître riant<sup>106</sup> ». Un nouveau serment est prêté à Guillaume III, en février 1698, pour éliminer le précédent dont même l'inscription est détruite dans les archives<sup>107</sup>. Le phénomène de *damnatio memoriae* fonctionne aussi dans les registres de la principauté pour tenter d'effacer toute trace de l'occupation française et surtout celle de ce texte honteux. La gestion tatillonne du subdélégué Jonc a produit, par contre, de nombreux documents qui permettent d'observer son travail quotidien, au ras du sol, dans ce petit territoire. Son rôle a été essentiel dans la répression religieuse déployée pour installer le pouvoir royal. Les parcours individuels des fugitifs permettent d'observer le destin collectif des ces religionnaires opiniâtres et fidèles à leur prince et à leur foi. L'histoire de la principauté s'écrit à une échelle transnationale. Tous les réfugiés établis aux Provinces-unies reviennent en 1698 car leur choix de prendre la route de l'exil était temporaire durant ce contexte si particulier de la Révocation.

105. AMO, BB 34/2, fol. 363v.

106. AMO, BB 34/2, fol. 367.

107. AMO, BB 34/2, fol. 377v.

## L'INTENDANCE DES MENUS-PLAISIRS SOUS LA RESTAURATION DES BOURBONS : ENTRE CULTURE ET POLITIQUE (1814-1830)

OLIVIER VERNIER

*Université Nice Sophia Antipolis - ERMES*

*À la mémoire du « redécouvreur » de la Restauration  
Le R.P Guillaume Bertier de Sauvigny (1912-2004) <sup>1</sup>*

**L**A THÉMATIQUE DE CETTE COMMUNICATION qui a souffert de la difficulté d'accès aux sources parisiennes des Archives Nationales en partance pour Saint-Denis, doit être mise en corrélation avec la communication prononcée lors du colloque Pridaès I qui concernait les États de Savoie<sup>2</sup>. Elle concerne une intendance en tant qu'organe central de gouvernement et non pas comme organe d'administration locale.

« Majesté, dans les circonstances actuelles, il serait utile pour la gloire du trône que les beaux-arts prissent une part remarquable par vos sujets dans la politique du royaume », c'est en ces termes que Papillon de la Ferté nouvel intendant général des Menus-Plaisirs s'adresse au souverain en septembre 1814<sup>3</sup>. Le pouvoir politique va par conséquent, tenter de magnifier les institutions culturelles, en faire

---

1. Il faut citer son œuvre de synthèse : *La Restauration*, Paris, Flammarion, 1955, 652 p. Il nous avait jadis conseillé de travailler sur l'histoire des institutions culturelles des règnes de frères de Louis XVI.

2. Sylvie de Galléani et Olivier Vernier, « Aspects des rapports entre pouvoir et culture sous la restauration sarde (1814-1860) », Marc Ortolani, Olivier Vernier, Michel Bottin (dir.), *Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie*, Nice, Serre, 2009, pp. 691-705.

3. Archives Nationales de France, désormais (AN), AN 03 1934.

des symboles politiques et historiques dans le contexte particulier de la Restauration monarchique que l'historiographie la plus récente revisite avec de belles pistes de recherche<sup>4</sup>. La période de la monarchie constitutionnelle n'est plus considérée comme une parenthèse, mais bien comme une époque en perpétuelle hésitation entre retour au passé et modernisation politique et sociale. La culture devient un enjeu<sup>5</sup> comme l'est l'administration territoriale : il suffit de se rappeler ainsi la volonté de rétablir et d'amplifier les privilèges urbains de l'Ancien régime concrétisés dans le titre de « bonne ville »<sup>6</sup> dont les armoiries doivent orner la salle du trône aux Tuileries sur des tapisseries des Gobelins : ainsi Lyon, capitale des Gaules.

C'est d'abord un climat constitutionnel précis, celui de la tradition monarchique, c'est ensuite une période de recherches intellectuelles, autour de la culture officielle, qui permettront une renaissance de l'art sous ses divers aspects.

Le climat constitutionnel de la Première Restauration contribue à rappeler les liens — même s'il s'agit plus de mythe que de réalité — entre le monarque et les communautés d'habitants. En fait, c'est vers un retour à certains aspects institutionnels, mais aussi psychologiques que les plus proches conseillers de Louis XVIII rêvent d'acheminer le royaume, en particulier, le comte Jacques-Claude Beugnot en charge du portefeuille de l'Intérieur pendant le gouvernement provisoire. En ce sens, le préambule de la Charte est significatif<sup>7</sup>. La rédaction à laquelle collabora vraisemblablement son fils Arthur Beugnot, historien du droit, souligne le rôle des souverains dans le domaine du développement de la civilisation. Et lorsque le chancelier Charles-Henry Dambray, nommé à ce poste surtout en sa qualité de gendre du dernier Garde des Sceaux de Louis XVI, présente le texte devant la Chambre des députés le 4 juin 1814, il ne peut que rappeler l'esprit paternel dans lequel le texte a été rédigé : « [Le roi] ne veut être que le chef suprême de la grande famille dont il est le père ». Monarchie paternelle, mais monarchie traditionnelle

4. Cette réinterprétation débute en 2003 par un colloque tenu à Paris et à Châtenay-Malabry par le Centre d'histoire culturelle des sociétés contemporaines : Martine Reid, Jean-Yves Mollien et Jean-Claude Yon (dir.), *Repenser la Restauration*, Paris, Nouveau monde éditions, 2005, 375 p. Elle se poursuit avec Emmanuel de Waresquiel, *L'histoire à rebrousse-poil : les élites, la Restauration, la Révolution*, Paris, Fayard, 2005, 190 p. ; Emmanuel Fureix, *La France des larmes, deuils politiques à l'âge romantique, 1814-1840*, Seyssel, Champ Vallon, 2009, 501 p. ; Bertrand Goujon *Histoire contemporaine. 2. Monarchies postrévolutionnaires, 1814-1848*, Paris, Seuil, 2012, 443 p., Francis Demier, *La France de la restauration : 1814-1830 : l'impossible retour du passé*, Paris, Gallimard, 2012, 1095 p. David Delpech, *La France de 1799 à 1848 : entre tentations despotiques et aspirations libérales*, Paris, A. Colin, 2014, 127 p. Les juristes y ont leur part, en particulier les historiens du droit public : Adrien Lauba, *La Restauration, 1814-1830, : bilan juridique et institutionnel*, Sarrebruck, Éditions universitaires européennes, 2010, 2 vol, 357+394 p. ; Oscar Ferreira, *Le pouvoir royal (1814-1848) : à la recherche du quatrième pouvoir*, thèse droit, Paris-Est, 2010.

5. C'est ce qu'ont montré les travaux de Marie-Claude Chaudonneret, *L'État et les artistes : de la restauration à la monarchie de juillet, 1815-1833*, Paris, Flammarion, 1999, 270 p. (on trouvera aux pages 253-260 une bibliographie) et de Sébastien Allard, *Le Louvre à l'époque romantique, les décors du Palais (1815-1835)*, Lyon, Fage, 2006, 191 p.

6. Olivier Vernier, « Entre maintien de la tradition historique et tentative d'innovation politique : les bonnes villes du royaume de France sous la restauration (1814-1830) » in *Mélanges en l'honneur de Christian Dugas de la Boissony*, Nancy, PUN, 2008, pp. 301-322.

7. Pierre Rosanvallon, *La monarchie impossible : les Chartes de 1814 et 1830*, Paris, Fayard, 1994, 376 p.



au point de dater la Charte de la dix-neuvième année du règne de Louis. Les réformes en matière de pouvoirs publics sont soumises à ce dilemme et posent dès le début l'ambiguïté du régime qui se traduit dans la statuaire funéraire : ainsi en témoignent les statues des cénotaphes de Louis XVI et de Marie-Antoinette sculptées en 1816-1819 à la nécropole royale de Saint-Denis sur lesquelles le directeur de l'École des Chartes Jean-Michel Léniaud vient de publier une brillante étude<sup>8</sup>. La parenthèse révolutionnaire est effacée puisque les monarques, en particulier la reine portent le mode vestimentaire de la Restauration.

Ce rétablissement d'une intendance aux menus-plaisirs se fait également dans un climat propice à la recherche et à la création intellectuelle. Les débuts de la Restauration sont fort propices aux travaux historiques et artistiques ; Guillaume Bertier de Sauvigny l'a montré depuis longtemps<sup>9</sup>. Les années 1820 coïncident avec la naissance de la « conscience historique moderne ». Les sources sont redécouvertes et sollicitées par exemple par un provençal (de Brignoles) François Raynaud, secrétaire perpétuel de l'Académie française à compter de 1817. Une ordonnance de février 1821 crée l'École des chartes. L'histoire des institutions et celle de la culture urbaine passionnent les érudits dans les académies savantes de province animées par nobles et clercs. Les villes d'Ambert, Blois, Compiègne ou plus tardivement Angoulême se lancent, dans l'édification des palais communaux plus ou moins inspirés d'un Moyen âge revisité par Victor Hugo et ses émules. Le style troubadour ou néogothique triomphe dans le domaine de l'architecture publique comme privée<sup>10</sup>. La création picturale notamment verse dans ce qu'on a appelé les « pinceaux de la mélancolie »,<sup>11</sup> mais aussi dans un néo-clacissisme qui séduit le pouvoir et dont les plus célèbres représentants sont les suiveurs de Jacques Louis David : les fameux « 4 G » : complices et rivaux à la fois : Anne Louis Girodet, François Gérard, Antoine Jean Gros et le plus récemment redécouvert : Pierre Guérin<sup>12</sup>.

Dans ce contexte particulier, la réinstallation d'une intendance des Menus-plaisirs à Paris puis dans les palais royaux puise naturellement aux origines de

8. Jean-Michel Léniaud, *De Napoléon à la République. La basilique royale de Saint-Denis*, Paris, Picard, 2012, 207 p.

9. Synthétisée notamment dans : *La Restauration en questions : joie, hardiesse et utopies*, Paris, Bartillat, 1999, 188 p.

10. François Pupil, *Le style troubadour ou la nostalgie du bon vieux temps*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1985, 558 p. Une exposition pionnière a été organisée en 1971 au musée du Monastère royal de Brou, elle vient d'être enrichie et poursuivie dans le même lieu par la problématique entre le genre « anecdotique » et le genre « historique » autour de la mise en scène du passé à travers ses vestiges matériels : *L'invention du passé. Gothique, mon amour, 1802-1830*, tome I, Paris, Hazan, 2014, 192 p. Pour des exemples régionaux : *Sur les traces des troubadours : la Haute-Marne et son patrimoine au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Somogy, 2002, 167 p. ; Guy Massin Le Goff, *Les châteaux néogothiques en Anjou*, Paris, N. Chaudun, 2007, 287 p.

11. Du sous-titre de l'ouvrage de Patrice Béghain et Gérard Bruyère, *Fleury Richard (1777-1852)*, Lyon, EMCC, 2014, 384 p. D'abord, peintre de l'impératrice Joséphine puis peintre du comte d'Artois, le lyonnais Fleury Richard, invente la peinture de genre historique.

12. *La dernière nuit de Troie. Histoire et violence autour de La mort de Priam* de Pierre Guérin, Musées d'Angers, Somogy, Paris, 2012, 184 p.

l’Ancien régime<sup>13</sup> : elle doit permettre la tradition de l’organisation matérielle du cérémonial royal, mais elle doit aussi favoriser l’innovation de la promotion d’un « art officiel ».

## I. La tradition de l’organisation matérielle du cérémonial royal

Comme l’a montré Pauline Lemaigre-Gaffier<sup>14</sup>, au XVIII<sup>e</sup> siècle « l’Argenterie, Menus, Plaisirs et Affaires de la chambre du Roi », telle est l’appellation complète figurant dans les *Almanachs royaux* et autres annuaires, est une entité composite : son histoire se confond avec celle de l’hôtel du roi dont la stabilisation coïncide avec l’installation de la cour à Versailles en 1682. Les intendants des Menus-Plaisirs sont donc au service matériel de la Chambre et par conséquent des différents services qui en étaient issus : la Musique du Roi, le Garde-Meuble, la Garde-Robe puis les Comédies française et italienne ou encore les Écuries royales. Du faste de la vie royale aux rituels d’État, les missions de l’Intendance conjuguent le quotidien de la mission domestique et l’extraordinaire des missions publiques. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, ainsi que l’a analysé René-Marie Rampelberg dans sa thèse sur la Maison du Roi<sup>15</sup>, les intendants prêtent encore serment en qualité d’officiers auprès du Chancelier et de la chambre des Comptes, mais ils sont au service de la préfiguration d’un ministère de l’Intérieur. Leur rôle financier est d’importance et ils amorcent « le principe de justification puis du contrôle des dépenses des ministres ».

Mais avec la Restauration, cette société de spectacle pour reprendre l’expression transposée de Frédérique Leferme-Falguières<sup>16</sup> a évolué pour plusieurs raisons : d’abord, la vie du monarque ne peut, en raison de la condition physique en constante dégradation de Louis XVIII, connaître l’aspect public qu’elle pouvait recouvrer du temps de son frère aîné ; songeons que le procès-verbal d’autopsie du

13. Les origines ont été analysées dans Marie-Christine Moine, *Les fêtes de cour et menus-plaisirs sous le règne de Louis XV, 1715,1774*, thèse, histoire moderne, Paris IV, 1985, 796 f. ; Raphaël Mariani, *Les Menus-Plaisirs et la vie quotidienne de la famille royale (1770-1792)*, mémoire DEA histoire de l’art, Paris IV, 2001, 259 f. ; *Dans l’atelier des menus plaisirs du Roi : spectacles, fêtes et cérémonies aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Paris, Archives nationales, Versailles, Artlys, 2011, 255 p. ; Pierre Jugle et Jérôme de La Gorce (dir), *Les menus plaisirs du roi : XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles*, Paris, PUPS, 2013, 141 p.

14. Pauline Lemaigre-Gaffier, *Du cœur de la maison du Roi à l’esprit des institutions : l’administration des Menus Plaisirs au XVIII<sup>e</sup> siècle*, thèse, histoire moderne, Paris I, 2011, 1050 f. Elle étudie successivement la construction historique et discursive des compétences de l’administration, ses pratiques documentaires et comptables, les dispositifs de coordination et les choix d’allocation de la dépense. Elle fait apparaître le cérémonial royal « comme un jeu d’échanges intellectuels et matériels où se noue l’articulation du service du roi et du service du public ». Du même auteur : « Les « comptes » des Menus Plaisirs du roi : un système documentaire administratif et comptable de l’État des Lumières » dans Anne Dubet et Marie-Laure Legay (dir), *La comptabilité publique en Europe (1500-1850)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011, pp. 73-90.

15. René-Marie Rampelberg, *Aux origines du Ministère de l’Intérieur. Le ministre de la maison du roi : 1783-1788 : baron de Breteuil*, Paris, Economica, 1975, 341 p.

16. Frédérique Lemerle-Falguières, *Les courtisans : une société de spectacle sous l’Ancien Régime*, Paris, Presses universitaires de France, 2007, 314 p.

roi ne sera jamais publié : cette scène réaliste bien connue du peintre Antoine Jean-Baptiste Thomas, ne figure-t-elle pas en 1823 le roi sur son fauteuil mécanique ? Ensuite, ainsi que l'évoque Jean-Christophe Barbier, le mimétisme est imparfait. Cependant un faste royal qui doit faire oublier celui de l'Empereur déchu est savamment orchestré par l'Intendance des Menus-Plaisirs. Pour ce faire, comme l'a montré Françoise Waquet dans sa thèse de l'École des chartes, recherche pionnière sur « Les Fêtes royales sous la Restauration »<sup>17</sup>, dès le 25 mai 1814, les services exécutants, Menus Plaisirs et Garde-Meuble, sont reconstitués et placés sous l'autorité du ministère de la maison du Roi. Les vicissitudes de l'institution qui viennent d'être évoqués rejaillissent sur les missions de l'intendant des Menus Plaisirs, mais la date charnière est 1824 lorsque, sur intervention de la favorite royale Zoé Victoire Talon comtesse du Cayla<sup>18</sup> lorsque le vicomte de La Rochefoucauld est chargé du département des Beaux-Arts. En 1827, l'intendance est placée sous l'autorité directe de l'intendant général de la maison du Roi.

Ce qui est remarquable est que l'on a affaire à une véritable administration structurée sur laquelle les Premiers Gentilshommes de la cour, pourtant tous appartenant à de grandes familles de l'Ancien régime (Richelieu ou Rohan-Chabot) et le grand maître des cérémonies (titulaire de la charge à quinze ans en 1781), le marquis Henri de Dreux-Brézé n'ont plus qu'une autorité honorifique. Il n'empêche que les premiers gentilshommes ordonnent spectacles et fêtes privées, et le grand maître règle les cérémonies publiques. Mais le *deus ex machina* est l'intendant. La pérennité du titulaire du poste rejaillit sur la fonction : le vicomte Louis Victoire Papillon de La Ferté (1784-1847). Il est proche du roi qui fut son parrain, sa marraine étant Victoire-Louise, fille de Louis XV<sup>19</sup>. Il a exercé de hautes fonctions : auditeur au Conseil d'État en 1810, il fut membre du Conseil du contentieux des douanes, lieutenant-colonel de l'état-major de la Garde Nationale, il commanda en mars 1814 la barrière de Charenton et servit sous le duc de Berry en Belgique. Nommé chevalier de la Légion d'honneur en 1815, il est élevé au grade d'officier dès 1816.

Papillon de la Ferté est survivancier, puisqu'il succède en effet à son père le champenois Denis-Jean qui avait acheté la charge en 1756 et l'exerce jusqu'en 1792. Trésorier du comte de Provence, il écrivit des biographies de peintre<sup>20</sup> et régna sur l'Opéra de Paris<sup>21</sup>. Mais on l'apostrophaît déjà en disant : « Monsieur, le

17. Françoise Waquet, *Les fêtes royales sous la Restauration ou L'Ancien régime retrouvé*, Paris, Arts et Métiers graphiques, Genève, Droz, 1981, 207 p.

18. Jean-Baptiste Capefigue, *La Comtesse du Cayla, Louis XVII et le salons du Faubourg Saint-Germain sous la Restauration*, Paris, Amyot, 1866, 247 p. ; Édouard Perret, *La dernière favorite des rois de France : la comtesse du Cayla d'après des documents inédits (1785-1852)*, Paris, Émile-Paul, 1937, 199 p.

19. AN LH 2045/54.

20. M.PD.L.F. (Papillon de La Ferté), *Extrait des différents ouvrages publiés sur la vie des peintres*, Paris, Ruault, 1776, 2 vol., 512 + 720 p.

21. Adolphe Jullien, *Un potentat musical, Papillon de La Ferté : son règne de 1780 à 1790 d'après ses lettres et ses papiers manuscrits conservés aux Archives de l'État et à la Bibliothèque de la ville de Paris*, Paris, A. Detaille, 1876, 57 p.

menu ! »<sup>22</sup> Néanmoins l'ancien titre est rétabli : intendant général de l'Argenterie, Menus Plaisirs et Affaires de la Chambre du Roi<sup>23</sup>. Aussi, en 1820, le titre désuet et ridicule disparaît : Papillon de la Ferté devient intendant général des fêtes et cérémonies et directeur des fêtes et spectacles de la cour sous la direction respective du ministre de la maison du roi et du grand chambellan. L'administration confiée à l'intendant est à géométrie variable : ainsi, par ordonnance du 30 mars 1824, les théâtres royaux<sup>24</sup> (Académie royale de musique, Théâtre français, Opéra comique) échappent à sa compétence alors que par ordonnance du 24 juillet 1825, il recouvre la direction du mobilier de la Couronne et arbore le titre de directeur général du mobilier de la Couronne ; ce qui aura, nous le verrons des conséquences pour les arts décoratifs.

Cette intendance aux appointements de vingt mille francs annuels<sup>25</sup> groupe deux catégories de services : les services ordonnateurs et les services d'exécution. Au sommet de la hiérarchie figure le ministre de la Maison du roi ; les quatre titulaires seront tous plus ou moins amateurs d'art éclairés mais aux compétences administratives reconnues, ils rappelleront d'ailleurs et constamment à l'intendant la précarité des finances. Ils doivent approuver toute dépense, même lorsque Papillon de la Ferté croit devoir être agréable au roi en 1817 en faisant réaliser, de son propre chef, au titre de la reconstitution des *regalia* les insignes de Charlemagne<sup>26</sup>. Il ne commettra pas pour le sacre de Charles X<sup>27</sup> la même imprudence, mais saura commander un nouveau et majestueux reliquaire de la Sainte Ampoule. Il faut dire que l'urgence de certaines situations comme telle fête impromptue presse l'intendant qui prudence oblige tente d'avoir du matériel permanent pour éviter d'avoir à traiter avec des loueurs, ainsi en 1819, son administration fait-elle conffectionner dans ses ateliers six lustres en cristal « pour servir dans les fêtes et cérémonies ».<sup>28</sup>

Ses fonctions sont d'évidence, administratives : depuis l'examen des propositions, le paiement des salaires des ouvriers extérieurs jusqu'à la passation des marchés. Elles sont aussi techniques comme la visite des chantiers ainsi en 1817 pour la rénovation de l'orgue par le facteur Dallery de la chapelle de Versailles (avec la rédaction préalable d'un minutieux cahier des charges)<sup>29</sup> ou en 1825 pour la pose de la première pierre de la statue équestre d'Henri IV sur le Pont-Neuf. Il est conscient d'être prisonnier en quelque sorte de la tradition et eût aimé « être plus en prise sur son temps » écrit-il à l'ambassadeur du tsar, ce qui démontre une fois encore l'ambiguïté du régime.

22. On trouvera des éléments sur l'organisation dans ses mémoires : *Journal de Papillon de La Ferté : intendant et contrôleur de l'argenterie, menus-plaisirs et affaires de la chambre du roi (1756-1780) publié avec une introduction et des notes par Ernest Boyssse*, Paris, Ollendorff, 1887, 454 p.

23. *Almanach royal pour les années 1814 et 1815*, Paris, Testu et C<sup>ie</sup>, s.d, p. 419.

24. La correspondance entre l'intendance et les théâtres sont conservés aux AN 03 3023 à 03 3025.

25. AN 03 1934, état des appointements pour le mois de juillet 1817.

26. *Regalia : les instruments du sacre des rois de France, les honneurs de Charlemagne*, Paris, Réunion des musées nationaux, 1987, 126 p.

27. Landric Raillat, *Charles X, le sacre de la dernière chance*, Paris, O. Orban, 1991, 345 p.

28. AN 03 1934, lettre du 11 décembre 1819 : 1776 frs. Papillon de La Ferté a fait « faire des recherches pour avoir des cristaux à des prix plus modérés ».

29. AN 03 1935, rapport du 7 octobre 1817.

Néanmoins, l'intendance dispose de moyens logistiques et humains<sup>30</sup> appréciables tout ceci ayant pour finalité de rehausser la majesté royale : depuis le baptême du duc de Bordeaux au mariage de duc de Berry en passant par la pompe funèbre de Louis XVIII. Les locaux de la rue Bergère s'agrandiront d'autres immeubles parisiens, cas rare en matière d'intendance ; mais aussi à Versailles, Saint-Cloud, Fontainebleau, Compiègne et aussi à Saint-Denis, les quatre premières étant résidences royales. L'hôtel de l'intendance réunit les bureaux de l'intendant et de ses subalternes dont seuls deux agents supérieurs : ils travaillent dans les quatre hôtels de l'intendance : un secrétaire général et un chef des bureaux, des architectes et un premier peintre<sup>31</sup>. Les ateliers des corps de métiers (de la ferronnerie à la couture en passant par l'horlogerie) et les magasins concourent à la réalisation des décors de fête. Tout cela impose à l'intendant d'avoir, comme l'avait son père, des compétences techniques plurielles auxquelles se greffent des compétences financières. La stabilité des effectifs est flagrante jusqu'à 1825 : pour un budget de 25.000 francs mensuels<sup>32</sup> sont rémunérées une trentaine de personnes tant intellectuelles (chefs de bureau, commis ou architectes dont François-Joseph Belanger et Jacques Hittorf, futur architecte du baron Haussmann) que manuelles aux qualités techniques éprouvées (suisses, portiers, concierges, ouvriers des ateliers, garçons des magasins). Il doit gérer un personnel aussi éclectique que les caissiers des théâtres royaux, les horlogers du roi, les cordonniers des pages de la chapelle ou le personnel de la musique particulière du souverain. En effet crédits spécifiques sont alloués parallèlement pour la musique qui relève de l'intendant<sup>33</sup> car dans ce faste royal « reconstitué », la musique religieuse comme la musique profane a toute sa place. Si François-Adrien Boieldieu touche trois-cents francs mensuels, Luigi Cherubini en qualité de surintendant de la chapelle royale de Versailles reçoit cinq-cents francs et Jean-François Lesueur auteur de la messe du sacre de Charles X, avec le même titre, six-cents francs. Quant à Ferdinando Paër, en qualité de directeur, compositeur de la musique particulière du roi, ses appointements sont de mille francs<sup>34</sup>. Conscient des nombreuses suggestions de ses subordonnés qui travaillent de jour comme de nuit, l'intendant sait être à leur écoute : ainsi en 1819, obtient-il seize-mille francs de gratification à accorder aux « employés de l'intendance, du Garde meubles et aux concierges des châteaux et maisons royales »<sup>35</sup>

30. Dans le domaine d'un droit social naissant, il propose à l'admission à la pension de retraite des anciens agents ; ainsi le 4 novembre 1817 sont proposés un professeur de cor à l'École royale de musique et un ancien professeur de cor au Conservatoire : AN 03 1934. Le 15 octobre 1818, il propose un secours exceptionnel de cent francs à un « musicien de la chapelle du roi, lequel est atteint en ce moment d'une maladie très grave » : AN 03 1935. Lorsque meurt Belanger, « architecte des Menus », il s'emploie à ce que les pourcentages sur les travaux en cours soient payés à sa veuve soit 484 francs : AN 03 1935, présents de toute nature faits par le roi. Pendant toute son intendance, Papillon de La Ferté veille à ce que la caisse des vétérans soit abondée par retenue sur les paiements des agents : *ibid.*, lettre au directeur général, 6 juin 1818, 2 octobre 1818.

31. AN 03 1934, état du 15 octobre 1817.

32. AN 03 1934, lettre du 10 décembre 1817.

33. AN 03 1934, état des appointements, octobre 1817.

34. AN 03 1934, état des appointements de la musique particulière du roi, juillet 1817.

35. AN 03 1935, lettre au baron de Ville d'Avray, 9 janvier 1819.

Les conflits de compétence avec l'intendant du garde-meubles et celui des Bâtiments sont constants tant à propos de boiseries mobiles que des dais démontables, mais Papillon de La Ferté saura s'imposer car il est à la tête « d'une machine aux rouages précis et bien réglés » écrit Françoise Watelet. Cette direction administrative a une réactivité peu commune dans le domaine de l'Administration. Pour réaliser ces fêtes, l'intendance dispose d'une documentation fournie et de riches archives familiales. Il faut dire que l'intendance est au cœur même de la symbolique monarchique : la qualité artistique des cérémonies publiques et privées, religieuses comme profanes dépend d'elle<sup>36</sup>. Ces cérémonies sont diverses et intimement liées à la vie du souverain et de la famille de France. Qu'on en juge : depuis l'entrée de Louis XVIII à Paris le 3 mai jusqu'à la messe du Saint-Esprit à Notre-Dame le 1<sup>er</sup> mars 1830, en passant par le mariage du duc de Berry en juin 1816<sup>37</sup>, la messe à l'occasion de l'anniversaire de la mort de la reine de France (18 octobre 1817)<sup>38</sup>, les obsèques du prince de Condé au Palis Bourbon (juillet 1818)<sup>39</sup> ou celles de la fille du duc de Berry (novembre 1818)<sup>40</sup>. Relèvent ainsi de la compétence de l'intendant tant pour leur décor éphémère que pour leur accompagnement musical et ou théâtral, la fête du roi (la Saint-Louis) et son illumination, les rituelles cérémonies de la Cène dans la galerie de Diane aux Tuileries, les cérémonies des ordres royaux ou les spectacles pour les Enfants de France. Il pénètre en quelque sorte la vie royale : en juillet 1818, il apprécie « le renouvellement de l'ameublement de la salle de bains et du cabinet de travail de la duchesse d'Angoulême »<sup>41</sup>

L'implication de l'intendant est réelle et constante : il doit choisir le modèle des chapeaux à l'usage des pages de la chapelle du roi (dix-huit francs)<sup>42</sup> ou ceux des « avertisseurs » du Théâtre français (soixante francs)<sup>43</sup> comme la toile de bâche pour les carrosses royaux pour l'été<sup>44</sup>. Il doit faire montre de compétences (et de diplomatie) pour juger en 1817 du montant (cinq-mille francs) de la vente par le célèbre facteur Erard<sup>45</sup> pour le comte de Blacas, ancien ministre de la maison du roi et ambassadeur, d'un piano situé aux Tuileries ou le confort des deux-cents banquettes commandées en novembre 1817, faisant même raccourcir la hauteur de leurs pieds<sup>46</sup>. Il doit contrôler les travaux exécutés sur l'orgue de la chapelle royale

36. On le voit avec la question du retour des emblèmes, dont les drapeaux : Hervé Pinoteau, « Notes de vexillologie royale française. 1, les drapeaux dans les grandes cérémonies de la restauration 1814-1830 », dans *Estudios genealogicos, heraldicos y nobiliarios en honor de Vicente de Cadenas y Vincent*, Madrid, 1978, pp. 173-195.

37. AN 03 1934, lettre du 29 juillet 1816 : 6500 frs pour les spectacles donnés à la Cour au mois de juin sur un budget d'un million de francs accordé pour le mariage.

38. AN 03 1934, Fonds de réserve pour tous les services, 19 novembre 1817.

39. AN 03 1935, lettre de l'intendant du duc de Bourbon à Papillon de La Ferté, 21 juillet 1818.

40. AN 03 1935, Fonds de réserve pour tous les services, 19 novembre 1818.

41. AN 03 1935, Rapport du 23 juillet 1818.

42. AN 03 1934, rapport 6 décembre 1816.

43. AN 03 1934, état de proposition de paiement, 21 mars 1816.

44. AN 03 1934, soumission du 25 juillet 1817.

45. AN 03 1934, lettre du 10 septembre 1817. L'affaire est complexe car le piano aurait été loué déjà par le duc de La Châtre. Il suggère de prendre le montant de l'achat sur le budget libre du renouvellement des coffres-malles.

46. AN 03 1934, rapport du 31 juillet 1818.

de Versailles et à cette occasion, suggère que les soixante-quatre tuyaux existant depuis deux-cents ans soient remplacés par dix tuyaux neufs, « occasionnant 2100 frs d'économie. . . »<sup>47</sup> et s'assure que le jour de la fête de la Saint-Louis, il soit « bien utilisable ». Mission tout aussi originale : l'intendant est obligé de choisir en personne les vaudevilles pour adultes ou les spectacles de marionnettes pour enfants, sélectionnant chanteurs, acteurs, actrices (Mademoiselle Mars)<sup>48</sup> et même, danseuses -ce qui ne devait pas lui déplaire à en croire les antécédents et la tradition de sa famille-. Ces « divertissements » le compensent des tâches plus austères voire funèbres comme l'exhumation pendant l'été 1817 des restes de Louis VII de l'ancienne abbaye cistercienne de Barbeau près de Melun (où il reposait depuis 1180) et leur inhumation à Saint-Denis où il doit surveiller en personne le fossoyeur et l'assister en lui passant les reliques<sup>49</sup> . . .

Malgré ces opérations politiques ponctuelles, la tutelle financière reste néanmoins rigoureuse et le budget de l'intendance varie entre 193.000 francs en 1815 et 237.000 francs en 1825 soit une moyenne de 360 445 francs ce qui est plus modeste par rapport à la moyenne du budget du Garde-Meuble : 1 million 36.560 francs. La tutelle de la direction générale du ministère de la maison du roi est parfois pesante au point qu'en 1818, à une époque où naît le droit budgétaire moderne, le directeur général se croit de rappeler à l'intendant à propos des versements à la manufacture royale de Sèvres que « . . . bien loin de n'être qu'une chose provisoire, le budget est une limite qu'on ne peut jamais dépasser. . . »<sup>50</sup>. Interpellé, l'intendant acquiesce totalement. On comprend d'autant mieux ces économies permanentes auxquelles l'intendant doit songer et son implication vis-à-vis des fournisseurs. Ces économies doivent aussi servir la dignité royale « dans les intérêts du roi », terme permanent sous la plume de Papillon de La Ferté. C'est le cas lorsqu'il commande un grand dais « pour les cérémonies dans le chœur de Saint-Denis des 21 janvier<sup>51</sup> et 16 octobre et dans d'autres circonstances imprévues »<sup>52</sup> pour cesser de procéder à une location trop coûteuse « trois cérémonies couvriront à peu près les frais de l'acquisition. » L'intendant en vient même à approuver la notion de « prix légal » et non pas « un prix de fantaisie d'amateur » à propos notamment de petites peintures sur émail<sup>53</sup> d'Henri IV et de Marie-Thérèse remises à Saint-Ouen en mai 1814 au roi et à la duchesse d'Angoulême par Louise Kugler, œuvres héritées de son premier mari, Weyler, membre de l'Académie royale de peinture, peintre en émail du cabinet du roi et de la reine et de Monsieur avant la Révolution. L'artiste par ailleurs « créancière du régime précédent » (elle attend depuis 1803 un paiement de 1200 francs du comte Chaptal) reçoit six-cents francs « payés sur les fonds de la garde

47. AN 03 1934, rapport du 23 juin 1817.

48. AN 03 1935, rapport du 14 mai 1818.

49. AN 03 1934, rapport du 14 août 1817, la créance de 159,90 frs est prise sur le budget des pompes funèbres.

50. AN 03 1935, lettre du directeur général, 6 juin 1818.

51. 34.508 francs en 1818 : AN 03 1935, lettre au directeur général, 19 mai 1818.

52. AN 03 1935, lettre au comte de Pradel, 13 novembre 1818 : 3.622 francs.

53. AN 03 1935, lettre du directeur général, 16 mai 1818. Lors de sa présentation au roi, en 1817, L. Kugler, elle-même artiste, remet au souverain deux portraits en émail de grand format : Colbert et l'Empereur d'Autriche (six-cents francs sont finalement attribués pour les deux).

robe, attendu que ce sont des bijoux à l’usage personnel du Roi ». La monarchie est plus magnanime que l’Empire, mais constante dans l’estimation. Cette affaire est l’occasion pour l’intendant d’affirmer une doctrine en matière de « présents » au roi et à la famille royale révélatrice de l’évolution des rapports entre le souverain et le pays. Il considère que « ... les premiers gentilshommes apportent trop de facilité à accueillir les démarches de personnes qui désirent faire hommage à sa Majesté de leurs ouvrages ou d’objets qu’elles considèrent comme précieux et qui dans le fait, n’ont que peu ou point de valeur, en définitif, on finit par payer ces prétendus hommages, et l’embarras de pouvoir les rendre fait que les donateurs en élèvent le prix au dessus de leur valeur réelle »<sup>54</sup>.

Soucieux des deniers publics, l’intendant participe aussi à la politique culturelle du régime. C’est dire la place des commandes royales et le rôle des innovations en matière artistique.

## II. La promotion innovante d’un « art officiel »

Il s’agit d’une question qui n’a pas encore intéressé les historiens des institutions de l’Administration centrale pour cette période<sup>55</sup>. Or, l’intendance est au service des Beaux-Arts et joue un rôle appréciable dans trois domaines. Est-ce pour autant un « Ancien Régime retrouvé » plutôt un ancien régime sublimé voire dépassé ou même dans certains cas « l’invention du passé »<sup>56</sup>? Ces trois domaines sont les commandes publiques liées aux libéralités royales, le développement des arts décoratifs et les prémices d’une politique de la peinture d’histoire qui n’est pas que l’apanage d’une Troisième République triomphante<sup>57</sup>.

D’abord les commandes publiques pour fidéliser les sujets à la Monarchie recouvrée : elles relèvent en effet de sa compétence, c’est le chapitre budgétaire conséquent des « présents et libéralités faits par ordre du roi ». On les trouve surtout au début du règne de Louis XVIII qui veut s’assurer ainsi de la fidélité renouée avec les territoires et les sujets. Les présents royaux doivent témoigner de la munificence du monarque légitime. Pour ce faire, joaillerie et orfèvrerie sont naturellement sollicitées, mais en fonction des récipiendaires. Une bonbonnière en cristal de roche est facturée 515 francs en mai 1816,<sup>58</sup> mais l’intendant doit régler pour plus de

54. AN 03 1935, rapport au directeur général, mai 1818.

55. Hormis Émeline Wirty, *Le pouvoir et les beaux-arts sous la Restauration (1815-1830)*, thèse, histoire, Paris X, 2002, 489 p. Elle analyse comment la Restauration a su accepter le legs (constitué de créations institutionnelles et de décisions administratives) de la Révolution et de l’Empire. Il faut signaler le *Cahier* numéro 1, de la Nouvelle Société des Études sur la Restauration, 2001-2002, 154 p, consacré à la politique des Beaux-Arts sous la Restauration.

56. Ce que démontre le catalogue de la récente exposition du Musée des Beaux-Arts de Lyon : Stephen Bann et Stéphane Paccourd (dir.), *L’invention du passé. Histoires de cœur et d’épée en Europe, 1802-1850*, Paris, Hazan, 2014, 320 p.

57. Le terme n’a été forgé qu’en 1949 par Francis Jourdain, *L’art officiel de Jules Grévy à Albert Lebrun*, Le Point, n° 37, Souillac, 1949, 47 p. Au sens ou l’entend Pierre Vaisse, *La III<sup>e</sup> République et les peintres*, Paris, Flammarion, 1995, 475 p.

58. AN 03 1934, présents à faire par Sa Majesté, 27 mai 1816.



six-mille francs de joaillerie en mars 1816 dont des pendants d'oreilles<sup>59</sup>, tandis qu'une boîte en or enrichie de brillants est facturée 4.700 francs à l'intendance en décembre 1816<sup>60</sup>. L'artisanat de luxe connaît alors son acmé que ce soit, des portefeuilles en maroquin offerts par le roi à ses ministres, mais dont l'intendant estime que le fournisseur n'est pas agréé et en profite (alors que la créance est de 146 francs pour quatre portefeuilles) pour demander un crédit d'un mois « alors que le moindre particulier de Paris obtient sur ce qu'il achète 3 à 6 mois de crédit »<sup>61</sup>. On voit ainsi que l'intendance a la compétence recherchée de délivrer le brevet de « fournisseur du roi ». Les événements de la famille royale sont l'occasion de présents officiels : ainsi, les luxueuses boîtes de dragées avec les armes de France données lors du baptême de Mademoiselle d'Artois<sup>62</sup>. L'intendant doit aussi veiller à la qualité des emballages afin que tous les présents fastueux comme modestes arrivent « en bon état ». Il a ainsi recours à des spécialistes tel Landru, layetier emballer de la rue Montmartre<sup>63</sup>. Dans ces commandes publiques, l'image du monarque est essentielle, elle permet d'associer à l'art pictural du portrait officiel, l'ébénisterie d'art et la dorure : ainsi le cartel en bois doré<sup>64</sup> aux armes de France surmontant le cadre du portrait de Sa Majesté destiné à la ville de Marseille par le baron Gérard (quatre-mille francs), ou ceux peints par Robert Lefebvre donnés en 1817 au chevalier Lee, à la comtesse de la Roche Jacquelin (cinq-cents francs)<sup>65</sup> et au baron de Fougy<sup>66</sup>. En décembre 1817, la ville de Paris reçoit l'effigie royale exécutée par Robert Lefebvre (quatre-mille francs)<sup>67</sup>. Les portraits du roi sont nombreux car diffusés dans l'ensemble du royaume et dans les ambassades françaises à l'étranger, ils doivent être largement produits même par des artistes moins connus, mais habiles ; quatre-cents francs sont ainsi attribués à Augustin, peintre du roi, le 27 mai 1816<sup>68</sup>. Des portraits de la famille royale sont régulièrement distribués : tel celui du futur Charles X. Des dessins symboliques qui veulent « effacer l'époque honnie de la Révolution » sont réalisés et distribués : ainsi en octobre 1817, de Dugoure, « la translation des dépouilles mortelles du Roi Louis XVI et de la Reine son auguste épouse en l'église de Saint-Denis en 1817. »<sup>69</sup>

Les manufactures royales exécutent des pièces d'exception : ainsi, Sèvres pour les services de porcelaine : trente-mille francs en octobre 1818 donnés aux ablégats (envoyés extraordinaires du pape chargés par celui-ci de « porter leurs barrettes aux trois nouveaux cardinaux français »)<sup>70</sup> ou cette paire de vases Médicis offerte

59. AN 03 1934, présents faits par ordre du roi, 21 mars 1816.

60. AN 03 1934, présents de toute nature faits par le Roi, 20 novembre 1816.

61. AN 03 1934, rapport du 25 juillet 1817.

62. AN 03 1934, rapport 4 août 1817.

63. AN 03 1934, devis du 19 octobre 1816 : 323,75 francs.

64. AN 03 1934, rapport du 26 octobre 1816.

65. AN 03 1934, présents faits par le roi, 14 octobre 1817.

66. AN 03 1934 présents de toute nature faits par ordre du roi, 5 juillet 1817.

67. AN 03 1934, rapport, 10 décembre 1817.

68. AN 03 1934, présents à faire par Sa Majesté.

69. AN 03 1935, rapport du 24 octobre 1817.

70. AN 03 1935, lettre du 22 mai 1818 et rapport du 16 avril 1818.

à Boieldieu par Charles X. Dans cette union du Trône et de l'Autel<sup>71</sup>, les arts liturgiques sont également encouragés d'abord pour la chapelle royale de Versailles avec la commande d'un grand ostensor en vermeil de soixante marcs en septembre 1818<sup>72</sup> et ensuite dans les sanctuaires chers à la monarchie : depuis l'ornement en velours pour le doyen du chapitre de la cathédrale de Sens<sup>73</sup>, l'ornement blanc pour la paroisse de Saint-Germain l'Auxerrois « en raison de la pauvreté des ornements de la paroisse royale »<sup>74</sup> (soient huit-mille francs)<sup>75</sup> ou encore les ostensoirs en vermeil pour les cathédrales de Trieste (10.510 francs)<sup>76</sup> et de Cagliari, lieu de sépulture de l'épouse de Louis XVIII, Marie-Joséphine de Savoie inhumée en 1810 (treize-mille francs) en octobre 1818<sup>77</sup>.

Ces règnes des derniers Bourbons sont *Un âge d'or des arts décoratifs*, une expression forgée lors de la grande exposition sur ce thème au Grand Palais à Paris en 1991<sup>78</sup> d'autant que des expositions des produits de l'industrie sont organisées en 1819, 1823 et 1827 dans les salles et la cour du Louvre. Souvent les présents royaux choisis méticuleusement par l'intendant sont exposés avant d'être remis à leurs bénéficiaires. Des pièces les plus modestes en taille sont exposées : miniatures de la tabatière du roi, boîtes avec le portrait en miniature du roi (cinq-cents francs)<sup>79</sup>, bonbonnière en cristal de roche, jetons pour l'Académie française par le graveur Gatteaux (quatre-cents francs)<sup>80</sup>, ou une collection de cent-quarante médailles en bronze (3127 francs) pour le Grand duc Constantin, frère du tsar<sup>81</sup>. Mais même des pièces de mobilier telle la coiffeuse de la duchesse d'Orléans en cristal taillé et bronze ou des pièces uniques comme le coffre des sceaux de l'État (1814) dont on sait peu que de nos jours, il est encore utilisé. Tout passe entre les mains et les comptes de l'intendance. Les artistes n'hésitent pas à remettre directement au roi, lors de ses promenades, leurs créations pour les promouvoir. C'est le cas en 1818 où le roi reçoit d'un graveur sur pierre romain un camée : « un diadème gravé sur coquille orientale, représentant l'entrée du roi dans ses États »<sup>82</sup>

Les prémices de la peinture d'histoire du XIX<sup>e</sup> sont le troisième domaine de l'action de l'Intendant. Ce que l'Ancien régime n'avait instrumentalisé que partiellement, c'est-à-dire une peinture d'histoire, comme l'ont analysé Béatrice Fontanel,

71. Géraud Venzac, *De l'alliance du trône et de l'autel sous la Restauration*, Saint-Malo, Cristel, 1999, 140 p. et Antoine Roquette, *Le Concordat de 1817 : Louis XVIII face à Pie VII*, Paris, Éd. du Félin, 2010, 204 p.

72. AN 03 1935, état comparatif de la soumission, 1<sup>er</sup> septembre 1818.

73. AN 03 1935, rapport du 30 juillet 1818 (2680 francs).

74. AN 03 1935, lettre de Magnin, curé de la paroisse, 4 octobre 1817.

75. AN 03 1934, rapport, 10 décembre 1817. Papillon avait permis de réduire la créance de trente-deux francs.

76. AN 03 1935, rapport du 10 décembre 1817.

77. AN 03 1935, rapport, 5 octobre 1818.

78. *Un âge d'or des arts décoratifs 1814-1848*, Paris, Réunion des Musées Nationaux, 549 p.

79. AN 03 1935, présents de toute nature, 14 septembre 1818.

80. AN 03 1934, lettre du 10 décembre 1817.

81. AN 03 1934, lettre du 27 novembre 1817.

82. AN 03 1935, lettre du duc de Duras, premier gentilhomme de la chambre du roi, 30 septembre 1818 ; il reçoit cent-cinquante francs.

Daniel Wolfrohm<sup>83</sup>, au service de la gloire des Bourbons, Louis XVIII et Charles X dans une moindre mesure, vont le systématiser<sup>84</sup> : l'art doit glorifier la dynastie. Ce qui se pratique dans l'ensemble de l'Europe : Turin<sup>85</sup> n'y échappe pas, il suffit de songer à la décoration du palais royal avec le rôle notamment de Francesco Gonnin et de Luigi Vacca, les décorateurs de Hautecombe. À Paris, l'intendance joue un rôle non seulement dans le mandatement des artistes, mais aussi dans leur choix ; la correspondance de Papillon de La Ferté l'atteste.

Les tableaux coûteux (d'une moyenne de six-mille francs) doivent orner en effet les palais royaux, ils relèvent d'ailleurs du garde-Meuble et doivent édifier les visiteurs reçus en audiences royales dans les pièces d'apparat. Les artistes retenus sont célèbres : ainsi, en 1817 *François I<sup>er</sup> armé chevalier par Bayard* est commandé à Louis Ducis ; en 1819 Ary Scheffer livre *Les Bourgeois de Calais* et en 1827, Horace Vernet peint *Philippe Auguste à la bataille de Bouvines*. Même les événements très récents sont immortalisés ainsi *La Barrière de Clichy, pendant la défense de Paris* peint par Horace Vernet en 1820 évoque la seule bataille défensive de la Première restauration alors que les événements ne datent que de six années auparavant.

Certes la systématisation picturale des grandes dates de l'histoire de France se fera avec la volonté de Louis Philippe d'ouvrir en 1837 la Galerie des batailles et le musée historique au château de Versailles, mais il réunit de œuvres commandées antérieurement par les derniers Bourbons : elles évoquent les origines de la dynastie *L'entrée d'Henri IV à Paris* commandée en 1817 au baron François Gérard, mais aussi le dernier monarque d'Ancien régime : *Louis XVI donnant des instructions à La Pérouse* exécuté en 1817 par Nicolas André Monsiaux.

En conclusion, le terme d'intendant ne survivra pas à la Restauration tout au moins dans son acception première de l'administration territoriale qui nous réunit ; toutefois, selon le *Dictionnaire de l'Administration française* de Maurice Block, il demeure au sein de l'administration militaire des armées de terre et de mer<sup>86</sup>. Le terme réapparaîtra aussi dans une période tragique et cruciale de notre histoire, le régime de Vichy : son gouvernement établira, sur conseil notamment de François Olivier-Martin, titulaire de la chaire d'histoire du droit à la faculté de Paris<sup>87</sup>,

83. Béatrice Fontanel et Daniel Wolfrohm, *Quand les artistes peignaient l'histoire de France : de Vercingétorix à 1918*, Paris, Seuil, 2011, slnp. On lira aussi : Michaël Vottero, *La peinture de genre en France après 1850*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, 390 p.

84. La référence demeure : Catherine Martin, *La peinture d'histoire sous la Restauration (1814-1830) en France*, thèse, histoire de l'art, Bordeaux III, 2003, 6 vol., 606 + 745 + 599 f. Ce genre pictural « ... intéresse à la fois l'histoire de l'art et la politique. Elle signifie prestige, magnificence et supériorité pour quiconque l'aborde ou la commande. »

85. Sandra Pinto (dir.), *Arte di corte a Torino da Carlo Emanuele II a Carlo Felice*, Torino, Cassa di Risparmio di Torino, 1987, 371 p.

86. Maurice Block, *Dictionnaire de l'administration française*, tome 1, « Armée », Paris-Nancy, Berger-Levrault, 2<sup>e</sup> ed, 1877, pp. 146-147.

87. Jacques Poumarède, « François Olivier-Martin », dans Patrick Arabeyre, Jean-Louis Halpérin et Jacques Krynen (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français, XII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 2007, pp. 596-598.

membre de l'Institut, nostalgique d'un Ancien régime revisité voire mythifié<sup>88</sup> : l'intendance dans deux secteurs majeurs de l'action publique au niveau de la nouvelle circonscription régionale créée par le régime, la police et le ravitaillement<sup>89</sup>.

Néanmoins, il ne faut pas oublier le Second Empire qui nous ramène à la thématique de l'administration de la culture : en effet en 1853 est nommé un intendant des Beaux-Arts de la Maison de l'Empereur, le comte Alfred de Nieuwerkerke dont on connaît le rôle dans le développement d'un art public sous le Second Empire qui emprunte aux régimes précédents impériaux mais aussi monarchiques<sup>90</sup> : n'a-t-il pas « soufflé » à l'architecte Charles Garnier répondant à l'impératrice Eugénie visitant le chantier du nouvel Opéra de Paris : « Quel est le style du bâtiment ? Le style Napoléon III, majesté ». Mais l'intendant impérial fut-il aussi sourcilieux des deniers du souverain que le fut l'intendant royal ?

---

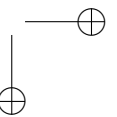
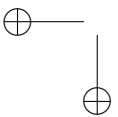
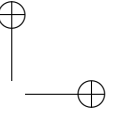
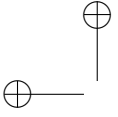
88. Claude Patriat, *Le Roi et la nation organisée : l'interprétation corporatiste de la monarchie selon François Olivier-Martin*, mémoire DES, histoire du droit, Dijon, 1971, 172 f.

89. Marc-Olivier Baruch, *Servir l'État français : l'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997, 737 p.

90. Françoise Maison (dir), *Le comte de Nieuwerkerke : art et pouvoir sous Napoléon III*, Paris, Réunion des musées nationaux, 2000, 189 p.

# **Prolongement de l’institution et diffusion du modèle**

## **La diffusion du modèle au-delà des frontières**



## LES PREMIERS INTENDANTS DES PROVINCES EN ESPAGNE (1711-1724)

### UNE RÉFORME CONFLICTUELLE

ANNE DUBET

*Université Blaise Pascal Clermont-Ferrand — Centre d'Histoire « Espaces et Cultures » - Institut Universitaire de France*

#### I. Introduction

L'INSTITUTION DES INTENDANTS en Espagne pendant le premier XVIII<sup>e</sup> siècle a retenu l'attention des spécialistes de l'histoire politique des institutions et, dans une moindre mesure, des historiens des finances. Les travaux d'Henry Kamen (1964) et Manuel Ibáñez Molina (1982), Didier Ozanam et Fabrice Abbad (1992), ainsi que Jean-Pierre Dedieu (2004) et Concepción de Castro (2004)<sup>1</sup>, ont décrit les étapes de la mise en place des intendants dans l'ensemble de la Péninsule Ibérique pendant le règne de Philippe V (1700-1746). L'on peut ainsi en dresser une brève chronologie. Elle s'ouvre avec la création de quelques intendants d'armées à partir de 1705-1706 et se poursuit par l'implantation d'intendances dans les territoires de la Couronne d'Aragon, au fil de leur reconquête militaire (en Aragon en 1707, dans le royaume de Valence en 1712, en Catalogne en 1713, à Majorque en 1716). En 1712, un réseau d'intendants dits de justice, police, finance et troupes

---

1. Henry Kamen, « El establecimiento de los intendentes en la administración española », *Hispania*, XXIV, 1964, pp. 368-395. Fabrice Abbad et Didier Ozanam, *Les intendants espagnols du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Madrid, Casa de Velázquez, 1992. Manuel Ibáñez Molina, « Notas sobre la introducción de los intendentes en España », *Anuario de Historia Contemporánea*, n° 9, 1982, pp. 5-27. Concepción de Castro, *A la sombra de Felipe V. José de Grimaldo, ministro responsable (1703-1726)*, Madrid, Marcial Pons, 2004.

est mis en place dans toutes les provinces à l’initiative du comte de Bergeyck, Flamand qui assure brièvement les fonctions de Surintendant des Finances Royales<sup>2</sup>. Ce réseau est réorganisé à partir de l’automne 1713, dans le cadre des réformes dites de *Nueva Planta* initiées par Jean Orry, conseiller français de Philippe V, qui affectent l’ensemble des organes de gouvernement de la monarchie et en particulier les finances<sup>3</sup>. L’éviction de l’entourage français du roi, au début de l’année suivante, se traduit par la réduction du réseau des intendants aux provinces où stationnent des armées<sup>4</sup>. En septembre 1718, le cardinal Alberoni, favori du couple royal, étend à nouveau les intendances aux provinces sans troupes. L’opposition du Conseil et de la Chambre de Castille, de nombreuses oligarchies locales et du Conseil des Finances conduit le roi à revenir sur cette réforme. À compter de janvier 1721, les intendants de provinces sans troupes voient leurs compétences réduites à celles de surintendants des Recettes Provinciales, chargés de coordonner le recouvrement de cette contribution, quoiqu’ils conservent leurs titres d’intendants. Seuls subsistent les intendants d’armées, privés toutefois des nouvelles facultés reçues en 1718 « concernant le maniement et la distribution des fonds », et les intendants d’armées et de royaumes de la couronne d’Aragon<sup>5</sup>. En juillet 1724, pendant le règne de Louis Premier (10 janvier 1724-31 août 1724), un décret supprime les intendances de provinces sans troupes. Il faut attendre le gouvernement du marquis d’Ensenada pour que soient rétablis des intendants de province dans toutes les provinces d’Espagne, en 1749.

Cette chronologie met en évidence le caractère hautement conflictuel de l’institution des intendants pendant le règne du premier Bourbon d’Espagne. Pour comprendre les va-et-vient décrits et ce qu’ils interprètent comment un renoncement de l’entourage royal à pousser plus avant la réforme, à partir de 1721, les chercheurs mentionnés ont reconstitué les projets politiques des promoteurs de la mise en place d’un réseau d’intendants. Ils ont analysé pour cela le contenu des instructions dispensées aux intendants (en 1712, 1714 et 1718), les relations entre les intendances et les institutions de la monarchie et — dans le cas de Kamen et Ibáñez Molina — les débats suscités par la création d’intendants, essentiellement entre 1718 et 1724. Abbad, Ozanam et Dedieu ont complété ce travail par une propographie des premiers intendants<sup>6</sup>. Enfin, des monographies principalement

2. Jean-Pierre Dedieu, « Les “surintendants généraux de province”. La première expérience de l’intendance en Espagne (1711-1715) » dans Jean-Pierre Dedieu et Bernard Vincent éd., *L’Espagne, l’État, les Lumières. Mélanges en l’honneur de Didier Ozanam*, Collection de la Casa de Velázquez, Madrid, p. 263-278.

3. C’est l’étape la plus mal connue. En novembre 1713, une partie des intendants choisis par Bergeyck sont remplacés par des hommes issus du réseau d’Orry (Jean-Pierre Dedieu, « Les surintendants », *op. cit.*). Les instructions rédigées à l’intention de ces intendants, datées de mars 1714, ont été étudiées par Castro, *op. cit.*

4. Seules l’Andalousie, la Castille et les frontières du Portugal, l’Estrémadoure, la Galice, l’Aragon, la Catalogne, le royaume de Valence, celui de Majorque, conservent un intendant. Celui de Galice disparaît en 1716.

5. Ibáñez Molina, *op. cit.* Philippe V au marquis de Campoflorido, 22/02/1721, Madrid, sur le rétablissement de la Trésorerie Générale de la Guerre. AHN, FC-COGR, lib. 8100, fol. 195-198.

6. Abbad et Ozanam, *op. cit.* D. Ozanam, « La restauration de l’État espagnol au début du règne de Philippe V (1700-1724) : le problème des hommes » dans *Philippe V d’Espagne et l’Art de son temps*.



consacrées aux premiers intendants envoyés dans les territoires de la couronne d'Aragon et, plus rarement hélas, dans des territoires de la couronne de Castille ou aux Canaries, se sont attachées à la pratique de quelques-uns de ces intendants<sup>7</sup>.

Ces recherches ont mis en lumière le lien étroit entre la figure de l'intendant et l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernement de la monarchie souvent qualifiée d'exécutive, par opposition au traitement judiciaire des affaires qui prévaut dans les Conseils du roi. Les intendants sont en effet associés à des réformes qui affectent la haute administration espagnole en réduisant l'influence en son sein de la grande noblesse, des juristes (*letrados*) et des organismes collégiaux au profit de tout nouveaux Secrétariats d'État et des Dépêches chargés de départements particuliers (Finances, Guerre, Justice et Grâce, Marine et Indes, Affaires Extérieures ou d'État). Ces Secrétariats, peuplés de fidèles de la dynastie Bourbon, souvent de condition plus modeste que la grande noblesse qui peuple les Conseils, se chargent des questions de gouvernement et d'administration, laissant le contentieux aux tribunaux (notamment aux Conseils). Leur influence locale est grande, puisqu'ils parviennent à contrôler dès la seconde décennie du siècle la plupart des nominations des officiers (civils et militaires) et des commissaires du roi dans les provinces, ainsi que la distribution des honneurs et des grâces, au détriment là encore des Conseils de la polysynodie<sup>8</sup>. L'obligation faite aux agents du roi dans les territoires — parmi lesquels les intendants — de s'adresser au monarque par la « voie réservée » des Secrétaires des Dépêches, au lieu de passer par la voie des Conseils, sauf dans le cas des affaires contentieuses, réduit tout autant la sphère des activités de ces derniers<sup>9</sup>.

Ces travaux ne considèrent pas les intendants comme des éléments d'un processus de modernisation caractérisé par la recherche de la rationalité administrative, de la centralisation et de l'uniformisation des institutions qui conduirait progressivement à l'émergence d'un corps de « fonctionnaires » centraux et territoriaux, ou encore d'une efficacité dont le contenu est bien difficile à décrire. Depuis deux décennies environ, les spécialistes de la période mettent l'accent sur le fait qu'au

*Actes du colloque des 7, 8 et 9 juin 1993 à Sceaux sous la haute autorité scientifique du Professeur Yves Bottineau*, Paris, Musées de l'Île de France, vol. 2, pp. 79-89. Jean-Pierre Dedieu, « Les surintendants », *op. cit.*

7. Ricardo Franch Benavent ed., *La sociedad valenciana tras la abolición de los fueros*, Valence, Institutió Alfons el Magnànim, 2009 et « Poder, negocio y conflictividad fiscal : el reforzamiento de la autoridad del intendente en la Valencia del siglo XVIII », Madrid, Casa de Velázquez, 17-18 octobre 2013. Eduard Escartín, *La intendencia de Cataluña en el siglo XVIII*, Barcelone, Santandreu Editor, 1995. Enrique Giménez López, *Gobernar con una misma ley. Sobre la Nueva Planta borbónica en Valencia*, Alicante, Universidad de Alicante, 1999. Juan Antonio Granados Loureda, *Un ejemplo de comisariado en el Antiguo Régimen español : la intendencia de Galicia, 1712-1775*, mémoire de master inédit, Saint-Jacques de Compostelle, 1995. Manuel Hernández González, *Una rébellion contra la Intendencia. El motín de Santa Cruz de Tenerife de 1720*, Santa Cruz de Tenerife, Idea, 2007.

8. Manuel Amador González Fuertes, 2010, « La reestructuración de la administración judicial local en la Corona de Castilla (1700-1749) », dans Anne Dubet et José Javier Ruiz Ibáñez éd., *Las monarquías española y francesa (siglos XVI-XVIII). ¿Dos modelos políticos ?*, Casa de Velázquez, Madrid, 2010, pp. 111-129. Francisco Andújar Castillo et María del Mar Felices de la Fuente éd., *El poder del dinero. Ventas de cargos y honores en el Antiguo Régimen*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011.

9. María Victoria López Cordón, « Instauración dinástica y reformismo administrativo : la implantación del sistema ministerial », *Manuscripts*, n° 18, 2000, pp. 93-111.

XVIII<sup>e</sup> siècle le roi d'Espagne renforce son pouvoir en prenant le contrôle des réseaux de parentèle et de clientèle qui donnent corps à son administration à l'échelle de toute la monarchie, personnellement ou par le biais de ses proches. Ce faisant, il rehausse son rôle de dispensateur de la grâce<sup>10</sup>. Dans l'analyse de la pratique des intendants, ce souci de saisir sans anachronisme les logiques propres à l'Ancien Régime s'est traduit par l'attention portée à la négociation, formelle ou informelle, qui se noue entre les intendants et les pouvoirs locaux<sup>11</sup>, ainsi qu'au parti que les acteurs locaux tirent de la coexistence de plusieurs voies d'accès au roi et des conflits de compétence qui opposent ses Secrétaires et ses Conseils<sup>12</sup>. Cette préoccupation a aussi conduit à souligner les continuités existantes entre la pratique de gouvernement de Philippe V et celle du dernier roi Habsbourg, Charles II (1665-1700), dont le règne faisait l'objet d'une réévaluation critique à la même époque<sup>13</sup>. L'on remarquait ainsi que, dans leurs attributions financières, les intendants du premier XVIII<sup>e</sup> siècle étaient les héritiers des surintendants des recettes royales mis en place dans le cadre des réformes de la perception des contributions payées par les populations des provinces castillanes, de façon durable à partir de 1691<sup>14</sup>. Ceci autorisait à nuancer le schéma éculé de l'importation d'un modèle administratif français<sup>15</sup>. Cette prudence est de bon aloi quand, au nord des Pyrénées, plusieurs historiens invitent à s'interroger sur le contenu de ce modèle en soulignant l'hétérogénéité du

10. Jean-Pierre Dedieu, *Après le roi. Essai sur l'effondrement de la monarchie espagnole*, Casa de Velázquez, Madrid, 2010. José María Imízcoz Beunza « Las redes de la monarquía : familias y redes sociales en la construcción de España », dans Francisco Chacón et Joan Bestard dir., *Familias. Historia de la sociedad española (del final de la Edad Media a nuestros días)*, Madrid, Cátedra, 2011, cap. VII, p. 393-444.

11. Franch Benavent, *op. cit.*

12. M.V. López Díaz, « Elites locales y dinámicas de poder en la Galicia filipina : cambio dinástico y primeras tentativas reorganizadoras » dans M.V. López Díaz éd., *Élites y poder en las monarquías ibéricas. Del siglo XVII al primer liberalismo*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 99-127. Castro, *op. cit.*

13. Voir les travaux que lui ont consacrés Antonio Alvarez Ossorio et Juan Antonio Sánchez Belén. Dans ses recherches consacrées à la vénalité des honneurs et des emplois, Francisco Andújar qu'une partie des solutions mises en œuvre de façon systématique durant le règne de Philippe V ont été ébauchées pendant la Guerre de la Ligue d'Augsbourg.

14. Au fil des années 1682-1691, l'architecture des caisses de recettes provinciales et des districts de perception est simplifiée ; des normes homogènes de présentation des comptes provinciaux sont imposées aux contrôleurs des caisses des provinces ; les surintendants, objets d'un bras de fer entre le Conseil de Castille et le Surintendant des Finances, finissent sous la tutelle du premier, occupant depuis 1691 conjointement les emplois de surintendant et de corrégidor de la capitale de leur province. Jean-Pierre Dedieu et José Ignacio Ruiz Rodríguez, « Tres momentos en la historia de la Real Hacienda », *Cuadernos de Historia Moderna*, n° 15, 1994, pp. 77-98. Juan Antonio Sánchez Belén, *La política fiscal en Castilla durante el reinado de Carlos II*, Madrid, Siglo XXI, 1996. Anne Dubet, « La Trésorerie Générale d'Espagne au XVIII<sup>e</sup> siècle : un contrôle général des finances royales », dans Anne Dubet et Marie-Laure Legay dir., *Histoire de la comptabilité publique en Europe*, Rennes, PUR, 2011, p. 137-154. H. Kamen (*op. cit.*) signale que l'une des premières propositions d'implantation des intendants, au début des années 1680, était due à un diplomate ayant séjourné en France.

15. Julio Muñoz Rodríguez, « Cuando el rey se hace presente. El Superintendente como elemento racionalizador en la recaudación fiscal castellana » dans Francisco José Aranda Pérez dir., *La declinación de la monarquía hispánica en el siglo XVII*. Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 377-390 et « Consenso e imposición en la conservación de la monarquía. La práctica política de un territorio de la periferia castellana : el reino de Murcia (1682-1700) », *Hispania*, LXIII/3, n° 215, 2003, pp. 969-994. L'auteur est un des rares historiens à étendre sa recherche monographique en amont et en aval de la césure de 1700, ce qui permet de prendre la mesure de la continuité entre les deux règnes.

paysage institutionnel et des pratiques de gouvernement des territoires en France, et notamment des intendances<sup>16</sup>.

À mon sens, il est souhaitable de poursuivre l'effort entrepris d'une histoire compréhensive des intendances espagnoles, attentive aux projets formulés par les acteurs, à leurs interprétations et à leurs stratégies. En effet, les traits communs aux diverses formules d'intendances mises à l'essai en Espagne pendant le premier quart du XVIII<sup>e</sup> siècle n'épuisent pas leur signification. Les modulations apportées au projet et les divergences qu'elles révèlent entre les réformateurs sont tout aussi significatives. Par conséquent, les va-et-vient des réformes de Philippe V ne s'expliquent pas seulement par l'évolution du rapport de force entre les hommes hostiles aux réformes du premier monarque Bourbon et ceux qui y sont favorables, comme s'il s'agissait de deux blocs homogènes. C'est l'étude des réformes du gouvernement des finances espagnoles pendant le même quart de siècle qui m'a conduit à m'intéresser aux projets d'intendances. Dans l'esprit de leurs promoteurs, les intendants sont en effet inséparables des nouveaux Secrétariats d'État et des Dépêches, mais aussi de la réorganisation des caisses royales, dont une partie est regroupée à partir de 1703 dans une Trésorerie Générale à géométrie variable. Il se trouve que les variations dans l'organisation du réseau d'intendances coïncident souvent avec celles de la Trésorerie<sup>17</sup>. Or la Trésorerie dont Bergeyck a besoin a peu de chose à voir avec celle qu'Orry réorganise en 1713-1714, même si tous deux leur associent des intendants dits de justice, police, finances et troupes et croient adopter le même modèle français. C'est une invitation à comparer les projets politiques des deux ministres et le contenu qu'ils donnent à la référence française. Plus tard, des hommes unis dans la promotion de la réforme de 1718 sous la férule de Giulio Alberoni se déchirent lors de la chute du cardinal (1719) et défendent des conceptions différentes du rôle du Ministre des Finances et de l'organisation de la Trésorerie Générale<sup>18</sup>. Enfin, si les intendances semblent s'amenuiser à partir de 1721, la Trésorerie Générale qui leur est associée depuis 1713 est devenue incontournable, quoique son architecture continue de susciter des conflits violents jusqu'à l'arrivée de Joseph Patiño au Secrétariat des Finances (octobre 1726). Ceci autorise à nuancer l'idée d'un échec de la réforme en 1721, comme l'a déjà fait re-

16. Marie-Laure Legay, *Les états provinciaux dans la construction de l'État moderne aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Genève, Librairie Droz, 2001. Darryl Dee, « Wartime Government in Franche-Comté and the Modernization of the French State, 1704-1715 », *French Historical Studies*, Vol. 30, n° 1, 2007), pp. 21-47. Dans ce volume : texte de Stéphane Durand.

17. Kamen, *op. cit.*, cite le décret de 1721 qui supprimait en même temps les compétences nouvelles des intendants de provinces sans troupes et les trésoreries, chargées de faire des paiements depuis 1718 sous l'autorité de ces intendants, dans ces mêmes provinces. En 2004, C. de Castro (*op. cit.*) a étudié pour la première fois ensemble les instructions d'août 1718 adressées aux intendants de provinces et d'armées, aux trésoriers et aux contrôleurs de leurs provinces.

18. Anne Dubet, « Comprendre las reformas de la hacienda a principios del siglo XVIII. La buena administración según el marqués de Campoflorida », *Revista HMiC : Història moderna i contemporània*, ISSN 1696-4403, núm. X, 2012, pp. 20-52 et « Entre dos modelos de gobierno de la hacienda militar. Las reformas de la Tesorería Mayor en España en 1721-1727 » dans Agustín González Enciso éd., *Un Estado militar. España, 1650-1820*, Madrid, Actas, 2012, pp. 255-290.

marquer Rafael Torres Sánchez à propos de la Trésorerie<sup>19</sup>, ainsi qu'à se pencher à nouveau sur la teneur des polémiques relatives aux intendants après cette date.

En somme, le récit des réformes des intendances entre 1711 et 1724 devrait comporter trois motifs. 1/ D'une part, les tensions et les désaccords internes à la génération des réformateurs venus aux affaires, presque tous, dans le sillage des initiateurs des premières réformes de Philippe V, Jean Orry<sup>20</sup>, Michel Amelot<sup>21</sup> et José Grimaldo<sup>22</sup>, se traduisent par des projets pour les intendances de signe différent, même si tous sont d'accord pour faire de ces nouvelles figures des relais d'une nouvelle forme d'administration dans les provinces et miner l'espace de pouvoir de la grande noblesse, des tribunaux et des oligarchies locales. Le pluralisme des projets de la génération des réformateurs des années 1710 et 1720 n'est pas une découverte. Il a été analysé dans d'autres domaines, l'alternative entre un gouvernement confié à des civils (des nobles de cape et d'épée ou des juristes ?) et des militaires<sup>23</sup>, la politique commerciale et la politique fiscale de la monarchie<sup>24</sup>. 2/ D'autre part, il est souhaitable de vérifier ce qu'il en est chez ceux qui s'opposent à la création d'intendants de provinces sans troupes — les intendances d'armées seules suscitent moins d'émoi. Peut-on assimiler leurs positions à la défense d'un pur retour aux formes de gouvernement des années 1690 ? 3/ Enfin, il importe de résoudre le paradoxe observé à partir de 1721 : la divergence entre la consolidation de la Trésorerie Générale et la suppression des intendances.

Je m'attache ici aux projets de la *Nueva Planta*, avec le souci de comprendre la pluralité des objectifs que les promoteurs du réseau d'intendants lui assignent et leurs divergences croissantes<sup>25</sup>. Ceci me conduit à suivre la politique menée par l'un des artisans de la *Nueva Planta*, le marquis de Campoflorido : à partir de 1721, il infléchit la politique antérieure, mais sans renoncer à faire du réseau d'intendants l'un des piliers du gouvernement des finances. Cette réorientation ne saurait se confondre avec un abandon de la réforme, comme le montre le conflit qui oppose Campoflorido au marquis de Miraval, Président du Conseil de Castille, porteur d'un projet alternatif qui, pour sa part, ne se résume point à la restauration du passé « autrichien ». Toutefois les compromis ne sont pas impossibles. C'est dans la recherche d'une forme d'équilibre entre ces groupes en conflit que se dessine la politique de Philippe V.

19. Rafael Torres Sánchez, « La militarisation des finances royales d'Espagne au XVIII<sup>e</sup> siècle » dans Anne Dubet et Jean-Philippe Luis dir., *Les financiers et la construction de l'État en France et en Espagne (milieu du XVII<sup>e</sup> siècle-milieu du XIX<sup>e</sup> siècle)*, Rennes, PUR, 2011, chap. 9, pp. 177-198.

20. Anne Dubet, *Jean Orry et la réforme du gouvernement de l'Espagne (1701-1706)*, Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2009.

21. Guillaume Hanotin, *Au service de deux rois. L'ambassadeur Amelot de Gournay et l'union des couronnes (1705-1709)*, thèse inédite, Université de Paris-Sorbonne, 2011.

22. Castro, *op. cit.*

23. Josep-Maria Gay Escoda, « La gènesi del Decret de Nova Planta de Catalunya. Edició de la consulta original del Consejo de Castilla de 13 de juny de 1715 », *Revista jurídica de Catalunya*, I, 1982, pp. 7-348 ; E. Giménez López, « El debate civilismo-militarismo y el régimen de Nueva Planta en la España del siglo XVIII », *Cuadernos de Historia Moderna*, 15, 1994, pp. 41-75.

24. José Miguel Delgado Barrado, *Aquiles y Teseos. Bosquejos del reformismo borbónico (1701-1759)*, Universidad de Granada, Universidad de Jaén, 2007.

25. Je m'intéresse de plus près au projet de Bergeyck dans Anne Dubet, *La Hacienda Real de la Nueva Planta (1713-1726), entre fraude y buen gobierno*, sous presse, chap. 1.

## II. Les intendants selon la *Nueva Planta* (1713-1720) : des relais des ministres dans le gouvernement du territoire

L'expression *Nueva Planta*, employée par les acteurs du XVIII<sup>e</sup> siècle, désigne les réformes institutionnelles appliquées aux territoires de la Couronne d'Aragon au fil de leur reprise en main militaire (à partir de 1707) ainsi qu'à l'ensemble des organes de gouvernement de la monarchie, sous l'égide de Jean Orry (1713-1714) puis du cardinal Alberoni (1717-1719). Parfois étudiées séparément, ces réformes ont fait l'objet de nouvelles synthèses interprétatives depuis une décennie<sup>26</sup>. L'on a notamment mis l'accent sur les affinités existantes entre des recettes mises en œuvre d'abord dans la couronne d'Aragon et celles adoptées dans le reste de la Péninsule, qu'il s'agisse de confier le gouvernement et l'administration des armées et des territoires à de nouvelles figures qui dépendent davantage des Secrétaires des Dépêches que des Conseils, d'imposer la « voie réservée » aux autres responsables pour un nombre croissant d'affaires, d'enlever le maniement de l'argent aux officiers militaires ou de leur donner un accès plus grand à des emplois de gouvernement civil — dans une mesure variable, cette politique étant âprement discutée au sein de l'entourage royal. L'on a aussi mis en évidence les continuités entre les dispositions prises à l'initiative d'Orry et à l'initiative d'Alberoni<sup>27</sup>, bien que le cardinal ait construit une partie de sa légitimité sur la critique virulente de la « tyrannie » exercée par le Français<sup>28</sup>. Tous deux s'attachent à réduire les compétences des Conseils au profit des Secrétaires des Dépêches et de la voie réservée, le rétablissement des compétences des premiers après la disgrâce d'Orry, en 1715, étant partiel<sup>29</sup>.

Dans le cadre de ces réformes, il est question d'étendre les intendances à tout le territoire, y compris les provinces sans troupes, tout en les associant à une Trésorerie Générale conçue comme un réseau d'agences provinciales formant un seul compte avec celui du Trésorier sis à Madrid. Orry et Alberoni partagent ici aussi des objectifs communs. Ainsi, dans le domaine militaire, les intendants sont l'un des éléments d'un nouveau mode de contrôle de la dépense mis en place depuis la guerre, aux côtés d'inspecteurs des armes, de commissaires des guerres et, à partir

26. Jean-Pierre Dedieu, « La Nueva Planta en su contexto. Las reformas del aparato del Estado en el reinado de Felipe V », *Manuscrits*, 18, 2000, pp. 113-139.

27. M.V. López Cordón, *op.cit.* Teresa Nava Rodríguez, « El poder y su precio : los orígenes de la Secretaría del Despacho de Hacienda (1700-1724) », dans M.-V. López Cordón et José Manuel Nieto Soria éd., *Gobernar en tiempos de crisis*, Sílex, 2008, pp. 109-131.

28. Alberoni suit avec intérêt, parfois admiration, les réformes d'Orry en 1713. Il est plus réticent à partir de mars 1714. À partir de la chute d'Orry, il attribue à ses réformes les maux dont souffre l'Espagne. *Lettres intimes de J. M. Alberoni adressées au comte I. Rocca, ministre des finances du duc de Parme, et publiées d'après le manuscrit du collège de S. Lazaro Alberoni*, par Émile Bourgeois, Paris, G. Masson, 1892, n° CCLXVIII, CCLXIX, CCLXXII, CCLXXIV, CCLXXV, CCLXXXVII, CCXCIX, CCCIX, CCCXXV, CCCXXXIV, CCCXLVIII, CCCLII, CCCLV, CCCCLXVIII

29. Sur les limites du soi-disant retour en arrière de 1715, Castro, *op. cit.*, pp. 301-314 ; pour le Conseil de Guerre, F Andújar Castillo, *Consejo y Consejeros de Guerra en el siglo XVIII*, Grenade, Universidad de Granada, 1996.

de 1718, de contrôleurs. L'objectif est d'enlever tout manquement des deniers aux officiers des armées<sup>30</sup>. Par ailleurs, les intendants doivent superviser la bonne application de la discipline, afin de prévenir notamment les violences à l'encontre des civils et la désertion, informant les officiers d'armée et le Secrétaire à la Guerre s'ils observent des infractions<sup>31</sup>. Dans le domaine civil, pour Orry et Alberoni, comme pour Bergeyck auparavant, l'intendant est le moyen de limiter les abus reprochés aux oligarchies locales dans le recouvrement des impôts du roi ou la répartition des logements des soldats<sup>32</sup>.

Jusqu'à quel point les intendants qu'Orry s'efforce d'instituer entre janvier 1714 et mars 1715 sont-ils les mêmes que ceux d'Alberoni ? Il est difficile de le préciser. L'on a peu d'information sur la nature des projets associés aux intendants avant leur mise en œuvre, ce qui oblige à s'en tenir aux instructions publiées et aux commentaires suscités chez les contemporains par la mise en œuvre des réformes. Or, la mise en place d'intendants dans les provinces en 1714 n'a guère suscité de monographies, alors que les conflits qu'entraîne la réforme de 1718 sont mieux connus. En outre, la comparaison entre les instructions des intendants ne va pas de soi, car les premières sont incomplètes. Préparées par Orry<sup>33</sup>, seules celles concernant la guerre figurent dans les patentes qui leur sont adressées en mars 1714. Le texte indique que celles de Police, Justice et Finances suivront<sup>34</sup>. Ce complément ne vient pourtant pas, sans doute en raison de la disgrâce d'Orry. Les instructions préparées par Alberoni et ses collaborateurs, prêtes au début de juillet 1718 et distribuées pendant l'été, sont complètes. Celles des intendants s'organisent en quatre chapitres (justice, finances, police et guerre). Le texte est accompagné des instructions destinées au Trésorier Général et à ses Payeurs de provinces et/ou d'armées, ainsi qu'aux Contrôleurs principaux de provinces et/ou d'armées, avec lesquels les intendants doivent travailler au quotidien<sup>35</sup>. Il est impossible de savoir si les chapitres supplémentaires dispensés aux intendants auraient pu convenir à Orry ou non. Le fait qu'Alberoni et son entourage se gardent de faire état de ce que leurs

30. Les premières règles de ce nouveau contrôle sont établies pendant la Guerre (Anne Dubet, *Orry*, chap. 9). Les instructions du 18 mars 1714 aux intendants en exposent les grandes lignes (AHN, Consejos, lib. 1475, fol. 355-366). Celles de 1718 leur consacrent un chapitre à part. Juan Miguel Teijeiro de la Rosa étudie leur élaboration au fil du siècle, mettant l'accent sur la complémentarité entre intendants, commissaires et contrôleurs : « La intervención de la Real Hacienda militar en el siglo XVIII », dans Teijeiro de la Rosa coord., *La Hacienda Militar. 500 años de Intervención en las fuerzas armadas*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2002, pp. 153-294.

31. Points communs aux instructions de 1714 et 1718.

32. Pour Orry, il lui appartient de vérifier que les nobles paient les impôts dont ils ne sont pas exemptés (lettres échangées entre José Grimaldo et Francisco Mendarozqueta, premier Président du Conseil de Castille, janvier 1714, AHN, E, leg : 512). Ces points sont développés dans l'instruction de juillet 1718 (Kamen, *op. cit.* Castro, *op. cit.*, pp. 336-342. Anne Dubet, « Los intendentes y la tentativa de reorganización del control financiero en España, 1718-1720 », dans Guillermo Pérez Sarrion éd., *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII*, Madrid, 2011, Sílex, p. 103-136.)

33. Note 32. Quelques gallicismes autorisent à croire qu'il y met personnellement la main.

34. « Instrucción que vos don ... habéis de observar y guardar para el manejo y ejercicio de la superintendencia de la provincia de ... que os he conferido », 18 mars 1714, AHN, Consejos, lib.1475, fols. 355-366.

35. Plusieurs exemplaires en ont été conservés. Par exemple, AHN, FC-COGR, lib. 8011, n° 350 et 351.

réformes doivent à la première *Nueva Planta*<sup>36</sup> rend aussi la comparaison difficile. L'examen du lien entre les intendances, la réforme fiscale et la forme de la Trésorerie conduit cependant à mettre en évidence une inflexion dans la réforme : le changement concerne les relations établies avec les pouvoirs locaux et l'ordre des priorités dans le gouvernement des finances. Les commentaires que formule, *a posteriori*, le marquis de Campoflorido, confirment cette inflexion.

Le dessein de 1713-1714 est d'une grande cohérence<sup>37</sup>. De fait, les dispositions adoptées pour la Trésorerie (juin 1713), les Conseils et les Chambres des Comptes (novembre 1713), les intendants (renouvelés à partir de novembre 1713, ils reçoivent leurs titres à partir de mars 1714), les contributions (décembre 1713) renvoient l'une à l'autre. Elles sont complétées en janvier 1714 par la mise en place d'un Conseil de Cabinet composé de conseillers de confiance du roi, qui organise en grande partie le travail des Conseils. En novembre 1714, quatre Secrétaires d'État et des Dépêches responsables chacun d'un département (Guerre, Marine et Indes, affaires ecclésiastiques, affaires d'État) et un « intendant universel du contrôle général » se substituent aux deux Secrétaires en activité depuis 1705. Ils rendent compte des affaires au cabinet et font exécuter les dispositions arrêtées par le roi en son sein. La teneur des nouvelles ordonnances et les commentaires de contemporains permettent de comprendre l'articulation de l'ensemble<sup>38</sup>. La réforme de l'organisation des Conseils et de leur composition d'une part, celle du cabinet d'autre part, visent à ramener l'activité des Conseils au contentieux, au profit des Secrétaires. Le Conseil des Finances, en particulier, avait conservé le contrôle du recouvrement des impôts au cours des réformes adoptées pendant la guerre. La réforme fiscale l'en prive en grande partie : les « recettes royales et millions » perçues dans les provinces, soit un ensemble de services et d'impôts perpétuels dont le prélèvement ou le montant est négocié avec les capitales de province, sont désormais regroupées dans une catégorie unique dite de « Recettes Provinciales », recouvrée par un seul fermier par province, dont le choix est confié aux cinq Présidents du Conseil ; dans le même temps, les taxes douanières sont regroupées dans les Recettes Générales, administrées par une junta de conseillers de confiance et de gens d'affaires ; le monopole du tabac et celui des salines dépendent de juntas dont les membres ne sont pas davantage l'émanation du Conseil. Le personnel des Chambres des Comptes du Conseil est réduit, ainsi que le nombre de bureaux qui le composent, Orry laissant entendre que des réductions supplémentaires pourraient être opérées. Enfin, le Conseil se voit notifier explicitement l'interdiction de se mêler de la distribution des fonds.

Les compétences perdues par le Conseil des Finances ont été données à d'autres organismes. La distribution des fonds est dans les mains du contrôleur général,

36. Sur Alberoni, cf. supra, note 28. José Rodrigo, Secrétaire aux Finances, qui prend la défense de la réforme initiée en 1718, n'établit aucune filiation avec celle de 1713-1714. Kamen, *op. cit.* Anne Dubet, « Los intendentes ».

37. Anne Dubet, « La Nueva Planta et la réforme du contrôle des comptes en Espagne » dans Yves Levant, Henri Zimnovitch et Raluca Sandu dir., *Mélanges offerts à Yannick Lemarchand*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 25-49.

38. J'étudie les réformes concernant les finances dans Anne Dubet, « La Nueva Planta ».

dont les fonctions sont assumées par Orry, ainsi que de l'intendant universel du contrôle général. Le contrôle financier est exercé, pour l'essentiel, au sein d'une Trésorerie Générale qui a gagné en importance par rapport à sa première époque (1703-1711), puisqu'elle reçoit désormais la quasi-totalité des recettes fiscales du roi, et pas seulement le produit destiné à la guerre. Le Trésorier Général se charge de refondre les dépenses et les recettes de tous les trésoriers de provinces et d'armées dans son propre compte. Le ressort du contrôle est double : d'une part, de nouvelles dispositions sont prises pour que les trésoriers de provinces ne puissent omettre de recette et pour que toute dépense faite au nom du Trésorier Général lui soit notifiée<sup>39</sup> ; d'autre part, seul un nombre réduit de comptables est habilité à faire des dépenses au nom du Trésorier Général. Ceci prive les responsables de caisses au niveau municipal d'une partie non négligeable des bénéfices du maniement des deniers du roi. Il s'agit, en réduisant les jeux de caisse, de limiter la spéculation sur le papier financier émis par les bureaux royaux et par voie de conséquence de faire du Trésorier l'instrument d'une meilleure maîtrise de la dette<sup>40</sup>. Or, les implications sociales de la réforme ne concernent pas que les gens de finances. Cette séparation des opérations de recouvrement des impôts et de la dépense, comme le remarque Jean-Pierre Dedieu, atteint directement les intérêts des oligarchies locales qui contrôlent les caisses concernées<sup>41</sup>.

Dans ce schéma, les intendants sont les relais sur le territoire des Secrétaires et de l'intendant universel des finances. Ce sont eux qui transmettent des ordres de paiement au Trésorier Général, devenant ainsi un rouage important du contrôle de la distribution des fonds. En même temps, la création des Recettes Provinciales leur confère un rôle essentiel dans la négociation des modalités du recouvrement de l'impôt et de sa répartition au sein de la province, faisant d'eux les interlocuteurs des villes et des fermiers. Ici aussi, le rôle du Conseil des Finances est réduit au contentieux. Les Conseillers de Castille ne tarderont pas à dire qu'il ne joue pas son rôle de protection des peuples face aux gens d'affaires.

Le schéma mis en place par Alberoni reprend une partie des éléments décrits. Sa Nueva Planta est probablement le fruit du travail de multiples collaborateurs. Le marquis de Campoflorido, l'un des cinq Présidents du Conseil des Finances en 1713-1715 et l'un des membres de la junte des Recettes Générales, accède au Gouvernement du Conseil des Finances en 1717. En même temps, ayant manifesté son hostilité à l'égard de toute forme collégiale de gestion des impôts, il obtient la surintendance des Recettes Générales, qui a remplacé la junte en 1716, ainsi que celle de la recette des salines. Il est probable qu'il s'associe aux réformes postérieures du Conseil des Finances et des Bureaux des Comptes<sup>42</sup>. Nicolás de Hinojosa, ancien intendant, devenu Trésorier Général en janvier 1717, contribue sans doute

39. Anne Dubet, « La Trésorerie Générale ».

40. Ces bénéfices sont décrits par un contemporain, Alejandro de Vega, qui insiste sur cet apport décisif de la réforme de 1713-1714. Cf Anne Dubet, *La Hacienda Real*, *op. cit.*, chap. 1.

41. Jean-Pierre Dedieu, « El núcleo y el entorno : la Real hacienda en el siglo XVIII », texte présenté au séminaire *La construcción de la hacienda hispánica (ss. XVIII y XIX)*, Madrid, Casa de Velázquez, 17-18 de octobre de 2013.

42. Anne Dubet, « Comprendre », *op. cit.*



à redessiner la Trésorerie. Enfin, les contemporains attribuent à Joseph Patiño la rédaction de l’instruction des intendants. Ancien intendant de Catalogne, il a la confiance d’Alberoni, qui lui confie l’intendance de la Marine. José Rodrigo et Miguel Fernández Durán, Secrétaires des Dépêches aux Finances et à la Guerre, ont peut-être apporté leur pierre à l’édifice. Le premier est le défenseur le plus actif de l’institution des intendants en 1719-1720, alors que Patiño, mis personnellement en cause dans son travail d’intendant en Andalousie, fait profil bas<sup>43</sup>. La documentation ne permet pas de reconstituer la part prise par chacun dans la genèse des réformes de 1717-1718. Cela dit, il n’est pas impossible qu’elles soient le fruit d’un compromis entre des individus ayant peut-être des priorités politiques différentes, sans compter leurs intérêts personnels. L’on peut aussi supposer que le point de départ est commun, mais que les obstacles rencontrés par la réforme dans les territoires et à la cour conduisent certains d’entre eux, comme Patiño et Campoflorido, à revoir leur position à la baisse, alors qu’Hinojosa reste fidèle au schéma de 1718.

Une partie des dispositions adoptées sont l’exact prolongement de celles de 1713-1714. C’est le renforcement, en 1717, des attributions des Secrétaires d’État et des Dépêches, au détriment des Conseils, et la simplification du contrôle comptable. L’architecture de la Trésorerie et des bureaux des comptes du Conseil des Finances est en effet remaniée. De nouvelles caisses, à la cour ou dans les provinces, sont absorbées par la Trésorerie. Les 14 bureaux des comptes ayant survécu à la réforme de 1713 sont ramenés à deux, l’un du contrôle des Valeurs ou Recettes, l’autre du contrôle de la Dépense ou de la Distribution. Alberoni souhaite que les titulaires des emplois supprimés se livrent à des activités plus utiles. En juin 1718, l’édifice est complété par une réforme du Conseil des Finances qui comporte notamment la suppression de la présence, dans certaines des réunions du Conseil, de Conseillers de Castille, et d’autre part la réorganisation des districts de perception des contributions provinciales, destinée à les unifier<sup>44</sup>. Campoflorido a probablement inspiré ces dernières mesures. L’une d’elles modifie en profondeur le travail du Trésorier Général : en effet, les bureaux de contrôle internes à la Trésorerie ont été supprimés en 1717, remplacés par les deux nouveaux bureaux, ce qui permet au Trésorier de se concentrer sur le maniement des fonds. Ici, l’idée pourrait venir d’Hinojosa, qui prône une séparation comparable en 1726<sup>45</sup>.

José Rodrigo décrit les intendants comme des agents fidèles, capables d’informer Madrid « tels des espions [...] sur tout ce qui se passe dans les provinces, concernant non seulement les particuliers mais aussi les ministres exécuteurs des tribunaux du royaume »<sup>46</sup>. Placés sous l’autorité directe des Secrétaires des Dépêches, ils doivent leur permettre d’obtenir ce que les procédures judiciaires de contrôle des agents du roi dans les territoires, aux siècles précédents, n’ont pas pu obtenir, comme l’indique le préambule de leur instruction. L’extension de leurs

43. Détails dans Anne Dubet, « Los intendentes », *op. cit.*

44. Sur cette réforme des districts, Jean-Pierre Dedieu et Ruiz Rodríguez, *op. cit.*

45. Anne Dubet, « Entre dos modelos », *op. cit.*

46. “Parecer sobre los seis papeles que se han entregado a SM. Intendentes, Contadores y Pagadores”, c. 1720, AGS, GJ, leg. 856, cit. en Kamen : 1964.

compétences à la police et à la justice, ainsi que le détail de leurs facultés en matière de recouvrement des impôts marquent une inflexion : il s’agit bien d’exercer un contrôle accru sur les magistrats des villes et de borner les prérogatives que se sont données les oligarchies, notamment par le biais du recouvrement des recettes royales et millions. Dans les capitales de provinces, l’exercice conjoint des fonctions d’intendant et de corrégidor doit consolider leur position. La création, aux côtés des intendants et des payeurs du Trésorier Général, de contrôleurs principaux confirme la volonté de la monarchie de prendre le contrôle d’espaces laissés jusque-là aux potentats locaux : elle porte atteinte aux intérêts des corps de villes ou de leurs membres, car elle suppose la disparition de la plupart des offices de contrôleurs de recettes particulières qui sont dans leurs mains. Leurs titulaires sont invités à s’adonner à d’autres activités ou à se transformer en subalternes du nouveau contrôleur, tandis que les responsables des caisses des chefs-lieux (les *arqueros*) doivent disparaître dans les villes capitales. Campoflorido souligne ainsi l’« incompatibilité » entre un emploi de contrôleur principal et les « connexions » avec l’oligarchie locale<sup>47</sup>. La volonté affichée de l’équipe d’Alberoni d’exécuter ces dispositions — une liste des contrôleurs dont l’office doit être racheté est dressée — se heurte à une opposition nourrie. Les compétences juridictionnelles données aux intendants font en outre d’eux des instruments de contrôle de la justice seigneuriale<sup>48</sup>, une idée qu’il faut sans doute attribuer à Patiño<sup>49</sup>. Dans les armées, ils peuvent exercer une juridiction à l’encontre des soldats qui n’était pas mentionnée dans les instructions de 1714, lorsque les délits commis concernent la fourniture des troupes. Leur pouvoir accru se traduit enfin par une compétence financière inédite, celle d’émettre des assignations sur les payeurs du Trésorier Général.

Dans le dessein de 1717-1718, les intendances s’inscrivent ainsi dans un projet global visant à modifier dans les territoires l’équilibre des pouvoirs au profit de la monarchie, ce qui n’était peut-être pas envisagé, en tout cas pas énoncé explicitement, dans celle de 1714. Leurs compétences sont donc étendues à la police et à la justice, tandis que celles de guerre et de finances sont accrues. C’est précisément cette volonté affichée d’empiéter sur les espaces de pouvoir des oligarchies locales, des officiers militaires, des seigneurs ecclésiastiques ou laïcs, qui vaut à la réforme une opposition virulente, relayée à la cour par le Conseil et la Chambre de Castille<sup>50</sup>.

47. Lettre à Fernández Durán, 15/09/1718, AGS, GM, leg. 2357.

48. Comme l’indique une défense anonyme, que l’on doit peut-être à Rodrigo, de la réforme. « Camina este dictamen... », s.d. (1719 ?), AGS, GJ, leg. 814.

49. Il en avait fait état dans des termes proches à propos du gouvernement de Catalogne. Gay Escoda, « La gènesi », *op. cit.*

50. Du refus d’obtempérer des nombreux contrôleurs du royaume au meurtre du premier intendant des Canaries, en passant par les nombreuses requêtes adressées aux Secrétaires des Dépêches et par les efforts, parfois couronnés de succès, faits pour obtenir la destitution ou la mutation d’un intendant. Kamen, *op. cit.* Ibáñez Molina, *op. cit.* Anne Dubet, « Los intendentes », *op. cit.*

### III. Les intendants selon Campoflorido : des subalternes intelligents pour les ministres des Finances et de la Guerre

La chute d'Alberoni permet aux Conseillers et aux ministres de faire état de leur désaccord. Le Conseil de Castille puis la Chambre de Castille dressent une critique de la quasi totalité des dispositions relatives aux compétences des intendants et au Conseil de Castille<sup>51</sup>. D'autres organes qui s'estiment lésés par une partie des dispositions prises demandent leur annulation : ainsi, les membres de la Députation des royaumes, une émanation des Cortès, réclament le rétablissement de l'ancienne Salle des Millions du Conseil des Finances (chargée de l'administration du recouvrement des services des millions et du contentieux)<sup>52</sup>. C'est l'occasion pour le marquis de Campoflorido de faire état de ses attentes, bien différentes. La critique que le Gouverneur du Conseil des Finances adresse à la réforme ne saurait se confondre avec celle de ces organismes. La réforme du Conseil des Finances, et en particulier la suppression de la Salle des Millions, lui convient. Il faut notamment unifier les Salles, explique-t-il, parce que dans les provinces les millions sont désormais recouverts avec le reste des Recettes Provinciales. L'œuvre d'Alberoni doit même être ici prolongée, en concentrant encore au sommet l'administration des recettes : la surintendance de celle du tabac devrait ainsi être confiée à Campoflorido, de même que celles de Recettes Générales et des Salines. Or, la défense de ses compétences de Gouverneur du Conseil des Finances et de Surintendant des Finances le conduit à critiquer les facultés données aux intendants : la capacité d'émettre des assignations, en particulier, jointe au fait que les tout nouveaux contrôleurs principaux des provinces conservent tous les justificatifs dans leurs bureaux, fait qu'il est impossible de contrôler à Madrid l'usage que les intendants font des deniers du roi<sup>53</sup>.

La priorité de Campoflorido est en effet de donner à ce qu'il désigne comme un Ministre des Finances le contrôle de la distribution des fonds. À partir du moment où il se voit confier, outre la Surintendance des Finances et le Gouvernement du Conseil des Finances, le Secrétariat d'État et des Dépêches aux Finances, en janvier 1721, il emploie l'expression couramment pour se désigner. J'ai étudié ailleurs les propos qu'il tient sur ses compétences, sur celles requises chez les intendants, et sur l'activité du Trésorier Général Hinojosa pendant les années 1718-1720. Ils sont parfaitement cohérents. Dans l'esprit de Campoflorido, derrière les compétences financières excessives des intendants, se profile l'autonomie du Trésorier. Or, il n'a cessé de dénoncer la gestion d'Hinojosa, coupable d'avoir choisi seul les maisons de banque auxquelles il réclamait des lettres de change et confiait parfois le paiement d'assignations. Son administration au jour le jour l'a conduit à multiplier les emprunts onéreux, auprès d'hommes d'affaires amis, au lieu de se contenter des

---

51. Kamen, *op. cit.*

52. AGS, GJ, leg. 814.

53. Anne Dubet, « Los intendentes », *op. cit.*

avances des fermiers des Recettes Provinciales et de s’efforcer de maîtriser la dépense. Le résultat est une dette colossale, générée par le financement de la guerre menée en Sicile et en Sardaigne<sup>54</sup>.

Le remède n’est pas la suppression des intendants de provinces ou de la Trésorerie, mais une redéfinition de leurs compétences et des rapports hiérarchiques les unissant au Ministre des Finances. Ancien Trésorier Général de la Guerre, du temps d’Amelot (1707-1709), et ancien munitionnaire, Campoflorido connaît les rouages du contrôle financier et les ruses permettant d’y échapper. Il met donc l’accent sur le contrôle de la distribution, l’objectif d’un bon Ministre des Finances devant être non seulement de conseiller au roi les dépenses les plus opportunes, avec la collaboration des autres Secrétaires des Dépêches, mais encore de s’assurer de leur bonne exécution, en œuvrant pour cela à la préparation d’états des recettes et des dépenses susceptibles de faire connaître l’état présent des caisses royales. Ceci réclame une bonne culture financière : Campoflorido se vante de dominer l’art de la tenue des comptes et du maniement de l’argent et de connaître, par ailleurs, assez bien les gens d’affaires pour juger de la qualité de leurs offres, mais aussi pour comprendre leurs attentes et pour leur inspirer confiance. Quant aux intendants et au Trésorier, il les conçoit comme des subalternes. Dans une consulte sur les candidats potentiels aux emplois d’intendants de provinces et d’armées, à l’automne 1723, il brosse le portrait de l’intendant idéal. Ses deux qualités majeures sont la maîtrise de la tenue des livres et des rouages du contrôle financier, soit l’« intelligence » en matière de compte et raison », et l’obéissance. Ceci favorise les anciens trésoriers et les anciens contrôleurs et exclut les colériques et les fous<sup>55</sup>. Le Trésorier Général, pour sa part, doit revenir à l’organisation qui a prévalu de 1713 à 1717, dans laquelle les Trésoriers provinciaux étaient responsables de leur maniement (ils présentaient des cautions) et dans laquelle des contrôleurs qui faisaient partie de la Trésorerie faisaient venir à Madrid tous les justificatifs des opérations faites, ce qui permettait de les vérifier sans tarder. C’est au Ministre de choisir les fermiers, les munitionnaires et les prêteurs. Le successeur de Campoflorido au ministère des Finances, Fernando Verdes Montenegro, ajoute en 1724 qu’il revient au Ministre de confirmer chaque année la validité des titres de dette émis par le Trésorier, et non au Trésorier. Le Trésorier n’est donc qu’un subalterne du Ministre, tout comme les intendants, et non son collaborateur, même si Campoflorido indique que confiance et bonne entente entre eux sont nécessaires. Enfin, Campoflorido estime que la sujétion du Trésorier à plusieurs Secrétaires d’État et des Dépêches habilités à lui donner des ordres de paiement est source de confusion et favorise l’autonomie du Trésorier. Il souhaite, ici aussi, concentrer la décision, expliquant alors qu’il n’est encore que Gouverneur du Conseil des Finances que le titulaire de cet emploi est le mieux placé, puisqu’il a par ailleurs juridiction pour poursuivre les fermiers et autres créanciers malhonnêtes.

54. Anne Dubet « Comprendre », *op. cit.* et *La Hacienda Real, op. cit.*, chap. 2.2., chap. 3 et chap. 7.1.

55. « Relación de los diferentes sujetos que se han propuesto al rey para las intendencias que ha de proveer Su Majestad », « Personas que sirven las intendencias de guerra y circunstancias de cada una », 1<sup>er</sup> octobre 1723, AHN, E, leg. 749.

Il faut placer les réformes adoptées à partir de 1721 pour en mesurer la portée. Le premier acte est la suppression de la Trésorerie Générale telle qu'elle a été organisée depuis 1717-1718 et le retour à l'organisation antérieure. En même temps, les intendants de provinces sans troupes, s'ils conservent leur titre, perdent leurs facultés en matière de police et justice, et pour celles de finances, se voient réduits à celles des surintendants des recettes royales et millions de Charles II, tandis que ceux d'armée perdent les facultés nouvelles reçues en 1718<sup>56</sup>. Ce n'est toutefois pas une annulation pure et simple des intendances, mais plutôt un recentrage sur l'objectif premier de Campoflorido, le contrôle de la bonne distribution des fonds. Rafael Torres Sánchez a montré que le statut des intendants de provinces et d'armées ne cessait d'être consolidé, ce qui conduit à revenir sur l'idée d'un échec total de la réforme de 1718<sup>57</sup>. De même, celui de leurs contrôleurs<sup>58</sup>. Quant aux intendants de provinces et d'armées, Campoflorido continue de les considérer comme les garants de la bonne exécution de la distribution décidée à Madrid. S'il ne parle pas des intendants de provinces sans troupes dans la consulte de 1723, c'est probablement en raison d'un compromis tacite ou explicite passé avec le Gouverneur du Conseil de Castille, qui, lui, décrit les talents nécessaires pour occuper ces emplois et propose des noms. Le Ministre des Finances semble n'avoir pas tout à fait renoncé, cependant, à compter sur des intendants dans toutes les provinces. En 1722, son homme de confiance, Francisco Díaz Román, explique ainsi à Miraval que ce sont les intendants qui ont joué le rôle de bons pères des peuples en négociant des réductions du montant des fermes chaque fois que l'état économique et démographique d'un village le demandait<sup>59</sup>. Un an plus tard, dans une consulte d'octobre 1723, le Conseil des Finances reprend l'argument, ajoutant que la présence des intendants permet de réduire les frais de justice liés au recouvrement, qu'ils doivent prévenir et réprimer les excès des fermiers, et veiller au respect des privilèges des laboureurs, comme le dit l'instruction de 1718<sup>60</sup>. Le second acte de Campoflorido est l'obligation faite aux autres Secrétaires des Dépêches de ne pas dépasser une enveloppe de dépenses assignée en début d'année à leur département au terme d'une réunion de concertation entre les Secrétaires. Il l'obtient en janvier 1723, grâce au soutien du roi et de son Secrétaire aux affaires d'État (les affaires étrangères), José Grimaldo<sup>61</sup>. S'il n'a pu indiquer nettement dans l'instruction au nouveau Trésorier Général, en 1721, que le seul habilité à lui donner des ordres de paiement était le Secrétaire aux Finances, le résultat est quasiment le même : les dépenses ordonnées par les Ministres, lorsqu'elles dépassent l'enveloppe décidée en concertation en début d'année, ne sont pas légitimes, et le Trésorier peut en faire argument pour suspendre l'exécution<sup>62</sup>. Les autres Secrétaires d'État et des Dépêches n'ayant pas de fonds propres ni de Trésorier de leur département, à

56. Kamen, *op. cit.*

57. Torres Sánchez, *op. cit.*

58. Teijeiro de la Rosa, *op. cit.*

59. Díaz Román à Miraval, 22 juillet 1722, Madrid, AHN, E, leg. 3149.

60. BNE, ms 12316. Consulte du 11 novembre 1723.

61. « Los puntos que contiene la resolución de SM que manifestó a la junta el señor marqués de Grimaldo en 11 de enero de 1723 se reducen a lo siguiente », AGS, SSH, leg. 213.

62. Anne Dubet, *La Hacienda Real, op. cit.*, chap. 3.2.2.

l'exception de celui des Indes, ils sont obligés d'obtenir l'aval de celui des finances pour tout dépassement. Celui de Guerre, le plus dépensier, essuie ses foudres pour n'avoir pas réduit la dépense de guerre alors que la paix est revenue et pour croire aux boniments des intendants les moins capables, qui prétendent ne pas avoir de fonds, alors que la Trésorerie les a mis à leur disposition<sup>63</sup>.

Campoflorido n'a pas renoncé à l'essentiel des objectifs de la *Nueva Planta*, mais a recentré la réforme sur un objectif devenu primordial, le contrôle de la bonne exécution de la dépense. Conçu dans un sens disciplinaire, il consiste à obtenir l'exécution des décisions royales transmises par le Ministre des Finances, et il requiert donc le concours de subalternes. La correction des abus des oligarchies locales n'a pas pour autant disparu. Ainsi, selon Campoflorido et Díaz Román, les vexations infligées trop souvent aux pauvres contribuables doivent être attribuées aux échevins et autres responsables de leurs villes plutôt qu'aux fermiers, bien contrôlés, et il revient aux intendants de prévenir ces abus, ne serait-ce qu'en les signalant au Conseil des Finances<sup>64</sup>. Cela dit, il n'est plus question de supprimer l'ensemble des offices de contrôleurs de différentes recettes au niveau des villes ni des *arqueros*, ce qui suppose un compromis tacite avec les oligarchies locales. Tout se passe comme si, à cet égard, le maintien de la réforme fiscale (la création des Recettes Provinciales) et de celle du contrôle financier (la séparation entre les opérations de recouvrement et celle de dépense) de 1713-1714 devait suffire, puisqu'il assure au roi le contrôle de l'argent une fois recouvré au niveau des provinces et une forme satisfaisante d'équité fiscale. Hinojosa souhaite pour sa part aller plus loin dans ce domaine, réclamant, au printemps 1726, une liste de tous les receveurs et dépositaires chargés, dans les villes, de recueillir le produit des contributions. Il lui est répondu qu'elle n'existe pas, seuls les gouvernements de chaque ville connaissant leurs noms<sup>65</sup>, ce qui confirme que les oligarchies locales ont conservé la maîtrise de la première étape du recouvrement des impôts et de ses bénéficiaires.

#### IV. Luis de Miraval, la critique des intendants et le projet d'une polysynodie

La politique de Campoflorido fait l'objet d'une critique en règle de la part de Luis de Miraval, marquis de Miraval, Président du Conseil de Castille depuis 1715. Si tous deux ont œuvré ensemble à la marginalisation des défenseurs de la réforme de 1718 (Rodrigo, Hinojosa et Fernández Durán) en 1720, leurs positions sont inconciliables sur le plan fiscal, comme l'a montré José Miguel Delgado Barrado. Miraval accuse les fermiers d'abuser de leur pouvoir et de leurs relations au Conseil des Finances pour prévenir ou faire échouer les recours judiciaires des contribuables contre leurs prix excessifs et contre les vexations qu'ils infligent aux retardataires.

63. Campoflorido à Castelar, Madrid, 21 décembre 1723, AGS, SSH, leg. 213.

64. note 58- 5. Delgado Barrado, *op. cit.*, chap. 4.

65. Hinojosa à Antonio López Salces, 21 février 1726, et la réponse, 11 mars 1726, AGS, DGT, inv. 24, leg. 271.

Les intendants sont accusés eux aussi de complicité avec ces gens d'affaires<sup>66</sup>. Miraval juge donc irrecevable la position de Campoflorido, considérant en particulier que l'argument de la culture financière, utilisé pour justifier aussi bien l'envoi d'intendants que le fait que des Ministres tout puissants conduisent seuls la politique financière, est spécieux : nul n'a besoin d'une « compréhension particulière des finances royales » pour comprendre l'injustice faite aux peuples<sup>67</sup>. Un bon intendant doit avoir reçu une formation juridique et avoir acquis l'expérience du gouvernement local, la « connaissance pratique du gouvernement des villes dans lesquelles il y a des échevins »<sup>68</sup>. En cela, Miraval s'oppose à Campoflorido, laissant entendre que le gouvernement local est d'abord l'affaire de bons juges. Mais les intendants ne sont qu'un élément d'un système politique que refuse Miraval : sa critique, partagée par le reste du Conseil de Castille, porte sur l'arbitraire ministériel, source de tyrannie et d'erreurs, par opposition au gouvernement de Conseils éclairés par la connaissance de la loi et par la discussion contradictoire<sup>69</sup>. Miraval s'inscrit ici dans une longue tradition de défense du gouvernement collégial, qui n'est pas spécifiquement espagnole, mais vient d'être réactivée par l'influent cardinal Belluga<sup>70</sup>, avec qui il entretient une correspondance<sup>71</sup>.

Pour autant, la critique des intendants et de la voie réservée de Miraval ne se réduit pas à la promotion du retour au passé. En effet, il n'est pas loin de considérer que le Conseil de Castille peut mettre en œuvre une administration tout aussi exécutive dans les territoires que celle que contrôlent les Secrétaires d'État et des Dépêches. En 1721, lors de la mise en cause du munitionnaire des vivres employé en 1719-1720, le Conseil de Castille se fait le collaborateur actif du Conseil des Finances dans la recherche de preuves des fraudes et des mensonges commis — le financier étant aussi accusé d'avoir surévalué le prix du grain. Il se montre ainsi techniquement prêt à assurer le suivi de ces contrats, relayé par les magistrats municipaux et les juges des Audiencias, les tribunaux régionaux<sup>72</sup>. Il serait certes souhaitable d'entreprendre des recherches sur le travail au quotidien mené par le Conseil de Castille dans les provinces du temps de Miraval pour savoir s'il en a modifié le fonctionnement, prenant une orientation plus « exécutive ».

La politique prônée par Miraval en 1723-1724 confirme, à mon sens, que sa position ne saurait être confondue avec le refus d'une administration prompte à

66. Delgado Barrado, *op. cit.*, chap. 4.

67. Miraval à Díaz Román, juillet 1722, AHN, E, leg. 3149. L'argument est sans doute emprunté à Boisguilbert, soit directement, soit par le biais d'autres plumes. José Rodrigo avait plagié Boisguilbert en 1716 dans un texte manuscrit largement diffusé (Anne Dubet, *La Hacienda Real*, chap. 7.2.2.).

68. Lettres à Castelar, Madrid, 16 septembre 1723, et à Grimaldo, Madrid, 27 octobre 1723. AHN, E, leg. 749.

69. Un Conseil ne saurait se tromper, puisqu'il n'a pas de volonté en tant que « corps mystique ». Ses membres sont libres de voter en conscience, mus par la raison et le souci de l'équité, après avoir accordé tout le temps nécessaire à l'examen des questions qui leur sont soumises. Avis sur l'affaire du munitionnaire de 1721, AHN, E, leg. 3214.

70. « Representación del cardenal Belluga a Felipe V sobre los males de España », 19 février 1721, éd. de Rafael Serra Ruiz, *El pensamiento social-político del cardenal Belluga*, Murcia, Patronato de Cultura de la Excma Diputación, 1963, pp. 337-390.

71. Juan Pérez de Guzmán y Gallo, « Resumen histórico de la Guía oficial de España. Estudio documental », en *Guía oficial de España. 1912*, Madrid, 1912, pp. I-XXV.

72. AHN, E, leg. 3214.

l'expédition des affaires. Elle se déroule en deux temps. Entre 1720 et 1723, il se fait le relais systématique des oppositions aux réformes d'Alberoni, notamment celle de la Chambre de Castille. Au cours de l'année 1723, cette opposition monte en puissance : Miraval organise une consultation systématique des responsables locaux (corrégidors, corps de villes, intendants, évêques, religieux) sur les effets de la politique fiscale menée depuis 1713. En septembre, les réponses obtenues sont sélectionnées et synthétisées dans le sens qui convient au Gouverneur de Castille. Le Conseil de Castille s'appuie sur elles pour adresser une consulte au roi, le 19 octobre. C'est un véritable réquisitoire contre les fermes des Recettes Provinciales et le Conseil des Finances<sup>73</sup>, mais aussi une critique de fond de l'absolutisme<sup>74</sup>. Dans le même temps, Miraval soumet au Secrétaire des Affaires d'État Grimaldo, l'homme de confiance de Philippe V, une sorte de compromis concernant les intendants : le choix de ceux qui ont l'exercice d'une juridiction reviendrait à la Chambre de Castille, seuls ceux qui ne s'occupent que de l'intendance des troupes pouvant être choisis par le roi sans la consulter — en d'autres termes, laissé aux Secrétaires de la Guerre et des Finances<sup>75</sup>.

L'abdication de Philippe V, le 10 janvier 1724, devait se traduire dans l'esprit du roi sur le plan financier par la mise en place d'une junte présidée par Campoflorido, dans laquelle seraient entrés des Conseillers de Finances et de Castille, afin de chercher un terrain d'entente entre eux. Toutefois, ni Campoflorido ni Miraval ne semblent plus vouloir chercher de compromis. Le premier démissionne. Miraval a les coudées d'autant plus franches que Grimaldo a suivi Philippe V dans son exil tout relatif<sup>76</sup>. Il saisit l'occasion pour adopter deux mesures qui lui tiennent à cœur. Dès janvier, un Conseil de cabinet est mis en place, ce qui modifie formellement le statut des Secrétaires d'État et des Dépêches, invités à y rapporter les affaires et à mettre en œuvre les décisions arrêtées par le roi dans le Conseil. Miraval en est le chef et a un accès relativement facile au roi Louis I<sup>er</sup>, quoique le nouveau Secrétaire aux Affaires d'État, Juan Bautista Orendain, un fidèle de Grimaldo<sup>77</sup>, s'efforce d'y faire obstacle. La pratique de la liasse (*despacho*), ces séances de travail au cours desquelles chaque Secrétaire dépêchait les affaires en tête à tête avec le roi, semble avoir disparu, sauf pour Orendain. Le nouveau Secrétaire aux Finances et Surintendant des Finances, Fernando Verdes Montenegro, n'a pas qualité de ministre

73. Delgado Barrado analyse les propositions fiscales de la consulte, *op. cit.*, pp. 121-126.

74. Le roi tolère que des lois justes et équitables, faites pour prévenir les fraudes et protéger les sujets, ne soient pas appliquées par le Conseil des Finances, ayant d'ailleurs admis que les Conseillers de Castille n'y entrent plus depuis 1718. Il s'est entouré de ministres étrangers qui ne dépendent que de lui (Orry, Alberoni). Ces derniers ont prétendu qu'il était « en possession des fonds de tout le monde et [énonçaient] d'autres maximes semblables, filles de la tyrannie. Et comme les lois leur résistaient, ne pouvant défaire le nœud de la justice avec l'épée du pouvoir, ils ont tranché net, confondant l'harmonie des lois en fermant toutes les voies de recours à la justice. » S'y ajoute le recours à la force militaire dans le recouvrement des impôts, auquel seraient associés les intendants. Consulte du 19 octobre 1727. AHN, Consejos, leg. 7127. Étudiée dans Anne Dubet, *La Hacienda Real*, *op. cit.*, chap. 5.2.

75. Miraval à Grimaldo, 27 octobre 1723, cf. note 68- 5.

76. Je reprends ici Anne Dubet, *La Hacienda Real*, *op. cit.*, chap. 6.

77. Rafael Guerrero Elecalde, *Las elites vascas y navarras en el gobierno de la Monarquía borbónica : Redes sociales, carreras y hegemonía en el siglo XVIII (1700-1746)*, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 2012.



et ne parle, formellement, qu’au nom du cabinet lorsqu’il propose une politique de dépense. C’est bien l’arbitraire ministériel que Miraval prétend éradiquer en transformant les Secrétaires en subalternes du cabinet. Il ne s’agit pas pour autant de renoncer à une forme de rationalisation du gouvernement collégial ni de se contenter du retour aux usages reprochés par les contemporains aux Habsbourg. Miraval s’en explique dans une lettre au duc de Bourbon, qui demande pourquoi il refuse l’institution d’un Premier Ministre. Le défaut du gouvernement des « rois autrichiens » ne résidait pas tant dans la « multitude des Conseils » mais dans le fait que chacun travaillait séparément des autres « sans connoissance du gouvernement universel »<sup>78</sup>. Le rôle du cabinet serait donc d’assurer la coordination du travail des Conseils, à l’instar, à mon sens, de ce que se proposaient les partisans de la Régence en France dix ans plus tôt<sup>79</sup>. Dans ce plan, tous les bureaux des Secrétaires des Dépêches ne sont pas inutiles. Un projet, vraisemblablement apocryphe, mais qui reflète les intentions attribuées par ses ennemis à Miraval, prévoit en effet leur recomposition : ceux de Marine et de Guerre seront rattachés à celui des Finances, celui de la Justice au Secrétariat des Affaires d’État<sup>80</sup>.

Miraval et son entourage semblent s’être engagés dans une sérieuse réflexion sur l’organisation politique et administrative à donner à la monarchie. Elle passe par la suppression des intendances autres que celles de troupes : le Président de Castille y procède le 19 juillet 1724<sup>81</sup>. Au cours de la même période, il semble avoir préparé un décret prévoyant la suppression des Recettes Provinciales associées dans son esprit aux intendants honnis, puisque celles-ci devaient être recouvrées en régie directe, en collaboration, donc, avec les magistrats des villes<sup>82</sup>. Ceci ne veut pas dire que Miraval ne souscrit pas au projet d’un contrôle plus étroit du territoire et d’une coordination raisonnée des organes de gouvernement, que l’on associe à l’émergence des intendants, mais selon le Président de Castille, ces exigences peuvent être satisfaites par la voie des Conseils et des tribunaux, dans un compromis explicite avec les oligarchies locales. À mon sens, ce type d’alternatives politiques et l’activité des groupes qui les sous-tendent en Espagne gagneraient à être étudiées plus avant, dans leurs modulations et leur changement au fil du siècle, et comparés avec les tentatives semblables des opposants à la monarchie absolue en France ou des réformateurs espagnols et pro-Habsbourg (*austracistas*) de la monarchie autrichienne<sup>83</sup>. Ils pèsent en effet sur la décision politique, même si l’on doit les ranger dans le camp des perdants au moins jusqu’aux années 1770.

78. Lettre du 26 juin 1724. AMAE, MD, vol. 490, fol. 255-259.

79. Alexandre Dupilet, *La Régence absolue. Philippe d’Orléans et la polysynodie (1715-1718)*, Paris, Champ Vallon, 2011.

80. Projet attribué au père Ramos, confesseur de Miraval, s.d., BNE, ms 12880, fol. 2-4.

81. Le décret ordonne l’extinction des intendances des provinces sans troupes. Leurs titulaires toucheront leurs salaires de corrégidors et de surintendants des recettes royales, comme avant leur institution. Cité par Kamen, *op. cit.*, p. 379.

82. Delgado Barrado étudie un texte anonyme prenant la défense de ce décret du 23 juillet et expliquant que la régie directe, pilotée par les surintendants des recettes royales et millions créés par Charles II, est moins coûteuse, moins violente, plus équitable. *op. cit.*, p. 145. AHN, E, leg. 3214.

83. Roberto Quirós Rosado, « Las secretarías de Estado y Guerra en la Monarquía de Carlos VI : ¿vías hacia una planta ejecutiva ? » dans María José Pérez et Alfredo Martín García éd., *Actas de la XI reunión científica de la FEHM*, Universidad de Granada, 2012, pp. 1581-1592.

L'opposition aux intendants et les projets avortés sont aussi intéressants, pour une histoire du politique, que celle des réalisations factuelles.

## V. Épilogue

Miraval ne parvient pas à imposer ses vues. Engagé dans une véritable épreuve de force qui l'oppose, notamment, à Grimaldo, resté auprès du « roi père », et à Orendain, il peine à se faire entendre dès le mois de mai. Le projet apocryphe de refonte des départements ministériels n'est pas appliqué. Le décret du 23 juillet ne semble pas avoir été publié : il demeure introuvable. Après la mort prématurée de Louis I<sup>er</sup> (le 30 août) et le retour sur le trône de Philippe V, Grimaldo ne tarde pas à récupérer l'influence perdue. Miraval et ses créatures les plus visibles perdent leurs emplois, ce qui permet à Campoflorido de revenir au Gouvernement des Finances, tandis qu'Orendain occupe le Secrétariat aux Finances (novembre 1724).

Campoflorido n'attend pas. Dès décembre, il prépare une instruction relative au recouvrement des Recettes Provinciales, qui n'ont jamais cessé d'être affermées. Approuvée par le roi en février 1725, elle est distribuée aux « surintendants des provinces, à leurs subdélégués et à qui de droit », puis recueillie dans une cédula royale en mars<sup>84</sup>. Le texte reprend les arguments utilisés par Campoflorido et le Conseil des Finances en 1723 pour attribuer les abus commis aux autorités locales et justifier la concentration des fermes. Il revient donc aux « surintendants des vingt-et-une province » et à leurs subdélégués de veiller à ce que les « justes et charitables dispositions » du roi « prennent effet », en forçant échevins et alcades à collaborer, en poursuivant les auteurs d'abus, en décidant seuls de l'opportunité d'envoyer des huissiers aux contribuables. Ce sont là les fonctions que Campoflorido attribuait aux intendants en matière fiscale un an auparavant. Ajoutons que le texte, qui reproduit toutes les dispositions émises (par le biais du Conseil des Finances, il est vrai) depuis 1718, ne mentionne pas le décret de suppression des intendances de juillet 1724. Le fait que quelques contemporains emploient encore parfois les termes d'*intendente* et de *superintendente* de façon interchangeable entretient l'ambiguïté. Tout se passe en effet comme si Campoflorido et le Conseil des Finances n'admettaient pas la suppression des intendances décrétée en juillet 1724. Après 1724, d'après Manuel Amador González Fuertes, la politique de sélection des responsables locaux, intendants et corrégidores, ne change pas : elle reste dans les mains du roi et de ses Secrétaires des Dépêches, nombre d'intendants conservant leur emploi, soit avec le titre d'intendant, soit avec celui de corrégidor choisi personnellement par le roi<sup>85</sup>. Le monarque a opté pour la prudence en ne rétablissant pas officiellement les intendances, mais en n'appliquant pas moins la politique souhaitée par Campoflorido.

84. “Instrucción”, Philippe V à Campoflorido, 23 février 1725, AHN, FC-MH, lib. 7932, resp. fols. 18-19. Francisco Gallardo Fernández, *Origen, progreso y estado de las rentas de la corona de España*, Madrid, Imprenta Real, 1805-1808, tome IV, pp. 330-347.

85. González Fuertes, *op. cit.*

## JOSEPH II ET LES INTENDANTS : LA RÉFORME DE 1787 DANS LES PAYS-BAS AUTRICHIENS

CÉDRIC GLINEUR

*Université du Havre*

LA CRÉATION DES INTENDANTS aux Pays-Bas autrichiens s’inscrit dans un vaste mouvement de réforme lancé par l’empereur Joseph II à partir des années 1780. Le fils de Marie-Thérèse a voulu tout changer, tout rationaliser dans cette partie de ses États, comme il l’avait fait dans les autres, avec l’idée sous-jacente d’uniformiser l’ensemble de l’empire<sup>1</sup>. Seuls les Pays-Bas avaient jusqu’alors conservé leur organisation traditionnelle, laquelle reposait sur l’idée du gouvernement du pays par le pays. Chaque province formait un État séparé, avec une constitution particulière et des institutions très indépendantes. Chacune était dotée d’États représentatifs et d’une administration chargée notamment de lever les subsides. En outre, cinq conseils supérieurs de justice, dont trois étaient souverains, chapeautaient une quantité de juridictions inférieures, municipales, seigneuriales ou ecclésiastiques. Enfin, les États mandataient des députés pour les représenter auprès du prince et dialoguer avec lui. À son avènement, ce dernier faisait ce que l’on appelle traditionnellement sa Joyeuse Entrée dans chaque province, il recevait des États et des villes leur serment de fidélité et, en retour, prêtait le sien de respecter leurs privilèges et leur constitution<sup>2</sup>. À Bruxelles, capitale politique des Pays-Bas méridionaux, le prince était représenté par un gouverneur général,

1. Jean Bérenger, *Joseph II d’Autriche, Serviteur de l’État*, Paris, Fayard, 2007.

2. En cas de violation de ce serment, la sanction était parfois prévue. Dans la Joyeuse Entrée du Brabant, il était stipulé que les sujets n’étaient plus tenus d’obéir « jusqu’à ce que le duc eût redressé l’emprise et remis les choses en leur premier état » : cité par Jean-Baptiste Nothomb, *Essai historique et politique sur la révolution belge*, Paris, L. Tenré, 1833, p. 17.

souvent un membre de la famille régnante<sup>3</sup>. Un haut fonctionnaire, le ministre plénipotentiaire, était chargé de mettre en œuvre au niveau local la politique décidée par la chancellerie de Vienne. Le gouverneur et lui étaient secondés par trois conseils collatéraux<sup>4</sup>. Enfin, le travail administratif était assuré par plusieurs institutions centrales, une Secrétairerie d’État et de Guerre, des bureaux, des comités et des commissions, appelées les jointes. L’ensemble était complété par une Chambre des comptes et un parlement, connu sous le nom de Grand Conseil des Pays-Bas<sup>5</sup>.

À la mort de Marie-Thérèse, Joseph II avait annoncé vouloir conserver les institutions en place et maintenir les Belges dans la jouissance de leurs droits et privilèges, tandis qu’en confirmant dans leurs fonctions de gouverneurs généraux sa sœur, l’archiduchesse Marie-Christine, et son mari, le duc Albert de Saxe-Teschen, il leur avait demandé d’administrer selon les formes établies dans le pays<sup>6</sup>. Mieux, par l’intermédiaire de ses représentants, il se fit inaugurer dans chacune des provinces en promettant de respecter leurs constitutions successives ; c’était là la condition pour y être reconnu comme prince, non en qualité de roi, mais de duc, comte ou marquis<sup>7</sup>. Pourtant, au printemps de 1781, l’empereur visita ses possessions du Nord et il en repartit avec la ferme intention de les moderniser. Les premières réformes ont imposé une laïcisation poussée à une société belge traditionnellement très attachée à la religion catholique. La liberté de conscience fut introduite par l’édit de tolérance en 1781. En 1784, l’état civil et le mariage étaient retirés au clergé, les pèlerinages et les processions furent limités, les enterrements dans les églises interdits. Les ordres contemplatifs furent supprimés, tout comme les séminaires épiscopaux, remplacés par un séminaire général établi à Louvain en 1786. L’économie ne fut pas oubliée. Les corporations de métiers furent réformées et les maîtres autorisés à employer le nombre d’ouvriers qu’ils voulaient, sans plus avoir égard aux anciens règlements. En 1786, la liberté totale du commerce des grains était déclarée<sup>8</sup>. La même année, Joseph II promulgua un code de procédure civile qui abolissait toutes les anciennes chartes, coutumes et lois relatives à cet objet.

Ce texte n’était que le prélude à une réforme beaucoup plus profonde du système judiciaire alors en place. Un diplôme impérial du 1<sup>er</sup> janvier 1787 supprima toutes les juridictions provinciales, seigneuriales, municipales et ecclésiastiques pour leur substituer une organisation centralisée et hiérarchisée comprenant des tribunaux de première instance, deux cours d’appel et un conseil souverain jugeant

3. Les institutions centrales des Pays-Bas autrichiens ont fait l’objet d’un dictionnaire très utile : E. Aerts et al. (éd.), *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois (1482-1795)*, Bruxelles, AGR, 1995, 2 volumes.

4. Le Conseil des finances et le Conseil privé, compétent pour les affaires administratives, s’étaient ainsi progressivement détachés du Conseil d’État, consulté pour les grandes décisions politiques.

5. A l’origine, ce parlement jugeait en appel les décisions des conseils de justice établis dans chaque province, mais lorsque ceux du Hainaut et du Brabant devinrent souverains au XVI<sup>e</sup> siècle, la compétence du Grand Conseil en fut réduite d’autant.

6. Jean-Baptiste Nothomb, *op. cit.*, p. 24.

7. Il était duc de Brabant, de Limbourg, de Luxembourg, comte de Flandre, de Hainaut, de Namur, seigneur de Malines et marquis d’Anvers.

8. Henri Pirenne, *Histoire de Belgique*, vol. 5, Bruxelles, H. Lamertin, 1921, p. 413-414.

en dernier ressort<sup>9</sup>. L'empereur entreprit ensuite de refonder le système administratif et gouvernemental, l'idée étant de réduire le personnel jugé pléthorique des institutions provinciales et municipales. Un diplôme impérial, également daté du 1<sup>er</sup> janvier 1787, remplaça les trois conseils collatéraux et la Secrétairerie d'État par un Conseil du gouvernement général, présidé par le ministre plénipotentiaire<sup>10</sup>. Joseph II faisait de ce dernier l'homme fort du gouvernement de la Hofburg, cependant que les gouverneurs généraux, jugés trop indépendants, étaient relégués au second plan<sup>11</sup>. Les intendants formaient un dernier élément du système, au sein duquel ils avaient été conçus, très classiquement, comme des relais locaux de l'action du gouvernement central.

Si toutes ces interventions de l'État étaient nouvelles, elles n'en étaient pas moins utiles pour le bien de ces régions engoncées dans leurs traditions trop archaïques, où les autonomies provinciales opposaient des lenteurs insupportables à tout progrès<sup>12</sup>. Mais elles étaient sans doute trop brutales, d'autant qu'elles n'avaient fait l'objet d'aucune concertation : l'attitude du fils de Marie-Thérèse n'était pas la bonne dans ces contrées habituées à une certaine forme d'autonomie ; Joseph II était un réformateur trop impatient<sup>13</sup>. Sans doute ses réformes tendaient-elle à entrer les Pays-Bas autrichiens dans la modernité, mais il manqua du tact et de la diplomatie dont sa mère avait toujours su faire preuve à l'égard de ces possessions si éloignées de Vienne autant au plan géographique que culturel ou politique. Dès lors, si la création (I) et la mise en place (II) des intendances illustre le souci de rationaliser l'administration des Pays-Bas autrichiens, la politique poursuivie, en heurtant de plein fouet les institutions traditionnelles, fit échouer la réforme (III).

## I. La création des intendances

Les intendants ont été établis par le diplôme du 1<sup>er</sup> janvier dans le cadre des cercles<sup>14</sup>. Si ces nouvelles circonscriptions n'épousaient pas exactement les ressorts

9. Diplôme du 3 nov. 1786 réformant la procédure civile et diplôme du 1<sup>er</sup> janvier établissant de nouveaux tribunaux de justice aux Pays-Bas : *Recueil des ordonnances des Pays-Bas autrichiens*, textes édités par M.P. Verhaegen, 3<sup>e</sup> série, 1700-1794, tome 12, Bruxelles, Goemaere, 1910, p. 552-583 et tome 13, Bruxelles, 1914, p. 3-4.

10. *Recueil des ordonnances...*, *op. cit.*, tome 13, p. 1-2. En pratique, la création du Conseil de gouvernement permit de réaliser les économies espérées : Anne-Marie Pagnoul, « Que coûtait le Conseil du Gouvernement Général de Joseph II ? Le plan du Conseil du Gouvernement Général des Pays-Bas au 30 avril 1787, comparé au coût des anciens dicastères », dans *Revue belge de philologie et d'histoire*, 42 (1964), p. 516-567.

11. Pour autant, la continuité de l'action administrative était garantie par le maintien dans le nouveau conseil d'une grande partie du personnel qui formait les anciens : Michèle Galand, « La modernisation de l'administration des Pays-Bas autrichiens sous Joseph II », *Lumières*, n° 9, *Échecs et réussites du joséphisme*, 2007, p. 50-53.

12. Henri Pirenne, *op. cit.*, p. 411.

13. Hervé Hasquin, *Joseph II. Catholique anticlérical et réformateur. 1741-1790*, Bruxelles, Éd. Racine, 2007.

14. Diplôme du 1<sup>er</sup> janvier 1787, déjà cité, art. 6. De tels cercles existaient alors déjà en Autriche et Joseph II en avait également créés en Bohême et en Galicie en 1782, en Hongrie en 1785 et en

traditionnels des provinces historiques, c'est que Joseph II les avait créées de toute pièce pour rationaliser la géographie administrative des Pays-Bas autrichiens en les découpant selon des critères liés à la densité démographique et à l'économie des territoires. Les hommes choisis pour incarner l'institution étaient des fidèles parmi les fidèles de l'empereur, qui en avait arrêté les noms avec un soin extrême<sup>15</sup>. L'intendant était assisté de plusieurs commissaires. Au chef-lieu, le premier d'entre eux avait reçu l'autorité nécessaire pour le remplacer en cas d'empêchement ou d'absence et rappelait ainsi le secrétaire général de l'intendance française. Les bureaux comprenaient également un second commissaire, un secrétaire et des officiaux, remplissant les fonctions de commis. Dans chaque district, comme étaient appelés les subdivisions des cercles, un commissaire jouait le rôle de subdélégué. Le diplôme du 12 mars 1787, qui avait réglementé l'institution, avait confié aux intendants le soin de représenter le gouvernement, d'exécuter ses ordres et « de veiller à tous les objets et à toutes les branches de l'administration publique »<sup>16</sup>. Le texte disposait encore, d'une manière tout aussi vague, que « l'activité et la surveillance des intendants s'étendr[ait], sans exception, sur tout ce qui a[vait] trait à l'administration publique, politique et économique »<sup>17</sup>. Contrairement aux commissaires départis français, les intendants belges n'intervenaient en aucune façon dans le domaine judiciaire, comme l'empereur l'avait expressément spécifié<sup>18</sup>.

Le diplôme du 12 mars fut complété par deux instructions de février 1787 qui fixaient leurs compétences dans le détail. La première posait le cadre général de leur action<sup>19</sup>. Le ton est donné dès les premières lignes du texte : l'intendant avait été établi pour procurer au gouvernement « constamment et sans interruption une connaissance exacte et assurée de tout ce qui [pouvait] intéresser l'ordre et le bien public » ; en somme, il était d'abord un agent d'information qui devait avoir « l'œil ouvert sur tout [...], rien n'étant excepté de la sphère de leur activité et de leur surveillance », hormis l'administration de la justice<sup>20</sup>. L'instruction déterminait ensuite un certain nombre de domaines dans lesquels les intendants étaient amenés à exercer leurs missions de surveillance, qu'il s'agisse des cultes, des impôts et des officiers chargés de leur recouvrement, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Sur toutes ces matières, l'intendant s'informait pour informer le gouvernement mais sans décider de rien. Pour ce qui concerne les comptes commu-

---

Lombardie l'année suivante.

15. Tous occupaient d'importantes fonctions judiciaires ou administratives et étaient réputés comme des josphistes convaincus, à l'image de Rapédius de Berg, l'un des responsables de la police de Bruxelles, nommé intendant de Brabant : Frédéric Kisters, « Les intendances instituées par Joseph II en 1787 et particulièrement celle de Bruxelles », *Revue belge de philologie et d'histoire*, 74 (1996), p. 764-765.

16. *Recueil des ordonnances...*, *op. cit.*, tome 13, p. 20, Préambule du diplôme du 12 mars 1787.

17. *Ibid.*, art. 5.

18. *Ibid.*, art. 8 : « Nous exceptons absolument des pouvoirs et de l'autorité des intendances tout ce qui concerne la justice purement contentieuse ».

19. Archives Générales du Royaume, Bruxelles, [désormais AGR], Fonds des intendances, n° 94, instruction pour les intendants des neufs cercles des Pays-Bas autrichiens. Ce document de 27 demi-pages est divisé en 40 paragraphes. Il n'est pas daté mais une mention marginale précise qu'il a été reçu le 9 février 1787, sans doute par le conseil du gouvernement général.

20. *Ibid.*, § 1.

naux, par exemple, il les examinait et pouvait proposer des plans d'économies, il s'assurait que les nouvelles règles de la comptabilité publique étaient respectées, mais il ne les contrôlait pas lui-même<sup>21</sup>. La même remarque vaut pour les ponts et chaussées : là où les commissaires français ont parfois laissé une belle réputation d'urbanistes, les intendants belges ne faisaient que relever les travaux à faire mais sans jamais les mettre en œuvre<sup>22</sup>. D'ailleurs, l'instruction encadrait strictement le pouvoir réglementaire qui leur était laissé dans certains cas en leur interdisant de ne « donner aucun ordre, si ce n'est en vertu d'une ordonnance ou règlement qu'ils [devaient] toujours rappeler (*sic*) ou citer dans leurs décrets, ou d'une disposition ou dépêche particulière du gouvernement, dont ils [devaient] également faire mention expresse »<sup>23</sup>. Ils avaient donc l'obligation de justifier leurs ordres, de même que leurs avis au gouvernement avaient à être, selon les termes de l'instruction, « toujours bien motivés »<sup>24</sup>.

Cette instruction, qui est un document interne, montre bien que l'intention de Joseph II n'était pas d'établir des agents aux pouvoirs sans limites, ou en tout cas très étendus, comme c'était le cas en France. En outre, nombre de leurs missions consistaient à secourir les populations, soit qu'elles aient été dans le besoin suite à des catastrophes naturelles, soit qu'elles aient été victimes de « violences, oppressions, troubles ou voies de fait »<sup>25</sup>. Plus généralement, le gouvernement rappelait qu'ils se devaient d'agir, toujours, « pour l'avancement de l'utilité publique et du bien général » et il recommandait d'inciter les commissaires des districts à s'occuper de « tout ce qui intéresse la chose publique »<sup>26</sup>. On a ainsi le sentiment que le pouvoir autrichien a voulu très strictement cantonner leurs fonctions au respect du « bien public », pour reprendre les termes des premières lignes du texte. Mais les dernières sont encore plus révélatrices, en ce qu'elles imposaient très clairement une clause de moralité aux intendants, lesquels devaient toujours témoigner dans leur action « la droiture et le désintéressement le plus pur, joints à un zèle ardent et infatigable pour le service et le bien du public »<sup>27</sup>. Cette clause se retrouve à la fin des instructions envoyées par les intendants à chacun de leurs commissaires

21. L'une des réformes de Joseph II avait consisté à établir de nouvelles règles de comptabilité publique, plus rationnelles et plus modernes. Voir Marie-Laure Legay, « Les réformes comptables de Joseph II dans les Pays-Bas », *Études sur le 18<sup>e</sup> siècle*, n° spécial, *Lombardie et Pays-Bas autrichiens, Regards croisés sur les Habsbourg et leurs réformes au XVIII<sup>e</sup> siècle*, 2008, Éd. de l'Université de Bruxelles, p. 89-98.

22. L'instruction prévoyait seulement de laisser les intendants agir pour ce qui concernait l'administration des domaines de l'empereur et des fonds des monastères supprimés par Joseph II en 1786 : § 34 et 35.

23. Instruction déjà citée, § 22.

24. *Ibid.*, § 2.

25. *Ibid.*, § 7.

26. *Ibid.*, § 17 relatif aux tournées de l'intendant dans son cercle et § 15 concernant les tournées des commissaires dans leurs districts.

27. *Ibid.*, § 40. Le texte ajoute que les intendants « doivent en agir en tout avec douceur et honnêteté, tant envers leurs subalternes et subordonnés qu'envers tous autres avec qui ils se pourront avoir à faire et n'employer les moyens de contraintes qu'ils auront en mains, qu'après avoir épuisé toutes les voies de la modération et de la persuasion. Ils inculqueront sans cesse les mêmes principes à leurs subalternes ».

de district<sup>28</sup>. C'était bien un nouvel esprit de l'Administration, tout entier tourné vers le bien public, que le gouvernement de la Hofburg voulait insuffler dans les Pays-Bas autrichiens, sous l'impulsion, sans doute, des lumières de Joseph II.

Les secondes instructions confirment cette impression. Elles précisait quelque peu le champ dans lequel les intendants avaient à exercer leurs missions, que le document reprenait dans cinq chapitres — population, militaire, politique, commerce et finance —, eux-mêmes subdivisés en rubriques consistant chacune en une série de questions auxquelles l'intendant était censé répondre<sup>29</sup>. Les deux premiers, consacrés à la population et aux affaires militaires, n'ont rien d'original<sup>30</sup>, tout comme les deux derniers, relatifs au commerce et aux finances. Elles révèlent les préoccupations d'un État qui voulait non seulement maîtriser ses forces armées, mais aussi mieux cerner la démographie et l'économie pour les améliorer, tout en souhaitant plus de justice dans la répartition et la perception des impositions<sup>31</sup>. Les interrogations contenues dans ces rubriques n'ont rien d'original, elles sont caractéristiques d'une époque où les gouvernements cherchaient à connaître les territoires qu'ils avaient à administrer. Leurs besoins d'informations et de statistiques de toute sorte étaient alors de plus en plus importants ; il leur fallait tout savoir, tout évaluer, tout chiffrer.

Le chapitre Politique est de loin le plus long, avec pas moins de vingt-quatre rubriques. Et c'est aussi le plus révélateur des objectifs de la réforme engagée. Qu'entendait le gouvernement de Vienne par *politique* ? A la lecture des questions posées, il apparaît que ce terme recoupe une quantité infinie de domaines confinant à la notion moderne de police. Certains sont classiques, comme la religion ou l'éducation ; l'empereur voulait savoir si les règlements sur la tolérance étaient bien observés, si les enfants suivaient bien le catéchisme ou s'ils étaient bien éduqués par leurs parents. Homme des Lumières, Joseph II s'inquiétait des superstitions pouvant subsister çà-et-là ou du sort réservé aux enfants nés avec un handicap. Homme de son temps, il s'informait aussi sur la présence dans les lieux publics de « gens hideux » pouvant effrayer les femmes enceintes et les faire accoucher de « monstres » ! D'autres domaines montrent un empereur soucieux du bien-être de

28. Voir par exemple, AGR, Bruxelles, Fonds des intendances, n° 94, « Instruction de l'intendant de Mons pour le commissaire du district de Soignies ». Ce document, signé de l'intendant, reprend certaines des rubriques de ses propres instructions, comme celles relatives aux cultes, aux impôts ou aux ponts et chaussées.

29. Ce texte est une synthèse d'une instruction datant du début du mois d'avril, consistant en un questionnaire de 22 pages, analogue à celui des cercles autrichiens et publié à Bruxelles en français sous le titre « Objets sur lesquels les commissaires des cercles auront à faire leurs observations lorsqu'ils visiteront leurs districts ». On le retrouve en annexe du diplôme du 12 mars 1787 au *Recueil des ordonnances...*, *op. cit.*, tome 13, p. 21-27.

30. Dans les trois rubriques du chapitre *Population* le gouvernement voulait savoir, par exemple, si les registres de l'état civil étaient bien tenus ou quelle était l'importance des flux migratoires. Il s'interrogeait aussi sur la « manière de penser du peuple » et sur les « préjugés dangereux » qui pouvaient s'y rencontrer.

31. Par exemple, les droits de péage pouvant être « onéreux au commerce » intéressaient l'empereur, tout autant que les plaintes sur les impôts répartis d'une « manière inégale » ou les « vexations » de ceux qui les levaient. En somme, on cherchait à savoir si le système de répartition fonctionnait bien et non à augmenter la pression fiscale.



ses sujets, lorsqu'il craignait que les abattoirs, les cimetières et les décharges ne fussent pas assez éloignés des habitations ou que les enterrements se fissent trop précipitamment, au risque d'ensevelir des vivants. Les plus démunis n'étaient pas oubliés, loin s'en faut, qu'il s'agisse de déterminer s'il y avait suffisamment de médecins, d'hôpitaux et de caisses de secours pour les pauvres ou qu'il s'agisse de veiller à protéger les plus faibles contre les « fourberies », les incendies, les inondations et les orages.

Les exemples de ce type pourraient être multipliés à l'envi à partir des dizaines de questions posées. Ils montrent que les intendants étaient perçus comme des agents censés vérifier que les grandes ordonnances promulguées à partir de 1781 étaient bien appliquées au niveau local. En effet, parmi toutes ces questions, certaines ont trait directement aux réformes engagées, en ce qui concerne la tolérance des religions protestante et juive, la suppression de certaines communautés de mainmorte, la réorganisation des œuvres de bienfaisance, la réglementation des processions ou l'interdiction d'établir des cimetières dans l'enceinte des villes. En annexant cette instruction destinée aux intendants au diplôme du 12 mars, sans doute le gouvernement de la Hofburg cherche-t-il, aussi, à éduquer les subdélégués en les sensibilisant à ces questions. L'attitude du fils de Marie-Thérèse s'approche du despotisme éclairé<sup>32</sup>. Son objectif était de faire entrer les Pays-Bas autrichiens dans une forme de modernité que l'on retrouve en France à la même époque. Le champ des missions de l'État, en cette fin du siècle des Lumières, évolue ainsi notablement en englobant cette volonté constante d'assurer le bien public.

Il est remarquable que l'ordre public soit assez peu présent dans ce mémoire<sup>33</sup>. Le gros des questions de la rubrique *Politique* concerne les sujets de l'empereur, non les prérogatives de l'État<sup>34</sup>. Le reste du diplôme est du même acabit et offre certaines garanties aux particuliers contre tout risque d'arbitraire des intendants. Ainsi, si les administrés avaient l'obligation d'obéir « promptement » à tous leurs ordres, « quand même ils paraîtroient excéder les bornes de leur autorité », ils n'en disposaient pas moins d'une possibilité de recours devant le gouvernement général<sup>35</sup>. En outre, les intendants avaient l'obligation de motiver chacune de leurs ordonnances en y énonçant les textes sur lesquels ils se fondaient pour intervenir<sup>36</sup>. Enfin, si l'empereur leur interdisait d'agir dans le domaine de la justice contentieuse — et c'était là une autre manière de garantir le droit des particuliers —, il

32. François Fetjő, *Un Habsbourg révolutionnaire : Joseph II. Portrait d'un despote éclairé*, Paris, Quai Voltaire, 1953.

33. On trouve une rubrique *Sûreté publique* abordant les problèmes de souveraineté (limites, usurpations, surveillance des gens de mainmorte, lutte contre les abus d'autorité), ainsi qu'une rubrique *Sûreté privée eu égard aux actes* (publication des lois, administration de la justice).

34. Une disposition du diplôme enjoignait toutefois aux intendants de pourvoir à la bonne diffusion des textes législatifs : Diplôme du 12 mars 1787, déjà cité, art. 10.

35. Diplôme du 12 mars 1787, déjà cité, art. 6.

36. *Ibid.*, art. 7 : « Les intendants seront tenus de rappeler toujours avec leur dates dans les ordres qu'ils expédieront, les édits, ordonnances et règlements, ou les dispositions, décrets ou dépêches particulières du gouvernement, ainsi que les articles de leurs instructions, sur lesquels ces ordres seront motivés ». Voir également l'« Instruction pour les intendans... », déjà citée, § 2, relatif à la motivation des avis des intendants à l'adresse du Conseil du gouvernement général.

leur permettait toutefois de prendre des mesures provisoires de protection des personnes ou des biens en cas de violences ou de voies de fait, sauf aux juridictions ordinaires à être saisies ensuite<sup>37</sup>. Ces bornes n’ont guère convaincu les détracteurs de la réforme. Il est vrai que le recours offert aux administrés consistait en un simple appel devant le Conseil du gouvernement général, autrement dit devant celui qui donnait leurs ordres aux intendants et qui apparaissait dès lors comme étant à la fois juge et partie<sup>38</sup>. L’institution était donc contestée avant même son installation...

## II. La mise en place des intendances

Lorsque Joseph II établit les intendances, il les créa de toute pièce, en un seul diplôme, là où en France l’institution s’était développée progressivement, et même *ex consuetudine* sur certains aspects, comme pour ce qui regarde les subdélégués, par exemple, dont l’existence ne fut jamais vraiment reconnue par le pouvoir royal. Dans les Pays-Bas autrichiens, les cercles sont apparus du jour au lendemain, ils ont été organisés *a priori* et non *a posteriori* comme dans le royaume des lys. Voilà qui permet de mettre en lumière la manière dont était installée une institution neuve à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Au travers des listes du matériel indispensable dressées par les intendants eux-mêmes, on voit de quoi se composait le mobilier de leurs bureaux et ce dont ils avaient besoin pour fonctionner ; l’intendance prend vie d’un point de vue très concret et c’est un témoignage aussi rare qu’intéressant sur la réalité de l’administration d’Ancien Régime<sup>39</sup>. L’aménagement devait être assez simple, constitué seulement de tables « à pupitre », de chaises, d’étuves pour chauffer les pièces pendant l’hiver et des chandeliers indispensables pour s’éclairer. Chaque intendant avait également dans son cabinet deux cartes géographiques de son cercle, « une pour le bureau, l’autre pour les voyages », révélant l’importance des tournées qu’il était amené à effectuer régulièrement.

Cette organisation matérielle, soigneusement mise au point avant même la création officielle des intendances, renforce leur caractère d’institutions publiques, caractère nettement plus marqué qu’en France, où cette qualité n’a jamais été vraiment reconnue aux intendants et à leurs bureaux. Dans les Pays-Bas autrichiens, les responsables de chacun des cercles créés en 1787 disposaient du « grand cachet de [leur] intendance », élaboré à la Monnaie royale de Bruxelles et remis avec une certaine solennité à l’intendant. Chacun jouissait encore d’une exemption des

37. Diplôme du 12 mars 1787, déjà cité, art. 9.

38. Une déclaration impériale du 30 avril 1787 corrigea ce point en permettant aux justiciables de porter leurs plaintes devant les tribunaux ordinaires : *Recueil des ordonnances...*, *op. cit.*, tome 13, p. 70.

39. AGR, Bruxelles, Fonds des intendances, dossier n° 94, « Projet d’une liste des objets indispensablement nécessaires à l’établissement d’un bureau d’intendance... » et « Dépenses nécessaires et annuelles pour un bureau d’intendance, approuvées et rédigées comme ci devant ». Ces deux listes ont été dressées le 5 mars 1787 par les 9 intendants, réunis à Bruxelles peu avant la publication du diplôme les créant officiellement.

droits perçus par les villes et les États sur les denrées et les boissons qu’il consommait. La franchise postale leur avait encore été accordée pour leurs courriers<sup>40</sup>. Ce mode de financement de l’action publique était assez classique de part et d’autre de la frontière et offrait au gouvernement un moyen peu onéreux de rémunérer ses agents de façon indirecte. Mais le côté officiel des fonctions des intendants procédait surtout du serment que leurs collaborateurs avaient prêté à l’empereur car, dès lors, les membres des bureaux étaient reconnus comme des agents de l’État, dont ils recevaient d’ailleurs un traitement, et non comme de simples auxiliaires salariés par l’intendant, dont l’existence n’était pas reconnue par le souverain, comme c’était le cas en France. Au contraire, dans les Pays-Bas autrichiens, les messagers de l’intendance avaient un habit officiel, orné à la boutonnière d’une « plaque de cuivre aux armes de S(a) M(ajesté) »<sup>41</sup>.

Les intendances étaient organisées pour être efficaces dans leur action administrative et éviter que « les affaires ne traînent en longueur au préjudice du service et du public ou des parties intéressées »<sup>42</sup>. Ce qui importait, c’était « l’accélération des affaires »<sup>43</sup>. Ce besoin de faire vite et bien justifia le développement de techniques administratives sans doute déjà connues au sein des bureaux bruxellois, mais qu’il s’agissait maintenant d’imposer à l’ensemble des provinces par le biais des intendants. L’idée était de permettre au Conseil d’instruire rapidement les affaires qui lui étaient soumises. Dès lors, il était interdit aux commissaires de « mêler deux objets de différentes natures dans leurs rapports ou avis »<sup>44</sup>, ce qui offrait aux secrétaires du Conseil la possibilité d’ouvrir un dossier par affaire, d’y joindre le rapport de l’intendant sans avoir à en recopier la partie concernée et d’y noter la décision prise par le Conseil<sup>45</sup>. Là encore, ces pratiques devaient être assez répandues, elles n’étaient pas propres à l’administration autrichienne et on les observait depuis longtemps en France<sup>46</sup>. Toute aussi fréquente était l’habitude d’imposer aux administrateurs des modèles imprimés de tableaux, de rapports ou de journaux à

40. AGR, Bruxelles, Fonds des intendances, dossier n° 94, Lettre du juge-garde de la Monnaie Marquart à l’intendant du Hainaut, du 14 mai 1787. Les exonérations d’octrois municipaux ont été fixées par un édit des gouverneurs généraux du 20 mars 1787 : voir *Recueil des ordonnances...*, *op. cit.*, tome 13, p. 30 et Archives de l’État à Mons, Fonds de la ville de Mons, Section ancienne, n° 1264, Dépêche des gouverneurs généraux au Magistrat de Mons du 20 mars 1787. Quant à la franchise postale, elle concernait les courriers officiels : AGR, Bruxelles, Fonds du Conseil du gouvernement général, dossier 574, Rapport présenté à la séance du 28 mai 1787.

41. AGR, Bruxelles, Fonds des intendances, dossier n° 94, Lettre de Belgioioso à l’intendant de Mons du 29 mars 1787. Cet habit était « de drap jaune, veste et paremens rouges sans galons, chapeau uni à cocarde ».

42. « Instruction aux intendants... », déjà citée, § 5.

43. AGR, Bruxelles, Fonds des intendances, n° 94, Dépêche du 9 avril 1787 obligeant tous les correspondants et sollicitateurs du Conseil du gouvernement général à synthétiser l’objet de leur demande « au dos de la dernière feuille », à peine d’être rejetée.

44. « Instruction pour les intendants des neuf cercles », déjà citée, § 3.

45. L’examen des dossiers conservés montre que le but recherché était d’avoir la vision la plus synthétique possible de chacune des affaires soumises au Conseil et d’archiver les dossiers de manière à les retrouver facilement. Voir parmi de très nombreux exemples, AGR, Bruxelles, Fonds du Conseil du gouvernement général, 574, Dossier n° 139 relatif à un attroupement à Ath (17 avril 1787).

46. Cédric Glineur, « La jurisprudence de l’intendant en Hainaut français au XVIII<sup>e</sup> siècle », *TvR*, n° 76 (2008), p. 357-358.

tenir. Le gouvernement de Vienne en usa, tant au niveau des intendants qu'à celui des commissaires de district<sup>47</sup>. Ces précautions avaient pour objectif, à terme, de faciliter l'archivage des papiers administratifs. L'instruction pour les intendants ne comprend d'ailleurs pas moins de dix paragraphes consacrés spécifiquement à cette importante question de la mémoire administrative. L'idée était d'« établir et de maintenir l'ordre et la régularité dans la régistrature ou l'archive de l'intendance » et le critère du rangement retenu était celui de la matière concernée<sup>48</sup>. Chaque document reçu était synthétisé dans des registres spécifiques que le gouvernement souhaitait doter d'un index « pour la facilité et la promptitude des recherches »<sup>49</sup>. Il s'agissait donc non seulement de conserver les papiers mais aussi de pouvoir les retrouver facilement en cas de besoin.

Les consignes imposées dans l'instruction ne laissaient guère de latitude aux secrétaires et aux commis, dont les tâches étaient encadrées avec une précision extrême : le mot d'ordre était ici l'uniformité dans le fonctionnement des intendances des neuf cercles. Les techniques imposées — appelées protocoles dans les textes officiels — étaient empreintes de cette rationalité propre au siècle des Lumières, qui envahissait des bureaux dont le travail avait été pensé jusque dans les moindres détails. Tout comme l'organisation matérielle des bureaux, il semble que ces règles aient été élaborées peu avant leur prise de fonction par les neuf intendants, avec l'assistance, probablement, de quelque haut fonctionnaire de l'administration centrale. Quoi qu'il en fût, cette belle technologie administrative était prête à être rôdée dans les provinces mais les résistances locales en décidèrent autrement.

### III. L'échec des intendances

La réforme de Joseph II était nécessaire pour adapter les Pays-Bas autrichiens aux exigences d'un État en pleine mutation, exigences auxquelles les institutions traditionnelles ne pouvaient satisfaire, avec leur rapport particulier à la souveraineté. Ces provinces étaient figées dans une gangue de privilèges et de particularismes qui empêchait le pouvoir central d'intervenir ou, en tout cas, qui limitait fortement sa capacité d'action. L'empereur l'avait bien compris : il fallait libérer l'État. Le règlement promulgué au printemps 1787 en témoigne, qui défendait très formellement aux tribunaux créés par le diplôme du 1<sup>er</sup> janvier de s'immiscer dans l'ordre administratif et restreignait strictement leurs compétences au « cas qui, par leur nature, sont véritablement contentieux », autrement dit, précise le texte, au

47. Voir par exemple l'« Instruction de l'intendant de Mons pour le commissaire du district de Soignies », déjà citée, qui impose l'utilisation de modèles de rapports à l'intendant et de tableaux imprimés, ainsi que la tenue d'un journal des affaires traitées.

48. Chaque matière recevait une cote alphabétique : A (l'intendance et ses employés), B (affaires politiques ou relatives à la police), C (affaires ecclésiastiques), D (études et écoles), E (fondations pieuses), F (charges publiques), G (administration des villes et communautés), H (commerce et industrie), I (affaires militaires) et K (limites) : « Instruction pour les intendants... », déjà citée, § 32.

49. *Ibid.*, § 33.

jugement des « causes et différends de partie à partie »<sup>50</sup>. Une catégorie d'actes était isolée très nettement, celles des affaires qui ne pouvaient être décidées « que d'après l'esprit et la lettre des règlements déjà émanés ou à émaner sur le fait d'administration, de police et d'économie »<sup>51</sup>. Ce texte n'est pas sans rappeler le célèbre édit de Saint-Germain-en-Laye de 1641, dans lequel les intrusions des parlements français dans les affaires relevant du gouvernement avaient été condamnées et interdites<sup>52</sup>. Mais le règlement de Joseph II allait plus loin encore puisque la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif était posée très clairement, ce que n'avaient pu faire Louis XIII et Richelieu plus d'un siècle auparavant.

Pour moderniser l'État, Joseph II a instauré une centralisation très poussée et un absolutisme éclairé. Si ses motivations étaient bonnes, la méthode qu'il employa fut catastrophique et les pouvoirs locaux traditionnels allaient le lui faire sentir. Il est vrai que le diplôme réformant les conseils de gouvernement avait porté atteinte à certaines franchises provinciales. En particulier, les collèges de députés que chacun des États pouvait former auprès des gouverneurs avaient été interdits, le souverain permettant seulement que fussent envoyés de manière permanente auprès du Conseil de gouvernement général un député par province. La réforme judiciaire avait aussi supprimé les conseils supérieurs mais leurs officiers n'avaient pas été remboursés de leurs charges et les nouveaux juges n'étaient pas inamovibles, comme l'étaient les anciens<sup>53</sup>. Au final, l'empereur avait voulu centraliser l'administration de provinces dont l'autonomie était reconnue de longue date. Au-delà de ces changements institutionnels, dont certains auraient d'ailleurs pu paraître utiles aux yeux de l'opinion publique, c'est l'absence de concertation caractérisant les réformes de Joseph II qui provoqua une crise politique grave liée au mécontentement des édiles locaux puis de toute la population.

Quelques jours après la publication du diplôme sur les intendances, les deux grands corps du duché de Brabant, la plus importante des provinces belges, entrèrent ouvertement en résistance : le conseil souverain refusa de publier les diplômes impériaux liés aux réformes et la députation des États protesta contre leur contenu tout en sollicitant une réunion plénière de leur Assemblée<sup>54</sup>. Les gouverneurs généraux la convoquèrent pour le 17 avril — ils pouvaient difficilement faire autrement — mais officiellement pour faire voter la levée des subsides. Les députés, on s'en doute, discutèrent des réformes impériales, exigèrent leur retrait dans une protestation datée du 19 avril et, en attendant, résolurent de refuser les aides. Leur moyen de pression était d'une efficacité redoutable : le rétablissement de l'ancienne constitution contre le paiement des impôts ! Quelques jours plus tard, dans une note écrite aux gouverneurs, les États dressaient la liste de toutes les atteintes

50. *Recueil des ordonnances...*, *op. cit.*, tome 13, p. 34-45, Diplôme du 3 avril 1787 pour la réformation de la justice aux Pays-Bas, art. 44.

51. *Ibid.*, art. 45.

52. Sur ce texte, voir la mise au point récente de Katia Weidenfeld, *Histoire du droit administratif du XIV<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Économica, 2010, p. 15-16.

53. Adolphe Borgnet, *Histoire des Belges à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Bruxelles, Vandale, 1844, p. 55-56.

54. La situation en Brabant, dont la capitale est Bruxelles, est présentée par Pierre Gérard, *Ferdinand Rapédius de Berg, Mémoires et documents pour servir à l'histoire de la révolution brabançonne*, Bruxelles, Demanet, 1842, p. 155-212. De Berg était l'intendant de Bruxelles.

portées à leurs chartes et de tous les griefs accumulés contre les réformes de Joseph II, au second rang desquels figurait la création des intendants. Les députés du Brabant voulaient que leurs pouvoirs fussent réduits à la simple police et qu'il ne leur fût attribué « aucune espèce de juridiction quelconque »<sup>55</sup>. Le ministre plénipotentiaire ne fut guère impressionné et les États répliquèrent en défendant à leurs employés d'obéir aux ordres des intendants, regardés « comme étant contraires aux lois fondamentales du pays »<sup>56</sup>. Il s'agissait là d'un acte d'insubordination aux commandements du souverain. Conjugué au refus de lever les subsides, il mettait les gouverneurs dans une situation d'autant plus embarrassante que le peuple commençait à témoigner de plus en plus ouvertement sa colère. Tous les témoins présents à Bruxelles à cette période ont relaté la crainte des violences suscitée par les nombreux rassemblements populaires, spontanés et impressionnants<sup>57</sup>.

Les intendants cristallisaient les plus vives oppositions aux réformes de Joseph II. Marie-Christine et Albert n'avaient d'autre choix que de reculer. Leur déclaration du 30 avril 1787, prise au nom de l'empereur, interpréta le diplôme du 12 mars en rappelant que le pouvoir des intendants ne s'étendait « qu'à la surveillance de la direction des affaires publiques sous les ordres du gouvernement », qu'ils n'avaient aucune juridiction et que les « citoyens » devaient rester « sous l'autorité seule de leurs juges compétants »<sup>58</sup>. L'idée était de restreindre leur rôle à la seule police et d'en faire de simples agents d'information et d'exécution. Pour autant, l'opposition gagnait l'ensemble des provinces des Pays-Bas autrichiens et la plupart des États protestaient avec force contre la violation de leurs privilèges, en Hainaut, en Tournaisis, dans les comtés de Namur et de Flandre ou dans la seigneurie de Malines<sup>59</sup>. Le 7 mai, le pouvoir céda encore un peu ; en attendant les décisions de Joseph II, les gouverneurs généraux sursirent à la mise en place de la nouvelle administration judiciaire<sup>60</sup>. Rien n'y fit. Le lendemain, le conseil souverain de Brabant emboîta le pas aux États et confirma l'interdiction d'obéir aux intendants, considérant « de nulle force et valeur toutes ordonnances ou ordres déjà donnés ou encore à donner » par ces derniers<sup>61</sup>. Le 15 mai, les États du Hainaut les imitèrent et franchirent à leur tour un pas de plus dans l'insoumission au souverain lorsqu'ils interdirent à tous les officiers hennuyers « de prendre égard quelconque à aucune ordonnance ou réquisition des prétendues intendances et cercles du Hainaut ou de Mons ». Le lendemain, le Conseil souverain de Hainaut alla plus loin encore en « faisant défense à tous les habitants [du] pays de déférer à aucun ordre ou réquisition quelconque du soit-disant intendant, de ses commis-

55. « Points sur lesquels les États de Brabant demandent très-humblement une résolution favorable au gouvernement, comme très conciliables avec les vues de Sa Majesté », 24 avril 1787, cité par Pierre Gérard, *op. cit.*, p. 184-186.

56. *Ibid.*, p. 186-187, Ordonnance du 25 avril 1787. La sanction encourue était la suspension immédiate de leurs fonctions.

57. Michèle Galand, *art. cit.*, p. 58.

58. *Recueil des ordonnances...*, *op. cit.*, tome 13, p. 70, Déclaration du 30 avril 1787.

59. Théodore Juste, *Histoire du règne de Joseph II et de la révolution belge de 1790*, tome 1, Bruxelles, Jamar, 1846, p. 121.

60. Pierre Gerard, *op. cit.*, p. 207-208.

61. *Ibid.*, p. 211-212.

saies ou autres suppôts », dont l'établissement était regardé comme « contraire aux lois, constitutions et franchises du dit pays »<sup>62</sup>. Au même moment, les États de Brabant, non contents de la restriction donnée aux pouvoirs des intendants, réclamaient aux archiducs de rétablir l'ancienne forme du gouvernement central et de « révoquer les intendants et tout ce qui a trait aux intendances »<sup>63</sup>. Ces actes de rébellion étaient ouvertement dirigés contre l'autorité souveraine de Joseph II.

La situation ne s'améliora guère car l'opinion publique craignait une réaction armée du gouvernement de Vienne aux diverses provocations des Belges. Les gouverneurs généraux tentèrent bien de calmer la situation par une déclaration solennelle affirmant qu'aucune riposte violente ne se tramait mais rien n'y fit<sup>64</sup>. Le 28 mai, ils reculaient encore un peu et déclaraient tenir en surséance les dispositions des édits de réforme qui étaient contraires aux constitutions anciennes des pays. Toute l'organisation des Pays-Bas autrichiens devait même être remise comme elle était « depuis deux cents ans »<sup>65</sup>. Même si cette surséance avait à être ratifiée par Joseph II, c'en était bien fini des intendants<sup>66</sup>. La question de leur sort fut aussitôt posée. Le Conseil du gouvernement général et le ministre plénipotentiaire souhaitaient les « faire retourner [...] à la place qu'ils occupoient avant l'établissement des intendances »<sup>67</sup>. La plupart ont pu retrouver leurs anciennes fonctions. Certains furent même promus, comme l'ancien intendant de Bruxelles, qui obtint une place au Conseil du gouvernement général, ou celui de Mons, qui devint président du Conseil souverain de Hainaut<sup>68</sup>. Ce n'était finalement là que justice pour ces joséphistes fidèles qui, dans le fond, avaient été les premières victimes de l'échec des réformes de leur maître et de la vindicte populaire qu'elles ont provoquée.

## Conclusion

L'attitude adoptée par les gouverneurs généraux s'explique aisément par la distance séparant Bruxelles de Vienne et par l'urgence de la situation. Face aux troubles et aux violences exercées à l'encontre des intendants, il leur avait fallu agir

62. *Recueil des ordonnances...*, *op. cit.*, tome 13, p. 79, Déclaration des députés des États de Hainaut du 15 mai 1787 et Déclaration du Conseil de Hainaut du 16 mai 1787. Voir également la version manuscrite du premier de ces deux textes, adressée à Raoux, « soi-disant commissaire de cercle » : AGR, Bruxelles, Fonds du Conseil du gouvernement général, n° 44, Lettre du 15 mai 1787.

63. Pierre Gérard, *op. cit.*, p. 220-221, « Points sur lesquels l'assemblée générale des États de Brabant demandent très-humblement la détermination favorable de Leurs Altesses Royales, sous l'agrément et la ratification de Sa Majesté » (15 mai 1787).

64. *Recueil des ordonnances des Pays-Bas autrichiens...*, *op. cit.*, tome 13, p. 80, Déclaration du 24 mai 1787.

65. *Recueil des ordonnances...*, *op. cit.*, tome 13, p. 81, Déclaration impériale du 28 mai 1787. Voir aussi Pierre Gérard, *op. cit.*, p. 227-228, Dépêche aux États du Brabant du 30 mai 1787.

66. AGR, Bruxelles, Fonds des intendances, n° 94, Dépêche du Conseil du gouvernement général du 29 mai 1787 annonçant aux intendants leur suppression et leur demandant d'expédier les affaires courantes.

67. AGR, Bruxelles, Fonds du Conseil du gouvernement général, n° 60, Rapport non daté sur le sort des intendants après la déclaration du 28 mai 1787.

68. Frédéric Kisters, *art. cit.*, p. 780-782.

vite pour calmer les esprits. Chacune de leurs décisions, toutefois, était seulement provisoire et devait être ratifiée par l'empereur pour être définitive. La position politique des archiducs était très délicate car en décidant de surseoir à l'exécution des réformes de Joseph II, ils se sont très ostensiblement opposés à leur souverain. Ce dernier les rappela à Vienne en juillet, officiellement pour discuter avec eux des mesures à prendre. Dans le même temps, il convoqua une délégation des députés des États pour rétablir — ou plutôt établir ! — le dialogue avec eux et les inciter à accorder les subsides. Mais, face aux troubles et à la crainte d'un soulèvement général, le gouverneur par intérim des Pays-Bas autrichiens fut contraint à son tour de reculer et de confirmer le retrait définitif des diplômes réformant la justice et créant les intendants<sup>69</sup>. Le pouvoir impérial ne s'avoua pas vaincu pour autant car s'il restaura bien les anciennes institutions, il chercha à les surveiller par le jeu de ses agents, nommés aux postes clefs de l'administration<sup>70</sup>. Voilà qui montre à quel point la volonté de contrôler l'administration locale était solidement ancrée dans l'esprit de Joseph II, qui voyait là un moyen d'affirmer un peu plus son emprise sur les provinces belges comme il l'avait fait dans ses autres États. Il reste que les intendants furent à l'origine, sinon au cœur, de la révolte qui secoua les Pays-Bas méridionaux, qui se transforma bientôt en révolution et qui balaya finalement le régime autrichien<sup>71</sup>. La Révolution brabançonne leur doit donc beaucoup, à l'instar de celle qui frappa la France quelque temps plus tard !

---

69. *Recueil des ordonnances...*, *op. cit.*, tome 13, p. 114-115, Déclaration impériale du 21 septembre 1787, prise par le comte de Murray.

70. F. Kisters, *art. cit.*, p. 770-771.

71. Sur la Révolution brabançonne, voir la synthèse de Jean-Jacques Heirwegh, « La fin de l'Ancien Régime et les révolutions », dans *La Belgique autrichienne, 1713-1794, Les Pays-Bas méridionaux sous les Habsbourg d'Autriche*, Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1987, p. 467-503.



LES INTENDANTS DE LA VICE-ROYAUTÉ  
DE NOUVELLE ESPAGNE  
BILAN HISTORIOGRAPHIQUE ET CAS DE FIGURE <sup>1</sup>

MARIE-PIERRE LACOSTE

*Université de Toulouse II*

**D**ANS LE CADRE DE CE COLLOQUE sur les « Intendant et intendance en Europe et dans les États de Savoie » dont l'objectif premier était d'appréhender les liens entre différentes époques et pays, il m'a paru opportun de présenter un bilan historiographique des intendances ibéro-américaines dans la mesure où ces dernières sont restées trop souvent en marge des recherches réalisées sur l'histoire de l'administration de la monarchie espagnole au XVIII<sup>e</sup> siècle. À l'évidence, il ne s'agit pas ici d'être exhaustif mais de dégager les traits dominants en ne mentionnant que les contributions majeures dont certaines font encore référence aujourd'hui malgré leur ancienneté. Cet état des lieux de la recherche sur les intendances américaines, s'attachera, par ailleurs, à souligner l'étude insuffisante de ses acteurs, les intendants eux-mêmes, pouvant pourtant, être considérés comme la clé de voûte des réformes des Bourbons dans les territoires américains.

Cette lacune historiographique nous permettra d'aborder le second point de notre communication : le portrait d'un intendant de l'Amérique espagnole, plus précisément de la vice-royauté de Nouvelle Espagne. Il me semble, que « ces grands oubliés » de l'historiographie, doivent faire l'objet d'études plus spécifiques, afin de parfaire notre connaissance sur les agents de la Haute administration de l'Espagne à l'époque qui nous intéresse, le XVIII<sup>e</sup> siècle.

---

1. Cette contribution s'inscrit dans le cadre de mon doctorat effectué à l'Université de Toulouse II - Le Mirail sous la direction de Michel Bertrand (laboratoire Framespa).

## Bilan Historiographique

L'historiographie des intendances ibéro-américaines est principalement institutionnelle. C'est, dirons-nous, le premier trait la caractérisant. Et cette orientation s'affirme fortement dès la publication du premier ouvrage sur le sujet en 1929. Dans *The intendant system in spanish America*, Lillian Estelle Fisher<sup>2</sup> décrit d'une part, le processus d'installation des intendances dans les territoires américains de la monarchie espagnole et, d'autre part, analyse sommairement les ordonnances de 1782<sup>3</sup> et de 1786<sup>4</sup> réglant leur établissement. Elle met aussi l'accent sur les différents pouvoirs de l'intendant dans les domaines des finances, de la guerre, de la justice et de la police. Si Lillian Estelle Fisher pose indéniablement les bases d'une histoire institutionnelle, et elle sera la seule pendant trois décennies, on peut toutefois montrer les limites de cet ouvrage puisque les deux tiers sont consacrés à la traduction de l'ordonnance de la Nouvelle Espagne. Ce n'est qu'une trentaine d'années plus tard, que Luis Navarro García<sup>5</sup> et Gisela Morazzani de Pérez Enciso<sup>6</sup> avec leurs publications respectives, *Intendencias en Indias* et *La intendancia en España y en América* éclairent cette approche institutionnelle par une analyse plus approfondie des Ordonnances et en comparant les deux modèles : métropolitain et américain.

À l'exception de John Lynch<sup>7</sup> qui en 1958 prend en compte, dans l'analyse du système de l'intendance pour la vice-royauté du Río de la Plata, le facteur humain, cette approche institutionnelle perdure bien au-delà des années 1960 avec la publication de deux synthèses sur les intendances et qui concernent l'aire géographique qui nous intéresse, la Nouvelle Espagne. Il s'agit de celles de l'Allemand Horst Pietschmann<sup>8</sup> en 1972, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva*

2. Lillian Estelle Fisher, *The intendant system in spanish America*, Berkeley, University of California Press, 1929, 385 p.

3. *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires*.

4. *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva-España*.

5. Luis Navarro García, *Intendencias en Indias*, Sevilla, EEHA, 1959, 226 p.

6. Gisela Morazzani de Pérez Enciso, *La intendancia en España y en América*, Caracas, Imp. Universitaria, 1966, 596 p. L'appendice documentaire occupe les deux tiers du livre. En 1972, est publié du même auteur *Las Ordenanzas de Intendentes de Indias (cuadro para su historia)* où Gisela Morazzani compare les ordonnances de Buenos Aires (1782), de Nouvelle Espagne (1786) et celle générale de 1803. Sont examinés les uns après les autres, tous les pouvoirs des intendants.

7. John Lynch, *Spanish colonial administration, 1782-1810 : the intendant system in the viceroyalty of the Río de la Plata*, London, University of London, Athlone Press, 1958, 335 p. Cet ouvrage est traduit en 1962 en espagnol sous le titre *Administración colonial española, 1782-1810 : el sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata*. À la fin de ce livre, se trouvent vingt-six notices biographiques.

8. En 1972, l'ouvrage d'Horst Pietschmann est seulement publié en langue allemande sous le titre *Die Einführung des intendantensystems in Neu-Spanien*. Il faut attendre 1996 pour qu'il soit traduit en espagnol. Horst Pietschmann a publié également deux articles sur ce sujet : « La introducción del sistema de intendancia en el virreinato de la Nueva-España dentro del marco de la reforma administrativa general de la monarquía española, siglo XVIII » (1970) et « Dos documentos significativos para la historia del régimen de intendencias en Nueva España » (1971).

*España : un estudio político administrativo* et de Ricardo Rees Jones<sup>9</sup> en 1979, *El despotismo Ilustrado y los Intendentes de Nueva España*. La démarche de ce dernier, bien que dans son ensemble très traditionnelle, se rapproche parfois de la voie tracée par John Lynch, et rassemble non seulement des données biographiques sur certains intendants de la Nouvelle Espagne mais aussi, présente à la fin de son ouvrage, une liste de tous les intendants recensés par ses soins pour la période allant de 1771 à 1823<sup>10</sup>. Nous pouvons enfin aussi citer, en dernier lieu, un ultime ouvrage de référence sur l'histoire institutionnelle des intendances américaines, celui de Luis Navarro García paru en 1995 : *Las reformas borbónicas en América. El plan de Intendencia y su aplicación*<sup>11</sup>.

Pour autant, il ne faudrait pas en déduire que cette historiographie ne tente pas de se renouveler. Car tout en conservant, en partie, une approche institutionnelle, on observe, en effet, dès le début des années 1960, une nouvelle orientation, celle de l'étude d'aires géographiques bien délimitées. Nous pouvons citer entre autres, l'étude d'Héctor Humberto Samayoa Guevara<sup>12</sup> sur le royaume de Guatemala, Edberto Oscar Acevedo<sup>13</sup> sur la région du Río de la Plata, Carlos Deustúa Pimentel<sup>14</sup> ou John Robert Fisher<sup>15</sup> sur le Pérou et plus récemment, Iván Franco Cáceres<sup>16</sup> sur le Michoacán.

À partir des années 1970 et plus encore dans la décennie suivante, les travaux sur la bureaucratie coloniale espagnole se multiplient, et donnent lieu à l'établissement de biographies collectives<sup>17</sup>. Et ce renouveau historiographique ne se

---

9. Ricardo Rees Jones, *El Despotismo Ilustrado y los Intendentes de Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, 401 p.

10. Cette liste n'est toutefois pas exhaustive.

11. Luis Navarro García, *Las reformas borbónicas en América. El plan de intendencia y su aplicación*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1995, 140 p.

12. Héctor Humberto Samayoa Guevara, *Implantación del régimen de intendencias en el reino de Guatemala*, Guatemala, Editorial Piedra Santa, 1960, 219 p.

13. Edberto Oscar Acevedo, *La intendencia de Salta de Tucumán en el Virreinato del Río de la Plata*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 1966, 533 p. et *La intendencia del Paraguay en el Virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, 464 p.

14. Carlos Deustúa Pimentel, *Las intendencias en el Perú, 1790-1796*, Sevilla, EEHA, 1965, 263 p.

15. John Robert Fisher, *Gobierno y sociedad en el Perú colonial : El régimen de las intendencias : 1784-1814*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1981, 295 p.

16. Iván Franco Cáceres, *La Intendencia de Valladolid de Michoacán : 1786-1809. Reforma administrativa y exacción fiscal en una región de la Nueva España*, México, Instituto Michoacano de Cultura, Fondo de Cultura Económica, 2001, 308 p.

17. Nous ne pouvons évidemment pas citer ici tous ces travaux. Nous nous contenterons de signaler les ouvrages les plus révélateurs de ce renouveau historiographique. En premier lieu, l'ouvrage pionnier de Bernard Gildas sur *Le Secrétariat et le Conseil espagnol des Indes (1700-1708)* paru en 1972, et complété en 1986 par celui de Mark Burkholder, *Biographical dictionary of councilors of the Indies : 1717-1808*. Quatre ans plus tôt, ce dernier et Dewitt Samuel Chandler avaient mené une autre enquête sur les audiences américaines, ce qui avait donné lieu à un *Biographical dictionary of Audiencia ministers in the Americas : 1687-1821*. Enfin, la publication de la thèse de Janine Fayard en 1979 sur *Les Membres du Conseil de Castille à l'époque moderne (1621-1746)* a été d'un grand apport pour la connaissance de l'administration espagnole à cette époque. Nous tenons à rappeler qu'en septembre 1994 eut lieu à Grenade, le premier *symposium* international du groupe PAPE (Personnel Administratif et Politique d'Espagne) comprenant des historiens espagnols, français et chiliens, qui étudiaient selon diverses perspectives, le personnel de la haute administration espagnole au XVIII<sup>e</sup> siècle. Ce groupe

contente pas de dresser, en recourant à la méthode prosopographique, des portraits collectifs de certains groupes de bureaucrates, il porte aussi son intérêt sur leurs relations et intégration au sein de la société coloniale. Singulièrement, certains corps de bureaucrates n'ont pas profité de ce renouveau. Il en est ainsi des intendants espagnols et plus encore des intendants américains. Ce n'est, en effet, qu'en 1992, que paraît l'ouvrage de Fabrice Abbad et de Didier Ozanam sur *Les intendants espagnols au XVIII<sup>e</sup> siècle*<sup>18</sup>. Après un rapide rappel de l'établissement de l'institution en terre ibérique, ces auteurs présentent pour les candidats « les facteurs qui peuvent contribuer le cas échéant, à assurer le succès de leurs prétentions »<sup>19</sup>. Les origines géographiques, sociales et familiales, professionnelles, l'âge d'accès et le déroulement de carrière sont ainsi examinés. Suit après un répertoire biographique de 204 notices nous éclairant sur les trajectoires individuelles de ces agents.

Mais plus surprenant encore, les intendants américains sont restés dans l'ombre jusqu'aux années 2000. Deux études fondamentales pour la recherche vont alors permettre de pallier ce vide historiographique. Dans une thèse soutenue à l'université de La Rochelle, en 2000, Mickaël Augeron<sup>20</sup> met ainsi l'accent sur les pratiques de pouvoir du personnel des intendances de Nouvelle Espagne en analysant avec attention leurs réseaux sociaux. Les acteurs, qu'ils soient intendants, subdélégués ou simples assesseurs, sont au centre de ses investigations. Il parvient à reconstituer un certain nombre de leurs carrières professionnelles et apporte des renseignements biographiques très utiles sur certains intendants et leur capital social. En 2009, c'est au tour de Luis Navarro García de publier *Servidores del Rey. Los intendentes de Nueva España*<sup>21</sup>. Utilisant la méthode prosopographique, ce dernier parvient à établir le profil type d'un intendant du royaume de Nouvelle Espagne<sup>22</sup> et élabore pas moins de quarante-cinq notices biographiques<sup>23</sup>. Mais il est à souligner que Luis Navarro n'a pris en compte, dans son étude, que les intendants titulaires de leur poste. Or, nous savons que les intendants *interinos*<sup>24</sup> ont été fort

---

avait une existence formelle depuis plusieurs années et s'était donné comme priorité en premier lieu de construire un fichier prosopographique. Réalisé principalement par Jean-Pierre Dedieu, le système Fichoz, toujours d'actualité et auquel nous avons contribué en tant qu'étudiante de maîtrise, contient plus de 250 000 événements biographiques concernant quelque 45 000 individus, majoritairement des agents de l'administration espagnole de l'époque moderne.

18. Fabrice Abbad, Didier Ozanam, *Les Intendants espagnols au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Madrid, Casa de Velázquez, 1992, 258 p. Il est à noter que peu d'intendants espagnols font une carrière américaine et inversement.

19. *Ibid.*, p. 18. La charge d'intendant est convoitée si l'on se fie au nombre important de candidats.

20. *Entre la plume et le fer : le personnel des intendances de la vice-royauté de Nouvelle-Espagne, 1785-1824, pratiques de pouvoirs et réseaux sociaux en Amérique espagnole* est le titre exact de sa thèse.

21. Luis Navarro García, *Servidores del Rey. Los intendentes de Nueva España*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2009, 186 p.

22. Il ne faut pas confondre le royaume de la Nouvelle Espagne avec la vice-royauté de Nouvelle Espagne. Le royaume de la Nouvelle Espagne fait partie de la vice-royauté de Nouvelle Espagne au même titre que le royaume du Guatemala.

23. Ces notices sont d'une qualité inégale. Elles vont de quelques lignes (Ximenez Francisco) à plusieurs pages (García Conde Alejo) et comportent surtout des données professionnelles.

24. Ces intendants intérimaires remplacent momentanément l'intendant en titre pour diverses raisons : décès de l'intendant en charge, départ de l'intendant pour une mission à l'extérieur de l'inten-

nombreux. En outre, les données personnelles et familiales sont peu nombreuses et il a limité son étude au seul royaume de Nouvelle Espagne.

Il reste donc encore beaucoup à faire dans ce domaine car si certains intendants ont fait l'objet d'études plus approfondies comme Francisco Rendón, Juan Antonio de Riaño y Bárcena, ou encore Manuel Flon<sup>25</sup>, elles restent insuffisantes pour en faire une véritable synthèse. Et les monographies telles celles de Bernabé Fernández Hernández sur l'intendant du Honduras, Ramón Anguiano<sup>26</sup>, et de Carlos Juárez Nieto sur Manuel Merino<sup>27</sup>, intendant de Valladolid de Michoacán, restent rares. À moins d'une erreur de ma part, il n'existe pas non plus, à ce jour, d'ouvrages de synthèse sur les intendants cubains<sup>28</sup> et portoricains ni sur ceux de la Louisiane.

Enfin, je terminerai par mentionner la contribution d'Áurea Commons de la Rosa parue en 1993, *Las intendencias de la Nueva España*<sup>29</sup>. Il s'agit d'un ouvrage de cartographie sur les limites administratives des intendances établies en fonction de l'Ordonnance de 1786 et qui n'ont cessé d'évoluer dans le temps et dans l'espace. Outre l'aspect cartographique très développé, Áurea Commons de la Rosa donne aussi quelques renseignements sur le personnel des intendances. Il est regrettable d'ailleurs pour Mickaël Augeron, que ce travail cartographique n'ait pas été poursuivi pour le royaume de Guatemala, autre espace géographique de la vice-royauté de Nouvelle Espagne.

Après ce rapide tour d'horizon, il est clair que continue à faire défaut, à ce jour, une véritable étude prosopographique<sup>30</sup> au sens large du terme sur les intendants de la vice-royauté de Nouvelle Espagne, cette dernière englobant les territoires dépendant des audiences de Mexico, de Guadalajara, du Guatemala et de Santo Domingo. Étude qui à terme, devrait nous permettre de mieux cerner les dynamiques de ce corps.

---

dance, nouvelle affectation, absence passagère liée à un voyage en Espagne pour régler des affaires personnelles.

25. Francisco Rendón, Juan Antonio de Riaño y Bárcena, Manuel Flon ont été respectivement étudiés par Frédérique Langue, Eric Beerman, Alberto Carabarán Gracia et Rafael García Pérez.

26. Bernabé Fernández Hernández, *El gobierno del intendente Anguiano en Honduras : 1796-1812*, Sevilla, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1997, 231 p.

27. En juin 2011, à Morelia (Michoacán), Carlos Juárez Nieto a soutenu sa thèse sur un intendant de la vice-royauté de Nouvelle Espagne : Manuel Merino. Cette dernière, *Política y administración en una época de crisis revolucionaria. La formación profesional y la gestión del intendente Manuel Merino en Valladolid de Michoacán, 1776-1821* est en accès libre sur Internet.

28. Il nous faut citer toutefois Juan Bosco Amores Carredano qui a publié plusieurs articles sur les intendants cubains.

29. Áurea Commons de la Rosa, *Las intendencias de la Nueva España*, México, UNAM, 1993, 253 p.

30. Mes recherches ne se limitent pas au seul établissement de fiches biographiques selon un modèle type. Mais l'étape prosopographique (dans son sens le plus restreint) est incontournable pour mieux cerner ce groupe mais elle ne doit pas empêcher que soit menée parallèlement l'étude des trajectoires de chaque intendant et des relations qu'il entretient tant dans la sphère privée que dans celle de son milieu professionnel.

## L’homme au cœur de l’institution

Derrière l’institution, il y a donc les hommes. Soit près de 220 hommes pour toute la vice-royauté de Nouvelle Espagne pour la période allant de 1764, date de la création de la première intendance à Cuba, à 1821, date de l’indépendance du Mexique, si nous prenons en compte non seulement les intendants titulaires de leur charge mais aussi les *interinos*<sup>31</sup>. Nous en avons choisi un pour dresser le portrait d’un intendant de l’Amérique espagnole, choix dicté par l’actuelle avancée de nos recherches et venant conforter nos hypothèses de travail<sup>32</sup>. Il s’agit de Bernardo Bonavía y Zapata García y Zapata<sup>33</sup>, né à Toro en 1745<sup>34</sup>, intendant-corregidor de Mexico<sup>35</sup> de 1788 à 1790<sup>36</sup> et gouverneur-intendant de Durango<sup>37</sup> de 1795 à 1813.

Depuis une trentaine d’années, toutes les études sur le personnel administratif et politique de la Monarchie espagnole au XVIII<sup>e</sup> siècle ont souligné le rôle des familles et des relations dans l’ascension sociale. Dans l’Espagne moderne donc, l’individu seul n’est rien, il n’existe que par et au travers de la famille. Faire carrière n’obéit pas alors au seul mérite. La famille oriente le destin des individus en usant de stratégies et en s’appuyant sur son capital social<sup>38</sup>. Jusqu’à l’arrivée des Bourbons, les hautes charges de la monarchie espagnole étaient réservées surtout

31. Ce chiffre est donné à titre indicatif et ne saurait être exhaustif vu le nombre important d’*interinos* difficiles à identifier. Les archives espagnoles n’en font pas toujours mention. À l’heure actuelle, nous avons recensé quelque soixante-sept intendants *interinos*.

32. Nous pensons que nombre d’intendants sont issus de familles qui profitent du changement dynastique pour s’élever socialement. Nous supposons aussi que la carrière d’intendant se professionnalise.

33. Outre la notice biographique de Luis Navarro, nous avons utilisé les sources suivantes : Archivo General de Simancas (AGS), DGT, Inv. 2, leg. 79, f. 3, 34 ; DGT, Inv. 24, leg. 188, f. 855 ; SGU : leg 6962, 19 ; leg 6964, 15 ; leg 6965, 15 ; leg 6969, 1 ; leg 6970, 22 ; leg. 6974, 8 ; leg 7046, 2. Archivo General de Indias (AGI), Contratación, 5520, N. 2, R. 38 ; 5531, N. 4, R. 2. AGI, Estado, 20, N. 54 ; 43, N. 45 et 46. AGI, Audiencia Santo Domingo, 2547. Archivo Histórico Nacional (AHN), Consejo Ordenes : OM-Caballeros Alcántara, exp.198, exp. 1662 ; OM-Caballeros Calatrava, exp. 2869 ; OM-Caballeros Santiago : exp. Mod. 27 ; exp. 1133 ; exp. 1134 ; exp. 2185 ; exp. 9112. Estado Carlos III, exp. 173 ; exp. 2336.

34. OM-Caballeros Alcántara, exp. 198. Son baptême est célébré le 2 décembre et il est prénommé Bernardo Andrés Juan Bonifacio Antonio.

35. SGU, leg. 7046, 2.

36. Au cours de la période 1786-1821, l’intendance de Mexico a connu une existence mouvementée. En 1790, Madrid décide de supprimer l’intendance de la province de Mexico mais le vice-roi, le comte de Revillagigedo fait la sourde oreille et maintient dans ses fonctions Bernardo Bonavía. Il cède le 18 avril 1793 suite à la réception d’un ordre et Bonavía ne conserve alors que le *corregimiento* de Mexico. L’Ordonnance Générale de l’intendance de 1803 crée de nouveau l’intendance de la province de Mexico. Mais le 12 avril 1809, la *Junta Suprema* ordonne le retour en Espagne des intendants des capitales des vice-royautés américaines. Pour une meilleure connaissance de cette histoire mouvementée de l’intendance de Mexico, je renvoie les lecteurs à l’article de Luis Navarro García, paru en 2005 dans *Elites Urbanas en Hispanoamérica*, ouvrage coordonné par cet auteur : « La élite frente a la intendencia y el corregimiento en la ciudad de México ».

37. AGS, DGT, Inv. 2, leg. 79, f. 34. Bernardo Bonavía a obtenu cette intendance sans l’avoir demandée (AGS, SGU, leg. 6970, exp. 22)

38. Pierre Bourdieu dans « Le capital social. Notes provisoires » définit le capital social comme « l’ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d’un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d’interconnaissance et d’interreconnaissance », p. 2. Cette définition semble trop restrictive à José María Imízcoz qui dans son article « El capital social. Relaciones

aux vieilles familles aristocratiques, aux familles de la noblesse traditionnelle. La politique réformiste du premier Bourbon, Philippe V, modifia en partie cette pratique et favorisa l'ascension d'hommes nouveaux issus de la petite et moyenne noblesse<sup>39</sup>. Le Roi<sup>40</sup> gouverne alors en s'appuyant sur des familles dont la noblesse est souvent récente<sup>41</sup>. Qu'en est-il pour Bernardo Bonavía y Zapata ? Appartient-il à une de ces familles ?

La nomination de Bernardo Bonavía semble être étroitement liée à l'histoire familiale et à la pratique de la vénalité des charges<sup>42</sup>. Nous savons que Juan Bautista Bonavía<sup>43</sup>, le grand-père de Bernardo, était un *financiero*, *arrendador de rentas reales*, et *prestamista* de la Couronne<sup>44</sup>. Il était aussi secrétaire<sup>45</sup> de Philippe V. Disposant d'une fortune personnelle importante, il faisait donc partie, dans les années 1730, des importants bailleurs de fonds de la monarchie. Sa fortune lui permit d'ailleurs d'influer grandement sur la carrière de son fils Bonifacio María de la Cruz Ramón. En 1736, il lui achète une compagnie dans le régiment de cavalerie de Barcelone<sup>46</sup> et en 1745, Juan Bautista verse la somme conséquente de 90 000 *reales*<sup>47</sup> pour l'achat du grade et de la solde de colonel. Continuité dans la stratégie familiale des Bonavía puisque le frère de Bonifacio, Juan Crisóstomo Bautista María, exerce à partir de 1732, la charge de *contador mayor de cuentas* au sein du Conseil des Indes, qui fut elle aussi, achetée pour 120 000 *reales*<sup>48</sup> par Juan Bautista. Nous savons aussi que ce dernier<sup>49</sup> a prêté sans intérêt, au roi Philippe

---

privilegiadas y redes de influencia en el Estado español del siglo XVIII » (2010) estime qu'il est nécessaire de « *ampliar el concepto a toda relación útil que pueda procurar recursos en un momento dado, desde los vínculos más sostenidos hasta las relaciones más ocasionales* », p. 207.

39. Je renvoie les lecteurs à la lecture de l'article de José María Imízcoz, « Los agentes de la monarquía borbónica. Un contexto para Armona » qui explique quels sont les facteurs ayant favorisé l'ascension des quatre frères Armona, issus à l'origine d'une région périphérique de l'Espagne, d'une *casa campesina*.

40. Philippe V favorisa l'ascension des familles ayant soutenu sa cause pendant la Guerre de Succession.

41. Trait qu'il ne faudrait pas généraliser pour autant.

42. Francisco Andújar Castillo, *El sonido del dinero. Monarquía, ejército y venalidad en la España del siglo XVIII*, Madrid, Marcial Pons, 2004, 485 p. Dans son ouvrage, Francisco Andújar montre que l'arrivée de Philippe V ne met absolument pas fin à la pratique de la vénalité des charges. La vente d'emplois militaires se poursuit y compris sous le règne de Charles III.

43. Juan Bautista est né en mars 1667 à Alessio près de Gênes.

44. Francisco Andújar Castillo, *op. cit.*, pp. 203-204. Dans son testament fait en 1746 et que l'on trouve dans le dossier de Bernardo, on peut lire : « *é tenido intereses y partición en las rentas reales, y servicios de Millones de la provincia de Estremadura y actualmente me pertenece como dueño único el arrendamiento de ellas por el quatrienio corriente desde primero de enero de este presente de mil setecientos quarenta y seis* ».

45. Cette qualité de secrétaire du roi est mentionnée dans son testament. Il serait aussi *caballero de Santiago* selon cette source.

46. Francisco Andújar, *op. cit.*, p. 204. Bonifacio n'a, à cette date, jamais servi dans l'armée. Bonifacio est né en 1715 à Madrid. Après avoir été *capitán de caballos del regimiento* de Barcelone, puis obtenu le grade de colonel en 1745, il obtient celui de brigadier en 1775 et accède au rang de *mariscal de campo* en 1779.

47. Un réal, monnaie d'argent de 3,35 grammes, équivalait à 34 maravédis. Un écu d'or correspondait à 16 réaux d'argent.

48. Francisco Andújar, *op. cit.*, p. 204.

49. AGS, SGU, leg. 6974, exp. 8.

∨, la somme de 250 000 *pesos fuertes*<sup>50</sup>. L'entrée dans l'Ordre militaire de *Santiago* en 1739<sup>51</sup> pour les deux frères, Bonifacio María et Juan Crisóstomo, est la suite logique de la stratégie familiale, l'achat puis l'exercice de ces charges permettant de prouver sa noblesse. Nous pensons que cette stratégie remonte à des temps plus anciens et n'a pas attendu le changement dynastique pour porter ses fruits. Il est fort probable que la richesse de la famille ait pu permettre l'achat de charges municipales et du grade de colonel de l'arrière-grand-père de Bernardo, Bonifacio, qui fut dans sa ville natale<sup>52</sup> *conservador de leyes* en 1660, *primer cónsul* en 1666, *censo* en 1668 et *pacificador de pleitos* en 1684. Et avant lui, son père Bernardo exerça à Alassio les charges de *conservador de las leyes* en 1629 et de *síndico procurador de pobres* en 1636. Notons que l'autre arrière-arrière-grand-père paternel de notre intendant, Juan Bautista Grana, fut *magistro censor* en 1628 et *cónsul primero* en 1638.

Quant à la famille maternelle de Bernardo Bonavía y Zapata, elle est très influente à Toro, ville de naissance de sa mère<sup>53</sup>. On peut déjà noter que la charge de *regidor* est exercée par les membres de cette famille depuis le XVII<sup>e</sup> siècle<sup>54</sup>. En outre, son grand-père Bernardo Zapata del Castillo a été *alcalde de la Santa Hermandad* en 1724 de Toro<sup>55</sup> tout comme son arrière-grand-père, Alonso Zapata Mercado qui a été aussi *gentilhombre de boca* ; quant à son autre arrière-grand-père maternel, Joaquín Zapata y Mendoza Guevara y Zapata, il a hérité du titre de *carnicero* donné par Philippe III à son père, Antonio Zapata<sup>56</sup>. Enfin, d'après la généalogie des Zapata<sup>57</sup> conservée aux archives provinciales de Zamora, un certain García de Zapata aurait été au début du XIII<sup>e</sup> siècle, *alcalde* de Calahorra.

En contrepartie des services rendus à la Monarchie, le roi pouvait à tout moment décerner titres et honneurs. Un titre de Castille<sup>58</sup> consacrait ainsi la position sociale d'un individu mais aussi de sa famille, en lui conférant prestige et privilèges. En ce sens, le titre de marquis de San Miguel de Grox décerné le 1<sup>er</sup> juin 1700 à Juan Zapata y Deza Osorio Tordesillas y Deza, l'arrière-arrière-grand-père

50. Un *peso fuerte* est la dénomination ancienne du réal. Nous ignorons la date à laquelle eut lieu ce prêt.

51. A cette date, la monarchie traverse une crise financière importante. Il ne serait pas étonnant que le père ait monnayé l'entrée de ses fils dans l'Ordre de *Santiago*.

52. Bonifacio est né à Alassio en 1623.

53. Ramona Zapata del Castillo Hurtado de Mendoza est née à Toro en 1724 (Zamora).

54. Son grand-père Bernardo Zapata del Castillo a été *regidor hijodalgo* en 1737 ; son arrière-grand-père Alonso Zapata Mercado a été *regidor* de Toro, d'Avila et d'Arévalo mais nous ignorons à quelles dates. Ses trisaïeux, Alonso Zapata Tordesillas, né en 1608, et Geronimo Mercado y Serna, né en 1601, ont exercé cette charge : le premier à Toro, le second à Arévalo.

55. Il est né à Madrid en 1689.

56. *Gentilhombre de boca*, Antonio Zapata a été aussi *caballero fiscal* de Calatrava. Le titre de *carnicero* « fue servido de prorrogarle la dicha merced por dos vidas mas » par Philippe IV (testament de Joaquín Zapata y Mendoza dans l'*expediente* 198).

57. D'après cette généalogie, les Zapata seraient originaires de Catalayud. Si l'on se fie à *La Historia Genealógica de la familia Guzmán Ubach-Zapata Icart* de Carlos Alberto Guzmán, il semblerait que le premier Zapata de la lignée, Rui Sánchez Zapata ait été un dignitaire important (*copero mayor*) à la Cour du roi Jean 1<sup>er</sup> de Castille (1379-1390).

58. Au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, en Espagne, 535 personnes détenaient un titre de Castille et 119 la Grandesse.



de Bernardo Bonavía y Zapata, n’a pu être que bénéfique pour l’ascension sociale de cette famille et l’obtention ultérieure de charges importantes. De même, aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles en Espagne, l’obtention d’un habit militaire était un véritable marqueur social, favorisant la reconnaissance de la noblesse d’un bout à l’autre de l’Empire. Elle permettait au chevalier et à sa famille de se positionner socialement et pas seulement dans sa municipalité d’origine car le roi, en tant que Grand-Maître des Ordres Militaires, accordait la faveur de l’habit à ses plus fidèles serviteurs. Il n’est donc pas étonnant à ce titre, compte tenu des services rendus à la Monarchie, de compter dans la famille de Bernardo Bonavía y Zapata, plusieurs *caballeros* : son père a reçu l’habit militaire de *Santiago* en 1739 ; ses deux arrière-grands-pères maternels, Joaquín Zapata y Mendoza et Alonso Zapata Mercado ont été respectivement chevaliers de Calatrava (1680) et de *Santiago* (1689) et son arrière-arrière-grand-père, Juan Zapata y Deza, fut *caballero* d’Alcantara en 1664. Si nous suivons la généalogie de Joaquín Zapata y Mendoza, nous pouvons aussi ajouter à cette énumération d’habits militaires ceux d’Antonio Zapata, de Gabriel Zapata et de Pedro González de Mendoza<sup>59</sup>. Pour sa part, Bernardo Bonavía y Zapata<sup>60</sup> a obtenu en 1784 non seulement l’habit militaire d’Alcantara mais aussi la commanderie alcantarienne de Batundeira située près de Orense en Galice<sup>61</sup>, cette dernière constituant en quelque sorte le sommet du *cursus honorum* établi par les Ordres Militaires. Quant à Bernardino<sup>62</sup>, le frère de Bernardo, militaire de carrière en Amérique, il revêt le manteau de Calatrava en 1790. La famille de Bernardo est, au vu de tous ces habits, une famille dont la noblesse n’est plus à prouver, sa position sociale s’affirmant au fil des générations. Mais si voulons mieux appréhender l’environnement relationnel et familial de Bernardo, nous devons élargir notre étude et prendre en compte sa parenté au sens large (oncles, neveux, cousins...). Nous pouvons alors remarquer la présence d’autres *caballeros* : son oncle paternel Juan Crisóstomo est *caballero* de *Santiago*<sup>63</sup> (1739) ; un neveu de son grand-père Juan Bautista, Candido Negrete, est également *caballero* de *Santiago* (1738)<sup>64</sup> ; le frère de son arrière-grand-père Joaquín Zapata y Mendoza, Manuel, est lui, *cabal-*

59. Il s’agit du père (*caballero fiscal* de Calatrava et *gentilhombre de boca*), des grands-pères paternel (*caballero de Santiago*) et maternel (*caballero* de Alcantara et *consejo en el Supremo y Cámara de Indias*) de Joaquín Zapata y Mendoza.

60. Par décret royal daté du 29 janvier 1784, Bernardo reçoit la commanderie de Batundeira et le 6 juin, l’habit militaire.

61. L’obtention d’une commanderie, portion de territoire dont la juridiction et les rentes revenaient au commandeur, était très recherchée au XVIII<sup>e</sup> siècle par la haute noblesse au vu du prestige qu’elle conférait.

62. Nous n’avons pas encore retracé toute sa carrière mais les documents d’archives consultés à ce jour, laissent entrevoir une carrière essentiellement américaine. Il entre en 1763 comme cadet dans le régiment de Barcelone et passe six années dans l’académie militaire d’Ocaña. En 1787, il obtient le grade de capitaine ce qui lui permet d’obtenir deux ans plus tard, la charge de sergent-chef du régiment d’infanterie de Valladolid de Michoacán en Nouvelle Espagne. Poste qu’il n’occupe que peu de temps puisqu’on lui confie dans les semaines qui suivent son arrivée sur le sol américain, en février 1789, la subdélégation de Villalta dans le district de l’intendance d’Oaxaca. En 1795, il réintègre sa charge de sergent-chef. En 1802, il est commandant de la brigade des milices d’Oaxaca alors qu’il est lieutenant-colonel.

63. AHN, OM-Caballeros Santiago, *expediente* 1134.

64. AHN, OM-Caballeros Santiago, *expediente* 5708.

lero de Calatrava (1680)<sup>65</sup> ; le beau-frère de Joaquín Zapata, Rodrigo Miranda y Quiñones, est *caballero de Santiago* (1688)<sup>66</sup> ; sa cousine, María Francisca Bonavía y O'Brien<sup>67</sup> a épousé en 1796 Carlos Sebastián Besso Ferrero Fiesco y Rohan, *caballero de Calatrava* (1773) et de Charles III (1789) ; trois au moins de ses cousins sont détenteurs d'un habit : Manuel Herrán y Abaunza est *caballero de Charles III* (1783)<sup>68</sup>, Simon Villamayor y Bonavía est *caballero de Santiago* (1802)<sup>69</sup>, Mariano del Amparo Chaves y Villarroel chevalier de *Santiago* et de Charles III, obtiendra la dignité de Grand d'Espagne en 1820<sup>70</sup>. Une famille... à la noblesse avérée et dont l'ascension sociale est indéniable.

Dans le cadre de cette communication, il ne nous est pas possible d'analyser de manière approfondie le facteur relationnel dans l'ascension de Bernardo Bonavía y Zapata. Nous nous contenterons de quelques remarques tirées d'une part, de l'étude de la généalogie établie par Vicente Cadenas y Vicens dans son catalogue *Caballeros de la Orden de Alcántara que efectuaron sus pruebas de ingreso durante el siglo XVIII*<sup>71</sup>, qui présente à la fin de chaque dossier, la liste des témoins ayant participé à l'*información de limpieza*<sup>72</sup> et d'autre part, de l'analyse des testaments de Juan Bautista Bonavía et de Joaquín Zapata y Mendoza.

De fait, tout prétendant aux Ordres Militaires faisait l'objet d'une enquête préalable avant de se voir décerner ou non l'habit, au cours de laquelle on statuait sur sa pureté de sang et par là-même, sur sa qualité de noble. Le choix des témoins appartenait aux enquêteurs<sup>73</sup> mais c'étaient en principe des personnes dites de bonne renommée. La première remarque que nous pouvons faire sur les témoins de l'*expediente* de Bernardo concerne leur origine géographique : Toro, ville natale du prétendant, Madrid, cœur névralgique du pouvoir politique et Guadalajara, ville natale de sa grand-mère maternelle. Autrement dit, la renommée de Bernardo et de sa famille dépasse largement le cadre de la petite ville de Toro et a atteint la capitale, lieu de résidence des institutions monarchiques, donc du roi. Sur trente

65. AHN, OM-Caballeros Calatrava, *expediente* 2870.

66. AHN, OM-Caballeros Santiago, *expediente* 5345. La sœur de Joaquín, Ana Antonia González de Legarda y Mendoza, a épousé Rodrigo Miranda y Quiñones.

67. María Francisca est la fille de Francisco Dionisio (fils illégitime), un frère de son père. Elle avait épousé en premières nocces Mateo Villamayor y Garcés, *caballero de Santiago* (1769). AHN, OM-Caballeros Santiago *expediente* 8909 ; OM-Caballeros Calatrava *expediente* 958 ; Estado Carlos III, *expediente* 298. Sa grand-mère, Ana Manuela Bonavía est la fille de Juan Bautista Bonavía.

68. AHN, OM-Estado Carlos III, *expediente* 173. Sa mère, Anne Zapata Mendoza est la fille de Joaquín Zapata y Mendoza, arrière-grand-père de Bernardo.

69. AHN, OM-Caballeros Santiago, Mod. 27. Son grand-père maternel n'est autre que Francisco Dionisio Bonavía.

70. AHN, Consejos 8980, *expediente* 342. Il sera également *caballero de Santiago* en 1828 et *caballero de Charles III* en 1838. OM-Caballero Santiago, *expediente* Mod. 577, Estado Carlos III, *expediente* 2336. Le titre de duc de Noblejas lui est décerné par Ferdinand VII en 1829. La tante paternelle de Bernardo Bonavía, María Manuela épouse José de Chaves y Villarroel. Leur fils Pedro Alcántara est le père de Mariano.

71. AHN : OM-Caballeros Alcántara, exp. 198 et 1662 ; OM-Caballeros Calatrava, exp. 2869 ; OM-Santiago, exp. 9112.

72. Cette étude ne peut se suffire à elle-même car les témoins ne sont pas toujours d'une grande partialité.

73. Ce choix se faisait aussi en fonction de l'intérêt du prétendant.

témoins<sup>74</sup>, dix-huit sont effectivement madrilènes, plus de la moitié donc. La seconde observation est relative à la qualité des témoins, détenteurs d'un titre ou d'un habit militaire ou exerçant une charge importante. Nous avons à Toro, Francisco Antonio de Ulloa, Marquis de Santa Cruz de Aguirre ; à Guadalajara, Diego Carrillo de Albornoz, comte de Montemar ; à Madrid, les marquis Miguel de Hueiros, Francisco Carrasco, José Sáenz de Corte, Francisco Terán, Antonio Brun et les comtes Antonio María de Quiros et Juan Vicente Güemes y Horcasitas, également futur vice-roi de Nouvelle Espagne<sup>75</sup>. Soit au total, six Marquis et trois comtes. Par ailleurs, six témoins, tous de Madrid, sont des *caballeros* : Domingo Salcedo, Martín de Michilena, Pedro Sáenz de Santa María, Vicente Valdés sont chevaliers de l'Ordre de Saint-Jacques ; Pedro Aparici Álvarez Font y Pérez, Francisco Machado, sont eux, *caballeros* de *Carlos III*. À cette liste de témoins titrés et détenteurs d'un habit militaire, nous pouvons aussi ajouter les *regidores perpetuos* de Toro et de Guadalajara, Francisco Antonio de Ulloa, déjà mentionné et Jerónimo Zaldivar y Orbe ; Manuel de Pinedo *regidor* de Madrid ; Juan de Torres Salazar, intendant de Guadalajara et Vicente de Rivas, le directeur de la Compagnie de Caracas<sup>76</sup>. Bernardo Bonavía y Zapata est semble-t-il, entouré d'un réseau relationnel proche des hautes sphères étatiques, gravitant dans l'entourage du roi. Nous pensons, en effet, que certains de ces témoins ont servi d'appuis, de relais à Bernardo et lui ont ouvert les portes de sa carrière américaine. Ainsi, par exemple, Pedro Aparici<sup>77</sup> au moment de l'enquête, est ministre de cape et d'épée au Conseil des Indes, directeur des Finances royales et *contador general* pour l'Amérique septentrionale ; et Juan Vicente Güemes y Horcasitas, qui sera vice-roi de Nouvelle Espagne en 1789, est le propre fils de Juan Francisco Güemes, qui en son temps, fut Capitaine général de Cuba avant de devenir vice-roi de Nouvelle Espagne de 1746 à 1755. Et nous pouvons ajouter à ces deux noms, bien qu'il ne figure pas dans la liste des témoins, celui de Bernardo de Gálvez qui est non seulement, le fils de Matias de Gálvez, vice-roi de Nouvelle Espagne de 1783 à 1784 et qui le deviendra lui-même de 1785 à 1786, mais qui est aussi le neveu de José de Gálvez, le *visitador general de Nueva España* de 1765 à 1771 à l'origine de l'implantation des intendances dans les territoires américains. En effet, d'avril 1780 à mai 1783, Bernardo Bonavía y Zapata participe aux opérations militaires américaines sous le commandement du général Victorio de Navía et de Bernardo de Gálvez, alors gouverneur de la Louisiane.

La lecture des testaments de Juan Bautista Bonavía et de Joaquín Zapata y Mendoza nous a permis de rentrer dans la sphère privée de la famille de Bernardo et de cerner un peu mieux l'intimité de ces hommes. Juan Bautista est décédé entouré de ses fils mais aussi de Candido Negrete, son cousin que nous avons déjà mentionné, *regidor perpetuo* de Madrid, de José Brea, *gentilhombre de boca*, et de José Sanchez

74. Quatre témoins sont originaires de Guadalajara, huit de Toro, dix-huit de Madrid.

75. Second comte de Revillagigedo, Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla y Horcasitas y Aguayo est vice-roi de la Nouvelle Espagne de 1789 à 1794.

76. Connue sous la dénomination de *Real Compañía Guipuzcoana* de Caracas ou de Compagnie de Caracas, elle voit le jour en 1728 (décret royal du 25 septembre 1728). Elle avait le monopole du commerce avec le Venezuela.

77. Bernard Gildas, *op. cit.*, p. 224.

de los Herreros Ortiz, un *presbitero*. Juan Bautista a nommé comme *albaceas* ses fils Juan Crisóstomo et Bonifacio María, son gendre Antonio Carranque Mondragon y Vela<sup>78</sup>, fils des marquis de Yebra, et José Cavanés, un *contador de rentas*. Pour sa part, le testament de Joaquín Zapata nous apprend qu’il a choisi comme exécuteurs testamentaires sa femme Catalina de Camara y Pacheco, sa sœur Ana Antonia, son beau-frère le *caballero* de Santiago Rodrigo de Miranda y Quiñones, son cousin Manuel Hurtado de Mendoza, *caballero* de Santiago et *regidor perpetuo* de Soria, et ses frères Manuel, *caballero* de Calatrava, et José Antonio, recteur du collège San Jorge à Madrid.

Dans l’attente d’une étude plus approfondie de son réseau de sociabilité, nous pouvons déjà affirmer<sup>79</sup>, que la famille de Bernardo est parvenue à s’imposer socialement au fil des générations et n’a eu de cesse, de développer son capital social via des alliances.

Enfin, nous savons aussi que pour les intendances américaines, la monarchie effectue de préférence son recrutement parmi les militaires<sup>80</sup>. Le choix de Bernardo Bonavía en tant qu’intendant est donc conforme à sa volonté politique : c’est un militaire de carrière<sup>81</sup>.

En janvier 1757, il entre comme *cadete* dans le régiment de cavalerie de Barcelone<sup>82</sup>. En 1760, il est page du roi. En septembre 1766, on le retrouve capitaine du régiment d’infanterie de la Reine ; un mois plus tard, il rejoint celui de Galice. De cette date-là jusqu’à son départ pour les Indes, à la fin de l’année 1775, nous sommes peu renseignés sur son parcours. On peut juste dire qu’il est passé par l’Académie des cadets<sup>83</sup> alors qu’il était capitaine et qu’il a été, en 1774, membre de l’école militaire d’Avila. En 1775, il part en Amérique où il est envoyé comme renfort dans les provinces du Río de la Plata. L’année suivante, il fait partie de l’expédition qui a pour but de reconquérir Colonia del Sacramento<sup>84</sup>, alors aux mains des Portugais, éternels rivaux des Espagnols dans cette région<sup>85</sup>. Affecté au régiment d’Aragon en mars 1780, il obtient le mois suivant, le grade de lieutenant-colonel et part de nouveau en Amérique jusqu’en mai 1783. Il participe alors, comme nous avons pu le voir, aux opérations militaires américaines sous le commandement de Victorio de Navía et de Bernardo de Gálvez<sup>86</sup>. En récompense de ses services, il est

78. Antonio a épousé la fille de Juan Bautista, Isabel María. Juan Bautista a versé une dot de 30 000 ducados pour elle.

79. L’accès à des sources privées devrait permettre de mieux cerner ce réseau.

80. L’étude menée par Luis Navarro sur quarante-cinq intendants de Nouvelle Espagne montre que vingt-neuf d’entre eux sont des militaires. Mais sont-ils tous de vrais militaires de carrière ? Cela reste à démontrer tant la vénalité des charges militaires reste une réalité au XVIII<sup>e</sup> siècle.

81. AGS, SGU, leg. 7046, 2.

82. Nous ne savons pas encore s’il s’agit du régiment de son père Bonifacio.

83. Il donne alors des cours de mathématiques.

84. Ville au sud-ouest de l’actuel Uruguay.

85. Le 14 avril 1776, il est fait prisonnier par les Portugais alors qu’il est chargé d’apporter des documents de Juan José de Vértiz, alors vice-roi du Río de la Plata, au général Pedro Cevallos, chargé de l’expédition.

86. Au cours de cette période, on lui confie des missions importantes. C’est ainsi qu’il est chargé notamment de mettre au point les grandes lignes de l’expédition contre la Jamaïque avec les généraux français et assiste en 1782 les forces françaises dans la conquête de l’île Saint Christophe.

promu colonel en juillet 1782, grade qu’il possède lors de sa nomination au poste d’intendant-corrégidor de la ville de Mexico en 1788<sup>87</sup>.

Sa carrière américaine ne fait alors que commencer<sup>88</sup>. Le 25 février 1788, lui est confié le *corregimiento* de Mexico et par intérim, l’intendance de la province de Mexico<sup>89</sup>. En janvier 1795, il est nommé gouverneur-intendant titulaire de Durango dans la province de Nouvelle Biscaye et le restera jusqu’en juillet 1813, date à laquelle, il est nommé commandant des Provinces Internes Occidentales. Il restera à ce poste quatre ans, jusqu’en novembre 1817. Il a alors soixante-douze ans et obtient l’autorisation de rentrer en Espagne. Après cette date, nous perdons sa trace.

## Conclusion

Soixante ans, c’est le temps passé par Bernardo Bonavía y Zapata au service de la monarchie dont vingt-trois ans en tant qu’intendant. Ce fidèle serviteur s’est d’abord distingué au cours d’opérations militaires avant d’être nommé à des charges importantes. Ses états de service, mais surtout l’influence de sa famille et de ses relations ont dû jouer un rôle conséquent dans sa nomination comme intendant de Nouvelle Espagne.

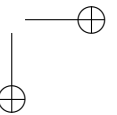
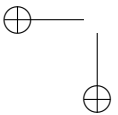
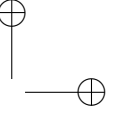
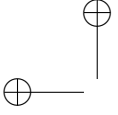
L’étude complète du corps des intendants de la vice-royauté de Nouvelle Espagne et de leurs réseaux devrait nous permettre, à terme, de confirmer nos hypothèses de travail sur l’importance des relations et des stratégies familiales pour accéder aux plus hautes charges de la monarchie.

---

87. Il est toujours colonel lorsqu’il est nommé gouverneur-intendant de Durango en 1795. Il obtiendra le grade de brigadier en 1797 après avoir essuyé deux refus (1792, 1793) et celui de *mariscal de campo* six ans plus tard.

88. Il est nommé gouverneur du Texas en 1786 mais il ne prendra jamais possession de cette charge, le nouveau vice-roi, Manuel Antonio Flóres, l’ayant supprimée entre temps.

89. En janvier 1790, le vice-roi, le comte de Revillagigedo demande que l’intendance de la province de Mexico lui soit donnée en pleine propriété. Demande restée sans suite puisque Madrid décide la même année, la suppression de l’intendance de la province du Mexique.



**DEUX MODÈLES D’ADAPTATION LOCALE DE  
L’ADMINISTRATION DE L’INTENDANCE : LES  
SUBDÉLÉGUÉS DE NOUVELLE-FRANCE ET DE BRETAGNE  
(1675-1763 ET 1689-1790)**

SÉBASTIEN DIDIER

*Université de Rennes II*

**D**ANS LE DERNIER QUART DU XVII<sup>e</sup> SIÈCLE, se mettent en place les dernières intendances françaises : celles de Bretagne et de Nouvelle-France. Le commissaire départi y délègue, comme dans les autres provinces, une partie de ses pouvoirs à des subdélégués ayant toute sa confiance. Informateurs de l’intendant, ils sont à l’aval du processus législatif. En tant qu’exécutants de ses ordres, ils sont le dernier maillon de l’exécutif. Ils créent le lien réel entre les habitants et le monarque, entretenant une correspondance soutenue avec l’intendant, lui-même échangeant directement avec les ministres.

Les subdélégués ont déjà fait l’objet de nombreuses études suscitant l’intérêt des historiens et des historiens du droit. Parmi elles, font encore référence la quinzaine d’articles de J. Ricommard et la thèse d’H. Fréville<sup>1</sup>. Depuis, l’historiographie a évolué vers des problématiques plus sociales mais les recherches se cantonnent trop souvent à la seule échelle provinciale<sup>2</sup>. Elles privilégient les pays d’États et ceux d’imposition, délaissant les pays d’élections et ignorant les colonies. L’étude

---

1. Henri Fréville, *L’intendance de Bretagne (1689-1791)*, Rennes, Plihon, 1953, 3 vol., 514, 385 et 421 p. Julien Ricommard, « Les subdélégués des intendants aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles », *Information historique*, 1962, pp. 139-148, 190-195 et 1963, pp. 1-7. Et autres articles.

2. Nous pouvons citer : René Benezit, *Étude sur les subdélégués en Provence au XVIII<sup>e</sup> siècle*, thèse de doctorat, Nice, 1972. Colette Brossault, *Les intendants de Franche-Comté, 1674-1790*, Paris, La Boutique de l’Histoire, 1999, 503 p. René Grevet, « Être subdélégué d’intendant dans les provinces septentrionales à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle », *Bulletin de la Société d’Histoire Moderne et Contemporaine*, 1998-3/4, pp. 14-24.

des subdélégués du Canada fut longtemps limitée par la dispersion des sources. Mais la numérisation récente et le magnifique travail d’indexation des archives canadiennes permettent désormais de s’intéresser plus en détail aux subdélégations de Nouvelle-France.

Dépasser le cadre provincial pour établir une comparaison entre les subdélégations de Bretagne et du Canada permet la considération des nombreuses adaptations apportées au modèle administratif dans la colonie et en métropole<sup>3</sup>. Ces ajustements sont, en quelque sorte, des concessions aux objectifs de centralisation développées au cours du processus de création de l’institution, suivant un rythme propre à chaque province. Ils touchent tant le partage des prérogatives administratives de l’intendance que le découpage administratif de la province en circonscriptions ou les critères de recrutement privilégiés par le commissaire départi. Leur étude révèle alors les spécificités caractéristiques des intendances de Québec et de Rennes, permettant de saisir combien ces institutions furent, au sein de la monarchie française, un modèle administratif des plus souples.

## Une fonction calquée sur les pouvoirs de l’intendant

Subdélégués canadiens et subdélégués bretons n’exercent pas les mêmes prérogatives. Duchesne, le lieutenant général de la police de Vitry-le-François, et les juristes Joseph-Nicolas Guyot et Philippe-Antoine Merlin ont tenté de les codifier<sup>4</sup>. Cependant, les fonctions des subdélégués varient d’une intendance à l’autre et parfois même d’un intendant à l’autre. Elles correspondent, avant tout, aux missions de l’intendant, celles qu’il veut et peut confier à ses représentants. Aussi, l’année suivant la publication du traité de Guyot et Merlin, l’intendant Antoine François Bertrand de Molleville imprime-t-il pour les subdélégués de Bretagne ses propres instructions<sup>5</sup>. Elles sont à l’image de son propre pouvoir.

Dans le domaine financier, les subdélégués bretons et canadiens jouent un rôle minime. La gestion du budget de la province n’est pas déléguée par les intendants. En Bretagne, leurs pouvoirs financiers subissent la concurrence des États provinciaux. Tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle, les représentants de la noblesse, du clergé et des villes de Bretagne négocient avec le Roi la gestion de la fiscalité. Lorsqu’un impôt est créé, il est d’abord levé par les services de l’intendant avec l’aide des subdélégués. Mais après quelques années, les États en obtiennent l’abonnement.

3. Cet article reprend le projet comparatif de notre mémoire de master : Didier Sébastien, *Les subdélégués des intendances de Bretagne et de Nouvelle-France : Antrain, Fougères, Hédé et Montréal, une étude prosopographique comparée*, mémoire de master, histoire, Rennes 2, 2011.

4. M. Duchesne, « Mémoire sur les fonctions des subdélégués d’intendance », dans Duchesne M., *Code de la Police ou analyse des règlements de police*, 4<sup>e</sup> édition, tome 2, 1767, pp. i-liv. Joseph-Nicolas Guyot et Philippe-Antoine Merlin, *Traité des droits, fonctions, franchises, exemptions, prérogatives et privilèges annexés à chaque dignité, à chaque office et à chaque état soit civil, soit militaire, soit ecclésiastique*, tome 3, Paris, Visse, 1787, Livre 1, chap. LXXXII *Des Intendants des provinces*, section 4 *Des subdélégués des intendans*, pp. 441-446.

5. Antoine François de Bertrand, *Instructions pour MM. les subdélégués de Bretagne*, Chez la Veuve de François Vatar & Bruté de Remur, imprimeur du Roi, Rennes, 1788.



Ainsi, dès 1705, les subdélégués ne participent plus à l'impôt par tête appelé capitation qu'à travers le contrôle de la mise à jour des rôles par les communautés. En 1710-1717 et 1733-1735, la taxe foncière du dixième est gérée directement par le pouvoir royal<sup>6</sup>. Les subdélégués sont chargés de regrouper et viser les déclarations des administrés, jusqu'à ce que les États en prennent le contrôle en 1735. En 1750, le dixième est remplacé par le vingtième. Le Roi restaure la régie directe et tous les subdélégués sont employés dans leur département à regrouper et vérifier les déclarations des imposables<sup>7</sup>. Ils sont aussi amenés à apporter enseignements et conseils sur la réforme financière. Toutefois, la politique de séduction de l'intendance décrite par H. Fréville pour « faire préférer, par les assujettis, la régie à l'abonnement »<sup>8</sup>, n'empêche pas les États d'obtenir ce dernier en 1757. En Nouvelle-France, les fonctions financières des subdélégués sont encore plus restreintes puisqu'aucun impôt direct n'est prélevé sur la population. La faiblesse des pouvoirs financiers des subdélégués bretons et canadiens s'explique donc par les particularismes respectifs de la colonie et du pays d'États.

Le fort pouvoir judiciaire des subdélégués canadiens est encore plus particulier. Dès 1689, la commission de René-Louis Chartier lui donne comme première fonction d'« ouïr les plaintes des peuples et habitants du district de Québec, exercer et administrer la justice »<sup>9</sup>. Cependant, la justice des subdélégués devient véritablement importante à partir de 1706. L'intendant Jacques Raudot tend alors à laisser l'administration classique de l'intendance à son fils pour s'occuper de la justice et contrer les pouvoirs judiciaires traditionnels<sup>10</sup>. Les subdélégués sont sollicités et exercent ce pouvoir jusqu'à l'invasion de 1760. Ils jugent beaucoup de conflits de succession à l'image du dossier concernant l'héritage de feu Charles de Couagne<sup>11</sup>. En 1708, Pierre Raimbault, subdélégué à Montréal, juge aussi le conflit qui oppose les maçons Gilbert Maillet et Pierre Couturier se disputant le marché de fourniture de pierre pour la prison de Montréal<sup>12</sup>. La justice des subdélégués canadiens concerne toutes les affaires « qui ne sont pas d'une assez grande conséquence pour aller devant les juges »<sup>13</sup>. En 1729 et 1738, les commissions de subdélégués limitent leur pouvoir aux différents qui n'excèdent pas la somme de 100 livres pour

6. Archives départementales d'Ille-et-Vilaine (désormais ADIV), C1, état des paroisses des départements des subdélégués pour le dixième, vers 1712-1713.

7. ADIV, C 4529-4551, déclarations pour le vingtième, 1751-1752.

8. Henri Fréville, *L'intendance de Bretagne...*, op. cit., vol.1, p. 460.

9. Archives nationales du Canada, MG18-H64, commission de subdélégué à Québec pour René-Louis Chartier, 1689.

10. Donald J. Horton, « Raudot, Jacques », in *Dictionnaire biographique du Canada*, Toronto et Québec, University of Toronto Press et Presses de l'Université Laval, 1966-2000. [En ligne]. <http://www.biographi.ca/>.

11. Archives nationales du Québec (désormais ANQ), E1, S1, P135, commission par l'intendant Jacques Raudot à Pierre Raimbault, pour connaître de toutes les affaires de la succession du sieur de Couagne, 1706.

12. ANQ, TL4, S1, D1115, procès entre Gilbert Maillet et Pierre Couturier, 1708.

13. ANQ, E1, S1, P589, commission de subdélégué spécialisé dans la justice à Montréal pour Raimbault, 1709.

le subdélégué de Québec, 500 pour le Montréalais et 200 pour le Trifluvien<sup>14</sup>. Jean-Philippe Garneau rappelle les articles 1 à 5 du titre xvii de l’Ordonnance civile de 1667, selon lesquels tombent sous l’appellation d’affaires sommaires les causes purement personnelles « qui n’excéderont la somme ou valeur de deux-cent livres », mais aussi les affaires concernant « la police,[...] la fourniture de biens domestiques », les loyers, les animaux en divagation, les gages de serviteurs et honoraires professionnels et « tout ce qui requiert célérité [...] pourvu que ce qui sera demandé n’excède la somme ou valeur de mille livres »<sup>15</sup>. Le plus important à retenir est répété dans les commissions et instructions données aux subdélégués : le subdélégué doit avant tout se faire le juge des cas « qui demandent d’être jugés sommairement et sans frais »<sup>16</sup> pour « éviter [aux habitants] des longueurs de procédures »<sup>17</sup> et des dépenses importantes. La justice des subdélégués canadiens s’apparente à celle des juges de paix créée en métropole à la Révolution. Elle répond au besoin judiciaire dont témoigne l’importance de l’infrajustice au XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>18</sup>. En Bretagne, par contre, aucun pouvoir judiciaire n’est attribué aux subdélégués, ni par les codes généraux, ni par les instructions de l’intendant Bertrand. Les traces de leurs activités judiciaires sont minimes. Seul le fonds de la subdélégation de Redon comprend des registres des causes ordinaires et extraordinaires pour 1706-1711, 1713, 1716<sup>19</sup>. Cependant, la rareté de ce type de document<sup>20</sup>, empêche toute généralisation. Le seul rôle judiciaire avéré des subdélégués bretons concerne leurs enquêtes pour la chancellerie suite à des demandes de lettres de rémission ou de lettres de cachet.

Alors qu’au Canada les subdélégués sont plutôt dans l’action, en Bretagne ils ont pour premier objectif d’informer l’intendant des nouvelles de leur département et de mener les enquêtes nécessaires à l’administration. Pour aider l’intendant et les ministres à répondre aux requêtes des sujets, les subdélégués sont chargés de fournir contrôles et éclaircissements. L’intendant demande une enquête au subdélégué avant d’accorder le dédommagement d’une charrette cassée pendant la corvée, une indemnité suite à un incendie, ou encore un prix spécial sur le foin consommé par le maître de poste. Chaque demande de lettre du Roi est désormais contrôlée par le subdélégué. Pour chaque lettre de cachet, le subdélégué mène une enquête et ré-

14. ANQ, E1, S1, P2032, commission de subdélégué spécialisé dans la justice à Québec pour Nicolas-Gaspard Boucault, 1729. P2017, commission de subdélégué à Montréal pour de Silly, 1729. P3078, commission de subdélégué pour Godefroy de Tonnancour à Trois-Rivières, 1738.

15. Jean-Philippe Garneau, *Justice et règlement des conflits dans le gouvernement de Montréal à la fin du Régime français, Mémoire de maîtrise en histoire*, UQAM, 1995, p. 70.

16. ANQ, E1, S1, P2032, commission de subdélégué spécialisé dans la justice à Québec pour Boucault, 1729.

17. ANQ, E1, S1, P3771 ou Archives nationales d’outre-mer, Col. C11A 88, fol. 166, mémoire pour servir d’instruction à Varin, commissaire de la marine et subdélégué à Montréal, 1747.

18. Benoît Garnot, *Justice et société en France aux XVI<sup>e</sup>, XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Paris, Ophrys, 2000, 250 p.

19. ADIV, C 2639, registres des causes ordinaires et extraordinaires de la subdélégation de Redon, 1706-1711, 1713, 1716.

20. Louis Milhac évoque un « registre des jugements » de la subdélégation de Châlons-en-Champagne dans sa thèse : Louis Milhac, *Les subdélégués en Champagne sous l’Ancien Régime*, thèse de doctorat, droit, Paris 1, 1911, pp. 37-38.

dige un avis favorable ou non à l'emprisonnement demandé. Pour chaque lettre de surséance offrant la suspension des poursuites pour dettes, il doit faire un état des dettes passives et actives du demandeur et obtenir le consentement du plus grand nombre de créditeurs<sup>21</sup>. Pour répondre aux demandes de grâce et de rémission, il fournit à l'intendant et au chancelier un double du dossier judiciaire et son avis. L'investigation du subdélégué apporte plus de rigueur à la procédure par rapport à celle des XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles quand, d'après M. Nassiet, « la chancellerie ne prenait une décision que sur le caractère rémissible du cas et n'effectuait aucun contrôle de la véracité de la requête car elle n'en avait aucun moyen »<sup>22</sup>. Souvent réclamées par un ministre, les enquêtes de subdélégation permettent aussi de « connaître plus en détail les ressources ou les besoins de la province » afin d'orienter les réformes royales vers les meilleures solutions<sup>23</sup>. Au tournant des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, les intendants, en Bretagne comme dans les autres provinces, se basent sur les informations de leurs subdélégués pour rédiger les mémoires descriptifs pour l'instruction du duc de Bourgogne demandés par Versailles<sup>24</sup>. En général, les enquêtes des subdélégués préparent une réforme royale ou accompagnent son exécution. Fin 1728, à travers l'enquête sur les moulins à papier, le contrôleur espère découvrir « si le règlement [...] pour les fabriques de papier de la province d'Auvergne peut convenir » à la Bretagne<sup>25</sup>. En 1719, le contrôleur général demande de combien d'hôpitaux dispose et aurait besoin la province, pour accueillir les mendiants et vagabonds trop âgés ou infirmes pour aller aux colonies<sup>26</sup>. Pendant la guerre de Sept-Ans, sont plutôt considérés les hôpitaux en état de recevoir des troupes<sup>27</sup>. À la fin du siècle, ce sont les sages-femmes et les médecins et chirurgiens que l'on recense<sup>28</sup>. L'étude de la chronologie des enquêtes conservées montre l'évolution des préoccupations royales et fait surtout ressortir la multiplication des états ordinaires au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle. Sur les marchés, les subdélégués doivent relever toutes les quinze le prix du blé et tous les mois celui de denrées telles le pain, les fourrages, les légumes, les boissons, viandes, fibres et cire. Contrairement aux lieutenants de justice et de police, ils n'ont aucun pouvoir d'ajustement des prix. Selon Stéphane Perréon, leurs enquêtes servent surtout à optimiser les frais de

21. Antoine-François de Bertrand, *Instructions pour MM. les subdélégués...*, op. cit., p. 55.

22. Michel Nassiet, *La violence, une histoire sociale, France, XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles*, Seyssel, Champ Vallon, 2011, p. 30.

23. Cédric Glineur, *Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV, Les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord (1726-1754)*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 2005, p. 78.

24. Jean Berenger et Jean Meyer, *La Bretagne à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, d'après le Mémoire de Béchameil de Nointel*, Paris, Klincksiek, 1976, 219 p. – Le travail des subdélégués est plus clair dans le mémoire de Gallois de La Tour pour la Bretagne et celui de Foucault à Caen : Alain-Jacques Lemaître, *La misère dans l'abondance au XVIII<sup>e</sup> siècle. Le mémoire de l'intendant Des Gallois de La Tour (1733)*, Rennes, Société d'Histoire et d'Archéologie de Bretagne, 1999, 311 p. Pierre Gouhier, *L'intendance de Caen en 1700, Éd. critique des mémoires rédigés sous la direction de Nicolas-Joseph Foucault pour l'instruction des Ducs de Bourgogne*, Paris, Comité des Travaux Historiques et Scientifiques, 1998, 575 p.

25. ADIV, C 1503, lettre de Pucher à de La Tour, 1728.

26. ADIV, C 1289, lettre du Contrôleur général à l'intendant, 1719. Cf. aussi C1284-1285, état des aumônes à réunir aux hôpitaux, 1724.

27. ADIV, C1260, état des hôpitaux de Bretagne en situation de recevoir des troupes, 1756.

28. ADIV, C 1329, État des sages-femmes, 1786. Et C1260, état des médecins et chirurgiens de Bretagne, 1786.

bouche de l'armée<sup>29</sup>. Toutefois, l'intendance, par le contrôle des entrées et des sorties des denrées, peut limiter les disettes. Les subdélégués bretons sont donc chargés à partir de 1736 de relever chaque année en juin l'apparence des récoltes et en septembre le produit des récoltes. Dans la seconde moitié du siècle, s'ajoutent à ces états réguliers ceux des crimes dignes de peines afflictives et des évolutions de la population de la subdélégation. Les bons subdélégués « doivent [donc] connaître à fonds, non-seulement les villes et bourgs, mais jusqu'aux moindres paroisses de leur subdélégation », précise l'intendant Bertrand<sup>30</sup>.

En tant que représentant de l'intendant, les subdélégués n'ont pas les mêmes pouvoirs selon les provinces. Au Canada, l'intendant éloigné de Versailles dispose d'un pouvoir judiciaire très important. Il attribue à ses subdélégués des missions de justice inexistantes en métropole et s'affirme ainsi face au contre-pouvoir des magistrats. En Bretagne, l'intendant n'a pas de grand pouvoir et se charge surtout de renseigner le pouvoir central. À son image, ses subdélégués sont des intermédiaires administratifs chargés d'enquêter sur le terrain. De plus, la concurrence des États de Bretagne affaiblit l'intendance. Leur développement avec la création d'un réseau de correspondants en 1732 et d'une Commission intermédiaire en 1734, mais aussi l'abonnement du dixième en 1735, entraîne en 1736 la suppression de 24 subdélégués et donc une refonte de la carte des circonscriptions.

## Des circonscriptions à l'échelle de la province

L'administration de l'intendance s'adapte au terrain et adopte des circonscriptions à son échelle. La question de la forme géographique des circonscriptions peut paraître anodine. Pourtant elle n'a encore été que trop peu posée. Très peu d'études s'intéressent aux évolutions territoriales et encore moins au processus de construction du territoire administratif dont découle l'organisation de l'ensemble de l'intendance<sup>31</sup>. Si dans beaucoup d'autres provinces les subdélégations correspondent aux circonscriptions des élections ou des sénéchaussées, en Nouvelle-France elles coïncident avec celles des gouvernements particuliers. En Bretagne, par contre, ce sont des territoires construits de toutes pièces.

Au Canada se trouvent les plus grandes subdélégations et en Bretagne les plus petites de France. La diversité des formes des territoires des subdélégations mérite qu'on s'y intéresse. La Bretagne est divisée en 87 subdélégations en 1713 puis 63 à partir de 1736 avant que soient créées les subdélégations de Lorient et Douarnenez. Ce nombre est particulièrement élevé par rapport à d'autres provinces, passant de 12 en 1716 à 25 en 1790 dans la généralité de Bordeaux, de 26 à 34 entre 1753 et 1776 dans celle d'Auch ou encore d'une vingtaine entre 1715 et 1726 à 63 à la fin

29. Stéphane Perréon, *L'armée en Bretagne au XVIII<sup>e</sup> siècle, Institution militaire et société civile au temps de l'intendance et des États*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 38.

30. Antoine-François de Bertrand, *Instructions pour MM. les subdélégués...*, op. cit., p. 4.

31. Yann Lagadec, « Penser l'espace administratif pour le moderniser, L'exemple des subdélégations en Bretagne au XVIII<sup>e</sup> siècle », dans Brigitte Caulier et Yvan Rousseau (dir.), *Temps, espaces et modernités, mélanges offerts à Serge Courville et Normand Séguin*, Québec, PUL, 2009, pp. 311-321.

du siècle en Provence<sup>32</sup>. La Bretagne possède donc le plus grand nombre de subdélégations et sa superficie ne suffit pas à l'expliquer. D'après le modèle théorique de B. Lepetit, elle fait partie des 11 intendances sur-encadrées<sup>33</sup>. Les plus vastes subdélégations bretonnes, comme celles de Nantes, Lamballe, Rennes, Blain ou Vitré comprennent moins de 60 paroisses. Parmi les plus petites, les subdélégations de Lorient, Belle-Île-en-Mer, Paimpol ou Rhuys en comptent moins de dix. Celles du Croisic et d'Ingrandes ne sont formées que d'une seule paroisse. D'aussi petites circonscriptions se retrouvent dans les provinces d'Aix et de Lille à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, mais restent rares. En Nouvelle-France, au contraire, les subdélégations sont immenses et se distinguent en deux groupes. Un premier groupe assez particulier est composé des subdélégations atlantiques basées à Plaisance en Terre-Neuve et à Port-Royal en Acadie jusqu'en 1713, puis à Louisbourg sur l'Île-Royale (Île-du-Cap-Breton) de 1713 à 1758 ainsi qu'à Port-La-Joie sur l'Île Saint-Jean (Île-du-Prince-Édouard) de 1726 à 1758. Très éloignés de Québec et de l'intendant, leurs subdélégués correspondent le plus souvent directement avec le ministre. Ce sont donc plutôt de petits intendants et, parfois, ils obtiennent leur commission directement de l'Amirauté. Le 2 novembre 1706, Raudot confirme la situation lorsqu'il relaie au ministre une plainte déposée par les subdélégués de Plaisance et d'Acadie contre les juges locaux. Il précise qu'il « est si éloigné d'eux qu'[il n'est] point en état de leur donner aucun secours, ce n'est que [du ministre] qu'ils peuvent le recevoir »<sup>34</sup>. Le second groupe est composé des cinq subdélégations créées par l'intendant de Québec le long du Saint-Laurent. Les subdélégations de Pabos, en aval, et de Détroit, en amont du fleuve, sont créées tardivement en 1737 et 1743<sup>35</sup>. Périphériques, elles n'ont probablement jamais eu de ressort délimité. Leur isolement géographique les en dispense. Par contre, les subdélégations laurentiennes de Montréal, Trois-Rivières et Québec sont délimitées dans les années 1690 par les frontières des gouvernements particuliers. Ce sont les circonscriptions militaires des lieutenants du gouverneur de la province. Leurs limites sont fixées dans les années 1670 et 1680 là où le cours du fleuve est le plus facile à défendre. Le gouvernement de Montréal s'étale alors sur plus de 130 km le long du fleuve, celui de Trois-Rivières sur une centaine de kilomètres. Celui de Québec est encore plus imposant, avec 200 kilomètres sur la rive nord et près de 400 sur la rive sud. Nous ne parlerons pas de superficie. Cette mesure convient peu aux subdélégations canadiennes. En effet, l'œkoumène canadien longe le fleuve sans s'étendre dans les terres. D'ailleurs, si les distances sont impressionnantes, la population des subdélégations est dérisoire. En 1739, d'après le recensement de l'intendance, le gouver-

32. *Ibid.*, p. 313.

33. Bernard Lepetit, « Fonction administrative et armature urbaine : remarques sur la distribution des chefs-lieux de subdélégation en France à la fin de l'Ancien-Régime », *Recherches et Travaux*, Institut d'histoire économique et Sociale de Paris 1, nov.1982, p. 21, cité par Guy Arbellot et Jean-Pierre Goubert (dir.), *Carte des généralités, subdélégations et élections en France à la veille de la Révolution de 1789*, Paris, CNRS, 1986, p. 12.

34. Archives nationales d'outre-mer, Col., C11A, vol. 24, fol. 347, lettre de l'intendant Raudot au ministre, 1706.

35. ANQ, E1, S1, P2933, commission de subdélégué à Pabos pour Georges Lefebvre, 1737 et P3499, commission de subdélégué à Détroit pour le sieur Navarre, 1743.

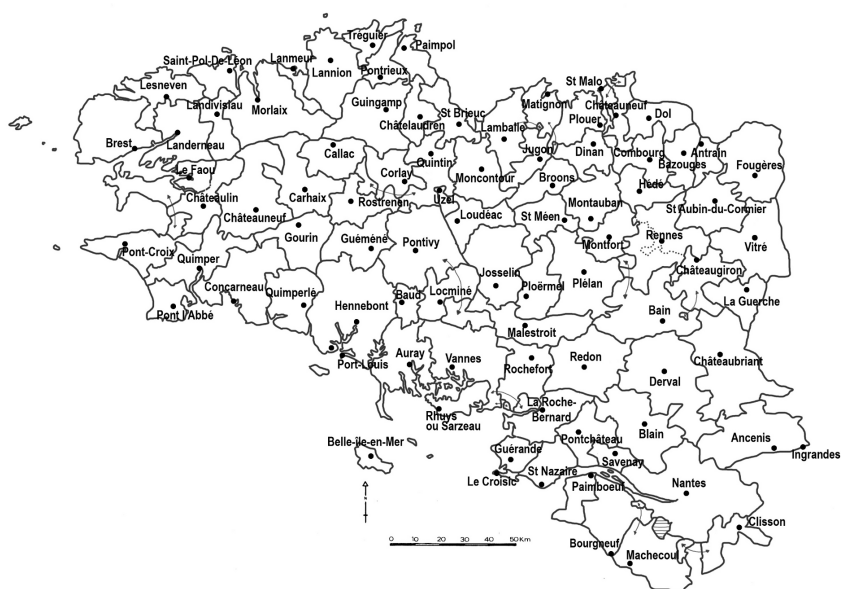


FIGURE 1 – Carte des subdélégations bretonnes en 1713

nement de Montréal compte 17 112 habitants dont 4 210 à Montréal même. Celui de Québec compte 22 337 habitants et celui de Trois-Rivières, 3 352<sup>36</sup>. Extrêmes, les tailles des subdélégations bretonnes et canadiennes sont intrigantes.

Contrairement à l'intendant breton, l'intendant de Nouvelle-France a choisi de ne pas trop partager son territoire. À la place, il préfère diviser les tâches en nommant des subdélégués ponctuels ou spécialisés. J.-P. Garneau évoque des commissions adressées aux curés de Cap-Saint-Ignace et de Beauport dans le département de Québec et à celui de l'Ange-Gardien, une paroisse à 60 km de Montréal<sup>37</sup>. Une autre subdélégation ponctuelle en 1741 à Saint-Pierre-les-Becquets évite un voyage de 50 km à Joseph Godefroy de Tonnancour, subdélégué à Trois-Rivières<sup>38</sup>. Cependant, l'argument kilométrique n'explique pas complètement cette pratique. En effet, certaines subdélégations ponctuelles concernent des missions dans le chef-lieu de subdélégation à Montréal comme à Québec. Les commissions supplémentaires permettent surtout de décharger les subdélégués déjà très occupés par les tâches de leur subdélégation et de leurs occupations auxiliaires. Dans le gouvernement de Trois-Rivières, nous n'avons pas trouvé d'autres subdélégations ponctuelles que celle de Saint-Pierre-Les-Becquets. Le subdélégué, en tant que lieutenant général, procureur ou garde-magasin du Roi, n'a pas autant de travail que ses confrères et

36. Guy Frégault, *Le XVIII<sup>e</sup> siècle canadien*, Étude HMH, Montréal, 1968, pp. 36, 38 et 43.

37. Jean-Philippe Garneau, *Justice et règlement des conflits...*, op. cit., p. 86, note 43.

38. ANQ, TL5, D2009-48, sentence de Pierre Brisson subdélégué à Saint-Pierre-Les-Becquets,.

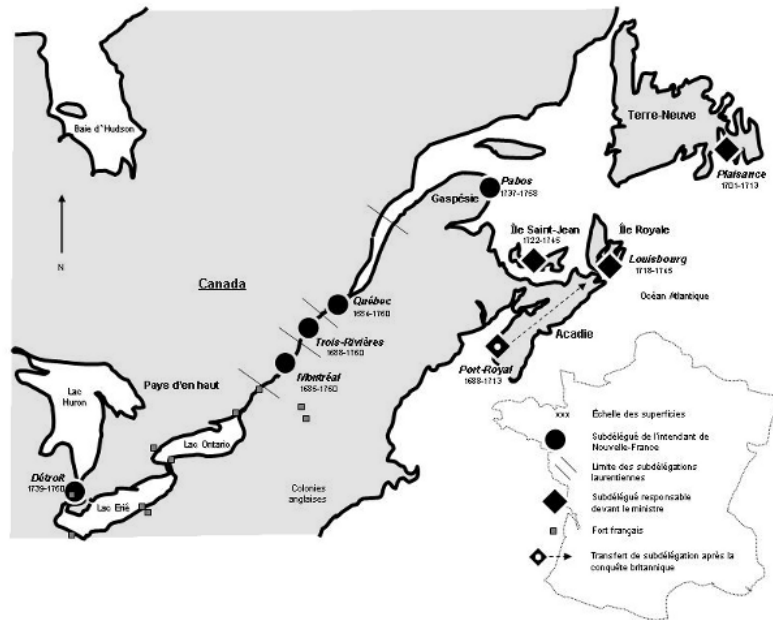


FIGURE 2 – Carte des subdélégations de Nouvelle-France

peut s’occuper seul de toutes les affaires trifluviennes. À Québec et Montréal, par contre, certains subdélégués permanents reçoivent des commissions restreintes au « fait de la justice » pour compléter le travail du subdélégué ordinaire<sup>39</sup>. À une dizaine de kilomètres au nord-ouest de Trois-Rivières, est envoyé un subdélégué pour s’occuper des forges de Saint-Maurice. Cette entreprise, gérée d’abord par la compagnie formée par François-Étienne Cugnet, est prise en charge par l’intendance en 1741<sup>40</sup>. Sans surcharger de travail le subdélégué à Trois-Rivières, l’intendant prend le contrôle de cette industrie indispensable pour produire munitions, canons et poêles à chauffer<sup>41</sup>. J. Ricommard a rencontré d’autres types de subdélégués spécialisés en métropole. En 1773 dans le département de Châlons-en-Champagne, un subdélégué gère les affaires des villes et communautés et un second la justice militaire et la recrue<sup>42</sup>. Il présente le second subdélégué de Rennes comme spécialisé dans les ponts et chaussées. Toutefois, comme il existe deux circonscriptions territoriales différentes, il s’agit plutôt de deux subdélégués permanents ordinaires avec un chef-lieu commun. L’intendant breton préfère en effet diviser le territoire plutôt que le travail.

Le maillage des subdélégations bretonnes est construit pour couvrir le territoire avec stratégie et efficacité. Serré, il permet de mieux contrôler la province, à la fois frontière maritime avec l’Angleterre et l’Atlantique et frontière terrestre avec les pays de gabelle. Pour des raisons de recrutement et de contrôle des contre-pouvoirs, l’intendant nomme ses représentants dans les centres judiciaires et les principales communautés. Comme 38 d’entre-elles délèguent aux États provinciaux, il convient de les surveiller. Cependant, les considérations logiques et stratégiques se heurtent souvent à la pratique et le réseau des subdélégations bretonnes ne se comprend pas sans la prise en considération des conditions humaines de sa mise en place. Dès la fixation des circonscriptions en 1729, l’intendant des Gallois de La Tour prend en compte l’avis de ses subdélégués et demande à chacun la liste des paroisses qu’ils ont l’habitude de fréquenter<sup>43</sup>. Dans sa réponse, Sébastien Frain de la Villegontier fournit une liste de 42 paroisses pour la subdélégation de Fougères. Il en présente 33 comme relevant à coup sur de sa responsabilité. Peut-on lui faire confiance ? Sept d’entre elles ne le concernent pas en 1713, sont rayées par l’intendant en 1729 et sont à nouveau rattachées à Antrain et Saint-Aubin-du-Cormier. Nous pouvons aisément supposer qu’elles n’ont pas été omises par leur subdélégué respectif dans leur propre réponse. À côté de cette erreur, Sébastien Frain doute à propos de sept autres paroisses. Puisqu’elles relèvent « de la baronnie de Vitré », elles devraient être de la subdélégation de Vitré. Toutefois, elles restent sous sa responsabilité. Il note enfin deux paroisses jointes à son ressort « pour la dernière levée des soldats de milice ». Mais comme il a souffert de

39. ANQ, E1, S1, P589, commission de subdélégué spécialisé dans la justice pour Raimbault, 1709. Cf. aussi P3115, P3915, P4104, P4279.

40. ANQ, E1, S1, P3366, commission de subdélégué aux Forges de Saint-Maurice pour Guillaume Estèbe, 1741.

41. Roch Samson, *Les forges du Saint-Maurice, les débuts de l’industrie sidérurgique au Canada, 1730-1883*, Québec, Presses de l’Université Laval, 1998, pp. 226-232.

42. Julien Ricommard, « Les subdélégués des intendants... », art. cit., p. 4.

43. ADIV, C1.



leur éloignement, il demande à ce qu'elles soient attribuées à d'autres subdélégations. Elles seront effectivement laissées aux subdélégués d'Antrain et de Vitré. Cet exemple, illustre l'importance de la négociation dans la construction du territoire administratif. Celle-ci est d'ailleurs beaucoup plus difficile lorsque l'intendant a le projet de réduire le nombre de ses représentants. Les correspondances ayant préparé la réduction de 1736 n'ont pas été conservées. En 1775, l'intendant se prépare à réduire le nombre de subdélégations à 20 ou 32 départements<sup>44</sup>. Des lettres probablement jamais envoyées montrent comment l'intendant souhaitait négocier avec les acteurs de son réseau. Aux subdélégués supprimés, il précise qu'il ne s'agit nullement d'une sanction et insiste sur la nécessité d'une telle réforme pour le service du Roi. Aux subdélégués surchargés, il déclare souhaiter « attirer sur eux les grâces et les récompenses »<sup>45</sup>. Malheureusement, le contrôleur général Turgot refuse d'accorder « des traitements fixes en faveur de[s . . .] subdélégués à quelque nombre que [l'intendant] les réduit. L'exemple seroit de trop grande conséquence pour les autres provinces du Royaume dans la plupart desquelles les fonctions des subdélégués sont plus étendues qu'en Bretagne »<sup>46</sup>. Les subdélégués restants semblent alors poser plus de problèmes que ceux supprimés. Les 65 subdélégations perdurent donc jusqu'à la Révolution.

L'intendance crée son propre réseau de subdélégations et adapte leurs formes géographiques aux particularismes locaux. Au Canada, la circonscription s'inscrit dans un cadre militaire car la colonie dépend du ministère de la Marine et doit faire face à l'ennemi britannique. Toutefois, l'usage de commissions ponctuelles ou spécialisées permet d'assouplir la structure territoriale pour alléger la charge des subdélégués. En Bretagne, les circonscriptions fluctuent dans le siècle. L'intendant ne les construit pas seul, mais en dialoguant avec les subdélégués. Plus qu'aux exigences du terrain, il s'adapte aux capacités des hommes qu'il recrute.

## Un recrutement par profession spécifique

En Bretagne, comme en Nouvelle-France, l'intendant devrait être libre de choisir ses représentants. Pourtant, le recrutement semble suivre des règles qui diffèrent suivant les subdélégations et témoignent encore d'adaptations particulières. Les subdélégués sont des administrateurs désignés en personne par une lettre de commission de l'intendant. En droit, ils peuvent être révoqués à tout moment, mais en pratique, sauf rares exceptions, leurs fonctions sont viagères. À la mort du subdélégué, l'intendant devrait être totalement libre dans le choix du successeur. Or, souvent, il semble que la subdélégation soit attachée à une profession spécifique. En général, l'intendant choisit des magistrats. Cependant, dans certaines subdélégations, il préfère être représenté par d'autres administrateurs comme les maires à Fougères ou les commissaires de la Marine à Montréal.

44. ADIV, C1, Lettre de Turgot à l'intendant de la Bove, 1775. (20 subdélégations) ; « Division des subdélégations sans beaucoup s'écarter de l'enceinte des évêchés » par Frignet, 1775 (32 subdélégations).

45. ADIV, C1, « projet de lettre aux subdélégués restans ».

46. ADIV, C1, lettre de Turgot à l'intendant de la Bove, 1775.

En Bretagne, comme en Nouvelle-France, la plupart des subdélégués sont des magistrats. La liste des subdélégués de 23 subdélégations du nord de la Haute-Bretagne compte, parmi les 64 subdélégués dont nous connaissons les fonctions, 53 magistrats dont au moins 26 sénéchaux royaux ou seigneuriaux<sup>47</sup>. Pour le sud, B. Pelletreau compte dans le comté nantais 59 subdélégués juristes, 7 étrangers au monde de la justice et 3 dont elle ignore la profession<sup>48</sup>. Les études de droit leur donnent les qualités d'un bon administrateur. Au Canada, la même observation peut être faite pour les subdélégations de Québec, Trois-Rivières et Détroit. De même, lorsqu'il s'agit de commettre un subdélégué de manière ponctuelle ou spéciale pour une affaire judiciaire, l'intendant choisit des officiers des juridictions royales de Montréal ou de Québec, voire du Conseil supérieur. Ailleurs dans le royaume, la règle est la même. C. Brossault pour la Franche-Comté, R. Bénézit pour la Provence, C. Glineur pour le Hainaut et H. Moreau pour la Bourgogne ne trouvent aucune exception à cette condition préalable à l'exercice de la charge<sup>49</sup>. Depuis l'instauration de la paulette au XVI<sup>e</sup> siècle, les fils de magistrats sont destinés à reprendre l'office paternel. Ils étudient donc le droit pour reprendre la juridiction et souvent la subdélégation également. Au Canada, la subdélégation de Trois-Rivières reste ainsi dans la famille du lieutenant criminel de Tonnancourt. En Bretagne, les successions familiales sont fréquentes dans les petites et moyennes subdélégations comme dans la famille Anger à Antrain, Cocaud à Blain ou Gallot à Bourgneuf-en-Retz. L'intendant ferait une faveur à son représentant en permettant à son fils de continuer sa charge, puisqu'après tout il perpétue son nom. Cependant, l'exemple de la succession des subdélégués hédéens, nous amène à renverser cette explication commune. La subdélégation, plutôt que de suivre le nom, ne serait-elle pas plutôt attachée à la charge, une charge héréditaire dans le cas des offices de magistratures ? À Hédé, lorsque le sénéchal et subdélégué meurt en 1721, son fils n'a pas les 25 ans requis pour exercer la justice. L'intérim de la sénéchaussée est assuré pendant deux ans par le procureur. Il s'occupe par la même occasion de la subdélégation. À ses 25 ans, le fils du sénéchal prend en charge la juridiction qu'il possède. Mais la subdélégation reste aux mains du procureur. À sa mort, le même scénario se rejoue. L'intérim de la procuration est assuré pendant 6 ans par un juge seigneurial. La subdélégation passe ainsi d'une famille d'officiers du roi à celle d'un sénéchal seigneurial qui a la chance de pouvoir la transmettre à son fils. Dans cet exemple, non seulement, l'intendant semble absent, mais la succession semble automatique et attachée à une fonction plus qu'à un nom. Avant de généraliser, il faudrait trouver d'autres exemples similaires.

À Fougères, le sénéchal et subdélégué Sébastien Frain est révoqué de la subdélégation en 1738. L'intendant nomme pour le remplacer Jean-François Lemercier

47. Sébastien Didier, *Les subdélégués de Bretagne et de Nouvelle-France...*, vol. 2, annexe n° 10, pp. 85-90.

48. Béatrice Pelletreau, *Les subdélégués des intendants dans le comté nantais aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, mémoire de maîtrise, histoire, Nantes, 1988, p. 106.

49. Colette Brossault, *Les intendants de Franche-Comté...*, op. cit., p. 73. René Bénézit, *Étude sur les subdélégués en Provence...*, op. cit., p. 109. Cédric Glineur, *Genèse d'un droit administratif...*, op. cit., p. 95. Henri Moreau, « Les subdélégués de la généralité de Bourgogne sous l'intendant Bouchu et ses successeurs », *Annales de Bourgogne*, tome 20, 1948, p. 174.

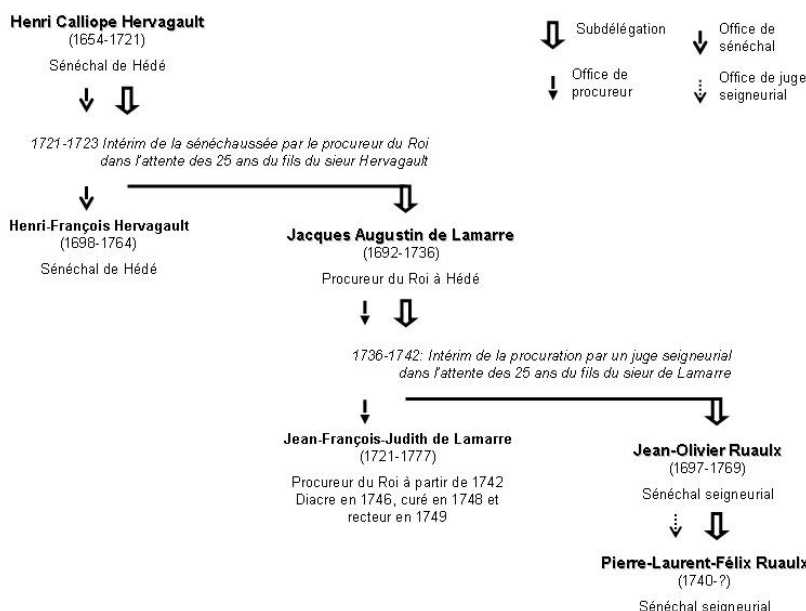


FIGURE 3 – La transmission de la subdélégation à Hédé

syndic, puis maire de la ville. Voici déjà une exception à la condition préalable des études de droit. L'intendant apprécie cette relation directe avec le chef de la communauté de ville. À l'élection d'un nouveau maire en 1768, il décide donc d'instituer une co-subdélégation. Julien Blanchouin est nommé « en concurrence et en survivance » de l'ancien maire<sup>50</sup>. Lemercier reste subdélégué mais ne s'occupe plus du contrôle de la communauté de ville. Julien Blanchouin serait donc une sorte de subdélégué spécialisé. À la mort de Lemercier, il reçoit « toutes les affaires relatives à la subdélégation »<sup>51</sup>. Cependant, si ce décès donne la subdélégation à Julien Blanchouin, elle lui ôte la mairie. Simplement élu, il doit la laisser à Pierre-Marie Lemercier le nouveau propriétaire de l'office de maire ancien. Il garde la subdélégation, mais l'intendant continue de s'adresser directement au maire pour toutes les affaires liées à la tutelle de la communauté. Avoir ce que S. Perréon appelle un « maire-subdélégué » semble important dans les villes bretonnes<sup>52</sup>. À Saint-Malo, de 1757 à 1773, quatre subdélégués se succèdent tous les trois ans. La subdélégation est alors délibérément liée au mandat de maire. À Fougères, comme à Nantes d'après la description de l'administration de Gérard Mellier par M. Gaston, le « subdélégué de l'intendant est appelé toujours à renforcer d'un avis les

50. ADIV, C 2489, brouillon de lettre de l'intendant à Julien Blanchouin, 1770.

51. *Ibid.*

52. Stéphane Perréon, *L'armée en Bretagne...*, op. cit., p. 89.

initiatives qu’il a l’intention de prendre en tant que maire »<sup>53</sup>. Certes, il devient à la fois juge et partie, mais la politique communale se trouve facilitée. L’intendant encourage cette situation. Le plus important pour lui reste l’appartenance de son subdélégué à l’échevinage. En effet, sa commission ne lui donne pas le droit d’assister aux assemblées<sup>54</sup>. Or, en assistant régulièrement aux séances le subdélégué connaît les dossiers et peut répondre promptement à l’intendant, sans avoir besoin de mener l’enquête. Le recrutement du subdélégué suit ici des considérations pratiques.

À Montréal, depuis 1686, le commissaire ordonnateur de la Marine est subdélégué de droit. Administrateur le plus puissant de la colonie après le gouverneur et l’intendant, il est en charge de l’administration militaire de la région. Concrètement, il est chargé de tout ce qui touche aux dépenses et à la logistique militaires. Dans un département aussi militarisé que celui de Montréal, ces travaux et ceux des subdélégués se complètent. Le premier subdélégué de Montréal était juge. Mais, en 1686, le Roi attribue pour première prérogative au commissaire ordonnateur celle d’« agir sous [l]es ordres [de l’intendant] en qualité de subdélégué »<sup>55</sup>. Adressée à Mathieu Gaillard, elle est probablement reprise ensuite pour chacun des commissaires suivants. Datée du 10 août 1757, la dernière commission du régime est aussi conservée. Elle mentionne toujours la fonction de subdélégué, mais dans ses dernières lignes cette fois<sup>56</sup>. Dans les faits, chacun des 7 commissaires de la Marine successifs l’a exercé. La subdélégation montréalaise n’est donc pas soumise à la condition de la magistrature. Surtout, le recrutement de ses responsables n’appartient plus à l’intendant mais au Roi par l’intermédiaire du ministre de la Marine. Les subdélégués sont des officiers de plume en carrière. Ils viennent souvent de métropole et souhaitent quitter la colonie dès qu’un poste plus prestigieux s’offre à eux. Le lien de dépendance qui lie habituellement l’intendant à celui qu’il a désigné comme son représentant est complètement annihilé dans ce cas.

En général, l’intendant est libre de choisir ses subdélégués et de les révoquer à tout moment. Cependant, dans la pratique, le choix du subdélégué peut lui échapper. Nommer un magistrat local est récurrent, même si cette règle tacite est brisée à Fougères ou à Montréal. Il n’est pas rare cependant de voir la subdélégation attachée à une fonction. À Hédé, la subdélégation est transmise en même temps que la charge de magistrat. À Fougères, le nouveau maire est désigné co-subdélégué. À Montréal, la subdélégation est juridiquement attachée au commissariat de la Marine. De manière générale, l’intendant garde le contrôle du recrutement, spécialement dans les subdélégations les plus importantes comme celles de Québec, Rennes ou Nantes. Cependant, dans les subdélégations moins stratégiques, la mise en place d’une succession automatique permet d’éviter les conflits d’intérêts. S’il n’a pas de favori, si l’ancien-subdélégué n’a pas proposé de successeur, l’intendant préfère probablement laisser la subdélégation au nouveau juge ou au nouveau maire

53. Martin Gaston, *Nantes au XVIII<sup>e</sup> siècle : l’administration de Gérard Mellier, 1709, 1720, 1729*, Toulouse, Impr. Lion et fils, 1928, p. 133.

54. Antoine-François de Bertrand, *Instructions pour MM. les subdélégués...*, op. cit., p. 65-66.

55. Archives nationales du Canada, B, vol. 12, fol. 42v-43, commission à Mathieu Gaillard, 1686.

56. ANQ, E1, S1, P4257, commission de commissaire de la Marine à Montréal pour Martel, 1757.

pour garder un interlocuteur similaire. Le lien entre intendant et subdélégué n'est, en effet, pas si personnel. Une distance structurelle les sépare. Le roulement des intendants est plus rapide que celui des subdélégués. En Bretagne, douze intendants se succèdent pour deux à douze subdélégués, suivant la circonscription, avec une moyenne de cinq. De 1675 à 1760, la Nouvelle-France connaît dix intendants, la subdélégation de Québec entre six et huit subdélégués ordinaires<sup>57</sup>, celle de Montréal neuf et celle de Trois-Rivières trois. Les subdélégués exercent donc très souvent sous l'autorité de deux intendants successifs et plus. Les *subdélégués de l'intendant* sont plutôt dans la pratique des *subdélégués de l'intendance*.

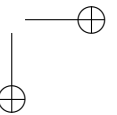
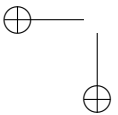
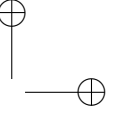
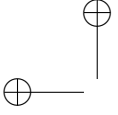
Les provinces de Bretagne et de Nouvelle-France constituent deux modèles d'adaptation locale de l'administration de l'intendance. Seule une étude comparée permet de bien appréhender les distinctions et particularismes. En Bretagne, le développement du contre-pouvoir des États transforme l'intendant, comme ses subdélégués, en simple « agent de surveillance et de renseignement »<sup>58</sup>. Au Canada, au contraire, l'intendant gagne du pouvoir sur les juges en développant la justice des subdélégués. Les fonctions de ces derniers varient aussi d'une subdélégation à l'autre, suivant sa situation et sa taille. Abordé dans son ensemble, le réseau administratif suit les objectifs stratégiques propres à la province, comme la défense du Saint-Laurent ou la lutte contre les faux-sauniers. À l'échelle de la subdélégation, l'intendant canadien partage le travail en nommant des subdélégués spécialisés quand l'intendant breton négocie à la paroisse près le découpage territorial avec ses subdélégués. Enfin, un système de recrutement adapté à chaque subdélégation privilégie ici le sénéchal, là le maire, là bas le commissaire ordonnateur. Or le choix du subdélégué n'est pas anodin à l'échelle locale. Ses compétences, sa culture et sa personnalité l'amènent parfois à privilégier telle ou telle mission et apporter de nouvelles adaptations à l'administration de l'intendance.

Concessions aux objectifs de centralisation de l'institution de l'intendance même, volonté d'adaptation locale pour plus d'efficacité ou résultats de décisions individuelles de la part des intendants et subdélégués, ces différences et exceptions rappellent que, loin d'être un système unique, homogène et centralisé, la monarchie absolue est aussi faite de souplesse et de capacité d'adaptation. Elles amènent à interroger l'idée même d'un modèle d'intendance. Relever les adaptations locales sous-entend son existence sans réellement la prouver, ni l'identifier. Plus anciennes, les intendances des Pays d'élections ont pu tenir ce rôle. Une autre approche, suggérée notamment par G. Havard, propose de renverser nos conceptions chronologiques. Plutôt qu'une mauvaise copie de la France, « les colonies [...] devaient constituer des répliques améliorées de la métropole »<sup>59</sup>. Sans tradition, sans privilège, sans assemblée représentative, l'Amérique exprimerait parfaitement et sans obstacle, le nouveau modèle administratif recherché par le Roi au XVIII<sup>e</sup> siècle.

57. Seize hommes différents ont agi en tant que subdélégués. Mais, seulement six parmi eux sont à coup sûr des subdélégués ordinaires. La plupart des autres sont des subdélégués ponctuels ou spécialisés. Deux pourraient être des subdélégués ordinaires qui n'apparaissent qu'une fois dans les sources.

58. Henri Fréville, *L'intendance de Bretagne...*, op. cit., vol. 3, p. 10.

59. Gilles Havard et Cécile Vidal, *Histoire de l'Amérique française*, Paris, Flammarion, 2003, p. 101



## LA SICILE ADMINISTRÉE

### INTENDANTS ET INTENDANCES DANS LA PREMIÈRE MOITIÉ DU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE

SALVATORE SANTUCCIO

*Université de Reggio Calabria*

**L**E TOURNANT qui, le 8 décembre 1816, à la suite du Congrès de Vienne, entraîna la réorganisation du territoire sicilien et son intégration au Royaume des Deux-Siciles, conduisit à la fin du royaume fondé par Roger II. Cette disposition, résultat d'un compromis international, avait été mise en évidence par Louis de Medici dès 1815 lorsque, dans une lettre à François de Bourbon, il écrivait : « La France veut la Sicile unie pour ne pas la laisser entièrement au bon plaisir de l'Angleterre, et l'Angleterre veut le royaume uni de peur que le roi de ce royaume se donne entièrement à la France »<sup>1</sup>. Le principal artisan de la construction du nouveau royaume méridional fut précisément Louis de Medici qui en dirigea le ministère des Finances dans les cinq années qui suivirent. Il planifia un programme riche de réformes dans le domaine administratif qui devaient suivre une logique centralisatrice en se fondant sur le modèle français, jadis imposé par la force des armes par Napoléon.

La « monarchie administrée » (formule à travers laquelle on entend la transformation institutionnelle européenne depuis la période napoléonienne jusqu'à la Restauration<sup>2</sup>, placée à mi-chemin entre l'expérience de la monarchie absolue et celle de la monarchie constitutionnelle), est devenue le point de départ pour étudier la transformation profonde de l'organisation de l'État. Celle-ci a permis

1. F. Renda, *Risorgimento e classi popolari in Sicilia (1820-1821)*, Feltrinelli, Milano, p. 5.

2. R. Feola, *La monarchia amministrativa – Il sistema del contenzioso nelle Sicilie*, Jovene, Napoli 1984.

l'établissement d'une nouvelle relation entre le pouvoir et la société, a favorisé un degré élevé d'intégration sociale, articulé d'une manière nouvelle la structure du pays et accordé de l'espace et de l'expression à des forces et groupes jusqu'alors plus faibles<sup>3</sup>. Cependant, la relation pouvoir-société ne s'est pas toujours résolue de manière positive. En effet, le nouveau système ne fut pas toujours porteur de modernité : dans certains cas, il fut responsable de la marginalisation (nouvelle ou supplémentaire) de certaines zones du pays et ne favorisa pas une intégration sociale plus complète ; au contraire, il donna lieu à des conflits cruels, qui produisirent parfois des résistances sourdes, des sociétés secrètes ou des bandes de brigands.

Les problèmes de ce nouveau modèle administratif et judiciaire de l'État sont dus premièrement à la relation entre le modèle lui-même, qui se révélait moderne et efficace, et la classe politique qui devait le mettre en oeuvre, composée d'hommes du XVIII<sup>e</sup> siècle. En effet, le roi Ferdinand, le chevalier Medici et ses collègues ministres peuvent tous être considérés comme des personnages qui, par la façon dont ils agissent et par leur conception des relations sociales et politiques, appartiennent aux siècles des Lumières. Aussi, la structure du nouvel État était née d'une force progressiste, la révolution française, mais elle était gérée par des forces conservatrices. Cette contradiction indique clairement que le choix d'appliquer cette structure administrative à la Sicile n'aboutit pas à l'équilibre espéré entre les *lobbies* existants, le corps administratif préexistant, structuré par les indications de la couronne d'Angleterre, et la volonté de centralisation incarnée par le régime centraliste de Joachim Murat, destiné à donner forme au nouvel état unitaire.

Si l'expérimentation de cette réforme dans le royaume de Naples fut un succès, son application dans le royaume des Deux-Siciles, et particulièrement en Sicile, se révéla complexe dans la pratique, et parfois contreproductive. Louis Blanc considérait d'ailleurs que l'extension à la Sicile des lois de Napoléon pouvait être considérée comme « une conquête posthume de Napoléon »<sup>4</sup>. Cependant l'île, quelques années avant la Restauration, avait vécu une période politique, administrative, mais aussi économique, relativement prospère, caractérisée par des moments de véritable liberté, puisque le roi Ferdinand, soutenu par les troupes britanniques qui commençaient à patrouiller dans chaque port et château, avait pris les mesures politiques « appropriées » qui conduisirent à une ouverture constitutionnelle inévitable de son royaume. En effet, la couronne d'Angleterre, pour contrer les forces révolutionnaires qui commençaient à apparaître dans l'île, pensa d'obliger le roi Ferdinand à accorder une Constitution sur le modèle anglais, conforme à l'époque et très avancée. Ainsi, comme une mesure préventive, le 18 juillet 1812,

3. À ce propos voir : A. Spagnoletti, *Storia del regno delle Due Sicilie*, Il Mulino, Bologna, 1997 ; P. Pezzino, *Il Paradiso abitato dai Diavoli. Società, élites, istituzioni nel Mezzogiorno Contemporaneo*, Franco Angeli, Milano, 1992 ; E. Iachello, *Appunti sull'amministrazione locale in Sicilia tra la costituzione del 1812 e la riforma amministrativa del 1817*, in *Rivista italiana di studi napoleonici*, Pisa, 1991, pp. 125-165.

4. L. Blanc, *Mémoire sur la Sicile. Aout 1822*, in *Scritti storici*, Bari, 1945, pp. 256-57, voir aussi P. Castiglione, *Ottocento siciliano. Moti, costituzione, riforme nella Sicilia preunitaria*, Edizioni del Prisma, Catania, 1999, p. 198.



le parlement fut convoqué à Palerme et, une fois abolies les anciennes constitutions siciliennes, les deux pouvoirs (seigneurial et ecclésiastique), fusionnèrent en un seul pour former la « Chambre des Pairs », tandis que le bras domanial devint la « Chambre des Communes »<sup>5</sup>. À l'aristocratie fut imposé de renoncer à ses privilèges et droits féodaux, tandis que le pouvoir fut partagé entre le roi et les chambres qui inaugurèrent une nouvelle forme de gouvernement basée sur les douze articles de la constitution<sup>6</sup>. L'impact de la nouvelle réforme bourbonnienne ne fut pas sans conséquences sur les attitudes de la classe dirigeante qui se montra immédiatement hostile au gouvernement centraliste de Naples dont les décisions, dans la plupart des cas, furent accueillies comme des contraintes venant bouleverser les institutions autonomistes de l'île. À cet égard, on peut rappeler que, la nouvelle structure de l'État fut approuvée par l'Angleterre, dont le plénipotentiaire Lord Bentinck se limita à sauvegarder la compétence du parlement sicilien en matière fiscale, clause que le roi inséra dans l'un des deux décrets de 1816. Mais cela fut considérée comme une « simple apparence », une ruse supplémentaire destinée à alimenter des pressions irrédentistes dans les couches sociales les plus averties, mais surtout dans la classe féodale, dont la substance économique et aussi sociale avait soutenu la nouveauté de la constitution de 1812. Évidemment, le but de la réforme bourbonnienne en Sicile ne fut certainement pas de créer des centres de vie démocratique, mais, plutôt d'améliorer, du point de vue technique et juridique, les structures administratives locales, afin d'utiliser les éléments de la citoyenneté estimés les plus appropriés, comme auxiliaires de l'action du gouvernement, et pour la prise en charge des biens et des intérêts personnels de chaque communauté, essayant ainsi de légitimer le royaume bâti sur une nouvelle base sociale. La tentative des Bourbons de transformer les classes dirigeantes locales en agents de l'État est la preuve de la « grande utopie du régime bourbonnien » : « tandis qu'il dote des outils les plus efficaces le pouvoir local et le met à jour (voire le met à l'avant-garde) par rapport aux besoins de la société du temps, il s'efforce en même temps de le dépouiller de valeur politique, en le poussant à la conspiration »<sup>7</sup>. Effectivement, on réussit à former une seule équipe administrative gérée par un personnel improvisé, mal préparé, souvent corrompu. Le gouvernement, en effet, presque immédiatement réussit à s'aliéner la coopération active des ad-

5. A. Romano (par), *Il modello costituzionale inglese e la sua ricezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800. Atti del seminario internazionale di studi in memoria di Francisco Tomás y Valiente*, Milano 1998 ; voir aussi R. Ricotti, *Il costituzionalismo britannico nel Mediterraneo (1794-1818)*. III. *Alle origini del "modello siciliano"*, in *Clio*, XXXI.1 (1995) ; J. Rosselli, *Lord William Bentinck and the occupation of Sicily, 1811-1814*, Cambridge 1956 ; ID. *Il progetto italiano di Lord William Bentinck, 1811-1814*, in *Rivista Storica Italiana*, LXXIX, 2 (1967), pp. 355-402 ; C. Ghisalberti, *Dalla ricerca di un modello alla costituzione di uno Stato*, in *Clio*, XXXII.2 (1996) ; G. Giarrizzo, *La Sicilia dal Cinquecento all'Unità d'Italia*, in *Storia d'Italia*, dirigée par G. Galasso, XVI, Torino 1989 ; E. Sciacca, *Il fallimento dell'esperienza costituzionale del 1812 in Sicilia*, in *Annali del Mezzogiorno*, III (1963).

6. M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'Unità*, Torino 1999 ; F. Renda, *La Sicilia nel 1812*, Caltanissetta-Roma, 1963 ; R. Romeo, *Il Risorgimento in Sicilia*, 2° ed. Bari 1970, p. 132 ; E. Sciacca, *Riflessi del costituzionalismo europeo in Sicilia (1812-1815)*, Catania 1966.

7. E. Iachello, *La trasformazione degli apparati periferici dello Stato nel XIX secolo : la riforma amministrativa del 1817*, in a cura di F. Benigno e C. Torrìsi, *élites e potere in Sicilia : dal Medioevo al oggi*, Meridiana, Catanzaro, 1995, p. 109.

ministrateurs locaux. Précisément pour cette raison, il est extrêmement facile de relever dans les documents d'archives comment beaucoup d'administrateurs à cette époque firent tout leur possible pour éviter les charges municipales. Le nouveau système administratif, bien qu'il fût capable de rompre avec le passé, provoqua toute une série d'effets qui touchèrent tous les aspects de la société méridionale. Ce système réussit à modifier les relations existant entre le centre et la périphérie, en favorisant la Sicile urbaine en la divisant en sept villes *capovalli*, avec une égale dignité, et en instituant dans chacune d'entre elles une Intendance, contribuant ainsi à la définition du nouveau concept de « province ». Par cette loi, en effet, la Sicile changeait complètement la structure territoriale, en abandonnant totalement l'ancienne division en trois Vallées<sup>8</sup>, mais aussi en mettant un terme à l'atavique suprématie de Palerme, désormais égalée par Messine, Catane, mais aussi Syracuse, Trapani, Agrigente et Caltanissetta<sup>9</sup>. La puissance urbaine, comme affirme Torrisi<sup>10</sup>, était en outre confirmée par le nouveau système administratif qui divisait l'île en vingt-trois districts, en amplifiant encore l'importance de la structure administrative des villes, même les mineures, en soulignant l'importance, en plus de l'intendant et des sous-intendants, des fonctions du maire, de celles du « premier élu », « du deuxième élu », plutôt que du *décurionat*. Ainsi, à partir de ce que Barone définit comme une « fragmentation des centres de décision »<sup>11</sup>, où chaque municipalité est un monde en soi enfermé dans son particularisme, on passe à une administration centralisée, réglée d'une manière uniforme sur tout le territoire, conforme au principe de rationalité bureaucratique, dans le but d'homogénéiser la société civile méridionale. La construction de l'État administratif rend la bureaucratie nécessaire, de même que le recours à des fonctionnaires professionnels, qui réussissent à améliorer leur statut social même s'ils sont dans un pays, la Sicile, où il y a peu de possibilités économiques. Une fois les autonomies féodales abolies, les canaux de recrutement des élites locales, qui administrent les communautés et qui se basent maintenant sur des critères d'inclusion des listes d'éligibilité, changent. La structure fermée de l'« étambrai citoyenne »<sup>12</sup>, toujours représentative de l'ex-

8. Les trois Vallées étaient : Val Demone, Val di Mazzara e Val di Noto ; F. Benigno, *Un'Isola non Isola*, in F. Benigno e G. Giarrizzo (dir.), *Storia della Sicilia*, Bari, 2003, pp 3-14.

9. G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle due Sicilie (1815 - 1861)*, Giuffrè Editore, Milano 1977, p. 612.

10. C. Torrisi, *Introduzione*, in Id. (dir.), *Città capovalli nell'Ottocento borbonico*, Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma, 1995, pp. 5 et s. ; P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, Carocci, Roma, 1997.

11. G. Barone, *La Rivoluzione ed il Mezzogiorno. Monarchia amministrativa e nuove élites borghesi*, in G. Barone, G. Giarrizzo, S. Mastellone, G. Milazzo, N. Mineo, A. Recupero, F. Renda, E. Sciacca, C. Torrisi, *Ripensare la Rivoluzione francese. Gli echi in Sicilia*, Salvatore Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma, 1990, p. 176.

12. L'« étambrai » était une liste de titrés aptes à exercer les charges administratives les plus importantes d'une ville (maire, sénateur, juré, conseiller, procureur de Sainte Lucie). Sur cette liste, on tirait au sort, à travers le mécanisme du « bussolo », ces nobles à qui étaient confiées les charges publiques. Les nobles eux-mêmes qui appartenaient à l'« étambrai » donnaient aussi l'approbation préalable pour l'élection aux autres bureaux publics. À Syracuse elle fut instituée en 1449 ; à ce propos voir Biblioteca comunale di Siracusa : *Liber privilegiorum et diplomatum nobili set fidelissimae Syracurarum Urbis*, mss., vol. I, f. 59 ; A. Baviera Albanese, *Diritto pubblico e istituzioni amministrative in Sicilia*, in A.A.Sic., 1969, pp. 391-563.

pression de l’auto-affirmation de l’aristocratie locale, est donc brisée en faveur à la fois d’un élargissement des élites, mais aussi d’un changement de leur composition. En effet, on appelle à faire partie des organismes de gouvernement du territoire, non seulement les barons, mais aussi les propriétaires fonciers, ceux qui exercent une profession et les artisans, en somme ce qu’on pourrait définir comme la bourgeoisie des premières années du XIX<sup>e</sup> siècle. Ainsi, se modifie l’organisation même de la société qui permet une certaine mobilité sociale, même si seulement pour les élites, et une promotion de ce qui deviendra la bourgeoisie des professions. Le changement concerne tous les domaines, même s’il est limité par la lenteur du processus de transformation culturelle ; en analysant les valeurs et la mentalité des différents personnages qui se consacrent à la vie politique, on constate qu’ils restent conditionnés par la famille et par la terre, symboles d’appartenance à un statut social. Désormais, les nouvelles institutions contrôlent les secteurs-clé de l’administration : elles gèrent les dépenses publiques, fournissent des subventions d’assistance, accordent les monopoles et les adjudications publiques, choisissent les employés de l’administration. Grâce aux compétences, qui leur sont confiées pour la première fois, les notables ont la possibilité de nouer réseaux de patronage sur lesquels construire le développement urbain des chefs-lieux et créer les bases de la croissance démographique. *Décurionats* et conseils provinciaux deviennent ainsi « le cœur de processus plus larges d’agrégation des intérêts, de recherche du consensus et du contrôle social »<sup>13</sup>. La bourgeoisie, non encore convaincue de l’utilité de la participation aux « affaires publiques », utilise les charges administratives en exploitant pleinement les possibilités qui lui sont conférées, allant souvent au-delà de la légalité, gérant les fonctions publiques avec audace, et usant sans crainte du péculat et de la concussion. Les abus et les prévarications apparaissent ainsi comme des outils de gestion des bureaux publics sur lesquels est tracé le réseau dense de patronage. Le changement qu’implique la réforme administrative est si profond que, comme par un effet domino, il se répercute dans la sphère politique et à la société dans son ensemble, mais à une vitesse différente<sup>14</sup>.

Dans ce système, on commence immédiatement à délimiter deux domaines spécifiques de pouvoir : d’une part, on trouve les intendants, choisis par le roi parmi les membres des familles les plus nobles de l’île, stratégiquement pour faire admettre la réforme par la classe praticienne la plus importante ; d’autre part, on trouve les *décurionats* composés, outre la petite noblesse locale, également des classes professionnelles et de la bourgeoisie. L’attitude envers l’administration publique des deux

13. G. Barone, *La rivoluzione* cit. p. 197.

14. Pour une vision générale de l’étude des bourgeoisies du XIX<sup>e</sup> siècle voir : P. Macry, *Ottocento. Famiglia, élites e patrimoni a Napoli*, Einaudi, Torino, 1988 ; A. Banti *Terra e denaro. Una borghesia padana dell’Ottocento*, Marsilio, Venezia, 1989, R. Romanelli, *Famiglia e patrimonio nei comportamenti della nobiltà borghese dell’Ottocento*, in *Palazzo de Lardelel a Livorno. La rappresentazione di un’ascesa sociale nella Toscana dell’Ottocento*, par L. Frattarelli Fischer e M.T. Lazzarini, Electa, Milano 1992, pp. 9-27 ; *Sociabilità nobiliare, sociabilità borghese. Francia, Italia, Germania, Svizzera XVIII-XIX secolo*, par M. Malatesta, “Cheiron” 9-10, 1988 ; *Élites e associazioni nell’Italia dell’Ottocento*, par A.M. Banti e M. Meriggi, “Quaderni storici” 77, 1991 ; M. Meriggi, *Milano borghese. Circoli ed élites nell’Ottocento*, Marsilio, Venezia, 1992 ; R. Romanelli, *Il casino, l’accademia e il circolo. Forme e tendenze dell’associazionismo d’élite nella Firenze dell’Ottocento*, in *Fra storia e storiografia. Scritti in onore di Pasquale Villari*, par P. Macry e A. Massafra, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 809-851.

composantes du pouvoir était très différente. L'intendant fut immédiatement perçu comme une présence encombrante et limitative de l'autonomie des collectivités locales qui se défendaient par leurs maires et les *décurionats*. Les reproches adressées aux intendants étaient surtout de manipuler les listes d'éligibilité en sélectionnant arbitrairement ceux qui avaient le droit d'y être inscrits, d'imposer aux *décurionats* comme maires des hommes qui leur étaient fidèles et, généralement, de favoriser les esprits de faction présents dans les villes pour les rendre ingouvernables afin de pouvoir se maintenir comme l'aiguille de la balance politique, sans se soucier de contrôler les pouvoirs forts et alternatifs. Une autre accusation adressée aux intendants était l'utilisation des fonds provinciaux, souvent dépensés pour les chefs-lieux en négligeant les petites villes. Si pour l'intendant cela signifiait tranquilliser la communauté principale de la province, par la construction d'infrastructures et la concession de gratifications, cela créait cependant un mécontentement généralisé dans d'autres municipalités qui, jusqu'à la réforme, avaient bénéficié du « paternalisme » seigneurial ou épiscopal. En général, comme le signale Spagnoletti<sup>15</sup>, la fonction de l'intendant reste reléguée à l'environnement administratif ; on perd ici une grande opportunité, celle de la vraie formation politique de la classe dirigeante, en effet, les élites locales les plus conscientes, qui s'inséraient dans les listes des éligibles et qui étaient élues pour faire partie du *décurionat*, voulaient compter politiquement et ne pas devenir des organes de consentement à « l'état discuté » ou au « compte moral » de l'intendant.

## Les intendants prennent le pouvoir

L'intendant était l'organe supérieur, la « première autorité de la province »<sup>16</sup>. Choisi en fonction de critères méritocratiques par le ministre de l'intérieur dont il dépendait, il communiquait avec tous les ministres en raison de l'ampleur de ses fonctions de contrôle, de gestion et pour la variété de ses compétences. Se construit ainsi une figure très puissante qui, d'une part, étant données la distance des centres de pouvoir et la lenteur des communications, devait prendre des initiatives (pour résoudre les problèmes les plus urgents exigeant une réponse immédiate de l'administration), et qui, d'autre part, ne pouvait pas s'écarter des directives du roi et des ministres, parce qu'elle n'avait aucune sorte de garantie juridique à l'égard du gouvernement<sup>17</sup>. En tant qu'autorité de tutelle, elle exerçait aussi des pouvoirs d'administration active, comme elle veillait sur le déroulement des procédures administratives des municipalités et des établissements publics<sup>18</sup>. Très importantes

15. A. Spagnoletti, *Intendenti, province e capoluoghi nel mezzogiorno del primo Ottocento*, in *Città capovalli nell'Ottocento borbonico*, par C. Torrì, Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma, 1995, p. 26.

16. Lois et décrets du Royaume des Deux-Siciles, lois du 12 décembre 1816, art. 4.

17. G. Giarrizzo, *Borghesia e "provincia" nel Mezzogiorno durante la Restaurazione*, in AA.VV., *Atti del 3<sup>e</sup> Convegno di Studi sul Risorgimento in Puglia*, Bari, 1983.

18. Pour le reste, le R.D. du 11 Octobre 1817 prévoit que l'Intendant s'occupe de la publication et de l'exécution, par des instructions ou des ordonnances, de lois, décrets et règlements ; en publiant ensuite périodiquement un journal — « Le Journal de l'Intendance » — où sont contenus tous les actes du gouvernement et de l'administration publique. Dans l'espace de deux ans, l'intendant rend visite

étaient aussi ses fonctions administratives d'intérêt provincial : il faisait un rapport moral au Conseil provincial et matériel au Conseil de l'intendance<sup>19</sup>. À propos des intendants, Louis de Medici écrivait au prince François en 1817 : « On fera les intendants et les sous-intendants maintenant. Les *secreti* et les municipalités seront sous leur dépendance, mais dans l'administration et la représentation municipale il n'y aura pas de nouveautés. Il faut commencer à habituer les oreilles aux noms ; et ensuite passer aux choses. Je connais la Sicile. Tout le monde veut être intendant et sous-intendant. Les élus crieront de ne pas vouloir sortir de Palerme. Les non élus chahuteront... Bref, il faut avancer avec flegme »<sup>20</sup>. Par cette lettre, le ministre montre que la réforme devait être appliquée selon la mentalité des Siciliens qui veulent administrer le pouvoir mais ne pas être impliqués, tout changer mais avec ce qu'on appellera plus tard « l'esprit gattopardiano », c'est-à-dire conserver les équilibres d'un pouvoir conquis de manière atavique.

Le premier pas, dans l'application de la réforme, fut la prise de pouvoir par les intendants, les candidats commençant, à partir de 1818, à se rendre dans les provinces leur étant assignées. Souvent, cependant, ils n'avaient même pas une maison, comme l'intendant de Catane Gaspare Sammartino Notarbartolo qui, fraîchement nommé, s'exprimait en ces termes : « l'âme pitoyable de S.A.R. le Lieutenant général, en prenant le plus grand intérêt aux catastrophes et à l'état lamentable dans lequel se trouve cette ville et les autres de la province, a accéléré avec son ordre spontané mon départ [...] ; il faut vous empresser de me faire trouver prête ma maison, conformément aux ordres [...] mais si vous apercevez que l'état actuel des maison est tel qu'il semble impossible ou dangereux d'y vivre, vous vous hâterez de faire construire immédiatement un hangar qui puisse me servir facilement pour le logement »<sup>21</sup>. Un des premiers actes de l'Intendant fut de publier, dans le

---

à toutes les communes et établissements publics. En qualité d'agent de liaison et de médiation entre le centre et la périphérie, il s'occupe de recevoir les demandes et les plaintes des communes et des établissements publics, il résout les conflits et formule dans ce but des propositions qu'il rapporte au ministre de l'intérieur ou aux ministres compétents, il préside toute "Commission" ou Conseil fixe ou temporaire établi dans la province pour n'importe quelle branche de l'administration. Par l'intermédiaire du ministre de l'intérieur, l'intendant a la tâche d'indiquer au roi ceux qui se sont distingués par des œuvres et par des actions utiles à la société. Il préside, en outre, le Conseil provincial de révision (art. 71 du R.D. du 19 mars 1834), il est le directeur du service sanitaire de la province (art.2 de la lois du 20 octobre 1819), il veille sur la perception des contributions directes dans la province (art. 23 du Reg. du 20 décembre 1826) et enfin il administre les eaux et les forêts de la province. En outre, il exerce des fonctions juridictionnelles et de haute police. Contre les actes de l'intendant le recours hiérarchique au ministre compétent est admis (art. 10 de la Loi du 12 décembre 1816).

19. Ces deux organes sont très importants dans le domaine de la réforme ; à ce propos voir : E. Iachello, *Appunti sull'amministrazione locale in Sicilia tra la costituzione del 1812 e la riforma amministrativa del 1817*, in *Rivista italiana di studi napoleonici*, par le Centro nazionale di studi napoleonici e di Storia dell'Elba Portoferraio n. 1-2. Anno XXVIII, Pisa, 1991, pp. 125-165 ; A. Massafra, *Campagne e territorio nel Mezzogiorno fra Settecento e Ottocento*, Bari 1984 ; E. Iachello - A. Signorelli, *Borghesie urbane dell'Ottocento*, in M. Aymard-G. Giarrizzo (dir.), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Sicilia*, Torino 1987, p. 143.

20. G. Giarrizzo, *La Sicilia dal Cinquecento all'Unità d'Italia*, in V. D'Alessandro- G. Giarrizzo (dir.), *La Sicilia dal Vespro all'Unità d'Italia*, Torino, Utet, 1989, p. 667.

21. Archives nationales de Catane, fond Intendance bourbonienne, vol. 373 ; à ce propos voir aussi P. Aloscari, *La città amministrata. Forme di governo e gestione del potere locale a Catania nel primo Ottocento*, in *Archives historiques syracusaines*, III, 2003, p. 228.

Journal de l'Intendance, les Statuts de l'administration civile et les transmettre aux différentes administrations. Les nouvelles règles devaient être largement diffusées et Sammartino ressentit immédiatement le besoin de rappeler aux citoyens que « l'intendant, en étant la première autorité de l'intendance entière, est principalement chargé des intérêts des communes, des établissements publics, de la police, du recrutement de l'armée, et de chaque service particulier, qui n'est pas attribué à une autorité particulière »<sup>22</sup>. Les lois étaient claires mais leur application ne fut pas facile, les groupes dirigeants locaux invoquant souvent les anciennes prérogatives qui prévoyaient de leur confier une partie de l'administration publique. À Syracuse, par exemple, la charge de l'intendant fut confiée pour la première fois à un noble de Catane, Louis Guttadauro Macrì prince de Reburdone<sup>23</sup> déjà ambassadeur du Sénat de Catane auprès de Ferdinand I<sup>er</sup>. L'accueil du nouvel intendant ne fut pas des meilleurs. Malgré tout, le Sénat s'empessa d'envoyer le sénateur Louis Perincontati à Catane pour rencontrer le prince et lui offrir le salut de la ville<sup>24</sup>, mais tout de suite les problèmes commencèrent : ils étaient liés à l'élaboration de la nouvelle structure administrative, à la diversification de la responsabilité du pouvoir et aussi à la recherche du logement. En effet, après les premières missives de reconnaissance des autorités respectives<sup>25</sup>, le sénat de Syracuse commença à retarder l'arrivée du Prince en s'excusant de ne pas réussir à lui trouver une maison digne de sa fonction et également des bureaux pour l'intendance. Selon le Sénat, il n'y avait même pas de locaux à louer, de sorte qu'à la fin, l'intendant ordonna avec regret de lui construire une « cabane ». . . Le ton ironique utilisé dans les missives suscite également un certain intérêt. En effet, le Sénat affirmait que « M. le Prince de Reburdone est un sujet possesseur, né pour vivre dans un palais à Catane, de sorte qu'il fut choisi par l'Auguste Maître en 1816 pour l'honorer de sa demeure Suprême ; de plus M. l'Intendant lui-même dispose d'une grande famille, et par conséquent il est à la recherche d'un local spacieux pour ne pas souffrir d'ennuis ». Cependant le Sénat ne peut ni acheter ni louer une maison « pour le logement de l'Intendant de cette Vallée, d'autant que celle de M. le Marquis de Château Lentini est déjà donnée à cens emphytéotique au Marquis Castelluccio de Noto, qui l'utilise pour son séjour, l'autre du Marquis Zappata est occupée par le Commandant de l'Artillerie, et la troisième du Baron Camelio est louée au Colonel du Régiment de Garnison ». Il est évident que le but était de retarder l'arrivée de l'intendant dans la ville.

Avec la nouvelle administration, naissait aussi une armée d'employés, considérés comme instruments du despotisme et dévoreurs de l'argent public, et donc détestés par la population. La nouvelle organisation judiciaire et les nouveaux codes, destinés à agir sur une réalité sociale encore imprégnée de féodalité, ne parvenaient pas à régler les différends avec une souplesse suffisante et la nécessaire

22. Journal de l'Intendance de Catane, 26 Février 1818.

23. F. De Spuches, *La storia dei feudi e dei titoli nobiliari di Sicilia dalla loro origine ai nostri giorni* (1925), Palermo, 1940, vol. IX, pp. 248-250.

24. Archives Nationales de Syracuse, fond Lettres du Sénat, enveloppe 116.

25. Archives Nationales de Syracuse, fond intendance enveloppe 116.

compréhension des intérêts et des coutumes, d'autant que les nouvelles procédures semblaient compliquées et coûteuses.

Les tâches les plus importantes assumées par l'État exigeaient la création de nouveaux impôts (d'État et locaux), contre lesquels la population protestait, en particulier contre celui de l'enregistrement et du timbre, et les nouveaux droits de consommation (octroi)... etc.<sup>26</sup>. À Palerme, le mécontentement était particulièrement répandu, puisque la ville et ses élites étaient directement touchés par les nouvelles réformes et perdaient le monopole des tribunaux insulaires ; la ville, capitale du royaume, était dégradée au statut de simple *capovalle*, parfaitement égale aux six autres chefs-lieux des nouvelles vallées, alors que la suppression du port franc et d'un grand nombre d'anciens bureaux jetait sur le trottoir de nombreux travailleurs et employés, et portait un coup à de nombreuses activités de la ville<sup>27</sup>. Ainsi, la participation aux nouvelles charges restait un objectif difficile. Durant cette période, dans toutes les intendances siciliennes, il fallut rappeler les différents articles des Statuts fixant le rôle des diverses députations, civiles et religieuses et la fonction de direction de l'intendant, ce qui déclencha une série de conflits ouverts avec les principaux organismes citoyens (Sénat, Université, Évêché, Institution d'assistance publique), qui avaient pour but le contrôle des différentes députations ou leur remplacement. À la lumière de ces épisodes on peut certainement dire que la volonté de s'élever au-dessus de tout organisme municipal ne se réalisa pas facilement, et les résultats des accrochages n'étaient pas sans répercussions.

## Une tentative de réforme : la loi du 26 Décembre 1824

Les problèmes de gestion de la réforme se manifestèrent après les mouvements insurrectionnels de 1820, mais ils furent inévitablement objet de débats houleux, sept ans après l'application de la réforme administrative, de sorte que le roi lui-même pensa réduire les intendances de sept à quatre. La loi du 26 décembre 1824<sup>28</sup> parut constituer un véritable recul dans l'application de l'architecture administrative du 11 octobre 1817. En effet, la réforme administrative avait représenté pour la Sicile un moment de confusion et de ralentissement dans les relations entre le centre et la périphérie. Ce décret royal mit aussi en évidence l'échec de la réforme de 1817. La raison donnée par le lieutenant général, à la base de la réduction des intendances, était que la réforme « loin de faciliter et fluidifier l'administration, causait au contraire des retards dans les affaires, et engendrait des dépenses considérables aux municipalités respectives ». En outre, le lieutenant considérait inutiles les sous-intendances, même si pour faire accepter une telle transformation, il proposait d'en maintenir huit, afin de « rendre moins douloureux ce changement, et apporter des facilités aux provinces elles-mêmes », puisque avec

26. Décret Royal, 30 Janvier 1817.

27. N. Cortese, *Il governo napoletano e la rivoluzione siciliana del MDCCCXX-XXI*, in *Archivio storico messinese*, XXVIII-XXXV (1934), parte I, pp. 84-90.

28. Lois et décrets du Royaume des Deux-Siciles, Naples, 26 Décembre 1824.

la nouvelle division du territoire « plusieurs villes respectables perdaient le siège de l'intendance ». Sur la proposition avancée par le lieutenant général, la *Consulta* des domaines royaux au-delà du Phare exprimait une opinion positive, en raison, en particulier de « l'état des finances dans cette île ». En effet, dans la définition des villes *capovalli*, il fallait partir de leur « nécessité spécifique », et tenir compte « du moins d'inconvénients pour les citoyens, de la communication aisée entre eux, et de la préservation de leurs relations, plutôt que de satisfaire les vaines prétentions de certaines villes d'avoir un territoire plus ou moins étendu ». À partir de ces évaluations, la *Consulta* considérait comme acceptable la proposition de maintenir en qualité de *capovalli* les villes de Palerme, Messine, Catane et Caltanissetta, puisque elle mettait ensemble les trois villes les plus importantes de l'île et la ville la plus peuplée de l'arrière-pays<sup>29</sup>, tandis qu'elle proposait d'enlever ce titre à Trapani (qui devenait sous-intendance de Palerme), Agrigente (qui devenait sous-intendance de Caltanissetta) et Syracuse qui était insérée parmi celles de Catane). En particulier, pour cette dernière, le décret prévoyait la division en deux sous-intendances, qui comprenaient d'une part les districts de Syracuse et de Noto et, d'autre part, Modica et Caltagirone. Cependant, la partie n'était pas gagnée par le contrôle de la cour du roi, mais par les organismes locaux qui contestaient tout dirigisme, en ralentissant la prise de décision et en remplissant avec des coûts élevés le maintien de toute la bureaucratie. En diminuant à quatre le nombre des intendances, on revenait à l'ancien système de gouvernement, en affirmant l'impossibilité de contrôler minutieusement le territoire ; mais la victoire du municipalisme et des *décurionats*, capables de bloquer toute transformation de l'administration, était aussi évidente. Le décret, en effet, n'entraînait pas immédiatement en vigueur car, comme indiqué par l'art. 18, il était « laissé à la prudence de notre Lieutenant général de nos domaines au-delà du Phare d'appliquer ce décret à ce moment qu'il jugerait approprié » ; pour roi et la *Consulta* il était évident que cela ne serait pas une réforme indolore, et des manifestations enflammées étaient prévues dans les villes pénalisées.

La succession au trône changea les conditions de la réforme, et le décret royal de 1824 ne fut jamais mis en œuvre. Quelques mois plus tard en effet, en mars 1825, la décision de limiter le nombre d'intendances siciliennes fut abandonnée par le nouveau roi François I<sup>er</sup>. Par conséquent, les points d'interrogation et de réflexion demeurent, ainsi que les discussions sur la mise en œuvre effective de la réforme administrative ou de son succès. À propos de l'efficacité de la structure administrative, c'est le Marquis des Favare lui-même qui, nommé lieutenant général le 27 Juin 1825<sup>30</sup>, envoie une lettre au juge du district de Lentini en affirmant que parmi ses premières et principales occupations il y aurait le « perfectionnement des nouvelles institutions [...] pour éliminer les obstacles, extirper les abus, corriger les erreurs, et les amener au fur et à mesure à ce point, d'où il pourrait en résulter de la prospérité publique ». Le lieutenant porte un jugement sévère sur le travail

29. Archives Nationales de Palerme, *Consulta dei reali domini al di là del Faro*, reg. 110, Sessione del 4 settembre 1824, 16 ; en particulier pour Caltanissetta voir C. Torrìsi, *Caltanissetta Fedelissima città capovalle*, in *Città capovalli nell'Ottocento borbonico*, par C. Torrìsi, Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma, 1995, p. 108.

30. Archives Nationales de Syracuse, fond intendance, enveloppe 3017.



des administrateurs (choisis du reste par le gouvernement central lui-même), en affirmant qu'après la visite annoncée de tous les *Capo Valli*, il a ressenti un sentiment de « tristesse » : « le comportement des fonctionnaires — explique-t-il — n'a pas offert ce qui était conforme à mes souhaits et à l'avantage des administrés. Partout des erreurs qui ne peuvent pas être attribuées avec raison aux systèmes, qui altérés et mal connus, n'ont pas fait l'objet d'une exacte application [...]. J'ai trouvé des abus et des erreurs dans la branche judiciaire et dans l'administration de la justice ; des abus et des erreurs dans l'administration provinciale et municipale, mais également dans l'administration des organismes de bienfaisance visant à l'allègement de l'humanité ; des abus et des erreurs enfin dans l'administration financière ». Évidemment, le Lieutenant se dispense de parler du débat en cours sur l'efficacité des mécanismes administratifs eux-mêmes, en attribuant au manque de compétence sinon à la malice de nombreux administrateurs l'échec de la nouvelle loi administrative.

Le décret de 1825<sup>31</sup> restaurait les sept intendances, mais il abolissait les sous-intendances. Cette fois aussi, la raison donnée était le désir de réorganiser l'administration au-delà du Phare et la rendre plus simple et plus rapide dans la communication et la résolution des problèmes ; en vérité, il s'agissait d'une véritable impuissance à réformer, sans compter les charges que cela engendrait pour une économie déjà précaire.

D'autres éléments de réflexion ne manquent pas si le regard sur la réforme administrative se prolonge sur les années suivantes, comme cela est suggéré par un autre Décret Royal du 12 Juin 1828<sup>32</sup> qui détermine l'abolition de l'intendance de Girgenti. Même s'il n'entrera jamais en vigueur, ce décret confirme les difficultés économiques causées par les ressources insuffisantes des intendances. On retrouve dans les paroles du roi la volonté de redéfinir les alliances politiques et les redistributions territoriales, mais il dénonce également la capacité des villes et des *décurionats* d'intervenir politiquement à l'égard de l'activité législative du souverain. La ville de Girgenti ne vit pas seulement l'annulation du décret le 16 décembre<sup>33</sup>, mais bénéficia du maintien de la Cour civile et de la Cour criminelle<sup>34</sup>.

## La fin du gouvernement des intendants

Si la réforme est ainsi délégitimée, avec ses tentatives visant à éliminer ou transformer les intendances, la figure de l'intendant le sera plus encore, car on le privera des pouvoirs qu'il essayait d'exercer avec peine. La Couronne elle-même en décréta l'échec en instaurant de nombreuses institutions, telle que les *Députations*, avec lesquelles, depuis les années 30, les intendants devaient partager le pouvoir de contrôle du territoire. Ce sera le cas pour la Députation de la Santé, instituée pour lutter contre le choléra, en plaçant sur toutes les côtes siciliennes des postes

---

31. Décret Royal 8 Mars 1825.

32. Décret Royal 12 Juin 1828.

33. Décret Royal 16 Décembre 1828.

34. Décret Royal 29 Décembre 1828.

de contrôle pour éviter que quiconque débarquait portât le « choléra asiatique » et, en général, pour contrôler la santé sicilienne. Une autre députation fut celle de Ponts et des routes, préposée au projet d'union territoriale des intendances à travers la construction de routes reliant les différentes communes, mais qui contrôlait aussi les eaux et les forêts. Cette institution gérait les adjudications dans leur phase d'exécution et disputait ce pouvoir avec le ministère des travaux publics, qui souvent évoquait à soi toute compétence financière, mais aussi avec les différents *décurionats* qui représentaient les intérêts locaux, les conseils provinciaux et les députations provinciales des travaux publics. Ces conflits d'intérêts étaient le produit des relations sociales et économiques qui traversaient l'espace territorial et des conflits des différentes puissances qui l'administraient. Un autre conflit d'intérêts naquit entre les intendants et la « Suprême Députation des antiquités et des arts » qui érodait une partie du pouvoir de tutelle du territoire, surtout concernant les antiquités, leur contrôle et leur étude.

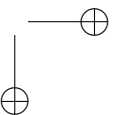
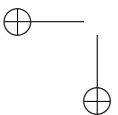
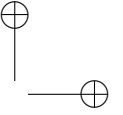
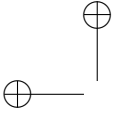
La figure de l'intendant est donc confrontée à de nombreuses impasses qui, comme l'affirme Pezzino<sup>35</sup>, situent sa fonction la plus importante dans sa capacité de médiation plutôt que dans sa capacité de réglementation et de contrôle du territoire. L'année du changement sera 1837, lorsque, avec le choléra, la plupart des villes siciliennes se révolteront contre l'autorité bourbonnienne et évidemment contre les intendants qui la représentaient. Dans beaucoup de villes, ceux-ci prendront la fuite par crainte de réels lynchages, comme cela arriva à Syracuse où l'intendant fut tué avec le chef de la police, parce qu'on répandait la nouvelle que le choléra était propagé par les Bourbons contre la population. Syracuse fut ainsi privée de l'intendance qui fut déplacée à Noto, mais il fut également impossible de nommer un nouvel intendant jusqu'aux années 1850, par crainte de révoltes, et dans toute l'île, l'institution elle-même perdit encore plus de son autorité. Un cas emblématique fut encore Syracuse qui, après les mouvements insurrectionnels de 1848, vit l'administration centrale proposer à la ville rebelle la possibilité de redevenir intendance ou bien de récupérer les tribunaux ; Syracuse répondit qu'elle préférerait garder les tribunaux donnant ainsi une dernière confirmation explicite de la crise de l'institution de l'intendance<sup>36</sup>.

35. P. Pezzino, *L'intendente e le scimmie. Autonomia e accentramento nella Sicilia di primo Ottocento*, in «Meridiana», 33, 1988, p. 38.

36. S. Santuccio, *Governare la città. Territorio, amministrazione e politica a Siracusa (1817-1865)*, Franco Angeli, Milano, 2010, p. 207.

# **Intendants et Intendance dans les États de Savoie (XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles)**

## **L'intendance installée**



## LES DÉBUTS DE L'INTENDANCE EN SAVOIE (1686-1690)

LAURENT PERRILLAT  
*Université de Savoie - LLS*

DANS LES ÉTATS DE SAVOIE, l'institution de l'intendance connaît des évolutions sensiblement différentes, selon qu'on se place deçà (duché de Savoie) ou delà les Monts (Piémont, Nice). Celle de Savoie peut, à bien des égards, être envisagée comme la plus ancienne, si on prend soin de considérer que *referendari* et *direttori* piémontais en constituent simplement les prémices<sup>1</sup>. Lorsque Victor-Amédée II la met en place en 1686, il en confie la charge à une personne et on ne peut dissocier la fonction de l'homme. L'instauration de l'intendance est alors une innovation dans la partie cisalpine des États car référendaires et directeurs n'existaient pas en Savoie et l'essentiel des attributions qui seront celles des intendants sont exercées, au XVII<sup>e</sup> siècle, principalement par la Chambre des comptes de Savoie ou, pour certains domaines bien définis, par des agents spécialement nommés par le duc<sup>2</sup>. Compte tenu de son antécédence, on peut se demander si cette

1. Paolo Libra, « Storia di una “confusione necessaria” : l'ordinamento provinciale sabaudo di antico regime », *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, 2003, tome CI, n° 1, pp. 95-184. Andrea Merlotti, « “Le armi e le leggi” : governatori, prefetti e gestione dell'ordine pubblico nel Piemonte del primo Settecento », *Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX sec.)*, a cura di Livio Antonielli e Claudio Donati, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 111-139. Henri Costamagna, « Pour une histoire de l'Intendenza dans les États de terre-ferme de la maison de Savoie à l'époque moderne », *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, 1985, tome LXXXIII, n° 2, pp. 373-467. Marco Mingrone, « Ricerche sui referendari del Piemonte sabaudo », *Archivi e storia : rivista semestrale dell'Archivio di Stato di Vercelli e delle sezioni di Biella e Varallo*, 2000, tome 15-16, pp. 45-72.

2. Sur les compétences de la Chambre des comptes, l'ouvrage de François Capré reste fort utile, malgré son ancienneté : *Traité historique de la Chambre des comptes de Savoye...*, Lyon, G. Barbier, 1662. Pour les agents spécialisés, je me permets de renvoyer à deux de mes publications à titre d'exemple, concernant les ponts et chaussées et les eaux et forêts : « L'administration des Ponts et Chaussées en Savoie sous l'Ancien Régime (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles) », *Échanges et voyages en Savoie, XI<sup>e</sup> Congrès des sociétés savantes de Savoie (Saint-Jean-de-Maurienne, 11 et 12 septembre 2004)*, Saint-Jean-de-Maurienne, SSHA-SHAM, 2005, pp. 191-216 et « L'administration des Eaux et Forêts en Savoie aux XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles », *Protection et valorisation des ressources naturelles dans les États de Savoie du Moyen Âge au XIX<sup>e</sup> siècle : contribution à une histoire du développement durable (Cuneo, 6-7 octobre 2011)*, dans le cadre du PRIDAES, à paraître en 2014.

création n’a pas été largement influencée par le modèle français et si, à son tour, elle n’a pas été à l’origine de l’expansion de l’institution outre Monts. Pour apporter des éléments de réponse à cette question, qui fonde la pratique de ce moyen de gouvernement dans l’ensemble des États, il conviendra d’examiner attentivement le contexte de sa création et la réalité de la charge, ainsi que le parcours de son unique titulaire (Jean-Antoine Tarin). On verra ensuite comment l’institution s’écroule brusquement en 1690, alors que les Français envahissent le duché dans le cadre de la guerre de la Ligue d’Augsbourg et enfin en quoi l’institution présente des analogies et des différences marquées avec les intendants des autres provinces savoyardes ou françaises.

## Rappel du contexte

Il importe de replacer la création de l’intendance de Savoie dans son contexte. 1686 est l’année de la signature de la ligue d’Augsbourg (9 juillet), à laquelle participe Victor-Amédée II, pour faire pièce à l’hégémonie française en Europe. On se trouve donc à partir de cette date dans un contexte de paix armée et de nombreuses préparations à but militaire (garnisons, munitions, routes) sont effectuées en Savoie. La date est également proche de la révocation de l’édit de Nantes et de ses conséquences, qui sont bien connues. Bien sûr les répercussions dans les États de Savoie vont notamment toucher les Vaudois, qu’on persécute ou tolère tour à tour et pour lesquels sera nommé en 1679 un des premiers intendants<sup>3</sup>. La France exerce un véritable protectorat sur la Savoie, Marie-Jeanne-Baptiste de Savoie-Nemours ayant exercé la régence (1675-1684) sous la tutelle française. Le poids de la diplomatie française est considérable sur la politique intérieure et extérieure du duché. L’influence du royaume voisin est donc indéniable sur de nombreux aspects, y compris dans l’évolution des institutions et on sait, par les propres écrits de Victor-Amédée II, que ce dernier, tout en voulant s’affranchir de cette tutelle, portait une admiration considérable à Louis XIV et à son pouvoir monarchique. Enfin, il faut prendre en compte le fait qu’en 1684, Victor-Amédée II met fin brusquement à la régence de sa mère et entend tout contrôler. Le « Mémoire pour le gouvernement de mon État » du début de son règne<sup>4</sup> est sans ambiguïté sur ce point et il est assuré que les intendants constituent pour lui un instrument de contrôle et de gestion rigoureuse (notamment en termes de logistique militaire) sur lequel il entend s’appuyer.

3. Henri Costamagna, art. cit., p. 391 et Paolo Libra, art. cit., pp. 128-129.

4. Antonio Manno, « Un mémoire autographe de Victor-Amédée II », *Revue internationale de Gubernatis*, 1884, pp. 93-102, spécialement pp. 98-99 : « j’admire et j’aime ses grandes qualités [du roi de France] que je veux essayer d’imiter autant que je le pourrai dans la différence qu’il y a de sa puissance à la mienne ». Max Bruchet insiste également sur les tendances absolutistes du duc et son étroit contrôle sur tout (Max Bruchet, « Les Instructions de Victor-Amédée II sur le gouvernement de son duché de Savoie en 1721 », *Bulletin historique et philologique du Comité des travaux historiques et scientifiques*, 1900, pp. 281-282.

## « Intendant pour SAR du militaire oeconomique en Savoie »

La charge du premier « intendant de Savoie » est indissociable du personnage qui est nommé en 1686. Il s'agit de Jean-Antoine Tarin (Gian Antonio Tarino). Né en 1644, décédé en 1695, il est issu d'une lignée de libraires et banquiers turinois qui s'agrègent, au cours du XVII<sup>e</sup> siècle, au milieu politique et à des clans qui tiennent des charges de cour, spécialement dans la clientèle des Savoie-Carignan. Son frère Francesco Vittorio est ministre d'État. Au moment de sa nomination, Gian Antonio est intendant général d'artillerie en Piémont. Fils d'un banquier et trésorier de l'université de Turin, il épouse en 1669 Giovanna Maria Gianazzo, fille d'un intendant des Savoie-Carignan. Il est créé comte du Saint-Empire en 1691 avec son frère et tous deux sont autorisés à ajouter le prédictat Impérial (Imperiale) à leur patronyme. La lignée de Gian Antonio conservera le goût pour les commissions et restera très proche du pouvoir puisque son fils sera ambassadeur du duc près l'Empereur et son petit-fils deviendra gouverneur de la Savoie à la fin de l'Ancien Régime<sup>5</sup>. Ce bref aperçu de ses relations familiales laisse clairement entendre qu'il a pu aisément obtenir la confiance de Victor-Amédée II et recevoir de lui des missions d'importance<sup>6</sup>.

Arrêtons-nous à présent sur la fonction exercée par Jean-Antoine Tarin. On peut s'en faire une idée précise grâce à des sources normatives (ses lettres patentes de nomination du 20 novembre 1686 et ses instructions)<sup>7</sup> et grâce à des textes qui nous apportent des indications précises sur la réalité de son exercice (documents financiers et correspondance)<sup>8</sup>. Il en ressort clairement que, en tant que « intendant pour SAR du militaire oeconomique en Savoie » (car tel est son titre officiel exact), Jean-Antoine Tarin est un ordonnateur, un inspecteur, en aucun cas un juge. Le titre de sa fonction en dit d'ailleurs long sur les missions qu'il doit accomplir et si ses

5. Antonio Manno, *Il patriziato subalpino*, vol. 30, pp. 80-91, s. v. Tarino, disponible en ligne : [http://www.vivante.it/pagine/result\\_nuovo.php?Famiglia=Tarino](http://www.vivante.it/pagine/result_nuovo.php?Famiglia=Tarino) (Tarin) et vol. 13, pp. 336-338, s. v. Gianazzo, disponible en ligne : [http://www.vivante.it/pagine/result\\_nuovo.php?Famiglia=Gianazzo](http://www.vivante.it/pagine/result_nuovo.php?Famiglia=Gianazzo) (Gianassi, Gianasso, Gianazio, Gianatio, Gianasio) [dernière consultation le 01/02/2014]. Intendant, ambassadeur et gouverneur : on a là réunis en une seule famille les types mêmes du commissaire et du représentant du souverain (Bernard Barbiche, *Les institutions de la monarchie française (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle)*, Paris, PUF, 1999 p. 85, 233 et 323).

6. Assez significative est l'expression qu'utilise Tarin dans sa correspondance au marquis de Saint-Thomas pour désigner le duc : il l'appelle le « real padrone » (par exemple, AST, LP, Tarin, n° 215, 26 septembre 1688, à SE). Il précise en 1690 être depuis vingt ans au service ducal : « sono circa anni venti che ho l'honore di eser officiale, non ho trasgredito ne mai mancato al obbedire... » (*ibid.*, n° 169, 4 octobre 1690, à SE). Pour l'intelligence des références, voir ci-dessous note 8.

7. AST, SR, Camera Savoia, inv. 17, 2<sup>a</sup> serie, n° 109 (1686-1689), fol. 46-46v. et AST, PS, Corte, inv. 1, Paesi, duché de Savoie, mazzo 3, fasc. 12.

8. Documents comptables : AST, SR, Camera Savoia, inv. 16, reg. 360 (1687), dépenses, n° 374-375, reg. 361 (1688), dépenses, n° 243-246bis, reg. 362 (1689), dépenses, n° 186-189, reg. 363, (1690-1696), dépenses, n° 102 [désigné dans cet article par TGS, suivi du n° du registre, de l'année entre parenthèses et du n° de la rubrique des dépenses]. Correspondance : AST, PS, Corte, Lettere particolari, lettre T, mazzi 3 et 5 [désigné dans cet article par AST, LP, Tarin, suivi du n° et de la date de la lettre, et du destinataire : SE = le marquis de Saint-Thomas, SAR = le duc].

lettres de nomination le désignent explicitement comme tel, les instructions (non datées mais sans doute à peu près contemporaines des lettres patentes) laissent le nom de sa charge en blanc. Par ailleurs, on remarque qu’il est régulièrement mentionné tant dans la pratique administrative (comptes des trésoriers généraux) que dans les sources juridiques (y compris ses lettres de nomination) comme « intendant en Savoie »<sup>9</sup>. Je souligne intendant *en* Savoie et cette terminologie a, à mon avis, toute son importance : il est envoyé en mission en Savoie pour des fonctions précises, qu’on va pouvoir à présent détailler.

Prenons d’abord le texte de ses lettres de commission. Elles évoquent assez clairement les raisons qui ont motivé cette création et son caractère provisoire : « il convient au bien de nostre service d’envoier et établir jusques à nouvel ordre un intendant en Savoye qui soit particulièrement chargé du soin de ce qui concerne le militaire en fait d’oeconomie et du surplus que nous luy pourrions ordonner selon l’occasion ». Un rapport de 1713 avance une autre justification : « voyant que presque tout le revenu qu’il avait en Savoie se consommait en des frais par les fréquentes vacations et faux-frais qui se faisaient et autres raisons à lui connues »<sup>10</sup>, le duc a mis en place l’intendant. Les lettres patentes de nomination de Jean-Antoine Tarin prennent assurément la forme d’une commission, comme l’atteste la présence même de ce terme : « nous luy avons accordé, comme par ces présentes nous luy accordons la susdite commission d’intendant en Savoye » et comme le renforce encore, ensuite, la liste des pouvoirs qui lui sont concédés : le duc le charge de faire mettre les affiches de publication des partis, pourvoir aux munitions de bouche et de guerre, visiter les magasins et contrôler les partis, inspecter les fortifications, les casernes et autres bâtiments et d’y faire faire les réparations nécessaires. Les lettres octroient encore à Tarin la prérogative « spécialement de faire des mandats au trésorier général pour paier les personnes qu’il aura employé pour nostre service et autres frais nécessaires pour l’exécution de tout ce que dessus et autres ordres qu’il recevra de nous ». L’adresse des lettres précise encore de « faire reconnaître le susd. Jean Antoine Tarin pour nostre intendant delà les Monts ». On notera donc ici le possessif (le texte n’est pas : « pour intendant delà les Monts ») et il importe d’insister sur le caractère indéterminé de la durée. Ce dernier élément revient d’ailleurs souvent dans la correspondance entre l’intendant et Victor-Amédée II, le premier ne sachant combien de temps son séjour durera<sup>11</sup>.

L’analyse de ses instructions<sup>12</sup> (type de document fondamental pour se représenter les fonctions) fait ressortir quatre ensembles de missions que le duc lui assigne. Il doit entreprendre une visite systématique et minutieuse des magasins et

9. AST, SR, Camera Savoia, inv. 17, 2<sup>a</sup> serie, n° 109 (1686-1689), fol. 46-46v. Un ordre publié par Tarin lui-même l’intitule : « conseiller de SAR, intendant général de l’artillerie delà les Monts et son intendant en Savoye » (ordre publié en mars et avril 1689, en annexe d’AST, LP, Tarin, n° 43, 1689).

10. Gabriel Pérouse, « État de la Savoie à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle (1679-1713) : documents inédits recueillis aux archives de Turin », *Mémoires et documents de la Société savoisiennne d’histoire et d’archéologie*, 1926, tome 63, p. 15.

11. En juillet 1689, encore, Tarin écrit que ni le duc ni le comte de Marcenasc, général des finances, « non si sapeva se il moi soggiorno doveva eser breve o longo » (AST, LP, Tarin, n° 51, juillet 1689, à SE).

12. AST, PS, Corte, inv. 1, Paesi, duché de Savoie, mazzo 3, fasc. 12.



des garnisons de Savoie (Montmélian, Myolans, Chambéry, Allinges...), il doit ordonner et suivre travaux et réparations de ces fortifications, il doit passer toute une série de contrats administratifs, de « partis » (par exemple pour les poudres) pour les armées et faire les publications à ce sujet et enfin il détient le pouvoir exprès d'émettre des mandats de paiement que le trésorier général de Savoie est tenu de régler. Toutes ces tâches semblent effectivement relever du « militaire économique » (nous dirions de nos jours de la logistique militaire).

Les documents financiers et la correspondance permettent de vérifier l'exécution de ces ordres et la réalité du terrain affrontée par Jean-Antoine Tarin. Ce dernier est à Chambéry dès avant le 30 novembre 1686, date à laquelle il écrit sa première lettre au duc<sup>13</sup>. On constate qu'il s'occupe consciencieusement, comme demandé, des magasins, des fortifications, des garnisons, qu'il ordonne de multiples travaux et qu'il passe moult contrats. Mais on s'aperçoit également que son activité est plus large : il a l'œil sur les ponts et chemins<sup>14</sup>, il n'hésite pas à intervenir sur la question des monnaies, des poids et mesures, suggérant de réduire celles-ci à un système unique<sup>15</sup>, il passe des contrats avec les maîtres de postes, sans rapport direct avec la logistique des troupes, il supervise les travaux et la gestion des salines de Moûtiers, il s'ingère dans la perception des tailles du Faucigny<sup>16</sup>, on le voit se préoccuper du commerce des bleds en Chablais<sup>17</sup> ou encore des vêtements liturgiques de la chapelle de Bellerive<sup>18</sup>. On sollicite même quelquefois son entree afin de faciliter une nomination et négocier la « finance » de la charge, ainsi en avril 1689 au décès du sénateur de Ville<sup>19</sup>. En bref, toutes ces tâches sont relativement éloignées du « militaire économique » et il faut souligner que ses préoccupations évoluent dans le temps : l'année 1687 n'aura pas l'intensité de 1689 où l'intendant Tarin s'affaire autour de la Glorieuse Rentrée des Vaudois<sup>20</sup> ou encore de 1690, alors que la guerre commence.

La correspondance envoyée par Tarin au duc et à ses ministres est gigantesque : dans le fonds des Lettere particolari à l'Archivio di Stato de Turin, on conserve

13. AST, LP, Tarin, n° 2, 30 novembre 1686, à SAR, où il mentionne les difficultés que fait la Chambre à entériner ses patentes.

14. Il émet d'ailleurs un règlement pour les ponts et chemins (AST, LP, Tarin, n° 164, sans date), très proche des ordonnances des intendants du XVIII<sup>e</sup> siècle.

15. Tarin se préoccupe des monnaies et de leur cours en Savoie et suggère de réduire les poids et mesures à un seul ; il reconnaît qu'il dépasse là la lettre de ses instructions : « è vero che queste sono incombenze da piu alta sfera che la mia, ma sofferendo VAR qualpoco che no'mettendo in scritto e cause che mi getto forsi troppo nell'incombenze non commesse mi » (AST, LP, Tarin, n° 48, 15 mars 1687, à SAR).

16. AST, LP, Tarin, n° 44, 18 avril 1689.

17. Tarin rend une ordonnance appelée « Mémoire de ce que l'on a écrit de Thonon en Chablais concernant les bleds le 20 décembre 1686 », pièce jointe à AST, LP, Tarin, n° 7, 4 janvier 1687, à SE.

18. TGS, reg. 360 (1687), n° 374.

19. AST, LP, Tarin, n° 42, 23 avril 1689. L'année précédente, Tarin prie Saint-Thomas de récompenser le sieur Lacombe, bourgeois de Thonon, des services rendus à la Couronne par l'octroi de la charge de châtelain de cette ville et « d'apuyer sa demande puisque set un homme de bon sans et tout zellé pour le servisse de SAR » (AST, LP, Tarin, n° 191,6 août 1688, à SE).

20. On a un bel aperçu de son activité à ce sujet dans Eugène d'Oncieu de La Batie, « 1689 : discours de réception de M. le comte Eugène d'Oncieu de La Bati », *Mémoires de l'Académie des sciences, belles-lettres et arts de Savoie*, 1892, 4<sup>e</sup> sér., tome 3, pp. 44-71.

environ 520 de ses lettres<sup>21</sup>, sans compter les multiples mémoires, états, plans, annexes et diverses copies de documents qui leur sont joints. Pour le temps de son séjour deçà les Monts (de la fin novembre 1686 à la mi-juin 1690), on peut compter à peu près 500 courriers, cela représente donc un envoi tous les deux à trois jours. On peut ainsi juger de l'intense relation qu'il avait avec le pouvoir central et de la dépendance extrême qui en découlait<sup>22</sup>. Même si la règle n'est pas systématique, on remarque qu'il prenait lui-même la plume pour écrire au secrétaire d'État, le marquis de Saint-Thomas, alors qu'il se contentait de signer ou de compléter par quelques lignes le courrier dressé par son secrétaire (dont l'écriture était un peu plus soignée que la sienne) pour s'adresser au duc<sup>23</sup>.

Cette correspondance nourrie, où apparaissent nettement la confiance et le soutien que lui accordaient le souverain et son ministre, était bien nécessaire car l'installation, à la fin de l'année 1686, est compliquée. La Chambre des comptes de Savoie qui voyait en Tarin un concurrent à ses attributions fit des difficultés pour enregistrer ses lettres patentes de commission et pour le reconnaître son pouvoir d'ordonnateur financier, par l'émission de billets<sup>24</sup>. De plus, comme l'a bien montré J. Nicolas, les rapports sont très vite gâtés avec le commandant du duché, le président du Sénat de Bellegarde, et l'ensemble de la Chambre. En 1688, J. Nicolas relate que « les relations furent pratiquement rompues entre l'intendant et les membres de la Chambre qui refusaient de lui adresser la parole et reprochaient à leur président, bien embarrassé, de ne pas en faire autant »<sup>25</sup> et en 1687, le patrimonial Morand refusera de servir sous les ordres de l'intendant, entendant recevoir les consignes directement du duc, « con lettera particolare »<sup>26</sup>. À vrai dire, Jean-Antoine Tarin avait déjà été confronté à des rapports tendus car lors d'une mission à Oneille, les élites locales étaient entrées en conflit avec lui et avaient fait peu de cas de ce représentant du duc<sup>27</sup>. Les rapports semblent avoir été meilleurs avec les administrateurs des salines, de l'entrepôt de Bellerive ou de l'artillerie car les ordres ducaux étaient clairs : la collaboration était nécessaire et Tarin détenait dans ces domaines une autorité supérieure. Surtout, Tarin bénéficiait du soutien du président de la Chambre des comptes, de Lescheraines, qui lui affirme sans ambages en août 1687 : « M. l'intenden, je vous déclare que SAR ne serat jamais bien servie en Chambre jusques à ce qu'il n'envoye un bon patrimonial de Piémont et je vous redis qu'il est nécessaire mais au nom de Dieu, ne me décevez pas car je serai perdu

21. Voir ci-dessus note 8.

22. Un exemple entre cent : Tarin affirme au duc qu'il n'effectuera rien pour le pont des Échelles « senza che non ne habbia gl'ordini precisi di VAR » (AST, LP, Tarin, n° 41, 27 décembre 1687, à SAR).

23. Exemple avec AST, LP, Tarin, n° 22, 8 janvier 1689, à SAR.

24. AST, LP, Tarin, n° 2, 30 novembre 1686, à SAR,

25. Jean Nicolas, *La Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle : noblesse et bourgeoisie*, Paris, Maloine, 1978, tome 2, pp. 603-604.

26. AST, LP, Tarin, n° 41, 27 décembre 1687, à SAR.

27. AST, LP, Tarin, n° 61, 16 avril 1687, à SAR. Tarin expose encore dans ce document : « io poi porterò a VAR certo che sarà per sostenere e l'ordine datole di parlare e fonderir meco com'anco la carica d'intendente ch'è sua questo essendo forsi il più forte passo che possa farsi per metter in credito l'intendenza della Savoia... ».

car tout serat contre moi »<sup>28</sup>. Bien sûr, on peut également mettre en exergue la traditionnelle opposition entre officiers et commissaires : l'intendant, nommé par le duc avec des pouvoirs considérables et sans liens directs avec le duché, se heurte à des corps constitués dont les membres sont extrêmement soudés, très ancrés dans les pouvoirs locaux.

D'après la correspondance, l'intendant Tarin travaille essentiellement à Chambéry (sans doute est-il logé, avec ses bureaux, au château) et à Moûtiers (où il se rend fréquemment pour les salines). Le duc lui fera d'ailleurs reproche d'être trop sédentaire : il lui enjoint clairement de monter à cheval quand il ne peut répondre à ses questions ! Il en est ainsi en 1689 pour l'organisation des milices : « Comment fournir du pain, alors qu'on ne sait où porter ce pain, ni à qui le porter. Le duc s'impatiente et le tance vertement : 'Quand on ne voit pas ce qui se passe, lui fait-il dire, quand on ne sait pas se faire tenir au courant, on prend des voitures, on monte à cheval et l'on se rend sur place' »<sup>29</sup>.

Pour l'aider dans ses fonctions, l'intendant dispose d'une personnel extrêmement réduit<sup>30</sup> : sans doute a-t-il un voire deux secrétaires, lui-même écrivant beaucoup, comme on l'a vu ci-dessus, et il fait appel également à l'avocat Rambert, juriste qu'on retrouve dans de nombreuses missions pour le duc à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle<sup>31</sup>. Un certain Louis Burdet est désigné comme son « délégué » en mai 1689 mais il semblerait que ce fût uniquement pour une mission bien déterminée, sans que ce rôle soit permanent<sup>32</sup>. Tarin travaille également beaucoup avec le notaire Girerd<sup>33</sup>, de Chambéry : c'est par devant lui que sont passés la majeure partie des contrats et prix-faits de son administration. On le voit également s'attacher les services de l'ingénieur Cuénot fils et, bien évidemment, il s'appuie sur les offices existants : grand-maître de l'artillerie<sup>34</sup>, patron des barques du Léman, officiers du Solde. Enfin, on peut mentionner que Gorrin est son imprimeur attitré à Chambéry. Il fait régulièrement appel à lui pour imprimer des affiches ou des circulaires : fin août 1687, 110 exemplaires de la publication du « parti » des poudres sont tirés de ses presses et on paie 104 florins à Gorrin en février et avril 1690 pour 1 010 copies des ordres de l'intendant pour les réparations des grands chemins, pour les

28. AST, LP, Tarin, n° 83, 2 août 1687, à SAR. Une autre missive deux ans plus tard réaffirme ce soutien du président de Lescheraines (*ibid.*, n° 22, 8 janvier 1689, à SAR).

29. Eugène d'Oncieu de La Batie, art. cit., p. 74.

30. Tarin s'en plaint d'ailleurs au duc et réclame à plusieurs reprises un autre intendant ou « conservatore laureato » pour l'aider (AST, LP, Tarin, n° 53, 9 juillet 1689). Il pressent même comme « sovrastante et assistente » le comte des Charmettes de Chanaz, « cavagliere intelligente e dilligente » (*ibid.*, n° 4, 21 décembre 1686, à SAR).

31. AST, LP, Tarin, n° 64, 17 avril 1687, à SAR. Ce même personnage jouera le rôle de subdélégué du directeur général des tailles et cadastres, à partir de 1699 (L. Perrillat, « Les cadastres en Savoie au XVII<sup>e</sup> siècle », *De l'estime au cadastre en Europe : l'époque moderne*, Paris, CHEFF, 2007, p. 49).

32. AST, LP, Tarin, n° 49, acte du 19 mai 1689, concernant le pont de Chézery.

33. Cf. les documents comptables. On trouve le 28 février 1697 un maître Jean-Pierre Girerd, notaire ducal, bourgeois de Chambéry (ADS, 2C190, fol. 158v.).

34. Le comte de Saint-Jeoire, grand-maître de l'artillerie de Savoie depuis 1663, donne ainsi des précisions très intéressantes sur sa charge dans sa lettre qu'il adresse à Tarin, de Chitry, le 15 février 1687 (jointe à AST, LP, Tarin, n° 33, 21 février 1687).

fournitures de fourrages et d'avoine, pour le « parti » des munitions de guerre, ainsi que 200 feuilles concernant la taxe du fourrage<sup>35</sup>.

En matière financière, ses moyens, rapportés à l'échelle des facultés du duché, sont relativement importants. L'intendant jouit de gages assez considérables : 600 ducats par an, soit le double de ceux d'un sénateur au sénat de Savoie<sup>36</sup>. Et sa commission lui donne un pouvoir considérable sur les finances ducales : il émet de nombreux « billets », qui sont autant d'ordonnances de dépenses, à l'intention du trésorier général de Savoie, comptable qui prend soin de noter dans ses comptes, reçus par la Chambre, le menu détail de ces débours. C'est, en définitive, une solution souple et pragmatique, permettant à l'intendant de distribuer rapidement les deniers ducaux. Dans certains cas, un simple commandement verbal de l'intendant vaut ordonnance de dépense<sup>37</sup> et parfois, c'est l'intendant lui-même qui manie les deniers réunissant entre ses mains les fonctions d'ordonnateur et de comptable<sup>38</sup> ! Tout ceci fait de lui le gestionnaire d'un important budget : sur trois ans (1687-1690), 285 000 florins sont versés sur ses ordres, en vertu de 684 billets. La somme totale représente plus du dixième de la recette annuelle du duché à cette époque<sup>39</sup> et porte le montant moyen du billet à 416 florins (soit, à peu de chose près, les émoluments annuels d'un procureur fiscal)<sup>40</sup>.

## Une brusque fin d'exercice

Cette machine bien huilée, qui semble avoir permis l'accomplissement de travaux non négligeables et l'amélioration de plusieurs infrastructures (fortifications, ponts, routes...) s'arrête brusquement lors du début de la guerre de la Ligue d'Augustbourg. L'intendant Tarin est capturé le 13 juin 1690 près de Montmélian, presque par hasard, en même temps qu'un convoi de biens que le marquis de Lescheraine cherchait à mettre à l'abri<sup>41</sup>. Alors que les troupes françaises s'emparent du duché et qu'une administration chapeautée par Bouchu, déjà intendant du Dauphiné<sup>42</sup>,

35. TGS, reg. 360 (1687), n° 374 et reg. 362 (1689), n° 186.

36. AST, SR, Camera Savoia, inv. 17, 2<sup>a</sup> serie, n° 109 (1686-1689), fol. 166-169v, bilan des gages pour 1687.

37. Ainsi une cheminée de molasse et diverses autres réparations « en divers appartements du château de Chambéry » sont réalisés fin 1689 « par ordre verbal dud. sieur intendant Tarin » (TGS, reg. 362 (1689), n° 187).

38. AST, L<sup>g</sup> Tarin, n° 189, 15 juillet 1688, à SAR : le duc a fait payer 900 *doppie* à Tarin, pour service secret, et à cette date, affirme l'intendant, « resta ancor la magior parte del detto denaro in mie mani ».

39. En 1679, la recette générale du duché de Savoie monte à 1 586 782 livres ducales soit 2 644 637 florins (AST, SR, Camera Savoia, inv. 16, reg. 352 (1679), recettes). En 1682, elle s'élève à 364 330 ducats soit 2 550 310 florins (Max Bruchet, art. cit., p. 291).

40. AST, SR, Camera Savoia, inv. 17, 2<sup>a</sup> serie, n° 109 (1686-1689), fol. 166-169v, bilan des gages pour 1687.

41. Jacques Humbert, « Conquête et occupation de la Savoie sous Louis XIV (1690-1691) », *Mémoires de l'Académie des sciences, belles-lettres et arts de Savoie*, 1967, 6<sup>e</sup> sér., tome 9, p. 21. Tarin écrit encore au duc de Montmélian le 13 juin (AST, L<sup>g</sup> Tarin, n° 152) mais dès le lendemain il fait le récit de sa capture depuis Chapareillan, en Dauphiné (*ibid.*, n° 157).

42. On notera que Bouchu, intendant du Dauphiné, est également intendant d'armée en Savoie à l'occasion des opérations de 1690 (Jacques Humbert, art. cit., p. 19).

est mise en place, Tarin est envoyé à Grenoble où il est incarcéré à la citadelle. Une rançon de 250 *doppie* est sans doute payée pour sa libération<sup>43</sup> car on le retrouve en avril 1691 à Turin<sup>44</sup>. Assurément la capture de l'intendant prive le duché d'un administrateur de premier plan mais cet événement va, paradoxalement, « stimuler » l'institution des intendants provinciaux : une semaine après la capture de Tarin, par un ordre du 21 juin 1690, le marquis de Lescheraine, premier président de la Chambre des comptes, et commandant généralement deçà les Monts, établit des intendants en Chablais, Faucigny, Genevois et dans les bailliages de Ternier et Gaillard<sup>45</sup>. Ce sont respectivement : le maître-auditeur Claude-François Morand, l'avocat patrimonial Pierre-Ferdinand de Richard de Bellegarde, le sénateur Centorio Cagnoli et Claude-Melchior Baytaz de Doucy<sup>46</sup>.

Durant l'été 1690, ces agents ont essentiellement travaillé au ravitaillement et à l'équipement de l'armée ducale, spécialement pour camps militaires de Curtil (près de Clermont), Éloise et Chaumont et jusqu'à la flotte sur le Léman : tout comme Tarin, ils émettent des « billets » et on les voit régler les fournitures de marchandises, organiser les transports de munitions de guerre et de bouche, ordonner la paie des soldats et gardes... On dispose par ailleurs de quelques infor-

43. Il supplie Saint-Thomas pour obtenir du duc sa libération : « Jo confido molto in VE et per cio lo suplico di rapresentare al real padrone che per piu cause mi è piu che necesario di eser liberato » (AST, L<sup>h</sup> Tarin, n° 169, 4 octobre 1690, à SE).

44. Tarin écrit une de ses premières lettres de Grenoble le 22 juin (AST, L<sup>h</sup> Tarin, n° 159) et cesse sa correspondance de cette ville après le 8 avril 1691 (*ibid.*, n° 177). Dès juin 1691 il est à Turin au service du duc (*ibid.*, n° 179). On le retrouve encore à Finale, près de Gênes, durant l'été 1694 (*ibid.*, n° 4-6, juillet 1694).

45. TGS, reg. 363 (1690-1696), n° 100, 101, 104, 104bis. Il est précisé que le « feu [en 1698] seigneur sénateur Cagnol, intendant en lad. province estably par le seigneur conseiller d'Etat premier président céans et commandant généralement deçà les Monts, le marquis de Lescheraine, par son ordre du 21 juin 1690 ». On peut conjecturer que les autres intendants provinciaux ont été nommés à la même date car leur activité est documenté à compter de ce jour.

46. Identification de ces personnages : Claude François Morand (1661-1726), conseiller d'État et procureur patrimonial à la Chambre des comptes de Savoie à partir du 13 juillet 1690, fils du trésorier général et maître-auditeur Louis Morand, reçoit la survie de la charge de maître-auditeur de son père le 3 avril 1680 (Amédée de Foras, *Armorial et nobiliaire du duché de Savoie*, Grenoble, Allier, 1863-1938, tome IV, pp. 183-184).

Pierre-Ferdinand de Richard, seigneur de Bellegarde (mort en 1743), fils de Claude de Richard, juge-mage de Faucigny, auquel il succède par survivance en 1683 (ADS, 2B232, fol. 35v.). Nommé avocat patrimonial à la Chambre des comptes de Savoie le 4 janvier 1689, il est président au sénat de Turin de 1725 à 1743 (Carlo Dionisotti, *Storia della magistratura piemontese*, Turin, Roux e Favale, 1881, tome 2, p. 289 et Amédée de Foras, *op. cit.*, tome V, p. 165).

Centorio Cagnoli (mort à Turin le 1<sup>er</sup> juin 1694), sénateur au sénat de Savoie par lettres patentes du 16 septembre 1686, fils de Centorio Cagnoli, gentilhomme de duc, maréchal de camp, gouverneur de Montmélian mort en 1670 (Antonio Manno, *Il patriziato subalpino*, Turin, vol. 3, p. 111 et Amédée de Foras, *op. cit.*, tome I, pp. 295-296).

Claude-Melchior Baytaz de Doucy (1656-1715) est le fils de Claude-François Baytaz de Doucy, juge-mage de Ternier et Gaillard, et exerça également cette charge. A. de Foras le cite comme « intendant de SA », sénateur honoraire au sénat de Savoie et président au Conseil de Genevois (Amédée de Foras, *op. cit.*, tome VI, p. 121).

Ces profils rejoignent le constat fait par un mémoire en 1700 relaté par G. Pérouse : « comme il faut à l'intendant des subdélégués, la coutume est de donner des patentes de subdélégation aux juges mages et à l'un des collatéraux du présidial et pour la province de Savoie à un avocat de capacité et probité connues » (Gabriel Pérouse, *art. cit.*, p. 17).

mations sur les personnels qui les secondent : l'intendant du Chablais est assisté du secrétaire dont il disposait à Chambéry comme magistrat, ainsi que de l'avocat Baly qui est son « délégué ». Ce dernier émet même quelques billets et un certain maître La Saulge préfigure les pédons du siècle suivant, en effectuant de nombreuses vacations, voyages, courses sur ordre de l'intendant Morand. Son collègue de Faucigny est secondé par l'avocat Lejeune. L'existence de ces agents est très limitée : ils exercent jusqu'en août 1690, pas au-delà du 20, date à laquelle tout le duché est occupé, Montmélian assiégé et où le pouvoir passe aux mains de l'administration française<sup>47</sup>. L'expérience est toutefois intéressante : il s'agit là de la première mise en place d'intendants provinciaux, bien qu'ils ne fussent pas coiffés par un intendant général, ils disposent d'attributions qui sont identiques à celles de Jean-Antoine Tarin (la comptabilité l'atteste sans équivoque) et leurs missions sont précises et dictées par les nécessités de la guerre.

## Comparaison avec la France et Nice

Les attributions de l'intendant pour le « militaire économique » ou de ces éphémères intendants provinciaux ne sont, à bien y regarder, guère différentes de celles des tout premiers intendants que l'historiographie récente a repérés pour la France. Il est ainsi établi que, sous Henri II, les intendants sont des auxiliaires d'autres commissaires, les gouverneurs, spécialement dans deux pays en état de guerre et à la périphérie du royaume : Piémont et Corse<sup>48</sup>. Comme en France, Jean-Antoine Tarin est nommé par une commission et les instructions qui viennent les compléter et préciser ses missions sont très analogues à la pratique française. On notera également l'étroite dépendance avec le pouvoir central commune aux agents français et savoyards. Sur le point des compétences, toutefois, on peut déceler deux différences notables. L'étendue des ressorts confiés ne sont pas de la même mesure : les intendants français doivent généralement assurer l'administration de territoires plus vastes que le duché de Savoie (en général cinq ou six de nos actuels départements) et surtout, *ratione materie*, très rapidement, les intendants français détiennent des attributions passablement étendues, en lien bien sûr avec les affaires militaires (au XVI<sup>e</sup> siècle, en application des édits des guerres de Religion) mais aussi fiscales<sup>49</sup>. Même si on a pu voir que le champ d'action de Jean-Antoine Tarin est bien plus large que prévu initialement, son domaine d'application était censé se limiter à des lieux et des missions déterminés. Ses fonctions sont en cela sensiblement différentes de celles des intendants de Savoie nommés à compter de 1696<sup>50</sup>.

47. Bref rappel de la chronologie : la rupture entre France et Savoie est consommée le 4 juin, le duc lève les milices le 15 juin, l'avant-pays est conquis du 12 au 22 août, Chambéry capitulant le 13 août et Annecy le 17 août (J. Humbert, art. cit., pp. 30-34).

48. Bernard Barbiche, *op. cit.*, pp. 383-386.

49. P. Libra insiste sur le fait que les intendants piémontais jouissent d'une autonomie inférieure à celle de leurs homologues français et donne quelques exemples concrets à ce sujet (Paolo Libra, art. cit., pp. 130-131).

50. Max Bruchet, art. cit., 1900, p. 283. Cet auteur souligne que les attributions des intendants de Savoie nommés à partir de 1696 sont plus étendues que celles de Tarin.

Le chevalier Morozzo, nommé à Nice le 25 juin 1688 avec des instructions du 8 janvier suivant, dispose de pouvoirs bien plus importants : ils sont d'ordre politique, juridique, militaire et économique, englobant, par exemple le contrôle des frontières et des officiers ducaux, la surveillance du commerce et des routes ou encore la gestion des garnisons<sup>51</sup>.

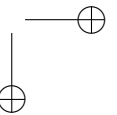
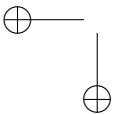
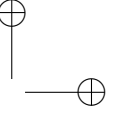
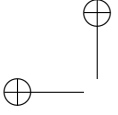
Au final, l'expérience menée en Savoie avant la déconfiture de 1690 a permis au duc de mettre en place et tester un rouage essentiel pour son action. N'oublions pas que l'envoi de Jean-Antoine Tarin a été fait dans une province périphérique des États, difficile à défendre. C'est un argument supplémentaire pour penser que cette tentative a inspiré celle de Nice, deux ans après. La concomitance des nominations, même si les attributions sont différentes, incite à aller dans ce sens. Néanmoins, Jean-Antoine Tarin est un intendant « imparfait » : il n'a pas toutes les compétences des intendants du XVIII<sup>e</sup> siècle qui interviennent avec force dans les affaires économiques, la juridiction sur les impositions, les eaux et forêts, la gestion des communes<sup>52</sup>. Sa titulature trahit bien, en définitive, la nature même de sa fonction. Jean-Antoine Tarin en fait d'ailleurs lui-même l'aveu. Pour lui, il ne fait aucun doute que sa charge n'a aucune commune mesure avec les intendants français : « Tutti credono che la mia carica sya come quella delli intendenti di Francia et per questo fano et vengono a far capo da me per molte cose che jo sento senza risolvere perche non devo et si va navigando. . . »<sup>53</sup>. Pour finir, insistons sur un point, déjà évoqué mais qu'il me paraît capital de bien souligner car c'est un signe à la fois du modèle copié par Victor-Amédée II et de la tendance absolutiste de son pouvoir : le rôle du duc est primordial et son ombre plane littéralement sur l'œuvre de l'intendant Tarin. Il entend être tenu au courant de tout, y compris dans des détails passablement techniques (concernant les armes à feu, par exemple<sup>54</sup>) et l'étroite relation, au moins épistolaire, entre le souverain et son intendant contribue pour une large part au façonnage de la fonction.

51. Henri Costamagna, « L'intendance de Nice (1689-1792) », *Mélanges Paul Gonnet*, Nice, université de Nice, 1989, pp. 181-190. Henri Costamagna, « L'intendance de Nice et ses crises (1688-1722) », *Cahiers de la Méditerranée*, juin 2007, n° 74, pp. 17-27. Cf. aussi Paul-Louis Malausséna, « Un intendant dans le comté de Nice au XVIII<sup>e</sup> siècle : Pierre Mellarède », *Nice historique*, 1966, vol. 106, n° 3, pp. 65-93.

52. Edmond Esmonin, « Les intendants de Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Bulletin du CTHS, section d'histoire moderne et contemporaine*, 1961, pp. 7-34 et surtout, plus récemment, les travaux rénovateurs de Rémy Verdo : « Les attributions des intendants sardes en Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Revue historique de droit français et étranger*, 2012, tome 90, n° 4, pp. 517-548 et  *Répertoire méthodique du fonds de l'intendance particulière du Faucigny (1605-1793)*, Paris-Annecy, INP-ADHS 2011, disponible en ligne : [http://www.academia.edu/1329695/Repertoire\\_methodique\\_du\\_fonds\\_de\\_lintendance\\_particuliere\\_du\\_Faucigny\\_1605-1793](http://www.academia.edu/1329695/Repertoire_methodique_du_fonds_de_lintendance_particuliere_du_Faucigny_1605-1793) [dernière consultation le 01/02/2014].

53. AST, LP, Tarin, n° 9, 4 janvier 1687, à SE. Lors de sa captivité à Grenoble, il doit faire entendre aux autorités françaises : « ho fatto considerare qual sii la mia intendenza et stipendio diversi de quelli di Francia » (*ibid.*, n° 159, 22 juin 1690, à SE).

54. Eugène d'Oncieu de La Batie, art. cit., pp. 31-32.





## L'INTENDANCE DANS LES ÉTATS DE LA MAISON DE SAVOIE À L'ÉPOQUE MODERNE<sup>1</sup>

HENRI COSTAMAGNA

*Université de Nice Sophia Antipolis*

LE SEICENTO est le siècle de la recherche d'un agent efficace du pouvoir central. En passant du “Référéndaire provincial” au “Directeur des provinces”, on aboutit aux Intendants qui apparaissent avant la fin du siècle. C'est ainsi, qu'en 1689, le chevalier Morozzo reçoit des instructions de la Chambre des Comptes turinoise en vue de gérer le comté de Nice. Au début du *Settecento*, l'institution paraît bien établie, l'aspect financier comme administratif ayant pris le pas sur l'élément judiciaire, sans qu'il soit possible de parler de systématisation des titres et fonctions assurés. À partir de 1717, les divers départements sont connus avec précision. Puis, la réorganisation de 1723 porte le total des divisions à dix-huit.

En 1750, viennent s'ajouter les Intendances des provinces gagnées par la maison de Savoie au traité d'Aquisgrana. On arrive ainsi à vingt-quatre intendants, dont cinq sont qualifiés de généraux, soit six pour le duché de Savoie, pour le Piémont, y compris le *Contado di Nizza*, six dans les territoires d'acquisition récente. Dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, s'y ajoute le premier intendant du Val d'Aoste, dernier bastion de la résistance à la centralisation. Et en 1780, le vingt-sixième intendant naît dans le lieu de Carouge. Mais la systématisation définitive ne se produira qu'avec la Restauration : Intendances générales de 1<sup>re</sup> classe : Turin, Chambéry, Gênes. Intendances générales de 2<sup>e</sup> classe : Alessandria, Cuneo,

---

1. Le texte suivant est le résumé, mais vérifié et complété, d'un article paru dans le *Bollettino Storico Bibliografico Subalpino*, LXXXIII, 1985, 2<sup>e</sup> semestre, intitulé : « Pour une histoire de l'*Intendenza* dans les États de terre-ferme de la maison de Savoie à l'époque moderne » pp. 373-467. Il comporte en particulier les tableaux des Intendants nommés par le souverain dans chaque province et entre les dates de 1717-1801.

Nizza, Novara. Intendances particulières de 1<sup>re</sup> classe : six départements. Intendances particulières de 2<sup>e</sup> classe : neuf départements. Vice-Intendances de 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> classe : dix-huit départements. Total des offices : quarante. Les intendants généraux peuvent superviser plusieurs provinces. C'est le cas de la « Savoie propre » à l'égard de laquelle l'intendant fait aussi les fonctions d'intendant particulier ; c'est aussi le cas de la principauté d'Oneglia, annexe du comté de Nice. Un vice-intendant vient y épauler le Préfet, seul appui de l'Intendant général niçois jusqu'en 1717<sup>2</sup>. Plus communément, en vertu de l'adage *delegatus a principe potest subdelegare*, les vice-intendants ont à seconder les intendants et peuvent les remplacer en cas d'absence au chef-lieu. Pour le comté de Nice, il existe au XVI<sup>e</sup> siècle une liste de quinze personnes. La plupart du temps, ce sont des notables du pays, chargés d'une délégation très brève. Mais elle vise à réconcilier les habitants du comté avec les autorités, les premiers ayant été malmenés par les guerres et par l'action des fonctionnaires non indigènes. Toutefois, les bureaux des intendances paraissent composés d'un personnel assez modeste : un secrétaire, deux sous-secrétaires et un certain nombre d'auxiliaires en Savoie<sup>3</sup>.

Étant donné la surface et le peuplement des différentes provinces, la tâche d'un intendant piémontais s'apparente plutôt à celle d'un subdélégué français. La table des matières de l'enregistrement des patentes de nomination de ces officiers permet de connaître leurs noms, prénoms, titres et les postes occupés entre 1717 et 1800. La liste qui n'est pas totalement complète comprend 133 personnes. Le gouvernement procède à leur nomination de manière collective. Dans l'intervalle de ces fourées de fonctionnaires, il n'opère qu'un mouvement de personnel complémentaire. Les pointes signalées correspondent à des périodes de réformes. 1717, rénovation et systématisation du cadre des intendances ; 1750, début de l'enquête majeure qui aboutira à la *Statistica generale*. Mais l'effectif de ces temps forts va en diminuant au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle. Sans doute l'institution, bien établie, a moins besoin d'être reprise en main par le pouvoir central. La durée des différents offices est un élément important et peut être calculée de plusieurs façons. Les temps moyens obtenus dépassent un quinquennat pour avoisiner un septennat. Dans les régions à contrôler, à cause de leur éloignement (les périphéries) ou de leur rattachement plus récent, la présence plus soutenue des Intendants généraux est un facteur d'efficacité. Finalement, le type prépondérant du fonctionnaire est le suivant. Nommé à l'occasion des grandes réformes royales, il occupe deux postes durant

2. Felice Amato Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi, editti, manifesti, ecc... pubblicati sino agli 6 dicembre 1798 sotto il felicissimo dominio della Real casa di Savoia in continuazione ed a compimento di quella dal Senatore Borelli*, tome IX, Torino 1833, Lib. VII, Tit. XI : Dell'amministrazione delle Città e Comunità, pp. 337, 343 et Henri Costamagna, Thierry Couzin, « La centralisation inévitable ? Étude statistique sur la pratique administrative de la maison de Savoie (XIV<sup>e</sup> - XIX<sup>e</sup> siècles) » in *Bollettino Storico Bibliografico Subalpino*, Torino, 2006, primo semestre, pp. 61, 71.

3. Archivio di Stato di Torino (désormais A.S.To.), Sezioni Riunite, 2a sez., Intendenze e loro segretarie, mazzo V, n° 3, 1749, Progetto sovra lo stabilimento delle Intendenze nelle Provincie di Novara, Tortona, Voghera, Pallanza, Alba, Saluzzo ; Duboin, *op. cit.*, Tome III, partie III, Tit. XIX, p. 1230 et s. *Patenti di S.A.R. colle quali stabilisce nelle Provincie dello Stato di quà dà monti le Intendenze di giustizia e d'azienda ; Ibid.*, tome III, Lib. III, Tit. I, p. 121 et s. Édité de 1749 ; A.S.T., Sezioni riunite, 2a sez., 2a archiv., Capo 54, *Intendenti particolari Nizza ed Oneglia*.

quatorze ans, dans le Piémont dont le comté de Nice constitue l'annexe administrative la plus immédiate<sup>4</sup>.

Mais quelle est leur origine sociale ? Cinquante-sept personnes portent un titre de noblesse soit 42% de l'effectif : quatorze chevaliers, quatorze vassaux, quatre barons, vingt-quatre comtes, un marquis. Mais les recherches montrent qu'il s'agit d'une titulature récente, ce qui ramène la noblesse authentique à 26-28%, les autres étant des *borghesi* ou *neo-titolati*.

De toute manière, le titre d'avocat reste dominant : 71 sur 133. Il est lié à l'obtention de la *Laurea in legge*. À plus forte raison, quand cette dernière se double de l'agrégation à un collège de faculté, elle devient la voie royale pour accéder à une vaste gamme de professions et de fonctions : charges de Préfet et d'Intendant. Par contre, la simple licence juridique n'autorise que la charge de juge dans les fiefs et dans les villages. Le plus fréquemment, le cursus professionnel est une ascension à partir de fonctions subalternes. Ainsi, Cristiani par exemple est Podestat de Voghera, Préfet de Suse puis de Saluces, Intendant de Saluces. Dans un autre mode de cursus, l'agent provincial est recruté parmi les titulaires de charges élevées comme Hyacinthe de Gallinati, contrôleur général des finances avant de rallier le pays niçois. Parfois le *curriculum vitae* se déroule à l'intérieur de l'Intendance. Gaspard Joanini en fournit le modèle, tour à tour intendant provisoire de Turin, Intendant provincial de Maurienne, puis de Pignerol, Intendant général d'Alexandrie, Intendant général du comté de Nice. Il fête son jubilé administratif le 31 août 1759. Certains ont des parcours spectaculaires dus à la volonté des souverains, surtout Victor-Amédée II. C'est le cas de Pierre Mellarède, avocat des pauvres au Sénat de Savoie, Intendant général à Nizza (1699-1702), brillant et efficace ambassadeur au congrès d'Utrecht, premier président de la Chambre des comptes turinoise, il termine premier secrétaire d'État pour les affaires intérieures. Sans doute, de telles carrières sont des cas limites, issus de l'omnipotence de Victor-Amédée II et de son aptitude à recruter et manier les grands serviteurs de l'État. Mais, avec son fils, Charles-Emmanuel III, elles ouvrent la voie à des promotions plus limitées et plus institutionnelles. C'est le cas d'Antoine Petitti, intendant à Pignerol, Alexandrie, Casale et qui décroche le Généralat des finances.

Ainsi, le gouvernement, à son niveau le plus élevé, devient une bureaucratie composée d'experts dont les intendants représentent un élément essentiel étant passés par une école administrative à la fois pratique et exigeante. Par exemple, la commission chargée d'établir la réforme des communautés d'habitants en 1733, comprend Antoine Petitti, déjà cité, deux intendants, et deux personnes qui, auparavant sont passées par l'Intendance, sur un total de neuf membres<sup>5</sup>.

4. A.S.To., Sezioni Riunite, 3a sez., Patenti Controllo finanze, Indice 1717-1801, Lettere HAB LUS, voce : *Intendenti* ; Donatella Balani, « Studi giuridici e Professioni nel Piemonte del Settecento », in *Bollettino Storico Bibliografico Subalpino*, LXXVI (1978), 1<sup>o</sup> semestre, pp. 195, 197, 231, 234, 243, 245 ; Grazia Gaudio, *Ricerche sull'intendenza dei paesi di nuovo acquisto, le provincie di Alessandria e Lomellina nel Piemonte del'700, figura e mansioni dell'Intendente sul territorio*, Torino 1979-1980, Istituto di Studi della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università, pp. 7-13.

5. Guido Quazza, *Le Riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, Modena, 1977, vol. I, pp. 26-32 ; Geoffrey Symcox, *Victor Amadeus II, War and Reform in the Savoyard State, 1675-1730*,

Techniciens du droit, ils doivent garder le contact avec la réalité : la base rurale et communautaire. Dans le département de Novare par exemple, un Capris di Castellamonte démontre bien quels sont les caractères du fonctionnaire piémontais : le sérieux, le travail méthodique. S’y ajoute le réalisme. « Ce projet — écrit-il par exemple — n’est pas né en moi de façon abstraite, mais il découle des observations que j’ai faites dans le village de Cassolnovo, province de Vigevano ».

L’analyse minutieuse, à la limite pointilleuse des données existe partout. Traffano, pour le département d’Acqui par exemple, répartit en vingt thèmes la matière de ses investigations. Sicco d’Ovrano à Turin paraît battre des records, avec un cadre analytique composé de trente-trois titres. Le comté de Nice figure sans démériter au palmarès de ces performances bureaucratiques. Joanini fournit, pour chacune des agglomérations, des renseignements précis, complets, systématiques recouvrant dix-huit rubriques. Elles sont complétées par des statistiques réclamées par le gouvernement qui a imposé cette grande enquête au milieu du *Settecento*. Sans doute, la valeur des comptes rendus régionaux demeure inégale et sujette à discussion. Mais ils peuvent être acceptés sur le plan global par la technique des séries convergentes. Quand les données concernant la population, la richesse agricole, les revenus communaux, le nombre des notables ou celui des confréries se recourent et concordent pour une même région ou une même communauté, leur valeur a bien pu souffrir de sur ou sous estimation, leur niveau d’importance paraît véridique. Le réalisme dont font preuve les auteurs de ces rapports est un autre facteur positif qui conforte ces travaux. Un Mellarède en 1700 fustige les principaux de la ville et du comté de Nice : « Ils sont furieux de ce que je prends soin que rien n’échappe à la cadastration, de se voir obligés de payer leur contingent après en avoir été exemptés par le soin qu’ils ont pris de faire des impôts qui foulaient le pauvre ». Gaspard Joanini, dénonçant les « cabales et les factions » qui paralysent les conseils communaux rencontre un écho dans les rapports de ses collègues de Cuneo, d’Alexandrie et du Novarais<sup>6</sup>.

Dans la ligne du conformisme à l’égard du pouvoir central, le réalisme des intendants se teinte d’un conservatisme de bon ton. Selon Sicco (Turin) le candidat

London, 1983, pp. 91-93 ; Henri Costamagna, *Recherches sur les institutions communales dans le comté de Nice au XVIII<sup>e</sup> siècle (1699- 1792)*, Thèse d’histoire, Nice, 1971, I, pp. 77, 78, 92, 94 ; Henri Costamagna, « L’édit de 1733 sur l’administration communale du Piémont et son extension aux états de la maison de Savoie », in *Bollettino Storico Bibliografico Subalpino*, 1996, 2<sup>o</sup> semestre p. 684 ; Paul Malaussena, « Un intendant dans le comté de Nice au XVIII<sup>e</sup> siècle : Pierre Mellarède », in *Nice Historique*, LXIX, 1966, pp. 69-73.

6. A.S.To., Sezioni Riunite, 3a sez., Controllo generale, Relazione delle Provincia del Novarese e Vigevanasco, I, 1753, fol.13-26, II, 1753, fol. 7-10, 21 ; AS.To., Sezioni Riunite, 2a sez., 2a arch., Capo 79, Relazione distinta, istorica della Provincia di Torino, Sicco d’Ovrano, 1753, fol. 1-4 ; A.S.To., *Ibidem*, Capo 79, Relazione della Provincia d’Acqui, Traffano, 1753, fol. 1-8 ; Biblioteca Reale di Torino, Storia Patria, Codice 855, Descrizione della Provincia di Cuneo, Nicolis di Brandizzo, 17-02-1753, fol. 6 ; *Ibidem*, Codice 853, Descrizione della Provincia di Mondovi (dell’Intendente Corvesi), 1753, fol. 240 ; *Ibidem*, Codice 852, Descrizione della Provincia d’Ivrea, (dell’Intendente Rezia di Mombello, 1754, non paginé ; Archives Départementales des Alpes-Maritimes (désormais abrégées en Arch. dép. A.M.), Série Ni, Fonds Città e contado di Nizza, mazzo 9, n.30, fol.5, Rapport que fait l’Intendant général de Nice (Joanini).

aux fonctions communales doit « avoir du bon sens, faire partie des meilleurs encastrés et se conduire d'une manière sage et tranquille ». Il n'y a là rien d'original et encore moins de subversif.

Comment peut-il en être autrement ? Soumis à l'autorité supérieure, les intendants doivent épouser la ligne idéologique du souverain, se comporter comme de « très humbles et très obéissants serviteurs ». Même le grand Mellarède, à propos d'un décret qu'il a pris contre les syndics de Jausiers (vallée de l'Ubaye), se montre inquiet du recours de ces derniers au Conseil d'État : « Je rends mille grâces à votre Excellence de la bonté qu'elle a eue de me demander la raison de ce décret ». Il espère que celui-ci va continuer sa puissante protection. « J'en ai un fort grand besoin, le pays où je suis est délicat, l'on s'y plaint de peu ! ». Une dépendance aussi marquée est voulue par le pouvoir central. Non seulement les intendants sont tenus de prêter un long serment de fidélité envers le souverain, mais ce dernier se méfie d'eux car ils exercent une vaste juridiction sans appel. Tous leurs actes sont contrôlés, épluchés et discutés par les ministères de tutelle. À travers ces interventions se révèle le caractère de l'état savoisien : gouvernement personnel du prince, dépendance absolue des administrateurs envers lui, développement de la bureaucratie. Les intendants, instruments essentiels de cette politique doivent agir en exécutants soumis. Le meilleur moyen de le tenir est d'ordre pécuniaire. En effet, les salaires des intendants ne sont pas suffisants pour leur entretien, leur decorum et le paiement de leurs secrétaires. En 1723 est proposé un accroissement de ces *stipendi*. Or, ces émoluments restent stables par la suite. Il est vrai que ces officiers perçoivent des revenus supplémentaires à titre de vacataire, de conservateur du tabellion ou des gabelles.

Mais la situation de certains d'entre eux, surtout ceux qui font des familles nombreuses, est difficile. C'est le cas de Secondo Bolla, qui est nommé du comté de Nice à Casal : le coût du voyage intermédiaire risque de ruiner les siens. Mais il n'obtient pas son annulation. De son côté, Joanini, à la longue carrière administrative, n'a pu s'occuper d'un de ses fils, devenu une forte tête qui a du être incarcéré à deux reprises<sup>7</sup>.

À l'évidence, certains d'entre eux s'usent à la tâche qu'on leur impose : maximum d'efforts avec le minimum de moyens. Justice et administration sont bien les deux fonctions essentielles de ces officiers, tout recours à leur encontre étant réservé au souverain. Dès l'origine Victor-Amédée II a voulu que les Intendants soient les représentants financiers du gouvernement et les agents de tutelle des communautés, ces deux rôles étant complémentaires car si les *pubblici* sont bien gérés, ils peuvent payer plus aisément les impôts royaux, la perception des impôts étant en France comme en Piémont, la tâche première des intendants. Mais il s'y joint la surveillance réelle des institutions de justice et de leurs magistrats, la police des troupes et leur entretien et diverses questions économiques intéressant les

7. A.S.To., Prima, Materie Economiche, Intendenze e regolamenti di comunità, marzo 2, n.14, *Pianta dell'Intendenza di quà dal mare coi soggetti che debbono riempire stipendi, loro lucri e spese fisate*; Grazia Gaudio, *op. cit.*, pp. 36, 36, 48; Henri Costamagna, thèse, *op. cit.*, tome I, pp. 96-97; Arch. dép. A.M., fonds E, Série CC : Falicon CC5, L'Escarène CC7, Levens CC 11, Péone CC14; Guido Quazza, *op. cit.*, pp. 87-89.

bois, les routes et tous les travaux publics. Mais il faut attendre la rédaction des royales constitutions de 1723 pour que soit codifié le rôle des intendants, les *Leggi e Costituzioni* de 1770 étant l'ultime mise au point de ces dispositions. Article 1 : les intendants dépendent du Général des finances. Les articles 2 à 5 leur confient la tutelle financière des communautés. Les articles 6, 7, 8 et 14 leur donnent le pouvoir de contrôler étroitement les élections communales, tout en exerçant une stricte surveillance sur tous les administrateurs locaux qu'en cas d'abus ils pourront châtier. À titre de représentants de l'autorité suprême, ils jugent sur place sommairement et sans formalités d'actes. Ce rôle immense confirme les pôles d'ancrage originels, mais il déborde vers des aspects sociaux : cadastres, recensements, procès entre communautés. Les *Intendenti* doivent devenir des sortes de médiateurs et d'arbitres en défendant les plus pauvres contre les vassaux exigeant des charges indues ou contre les abus des ecclésiastiques en matière d'immunités des terres. Les instructions du général des finances de 1775 marquent un véritable tournant dans les objectifs assignés à ces titulaires. Le premier but regarde l'avantage général de l'entière province et s'intéresse aux moyens de favoriser l'agriculture, le commerce, l'industrie, le second vise la droite comme économique administration des communautés<sup>8</sup>.

Mais il existe des régions qui, pour des raisons historiques, bénéficient tardivement d'une telle politique. C'est le cas du pays des Langhe, des provinces d'Alexandrie et de Lomelline, et surtout du Val d'Aoste, où le Conseil des Trois États continue à voter les impôts. La nomination d'un intendant va y apporter des changements profonds. L'instrument d'un tel changement c'est le *giro triennale* du fonctionnaire qui figure déjà en 1697. Mais, en 1750, le général des finances entend le rappeler à ses subordonnés : « C'est l'intention de S.M. que, dans le cours de trois ans, à l'occasion de l'admission des budgets [communaux], chaque intendant visite toute sa province *colla di Lei oculare ispezione e con prendere sulle facie del luogo le notizie* ».

C'est un élément de la grande enquête statistique. Les rapports d'Acqui, Cuneo, Mondovi, Nizza, Novare, Turin affirment que la tournée a été effectuée. Certains donnent des détails. Capris di Castellamonte a réalisé un circuit impressionnant dans la région du lac Majeur, en compagnie du vice-intendant de Pallanza. Dans plus de quatre-vingt communautés, il a fait établir lui-même les budgets et opéré la reddition des comptes. Cette obligation est une réalité avérée dans la deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle. Le comté de Nice en fournit la démonstration. Dix déplacements de ses tuteurs y sont signalés. Il fournit même l'exemple d'un itinéraire d'inspection : Août 1776 Villefranche arrivée le 17 au matin, séjour jusqu'après le repas de midi du 18, ensuite départ pour Èze — Èze arrivée l'après-midi du 18 et séjour jusqu'après le repas du 19, ensuite départ pour La Turbie... ainsi de suite pour vingt communautés. À partir de 1775, sans doute pour rendre l'obligation plus aisée, le délai d'inspection devient quadriennal. Un fait est évident. Les intendants ne se contentent pas de rester dans leurs bureaux, d'ailleurs très fréquentés par les

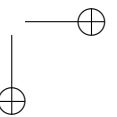
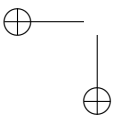
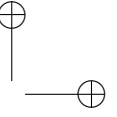
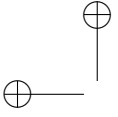
8. *Leggi e Costituzioni di Sua Maestà*, Torino 1770, Lib. VI, Tit. 1, Capo IV ; Duboin, *op. cit.*, Tomo III, Titolo IX, pp. 1232-1236, Disposizione delle Regie Costituzioni Capo VIII *Degl'Intendenti delle Provincie e delle loro autorità ed incumbenza*.

autorités communales, mais comme les évêques dans leurs diocèses, ils sillonnent leurs départements<sup>9</sup>.

Mais tous les intendants sont-ils à la hauteur d'une telle vocation ? Des abus existent. La plupart du temps, il s'agit d'arrondir par tous les moyens des traitements étriqués. Granella dans la province d'Asti, Guilliers pour le département de Suse, exigent des sommes supérieures aux droits autorisés. Il y a plus grave avec Ferrari, intendant d'Alexandrie, qui a partie liée avec le vassal marquis de Priè dont il soutient toutes les exigences abusives. Mais c'est avec Nice et son comté que l'on peut parler d'une véritable crise. Car ce pays est hostile à l'Intendance. Mellarède n'y a-t-il pas imposé l'impôt réel au début du XVIII<sup>e</sup> siècle ? De plus, lors d'une occupation française, Louis XIV a promu le sieur Gayot. La nomination de Feccia di Cossato par la suite va provoquer une sorte de tragi-comédie. Cet homme, malade de la goutte, est ridiculisé par le « Grand Conseil » communal de Nice. Lors d'une séance nocturne, ce dernier a voté des suppléments de salaires pour « fatigues excessives » ! Feccia qui souffre d'une « fluxion de dents », et ne comprend pas le premier consul qui s'exprime en langue nissarde, signe le procès-verbal sans l'avoir fait relire. Mais, le lendemain, il se ravise. Ces salaires communaux excessifs ne seront pas payés. Le gouvernement va soutenir son agent maladroite mais ensuite il l'admet à une retraite définitive. Cependant, le différend va rebondir avec son successeur Pavia. Une lettre anonyme, parvenue à Turin le dénonce comme un ennemi des familles et des communautés, une « peste » pour le commerce, dont toutes les démarches sont calculées « au poids de l'or ». Cette fois, l'intendant est provisoirement écarté et remplacé par son collègue de Pignerol. Ce dernier est chargé de mener une enquête, laquelle sera compliquée par les machinations occultes du procureur local Costantino. Le rapport final de Lovera n'est pas accablant pour Pavia. Selon lui, il serait surtout victime de son entourage : l'avocat Galera, le secrétaire Rostagni. Cependant, il va être rappelé et sa carrière prend fin avec son départ. Et, au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle c'est l'intendant modèle Joanini qui va prendre le relais. Le premier a donc été limogé comme le sera le vassal Charles Matton de Benevel qui a « acheté et cultivé des minières en Maurienne » en utilisant l'argent des communautés et en occultant les droits royaux<sup>10</sup>.

9. A.S.To., Sezioni Riunite, 2a sez., 2a archiv., Capo 57, n. 430, Lettere diverse contado di Nizza, Itinerario dell'Ufficio dell'Intendenza generale di Nizza 15 avril 1776 ; Paul Malaussena, *op. cit.* p. 75 et s. et p. 80.

10. A.S.To., Sezioni Riunite, 2a sez., Intendenze e loro segretarie, mazzo 2, n° 3, Relazione Maino ; A.S.To., Sezioni Riunite, 2a sez., Finanze, Intendenze e loro segretarie, mazzo 1, n° 14, Rappresentanze e Memorie risguardanti le doglianze della Città di Nizza contro il mal maneggio dell'Intendente Feccia ; A.S.To., Sezioni Riunite, 2a sez., 2a archiv., Capo secondo, Amministrazioni comunali, mazzo 12, non numéroté, dossier Pavia.





## INTENDENTI PIEMONTESI AL GOVERNO DELLE COMUNITÀ : TRA RESISTENZE E INTERVENTI DI RIFORMA (XVIII SECOLO)

DONATELLA BALANI

*Université de Turin*

**I**L MIO CONTRIBUTO tratterà di una delle competenze politicamente più impegnative e delicate tra quelle affidate agli intendenti degli stati sabaudi “di qua’ dai monti” : quella riguardante il controllo amministrativo e finanziario delle comunità che costellavano il territorio piemontese. Ho scelto di focalizzare la mia indagine sui decenni centrali del Settecento, perché fu nel lungo periodo di pace seguito alla guerra di Successione austriaca che ebbero piena attuazione quelle riforme in campo amministrativo e fiscale che erano state avviate fin dal regno di Vittorio Amedeo II.

Gli interventi di cui tratterò si collocano nell’ambito della politica centralizzatrice della monarchia sabauda che, mirando a un più efficace controllo delle province, aveva affidato a suoi funzionari i più importanti compiti di governo : amministrare la giustizia( con i prefetti) ; difendere le popolazioni e i loro beni e garantire l’ordine pubblico( con i governatori) ; assicurare la percezione regolare dei tributi e vigilare sul funzionamento amministrativo delle comunità( con gli intendenti). La presenza dei prefetti e dei governatori nelle città piemontesi più importanti, con competenze nei territori provinciali, era radicata da tempo e si era variamente strutturata con il mutare della distribuzione in province. A metà Cinquecento Emanuele Filiberto fissò a 7 il numero delle province “di qua dai monti” e stabilì che in ciascun capoluogo provinciale vi fosse un Prefetto ; con Carlo Emanuele I le province divennero 12 e con Vittorio Amedeo I 15 ; nel 1653 salirono a 18. Solo alla fine del Seicento, accanto ai prefetti ed ai governatori<sup>1</sup>, fecero la loro

---

1. La presenza dei governatori nelle province fu meno sistematica di quella dei prefetti e fu sovente condizionata da esigenze difensive e di ordine pubblico.

comparsa gli intendenti<sup>2</sup> — posti sotto la direzione del Generale delle finanze<sup>3</sup> — ai quali sarebbe toccato l'importante compito di controllare che nelle rispettive province la distribuzione e la riscossione delle imposte fossero equilibrate e regolari<sup>4</sup>; col tempo fu loro affidata la delicata incombenza di monitorare la situazione economico-finanziaria dei territori di loro competenza e di riferirne al governo centrale.

Nel 1697, in coincidenza con l'istituzione di 9 intendenze<sup>5</sup>, le province furono portate a 12<sup>6</sup>. Nei decenni successivi il numero delle province fu soggetto a numerose oscillazioni, mentre rimase stabile il numero delle intendenze, che vennero però affidate a direttori provinciali subentrati agli intendenti. Questi ultimi ricomparvero stabilmente nel 1717, in concomitanza con l'avvio delle riforme istituzionali volute da Vittorio Amedeo II, ricoprendo il loro incarico nei 7 dipartimenti d'Intendenza appena creati, alcuni dei quali comprendevano più di una provincia<sup>7</sup>.

Nel 1749 infine un nuovo regolamento fissò a 11 le province piemontesi (Torino, Alba, Asti, Biella, Cuneo, Ivrea, Mondovì, Pinerolo, Saluzzo, Susa e Vercelli) e stabilì che ci fosse coincidenza tra i distretti di Intendenza, di Prefettura e di Governatorato<sup>8</sup>. Questa ridefinizione della struttura provinciale coincise con l'invio di nuovi prefetti e intendenti in tutte le circoscrizioni “di qua dai monti”, prefigurando l'avvio di un *turn-over* abbastanza regolare nelle nomine agli organi di governo provinciali.

Le funzioni e la sfera d'azione degli intendenti, definiti nelle *Istruzioni* del 20 luglio 1717<sup>9</sup>, vennero potenziate con l'emanazione delle *Leggi e Costituzioni* del

2. Nel corso del Seicento i duchi avevano affidato ad alcuni funzionari — referendari provinciali e intendenti di giustizia e di azienda — il compito di controllare l'attività amministrativa e finanziaria delle comunità. Si era trattato di presenze discontinue, che intrecciavano funzioni di giustizia e compiti amministrativi. L'Intendenza, con le caratteristiche che si affermeranno nel XVIII secolo, fece le sue prime prove in Savoia, nella contea di Nizza (tra il 1686 e il 1689); nel 1697 fu estesa alle province “di qua dai monti”, ove era già attiva nel Pinerolese. Ma due anni dopo le competenze degli intendenti passarono ai direttori delle province, che per alcuni anni svolsero anche funzione di prefetti. Conclusa la convulsa fase bellica gli intendenti provinciali ricomparvero nel 1717, nell'ambito del complesso di riforme istituzionali varato da Vittorio Amedeo II. La loro distribuzione territoriale subì qualche modifica nei decenni successivi e le loro competenze vennero potenziate e precisate, ma la loro presenza nelle province si mantenne stabile fino al 1799.

3. Al Generale delle finanze, che nel Settecento avrebbe presieduto l'erigendo Consiglio delle finanze, spettava controllare l'apparato di riscossione delle imposte in tutto il paese.

4. Henri Costamagna, *Pour un'histoire de l'Intendenza dans les états de terre ferme de la maison de Savoie à l'époque moderne*, in BSBS, II, 1985, pp. 373-468.

5. *Regio Editto 12 maggio 1696*, in Felice Amato Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi, editti, manifesti... pubblicati sino all'8 dicembre 1798 sotto il felicissimo dominio della Real casa di Savoia*, tome III, Torino, 1823, p. 1230 sg. Ma saranno le disposizioni del 1717 e le Costituzioni del 1723 a definire con precisione i compiti degli intendenti, posti sotto la direzione del Generale delle finanze.

6. Alcune intendenze controllavano due province.

7. Le province, che erano 12 nel 1717 e 14 dieci anni più tardi, vennero accorpate per essere poste sotto il controllo di sette e dal 1724 di 9 intendenze.

8. *Editto di S.M. per il nuovo stabilimento delle province... 3 novembre 1749*, in Felice Amato Duboin, *op. cit.*, tome III, pp. 121-149.

9. Tali *Istruzioni*, in 49 capi, regolamentava l'attività degli intendenti del Piemonte (AST, sez. riunite, I arch, Finanze, Intendenze e loro segreterie, m.2°, fasc.1. *Istruzioni data agli Intendenti... 20 luglio 1717*).

1723<sup>10</sup> e ulteriormente incrementati nelle *Costituzioni* del 1729<sup>11</sup>. Restavano prioritari i compiti di natura tributaria e l'attività di vigilanza e di sostegno all'economia del territorio. Ma, accanto ad esse, guadagnavano terreno le incombenze finalizzate alla salvaguardia delle risorse e del patrimonio pubblico, messo sovente in pericolo dall'avidità e dall'incompetenza degli amministratori.

Il malgoverno delle amministrazioni locali era questione antica, continuamente denunciato da magistrati, funzionari, privati cittadini. Nei consigli cittadini, cui spettavano le decisioni in materia amministrativa e la distribuzione dei carichi fiscali, dominavano poche famiglie, influenti per ricchezza ed entrate politiche, che si sentivano autorizzate a violare le norme che regolavano il reclutamento dei consiglieri e ne fissavano le incompatibilità. Capitava perciò con una certa frequenza che, in spregio delle disposizioni che lo vietavano, fossero contemporaneamente presenti in Consiglio più esponenti delle stesse casate, e che queste ultime, grazie ai legami di parentela e alla rete clientelare, condizionassero pesantemente l'attività amministrativa: manipolando a loro vantaggio gli estimi catastali e le esenzioni fiscali, decidendo la distribuzione dei tributi, pilotando le gare per l'assegnazione degli appalti sull'approvvigionamento dei cereali o delle carni, sul prelievo delle gabelle o sui lavori pubblici, controllando la gestione dei beni comunitari.

Ad impedire un salutare ricambio nel corpo decurionale erano anzitutto i meccanismi della cooptazione che ne influenzavano la composizione; ma giocava pure la diffusa violazione delle norme che fissavano i requisiti dei consiglieri e ne regolavano l'alternanza, l'assenza di valide forme di controllo e di contenimento delle trasgressioni.

Nei centri cittadini di una qualche rilevanza la composizione dei consigli cittadini era per lo più regolata dagli statuti medioevali, che fissavano il numero dei consiglieri e dei sindaci, indicavano i requisiti — età, doti morali, entità del patrimonio — richiesti a chi entrava in Consiglio e vi deteneva le cariche più importanti (sindaci, chiavari, tesoriери, segretari), segnalavano le incompatibilità (legami di parentela con altri decurioni in carica, liti in atto con l'amministrazione comunale), fissavano la durata del mandato<sup>12</sup>. A vigilare sulla regolarità delle sedute e sulla

10. *Leggi e Costituzioni di S.M.*, Torino 1723. Importanti precisazioni trovarono posto nelle *Istruzioni particolari* che venivano consegnate dal Generale delle finanze agli intendenti in occasione del loro insediamento nelle province.

11. In quell'anno venne infatti pubblicato un nuovo corpo di leggi e di regolamenti che sarebbero rimasti in vigore fino al 1770 (*Leggi e Costituzioni di S.M.*, Torino 1729).

12. Gli statuti delle città piemontesi — tre-quattrocenteschi — prevedevano l'Assemblea dei capi di casa (da riunire per questioni di particolare gravità) ed il Consiglio ordinario, composto da un numero consistente di consiglieri (tra i 25 ed i 50 nei centri di maggiori dimensioni), presieduto dai sindaci (tra i 2 ed i 6 scelti ogni anno tra i consiglieri), che si alternavano alla guida del corpo decurionale. Requisiti fondamentali per essere eletti consiglieri era l'età minima di 25 anni, la residenza stabile e il possesso di beni nel comune (al di sopra di un certo valore di “registro”), la “conosciuta probità e il buon giudizio”. Tra le ragioni di incompatibilità comparivano i legami di parentela con altri consiglieri, le liti e i conflitti di interesse con l'amministrazione cittadina. I consiglieri restavano in Consiglio tre anni e potevano essere rieletti solo 5 anni dopo la fine del loro mandato.

validità giuridica delle deliberazioni era il vicario o giudice<sup>13</sup>, che rappresentava il principe a livello locale, ed a cui spettava convocare i consiglieri e presenziare — personalmente o con un suo sostituto — alle congregazioni. Vi era infine il Segretario, nominato a tempo indeterminato dal corpo decurionale, cui toccava redigere i verbali e conservarli accuratamente, insieme alla documentazione prodotta. La sua permanenza protratta nel tempo doveva garantire la continuità amministrativa e una corretta trasmissione della memoria storica.

Le norme statutarie, integrate dalle disposizioni del principe, e la vigilanza di funzionari statali dotati di specifiche competenze non furono tuttavia sufficienti. Si cercò inutilmente di arginare gli abusi con controlli più rigorosi e punizioni esemplari. Ma i risultati furono in complesso modesti se nel 1718, nel pieno delle riforme varate da Vittorio Amedeo II, l'avvocato Giuseppe Francesco Maino, incaricato dal duca di raccogliere informazioni sul funzionamento delle amministrazioni piemontesi, tornava a rilevare le consuete irregolarità e un'illegalità diffusa<sup>14</sup>.

Era principalmente sulle questioni di natura fiscale, rese sempre più gravi e urgenti dalle guerre, da un lato, e dalla crescita della corte e dell'apparato amministrativo centrale e periferico, dall'altro, che si sarebbero concentrati gli interventi del governo centrale. La pressione fiscale sulle amministrazioni locali era andata crescendo nel tempo, senza che i governi cittadini si fossero attivati tempestivamente per potenziare il gettito fiscale, allargando la capacità contributiva, introducendo nuovi coefficienti di calcolo<sup>15</sup>, razionalizzando le modalità di riscossione, combattendo le esenzioni<sup>16</sup>.

L'esigenza di avviare una riforma del sistema fiscale era largamente condivisa, ma le resistenze a livello locale erano fortissime. Se a decidere la quota di “tasso”<sup>17</sup> dovuta da ciascuna comunità era il governo centrale, a ripartire tra i contribuenti il carico fiscale era il corpo decurionale, i cui membri più più autorevoli disponevano di ingenti patrimoni immobiliari, di rendite fondiari consistenti ed erano perciò restii a qualunque cambiamento che potesse danneggiarli. Ma erano del pari ostili ad ogni intervento che riducesse le immunità del clero, nelle cui file militavano

13. Il vicario o il giudice — mutava il titolo da città a città — presiedeva i consigli e svolgeva funzioni di giudice di primo grado nella città e suo circondario. Era eletto dal principe, previo parere favorevole del Consiglio, su una rosa di avvocato o uomini di legge, per lo più forestieri.

14. L'indagine di Maino durò un anno e rilevò violazioni delle norme ed abusi in moltissime comunità. In quasi tutte le città il Consiglio era controllato dalla nobiltà o da una parte di essa. Anche là dove gli statuti prevedevano la presenza in consiglio di non nobili, questi non avevano alcun potere. In molte città i consiglieri si tramandavano di padre in figlio la carica che diventava perpetua, a dispetto delle norme statutarie che prevedevano una rapida rotazione. Ma il controllo nobiliare sugli organi comunali era frequente anche nelle piccole comunità, ove il feudatario locale riuniva il Consiglio nella propria dimora o si faceva rappresentare da decurioni a lui obbedienti. La relazione Maino si trova in AST, Corte, Materie economiche, Intendenze e regolamenti di comunità, m.1° di II add., f.3. Altre parti sono in AST, Sez. riunite, Finanze, 1° arch., Intendenze e loro segreterie, m. 2. Sulla relazione cf. Andrea Merlotti, *Lenigma delle nobiltà. Stato e ceti dirigenti nel Piemonte del Settecento*, Firenze, Olschki, 2000, pp. 21-24.

15. Si procedette alla riforma del “registro”, senza però aggiornare il valore dei singoli appezzamenti sulla base della rendita effettiva.

16. Del danno che le esenzioni procuravano alle finanze pubbliche erano ben consapevoli tutti gli amministratori, che concordavano sulla riduzione delle immunità dei chierici come dei laici.

17. Il “tasso” era l'imposta fondiaria per eccellenza.

molti esponenti delle famiglie impegnate nelle amministrazioni cittadine. Va infatti rilevato che le famiglie decurionali più ricche e potenti erano solite intestare parte del loro patrimonio a parenti ecclesiastici, per sottrarlo così all'imposizione fiscale. In questa situazione il peso dei tributi era fortemente squilibrato, a tutto svantaggio delle fasce medio-basse della popolazione, le cui potenzialità contributive erano però inadeguate ai bisogni crescenti.

Fin dai decenni conclusivi del Seicento il duca Vittorio Amedeo II avevano avviato una serie di interventi che miravano ad incrementare le entrate fiscali, senza aumentare la pressione su comunità e ceti già soggetti ad un prelievo fiscale elevatissimo, ma estendendo la tassazione a categorie che godevano di privilegi e colpendo ogni forma di esenzione. Per far ciò deliberò la revisione dei catasti, il recupero allo stato dei feudi acquisiti illegalmente, la riduzione delle immunità del clero. Dall'esistenza di un catasto preciso e aggiornato in ogni comunità, che indicasse il valore reale di ciascun appezzamento ed i fondamenti legali di ogni proprietà, dipendeva infatti la possibilità di distribuire più equamente i carichi fiscali. Allo stesso modo si sperava che la presenza in ogni provincia di un Intendente — cui spettava controllare l'osservanza delle norme in campo amministrativo e fiscale —, servisse ad incrementare le entrate, salvaguardando gli onesti e ponendo un freno agli abusi.

**2** — Anno istituzionalmente importante fu il 1733, in cui venne emanato un Editto, che aumentava il potere degli intendenti e dava nuove regole per la composizione dei consigli cittadini, la cui applicazione era però circoscritta alle sole comunità di antico dominio del Piemonte. L'Editto seguiva di poco l'entrata in vigore della legge di perequazione<sup>18</sup>, che aveva per oggetto la fissazione per ogni comunità della quota dovuta di imposta fondiaria, calcolata in base alla misura dei terreni e ad una stima della loro redditività. L'onere complessivo doveva poi essere ripartito tra i contribuenti sulla base del registro catastale<sup>19</sup>.

Obiettivo non meno importante delle riforme amedeane era la lotta alle esenzioni, che si sperava avesse ricadute positive sulla distribuzione del carico fiscale. Per ridurre le immunità vennero censiti i beni appartenenti alla Chiesa<sup>20</sup> e alla

18. *Regio Editto...5 maggio 1731*, in Felice Amato Duboin, *Op cit.*, tome XX, p. 200. In proposito cfr. Marco Carassi, Isabella Massabò Ricci, *I catasti piemontesi del XVIII e XIX secolo da strumento di politica fiscale a documento per la conoscenza del territorio*, in *Cultura figurativa e architettonica negli Stati del re di Sardegna, 1773-1861*, 3° vol., Torino, Stamperia artistica nazionale, 1980, pp. 1190-1199; Daniele Borioli, Magda Ferraris, Antonio Premoli, *La perequazione dei tributi nel Piemonte sabauda e la realizzazione della riforma fiscale nella prima metà del XVIII secolo*, in BSBS, 83, 1985, pp. 131-211.

19. Il “registro” o catasto conteneva l'elenco dei possidenti, l'entità del pezzo di terra posseduto e dell'onere fiscale cui era soggetto. Il registro vivo elencava solo i beni soggetti a tassazione, esclusi gli immuni.

20. L'Editto del 24 giugno 1728, emanato all'indomani del Concordato, stabilì che tutti i beni ecclesiastici immuni al 1620 restassero perpetuamente immuni e che quelli non immuni al 1620 continuassero in perpetuo ad essere tassati. Cf. Daniele Borioli, Magda Ferraris, Antonio Premoli, *op. cit.*, p.169-171.

feudalità e se ne verificò la legittimità giuridica<sup>21</sup>. Le esenzioni di cui godevano i benefici ecclesiastici vennero ridotte e l'onere fiscale fu concordato con la curia pontificia<sup>22</sup>.

Venne ridotto drasticamente il numero dei consiglieri, che fu modulato in relazione alle dimensioni dei singoli comuni : “nei luoghi più cospicui” il Consiglio cittadino — che fino a quel momento contava tra 20 e 30 decurioni — doveva essere composto da sei consiglieri ; “nei luoghi mediocri” da 4 ; nei villaggi da due. Nelle città più importanti i consiglieri non potevano restare in Consiglio più di tre anni e mezzo, mentre il loro mandato durava due anni e mezzo nei centri mediocri, tre anni nei villaggi. Per essere rieletti i decurioni usciti dal Consiglio dovevano attendere almeno 5 anni. Era poi prevista la nomina di un solo sindaco, scelto tra i consiglieri, provvisto di stipendio, in carica per sei mesi nei centri cittadini ; per un anno nei villaggi.

I requisiti richiesti non erano molto diversi da quelli in uso precedentemente : almeno 25 anni di età, cittadinanza o residenza nel luogo in cui venivano eletti, “conosciuta probità e buon giudizio”, assenza di legami di parentela all'interno del Consiglio. Oltre a ciò l'Editto prevedeva casi di esclusione per incompatibilità : non potevano sedere in Consiglio i vassalli e i feudatari del luogo in quanto detentori di una giurisdizione, gli impiegati al servizio del principe, gli avvocati e i notai che esercitavano in città, gli appaltatori delle regie aziende, chiunque fosse in lite giudiziaria con l'amministrazione comunale. Per tutti loro poteva configurarsi un conflitto di competenze. Il requisito di censo, sempre presente, variava invece da luogo a luogo e veniva deciso dall'Intendente, a cui spettava anche la nomina della prima tornata di consiglieri, dopo l'entrata in vigore dell'Editto del 1733.

Il Consiglio ordinario era deliberante solo in presenza dei due terzi dei consiglieri ; nel caso di decisioni particolarmente impegnative poteva essere raddoppiato (fino al numero massimo di 14 decurioni), con l'immissione temporanea di consiglieri scelti tra i maggiori “registranti”<sup>23</sup>. L'editto annullava infine tutti i diritti di nomina dei consiglieri di cui godevano singole persone, comunità o enti (laici o ecclesiastici), per antico privilegio.

Unica figura stabile era quella del Segretario, con nomina a tempo indeterminato e regolare stipendio, che era eletto dal Consiglio ordinario, previa approvazione dell'Intendente. A lui spettava tenere i verbali delle sedute e custodire tutta la documentazione di supporto. I suoi legami con l'Intendente erano assai stretti, perchè toccava al Segretario tenere l'Intendente informato dell'attività del Consiglio cittadino.

---

21. L'azione di contenimento e di ridimensionamento delle immunità feudali fu assai efficace, tanto che i controlli e le misurazioni connesse alla perequazione recuperarono al fisco più del 50% dei beni feudali in precedenza esenti ; mentre per i beni ecclesiastici immuni il recupero fu di circa il 18% . *Ibid.*, pp. 203-206.

22. In seguito al Concordato del 1727 con la Santa Sede, venne emanato un Regio Editto (24 giugno 1728) che stabilì che fossero tassati per una quota pari ai due terzi del loro valore catastale i beni ecclesiastici acquisiti dopo il 1620 (gli arretrati erano condonati) e che tutti quelli assegnati a titolo di patrimonio clericale dalla data dell'Editto in avanti non dovessero più godere dell'immunità. *Ibid.*, p. 170-181.

23. Quanti avevano terre accatastate nel “registro” o catasto.

Nelle sedute consiliari in cui venivano attribuiti uffici o incarichi ai consiglieri o quando venivano discussi e deliberati incanti, affitti, appalti di imposte e di altri servizi, l'Intendente doveva essere presente e dare il suo assenso alle decisioni; nei centri minori e nei villaggi, invece, a partecipare erano i giudici, facenti le veci degli intendenti. Spettava a questi ultimi dare attuazione alle nuove disposizioni contenute nell'editto e proporre gli aggiustamenti ritenuti necessari, che andavano però approvati dal Generale delle finanze.

La riduzione del numero di consiglieri rispondeva a esigenze diverse: rendere più agile il Consiglio e consentire decisioni più rapide; impedire che si creassero fazioni contrapposte e che il voto di una pletera di decurioni venisse pilotato dalle famiglie più potenti; contenere i costi (i consiglieri non percepivano stipendio, ma emolumenti e rimborsi di vario tipo). La supervisione degli intendenti e dei loro vicari sui consiglieri e sulle loro decisioni mirava a ridurre gli abusi e le malversazioni, tra le piaghe più frequentemente lamentate dai sudditi e denunciate dai funzionari.

L'interesse particolare tendeva spesso a prevalere sul pubblico servizio. Lo si vedeva bene nella ripartizione delle tasse e ogni volta in cui si tentò la revisione dei catasti per il riparto delle imposte sul reale. Questa operazione si scontrava con le resistenze di nobili proprietari terrieri; in quanto membri influenti del Consiglio, essi cercavano infatti di bloccare i lavori di revisione, per evitare un adeguamento del registro, che avrebbe accresciuto l'onere fiscale a loro carico.

Altra piaga era la presenza di clan familiari (rappresentati in Consiglio da due o più consiglieri), che pilotavano le decisioni secondo i propri interessi. Ciò era favorito dal sistema di rinnovo dei consigli per cooptazione, che era un efficace strumento di pressione in mano a gruppi di potere locali per controllare il voto dei consiglieri. Anche gli appalti per l'esazione delle imposte e delle gabelle, per la gestione dei mulini o dei macelli erano pilotati e non di rado vi partecipavano parenti stretti dei consiglieri, benché ciò fosse proibito dalla normativa statutaria. Molti abusi si verificavano anche in occasione delle vacanze, i cui rimborsi erano gonfiati ad arte, con il tacito consenso dei consiglieri.

La riforma del 1733, dunque, che assoggettava tutte le comunità del Piemonte alle stesse norme e potenziava il potere degli intendenti, era destinata a produrre dei cambiamenti, anche se in tempi non troppo brevi. Nell'immediato suscitò proteste e provocò una serie di ricorsi. I consigli di molte città piemontesi chiesero di poter derogare dalle norme che imponevano la riduzione del numero di consiglieri e che fissavano i requisiti dei candidati e le incompatibilità<sup>24</sup>. La deroga fu concessa solo in casi eccezionali, come avvenne per Cuneo nel 1745. Carlo Emanuele III volle infatti premiare la coraggiosa resistenza della città all'assedio francese, durante la guerra di successione austriaca, concedendo un regolamento comunale

24. A chiedere la deroga dalle norme sulla riduzione del numero di consiglieri furono Asti, Biella, Cuneo, Fossano, Rivoli, Scarnafaggi, Vercelli. Ma a tale richiesta affiancarono quella di poter derogare dalla disposizione che vietava che vi fossero tra i consiglieri vincoli di parentela “in primo e secondo grado di consanguineità e primo di affinità”; diversamente erano impossibilitati a comporre il Consiglio. AST, sezz. riunite, Finanze, I arch., Regolamento e amministrazione delle comunità, m.1°, f.8. *Rappresentanze delle infrascritte città e comunità per non divenire alla rinnovazione de' loro rispettivi consigli... (1733)*.

“privilegiato”, che i cuneesi invocavano da oltre un decennio<sup>25</sup>. Ma si trattò di una concessione particolare, attribuita a poche altre comunità degli Stati sabaudi di antico possesso<sup>26</sup>.

Certo, da alcuni sondaggi sulla documentazione prodotta dagli intendenti, rispettivamente di Biella, di Pinerolo, di Cuneo e di Fossano negli anni successivi alla riforma del 1733<sup>27</sup>, si evince che richieste di deroga dalla riduzione dei consiglieri e dalle rigide incompatibilità presentate da quelle amministrazioni cittadine — come da altre — portarono a soluzioni di compromesso. Per facilitare l'espletamento di particolari incombenze o dare maggiore autorevolezza a decisioni sgradite alla popolazione, il governo torinese stabilì che, eccezionalmente, i consigli potessero raddoppiare il numero dei loro membri. All'occasione l'Intendente avrebbe dovuto designare i consiglieri aggiunti scegliendoli fra i “maggiori registranti” della città. A partire dagli anni settanta, tuttavia, il ricorso al Consiglio allargato fu sempre più frequente, soprattutto quando si prospettavano spese straordinarie per lavori di pubblica utilità. Per facilitare le scelte dell'Intendente, i corpi consiliari furono invitati a presentare ogni anno una lista aggiornata dei “maggiori registranti” da cui l'Intendente avrebbe tratto i nomi degli aggiunti. La possibilità di raddoppiare il numero dei consiglieri, facendo partecipare alle sedute un numero pari di esponenti delle famiglie più autorevoli e abbienti della città finì dunque per diventare prassi abituale, anche se soggetta all'assenso dell'Intendente.

Del resto, le norme del 1733 non potevano certo cancellare, d' un sol colpo, gli abusi e la corruzione così profondamente radicati. Ne offre una precisa testimonianza la frequenza con cui nei decenni successivi vennero emanati ordini regi, rivolti a questa o quella amministrazione cittadina, che prescrivevano l'osservanza delle disposizioni emanate per il buon governo delle comunità, segno evidente che le violazioni continuavano ad essere molto diffuse. E ciò, nonostante che le possibilità d' intervento degli intendenti nella gestione dei corpi consiliari fossero cresciute e che il riordino della documentazione fiscale in corso agevolasse i controlli.

Importante si rivelò la scelta oculata dei funzionari da inviare nelle province, soprattutto là dove le comunità apparivano più litigiose e refrattarie ad ogni disciplina. Saper gestire con equilibrio ed equità situazioni al limite della legalità, ove erano in gioco gli interessi economici ed il prestigio di personaggi influenti delle élites provinciali, non era da tutti. Senza contare che intendenti e vice-intendenti

25. Grazie ad esso il Consiglio tornò a crescere, per poi ridimensionarsi con la promulgazione della *Legge dei pubblici* del 1775. Cf. *Storia di Cuneo e del suo territorio (1198-1799)*, a cura di Rinaldo Comba, Savigliano, Editrice L'Artistica piemontese, 2002, pp. 368-371.

26. A Biella fu concesso di accrescere il numero di consiglieri, dietro ripetute proteste, in considerazione del fatto che il Consiglio era da sempre costituito da due diversi gruppi consiliari sempre contrapposti tra loro : quelli della città alta e quelli della città bassa. Alberto Bianchi, *L'Intendenza provinciale nel Piemonte sabauda del XVIII secolo : il caso di Biella : genesi, sviluppo, funzioni (1692-1801)*, tesi di laurea, Dipartimento di Studi Storici, Università di Torino, aa.1991-92, pp. 222-233 ;

27. *Ibid.* per Biella ; per Cuneo cf. *Storia di Cuneo* cit., pp. 462 sgg. ; per Fossano cf. Donatella Balani, *Il governo cittadino tra amministrazione e politica*, in *Storia di Fossano*, a cura di Rinaldo Comba, V. Fossano, Core editrice, 2013, pp. 114 sg. ; per Pinerolo, cf. P. Petrilli, *Alle origini dell'Intendenza in Piemonte. Il caso della provincia di Pinerolo*, tesi di laurea, Dipartimento di Studi storici, Università di Torino, aa. 1898-90, pp. 332.



non di rado erano sensibili alle blandizie e alla generosità dei potenti, di cui si rendevano conniventi. Gli abusi commessi da alcuni di essi, che chiedevano tangenti per autorizzare qualche privato a disboscare in aree protette, o a deviare le acque di un torrente, che non si facevano scrupolo di calpestare le norme per favorire qualche protetto e acceleravano l'espletamento delle pratiche burocratiche in cambio di denaro<sup>28</sup>, sono ben documentate dalle fonti. E quando si comportavano da funzionari rigorosi ed integerrimi erano osteggiati e talora diffamati da chi mal sopportava il loro rigore nelle denunce e la loro solerzia in difesa delle leggi e delle istituzioni.

A facilitare la loro azione di controllo giocò un ruolo importante la sistematicità con cui instaurarono rapporti regolari con gli uffici centrali<sup>29</sup>, a cominciare dalle corpose istruzioni che venivano loro consegnate al momento della nomina e dalla minuta corrispondenza che si scambiavano, per arrivare poi alla richiesta di informazioni e chiarimenti su questioni amministrative, ma anche di relazioni periodiche sullo stato politico, economico e sociale della provincia loro affidata. Nel 1742 Carlo Emanuele III diede vita ad un primo embrionale ufficio di statistica generale e incaricò gli intendenti di stilare ogni anno una relazione che desse informazioni sulle dimensioni, qualità dei terreni e confini di ciascuna provincia, sulle colture e sulla quantità dei raccolti, sull'andamento demografico, sullo stato delle acque e delle strade.

A distanza di pochi anni il progetto venne ulteriormente perfezionato, dando vita ad una grande inchiesta che vide impegnati tutti gli intendenti attivi nelle province degli stati sabaudi<sup>30</sup>. Nel 1750 il Generale delle finanze de Gregory inviò infatti agli intendenti una lunga *Istruzione* elencando le questioni a cui essi avrebbero dovuto rispondere, dopo accurate visite dei territori loro affidati : ben 14 i quesiti relativi allo stato delle terre, della proprietà, della produzione agricola e manifatturiera, della popolazione, dei corpi ecclesiastici, dei poteri feudali, ecc. Era poi specificamente richiesto di segnalare il numero dei consiglieri e il comportamento dei segretari nei confronti dei vassalli locali e di questi ultimi nei confronti delle comunità. Come si è detto era questa una delle questioni più spinose tra quelle di competenza dell'Intendente : occorreva combattere i poteri forti presenti sul territorio, le loro connivenze con gli organismi municipali, la penalizzazione di cui erano vittime il ceto civile e le fasce più modeste della popolazione.

Nei decenni successivi, il lavoro degli intendenti consentì di dare attuazione alle riforme e di piegare le resistenze locali in molte comunità del Piemonte. Rimanevano però ampi territori esclusi dalla legge. Infatti i Savoia avevano costruito i loro Stati incamerando città e territori con forti autonomie, con leggi e tradizioni amministrative eterogenee, in tempi e contingenze politiche molto diverse. Poco si era fatto nei domini “di là dai monti ” per riordinare le amministrazioni municipali in sintonia con quanto si faceva nei comuni piemontesi. E' pur vero che

28. Su queste violazioni cfr. Alberto Bianchi, *op. cit.*, pp. 83 sgg

29. Gli intendenti dipendevano infatti dal Generale delle finanze, ma rispondevano del loro operato anche alla Segreteria degli interni, che affidava loro compiti di controllo in molti settori.

30. Partendo da queste relazioni degli intendenti, Giuseppe Prato trasse i materiali per scrivere *La vita economica in Piemonte a mezzo del XVIII secolo*, Torino 1908.

nella Contea di Nizza, nel Ducato di Savoia, in Valle d'Aosta si provvide a creare un fitto reticolo di controlli, che aveva al vertice gli intendenti generali, a cui erano subordinati gli intendenti particolari ed i magistrati locali. Ma le amministrazioni comunali subirono modeste trasformazioni.

Interventi più incisivi vennero attuati nelle province di “nuovo acquisto”, acquisite dopo le guerre di Successione spagnola e austriaca<sup>31</sup>, per far sì che le strutture amministrative di queste province si modellassero su quelle piemontesi. Tra gli anni cinquanta e gli anni sessanta del Settecento si fece qualche modesto passo avanti nella direzione auspicata, grazie al lavoro degli intendenti, a cui venne lasciata una larga libertà d'azione.

**3** — L'esigenza di uniformare il sistema amministrativo in tutte le province del regno avrebbe portato al riordino delle amministrazioni comunitarie “di nuovo acquisto” sulla base del testo delle *Leggi e Costituzioni degli Stati sabaudi* — ripubblicato nel 1770, con poche aggiunte rispetto alle precedenti edizioni — e soprattutto del *Regolamento dei pubblici* del 1775<sup>32</sup>, che Enrico Genta ben definì “la massima consolidazione di diritto amministrativo per i comuni mai attuata nella storia sabauda”<sup>33</sup>.

La stesura degli articoli del testo costituzionale sulla disciplina delle comunità e la rielaborazione nell'autonomo *Regolamento* del 1775 erano stati preceduti da una serie di indagini conoscitive delle realtà provinciali, di cui si fecero carico gli intendenti, molti dei quali avrebbero mostrato grande professionalità, senso dello stato e spirito di servizio, ma anche notevoli capacità propositive.

E' il caso di un personaggio come Vincenzo Sebastiano Beraudo di Pralormo<sup>34</sup>, appartenente a quella nobiltà di servizio da cui proveniva gran parte degli intendenti, nobilitata grazie ad uffici di responsabilità ottenuti con un percorso professionale impeccabile. Beraudo di Pralormo operò sotto il governo del Bogino, la cui politica poté giovare di una congiuntura interna e internazionale particolarmente favorevole alle riforme, ispirate all'idea “della pubblica felicità”. Il Pralormo svolse la sua attività all'interno delle Aziende finanziarie ed in particolare nella Giunta per il censimento delle province di “nuovo acquisto” (1758). L'esame da lui condotto sulla situazione di queste ultime evidenziò l'urgenza di una riforma delle amministrazioni comunali nei distretti provinciali di recente acquisizione, che si voleva modellate sulle disposizioni del 1733.

Pralormo fu uno degli estensori del *Regolamento* del 1775, insieme ad un altro esponente del ceto civile, che si era formato nelle intendenze e negli uffici delle

31. L'Alessandrino e la Valsesia erano stati annessi nel 1713, mentre il Novarese, l'Oltrepò, Voghera, la Lomellina furono annessi a conclusione della guerra di Successione austriaca.

32. Per l'edizione del testo del *Regolamento* cf. Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano : storia della legislazione piemontese sugli enti locali dall'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, Venezia 1962.

33. Enrico Genta, *Intendenti e comunità nel Piemonte settecentesco*, in *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. All'origine dei controlli amministrativi.*, Atti del Convegno 28-29 giugno 1996, Napoli, Cuen, 1997, p. 53.

34. *Il silenzio e il servizio. Le epoche principali della vita* di Vincenzo Sebastiano Beraudo di Pralormo, a cura di Andrea Merlotti, Torino, Zamorani, 2003.

finanze, il conte Ascanio Botton di Castellamonte, a cui si deve anche la stesura delle *Istruzioni* agli intendenti incaricati di applicare quanto stabilito dalla normativa appena varata.

Scopo del *Regolamento* del 1775 era quello di offrire, raccolte in un solo testo, le norme che dovevano disciplinare la vita di tutte le comunità "di qua dai monti". Infatti, si voleva estendere al resto del paese quanto già sancito per le antiche province; ma la piena attuazione del progetto fu osteggiata dalla permanenza di ampi margini di privilegio, chiaramente enunciati nel preambolo del *Regolamento*, ove si legge che la normativa prevedeva "l'esclusione di alcuni distretti, che per la peculiare costituzione delle società e amministrazioni richiedono l'approvazione di un sistema, se non nelle massime generali, almeno in qualche parte diverso"<sup>35</sup>. Più avanti si precisava che erano escluse Torino e quelle altre città "a cui per speciali circostanze stimeremo di confermare o concedere qualche particolare distinzione"<sup>36</sup>. Come annunciato, nel 1776 Vittorio Amedeo III avrebbe firmato le patenti che garantivano "un ordinamento privilegiato"<sup>37</sup> a Cuneo, a Casale, ad Alessandria, a Novara e a Nizza.

La mancata estensione del *Regolamento* a tutte le comunità degli stati sabaudi "di qua dai monti" mise in evidenza la debolezza di un potere, incapace di andare fino in fondo sulla strada delle riforme. I funzionari più aperti alle innovazioni la giudicarono un'occasione persa per imprimere un salutare cambiamento, che cancellasse i privilegi e le vischiose resistenze del passato.

A distanza di pochi anni dalla riforma, l'Intendente Nicolis di Brandizzo, altro esponente del ceto civile con una solida esperienza di gestione delle comunità, come Intendente prima a Susa, poi a Cuneo e infine come Intendente generale ad Alessandria, mettendo a confronto la situazione delle province piemontesi di antico dominio con il sistema in uso nella provincia di Alessandria annessa negli anni quaranta, rifletteva sui limiti del sistema piemontese: il monopolio dei posti in Consiglio ad opera della nobiltà — appena corretto da un secondo ordine civile ma totalmente dominato dal primo — e la troppo rapida alternanza dei consiglieri rappresentavano agli occhi del Brandizzo i principali fattori di debolezza delle amministrazioni comunali. Riconosceva alla *Legge dei pubblici* di aver fissato regole precise in un settore dominato dall'arbitrio e dall'inefficienza; ma si rammaricava che essa avesse aperto solo qualche spiraglio di novità.

Le osservazioni di intendenti e funzionari sul regolamento appena varato riguardavano la mancata omogeneizzazione del sistema amministrativo, ma le loro critiche si appuntavano anche sul cattivo funzionamento dei consigli, di cui facevano parte consiglieri appartenenti a poche famiglie che avevano a cuore più il loro interesse che il bene pubblico. Neppure le recenti riforme avevano eliminato i difetti di un sistema di selezione per cooptazione, che non teneva conto delle capacità e delle motivazioni dei candidati; né avevano posto fine alla rapida alternanza

35. Adriana Petracchi, *op. cit.*, p.

36. Per Torino era già stato emanato un *Regolamento* particolare (1767).

37. Diverse le ragioni di tali concessioni: il sostegno dato ai Savoia per Cuneo; un sistema amministrativo diverso per Casale, Alessandria, Novara, annesse recentemente negli stati sabaudi; esigenze commerciali legate al porto-franco per Nizza, posta al di là dai monti.

dei sindaci e dei consiglieri, responsabile di una gestione amministrativa di corto respiro; fattori questi che garantivano ai segretari — i soli ad avere mandati di lunga durata — un ampio potere di manovra, a discapito dell'autorità consiliare.

Gli intendenti denunciavano le crescenti difficoltà che molti corpi consiliari incontravano a cooptare i propri membri, per l'esaurimento di molte delle famiglie nobili che da tempo immemorabile monopolizzavano i consigli. Per ovviare a ciò suggerivano di ammettere al decurionato esponenti della nobiltà di servizio, proprietari terrieri, liberi professionisti, quanti avessero un concreto interesse a far funzionare la macchina amministrativa. Si faceva infatti strada l'idea che chi aveva beni e pagava tasse doveva essere rappresentato<sup>38</sup>. Decurioni di estrazione borghese erano presenti da tempo in molte comunità piemontesi — i cui corpi consiliari erano sovente composti di due diverse classi (una nobile ed una borghese) —, ma il loro potere era per lo più subordinato a quello delle casate più antiche e prestigiose. Si voleva ora che potessero partecipare alle sedute consiliari con la stessa autorevolezza dei loro colleghi nobili.

Non mancavano poi proposte ancor più radicali, come quelle avanzate da Giuseppe Amedeo Corte di Bonvicino, Intendente ad Asti tra il 1783 ed il 1791<sup>39</sup>, fautore di una riforma molto innovativa. Proponeva infatti di sostituire i consigli delle piccole comunità con organismi di governo su base dipartimentale, guidati da commissari di nomina statale. Riteneva invece che nei centri cittadini dovesse rimanere in vigore il regolamento del 1775, purché venisse abolita la discriminazione tra nobili e non nobili e nella selezione dei decurioni prevalessero le capacità e il merito.

Un progetto ancor più innovativo fu avanzato dal conte Francesco Galeani Napione, entrato prima nell'Azienda delle finanze e poi nominato Intendente a Susa (1782-85) e successivamente a Saluzzo. Nel 1787 era stato incaricato di guidare i lavori della perequazione del Monferrato e in seguito era entrato a far parte di varie commissioni con competenze economico-finanziarie. Il progetto di riforma dell'amministrazione piemontese da lui elaborato nel 1790, come membro di una Giunta appositamente istituita, segnò una svolta importante. Fermamente critico nei confronti della riforma del 1775, egli proponeva di sostituire l'elezione dei decurioni per cooptazione in uso nei consigli con un nuovo sistema elettorale di tipo censitario, grazie al quale tutti, o almeno una gran parte, dei “maggiori registranti per se o per interposta persona, entrassero nell'elezione di quelli che devono amministrare”<sup>40</sup>. Egli suggeriva poi la creazione di organismi amministrativi provinciali,

38. Come scriveva l'Intendente di Alessandria nel 1766: “e poiché sembra cosa inconveniente che molte persone civili abitanti nella città registranti ed interessati egualmente ai nobili non possano essere di Consiglio e solo debbano pagare alla cieca, così si crede che la giustizia e l'equità richieda che ancor queste siano ammesse in Consiglio ed abbiano come quelli ingerenza nell'amministrazione”. Claudio Rossin, *Ricerca sull'Intendenza dei paesi di nuovo acquisto. : la provincia di Alessandria e Lomellina nel Piemonte del Settecento*, tesi di laurea, Dipartimento di Studi storici, Università di Torino, aa. 1979-80, p. 143.

39. Autore di un testo - *Stato politico ed economico dell'Astigiano* -, tra i più rilevanti del riformismo sabaudo di fine Settecento. Giuseppe Ricuperati, *Il Settecento*, in Pierpaolo Merlin, Claudio Rosso, Geoffrey Symcox, *Il Piemonte sabaudo. Stato e territori in età moderna*, Torino, Utet, 1994., pp. 648-659.

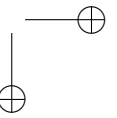
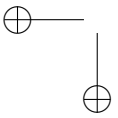
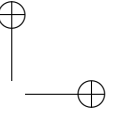
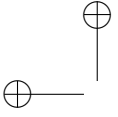
40. Francesco Galeani Napione, *Osservazioni intorno ai corpi di amministrazione dei pubblici (1790)*, in AST, Corte, Archivio Balbo, m.106, c.13.

che fungessero da elementi di congiunzione tra il governo centrale e i consigli. Dotate di organici di nomina regia<sup>41</sup> e di fondi propri, queste “giunte provinciali” avrebbero sottratto ai consigli comunali le competenze in materia di strade, ponti ed acque, ma anche d’istruzione e di alloggiamenti militari, ogni volta che gli interventi in discussione riguardavano più province. Un esempio tra tutti. La manutenzione della strada reale che attraversava le province piemontesi tra la contea di Nizza e Torino, la cui percorribilità era fondamentale per i traffici di tutto il regno, non doveva essere ritardata dalla passività o dagli interessi contrapposti delle comunità nei cui territori la strada correva. Era dunque opportuno che in questo come in altri settori, a coordinare gli interventi e le risorse fossero funzionari del tutto estranei alle logiche ed agli interessi locali.

L’istituzione delle giunte provinciali accelerò la realizzazione di importanti opere pubbliche, ma le proposte del Napione, accolte con favore dal governo centrale, rimasero sulla carta e la realizzazione di un nuovo regolamento delle comunità fu interrotta dal precipitare della crisi con la Francia rivoluzionaria.

---

41. Il modello cui la riforma s’ispirava era l’amministrazione locale lombarda, così com’era stata configurata dalla riforma di Giuseppe II.



## L'OPERA DELL'INTENDENZA NELLA POLITICA FRONTALIERA DELLO STATO SABAUDO

DAVIDE DE FRANCO

*Université du Piémont oriental*

### Premessa

L'IMPORTANZA DEGLI INTENDENTI nel processo di costruzione dell'architettura burocratica degli Stati sabaudi tra Sei e Settecento è stata opportunamente sottolineata dalla storiografia<sup>1</sup>. Questi funzionari divennero gli artefici delle politiche irradiate dal potere centrale verso le province del regno, assumendo un ruolo strategico in tutta la fase della perequazione<sup>2</sup>. Mentre sull'ordine pubblico il loro potere confinava con quello dei governatori, *longa manus* della corte in provincia, e sul piano della giustizia dovevano tener conto delle prerogative dei prefetti, il loro campo d'azione più diretto riguardava la vigilanza sugli organi amministrativi locali, mantenendo valide competenze in campo fiscale, economico,

---

1. Henri Costamagna, « Pour une histoire de l'intendenza » dans les états de terre-ferme de la maison de Savoie à l'époque moderne », in *Bollettino Storico Bibliografico Subalpino*, LXXXIII, 1985, II, pp. 373-467. E. Genta, « Intendenti e comunità nel Piemonte del Settecento », Napoli, Cuen, 1996. Giuseppe Ricuperati, *Lo stato sabauda nel Settecento*, Torino, Utet libreria, 2001. Paolo Libra, « Storia di una "confusione necessaria" : l'ordinamento provinciale sabauda di antico regime », in *Bollettino Storico Bibliografico Subalpino*, CI, 2003, I, pp. 95-184. Per un quadro generale Luca Mannori, Bernardo Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, Laterza, 2001.

2. Isabella Massabò Ricci, « Perequazione e catasto in Piemonte nel secolo XVIII », in Carlo Carozzi, L. Gambi (a cura di), *Città e proprietà immobiliare in Italia negli ultimi due secoli*, Milano, Angeli, 1981, pp. 133-152. Daniele Borigli, Magda Ferraris, Antonio Premoli, « La perequazione dei tributi nel Piemonte sabauda e la realizzazione della riforma fiscale nella prima metà del XVIII secolo », *Bollettino Storico-Bibliografico Subalpino*, a. LXXXIII, 1985, I, pp. 131-230.

giurisdizionale<sup>3</sup>. Nel 1742 agli intendenti venne elevata la responsabilità conoscitiva : non soltanto dovevano interrogare i territori sul piano della vita economica, sociale e dei servizi, ma elaborare relazioni con riflessioni di proposta. Da questo periodo vennero dunque redatte nuove tipologie documentarie, spesso non prive di suggestioni letterarie, scritte da funzionari le cui competenze si erano misurate sul campo dell'amministrazione del territorio<sup>4</sup>; si trattava di elaborazioni destinate a diventare oggetto di interesse da parte degli uomini della filopatria, coordinati da Prospero Balbo, che utilizzarono le relazioni conservate presso le regie finanze al fine di elaborare ambiziosi progetti di analisi del territorio<sup>5</sup>. L'analisi di questi documenti, che si caratterizzano spesso per un'elegante veste narrativa e per un'accurata analisi statistica, ricca di dati numerici, consente di cogliere numerose questioni su quei rapporti tra Stato “moderno” e territorio, della cui formazione la storiografia ha discusso, producendo un dibattito che ha avuto il merito di arricchire il quadro delle conoscenze<sup>6</sup>.

## I. La frontiera tra Piemonte e Delfinato

Le capacità di intervento dell'intendenza nelle politiche dei poteri centrali verso le frontiere emerge da una ricerca relativa al passaggio di dominazione delle valli alpine del Delfinato dalla corona di Francia agli Stati sabaudi, a seguito del trattato di Utrecht del 1713<sup>7</sup>; parte delle comunità appartenenti al ballaggio di Briançon furono incorporate nelle province sabaude di Susa, Pinerolo e Saluzzo, e sottoposte alla vigilanza dei rispettivi intendenti, che raccolsero competenze di cui si era avvalsa, fino a quel momento, l'intendenza del Delfinato<sup>8</sup>. Questa frontiera alpina,

3. Andrea Merlotti, « Le armi e le leggi » : prefetti, governatori e gestione dell'ordine pubblico nel Piemonte del primo Settecento », in Livio Antonielli, Claudio Donati (a cura di), *Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX sec.)*, atti del Convegno di Somma Lombardo, 10-11 novembre 2000, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 111-139; Paola Bianchi, « Spunti per una discussione sulle fonti di storia militare in età moderna : i documenti sui governatori nel Piemonte del Settecento », in Ead., *Al di là della storia militare : una ricognizione sulle fonti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 77-98.

4. Si veda l'edizione critica, corredata da una dettagliata premessa sulla storia familiare e professionale dell'intendente di Asti, in Blythe Alice Raviola, « Il più acurato intendente ». *Giuseppe Amedeo Corte di Bonvicino (1760-1826) e la Relazione dello stato economico politico dell'Asteggiana del 1786*, Torino, Zamorani, 2004.

5. Le elaborazioni, risalenti al 1785, sono conservate in pregiati volumi manoscritti presso la Biblioteca Reale di Torino. Tra questi, vi è quello relativo alla provincia di Susa, dedotto dalla relazione stilata dall'intendente intorno al 1753; Biblioteca Reale di Torino, *Storia patria* 854, 1785. Su Prospero Balbo e la filopatria si veda Gian Paolo Romagnani, *Storiografia e politica culturale nel Piemonte di Carlo Alberto*, Torino, Deputazione subalpina di storia patria, 1985.

6. La bibliografia sul tema è vastissima; si rimanda alla puntuale analisi, seppur non troppo recente, di Elena Fasano Guarini, « Centro e periferia, accentramento e particolarismi : dicotomia o sostanza degli Stati in età moderna? », in Giorgio Chittolini, Anthony Molho, Pierangelo Schiera, *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra medioevo ed età moderna*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 147-177. Per un quadro di sintesi sugli Stati sabaudi Paola Bianchi (a cura di), *Il Piemonte in età moderna. Linee storiografiche e prospettive di ricerca*, Torino, Centro Studi Piemontesi, 2007.

7. Questo tema viene affrontato nella Tesi di Dottorato di chi scrive.

8. René Favier, Bernard Bonnin (sous la direction de), *L'intendance de Dauphiné en 1698. Édition critique du mémoire rédigé par l'intendant Étienne-Jean Bouchu « pour l'instruction du duc de Bourgogne »*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques, CTHS, 2005.



fin dal basso medioevo, era caratterizzata dalla presenza di società di villaggio, gli *escartons*, corrispondenti a confederazioni di valle capaci di unirsi, quando l'occasione lo richiedeva, nell'università del balliaggio<sup>9</sup>. Il loro numero non appare sempre in modo uniforme; se sul riconoscimento degli *escartons* di Briançon e d'Oulx non possono sussistere dubbi, per le valli del Queyras, di Pragelat e di Château Dauphin non sempre le fonti fanno riferimento ad altrettante società<sup>10</sup>. Le unioni di valle traevano legittimità giuridica dalla carta di franchigie concessa nel 1343 dal delfino Umberto II di Vienne, che aveva riconosciuto alle *universitates hominum* del balliaggio di Briançon ampi margini di autogoverno in materia politica, fiscale, giurisdizionale e di gestione delle risorse. Vennero ceduti censi, il diritto al possesso di feudi e retrofeudi, la possibilità di organizzare assemblee comunitarie e di eleggere liberamente i propri rappresentanti istituzionali, il diritto a riscuotere taglie e gabelle, l'autonoma gestione di boschi, pascoli, acque; la transazione venne pagata 12.000 fiorini, e si stabilì una rendita annua di 4000 ducati, riscossa in seguito dalla corona francese e pagata almeno fino al Settecento<sup>11</sup>.

Queste forme di autonomia trovano non pochi riscontri negli spazi alpini, in particolare presso le frontiere, laddove il controllo del territorio da parte del principe era spesso delegato alle comunità, che ottenevano il riconoscimento di statuti e privilegi locali<sup>12</sup>: nel 1701 un'*ordonnance* di Luigi XIV decretò che nessuna comunità si separasse dalla « *société* » d'appartenenza; la corona era conscia dei vantaggi derivanti dall'unione di organismi federativi capaci di garantire la stabilità delle frontiere: « *l'union qui est entre elles pour partager, tant aux charges, qu'à certains avantages les uns des autres, maintenu ce pays, malgré l'autorité de*

9. Con *excarter* si identificava la pratica assembleare della comunità di villaggio, riunita per la ripartizione delle imposte e dei tributi signorili. Pierre Vaillant, *Les libertés des communautés dauphinoises (des origines au 5 janvier 1355)*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1951. Harriet G. Rosenberg, *A negotiated world: three centuries of change in a French alpine community*, Toronto, University of Toronto Press, 1988. Henri Falque-Vert, *Les hommes et la montagne en Dauphiné au XIII<sup>e</sup> siècle*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1997. Anne Lecomte, *Le Temps des libertés en Dauphiné. L'intégration d'une principauté à la couronne de France, 1349-1408*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2002. Sui balliaggi si veda Caroline Le Trong, « Les institutions judiciaires ed administratives moyennes: bailliages et sénéchaussées en Dauphiné », in Olivier Cogne (s. dir.), *Rendre la justice en Dauphiné*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2003, pp. 35-40.

10. Secondo il castellano Syrod, che scrisse intorno al terzo decennio del Settecento una memoria per conto del governo sabauda, esistevano « d'un temp immémoré » due soli *escartons*, aventi quale capoluogo i centri di maggiore importanza, Briançon ed Oulx; Archivio di Stato di Torino, Corte, Paesi, Susa, Provincia di Susa, Valli di Oulx e Bardonneche, Susa, m. 6, n. 6. Dai registri delle deliberazioni del balliaggio di Briançon, redatti per registrare le questioni riguardanti interessi comuni a tutti gli *escartons* del Brianzonese, i delegati partecipanti alle assemblee si riconoscevano, per la maggior parte delle volte, sulla base della valle o della comunità di provenienza; Archives Départementales des Hautes-Alpes, Fond Grand *escarton* et *escarton* de Briançon, E 700 – E 703.

11. Bibliothèque municipale de Grenoble, Fonds Dauphinois, R 42, *Les transactions d'Imbert dauphin de Viennois, prince du Briançonnois, et marquis de Sezanne, Collationné aux originaux par moy conseiller secretaire du roy et de ses Finances. Bruchet*, 1645, pp. 1-18. Archivio di Stato di Torino, Corte, Paesi, Susa, Provincia di Susa, Valli di Oulx e Bardonneche, Susa, m. 6, n. 6, prima metà del XVIII secolo.

12. Marina Cavallera, « Considerazioni su Statuti e autonomie nelle Alpi centro-meridionali in età moderna », in *Histoire des Alpes*, n. 10, 2005, pp. 213-231. Massimo Della Misericordia, *Diventire comunità. Comuni rurali, poteri locali, identità sociali e territoriali in Valtellina e nella montagna lombarda nel tardo medioevo*, Milano, Unicopli, 2006.

sa situation, et les soules auxquelles cette frontiere a été si souvent exposée : que néanmoins quelques communautés, mal conseillées, ont voulu depuis peu rompre ces sociétés, aussi avantageuses audit pays, qu’au bien du service de sa majesté »<sup>13</sup>. Si attribuivano pertanto all’intendente Bouchu tutte le competenze e la giurisdizione necessarie ai rapporti con gli escartons, interdicensi altresì la possibilità di intervento a tutte le altre corti — e quindi al Parlamento di Grenoble — senza possibilità di appello : « Sa majesté lui en attribuant à cet effet toute cour, jurisdiction et connoissance en icelle, interdisant à toutes ses autres cours et juges ; et qui ce qui sera par lui ordonné soit exécuté nonobstant oppositions, appellations, ou autres empêchemens quelconques, et sans préjudice d’iceux, dont si aucuns interviennent, sa majesté s’est réservée et à son Conseil la connoissance ».

## II. Il trattato di Utrecht e la divisione del Brianzonese

L’unità di organizzazioni territoriali che comprendevano spazi geografici diseguali, per molti mesi l’anno inaccessibili, spesso isolati e separati da altissime catene montuose, venne con il trattato di Utrecht messa in discussione da quel concetto di frontiera naturale che nelle divisioni tra Stati acquisì, tra Sei e Settecento, posizioni sempre più significative<sup>14</sup> : fino al 1713 il confine tra ducato sabauda e regno di Francia si spingeva sul lato piemontese delle Alpi, non lontano dall’insediamento di Susa, centro di interesse militare e commerciale di formidabile importanza, posto nel punto di intersezione delle due strade del Moncenisio e del Monginevro<sup>15</sup> ; la linea di divisione corrispondeva al corso del torrente Clarea, compreso tra le comunità di Gravera e di Chaumont, primo insediamento del Delfinato a contatto con lo Stato sabauda ; gli intrecci di giurisdizioni lungo una frontiera “permeabile” avevano causato, tra la fine del Cinquecento ed i primi anni del Seicento, controversie di natura fiscale, che toccarono inizialmente le due comunità, arrivando però a coinvolgere le diplomazie sabauda e francese<sup>16</sup>.

Il problema della definizione dei confini venne dunque affrontato nel 1713 stabilendo che il criterio di divisione sarebbe stato quello delle barriere naturali, segnate dalle vette alpine, mentre l’appartenenza territoriale si doveva dedurre dal criterio delle acque pendenti<sup>17</sup>. Secondo l’articolo IV del trattato di Utrecht i due

13. Bibliothèque municipale de Grenoble, Fonds Dauphinois, V 4656, 1701.

14. Peter Sahlins, « Natural frontiers revisited : France’s boundaries since the Seventeenth century », in *The American Historical Review*, vol. 95, n. 5 (december 1990), pp. 1423-1451. Daniel Nordman, *Frontière de France. De l’espace au territoire XVI<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, 1998. Paola Sereno, « Ordinare lo spazio, governare il territorio : confine e frontiera come categorie geografiche », in Alessandro Pastore (a cura di), *Confini e frontiere nell’età moderna. Un confronto fra discipline*, Milano, Angeli, 2007, pp. 59-64. Paolo Marchetti, *De iure finium. Diritto e confini tra tardo medioevo ed età moderna*, Milano, Giuffrè, 2001.

15. Giuseppe Sergi, « La Valle di Susa medievale : area di strada, di confine, di affermazione politica », in C. Bertolotto (a cura di), *Valle di Susa. Tesori d’arte*, Torino, U. Allemandi & C., 2005, pp. 37-43.

16. Davide De Franco, « Stato sabauda ed escarton d’Oulx dall’annessione alla seconda metà del Settecento », in *Segusium*, anno L, n. 52, pp. 144-146.

17. Elisa Mongiano, « Negoziare e amministrare i confini di Stato nel secolo XVIII : l’esperienza del regno di Sardegna », in Isabella Massabò Ricci, Guido Gentile, Blythe Alice Raviola (a cura di), *Il teatro delle terre. Cartografia sabauda tra Alpi e pianura*, Savigliano, L’artistica, 2006, pp. 119-127

Stati venivano difatti divisi « de manière que les sommités des Alps, serviront à l'avenir de limites entre la France, le Piémont, et le Comté de Nice, et quel les plaines qui se trouveront sur les dites sommités et hauteurs, seront partagées, et la moitié avec les eaux pendantes du coté du Dauphiné, et de la Provence appartiendront à Sa Majesté Très Chrétienne, et celle du coté du Piémont, et du Comté de Nice appartiendront à Son Altesse Royale de Savoie »<sup>18</sup>. Vittorio Amedeo II acquisiva la valle di Pragelat, la valle d'Oulx, Cesanne, Bardonneche, Château Dauphin, mentre la Francia riceveva in cambio la valle di Barcelonnette<sup>19</sup>. Un'altra questione riguardava il dominio su Montgenevre. Mentre da parte sabauda si sosteneva la necessità di creare una linea divisoria che spartisse il territorio tra le due corone, da quella francese si rispondeva, diversamente dal principio delle vette alpine e delle acque pendenti, che il luogo non era di « aucun façon de la dependance des communautés et vallées cedées, et qu'au contraire elle fait une communauté a part, et est du nombre de celles du Briançonnois qui sont unies entre elles sous le nom de l'Escarton de Briançon », spiegazione respinta in quanto « lors des traités de paix on ne fait pas attention, à la situation d'un village ni a aucun chose qui regarde un fait particulier »<sup>20</sup>. Le contrapposizioni tra le delegazioni, incaricate di piantare sul territorio i cippi segnalanti i confini, riflettono la delicatezza dell'operazione; era però evidente che dietro le rispettive posizioni si celassero ragioni di interesse strategico: la perdita di Montgenevre avrebbe *de facto* consegnato ai Savoia una porta aperta verso Briançon; e non a caso le memorie militari successive sottolineavano che lo spostamento della frontiera ad ovest aveva indebolito le capacità difensive francesi: « Briançon n'est plus aussi en sûreté depuis que le roi de Sardaigne possède les vallées d'Oulx et de Pragelat; parce que son armée peut, de ces vallées, se porter facilement sur le Mont Genève, qui n'est qu'à une lieue et demie de Briançon »<sup>21</sup>.

### III. La vigilanza dell'intendenza sull'amministrazione delle comunità alpine

Nella politica dello Stato sabauda gli anni della guerra di successione spagnola divennero ben presto un terreno di prova dell'efficienza delle intendenze. Dietro alle armate si muovevano funzionari chiamati ad amministrare territori appena

18. Elisa Mongiano, « *Universae Europae securitas* ». *I trattati di cessione della Sardegna a Vittorio Amedeo II*, Torino, Giappicchelli, 1995.

19. Le trattative sulla cessione valle di Barcelonnette si protrassero però fino agli accordi di Parigi del 1718. Donatella Balani, « Dalle Alpi al Var: strategie politiche, esigenze amministrative, interessi commerciali della monarchia sabauda nella definizione dei confini con la Francia », in *Bollettino Storico Bibliografico Subalpino*, CIII, 2005, II, pp. 445-488.

20. Archives Départementales de l'Isère, serie 2 C 107, *Intendance du Dauphiné, Procédure de plantement de limites des vallées de Briançonnois et de celle de Barcelonnette*, 1714.

21. Bibliothèque municipale de Grenoble, Fonds Dauphinois, T 35, p. 21, *Mémoires militaires sur les frontières de la France, du Piémont et de la Savoie, depuis l'embouchure du Var jusqu'au lac de Genève, par M. De Bourcet, lieutenant-général au services de France, etc., XVIII<sup>e</sup> siècle, Paris et Strasbourg, chez Levrault, frères, imprimeurs-libraires, an. X.*

conquistati ben prima che i trattati sancissero i passaggi di dominazione. Nel 1707-1708 le forze di Vittorio Amedeo II e del principe Eugenio conquistarono le valli del Delfinato poste sul versante piemontese<sup>22</sup>. Le valli di Oulx, Bardonneche e Cesanne vennero unite alla provincia di Susa, il cui intendente assumeva il ruolo di giudice maggiore.

La corrispondenza tra l'intendente Gianfrancesco Palma e le autorità governative di Torino denotano la volontà di comprendere i meccanismi di funzionamento delle istituzioni locali, in particolare i contenuti delle carte di franchigia, che costituivano il fondamento giuridico su cui si regolava la vita delle comunità alpine<sup>23</sup>. Dal canto loro, i villaggi, nel desiderio di conservare le consuetudini, si presentarono fin dagli inizi quale corpo coeso con propri rappresentanti deputati dalle diverse valli. L'intendente verificò per ogni comunità conquistata l'ammontare delle imposizioni fiscali già versate alla corona francese, sulla base della perequazione dei tributi del 1706, condotta nelle sei elezioni del Delfinato a seguito della revisione dei fuochi del 1699, effettuata per ordine dell'intendente generale Bouchu<sup>24</sup>. La « *inegalité de la repartition des tailles* » aveva dunque spinto le autorità francesi ad effettuare una verifica sullo stato delle proprietà, degli esenti dalle taglie e di quelli sottoponibili a tassazione<sup>25</sup>. Ma le comunità degli *escartons* versavano, *ab antiquo*, il ducato, imposizione tardomedievale derivante dalla transazione con il delfino Umberto II, mentre la taglia reale, che venne mantenuta sotto la dominazione sabauda in luogo del tasso, era stata imposta al Delfinato a seguito del lungo e travagliato *procès des tailles*, concluso nel 1639<sup>26</sup>.

Per far sentire agli abitanti « li sollievi che sentono quelli, che si vivono buoni, e fedeli sudditi, e maggiormente animarli ad un tal loro debito », l'intendente Palma

22. Geoffrey Symcox, *Vittorio Amedeo II. L'assolutismo sabauda 1675-1730*, Torino, Sei, 1989, pp. 177-208. Christofer Storrs, *War, Diplomacy and the rise of Savoy. 1690-1720*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999. *1706 L'ascesa del Piemonte verso il Regno*, Atti del convegno di studi (Torino, Accademia delle Scienze, 7 settembre 2006), Torino, Fondazione Filippo Burzio, Centro Studi Piemontesi, 2007. P. G. Corino, *Il Forte della Brunetta*, Borgone di Susa, Melli, 1999.

23. Gianfrancesco Palma era Figlio di Giovanni Aurelio, capitano nel reggimento Monferrato e primo esponente di una linea collaterale dei Palma da Rivarolo, conti di Borgofranco e signori di Moriondo. Dopo aver presieduto l'ufficio dell'intendenza di Susa divenne intendente generale della Savoia, fino a ricoprire la prestigiosa carica di generale delle finanze, nel 1717. Antonio Manno, *Il patriziato subalpino. Notizie di fatto, storiche, genealogiche, feudali ed araldiche desunte da documenti*, Firenze, Stabilimento Giuseppe Civelli, 1895-1906, 2 voll. a stampa, più 27 dattiloscritti, vol. 22, p. 63.

24. Archives Départementales de l'Isère, serie 2 C 326, tome XVII, *Intendance du Dauphiné, Finances, Revision de feux, élection de Gap, recette de Briançon, 1696-1706*. Sulle elezioni B. Bessière, « Le tribunal de l'élection des trois bailliages des montagnes au XVIII<sup>e</sup> siècle », in Olivier Cogne, *Rendre la justice...*, *op. cit.*, pp. 27-33.

25. Archivio Storico Comune di Oulx, Serie 2, Documenti antichi, Faldone 3, Editti, atti giudiziari, ordinanze, ricevute, testimoniali di protesta, richieste, convenzioni, lettere, 1703-1761, *Coté du roi concernant la revision du feux de la province du Dauphiné avec la perequain du tailles de la dicte province*, 1706, luglio 23.

26. Daniel Hichey, *Le Dauphiné devant la monarchie absolue : le procès des tailles et la perte des libertés provinciales, 1540-1640*, traduit par Bernard Malandain, revu et corrigé par Vital Chomel, Grenoble, Editions d'Acadie, 1993. Per un riferimento alla tassazione nelle valli del Delfinato subalpino Marco Carassi, « Amministrare la cosa pubblica in una valle alpina. Note di storia istituzionale valsusina dall'Antico Regime all'Unità d'Italia », in *Valle di Susa, Tesori d'arte*, Torino, U. Allemandi & C., 2005, p. 60.

aveva indagato lo stato dei pagamenti, tenendo conto dei danni di guerra e dei servizi richiesti alle popolazioni locali a favore delle armate sabauda-imperiali, quantificando inoltre le decime dovute alla prevostura d'Oulx<sup>27</sup>. Il funzionario sabauda,. Dal canto loro, le comunità lamentavano danni alle colture, saccheggi di legna, bestiame, fieno, distruzione di case, ottenendo sconti sui pagamenti della taglia reale. Le deduzioni vennero in realtà applicate soltanto dal 1709, anno in cui fu presentato il giuramento di fedeltà a Vittorio Amedeo II da parte dei rappresentanti dei villaggi e della prevostura d'Oulx<sup>28</sup>.

Ma per le popolazioni degli escartons costituiva un obiettivo di primaria importanza la riconferma delle carte di franchigia del 1343, l'ultima delle quali era avvenuta nel 1644 da parte del re Luigi XIV, secondo quanto era successo « de regne en regne, mesmes par le feu roy nostre tres-honoré seigneur et pere »<sup>29</sup>. Secondo gli accordi di Utrecht, nei territori rispettivamente ceduti dalle due corone si dovevano mantenere in vigore gli ordinamenti esistenti. Il 25 maggio 1713, a poche settimane dalla ratifica del trattato, l'assemblea generale dell'escarton d'Oulx, alla quale erano presenti i consoli dei mandamenti di Oulx, della Valle di Cesanne, di quella di Bardonneche, i deputati di Chaumont, Exilles e Salbertrand, deliberarono l'invio di propri delegati a Torino per richiedere alla nuova dominazione il mantenimento dei privilegi concessi dal delfino nel 1343<sup>30</sup>. Soltanto nel 1737 le regie patenti di Carlo Emanuele III confermarono « toutes les conventions, droits, franchises, et privileges accordez aux dictes Vallées par le prince Umberto Dauphin », con la clausola che non avrebbe dovuto sorgere alcun « préjudice toutefois de droits de notre royal patrimoine et du tiers, et compatible avec la disposition de nos royales constitutions »<sup>31</sup>. Pur mantenendo formalmente quegli antichi spazi di libertà che avevano regolato per secoli l'organizzazione politica, economica e sociale degli escartons, si sottoponeva ogni usanza al dettato delle regie costituzioni<sup>32</sup>. L'atto avveniva a pochi anni di distanza dall'emanazione delle *Lettres patentes* di Luigi XV, nelle quali si ridefiniva l'ammontare del ducato dovuto dalle comunità delle valli di Briançon e del Queyras, rimaste sotto la dominazione francese<sup>33</sup>.

27. Archivio di Stato di Torino, Corte, Paesi, Susa, Provincia di Susa, Valli di Oulx e Bardonneche, Susa, m. 5, n. 19, 1710. Federico Gorla, « Una controversia fra Stato e Chiesa nel Piemonte del XVIII sec. : la prevostura d'Oulx », in *Rivista di storia del diritto italiano*, LXXVI, 2003, pp. 291-338.

28. Archivio di Stato di Torino, Corte, Paesi, Susa, Provincia di Susa, Valli di Oulx e Bardonneche, Susa, m. 5, n. 18, 1709.

29. Bibliothèque municipale de Grenoble, Fonds Dauphinois, R 42, *Confirmation des privileges du Briançonnois, accordez par le roy Louys XIV (heureusement regnant)*, 1644, febbraio, *Collationné aux originaux par moy conseiller secretaire du roy et de ses Finances. Bruchet*, 1645, pp. 90-91.

30. Claude Maurice, « Vie sociale, politique et religieuse du Briançonnois. Les écartons d'Oulx et du Pragelat au XVIII<sup>e</sup> s<sup>de</sup> », in *Segesium*, anno 11-12 (1976), pp. 200-202.

31. Archivio di Stato di Torino, Corte, Paesi, Susa, Provincia di Susa, Valli di Oulx e Bardonneche, Susa, m. 6, n.12, 1737 giugno 28.

32. Come successe per l'approvazione dei bandi campestri della comunità di Pragelat, presentata al Senato di Torino ed ottenuta dopo la verifica che non vi fosse opposizione ; Archivio di Stato di Torino, Corte, Paesi, Susa, Provincia di Susa, Valli di Oulx e Bardonneche, Susa, m. 6, n. 13. 1739, aprile 18.

33. Bibliothèque municipale de Grenoble, Fonds Dauphinois, R 259, *Lettres patentes du roi Louix XV, du mois de mai 1727, portant ratification et confirmation de la susdite transaction*, publié par l'Imprimerie de J. M. Cuchet, Imp. Lib. de Mgr. le Duc d'Orleans et de l'Assemblée provinciale de Dauphiné, Grenoble, 1788, pp. 70-71.

Pare, inoltre, che nelle valli cedute del Delfinato si mantenesse in vigore la subdelegazione, ampiamente diffusa in Francia, che non trova però conferme in Piemonte<sup>34</sup>. Nel 1748 ricopriva il ruolo di subdelegato per la Valle d'Oulx Pierre Bernard de Latourette, esponente di una nota famiglia ulcense, il cui padre, notaio e castellano di Oulx, era stato segretario dell'escarton negli anni della negoziazione con la corte di Torino per la conferma dei privilegi, poi avvenuta nel 1737, durante la quale rivestì un certo rilievo<sup>35</sup>.

Dopo l'annessione il lavoro dell'intendente si misurò su molteplici aspetti del governo del territorio, in primo luogo sulla comprensione delle procedure giudiziarie, che si presentavano differenti in vari punti, rispetto a quanto si praticava negli Stati sabaudi; da ultimo si regolavano su due rispettive *ordonnances* di Luigi XIV: la *procédure civile* del 1667 e l'*ordonnance criminelle* del 1670. Anche su questo piano l'intendente e giudice maggiore di Susa Guillier si occupò di far pervenire a Torino la documentazione necessaria, una volta copiata a Grenoble<sup>36</sup>. La conoscenza delle leggi in materia civile e criminale era giustificata dalla necessità di affrontare alcune controversie locali che affondavano le proprie radici al tempo della dominazione francese. L'intendente era stato interpellato per intervenire contro presunte male gestioni della cosa pubblica. Nel 1718 diversi abitanti di Chaumont chiesero che si procedesse alla revisione dei conti consolari relativamente agli anni dal 1690 al 1718. La questione aveva causato non poche tensioni locali, considerato che i documenti richiesti erano stati prelevati dal pubblico archivio e nascosti in alcune case e nella sacrestia della chiesa parrocchiale<sup>37</sup>. Inoltre, dopo Chaumont, analoghe iniziative erano state seguite da parte degli abitanti di Cesanne, Bardonneche ed Exilles. Dal punto di vista della procedura da seguire, la maggiore difficoltà dell'intendente derivava dall'interpretazione dell'*ordonnance* di Luigi XIV del 1667 in materia di procedura civile, sulla base della quale i magistrati del Delfinato non avevano più effettuato revisioni dei conti delle comunità, essendo anche operazioni dispendiose<sup>38</sup>. Ma il Guillier, facendo proprio il detto per cui « *quotienscumque adest dubium in lege recurendum est ad auctoritatem legislatoris* », aveva informato il generale delle finanze, affinché ne venisse messo

34. Claude Maurice, *Vie sociale...*, op. cit., pp. 51-53. Julien Ricommand, « L'érection en titre d'office des subdélégués des intendants (1704) », in *Revue historique de droit français et étranger*, 1942, tome XXI, pp. 67-111; Ivi, 1943, pp. 155-208. Michel Antoine, « La notion de subdélégation dans la monarchie d'Ancien Régime », in *Bibliothèque de l'école des chartes*, 132-2, 1974, pp. 267-287.

35. Il notaio e castellano doveva godere di un ampio prestigio locale, vista la sua appartenenza alla confraternita del Corpus Domini di Oulx, di cui ricoprì la carica di priore nel 1725; Archivio Storico Diocesano di Susa, Fondo Parrocchia Santa Maria Assunta di Oulx, fald. 32, fasc. 235, fol. 13v. Sulle confrarie Angelo Torre, *Luoghi*, Roma, Donzelli, 2011.

36. Archivio di Stato di Torino, Corte, Paesi, Paesi per province, Susa, m. 91, n. 12, 1721 novembre 20.

37. Archivio di Stato di Torino, Corte, Paesi, Susa, Provincia di Susa, Valli di Oulx e Bardonneche, Susa, m. 6, n. 5, 1719.

38. Si faceva molto probabilmente riferimento all'articolo XXI del Titolo XXIX (*De la reddition des comptes*) dell'*ordonnance de 1667, sur la procédure civile*, il quale stabiliva che « Ne sera ci-après procédé à la revision d'aucun compte; mais s'il y a des erreurs, omissions de recette ou faux emplois, les parties pourront en former leur demande, ou interjetter appel de la clôture du compte, et plaider leurs prétendus griefs à l'audience »

a conoscenza il re, dal quale pervenne la decisione di ordinare la detta revisione, a cui seguirono ulteriori opposizioni. Tra i punti sui quali i consoli erano stati chiamati in giudizio, vi erano grosse somme di denaro che Luigi XIV aveva versato in precedenza agli amministratori, per le quali erano sopraggiunti sospetti di mala gestione. L'intendente aveva in quella occasione nominato dei commissari per procedere al controllo sui conti pubblici, non tenendo conto delle parti interessate; nel 1732 i consoli e collettori delle taglie di Chaumont, contro i quali era avvenuto il giudizio dell'intendente, ricorsero direttamente al re<sup>39</sup>. I fatti dovrebbero inserirsi nella vicenda sopra menzionata, sebbene la revisione dei conti richiesta facesse ora riferimento agli anni compresi tra il 1700 e il 1724. Si chiedeva, nella sostanza, di ordinare all'intendente « de prendre connoissance de la susdite cause », per ascoltare le ragioni della parte condannata nella causa. Il generale delle finanze Petitti, preso atto della richiesta, ordinò dunque all'intendente di ammettere quelle prove che i ricorrenti avrebbero presentato, al fine di « minorar il debito adossatali », specificando che non si ripetesse « alcuna general revisione de conti ».

Secondo una consuetudine antica, nelle Valli del Delfinato venivano eletti alla carica di console e consigliere gli uomini più in vista della comunità. Per Syrod, castellano delle valli del Delfinato, attraverso la cooptazione era possibile fare in modo che le stesse persone ruotassero dalla carica di console a quella di consigliere, mantenendo il controllo sul potere locale per dieci anni. Questa considerazione potrebbe trovare conferma in un fatto avvenuto nel 1738, quando alcuni abitanti di Cesanne ricorsero presso l'intendente di Susa per denunciare che nella nuova elezione del console e dei consiglieri si presentavano casi di consanguineità fra gli eletti<sup>40</sup>. La possibilità che le decisioni di pubblico interesse fossero condizionate da una simile vicinanza di parentela, richiesero un intervento, affinché il castellano, o chiunque altro per esso, intervenisse per ordinare una nuova elezione.

Per quanto riguardava le assemblee comunitarie, nel 1732 un regio biglietto rivolto agli intendenti del Piemonte aveva ordinato la proibizione delle riunioni dei capi di casa delle comunità, eccetto quelle necessarie all'elezione dei propri rappresentanti<sup>41</sup>. Ma la conferma delle carte di franchigia, attraverso regie patenti del 1737, aveva in qualche modo legittimato l'antica usanza dell'assemblea annuale dei capi di casa per la scelta dei consoli e dei consiglieri, per la promulgazione dei bandi campestri, e per tutto quanto concernesse la gestione dei beni comuni e delle infrastrutture quali strade, ponti e canali; le questioni di maggior rilievo venivano risolte dalle comunità, anche senza intervento del castellano, come d'altronde ri-

39. Archivio di Stato di Torino, Ministero delle finanze, Intendenza di Susa, m. 29, Ordinati, deputazioni, suppliche, atti consolari riguardanti le comunità della provincia di Susa, 1733.

40. Archivio di Stato di Torino, Ministero delle finanze, Intendenza di Susa, m. 29, Ordinati, deputazioni, suppliche, atti consolari riguardanti le comunità della provincia di Susa, 1738.

41. Felice Amato Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi, provvidenze, editti, manifesti, etc., pubblicati dal principio dell'anno 1681 sino agli 8 dicembre 1798 sotto il felicissimo dominio della real casa di Savoia, per servire di continuazione a quella del senatore Borelli*, Torino 1833, Libro VII, Titolo XI: *Regio biglietto agli intendenti del Piemonte concernente le congreghe generali de' capi di consigli delle comunità per capi di casa*, 1732, dicembre 18, pp. 422-423.

cordava l'intendente di Susa ed avvocato Antonio Bongino ancora nel 1753<sup>42</sup>. Ma a partire dalla metà del secolo le pressioni verso una maggiore uniformazione delle pratiche amministrative locali, rispetto a quelle piemontesi, cominciò a farsi sentire con maggiore insistenza<sup>43</sup>. E su questo piano l'occhio dell'intendente continuava a costituire un punto di vista privilegiato per il governo di Torino; nel 1750 il generale delle finanze ordinava agli intendenti delle valli di Pragelat, Château Dauphin ed Oulx di vigilare su « alcuni regolamenti economici, quali non sono uniformi a ciò che si pratica universalmente dalle comunità del Piemonte », verificando se la loro esistenza fosse legittimata da editti ed ordinanze concessi dai sovrani e dalle magistrature francesi<sup>44</sup>. Questa ordinanza va forse messa in relazione alla pressione operata dal governo di Torino sulle assemblee comunitarie, tra le più importanti pratiche su cui si fondava la visione autonomistica degli escartons; intorno al 1766 il prefetto di Susa aveva vietato alle comunità delle valli di Cesanne, Oulx e Bardonneche di effettuare assemblee pubbliche senza la partecipazione del castellano; ma la Segreteria agli interni, essendo venuta a conoscenza che l'ordinanza non veniva rispettata, aveva nuovamente imposto che le riunioni dovessero essere autorizzate dall'intendente<sup>45</sup>. È poi importante sottolineare che al tramonto del Settecento, da esponenti del notabilato delle stesse Valli del Delfinato giunsero istanze di rinnovamento. Tra gli aspetti di maggior rilievo vi era l'ampia apertura di partecipazione all'elezione dei propri rappresentanti, secondo gli usi del diritto comune. Ma chi non intendeva condividere la gestione della cosa pubblica con una porzione maggioritaria della comunità, suggerì di restringere il campo degli elettori, ammettendo soltanto i « meilleurs registrants » al catasto: alzando il livello della capacità contributiva, si poteva dunque escludere una parte degli aventi diritto al voto fino a quel momento<sup>46</sup>.

Sul piano dell'imposizione fiscale, nei mandamenti delle tre Valli del Delfinato annesse allo Stato sabauda, si continuavano a pagare la taglia reale ed il ducato.

42. Archivio di Stato di Torino, Corte, Paesi, Paesi per province, Susa, m. 91, n. 12, 1753. Le *Notizie statistiche intorno alle comunità, e Valli componenti la provincia di Susa* costituiscono una straordinaria testimonianza per chi intenda studiare le valli del Delfinato annesse allo Stato sabauda. L'intendente aveva avviato una profonda attività di ricerca della provincia di Susa. Le informazioni erano state raccolte sul territorio; gli amministratori locali avevano ricevuto istruzioni relative alla fornitura dei dati relativi a commerci e redditi prodotti da ogni comunità, ma, dopo aver ricevuto « grossolane menzogne indirizzate al fine di coprire quali fossero li redditi de loro territori », l'intendente aveva seguito una via diversa di ricerca, richiedendo le informazioni nei luoghi confinanti, « ed in questa foggia credendo li villani di parlare del vicino, e non di loro medesimi, non hanno avuto ribrezzo di favellare del prodotto delli territori altrui ». Per l'intendente le comunità componenti una provincia dovevano intendersi come parte di un unico corpo, capaci di aiutarsi per il « pubblico vantaggio e del commercio »; al fine di evitare « sinistre sospesioni », proponeva dunque di esercitare un maggiore controllo nei confronti della finanza locale, spesso soggetta ad un eccessivo indebitamento. Così facendo si sarebbero approvate solo quelle opere « necessarie alla pubblica tranquillità e sicurezza del commercio ».

43. Si veda ancora Marco Carassi, *Amministrare la cosa pubblica*, op. cit., pp. 60 sgg.

44. Felice Amato Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi...*, op. cit., Torino, 1833, Libro VII, Titolo X: *Istruzione data d'ordine di S.M. dal generale delle finanze agli intendenti delle provincie del Piemonte*, 1750 marzo 7, pp. 180-181.

45. Archivio di Stato di Torino, Ministero delle finanze, Intendenza di Susa, m. 86, Lettere della Segreteria agli interni, 1766 ottobre 4.

46. Archivio di Stato di Torino, Ministero delle finanze, Intendenza di Susa, m. 90, Lettere di comunità all'intendente di Susa, 1770.



Quest'ultimo, secondo una tradizione sancita nella carta di franchigie del 1343, era versato alla Tesoreria alla festa della Madonna della Purificazione, mentre la taglia si pagava a quartieri il primo di dicembre, al principio di marzo, di giugno e di settembre. In origine le imposte erano raccolte dal console, che svolgeva il ruolo di esattore per la comunità, con un compenso per il suo lavoro del 4%. Ma l'intendente Bongino, nel 1753, evidenziava che da parecchi anni, per rendere più conveniente l'esazione, era entrato in uso lo stile piemontese di mettere in asta pubblica l'appalto delle riscossioni, al fine di ottenere lo stesso servizio con un costo minore rispetto a quella maggiorazione del 4% pagata ai consoli. Oltre a queste imposizioni dirette, i consoli erano tenuti a riscuotere una *taille negotiale*, che serviva nella sostanza al pagamento delle spese per la pubblica amministrazione<sup>47</sup>.

L'appalto delle imposte divenne però un problema nel Brianzese del versante francese. A metà Settecento i consoli e gli abitanti dell'escarton di Briançon presentarono una supplica all'intendente del Delfinato, per opporsi all'appaltatore generale delle *fermes*, che aveva evidentemente protestato contro le esenzioni di cui gioivano le comunità, giudicate « comme d'inutiles monuments d'une distinction sans motif »<sup>48</sup>. L'intendente, secondo una pratica di ricerca che caratterizzava il suo mestiere, rifletteva sulle ragioni che potevano giustificare il profondo legame tra le comunità e le carte di franchigia, e attraverso una dettagliata relazione descrisse le radici storiche del Brianzese, dall'epoca romana fino ai suoi giorni, al fine di comprendere le ragioni profonde della specificità alpina, e ricercare al contempo una soluzione in grado di preservare gli interessi dello Stato. Giungeva dunque a concludere che il mantenimento di specifici istituti giuridici risultasse conveniente per la stabilità della frontiera : « Dans les temps de guerre, quelle ressource l'état ne trouve-t-il pas dans l'affection de ces peuples ? Guides sûres pour nos troupes, défenseurs intrépides des défilés de leurs montagnes, ils fatiguent, harcellent, arrêtent nos ennemis : eux seuls ont même eu quelquefois l'avantage de s'opposer à leurs incursions ».

Le fonti dell'intendenza sottolineano costantemente il delicato equilibrio che consentiva alle popolazioni alpine di sopravvivere alle difficili condizioni climatiche del territorio alpino, come sottolineava l'intendente del Delfinato, quando cercava di giustificare le ragioni di un così forte legame con le carte di franchigia : « confinés dans les vallées étroites que des rochers affreux laissent entr'eux, réduits à cultiver un sol ingrat et aride, couverts de chaume, et presque toujours sous des monceaux de glace ou de neige » ; si trattava di considerazioni non troppo distanti da quelle dell'intendente Bongino, che nel 1753 esprimeva grande ammirazione per le capacità di sopravvivenza dei montanari : « Vedrebbero li detti magistrati con quanta immensa fatica, e con quale sollecitudine, ed industria questi abitatori di montagna abbiano procurato di migliorare li loro terreni con ridurre a coltura ogni quantunque angusto, sassoso, ed ingrato angolo di dette montagne non lasciando ne' sito, ne' mezzo alcuno intentato, affine di poter trarre dal terreno tutto

47. Archivio di Stato di Torino, Corte, Paesi, Susa, Provincia di Susa, Valli di Oulx e Bardonneche, Susa, m. 6, n.6.

48. Bibliothèque municipale de Grenoble, Fonds Dauphinois, O 11735, metà del XVIII secolo.

ciò, che il medesimo, aiutato dalle vanghe maneggiate dalle mani le più callose e nerborute, può generare ». Il funzionario sabauda descriveva le principali attività produttive, sottolineando quanto profondi ed irrinunciabili fossero i legami tra spazi di pianura e di montagna. Nelle valli del Delfinato primeggiavano agricoltura e pastorizia, ma non si trascurava la lavorazione dei tessuti, per uso proprio e per il commercio. Scarseggiava il frumento, mentre i principali raccolti riguardavano segale, avena, legumi e fieno. Il possesso di pecore consentiva non solo di avere latte, ma anche di ricavare la lana, con la quale si fabbricavano panni da vendere nei mercati. Durante la stagione invernale, parte della popolazione emigrava in pianura, consentendo a chi rimaneva nelle proprie case di sopravvivere con le risorse disponibili alle ristrettezze dei mesi freddi, mentre gli emigranti potevano ottenere ulteriori guadagni lavorando la canapa in Piemonte, Lombardia ed Emilia, o praticando il mestiere di falegname, di fabbro ferraio, di tessitore di tela. Ad eccezione dei luoghi di Exilles e Chaumont, non si produceva vino. Per fare il pane, che veniva cotto una volta l'anno, si utilizzava la segale, di cui vi era una buona produzione<sup>49</sup>. L'intendente notava che viveva presso i montanari un alto livello di alfabetizzazione (« Sanno tutti leggere, scrivere e far conti »), rispetto alla pianura, tanto da sottolineare che molti uomini si recavano in Moriana, nel Brianzese ed in Provenza per esercitare il mestiere di maestro ai fanciulli. Si trattava di migrazioni dal carattere meramente qualitativo, non di fuga dalla povertà<sup>50</sup>.

## Conclusioni

Il riformismo dello Stato, nel corso del Settecento, penetrò meno profondamente laddove la frontiera rivestiva un ruolo di interesse strategico per la sua sicurezza. I privilegi tardo medievali delle comunità alpine furono peraltro oggetto di dibattito e riflessione per i burocrati impegnati nell'attuazione delle riforme delle istituzioni locali. In questo scenario gli intendenti svolsero un'importante opera di mediazione, e rappresentarono uno strumento di ricerca ed un punto di vista privilegiato per i governi dei due Stati.

49. Non si risparmiavano elogi alle fatiche di agricoltori : « Tutti questi popolani hanno qualche arte, sono industriosi, ed attenti, lavorano il più che possono li loro terreni per fargli dare maggior frutto possibile, e non perdonano ad alcuna fatica, e sollecitudine per rendere se possono, migliore la loro condizione ».

50. Su questo tema i lavori di questi ultimi decenni condotti da antropologi e demografi storici hanno rinnovato e smentito errate opinioni sulla montagna in epoca pre-industriale ; di seguito alcune opere di riferimento : Pier Paolo Viazzo, *Comunità alpine. Ambiente, popolazione, struttura sociale nelle Alpi dal XVI secolo ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1990. Luigi Lorenzetti, « Évolutions des comportements démographiques face à l'émigration et au dépeuplement : le cas de la Valmaggia (Canton du Tessin) au XIX<sup>e</sup> siècle », in A. Bideau (a cura di), *Les systèmes démographiques du passé*, Lyon, 1996, pp. 83-102; Laurence Fontaine, « Gli studi sulla mobilità in Europa nell'età moderna : problemi e prospettive di ricerca », in *Quaderni storici*, 31 (1996), pp. 741-756; Pier Paolo Viazzo, « Migrazione e mobilità in area alpina : scenari demografici e fattori socio-strutturali », in *Histoire des Alpes*, n. 3, 1998, pp. 37-48; Dionigi Albera, *Au fil des générations. Terre, pouvoir et parenté dans l'Europe alpine (XIV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2011.

## IL “MODO DI PROCEDERE” DELL’INTENDENTE

FRANCESCO AIMERITO

*Université du Piémont Oriental*

### Premessa : delimitazione dell’oggetto dell’indagine

**L**A FIGURA DELL’INTENDENTE degli Stati sabaudi è già stata oggetto di indagine sotto molteplici profili, con studi di dettaglio e di ampio respiro<sup>1</sup>. E’ mancata però sino ad oggi una disamina della dimensione processuale delle attività svolte dell’Intendente nell’esercizio delle sue funzioni giudiziarie. Un’analisi della procedura sembra peraltro idonea a fare emergere qualche nuovo elemento di comprensione di questa figura in tanti aspetti già nota.

Data l’accennata esistenza di un vasto quadro storiografico di riferimento, la presente analisi si incentrerà sul dato eminentemente tecnico-processuale, pretermettendo circostanze già note circa l’essere l’Intendente al tempo stesso amministratore e giudice, civile e penale, (talora soprattutto giudice) nei settori di propria competenza, con le motivazioni ideali di questa coesistenza di funzioni, frutto,

---

1. Si vedano, come riferimenti essenziali, richiamati insieme a tutta la bibliografia in essi citata, H. Costamagna, “Pour une histoire de l’Intendenza dans les États de terre-ferme de la Maison de Savoie à l’époque moderne”, *Bollettino Storico-bibliografico subalpino*, LXXXIII (1985), pp. 373-467; E. Genta, *Una rivoluzione liberale mancata. Il progetto Cavour-Santarosa sull’amministrazione comunale e provinciale (1858)*, Torino, Deputazione Subalpina di Storia Patria, 2000; P. Libra, “Storia di una “confusione necessaria” : l’ordinamento provinciale sabaudo d’Antico Regime”, *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, CI (2003), pp. 95-184; P. Aimò, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell’amministrazione locale*, Milano, Franco Angeli, 2005. Per un inquadramento di carattere generale : L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, 5 ed., Bari, Laterza, 2013.

come è noto, d’una concezione del ruolo del funzionario pubblico e, in più in generale, della sovranità, basata sul primato della giurisdizione e trasmessa all’Antico Regime dall’“ordine giuridico medievale”<sup>2</sup>. Allo stesso modo, non si tornerà sul tema — anch’esso già ampiamente trattato — della competenza dell’Intendete, richiamando le materie, numerose, svariate, vieppiù crescenti nelle quali questo funzionario agisce come giudice, esercitando “una parte importante della giurisdizione contenziosa”<sup>3</sup>.

L’oggetto del presente lavoro sarà pertanto esclusivamente costituito dal complesso delle regole sulla base delle quali l’Intendete sabauda esercita le proprie funzioni giudiziarie negli affari di sua competenza : il suo — per usare un’espressione antica — “modo di procedere”.

Restringerò l’analisi alla procedura civile, nella quale le particolarità di tale modo di procedere sembrano manifestarsi nel modo più compiuto. Mi concentrerò sulla legislazione, ovvero sulle disposizioni generali sul “come giudicare” impartite dai sovrani sabaudi ai propri Intendenti, con aggiunta di qualche cenno ai problemi dell’applicazione concreta di tali disposizioni quale essa pare emergere da un primo sguardo alla documentazione d’archivio.

## I. Le fonti legislative sino alla redazione definitiva delle “Regie Costituzioni” (secc. XVI-XVIII)

I testi legislativi che dettano le regole fondamentali del *modus procedendi* dell’Intendente sabauda come giudice sono le tre redazioni delle *Leggi e Costituzioni di Sua Maestà il Re di Sardegna*<sup>4</sup> del 1723<sup>5</sup>, 1729<sup>6</sup> e 1770<sup>7</sup>, anticipate, nell’ambito che qui interessa, dall’Editto di riorganizzazione della Camera dei Conti del 7 gennaio 1720<sup>8</sup>.

Questi quattro testi, promulgati nell’arco di mezzo secolo, contengono previsioni sostanzialmente identiche sulla procedura davanti all’Intendete, con alcune varianti testuali — minimali anche se talora non irrilevanti — che paiono essenzialmente intese a meglio chiarire e coordinare fra loro l’insieme delle diverse norme. La legislazione settecentesca, peraltro, risistema in modo organico e migliorativo

2. P. Grossi, *L’ordine giuridico medievale*, 7 ed., Bari, Laterza, 2014.

3. F.A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle Leggi, Editti, manifesti... della Real Casa di Savoia...*, IX, XI, Torino, coi tipi degli Eredi Bianco e Comp., 1833, p. 1, n. 1.

4. Sulle *Leggi e Costituzioni di S. M.* si veda, per tutti, I. Soffietti, C. Montanari, *Il diritto negli Stati sabaudi : fonti ed istituzioni (secoli XV-XIX)*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 53 et s.

5. *Leggi e Costituzioni di S.M... da osservarsi nelle materie civili, e criminali ne’ Stati della M.S...*, Torino, per G.B. Valletta, 1723, lib. II, tit. IV, cap. VIII, pp. 30-31.

6. *Leggi, e Costituzioni di Sua Maestà*, Torino, appresso G.B. Chais, 1729, lib. VI, tit. I, cap. IV, §14.

7. *Leggi, e Costituzioni di Sua Maestà*, Torino, nella Stamperia Reale, 1770, lib. VI, tit. I, cap. IV, § 15-16.

8. Regio Editto del 7 gennaio 1720, edito in Duboin, *op. cit.*, tome VI, parte 2, Torino, Davico e Picco, 1827, p. 601 et s.

norme e principi già presenti in alcuni dei principali provvedimenti sabaudi in tema d’Intendete o preesistenti figure ad esso più o meno affini<sup>9</sup>.

## II. Le disposizioni processuali nelle Regie Costituzioni del 1770

Le norme di maggior interesse ai nostri fini sono costituite, nella formulazione raggiunta all’esito di questo progressivo processo di precisazione testuale, dai paragrafi 15 e 16 del libro VI, titolo I, cap. IV delle Regie Costituzioni del 1770, che così dispongono :

### §15

“Dalle ordinanze degli Intendenti non sarà lecito di appellare ; ma ove alcuno intenda d’essere gravato dalle medesime, ricorrendo a Noi, ci riserbiamo di permettergli l’appellazione”.

### §16

“In tutte le suddette incumbenze dovranno gli’Intendenti procedere, e giudicare sommariamente senza veruna formalità d’atti, udite le prove necessarie in voce, viste le scritture, che saranno loro presentate, e fatta la visita de’ luoghi ne’ casi, che sia necessaria, esprimendo nelle ordinanze il risultato in ristretto, ed accennando esattamente le cause, per le quali avranno giudicato”.

Il sistema si riduce dunque sostanzialmente a tre regole :

### 1. Sommarietà della procedura

Il testo legislativo contiene pertanto un esplicito rinvio ad un corpo di norme estraneo alla compilazione : alle norme, di origine prevalentemente extra-statuale e pre-statuale, sulla base delle quali si fondava il processo sommario della tradizione del Diritto comune, nella sua natura di sistema di regole d’elaborazione essenzialmente pratica, dottrinarie e giurisprudenziale, privilegiante l’oralità, la concentrazione e l’immediatezza delle attività processuali, con tendenziale rigetto dello scritto, dell’intervento di procuratori, e, soprattutto, di forme vincolanti prefissate, cui suppliva la discrezionalità con la quale il giudice fissava caso per caso ritmi e modalità della procedura. Un’informalità complessiva, che, nel civile del quale qui ci si occupa, si poneva idealmente quale garanzia di rapidità, economicità, tutela dei litiganti dagli abusi dei procuratori, ed al tempo stesso di efficacia dei risultati finali del processo : quale garanzia, dunque, di una giustizia sostanzialmente ‘giusta’, tanto negli esiti quanto nei modi di conseguirli.

9. Istruzioni al Referendario di Vercelli del 17 luglio 1568, edite in Duboin, *op. cit.*, IX, XI, p. 1 et s. ; Istruzioni agli Intendenti del 17 luglio 1693, edite *ibidem*, p. 15 et s. ; Istruzione agli Intendenti delle Province di Piemonte del 31 marzo 1697, edite *ibidem*, p. 20 et s. ; Istruzione all’Intendente di giustizia e azienda di Cuneo del 21 giugno 1711, edita *ibidem*, p. 29 et s. Vedasi anche il provvedimento del 1699 cit. e parzialmente trascritto in Costamagna, *op. cit.*, p. 446.

## 2. Inappellabilità

Le decisioni dell'Intendente non sono appellabili : esse sono dunque definitive, e di regola esecutorie, secondo una tendenza generale riscontrabile anche in altri provvedimenti settoriali esterni alle *Regie Costituzioni* ed emanati parallelamente al loro processo di formazione<sup>10</sup>.

L'Intendete si viene così a configurare, di regola, come giudice di unico ed ultimo grado, esercente “un pouvoir de décision complet, à titre de représentant de l'autorité suprême”<sup>11</sup>.

la sola possibilità d'impugnazione delle decisioni dell'Intendente è rappresentata — secondo le regole generali concernenti le sentenze definitive — dal ricorso straordinario in via “graziosa” al sovrano, che pare la via, se esperito con successo, ad un riesame definito tecnicamente come “appello”.

## 3. Obbligo di motivazione

Le decisioni dell'Intendente devono essere motivate.

Si tratta, ovviamente, di un obbligo di motivazione coerente con la logica della motivazione delle decisioni giudiziarie dell'Antico Regime, unicamente funzionale, come peraltro aveva specificato l'Editto del 1720, ad un eventuale — e straordinario — riesame della decisione stessa ; un obbligo, dunque, avente una funzione meramente “endoprocessuale” perfettamente in linea con una visione della giustizia tipicamente assolutistica.

L'evoluzione stessa della formulazione di questa disposizione nelle sue diverse varianti del 1720, 1723, 1729 e 1770 sembra peraltro riflettere una crescente conformazione a questa visione assolutistica, sfumando nel tempo — nella versione italiana — dal più cogente obbligo di “motivare esattamente le cause” contemplato dal Regio Editto del 1720 e dalla redazione delle Regie Costituzioni del 1723, al meno stringente obbligo di “accennare esattamente le cause” previsto dalle Regie Costituzioni del 1729 e da quelle del 1770.

## III. I caratteri della procedura intendentizia quali manifestazioni di una forma di esercizio delegato della plenitudo potestatis del sovrano

I capisaldi del sistema sono comunque due : la natura sommaria del rito da seguirsi e il carattere definitivo delle decisioni raggiunte, cui è funzionale, come si è detto, l'obbligo di motivazione. Nella tradizione del tardo diritto comune entrambi

10. Ad esempio Regio Editto del 26 febbraio 1728 edito in Duboin, *op. cit.*, tome III, parte 3, Torino, Davico e Picco, 1827, pp. 1237-1238 ; Regio Editto del 18 agosto 1729, edito *ibidem*, p. 1241 ; Regio Editto del 6 marzo 1750, edito *ibidem*, pp. 1162-1166.

11. H. Constamagna, *op. cit.*, p. 448.

questi elementi contraddistinguono, come è noto, l’amministrazione della giustizia al livello apicale della “piramide giudiziaria” : al livello, cioè, di quegli organi che, giudicando per diretta delegazione del sovrano, giudicano come il sovrano, liberi da obblighi di forma — come libero da obblighi di forma è il principe — e in via definitiva, per l’assenza d’un giudice superiore, essendo il sovrano *superiorem non recognoscens*.

Queste peculiarità sono, come è noto, quelle ordinariamente proprie, per gli Stati sabaudi, dei “Supremi Magistrati”, Senati e Camera dei Conti. Il modo di procedere disegnato dalla legislazione settecentesca riflette così la pienezza dei poteri dell’Intendente, derivante dal suo rapporto diretto con il sovrano<sup>12</sup> e traducendosi nella delega immediata all’Intendente stesso d’una porzione della suprema potestà giurisdizionale del Principe all’interno della circoscrizione provinciale.

Non mancano d’altra parte, nella legislazione sabauda, casi d’espressa equiparazione delle decisioni dell’Intendente a quelle dei Supremi Magistrati, come avviene in taluni provvedimenti del ‘700 con i quali i sovrani ampliano l’ambito delle competenze degli Intendenti avvalendosi dei due tipici strumenti della “giustizia ritenuta” : l’avvocazione e la delegazione<sup>13</sup>.

Con questi provvedimenti il Re avoca a sé l’esercizio di competenze già affidate ad organi preesistenti, e, contestualmente lo delega agli Intendenti. La pienezza dei poteri in questo modo delegati appare consacrata, oltre al resto, dalle espressioni con le quali i relativi provvedimenti descrivono l’efficacia delle decisioni che saranno emanate nell’esercizio delle nuove funzioni affidate agli Intendenti : in essi sono infatti utilizzate le tipiche formule con le quali i giuristi sabaudi tradizionalmente descrivevano l’efficacia delle decisioni dei Tribunali Supremi : “*omnimoda autorità*”<sup>14</sup>, “forza di giudicati senatori”<sup>15</sup>, “*autorité senatoriale*”<sup>16</sup> “*vis Praefecti Praetorio*”<sup>17</sup>.

Si noti l’eccezionalità del conferimento di una autorità così ampia ad un giudice unico anziché, come di regola, ad un collegio di giudici, eccezionalità che risulta almeno in un’occasione essere stata denunciata come *abnorme* — con specifico riferimento al penale — dallo stesso Senato di Piemonte, il quale nel 1738 faceva notare al sovrano che non gli pareva opportuno

*“che un giudice, qual è l’Intendente, inappellabile, possa giudicare da sé solo, e condannare inappellabilmente. . .quando non evvi alcun Tribunale,*

12. H. Costamagna, *op. cit.*, p. 447.

13. Ad esempio, Lettere Patenti del 15 marzo 1765 edite in Duboin, *op. cit.*, III, 3, pp. 1255-1256 ; Lettere Patenti del 22 giugno 1781, edite *ibidem*, pp. 1269-1270 ; Lettere Patenti dell’11 ottobre 1782, edite *ibidem*, pp. 1272-1273.

14. Istruzioni del 17 luglio 1693, *op. cit.*

15. Istruzione agli Intendenti delle Province di Piemonte del 31 marzo 1697, *op. cit.*

16. Regio Editto del 19 dicembre 1771, edito in Duboin, *op. cit.*, III, 3, p. 1264 ; Lettere Patenti del 22 giugno 1781, edite *ibidem*, pp. 1269-1271.

17. Lettere Patenti del 15 marzo 1765 edite in Duboin, *op. cit.*, III, 3, pp. 1255-1256 ; Lettere Patenti del 9 ottobre 1781, edite *ibidem*, pp. 1271-1272 ; Lettere Patenti dell’11 ottobre 1782, edite *ibidem*, pp. 1272-1273.

*che abbia tanta autorità, non potendo li . . . stessi Senati provvedere se non col voto di cinque giudici”*<sup>18</sup>.

#### IV. Norme sulla procedura avanti l’Intendente e tendenze evolutive generali della legislazione processuale sabauda

I contenuti della legislazione sabauda sul *modus procedendi* dell’Intendente appaiono peraltro coerenti anche con più generali e risalenti tendenze della stessa concernenti il processo civile nel suo insieme

L’obbligo di procedere sommariamente nelle cause civili era stato in effetti, come è noto, imposto dalla legislazione sabauda a tutti gli organi giudicanti sin dai *Decreta seu statuta* di Amedeo VIII (1430)<sup>19</sup>, con prescrizione che sarebbe poi stata ripresa nella seconda metà del XVI secolo sia dagli Ordini Nuovi di Emanuele Filiberto<sup>20</sup> sia dalle costituzioni processuali del 1582 di Carlo Emanuele I<sup>21</sup>, per poi essere ribadita — se pur con modalità diverse — dalle stesse Regie Costituzioni<sup>22</sup>.

E tuttavia, avanti i tribunali ordinari, la norma legislativa che prescriveva il rito sommario era rimasta quasi sempre derogabile : su accordo delle parti, nei sistemi legislativi del quattro-cinquecento<sup>23</sup>; a seguito, parrebbe, delle valutazioni del giudice, nelle Regie Costituzioni<sup>24</sup>.

Stando al dato legislativo, nelle procedure avanti l’Intendente una analoga possibilità di deroga sembrerebbe invece non sussistere, con conseguente inderogabilità del rito sommario in tali procedure.

In tema d’Intendete il legislatore sabauda sembrerebbe pertanto giungere a realizzare in pienezza l’obiettivo lungamente perseguito di un’obbligatorietà generale del rito sommario, obbligatorietà che però nei settori di competenza degli altri organi giudicanti non era mai arrivato a compiutamente imporre.

Forse questo grado particolarmente elevato di realizzazione d’un secolare progetto di politica legislativa può imputarsi al carattere relativamente recente, ed alla derivazione integralmente sovrana della figura dell’Intendente, figura che il principe suo creatore trae per così dire da ‘una propria costola’, disciplinandola ‘a propria immagine e somiglianza’, per questo con minor necessità di tollerare, se pur

18. Regio Biglietto del 17 gennaio 1738 al Senato di Piemonte, edito in Duboin, *op. cit.*, III, 3, pp. 1244-1245.

19. G. Borelli, *Editti antichi, e nuovi de’ sovrani prencipi della Real Casa di Savoia...*, Torino, per B. Zappata, 1681, 2.

20. *Ordini nuovi*, Libro III, § 1.

21. G. Borelli, *op. cit.*, p. 1.

22. *Leggi, e Costituzioni di Sua Maestà 1729*, lib. III, tit. II, § 15-16; *Leggi, e Costituzioni di Sua Maestà 1770*, lib. III, tit. II, § 15-16.

23. *Ordini nuovi*, *op. cit.* (C. Pecorella, *op. cit.*, p. XVI); G. Borelli, *op. cit.*, pp. 1-2.

24. *Leggi, e Costituzioni di Sua Maestà 1729*, § 15; *Leggi, e Costituzioni di Sua Maestà 1770*, § 15.



in linea residuale, la sopravvivenza di prassi processuali diverse, inevitabilmente involventi radicati interessi cetual-corporativi e profondamente radicate in un sistema d’amministrazione della giustizia in buona parte — a differenza dell’apparato intendentizio — preesistente o contemporaneo al consolidamento della monarchia.

## V. Persistenze del sistema sino alle riforme carloalber- tine

Le norme processuali delle Regie Costituzioni del 1770 costituiscono in ogni caso il punto d’arrivo di questa evoluzione legislativa e una sorta di norma generale di chiusura anche in riferimento alla ulteriore legislazione sabauda sugli Intendenti.

I provvedimenti successivi che intervengono sulla materia si limitano infatti a presupporre ed eventualmente a richiamare le disposizioni della raccolta del 1770 : così fanno ad es. il “Regolamento dei pubblici” del 1775<sup>25</sup> e diversi provvedimenti in materia della prima Restaurazione<sup>26</sup>.

Neppure le innovazioni nella disciplina del processo apportate dall’ “Editto giudiziario” del 1822 paiono determinare grandi trasformazioni : se è vero infatti che tale Editto ridimensiona drasticamente le competenze giudiziarie dell’Intendete, escludendone pressoché tutta la materia criminale e quella civile in materia di demanio patrimonio e aziende<sup>27</sup>, è altrettanto vero che esso mantiene agli Intendenti un vasto ambito di competenze giudiziarie ‘minori’<sup>28</sup>. Nell’ambito di tali competenze, nulla è innovato in materia processuale, e le relative cause continuano a dover essere istruite secondo il rito sommario<sup>29</sup>, divenuto fra l’altro, sempre in forza dell’Editto del ’22, obbligatorio in tutte le cause civili avanti i Giudici di Mandamento<sup>30</sup> (istituiti, come è noto, in virtù dello stesso provvedimento, sulla falsariga dei *Juges de paix* francesi).

Il grande cambiamento, con l’abbandono definitivo del sistema settecentesco, si avrà soltanto, in effetti, nel quadro delle riforme albertine degli anni ‘30-‘40, con

25. *Regolamento per le amministrazioni de’ Pubblici nelle Città, Borghi, e Luoghi de’ Regi Stati* (approvato con Lettere Patenti 6 giugno 1775), tit. V, cap. I, art. 17 e tit. VI, art. 2.

26. Ad esempio, Regio editto istitutivo delle Intendenze del Ducato di Genova del 27 febbraio 1815 (edito fra l’altro in *Raccolta degli Atti del Governo di S.M. il Re di Sardegna*, II, Torino, Tipografia Pignetti e Carena, 1842, p. 96 et s.), art. 19; Regio Editto sulle modalità d’imposizione del 14 dicembre 1818 (edito fra l’altro *ibidem*, VIII-2, Torino, Stamperia Ferrero, Bertamy e Comp., 1844, p. 447 et s.) tit. VIII, art. 4; Istruzione sull’esazione dei regi tributi del 2 dicembre 1818 (edita fra l’altro in *Raccolta di Regi Editti* . . . , supplemento al vol. X, Torino, Davico e Picco, s.d., p. 1 et s.), art. 85.

27. Sull’argomento mi permetto di rinviare a F. Aimerito, *La codificazione delle procedura civile nel Regno di Sardegna*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 69 et s.

28. *Circolare della R. Segreteria di Stato (Interni) sulla giurisdizione degl’Intendenti* del 26 marzo 1823, edita in *Pratica legale secondo la ragion comune, gli usi del foro, e le Costituzioni di Sua Sacra Real Maestà*, 2 ed., *Supplemento*, Torino, presso Pietro Giuseppe Pic, 1826, p. 176 et s.

29. *Circolare* op. cit., par. 23.

30. F. Aimerito, *op. cit.*, p. 84.

l’istituzione dei Consigli di Intendenza del 1842<sup>31</sup> e la determinazione delle regole del procedimento avanti ad essi, ispirate ad un maggior formalismo<sup>32</sup>.

## VI. Dato legislativo e prassi : discrasie emergenti da un’indagine a campione della documentazione archivistica

Una rapida disamina a campione della documentazione archivistica delle procedure avanti l’Intendente<sup>33</sup> sembra fare emergere una situazione abbastanza lontana dall’informalità sommaria prescritta con grande lucidità, come si è visto, dalle Regie Costituzioni : stando al materiale esaminato, lo scritto appare in effetti ampiamente utilizzato, mentre i rinvii risultano frequenti ed altrettanto frequente l’intervento di procuratori. Sembrano emergere, Emergono cioè, anche nelle procedure intendentizie, le principali caratteristiche spesso qualificate dagli operatori del settore quali inconvenienti tipici del rito sommario : l’informalità può condurre ad un ampio esercizio della discrezionalità del giudice, indotto a scandire a proprio arbitrio i ‘ritmi’ e i ‘modi’ del processo, consentendo non di rado il recupero, più o meno ampio, di quelle formalità che, almeno in teoria, non sarebbero compatibili con il rito sommario.

Rilevanti possono essere le conseguenze in termini di disegualianza : le forme del processo possono variare da Provincia a Provincia, da Intendete a Intendete, da causa a causa.

Questi aspetti del processo sommario erano stati più volte posti in rilievo dai giuristi sabaudi dell’Antico Regime, sino almeno dalla metà del ‘500<sup>34</sup>. Nel primo Ottocento, essi rimanevano pressoché inalterati, ma il comune sentire ne accentuava la percezione in termini di problematicità.

La valutazione positiva del processo sommario come processo rapido, economico e giusto, che aveva ispirato per secoli il *favor* del legislatore sabardo per questo tipo di rito, appariva ormai lontanissima, anche perché l’esperienza e l’osservazione del “modello” rappresentato dal *Code de Procédure civile* napoleonico — pur nelle valutazioni di merito non di rado assai critiche — aveva comunque radicato negli operatori del processo, in vario grado ma indelebilmente, la concezione

31. Sull’argomento in generale, U. Bellagamba, « Les mutations de la justice administrative à Nice sous la Restauration sarde : le cas du Tribunal de Préfecture (1822-1842) », *La justice administrative à Nice 1800-1953. Du Conseil de préfecture au Tribunal administratif. Actes de la journée d’étude du 25 novembre 2005*, édités par O. Vernier et M. Ortolani, Nice, Serre, 2007, pp. 35-52.

32. Lettere Patenti del 31 dicembre 1842 (edite in *Raccolta degli Atti del Governo di Sua Maestà il Re di Sardegna*, X, Torino, Stamperia Reale, s.d., 333 sgg.), art. 46 et s.

33. I fondi sui quali è stata condotta l’indagine a campione sono quelli segnalati in I. Massabò Ricci, “Archivio di Stato di Torino”, *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, IV, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, 1994, pp. 490-491.

34. C. Pecorella, “Introduzione”, *Il libro terzo degli “Ordini nuovi” di Emanuele Filiberto*, note e introduzione a c. di C. Pecorella, Torino, Giappichelli, 1989, XXVI-XXVII e LV-LVII.

del garantismo delle forme, alla luce della quale il rispetto rigoroso dell’*ordo procedendi* tracciato dal legislatore assumeva valenza di garanzia di giustizia, mentre la sommarietà, la discrezionalità e l’*arbitrium* venivano ormai considerati come sinonimo d’ingiustizia, concentrando su di sé valutazioni negative.

Così scriveva ad esempio, nel 1824, un importante magistrato savoiano, Bernard Falquet, Avvocato Fiscale Generale presso il Senato di Savoia, reclamando una riforma incisiva della materia sommaria, la cui pratica risultava a suo dire ormai ridotta a “un chaos”

« Les Royales Constitutions abandonnant tout en cette partie à l’arbitraire des juges, il s’est formé a cet égard une telle divergence de procédé, que dans quelques uns presque tout se traite sommairement, tandis que dans d’autres presque tout en est réglé. . .

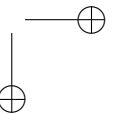
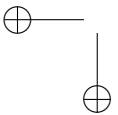
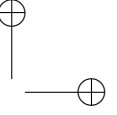
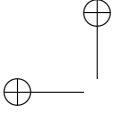
Relativement à la marche à suivre dans ces affaires, la plupart exigent des constitutions de procureurs au greffe ou à l’audience, ce qui est contraire à la nature même des affaires sommaires, et ce qui rend d’ailleurs les procureurs presque maîtres de la procédure, et les met à même de la surcharger d’autant de renvois qu’il leur plait.

Dans quelques Tribunaux on lève toutes les ordonnances de simple renvoi, ce qui accable de frais pour une cause de peu d’importance, car les procureurs en obtiennent autant qu’ils veulent, en se bornant à dire à l’audience qu’ils sont d’accord pour la communication d’une mémoire ; dans d’autres les procureurs ne parlent pas même de ces renvois à l’audience, se bornant à les annoter sur leurs dossiers, où on en a comptés jusqu’à 25 ou 30, presque tous inutiles, ce qui ne peut que mécontenter les plaideurs, en les accablant de frais, et retardant ainsi l’expédition de causes très simples<sup>35</sup>. »

Questa descrizione chiarissima e qualificata ci fornisce oltre al resto la misura delle potenzialità problematiche d’una ricostruzione storica delle reali modalità di conduzione delle procedure davanti all’Intendente, evidenziando — se mai ve ne fosse bisogno — la particolare insufficienza, in questo campo, di un riferimento esclusivo al dato legislativo.

---

35. Lettera trascritta in F. Aimerito, *op. cit.*, pp. 146-147, in nota.



**LES INTENDANCES SARDES DE SAVOIE AU XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE :  
ÉTAT DES SOURCES ET DES CONNAISSANCES  
À PARTIR DU FONDS NOUVELLEMENT CLASSÉ  
DE L’INTENDANCE DU FAUCIGNY<sup>1</sup>**

RÉMY VERDO

*Institut National du Patrimoine*

## **Introduction**

**L**E DÉPARTEMENT DE LA HAUTE-SAVOIE réunit les anciennes provinces de Savoie propre, Maurienne, Tarentaise, Faucigny, Genevois et bailliage de Ternier, Chablais et bailliage de Gaillard. Ces six provinces ont été, jusqu’à la création de l’intendance de Carouge en 1780, le cadre d’autant d’intendances particulières dont les fonds d’archives, bien qu’inégaux, constituent une part essentielle du fonds ancien des Archives départementales de la Haute-Savoie<sup>2</sup>. Comme l’écrivait Paul Guichonnet,

---

1. Cette communication, qui fait état du travail que j’ai mené pendant mon stage patrimonial de conservateur effectué aux Archives départementales de la Haute-Savoie pendant l’été 2011, reprend une partie des contenus présentés dans le *Répertoire méthodique du fonds de l’intendance particulière du Faucigny (1605-1793)*, 2012, 194 p. (dactyl.) élaboré sous la direction d’Yves Kinossian, directeur des Archives départementales de la Haute-Savoie. Qu’il me soit permis, pour tous ses conseils et son suivi méthodique, d’exprimer ma gratitude envers lui.

2. L’on emploiera désormais l’abréviation ADHS pour cette institution.

« nous disposons [...] d'une documentation moins abondante pour l'histoire de l'intendance de Genevois que pour celle de Faucigny. C'est que les Archives venues de Bonneville sont très complètes et constituent une source intéressante pour l'étude d'une administration provinciale sous l'Ancien Régime »<sup>3</sup>.

Malgré le patient travail de collecte et d'inventaire réalisé par les archivistes départementaux de la Haute-Savoie entre 1861 et 1922, on trouve pourtant bien peu d'études se référant à ces archives<sup>4</sup>. Une des explications se situe vraisemblablement dans la méthode de classement employée, qui contrevenait au principe fondamental de respect des fonds<sup>5</sup>.

- Le présent développement entend, à partir du cas faucignerand,
- établir un bilan de la recherche sur l'*intendenza* sarde en Savoie,
- indiquer aux historiens, quels que soient leurs secteurs de spécialité, certaines pistes,
- illustrer le rôle fondamental de la science archivistique dans la critique et la valorisation du matériau historique en question, sans oublier que l'état d'un fonds d'archives, tel qu'il se présente au chercheur, est souvent le résultat de processus riches d'enseignement historique : c'est à l'archiviste des les expliquer et à l'historien d'en prendre connaissance<sup>6</sup>.

L'on suivra donc une démarche en trois axes qui sont autant de questions que l'archiviste se pose avant et pendant le classement :

- 1° *Une institution pour quel périmètre d'action ?* Le Faucigny n'est pas une évidence en soi : réalité mouvante et restée longtemps vaguement délimitée, sa géographie historique attendait un réel effort cartographique ;
- 2° *Une institution pour quelles actions ?* Les attributions des intendants n'avaient jamais été exhaustivement décrites ; de plus, le rapport entre la théorie et la pratique, si essentiel, reste obscur ;
- 3° *Une institution articulée à quel réseau de collaboration et d'influence ?* L'identification des fonds d'archives ne relevant pas des compétences de l'intendant a révélé les liens étroits de ce dernier avec différents administrateurs dont il a fallu rechercher la fonction.

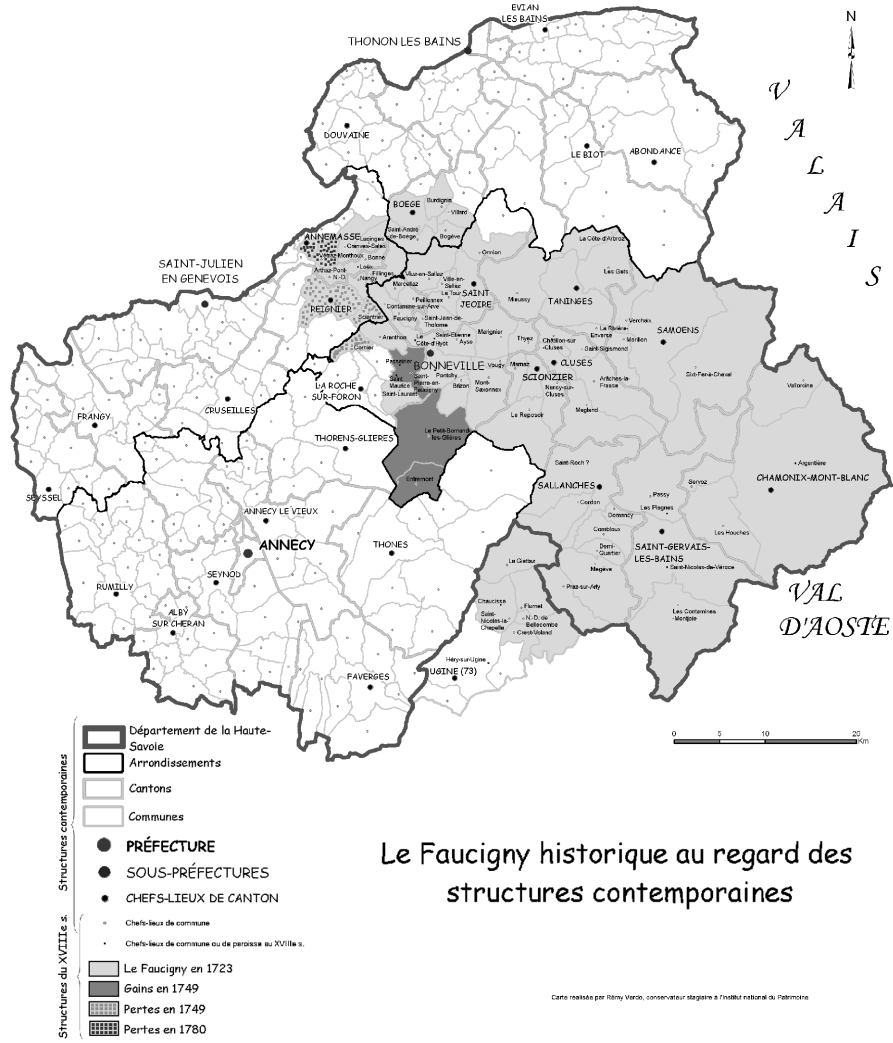
---

3. Paul Guichonnet, « Un Bonnevillois administrateur du Faucigny au XVIII<sup>e</sup> siècle : l'intendant De Passier (1702-1784) », dans *Académie du Faucigny*, 1941, tome III, p. 112.

4. Un bilan historiographique est donné dans le répertoire méthodique cité et dans mon article sur « Les attributions des intendants sardes en Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle : l'exemple du Faucigny », paru dans la *Revue historique de droit français et étranger*, n<sup>o</sup> 90, 4<sup>e</sup> livr., oct.-déc. 2012, p. 517-548.

5. Il semble bien que cette doctrine, pourtant ancienne (1841), ait mis plusieurs décennies à s'imposer largement : aux Archives départementales des Alpes-Maritimes, les fonds d'intendances sardes ont été aussi classés selon une logique géographico-thématique.

6. Pour la narration, par trop longue mais pourtant significative, des aléas subis par les documents depuis la suppression de l'intendance jusqu'à leur collecte et leur classement par les archivistes départementaux de la Haute-Savoie, l'on renverra au développement présenté dans le répertoire méthodique cité (« La sous-série 4.C : les aléas d'un 'fonds' », p. 64-76). On retiendra ici que les principales lacunes de ce beau fonds concernent les archives antérieures à 1740.



## 1. L'intendance du Faucigny : ruptures et continuités institutionnelles

### 1.1. Une genèse obscure, un cadre pérenne

Est-il possible de retracer avec assez de précision les principes et les étapes qui ont présidé à la mise en place des intendances en Savoie ? La question, de l'aveu même d'Esmonin<sup>7</sup>, est délicate à éclaircir : les archives antérieures à 1713 ayant disparu<sup>8</sup>, les sources manquent. S'il est possible de donner quelques éléments de réponse pour les intendants généraux<sup>9</sup>, l'opacité prédomine encore quant à la mise en place, entre 1717 et 1720, des intendants particuliers. Cette mise en place théorique est confirmée par les plus anciennes archives conservées dans le fonds de l'intendance particulière du Faucigny. Fut-elle empirique, comme le suggèrent l'étalement du processus sur trois ans, ainsi que l'absence apparente de tout texte normatif<sup>10</sup> ?

La province du Faucigny disparaît nommément avec la création du département du Mont-Blanc le 22 janvier 1793. Toutefois, en dépit de certaines modifications, le Faucigny tel qu'il était en 1780 se maintient sous un nouvel avatar : le district de Cluses<sup>11</sup>. Celle qui avait été la capitale administrative incontestée du Faucigny jusqu'au milieu du XIV<sup>e</sup> siècle retrouve donc sa fonction pour quelque temps, avant que Bonneville ne la lui reprenne dès le 21 septembre 1795, quand le directoire du district y est transféré. Bonneville garde encore cette fonction quand son district, au périmètre légèrement retracé, est intégré au tout nouveau département du Léman, le 25 août 1798.

Quand, en 1816, l'administration sarde se réinstalle dans ses anciens territoires, elle restaure un découpage en provinces et mandements qui reprend assez étroitement les limites qu'ils occupaient à la veille de la Révolution : le Faucigny historique réapparaît nommément, jusqu'à la formation du département de la Haute-Savoie en 1860, qui recrée l'arrondissement de Bonneville. La carte présentée, superposant les ressorts actuels à ceux de l'intendance particulière du Faucigny

7. Edmond Esmonin, « Les intendants de Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle », dans *Actes du 85<sup>e</sup> congrès des sociétés savantes (Chambéry – Annecy, 1960)*, Section d'histoire moderne et contemporaine, Paris, 1961, p. 8.

8. *Ibid.*, p. 7. L'auteur ne précise pas quels fonds sont affectés, donc quel(s) dépôt(s) ils concernent : s'agit-il des Archives départementales de la Savoie, ou bien de l'Archivio di Stato de Turin, ou encore des deux ?

9. Cf. la contribution de Laurent Perrillat à ce colloque : « Les débuts de l'intendance en Savoie, 1687-1690 »).

10. Dans le recueil de Felice Amato Duboin (*Raccolta per ordine di materie delle leggi, provvidenze, editti, manifesti, ecc., emanati dei sovrani della real casa di Savoia*, 24 tomes (28 vol.), Turin, 1818-1865), on ne trouve aucun édit ou même déclaration annonçant l'institution d'intendants particuliers.

11. On trouve quelques indications sur la création de ce district sous la plume de Ressano di Fenile, premier intendant post-révolutionnaire du Faucigny, dans un mémoire établi en 1815 conservé aux Archives départementales de la Haute-Savoie à la cote SA 93, et visiblement aussi à Turin, Archivio di Stato, 1<sup>re</sup> section, Faucigny, paquet 1<sup>er</sup> d'additions, n<sup>o</sup> 4 (cf. Gaston Letonnellier, « Le Faucigny il y a 110 ans : rapport de l'intendant de la province de Faucigny, le comte Ressano di Fenile, sur la situation statistique et administrative de la même province en 1815 », dans *L'Allobroge*, janv.-mars 1926).



sous l'Ancien Régime, fait l'économie de la période 1792-1860. Il paraissait cependant indispensable de pouvoir confronter les limites historiques du Faucigny aux limites administratives actuelles, pour permettre une recherche qui parte des réalités contemporaines : la carte rappelle notamment qu'une partie du Faucigny historique est aujourd'hui dans le département de la Savoie.

## 1.2. Une géographie historique à cartographier

### 1.2.1. Le Faucigny au début du XVIII<sup>e</sup> siècle : cinq siècles d'existence administrative

À la suite du traité du Cateau-Cambrésis, en 1559, l'administration des ducs de Savoie, abandonnant Chambéry, sa capitale historique, déménage en lieu sûr par rapport à l'envahisseur français, c'est-à-dire au-delà des Alpes, à Turin. Dans les textes, la Savoie devient dès lors, pour les membres de la cour et de l'administration ducales, une province « au-delà des monts » (*di là dei monti*), dite aussi « en deçà de la mer » (*di qua dal mare*) par rapport à la Sicile, acquise par Victor-Amédée II en 1713 puis échangée contre la Sardaigne en 1718.

Le Faucigny constitue une partie de la Savoie<sup>12</sup>. Son histoire géopolitique et sa morphologie révèlent un certain nombre de facteurs de continuité consacrés par le tournant administratif du XVIII<sup>e</sup> siècle.

#### 1.2.1.1. Une seigneurie féodale devenue province savoyarde

Seigneurie indépendante formant dès avant 1275 un bailliage avec Cluses puis, après 1355<sup>13</sup>, Bonneville pour capitale, le Faucigny a été érigé en baronnie dont le titre fut porté tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle par les rois de Sardaigne jusqu'à la Révolution<sup>14</sup>. La présence d'un « fonds de la Baronnie du Faucigny »<sup>15</sup> fournit d'ailleurs des sources complémentaires à celles du fonds de l'intendance.

12. On trouvera une bibliographie générale sur le Faucigny dans la *Nouvelle encyclopédie de la Haute-Savoie*, dir. Paul Guichonnet, Montmélian, 2007 (2<sup>e</sup> éd.), p. 395. Pour la bibliographie en matière de géographie historique, on se reportera à l'ouvrage fondamental dirigé par Jean-Yves Mariotte et André Perret, *Atlas historique français, Savoie. Savoie propre, Maurienne, Tarentaise, Bugey, Dombes, Valromey, Chablais, Faucigny, Genevois, Genève, provinces et pays ayant constitué les actuels départements de l'Ain, de la Savoie et de la Haute-Savoie, et le canton de Genève*, Paris, 1979, dont les p. 33-44 comportent notamment une bibliographie par commune. Enfin et surtout, un relevé exhaustif sur le Faucigny au XVIII<sup>e</sup> siècle est proposé dans le *Répertoire méthodique...*, « 3. Bibliographie » (p. 102-107).

13. Nicolas Carrier, *La vie montagnarde en Faucigny à la fin du Moyen Âge : économie et société*, Paris – Budapest – Turin, 2001, p. 53-55. On trouvera une brève synthèse sur l'organisation administrative du Faucigny en 1339 dans les textes d'accompagnement de l'atlas historique de Jean-Yves Mariotte et André Perret, p. 29-30 (j'ignore si ces textes ont été édités : on peut en consulter les épreuves aux ADHS, à la cote US 285).

14. Cf. le *Répertoire méthodique...*, p. 51-52.

15. Ce fonds a été inventorié dans le cadre d'un instrument de recherche intitulé « Archives de cour », qui regroupe les articles de la série SA et a été publié conjointement par les Archives de la Savoie et de la Haute-Savoie en 1966. Les articles et pièces intéressant le Faucigny ont été intégrés parmi les sources complémentaires du *Répertoire méthodique...*, p. 99.

Lorsque l'administration « sarde » subdivise, à partir de 1717, l'intendance générale de Savoie en intendances particulières, elle reprend donc, dans le cas du Faucigny comme des autres provinces, une entité historique ancienne. Si les baillis ont pratiquement disparu en Savoie dès la fin du XVI<sup>e</sup> siècle<sup>16</sup>, remplacés dans leurs attributions militaires par le gouverneur ou lieutenant-général du prince<sup>17</sup>, les bailliages ne semblent disparaître qu'avec la création des intendances particulières où les juges mages se maintiennent, comme en Faucigny, jusqu'à la fin de l'Ancien Régime.

### 1.2.1.2. La vallée de l'Arve, axe central

La réalité géographique, mouvante, ne peut être saisie en détail. Faute d'unité géographique rigoureuse — la théorie des « frontières naturelles » ne semble pas être apparue avant le milieu du XVII<sup>e</sup> siècle —, le Faucigny correspond en gros aux vallées de l'Arve et de ses affluents, c'est-à-dire à l'actuel arrondissement de Bonneville. On distingue le haut Faucigny, qui « commence à Saint-Nicolas-la-Chapelle près de Flumet et finit à Magland, où commence le bas Faucigny qui s'étend jusqu'aux limites de la province de Carouge [...] »<sup>18</sup>.

Pour le Faucigny pris dans son ensemble, les textes permettent tout de même une cartographie plus précise, qui sera donnée plus bas.

Le Faucigny correspond physiquement en 1723 :

- à la vallée de l'Arve jusqu'à Annemasse incluse, sauf quelques vallées et portions de vallées d'affluents situés sur la rive gauche juste en amont d'Annemasse,
- à la vallée du Giffre, sauf la vallée du Risse en amont d'Onnion, mais avec la vallée de la Menoge en amont d'Habère-Lullin,
- à deux vallées de l'actuel canton d'Ugine (celle de l'Arly jusqu'à l'actuel lieu-dit de Héry-sur-Ugine),
- à toute la vallée de l'Arrondine.

Les gains territoriaux de 1749 ont eu tendance à harmoniser la géographie physique du Faucigny en ajoutant les vallées affluentes vers le bassin de l'Arve : l'acquisition sur le Genevois des paroisses de Saint-Pierre-en-Faucigny, Petit-Bornand, Passeirier, Saint-Maurice et Entremont a permis d'inclure la vallée du Borne.

Les pertes de 1749 (paroisses de Cornier, Reignier, Saint-Romain, Scientrier) et de 1780 (Annemasse, Monthoux, Vétraz) ont eu un effet inverse. Les amputations de 1780 servaient à constituer le territoire de l'intendance particulière de Carouge, nouvellement créée à partir des bailliages de Ternier et Gaillard<sup>19</sup>.

16. Après les innovations institutionnelles de 1560 ; encore les baillis de Genevois ou Faucigny ne servaient-ils, depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, que de représentants et chefs de la noblesse (Jean Nicolas, *La Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle : noblesse et bourgeoisie*, Montmélian, 2003 (2<sup>e</sup> éd.), tome 1, p. 44).

17. Gabriel Pérouse, *Les communes et les institutions de l'ancienne Savoie, d'après les archives communales*, Chambéry, 1911, p. 12.

18. C'est la définition que donne Ressano di Fenile, dans le mémoire cité à la n. 10 de cette contribution.

19. 2 mai 1780 : « Lettres patentes de Sa Majesté portant établissement d'une nouvelle intendance dans le lieu de Carouge, le transport au même lieu de la judicature mage et du bureau de l'insinuation de Saint-Julien, etc. » (Felice Amato Duboin, *Raccolta...*, tome III, vol. 3, p. 196-197).

Les logiques précises qui ont présidé au redécoupage de 1749 restent à déterminer à la lecture des textes publiés par Felice Amato Duboin, accompagnée d'un travail de cartographie sur l'ensemble des provinces constitutives de la Savoie<sup>20</sup>. On est mieux renseigné sur la constitution de la province de Carouge<sup>21</sup>. La ville devait être un centre voué à combattre l'influence des protestants dans les terres cédées par Genève en vertu du traité de 1754. Les 23 paroisses des bailliages formant un ensemble trop exigü, on lui en adjoignit quelques-unes de l'arrière-pays. La liste des paroisses arrachées aux provinces du Genevois, Faucigny et Chablais prenaient deux objets en considération : la distance de chacune vis-à-vis du chef-lieu, et leur rendement fiscal. Le dessein religieux céda le pas à d'autres visées : il s'agissait de favoriser l'expansion économique de la Savoie du nord face à la puissance genevoise. En fait, une explication politique chapeautait le tout : le territoire de Carouge voyant converger en son sein toutes les voies menant à Genève, il avait donc pour but de permettre une meilleure surveillance en rivant en un seul bloc tout ce qui s'orientait sur Genève et au-delà. Cette bande d'interface entre la Savoie, Genève, la France et les États bernois faisait bien figure de « marche », selon le mot d'André Corboz.

### 1.2.2. Périmètre géographique de l'intendance du Faucigny

Dans quel cadre précis l'autorité de l'intendant s'exerçait-elle ? Cette question n'a jamais reçu de réponse claire et complète. Certes, des cartes de la Savoie et des intendances particulières existent, ainsi que les listes des communautés qui composent chacune des provinces<sup>22</sup>, mais il manquait une représentation précise associant les limites des territoires communautaires à l'évolution historique des limites faucignerandes.

On trouvera dans le *Répertoire méthodique*... , p. 54-62, un tableau détaillé classant les toponymes en fonction de leur circonscription d'appartenance, avec les variantes graphiques trouvées jusqu'au début de la Révolution<sup>23</sup>.

Les données relevées dans les textes normatifs et dans ceux de la pratique ont été cartographiées avec soin, de manière à confronter l'évolution du Faucigny au XVIII<sup>e</sup> siècle avec les découpages actuels. Une attention particulière a été apportée aux ressorts communaux et paroissiaux, sans cesse restructurés.

20. Ce travail manque cruellement : ainsi, les cartes utilisées par Jean Nicolas (*La Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle*... , p. 1166-1170) sont inexactes. Celle donnée p. 1666, par exemple, inclut Cohennoz dans le Faucigny alors que cette commune n'en a jamais fait partie.

21. André Corboz, « La formation de la province de Carouge », dans *Congrès savoisien*, 1966, nouvelle série II, p. 149-151. Voir aussi, du même auteur, *Invention de Carouge, 1772-1792*, Lausanne, 1968, 603 p.

22. Elles sont consultables dans la *Raccolta*... de Felice Amato Duboin. Liste en 1723 (« Regolamento delle provincie, o sia dipartimenti per le intendenze e prefetture ne' stati di S.M. di qua dal mare ») : tome III, vol. 3, p. 54-55 (pour le Faucigny). Liste en 1749 : *ibid.*, p. 128-129. Liste en 1780 : *ibid.*, p. 196-197.

23. Pour la cartographie des communes créées ou supprimées dans l'Ain, la Savoie et la Haute-Savoie de 1790 à 1971, on se rapportera à l'*Atlas historique*... de Jean-Yves Mariotte et André Perret, pl. XLVIII-1.

## 2. Les attributions des intendants

### 2.1. Un pouvoir étroitement hiérarchisé

Comme le prévoient leurs lettres patentes de nomination, les intendants, fonctionnaires de l'État sarde, doivent dès leur entrée en poste prêter un long serment au roi<sup>24</sup>, qui se méfie d'eux et de leur pouvoir<sup>25</sup>.

L'intendant général est l'intermédiaire régulier entre l'administration centrale et les intendants provinciaux. Il est directement placé sous la direction du général des Finances<sup>26</sup>, qui, depuis Turin, le dirige étroitement. Ces rapports mériteraient une attention particulière. En effet, comme l'indiquait en 1900 Max Bruchet dans son rapport au préfet de la Haute-Savoie, pour compléter l'étude des intendances savoyardes en matière économique, on trouvera, dans la quatrième section de l'Archivio di Stato, le fonds du contrôleur général des Finances, ce dernier ainsi décrit :

« chef de tous les agents financiers, [il] tenait un livre des recettes et dépenses des diverses administrations, faisait enregistrer les patentes portant nomination d'emploi, examinait les budgets. L'étendue de ses pouvoirs fait concevoir l'intérêt des archives du service qu'il dirigeait : il exerçait au XVIII<sup>e</sup> siècle les fonctions appartenant à la chambre des Comptes<sup>27</sup>. »

Faute de renvoi suffisamment significatif à des cotes ou groupes de cotes, le chercheur est invité à se référer aux instruments de recherche suivants :

- Écritures du duché de Savoie ;
- Materie economica ;
- Provvidenze economica ;
- Materie criminali e di alta polizia ;
- Reale finanze ;
- Lettres adressées à Turin par les gouverneurs de Savoie ;
- Lettere di particolari ;
- Cité et duché d'Aoste.

Depuis Chambéry, l'intendant général exerçait le même pouvoir hiérarchique sur les intendants provinciaux. Les intendants particuliers se montraient eux-mêmes intraitables envers les syndics et les secrétaires de communautés<sup>28</sup>, même si l'on admet que, contrairement à ce que l'on observe dans le royaume de France,

24. On trouvera un développement sur la question dans Edmond Esmonin, « Les intendants... », *op. cit.*, p. 28-29.

25. Henri Costamagna, « Pour une histoire de l'intendenza dans les États de terre-ferme de la maison de Savoie à l'époque moderne », dans *Bollettino storico-bibliografico subalpino, Deputazione di Storia Patria*, tome LXXXIII, vol. 2, 1985, p. 436.

26. Cf. les constitutions de 1723, tit. II, chap. VIII, art. 1 : « Les intendants seront sous la direction du général de nos finances, auquel ils donneront avis régulièrement de ce qui arrivera dépendamment de leurs emplois. » Cela est reproduit dans les constitutions de 1729 et de 1770 (cette note reprend celle d'Edmond Esmonin, « Les intendants... », *op. cit.*, p. 30, n. 2).

27. ADHS, PA 113, 1900, p. 1999.

28. Plus de détail chez Edmond Esmonin, « Les intendants... », *op. cit.*, p. 14 et 32-33.

aucune initiative ou presque n'était laissée aux intendants. Malgré des pouvoirs très étendus, devaient-ils donc rendre compte de tout à leur unique chef, et en attendre systématiquement les ordres avant d'agir<sup>29</sup> ? Sait-on au moins quelle fut l'étendue de leurs pouvoirs ?

## 2.2. Une stratification complexe

Une synthèse exhaustive présentant chronologiquement chaque secteur d'intervention attribué aux intendants a fait défaut jusqu'ici. Puisant largement dans le recueil de Felice Amato Duboin, elle a été constituée au fur et à mesure du classement des archives de l'intendance du Faucigny : elle était conçue d'abord comme l'instrument indispensable à l'interprétation de certains documents dont la date, l'auteur et/ou le destinataire n'étaient pas explicite<sup>30</sup>. Étant donné son utilité pour les historiens, elle a été publiée dans l'article cité en note 3 de la présente contribution. Complétée pendant le classement par les données glanées dans les documents, elle révèle certaines lacunes dans le recueil de Felice Amato Duboin. Un exemple l'illustrera : la présence, dans les archives de l'intendance du Faucigny, d'un registre concernant l'attribution de patentes entre 1774 et 1785<sup>31</sup> pourrait laisser entendre que les intendants ont eu un rôle à jouer en matière d'enseignement dès avant la parution des lettres patentes du 17 août 1784 établissant les intendants de la Savoie comme réformateurs et assesseurs de la réforme des collèges de leur province<sup>32</sup>. Cette impression est confirmée par la titulature de M. André de Passier, intendant du Faucigny de 1772 à 1775, et dont l'en-tête figurant sur les papiers officiels, est libellé ainsi : « intendant conservateur des fermes et gabelles et du tabellion... et réformateur des collèges de la même province ».

Cette synthèse, encore bien perfectible, ne prétend certainement pas déflorer un sujet qui paraît assez volumineux. Ayant accompli son rôle archivistique, elle remplirait son rôle historique comme base à une réflexion visant à rapporter la théorie au fait, invitant les historiens à explorer les pistes qui leur sembleront les plus profitables ou exemplaires<sup>33</sup>. On peut d'ores et déjà en proposer quelques-unes.

*Fiscalité.* — Les gabelles, en particulier les procédures de jugement, dont on ignore tout.

29. Cf. *ibid.*, p. 28-31.

30. La collecte et le classement de ces documents tel que présenté dans l'inventaire de 1923 n'ayant pas été réalisés dans le respect de la « provenance des fonds », fondamentale pour la science archivistique, le destinataire des documents n'était pas toujours, comme on l'eût cru *a priori*, l'intendant particulier du Faucigny.

31. « Registre de copies d'attributions de patentes de secrétaire, de chirurgien, d'inspecteur et de commissaire à terriers » (ADHS, 4.C.16<sup>bis</sup>).

32. Les documents qui découlent de ce texte dont ils nous apprennent l'existence (il est introuvable chez Felice Amato Duboin) sont conservés aux Archives départementales de la Haute-Savoie, à la cote 4.C.533. — On lit par ailleurs dans les documents que Muffat-Saint-Amour, secrétaire de l'intendance particulière du Faucigny, se dit secrétaire de la réforme.

33. Ce travail devrait être facilité par le renvoi régulier qui y est fait aux cotes d'archives concernées par les secteurs d'activités en question.

*Contrôle des agents ducaux.* — Les textes normatifs ne sont guère explicites. Flou du vocabulaire, attribution parfois aléatoire des titres, fusions temporaires ? On ne compte qu’une seule synthèse sur la question<sup>34</sup>. Des études complémentaires sont indispensables pour comprendre précisément le rôle des intendants généraux de Savoie dans l’administration du tabellion.

Selon Edmond Esmonin<sup>35</sup>, le système sarde était supérieur au système français, car il assurait un meilleur contrôle de l’administration à tous les échelons par le gouvernement central. Son seul inconvénient aurait été de multiplier la correspondance et de ralentir ainsi la marche des affaires, dont la nature s’est sensiblement diversifiée au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle.

## 2.3. Quel style de gouvernement sarde ?

### 2.3.1. Un nouveau service civil

Prince de Piémont et duc de Savoie de 1675 à 1730, roi de Sicile de 1713 à 1720, puis roi de Sardaigne de 1720 à 1730, Victor-Amédée II a amorcé dans ses États un mouvement de centralisation qui s’est poursuivi sous son successeur, Charles-Emmanuel III, mort à Turin en 1773. Toute l’administration était concernée par une série de réformes inspirées, comme le soulignait Edmond Esmonin<sup>36</sup>, du modèle français, dans le cadre d’une « *realpolitik* qui, sans souci de moralité ou de respect humain, posait tous les problèmes en termes d’intérêt d’État »<sup>37</sup>. Pragmatique, Victor-Amédée II avait bien perçu, selon Guido Quazza<sup>38</sup>, que l’étroitesse de ses États l’aiderait à accéder à l’unité de commandement nécessaire à sa volonté centralisatrice. Cette dernière, matérialisée par une administration efficace, devait lui donner les moyens financiers d’une politique européenne énergique<sup>39</sup>.

Le nouveau service civil, où le système des offices<sup>40</sup> était progressivement remplacé par des fonctionnaires peu nombreux et étroitement soumis à leur hiérarchie, ne laissait que très peu de place à une noblesse qui restait attachée aux fonctions militaires, ou alors aux fonctions civiles de prestige comme la magistrature ou la diplomatie<sup>41</sup>.

34. Joannès Chetail, « Insinuation et tabellion dans l’ancienne Savoie », dans *Actes du quatre-vingt-cinquième congrès national des sociétés savantes (Chambéry – Annecy, 1960)*, section d’histoire moderne et contemporaine, Paris, 1961, p. 491-516. Ce développement, très clair, reste encore très général : le rôle de l’intendant n’y apparaît qu’en filigrane.

35. Edmond Esmonin, « Les intendants... », *op. cit.*, p. 14.

36. *Ibid.*

37. Jean Nicolas, *La Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle...*, p. 594.

38. Guido Quazza, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, Modène, 1957, vol. I, p. 23 et vol. II, p. 449-452.

39. On trouvera une présentation historiographique un peu plus ample chez Henri Costamagna, « Les intendants du comté de Nice au XVIII<sup>e</sup> siècle », dans *Cahiers de la Méditerranée*, n<sup>o</sup> 18, juin 1979, p. 13-14.

40. Voir, pour la persistance de ces offices, Jean Nicolas, *op. cit.*, p. 599-600.

41. « Manifeste du Sénat de Savoie en date du 2 décembre 1740 », dans Felice Amato Duboin, *Raccolta...*, tome XI, vol. 13, p. 596 et 602.

### 2.3.2. Les modèles inspirateurs

L'étude des fonds d'intendances permettrait de caractériser le style de gouvernement sarde, qui n'a pas manqué d'adapter les modèles de ses voisins : au niveau central, Victor-Amédée II a institué deux secrétariats d'État, un conseil d'État, un conseil des Finances et un contrôle général des Finances. Le schéma colbertien a été encore plus ouvertement repris par Victor-Amédée II avec la création des intendants à partir de la décennie 1680. La part d'originalité piémontaise reste cependant indéniable, quoique définie en termes encore trop généraux.

Instrument au service du pouvoir, le mercantilisme s'est imposé au sein du gouvernement sarde, comme en témoigne la législation sur la police des grains<sup>42</sup> ou encore l'instruction donnée par le général des Finances à l'intendant général de Savoie le 6 juillet 1756, précisant que les intendants particuliers seraient chargés d'adresser à l'intendant général, à chaque mois de mars, synthèses sur l'état de toutes sortes de biens, autant agricoles qu'industriels<sup>43</sup>. Découlant du mercantilisme, l'arithmétique politique, initiée vers 1670 par l'anglais William Petty, s'illustre dans les différentes « consignes » établies dans le cadre des impôts<sup>44</sup> et de l'armée<sup>45</sup>.

### 2.3.3. Sources normatives et documents de la pratique

Les fonds d'intendance permettront-ils d'affirmer que, dans le gouvernement exercé en Savoie, les actes ont assez étroitement reflété les idées ? Le lien entre sources normatives et documents de la pratique est fait autant que possible dans l'article cité à paraître dans la note 3. Dans le *Répertoire méthodique*..., le chercheur trouvera, analysés en substance, 119 règlements et lois concernant le Faucigny, dont la plupart valent pour toutes les intendances de Savoie<sup>46</sup>.

## 3. Les partenaires institutionnels

Certains documents à classer étaient incompatibles avec les attributions des intendants. D'autres indices ont mené à une conclusion ferme et essentielle : dans l'inventaire de 1923, plusieurs fonds d'administrations du Faucigny sont mêlés à celui de l'intendance particulière. Pour classer chacun de ces fonds, il appartenait de caractériser chaque institution avec ses attributions, en voyant comment et sur quelles zones intervenait l'articulation des pouvoirs avec l'intendance particulière.

42. *Ibid.*, tome XI, vol. 13, p. 596-597.

43. *Ibid.*, tome IX, vol. 11, p. 215-228 (article 36).

44. « Les recensements fiscaux et les états d'assujettis » sont d'ailleurs présentés dans *La pratique des documents anciens : actes publics et notariés, documents administratifs et comptables*, réalisé entre autres par Roger Devos, Robert Gabion et Jean-Yves Mariotte, Annecy, 1978, p. 248-264.

45. *Ibid.*, p. 264-266.

46. « 5.1. Tableau chronologique des lois et règlements concernant l'activité des intendants en Savoie », p. 171-182.

### 3.1. Une avancée sensible sur les trésoriers

La trésorerie du duché de Savoie<sup>47</sup> remonte au Moyen Âge. Les trésoreries provinciales se calquent sur les mêmes ressorts territoriaux que les intendances particulières, qui les ont vues naître sans doute en même temps. Les intendants particuliers entretiennent des relations permanentes et très étroites avec les trésoriers de leur ressort : ils exercent notamment sur eux un contrôle rigoureux qui s’ajoute à celui du trésorier général. Ce contrôle est établi par un texte de 1723<sup>48</sup> ; il est précisé ensuite par l’instruction donnée le 6 juillet 1756 par le général des Finances à l’intendant général de Savoie, articles 7 et 13<sup>49</sup>.

La trésorerie, organe institutionnellement bien distinct de l’intendance, ne se situe donc pas sur un échelon hiérarchiquement inférieur, mais parallèle, quoique les relations horizontales unissant les deux institutions prennent néanmoins des apparences quasi-hiérarchiques.

#### 3.1.1. La trésorerie générale de Savoie

Comme l’intendant général, le trésorier général est installé depuis 1727 au château de Chambéry, dans la tour qui a pris le nom de tour Trésorerie. Les comptes des trésoriers généraux, qui forment une source historique fort importante, sont restés à Turin, où ils furent transportés en 1724. Il ne subsiste aux Archives départementales de la Savoie que les dossiers et registres de la trésorerie générale du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>50</sup>.

Les trésoriers provinciaux doivent rendre au trésorier général de la Savoie leurs comptes annuels pour validation et/ou correction. Ce dernier les leur renvoie signés et en plusieurs exemplaires, à charge pour eux d’en garder une copie et d’en renvoyer le reste : on lit dans une lettre adressée le 10 mai 1776 par le trésorier général au trésorier du Faucigny<sup>51</sup> : « Je vous transmets cy-joint, Monsieur, trois doubles de votre compte de 1775. Vous en retiendrés un et me renverrés les deux autres et notamment celluy qui est de ma main, revetuës de votre signature. »

Un compte pour l’année 1788<sup>52</sup> permet d’observer la procédure suivante : le trésorier comparait à l’intendance du Faucigny, en présence du subdélégué, et présente ses comptes après avoir prêté serment. Un document officiel établissant les comptes est établi, signé par le subdélégué, le secrétaire de l’intendance et le trésorier particulier. Il est envoyé au trésorier général, qui le recopie en trois exemplaires

47. Ses archives sont conservées aux Archives départementales de la Savoie, dans le fonds de la section Finances (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle), cotes SA 260 à SA 473, ainsi que dans la série C (cotes C 1474 à C 1614).

48. Felice Amato Duboin, *Raccolta...*, tome III, vol. 5, p. 1232.

49. *Ibid.*, tome IX, vol. 11, p. 215-228.

50. *Administration générale du Duché de Savoie avant 1792, Inventaire sommaire de la série C*, tome I, 1887 et 1892, par Alexis de Jussieu, avec un avant-propos ajouté par André Perret en 1979, dont est extrait ce paragraphe.

51. ADHS, 4.C.400.

52. *Ibid.*



validés et signés à Chambéry. Le compte est également signé par l'intendant général de Savoie (« vu Fava »). L'exemplaire original envoyé par l'intendant particulier est celui des trois qui est renvoyé au trésorier particulier.

Le bureau général des Finances de Turin peut faire des observations<sup>53</sup> sur les comptes du trésorier général, et notamment décider, en fonction de l'avis de l'intendant particulier, qui de la province ou de telle communauté devra payer certains travaux.

### 3.1.2. La trésorerie du Faucigny

#### 3.1.2.1. Présentation générale

La sociologie des trésoriers particuliers reste à décrire : sans doute, des études prosopographiques menées dans les archives communales et dans d'autres séries des ADHS donneraient des résultats substantiels. L'observation rapide de leurs archives permet d'affirmer que les trésoriers étaient principalement de juristes formés au notariat et issus de familles locales, pour lesquelles une étude onomastique complémentaire serait utile.

La trésorerie n'apparaissait pas bien distincte de l'intendance. Celle du Faucigny se situait à Bonneville : occupait-elle le même bâtiment que l'intendance ? Les rapports quasi-quotidiens entretenus par les deux bureaux pourraient le suggérer, mais l'observation archivistique<sup>54</sup> a permis de déterminer qu'au contraire, le trésorier officiait à son propre domicile.

#### 3.1.2.2. Attributions

Les activités du trésorier ont été déterminées par l'observation des fonds classés et par la lecture de l'article 4.C.396, correspondant aux instructions données en 1764 par l'intendant général de Savoie, M. Capris de Castellamont, au trésorier Jacquier qui venait de prendre son poste.

Le trésorier provincial manipule les espèces. Responsable de la comptabilité, il assure les rentrées et sorties d'argent de la caisse provinciale. Dans ce cadre-là, il ne doit ni donner cours aux monnaies interdites ni les recevoir.

- *Le trésorier paye* : sont à sa charge toutes les dépenses du pouvoir public central, telles que les gages des agents publics, les factures diverses liées à la réparation d'un clocher ou d'une digue, à l'acheminement de vivres vers une communauté menacée de disette, etc. Il n'intervient pas dans les dépenses effectuées par les communes. Simple exécutant, il n'exerce aucun pouvoir décisionnel : toute sortie d'argent doit être ordonnée par un mandat de paiement adressé à lui par les institutions de sa province habilitées à effectuer des dépenses (en l'occurrence, l'intendance du Faucigny). En dehors de sa province, c'est l'intendant général ou le trésorier général qui peuvent adresser un tel mandat. En retour, il exige du bénéficiaire un reçu de paiement.

53. On en trouve dans l'article 4.C.400 des ADHS.

54. Cf. *Répertoire méthodique...*, sous-chapitre « La sous-série 4.C : les aléas d'un 'fonds' », p. 64-76.

— *Le trésorier encaisse* : tous les revenus provinciaux convergent vers lui. À savoir :

- les impôts directs, acquittés par les communautés (taille royale, impositions extraordinaires, ustensiles du gouvernement, impositions pour réparation des ponts et chemins de l'État, cavalcade, capitation ; bref, tous les droits royaux) et en transmet à l'intendant particulier, pour validation, les états de paiement (qui, pour la taille, sont mensuels) ;
- les impôts indirects ;
- amendes distribuées par les agents du roi ;
- revenus du Domaine ;

Il doit expédier des quittances aux exacteurs et autres particuliers débiteurs, en les faisant enregistrer au bureau de l'intendance de son ressort et signer par le secrétaire du même bureau. Il tient un registre de ces quittances en cas de recours.

À partir de 1771, date où ont commencé les opérations d'affranchissement des terres, les trésoriers de chaque province ont eu la charge supplémentaire de tenir une caisse des Affranchissements.

— *Le trésorier compte* . .

- il tient un compte de caisse mensuel ;
- il tient un *brouillard* et un *livre maître* ;
- il tient un registre à part pour la recette de la cote fixée à sa province de l'imposition générale pour les ponts, chemins et rivières ainsi que pour les ustensiles selon les états reçus de la part de l'intendance générale, tout comme un autre registre des impositions particulières que l'intendant de sa province pourrait lever de l'agrément du roi sur toute ou partie des paroisses concernées.

— . . . *Et rend compte* :

- il remet tous les jours à l'intendant particulier du Faucigny un reçu de toutes les recettes ;
- il remet un bilan mensuel de tout ce qui a été payé par les communautés, exacteurs et tous autres exprimant leur cause ;
- tous les trois mois, le trésorier général de Savoie envoie un commis lever les fonds, sous le contrôle du représentant de l'intendant, et en donner quittance ;
- à chaque mois de mars, il rend au trésorier général de Savoie un compte en recette et dépense de l'année précédente.

Dans les états de sommes payables par les communautés qu'il envoie par extrait au trésorier de sa province, l'intendant (ou son secrétaire) donne ses consignes à la troisième personne, par exemple : « De laquelle somme le trésorier ne se desaisira que sur les mandats du bureau de cette intendance . . . »<sup>55</sup>. On constate, en revanche, l'emploi de la deuxième personne sur les mandats de paiement : « vous aurés agréable de payer . . . ».

---

55. ADHS, 4.C.338.

Rien dans la législation sur les gabelles ne semble obliger les commis de dépôt à rendre des comptes au trésorier, mais il semble que ce fût le cas. Les rapports entre les trésoriers et les autres agents du trésor restent à préciser : ceux-ci se contentaient-ils de verser le produit des impôts à ceux-là ? Le contrôle exercé par les intendants sur les regrattiers et les exacteurs était-il le seul ?

On remarque une certaine continuité institutionnelle avec les institutions révolutionnaires : la trésorerie du Faucigny, remplacée en 1792 par celle du district de Cluses, dont le ressort territorial est proche du Faucigny d’Ancien Régime, est aussitôt tenue par le désormais « citoyen Joseph-Thérèse Jacquier », déjà en poste depuis trente-huit ans.

### 3.1.2.3. Liste des trésoriers, d’après l’observation des fonds classés

*N.B.* : cette liste est incomplète, donc provisoire ; elle a pour but de faciliter les recherches sur l’ensemble des articles de la série C. Les dates données pour les trésoriers du Faucigny pourront être complétées à partir du dépouillement des articles 4.C.380-386.

Trésoriers généraux	
Attesté en 1743	M. Beardé
Attesté en 1764 et 1781	M. Mansoz
Attesté en mars 1789	M. Mongis
Trésoriers du Faucigny	
Attesté en 1699	Pierre de Planchamp
Attesté en 1725	François-Ignace Lejeune
Attesté en 1734 et 1756 (déjà mort en juillet 1758)	M. Duparc
1758-1764	Charles Perrin
1764-mars 1792	Joseph-Thérèse Jacquier

## 3.2. Un effort à porter sur les autres collaborateurs

*Les avocats fiscaux.* — Trois registres de courrier avaient été rattachés à tort au fonds de l’intendant particulier du Faucigny (sous-séries 4.C et 1.C.III). Ils provenaient en fait, pour deux d’entre eux, de l’avocat fiscal du Faucigny, et, pour le troisième, de l’avocat fiscal général de la Savoie. Comme pour les intendants, il y avait un avocat fiscal général pour la Savoie et, juste en dessous hiérarchiquement, un avocat fiscal par province. Ils étaient chargés de maintenir les droits de l’État et de la Couronne<sup>56</sup>, portant parfois le titre de « patrimonial du tabellion » que

56. Une synthèse claire sur leurs activités au XVIII<sup>e</sup> siècle semble encore faire défaut. Pour la période précédente, l’on se référera à Laurent Perrillat, *L’apanage de Genevois aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles : pouvoirs, institutions, société*, Annecy, 2006, p. 270-272, avec, p. 308, des précisions pour le Faucigny.

l'intendant a parfois aussi revêtu. Sur ce sujet, dont un développement plus ample est proposé dans le *Répertoire méthodique*...<sup>57</sup>, bien des recherches restent à faire.

*Les communautés d'habitants.* — Les intendants ont d'abord été chargés de réaliser, dans les communautés de leur ressort, des sortes d'audits sur leur situation financière et fiscale<sup>58</sup>. Ils furent ensuite aussi chargés de lever la taille (ce qui a impliqué l'imposant chantier du cadastre), puis de surveiller la perception de la gabelle. Leur action se montrait plus nettement protectrice lorsqu'il s'agissait d'assister les communautés en cas de sinistre. Par l'édit du 7 janvier 1720<sup>59</sup>, les intendants ont été amenés à surveiller les communautés dans leurs affaires générales et plus particulièrement financières. Le tournant est pris en 1738 avec l'établissement du cadastre et l'édit de péréquation. Le gouvernement royal établit un contrôle constant sur l'administration des communiens. La communauté, d'association personnelle et volontaire, devint une division administrative. Les intendants étaient chargés de relayer aux communautés de leur province les textes émanant des autorités supérieures et de contrôler leur bonne publication en exigeant un procès-verbal de la part de l'agent qui en était chargé<sup>60</sup>. L'emprise croissante du pouvoir central explique que certaines archives des communautés ont été en partie rassemblées par l'intendance et de ce fait intégrées dans son fonds<sup>61</sup>.

*Le juge mage.* — Ce magistrat est à la tête de la hiérarchie judiciaire de la province. Son rôle, jusque-là déterminé par les *Statuta Sabaudiae* de 1430, est redéfini par les *Constitutions royales* de 1723, qui précisent notamment que ses compétences s'étendent à toutes les causes n'excédant pas 2000 livres<sup>62</sup>. En complément des fonds de la série B, cette source serait un bon point de départ pour retracer l'évolution théorique de ses pouvoirs face à celui, toujours plus large, des intendants.

## Pour conclure : quelques suggestions

*Pistes supplémentaires.* — Le sociolinguiste qui écrit ces lignes avait envisagé la construction d'un programme méthodique sur la lecture et la publication des textes officiels par les pèdons communaux en Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle. Comment ces textes en français touchaient-ils une population de locuteurs arpitans majoritairement analphabètes ? Ces derniers étaient-ils bilingues ? Le matériau rapidement exploré

57. Sous-chapitre « 1.1.3.1.2 Notaires, dans le cadre du tabellion » (p. 17-20).

58. Voir les instructions que Victor-Amédée donne le 17 juillet 1693 à ses intendants de provinces (Felice Amato Duboin, *Raccolta*..., tome IX, vol. 11, p. 15-20).

59. *Ibid.*, tome III, vol. 4, p. 601-612.

60. L'instruction donnée le 6 juillet 1756 par le général des Finances à l'intendant général de Savoie ne mentionne pas à ce propos les intendants particuliers : étant donné les procès-verbaux de diffusion que l'on retrouve dans le fonds de l'intendance particulière du Faucigny (ADHS, 4.C.43 et 4.C.68-69), il y a lieu de croire que l'intendant général n'était chargé de recevoir que ceux de la province de Savoie propre, dont il faisait traditionnellement fonction d'intendant particulier.

61. Cette source plutôt inattendue est présentée dans le *Répertoire méthodique*..., « 1.2.4.5.1. Un outil de reconnaissance du fonds » (p. 71-72).

62. Laurent Perrillat, *Lapanage de Genevois*..., p. 303.

a encore tout à dire<sup>63</sup>. Par ailleurs, une synthèse assez nourrie sur l'administration de la Savoie de la fin du XVII<sup>e</sup> siècle jusqu'à l'annexion française de 1792 manque encore.

*Outils à créer.* — Pour servir la recherche historique, la présentation des typologies documentaires rencontrées dans les archives constituerait un outil particulièrement utile<sup>64</sup>, tout comme le serait un glossaire inspiré du *Dictionnaire des institutions de la France aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles* de Marcel Marion, qui comprendrait aussi des termes dialectaux<sup>65</sup>.

*Quelques fonds n'ont pas été mentionnés dans l'exposé :*

1° Aux ADHS, on trouve les fonds suivants :

- a) Sous-intendances du Chablais, Genevois et Carouge, qui attendent un reclassement.
- b) Commissariat général des Extentes : les commissaires d'extentes, véritables feudistes ducaux<sup>66</sup>, étaient chapeautés par un commissaire général, situé à Chambéry, mais dont les archives concernant les terres situées en Faucigny ont été partiellement regroupées par Max Bruchet avec celles de l'intendant de la province. *A priori*, les deux volumes en question<sup>67</sup>, qui auraient dû se retrouver aux Archives départementales de la Savoie, ne documentent guère les éventuels rapports entretenus entre le commissaire général (et même les simples commissaires) et l'intendant particulier.
- c) Gouvernement général de la Savoie (1749-1792) : le gouverneur, qui avait des attributions essentiellement militaires, était un interlocuteur privilégié de la noblesse<sup>68</sup>. L'essentiel de ses archives se trouve en toute logique aux Archives départementales de la Savoie, mais celles de la Haute-Savoie en détiennent une partie<sup>69</sup>.

2° Hors des ADHS, l'on pourra chercher :

- a) À Chambéry, aux Archives départementales de la Savoie, dont la série C contient des fonds qui sont sensiblement les mêmes que ceux venant d'être présentés pour la Haute-Savoie.

---

63. On attend à ce sujet les travaux doctoraux de Pascal Delvaux (université de Genève/EHESS) intitulés « De la parole fixée à la lecture publique : impressions et publication des lois sous la république helvétique (1798-1803) ».

64. Cf. Roger Devos, Robert Gabion et Jean-Yves Mariotte, *La pratique des documents anciens...*

65. Une ébauche est donnée dans le *Répertoire méthodique...*, « 5.3. Glossaire » (p. 184-191). L'on pourra la compléter par la lecture de l'ouvrage de Gabriel Pérouse, *Les communes et les institutions de l'ancienne Savoie, d'après les archives communales*, Chambéry, 1911.

66. Cf. Laurent Perrillat, *L'apanage de Genevois...*, chap. IV-2.

67. ADHS, 1.C.e.9 et 1.C.e.15.

68. Le rôle des gouverneurs a été récemment étudié par Christopher Storrs, « Provincial governors and the absolute State : Piedmont 1713-48 », dans *European history quarterly*, n° 37, vol. 1, janv. 2007, p. 35-60.

69. Il s'agit, pour le Faucigny, de la sous-série 1.C.a.

- b) Aux Archives d'État de Genève, où une recension reste à faire. Mentionnons, à titre anecdotique, les trois cotes suivantes : Archives privées, 247/VI/55-55 et 60 : cartes de la partie septentrionale des États de Savoie (dont le Faucigny) en 1663 et 1779.

Les fonds anciens conservés par la direction des Archives du ministère des Affaires étrangères ne comportent pas de sources relatives au Faucigny antérieures au XIX<sup>e</sup> siècle.

## LE VICARIAT DE TURIN À L'EXEMPLE DE LA LIEUTENANCE GÉNÉRALE DE PARIS AU XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE

NICOLETTA ROLLA

*EHESS*

### I. La Surintendance de politique et de police de Turin

**V**ERS LE MILIEU DU XVII<sup>e</sup> SIÈCLE, Turin, capitale du duché de Savoie, était une ville d'environ 37.000 habitants, qui connaissait une phase de croissance démographique, à laquelle contribuait l'immigration des régions du duché, suivie par un important développement urbain : à partir de 1673, le deuxième agrandissement, après celui du XVI<sup>e</sup> siècle, changea radicalement l'aspect de la ville<sup>1</sup>. Les travaux autour des nouveaux quartiers furent ralentis et redéfinis à cause de la grave disette qui frappa Turin dans les années 1675-76 et 1677-80 : le Gouvernement et le Conseil municipal décrétèrent une série de mesures extraordinaires pour empêcher l'exportation de blé de la capitale, pour pourvoir à l'approvisionnement de la ville et réglementer l'activité des boulangers, accusés de l'augmentation du prix du pain et de la vente de produits de mauvaise qualité. La disette remplit la ville de pauvres, de citoyens qui vivaient aux limites de la subsistance et d'immigrés qui espéraient trouver hospitalité dans les instituts d'assistance de la ville<sup>2</sup>.

---

1. La population de Turin passa de 37.000 habitants en 1630 à 44.000 au début du XVIII<sup>e</sup> siècle. Sur la croissance de la population et l'importance de l'immigration voir Giovanni Levi, *Mobilità della popolazione e immigrazione a Torino nella prima metà del Settecento*, « Quaderni Storici », 17 (1971), pp. 510-554 ; *Id.*, *Centro e periferia di uno stato assoluto. Tre saggi su Piemonte e Liguria in età moderna*, Torino, Rosenberg e Sellier, 1985.

2. Geoffrey Symcox, *La reggenza della seconda madama reale (1675-1684)*, dans Giuseppe Ricuperati (dir.), *Storia di Torino*, vol. IV : *La città fra crisi e ripresa (1630-1730)*, Torino, Einaudi, 2002, pp. 197-244.

La nécessité d'améliorer l'approvisionnement de la ville, qui jusqu'à ce moment-là revenait au Vicariat, devint une question urgente. En 1679, une dizaine d'années après l'institution de la Lieutenance de police de Paris, la régente Marie Jeanne Baptiste de Savoie Nemours voulut introduire dans l'appareil institutionnel de la ville une nouvelle magistrature qui réunissait plusieurs fonctions de « politique et de police ». L'initiative de la régente était justifiée par la volonté d'éliminer « les abus que l'on commette dans la vente des victuailles et des autres choses nécessaires au vivre, et à la subsistance principale des habitants » mais aussi de subvenir « à tout ce qui peut servir au besoin, à la sûreté, et à l'avantage des même Citoyens »<sup>3</sup>. La référence à l'institution parisienne était implicite dans la volonté de suivre « ce que l'on pratique dans les autres villes principales bien réglées d'Europe »<sup>4</sup>. Le modèle français était bien connu par la régente à travers les rapports envoyés de Paris sur les modalités d'administration de la ville. Les compétences de la Lieutenance de police et de la Lieutenance civile furent énumérées dans un mémoire rédigé en 1667<sup>5</sup>, que la régente reproduisit presque fidèlement lors de la rédaction de la réforme de 1679.

Les compétences de la Surintendance générale de politique et de police — c'est ainsi que s'appelait la nouvelle magistrature — furent spécifiées dans une instruction annexée à l'édit de constitution ; elles comprenaient « la cognition de toutes les choses concernant la matière de Politique et de Police de cette Ville »<sup>6</sup>. La tâche principale du surintendant était de garantir l'approvisionnement de la ville et de contrôler le marché des aliments et des biens nécessaires à la survivance des habitants (bois, charbon, foin). Dans ce domaine, il devait fixer le prix des produits alimentaires, notamment du pain et du vin, du bois, du charbon, du foin « et des autres choses nécessaires pour le service des Citoyens », des matériaux de construction, des salaires des travailleurs, des bouviers, des serviteurs, des porteurs « et des autres tiers qui servent le Public »<sup>7</sup>. En outre, il devait établir le nombre de boulangers et les lieux de vente des produits alimentaires « afin que les Citoyens résidents dans un quartier quelconque soient pourvus de tout »<sup>8</sup>. Il devait régler les opérations d'achat et vente dans les marchés, en interdisant la vente aux étrangers et aux négociants avant la vente aux particuliers. Dans les marchés destinés à la vente du blé et du vin, il avait l'autorité de vérifier la qualité des marchandises et de punir les vendeurs qui commettaient des abus en vendant des produits de mauvaise qualité. Pour prévenir la pénurie de blé, il avait le pouvoir d'obliger les boulangers à maintenir un entrepôt du mois d'avril jusqu'en juillet ; par ailleurs, il devait disposer et

3. Giovanni Battista Borelli, *Editti antichi e nuoui de' sovrani principi della Real Casa di Savoia, delle loro tutrici, e de' magistrati di quà da' monti*, in Torino : per Bartolomeo Zappata libraro di S. A. R., 1681, p. 919, *Istituzione dell'officio di savraintendente generale della Politica e Politia della Città di Torino* (15 décembre 1679). Traduction de l'auteur.

4. *Ibid.*

5. Archives d'État de Turin (dorénavant ASTo), Corte, Materie economiche, Vicariato, m. 1, fasc. 3 (1667) *Memoria concernente le facultà che si sono accordate al Luogotenente civile e Luogotenente di Polizia di Parigi per l'editto del Marzo dell'anno suddetto*.

6. Giovanni Battista Borelli, *Editti antichi e nuoui...*, op. cit., p. 919.

7. *Ibid.*, p. 922, *Instruzione di quanto dovrà particolarmente eseguire il Sopraintendente generale della Polizia, e Politia nell'esercitio del medesimo Carico*.

8. *Ibid.*



coordonner les opérations d'achat sur les marchés des autres provinces du Piémont ou à l'étranger. Pour faciliter le transport des produits destinés au marché, il devait assurer l'accessibilité et l'entretien des routes principales de la ville et du territoire. La sécurité des citoyens devait être garantie à travers le contrôle de l'ordre public, la surveillance des lieux de rencontre, tels que les tavernes et les hôtelleries, des vagabonds, des paresseux, des femmes de mauvaise vie.

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le surintendant était assisté par quatre assesseurs, assignés aux quatre quartiers de la ville où ils devaient empêcher que les vendeurs de biens alimentaires ne commettent des abus et des fraudes. La surveillance quotidienne des marchés et des boutiques et le contrôle de l'ordre public étaient confiés à environ cinquante cantonniers, répartis dans les îlots de la ville. Dans l'îlot de sa compétence, chaque cantonnier devait faire le nécessaire pour prévenir et éteindre les incendies, aidé par les porteurs, les maîtres maçons et les gardiens des eaux. Aux cantonniers revenait aussi la tâche de « se présenter de temps en temps dans les hôtelleries, les gargotes ou les tavernes, pour avoir connaissance des désordres, des incon vénients, des querelles, ou des faits d'armes qui s'y produisaient ; mais aussi des gens de mauvaise vie, des vagabonds et des paresseux »<sup>9</sup>. Les propriétaires des maisons où des meurtres, des « blessements » ou des vols avaient été commis devaient s'adresser aux cantonniers.

Selon l'exemple parisien, le surintendant était un fonctionnaire du roi, payé par les finances royales et nommé conseiller d'État ; mais contrairement à la Lieutenance de Paris, il ne devint pas un instrument de l'absolutisme royal face au pouvoir du Conseil de la ville et à l'autonomie municipale. La Surintendance — cela est écrit dans l'édit de création — fut instituée par la régente après avoir demandé l'avis du Conseil municipal, qui ne devait pas contribuer économiquement au maintien du bureau, mais avait le droit de proposer les candidats à la charge de surintendant et d'assesseurs, auxquels aucune préparation spécifique n'était requise. Du point de vue politique, l'introduction de cette nouvelle institution ne changea pas significativement les équilibres précédents.

La véritable nouveauté de la réforme fut l'introduction dans le système juridique piémontais de la notion spécifique de « politique et police », inconnue auparavant<sup>10</sup>. La Surintendance, selon les dispositions de la régente, devait combler une certaine « insuffisance » du Vicariat, dont elle héritait quelques compétences. Il s'agissait d'une des institutions les plus anciennes et les plus importantes de la ville ; introduit en 1280, le vicaire remplaça le podestat comme représentant du roi à Turin ; nommé directement par le souverain, le vicaire était un juge de première instance pour les causes civiles et criminelles de la ville ; c'était le garant de l'ordre public à travers un corps de gardes recrutés auxquels il assurait lui-même le salaire. À partir de 1575, lorsque le Conseil municipal obtint, contre le paiement d'une somme considérable, le droit de proposer les candidats à la charge de vicaire,

9. *Ibid*, p. 924, *Incombenze e vantaggi dei Cantonieri da deputarsi per servizio della Città di Torino* (22 septembre 1680).

10. Paolo Piasenza, *Politica e polizia tra la reggenza e le riforme di Vittorio Amedeo II*, dans Giuseppe Ricuperati (dir.), *Storia di Torino*, vol. IV, *op. cit.*, p. 902.

celui-ci perdit son autonomie envers la classe dirigeante locale et son rôle d'arbitre de la vie politique turinoise, en devenant une parmi les autres magistratures municipales<sup>11</sup>. Au XVII<sup>e</sup> siècle, le vicaire fut relégué aux marges de la vie politique municipale, même quand il s'agissait de prendre des décisions qui lui revenaient. En ce qui concerne, par exemple, le contrôle de l'ordre public, les principales dispositions en cette matière furent promulguées directement par le souverain ou les grands commis de l'État, tel que le gouverneur de Turin qui représentait l'autorité militaire de la ville : les ordonnances de 1670, en matière de commerce et de circulation des produits et des gens, furent promulguées par le marquis San Germano, gouverneur de la ville ; deux ans plus tard, les ordonnances politiques furent édictées par le duc ; les principales dispositions contre le vagabondage furent promulguées par le magistrat de la santé alors que la politique envers les étrangers fut réglée par les souverains et les autorités militaires. Même dans les questions en matière d'hygiène publique, d'approvisionnement, d'entretien des routes et des ponts, de gestion des moulins et des eaux, traditionnellement de compétence du vicaire, son autorité fut remplacée par l'intervention des magistratures et des fonctionnaires supérieurs<sup>12</sup>. Dans tous ces domaines, le vicaire fut relégué à la fonction de simple exécuteur des décisions prises par des tiers.

À travers la création de la Surintendance, la régente envisageait de rationaliser l'administration de la ville pour remédier au désordre créé par le chevauchement des compétences des différentes magistratures et pour combler la perte d'autorité du vicaire. En réalité, après la création de la Surintendance, les principales dispositions en matière d'ordre public et d'approvisionnement de la ville continuèrent à être promulguées par d'autres fonctionnaires : en 1680, par exemple, les ordonnances pour le « bon gouvernement » furent signées par Alessio San Martino, colonel des milices urbaines qui se prononça en pleine autonomie en matière d'hôtelleries, de tavernes, de jeux et de bals<sup>13</sup>. En même temps, le Conseil municipal exerçait le contrôle sur la gestion des moulins et des abattoirs urbains, en limitant ainsi l'autorité du surintendant en matière annonaire. Le contrôle du Conseil municipal sur l'institution pesa sur la capacité d'action autonome du vicaire, ce qui fut renforcé en 1682, lorsque le surintendant commença à être choisi parmi les conseillers municipaux.

## II. Les réformes de Victor Amédée II

En 1684 le fils de Marie Jeanne Baptiste, Victor Amédée II, prit formellement le pouvoir, en inaugurant une saison de réformes et de rationalisation de l'appareil

11. Pierpaolo Merlin, *Amministrazione e politica tra Cinque e Seicento : Torino da Emanuele Filiberto a Carlo Emanuele I*, dans G. Ricuperati (dir.), *Storia di Torino*, vol. III : *Dalla dominazione francese alla ricomposizione dello stato (1536-1630)*, Torino, Einaudi, 1998, pp. 111-182.

12. Paolo Piasenza, *Politica e polizia...*, op. cit., pp. 895-900. Donatella Balani, *Il vicario tra città e stato. L'ordine pubblico e l'annona nella Torino del Settecento*, Torino, Deputazione subalpina di storia patria, 1987.

13. *Ibid.*, p. 904.

d'État. Dans ce contexte de renouvellement, en 1687 il voulut réorganiser le bureau du Vicariat en l'unissant à celui de la Surintendance ; d'après l'édit d'union des deux bureaux, le vicaire devait être nommé tous les deux ans par le souverain parmi les candidats présentés par le Conseil municipal. De cette façon, le contrôle de la municipalité sur cette magistrature fut formellement reconnu et confirmé, sauf que, au même temps, le Conseil municipal fut profondément renouvelé. En décembre 1687, le souverain imposa au Conseil le respect de certaines normes de ses statuts qui n'avaient jamais été appliquées auparavant, c'est-à-dire le partage du Conseil en deux classes de conseillers et l'augmentation du nombre de ses membres de trente-cinq à soixante<sup>14</sup>. Pour l'élection des nouveaux conseillers, le souverain imposa une liste de noms qui remplirent un grand nombre de postes vacants, en affirmant l'influence de ses candidats au sein du Conseil municipal : par conséquent le contrôle de ce dernier sur le bureau du Vicariat était relatif.

Durant les années de la guerre de la Ligue d'Augsbourg (1688-97) et de succession d'Espagne (1701-14), pendant laquelle Turin fut assiégée par les armées françaises (1706), l'administration de la ville ne connut pas de changements ; mais durant les moments les plus difficiles, le contrôle de la capitale fut confié aux autorités militaires, au gouverneur et au commandant des garnisons.

Dans les années entre les deux guerres, Victor Amédée II inaugura une première saison de réformes où il voulut améliorer la perception des impôts et limiter les privilèges et les autonomies locales à travers l'introduction systématique des intendants des provinces. Les premières informations sur les intendants remontent à 1679, année où l'on trouve des nouvelles d'un intendant dans les Vallées Vaudaises ; en 1686, un intendant fut introduit dans le duché de Savoie et en 1689 dans le comté de Nice. Leurs compétences furent précisées dans les instructions promulguées en 1697 : soumis à l'autorité du général des finances, les intendants étaient préposés principalement à la perception des impôts ; ils étaient aussi chargés du maintien de l'entrepôt de blé et de l'inspection des travaux publics<sup>15</sup>.

Après la conclusion de la paix d'Utrecht (1713), Victor Amédée II reprit le parcours des réformes commencé à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle visant à réorganiser les ministères centraux, tels que le Conseil d'État, le Ministère de la guerre, le Conseil des finances, les Ministères des affaires internes et externes<sup>16</sup>. Les attentions du souverain furent aussi adressées à l'administration de la ville de Turin, désormais capitale d'un royaume après l'assignation de la Sicile au duché du Piémont. Pendant que

14. Geoffrey Symcox, *La reggenza della seconda madama reale*, in Giuseppe Ricuperati (dir.), *Storia di Torino*, vol. IV, op. cit., pp. 239-242 ; Id., *La trasformazione dello stato e il riflesso nella capitale*, dans Giuseppe Ricuperati (dir.), *Storia di Torino*, vol. IV, op. cit., p. 723 ; Simona Cerutti, *Cittadini di Torino e sudditi di Sua Altezza*, dans Giovanni Romano, *Figure del Barocco in Piemonte. La corte, la città, i cantieri, le province*, Torino, Cassa di risparmio di Torino, 1988, pp. 253-300 ; Ead., *Mestieri e privilegi. Nascita delle corporazioni a Torino secoli XVII-XVIII*, Torino, Einaudi, 1992, p. 84 et suiv.

15. Geoffrey Symcox, *Vittorio Amedeo II. L'assolutismo sabauda 1675-1730*, Torino, SEI, 1985, pp. 156-158. Felice Amato Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi, editti, patenti e manifesti pubblicati dal principio dell'anno 1681 sino agli 8 dicembre 1798 sotto il felicissimo dominio della Real Casa di Savoia*, Torino : Davico e Picco, 1818-1869, *Istruzioni agli intendenti delle province di Piemonte (31 marzo 1697)*, vol. 11, pp. 20-23.

16. *Ibid.*, pp. 255-305.

le vicaire perfectionnait la réglementation en matière d’approvisionnement de la ville, de gestion des dépôts du bois, d’entretien des routes, de commerce des biens alimentaires (1616-1617)<sup>17</sup>, on projetait une nouvelle réforme du bureau, dont les carences étaient évidentes. Malgré les ordonnances publiées par le vicaire, les abus ne cessaient pas, surtout à cause des défaillances des fonctionnaires subalternes. En outre, l’activisme du vicaire se heurta à la réaction des autres magistratures, comme le gouverneur de la ville, qui pendant la guerre de succession d’Espagne avait géré l’ordre public et qui voyait maintenant sa juridiction limitée par le vicaire. Dans un long rapport au roi, le vicaire Ripa Buschetti de Giaglione essaya de déterminer les causes des limites de l’action de son bureau et de suggérer des solutions<sup>18</sup>. Pour mieux résoudre la question de la superposition des compétences des différentes magistratures, un mémoire sur la juridiction du vicaire, du surintendant et du juge de Turin fut envoyé au souverain<sup>19</sup>.

### III. La réforme du Vicariat de Turin

Dans ce contexte, en décembre 1723 le souverain nomma à la charge de vicaire et de préfet le comte Marco Antonio Ceveris de Burolo, sans consulter le Conseil municipal. Les préfets des provinces, institués en 1560, étaient originellement des juges d’appel dans les circonscriptions de leur compétence. Pendant la réorganisation administrative voulue par Victor Amédée II, le souverain avait établi une sorte de séparation des pouvoirs dans les provinces, en confiant aux gouverneurs les pouvoirs militaires, aux intendants les compétences en matière économique et fiscale et aux préfets l’administration de la justice civile et criminelle. Ces derniers étaient nommés directement par le souverain et étaient soumis au contrôle du Sénat. Les tâches des préfets, devenus juges de première instance, furent redéfinies en 1723, lors de la publication des *Regie Costituzioni* : aux fonctions judiciaires s’ajoutaient le contrôle de l’ordre public et les fonctions de « police », telles que la répression de la contrebande et du brigandage<sup>20</sup>.

Les bureaux du Vicariat et de la Préfecture furent formellement unis par l’édit du 11 février 1724, qui confirmait aussi les nouvelles modalités d’élection à la charge de vicaire, soustraite au contrôle de la ville et dépendant uniquement du souverain<sup>21</sup>. La charge de vicaire fut affranchie du monopole de la noblesse turinoise : si les quinze vicaires nommés entre 1687 et 1724 parmi les candidats

17. ASTo, Corte, Archivio Alfieri, m. 93, fasc. 6, 1716-17.

18. ASTo, Corte, Regolamenti regi, m. 2, fasc. 3, *Relazione del vicario marchese di Meana degli ordini che stima necessari per la politica dipendente dal vicario della città di Torino*, 26 novembre 1717. Le document est analysé par Donatella Balani, *Il vicario*, op. cit. pp. 40-42.

19. *Ibid.*, *Memorie per le cariche di vicario, giudice e sovrintendente di politica e polizia*, 1717.

20. Andrea Merlotti, “Le armi e le leggi” : governatori, prefetti e gestione dell’ordine pubblico nel Piemonte del primo Settecento, dans Livio Antonielli, Claudio Donati (dir.), *Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX sec.)*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2003, pp. 111-139.

21. Felice Amato Duboin, *Raccolta per ordine di materie. . .*, op. cit., *Regio editto per l’unione dell’ufficio del Vicario a quello della Prefettura della Città e Provincia di Torino, colla giurisdizione e incumbenze ivi stabilite (11 février 1724)*, vol. V, pp. 1466-1469.

présentés par le Conseil étaient des nobles sans aucune préparation spécifique, les vicaires nommés à partir de 1724 par le souverain, sans tenir compte des préférences du Conseil, furent des avocats et des magistrats du roi qui s'étaient distingués dans l'exercice de leurs charges publiques<sup>22</sup>. Le nouveau magistrat était un fonctionnaire d'État, chargé des pouvoirs les plus étendus : à l'autorité judiciaire et aux compétences en matière d'approvisionnement, d'hygiène publique et, en général, d'administration politique de la ville qui revenaient précédemment au vicaire, s'ajoutaient les tâches de contrôle de l'ordre public, de prévention et de punition des délits de moindre importance qui revenaient précédemment au préfet.

L'édit de 1724 redéfinit la physionomie du bureau du Vicariat et précisa sa composition et ses compétences. Du Vicariat et de la Surintendance de politique et de police, la nouvelle magistrature héritait les compétences sur « tout ce qui concerne la tranquillité, la sécurité et la félicité des citoyens et des habitants », à partir de l'approvisionnement et du commerce des biens alimentaires. En tant que juge de première instance, il se prononçait dans toutes les disputes surgies dans le commerce au détail des biens alimentaires et des autres biens nécessaires à la vie des citoyens. Il avait aussi la compétence sur les contrats des travailleurs salariés, notamment les travailleurs journaliers et les serviteurs. Il avait également la tâche de vérifier le respect des dispositions de la chambre de compte sur le poids et les mesures. Ses compétences en matière de politique et de police comprenaient aussi le contrôle sur la voirie, l'entretien des rues et des places, l'intervention en cas d'incendies et d'inondations. Le nouveau magistrat hérita du préfet les compétences sur le contrôle « des gens troubles, bagarreurs, malfaiteurs et scandaleux »<sup>23</sup> envers lesquels il devait intenter des procès sommaires. Pour le contrôle de l'ordre public, il disposait seulement de huit gardes qui dépendaient directement de lui, mais en cas de nécessité, il pouvait demander la collaboration des gardes du gouverneur.

Trois fois par semaine, il donnait audience dans les chambres mises à sa disposition dans le Palais de la Ville. Il convoquait et présidait le Conseil municipal, où étaient débattues les questions administratives les plus importantes : ici il présentait les dispositions du souverain, par lequel il était reçu une fois par semaine, et auquel il rapportait le contenu des réunions du Conseil. Au sein du collège des bâtiments, il exerçait ses fonctions en matière de construction publique et il discutait les projets les plus importants : la construction et la restauration des bâtiments de la ville, l'entretien des ponts, le pavage des routes. Les questions annonaires étaient discutées avec le Conseil municipal, les commissions annonaires et la corporation des boulangers : l'approvisionnement de la ville, le prix du pain, les règles pour la production et la vente des biens alimentaires étaient autant de questions où le vicaire intervenait régulièrement.

Dans l'accomplissement de ses tâches, le vicaire était aidé par un lieutenant, un nombre variable d'assesseurs, un secrétaire, un huissier et huit gardes. Les lieutenants du vicaire, nommés par le souverain parmi les candidats présentés par le

22. Donatella Balani, *Il vicario...*, op. cit., pp. 89 et suiv.

23. Felice Amato Duboin, *Raccolta per ordine di materie...*, op. cit., *Regio editto per l'unione dell'ufficio del Vicario a quello della Prefettura...* (11 février 1724), vol. V, p. 1467.

vicaire en accord avec le Conseil municipal, devaient remplacer le vicaire quand il n'était pas en état d'accomplir ses fonctions. Les assesseurs étaient nommés par le souverain parmi les docteurs en droit : régulièrement ils siégeaient au tribunal du Vicariat, ils intentaient les procès et ils signaient les sentences. Les fonctions de contrôle du respect des règlements de politique et de police et de l'ordre public étaient confiées aux huit gardes du vicaire. Chaque jour ils visitaient les terrains agricoles près de la ville, les marchés citadins, les boutiques et les hôtelleries pour vérifier l'observation des règles en matière de production et vente des biens alimentaires, des fêtes publiques et des jeux prohibés. Avec la collaboration des gardes du gouverneur, ils devaient aussi procéder aux arrestations des vagabonds, des mendiants et des coupables de bagarres et de désordres, puis les renfermer dans les prisons des Tours de Porte Palais. À partir des années cinquante, le bureau du vicaire bénéficia également de la collaboration des cinquante capitaines de quartier, chargés de dresser des listes ajournées des habitants du quartier et d'enregistrer les serviteurs en service dans l'îlot de compétence<sup>24</sup>. Dans les années immédiatement successives à la réforme de 1724, le vicaire imposa au Conseil municipal la nomination d'un assesseur chargé du contrôle de la gestion des moulins de la ville : le nouveau fonctionnaire, nommé par le vicaire, soustrayait au Conseil la lucrative administration des moulins. Dans les années Cinquante, le vicaire créa aussi un assesseur des abattoirs, chargé du contrôle du respect des ordonnances en matière d'abattage et de vente des viandes<sup>25</sup>.

Dans la préparation de sa réforme, le souverain piémontais s'inspira encore du modèle parisien de la Lieutenance de police. Les archives du Vicariat conservent un mémoire sur la police de Paris, envoyé de la France en réponse à certaines questions spécifiques posées par les fonctionnaires piémontais<sup>26</sup>. Ces questions concernaient surtout le contrôle de l'ordre public et, notamment, le contrôle des étrangers, l'ouverture de cabarets et de boutiques à café, la réglementation envers les femmes de mauvaise vie, les voleurs, les batteries de jeunes gens et d'écoliers, les serviteurs et les domestiques. Il est difficile d'établir combien les réponses ponctuelles arrivées de Paris orientèrent les choix du souverain et du vicaire piémontais, les deux réalités urbaines et les deux contextes n'étant pas comparables.

#### IV. Le rapport avec les autres institutions de la ville

S'il est difficile de comparer l'activité pratique de deux institutions chargées de la police de deux villes si différentes, du point de vue politique la Lieutenance de police de Paris fut évidemment un modèle pour le souverain piémontais. Avec la

24. ASTo, Corte, Materie economiche, m. 2 d'addizione, fasc. 10, *Viglietto di S.M. il re Carlo Emanuele al Vicario di Torino di stabilimento di 50 Capitani Cantonieri*, 17 maggio 1752.

25. ASTo, Corte, Materie economiche, Vicariato, m. 2 d'addizione, fasc. 9, *Stato delle persone dell'ufficio del Vicariato, de loro stipendi, e delle spese necessarie per il medesimo* (1750).

26. ASTo, Corte, Materie economiche, Vicariato, m. 1, fasc. 19, *Memoria trasmessa da Parigi continente alcuni quesiti, e risposte circa la Politica, e Pulizia, che si pratica in detta Città*, (1724). Malheureusement nous disposons seulement de la réponse envoyée de Paris, alors que la lettre piémontaise a disparu.

réforme de 1724, Victor Amédée II obtint ce que sa mère avait envisagé quarante-cinq ans auparavant : l'administration de la « politique et police » de la ville fut rationalisée et confiée à une magistrature sous la dépendance directe de la couronne. Le pouvoir et l'autonomie de la municipalité furent réduits d'une part par la réforme du Conseil de 1687, de l'autre par l'élargissement des compétences du vicaire et la réduction du contrôle municipal sur cette magistrature.

Après sa réforme, le bureau du vicaire montra immédiatement sa capacité d'intervention autonome dans ses domaines de compétence. En 1724, il pourvut à la publication des règles champêtres et il promulgua une nouvelle réglementation des marchés urbains, des voiries et de la salubrité de l'air. Dans les années successives, il publia plusieurs édits en matière d'ordre public et d'approvisionnement de la ville<sup>27</sup>. En outre, à partir de 1724, le Vicariat commença à fonctionner régulièrement en tant que tribunal civil et criminel de première instance. L'élargissement de son autorité et de sa juridiction se traduisit, cette fois, par une activité intense qui a laissé une riche documentation, inexistante pour la période précédente : bien que le Vicariat soit l'une des institutions les plus anciennes de la ville, la plupart de ses séries archivistiques datent du lendemain de la réforme de 1724.

L'édit de 1724 compromit l'équilibre déjà difficile entre les institutions qui jusqu'à ce moment-là avaient profité de la carence de pouvoir du Vicariat et de la Surintendance. L'union du Vicariat et de la Préfecture créa une magistrature directement soumise au souverain chargée de vastes compétences qui lui donnaient le pouvoir de gérer les questions d'administration les plus importantes de la ville en pleine autonomie. Dans les années qui précédèrent la réforme de 1724, le Conseil municipal n'avait pas seulement dû accepter un changement important dans sa composition, mais il avait aussi dû renoncer à une partie considérable de ses revenus. Dans le contexte de réorganisation des finances de l'État, le souverain avait récupéré un grand nombre des impôts et des gabelles qui, dans les années passées, avaient été aliénés à la ville contre le paiement de sommes considérables : les gabelles sur les hôtelleries, le blé, le cuir, le vin et la viande revinrent au fisc en peu d'années<sup>28</sup>. Au cours de ces années, le Conseil perdit les liens avec les classes productives de la ville : les marchands et les banquiers de la ville, présents au sein du municipe pendant le XVII<sup>e</sup> siècle, furent progressivement exclus du Conseil municipal, qui devint apanage de l'ancienne noblesse piémontaise et de l'élite de fonctionnaires d'État. Les marchands et les banquiers essayèrent de défendre leurs intérêts ailleurs et s'organisèrent autour du tribunal du consulat et des corporations qui commençaient à s'établir à cette époque<sup>29</sup>. Par conséquent, dans cette période

27. Felice Amato Duboin, *Raccolta per ordine di materie...*, op. cit., *Manifesto del vicario di Torino pel regolamento de' mercati in detta città* (15 ottobre 1724), vol. XIII, pp. 926-927 ; *Ibid.*, *Manifesto del vicario di Torino col quale rinnova la pubblicazione degli ordini politici sulla vendita de' commestibili...* (9 gennaio 1728), vol. XIII, pp. 115 et suiv. ; le document est cité par Donatella Balani, *Il vicario...*, op. cit., pp. 183 et suiv.

28. Geoffrey Symcox, *La città di Vittorio Amedeo II e dell'assolutismo (1684-1730)*, dans Giuseppe Ricuperati, *Storia di Torino*, vol. IV, op. cit., 729-730.

29. Simona Cerutti, *Mestieri e privilegi...*, op. cit. ; *Ead.*, *Giustizia sommaria. Pratiche e ideali di giustizia in una società di Ancien Régime (Torino XVIII secolo)*, Milano, Feltrinelli, 2003.

les intérêts des artisans, des marchands, des banquiers étaient gérés par des magistratures en-dehors du contrôle du Conseil municipal. La perte du contrôle du Vicariat et d'une partie importante de l'administration de la ville, risquait d'affaiblir ultérieurement la capacité politique et économique de la municipalité, dont la réaction fut prompte.

Les assemblées du Conseil municipal, auxquelles le vicaire participait régulièrement, servirent à un affrontement entre le vicaire et les conseillers. Les registres des assemblées du municipale conservent les traces des conflits et de la résistance opposée par le Conseil municipal à l'élargissement des pouvoirs du vicaire<sup>30</sup>. L'opposition du Conseil municipal se traduisit par de longues remontrances où il exprimait toute sa contrariété aux dispositions du souverain et à l'activité du vicaire<sup>31</sup>. Avant tout le Conseil s'opposait aux dépenses considérables imposées par le souverain, à travers son vicaire, pour le maintien d'un entrepôt de blé, pour la construction et l'entretien des bâtiments publics, pour l'éclairage de la ville, pour l'augmentation du salaire des assesseurs du vicaire. Par ailleurs, le Conseil accusait le vicaire et son secrétaire de n'avoir pas donné à la ville sa portion des revenus du tribunal du Vicariat venant des amendes et des droits de secrétariat. Les conseillers de la ville n'étaient pas préoccupés seulement par l'érosion de ses caisses, mais aussi et surtout par l'ingérence du Vicariat dans les domaines des prérogatives municipales, telles que par exemple l'administration des moulins de la ville. Le Conseil municipal dénonçait toute sa préoccupation, d'autant plus que la juridiction sur les procès qui concernaient les intérêts de la ville avait été confiée au tribunal du Vicariat : ses sentences, selon le Conseil, avaient plusieurs fois causé des dommages au municipio. Le conflit était manifeste, au point que les *sindaci*<sup>32</sup> du Conseil essayèrent de se soustraire à l'obligation de participer aux processions citadines à côté du vicaire<sup>33</sup>.

D'après l'édit de 1724, le Vicariat, qui jusqu'à ce moment-là avait été un tribunal d'appel, fut transformé en tribunal de première instance. Bien que sa juridiction fût limitée, les compétences du vicaire se superposèrent à celles de l'autre tribunal de première instance de Turin, la *Giudicatura*. Dans le conflit entre les deux magistratures, qui traîna en longueur jusqu'aux années Cinquante du XVIII<sup>e</sup> siècle, la *Giudicatura* était soutenue par le Conseil municipal, par lequel le juge était élu. Les remontrances envoyées au roi de temps en temps par les juges de la *Giudicatura* et les vicaires documentent les raisons du contraste, focalisé autour des compétences respectives et de la procédure adoptée par les deux tribunaux, ordinaire dans la *Giudicatura*, sommaire dans le Vicariat : deux instruments de justice fortement différents qui définissaient les juridictions des deux cours.

La réaction de la ville à l'élargissement du pouvoir du vicaire naissait dans un contexte d'isolement du Conseil de la vie économique de Turin et d'érosion de ses

30. Archives de la ville de Turin (dorénavant ASCT), *Ordinati*, 32, 1726-32, *passim*.

31. ASTo, Corte, Materie economiche, Vicariato, m. 1, fasc. 22, *Rimostranza della Città di Torino contro l'ampia autorità, e giurisdizione concessa da S.M. al Conte Ceveris di Burolo Vicario della medesima in pregiudizio di quella spettante alla suddetta Città* (1728) ; *ivi*, m. 1, fasc. 23, *Rappresentanza della Città di Torino, con eccitamento de' diversi pregiudizj, che soffre nel Vicariato del Conte Ceveris* (s.d.).

32. La charge de *sindaco* était la plus importante au sein du Conseil municipal.

33. ASCT, *Ordinati*, 32, 1729.



revenus. Le municipe attribua la responsabilité des dommages subis au comte Ceveris, élu à la charge de vicaire après des décennies de monopole exercé sur ce bureau par la noblesse de Turin. Ceveris, descendant d'une famille d'avocats et lié à la cour par des bénéfices et des dignités, agissait en accord avec le souverain, dont il était soutenu chaque fois que le Conseil dénonçait et critiquait son action. La correspondance serrée entre le vicaire et le souverain montre à quel point la politique de Ceveris était débattue avec le roi en détail : l'achat du blé pour l'entrepôt de la ville, l'élection de l'assesseur aux moulins, l'agenda des travaux publics, tout était débattu entre eux avant d'être transmis au Conseil comme désir du roi. La préoccupation de la ville n'était pas infondée : dans une lettre envoyée par le vicaire au souverain en 1728 Ceveris demanda que le bilan de la ville fût soumis à son approbation : une compétence qui, une fois confiée, aurait compromis drastiquement l'autonomie de la ville<sup>34</sup>. Sur ce point, par contre, le vicaire ne reçut pas l'agrément du souverain et les bilans de la ville continuèrent à être soumis au contrôle des finances royales.

Malgré le soutien du souverain, le Conseil municipal gagna sa bataille contre le vicaire. En 1730 le comte Ceveris fut relevé du bureau du Vicariat et quelques années plus tard, en 1735, la ville obtint le rétablissement du droit à présenter au roi les candidats à la charge de vicaire. Dès lors, les vicaires furent choisis parmi la noblesse la plus ancienne et prestigieuse de la ville : une vingtaine de familles s'adjugea le bureau pendant les soixante-dix ans suivants d'histoire de la magistrature.

## V. La justice du Vicariat

Au-delà des conflits entre différentes magistratures, l'édit de 1724 eut le mérite d'introduire à Turin une institution efficace et de rationaliser la gestion de la politique et de police de la ville. Le lendemain de la réforme du bureau se multiplièrent les initiatives législatives dans les matières de sa compétence : en 1724 les règles champêtres<sup>35</sup> furent réimprimées et une nouvelle réglementation des marchés de la ville fut rédigée<sup>36</sup>. Dans le même temps, le vicaire renouvela les dispositions pour le contrôle des étrangers qui entraient ou séjournaient en ville et pour la prohibition des batteries de jeunes gens<sup>37</sup>. Mais la nouvelle capacité d'action du vicaire ne s'exprimait pas seulement dans le domaine législatif, où étaient aussi intervenus les prédécesseurs de Ceveris, mais surtout à travers la gestion pratique de l'administration de la ville, et notamment de l'administration de la justice et du contrôle de l'ordre public. À partir de 1724 l'activité judiciaire, civile et criminelle,

34. ASTo, Corte, *Lettere particolari*, m. 58, fasc. s.n.

35. Il s'agit de la réglementation en matière de pâturages, débitages du bois, gestion des eaux des canaux, respect de la propriété privée dans les terrains agricoles autour de la ville de Turin.

36. ASCT, Vicariato, Coll. VI, vol. 48, *Supplemento ordinanze di polizia*, (1717- 1780), f. 11, *Luoghi dove si devono tenere i mercati*, 1724.

37. Donatella Balani, *Il vicario*, op. cit., p. 46.

du tribunal du Vicariat produisit une documentation abondante, inexistante dans la période précédente.

En matière civile, la juridiction du vicaire était limitée aux causes concernant le commerce au détail des biens alimentaires, les salaires des travailleurs journaliers et des serviteurs, les matériaux de construction, à condition qu'il s'agisse de causes qui « puissent être intentées sans formalité ». Dans l'accomplissement de ses fonctions judiciaires, le tribunal du Vicariat devait appliquer la procédure sommaire, c'est-à-dire, brève, simple, *de plano*, sans écrits, *sine strepitu*, *sine figure iudicii*, où la sentence était fondée sur la « seule vérité des faits »<sup>38</sup>. L'application de la procédure sommaire impliquait l'absence d'avocats et la préférence des écrits sur les témoins parmi les preuves à présenter en justice. L'activité du vicaire, le lendemain de la réforme de 1724, fut consistante : chaque année une moyenne de plus de 1300 actes furent rédigés, et plus de 1100 procès furent intentés, au moins jusqu'en 1730, quand le nombre des actes enregistrés diminua considérablement par suite à l'augmentation des frais de justice<sup>39</sup>. La plupart des procès (70%) concernaient des petites dettes, contractées sur le marché des biens alimentaires, ou le non-paiement des salaires des travailleurs journaliers ou des serviteurs. Ce qui surprend des procès instruits au Vicariat, c'est la rapidité avec laquelle ils se terminaient : la plupart des procès se concluaient en l'espace d'une audience. À côté de l'application de la procédure sommaire, le caractère des instances au tribunal contribua à éviter la longueur des procès qui affligeait les autres tribunaux de la ville et qui avait été au centre du débat sur la justice dans les années de la rédaction des *Regie Costituzioni*<sup>40</sup>. Dans la plupart des recours au Vicariat la volonté des parties de conclure rapidement le procès était évidente : généralement elles ne présentaient pas au vicaire des cas controversés, mais elles demandaient la certification d'accords conclus probablement avant de se présenter au tribunal<sup>41</sup>.

38. Simona Cerutti, *Giustizia sommaria...*, op. cit., p. 36. Sur ce sujet voir aussi Ead., *Nature des choses et qualité des personnes. Le Consulat de commerce de Turin au XVIII<sup>e</sup> siècle*, dans les « Annales, HSS » 57, 6 (2002), pp. 1491-1520 ; l'étude classique de Alessandro Lattes, *Studi di diritto statutario*, vol. I : *Il procedimento sommario o planario negli statuti*, Milano, Hoepli, 1886 ; Giovanni Minnucci, « *Simpliciter et de plano, ac sine strepitu et figura iudicii* ». *Il processo di nullità matrimoniale vertente fra Giorgio Zaccarotto e Maddalena di Sicilia (Padova e Venezia 1455-1458) : una lettura storico-giuridica*, in Silvana Seidel Menchi, Diego Quaglioni (dir.), *Matrimoni in dubbio. Unioni controverse e nozze clandestine in Italia dal XIV al XVIII secolo*, Bologna, Il mulino, 2001, pp. 175-197. Pour son application aux controverses commerciales intentées auprès du tribunal du vicaire, je me permets de renvoyer à Nicoletta Rolla, *La piazza e il palazzo. I mercati e il vicariato di Torino nel Settecento*, Pisa, Plus, 2010.

39. Les données présentées sont les résultats de l'analyse de plus de 1600 actes civils et de plus de 1000 actes criminels enregistrés entre 1725 et 1741. Il n'est pas clair si la diminution des actes enregistrés correspond effectivement à une diminution des recours au vicariat ; il est probable que les procès moins importants — qui dans la période précédente constituaient la plupart des procès intentés au vicariat — ne furent pas enregistrés à cause des coûts d'enregistrement. La question est analysée par Nicoletta Rolla, *La piazza e il palazzo...*, op. cit., pp. 70-77.

40. Le débat lors de la rédaction des *Regie Costituzioni* a été reconstruit par Mario Enrico Viora, *Le costituzioni piemontesi 1723-1729-1770*, Torino, Bocca, 1928 ; Frank Micolò, *Le Regie Costituzioni. Il cauto riformismo di una piccola corte*, Milano, Giuffrè, 1984.

41. Sur le rapport entre les recours en justice et les accords privés, l'ouvrage de Nicole Castan, *Justice et répression en Languedoc à l'époque des Lumières*, Paris, 1980 reste fondamental. Sur cette question la bibliographie est très riche ; il suffit de citer Marco Bellabarba, *Pace pubblica e pace privata : linguaggi e*

À partir de 1724, le Vicariat commença à fonctionner régulièrement aussi comme tribunal criminel de première instance. Dès cette date, les registres des détenus dans les Tours de Porte Palais commencèrent à être remplis régulièrement : chaque année environ trois cents personnes arrêtées par les gardes du vicaire ou du gouverneur étaient renfermées dans les prisons du vicaire, accusées de crimes mineurs (insolences, vols, recel, vagabondages, mauvaise vie). Dans tous ces cas, le vicaire devait « procéder sommairement » en considérant seulement la « vérité des faits, sans tenir compte des formalités [...] qui ne concernaient pas la substance »<sup>42</sup>. Le tribunal du Vicariat agissait en pleine autonomie, mais pour prescrire des peines supérieures à un mois de prison ou des peines corporelles, il devait demander l'avis du président du Sénat. Les arrestations pouvaient être justifiées par le simple soupçon, fondé sur la réputation de l'accusé et de l'accusateur. L'importance de la *fama* émerge de la lecture de l'édit de 1740 pour la répression du délit de vol, confiée au vicaire, où l'on reconnaissait la validité de la dénonce de vol sur la base « de la simple déclaration jurée de celui qui avait subi le vol s'il s'agissait d'une personne notoirement probe, et sincère [...] et compte tenu de son état »<sup>43</sup> ; de même, le simple soupçon pouvait justifier l'arrestation des gens qui possédaient des choses qui « ne convenaient pas à leur rang et à leur état »<sup>44</sup>.

Le tribunal du Vicariat ne fonctionnait pas seulement comme un instrument de répression des désordres publics. Beaucoup d'arrestations, notamment celles contre les femmes de mauvaise vie et les insolentes, étaient la conséquence des dénonciations de la part des familles des détenus. Comme les cas étudiés par Arlette Farge et Michel Foucault à travers les lettres de cachet montraient les recours à la Lieutenance de police de Paris pour résoudre des questions familiales<sup>45</sup>, de même le Vicariat était constamment impliqué dans des affaires privées qui n'avaient apparemment rien à voir avec les compétences du vicaire. Des maris, des épouses et des fils étaient remis aux gardes du vicaire quand leurs comportements pouvaient porter préjudice à l'honorabilité de la famille ou la stabilité économique du noyau familial : dans ces cas, le tribunal devenait un instrument des stratégies familiales.

Tout au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle le Vicariat continua à fonctionner régulièrement en tant que tribunal de première instance et à intervenir activement dans la vie

---

*istituzioni processuali nell'Italia moderna*, dans Marco Bellabarba, Gerd Schwerhoff, Andrea Zorzi (dir.), *Criminalità e giustizia in Italia e in Germania : pratiche giudiziarie e linguaggi giuridici tra tardo Medioevo ed età moderna*, Bologna, Il mulino, 2001, pp. 189-213. Sur cet usage des tribunaux d'ancien régime voir Renata Ago, *Economia barocca*, Roma, Donzelli, 1998 ; Simona Cerutti, *Giustizia sommaria...*, op. cit. ; Craig Muldrew, *The economy of obligation : the culture of credit and social relation in earl modern England*, London - New York, St. Martin's, 1998.

42. Felice Amato Duboin, *Raccolta per ordine di materie...*, op. cit., *Editto di provvedimento a riguardo de' furti* (5 gennaio 1740), vol. VIII, p. 122.

43. *Ibid.*, p. 117.

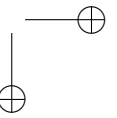
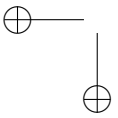
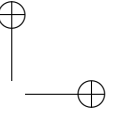
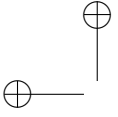
44. L'importance de la *fama* et par conséquent de l'intégration des individus dans un réseau de relations sociales en ville explique la quantité des étrangers détenus dans les prisons du vicaire comme voleurs et vagabonds, toujours supérieure au nombre de turinois dans les années prises en considération : ASCT, Vicariato, *Registro dei detenuti*, 24 (1725-52).

45. Arlette Farge, Michel Foucault, *Le désordre des familles. Lettre de cachet des archives de la Bastille*, Paris, Gallimard, 1982.

politique de la ville. Le retour du bureau sous le contrôle du Conseil municipal ne préjugea pas de sa capacité à jouer un rôle décisif dans l'administration de la ville. Bien que Victor Amédée II et ses successeurs durent renoncer au projet d'introduire à Turin une magistrature qui était un instrument du pouvoir central contre l'autonomie de la municipalité, ils créèrent une institution efficace dans l'administration de la politique et de la police de la ville.

# **Intendants et Intendance dans les États de Savoie (XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles)**

## **L'intendance « restaurée »**



## L'INTENDANCE GÉNÉRALE DE NICE ET SES INTENDANTS À TRAVERS SES ARCHIVES, DE LA RESTAURATION À L'ANNEXION

SIMONETTA TOMBACCINI VILLEFRANQUE

*Archives départementales des Alpes-Maritimes*

**E**N SEPTEMBRE 1836 L'INTENDANT GÉNÉRAL Joseph Fernex élaborait un long rapport sur l'un des aspects de son activité qui l'avait inquiété depuis son arrivée à Nice, cinq ans auparavant, n'ayant pas réussi à le maîtriser, puisque, confessait-il, cela comportait « un labeur fatigant et on ne peut plus extraordinaire ». Il entendait parler de « l'exubérante masse des chartes [...] nommée archives », constituant des « *fasci, ed involti, e pacchi e gran copia di registri, e di libri, e di alcuni cartoni o ruotoli* », entreposée sur des rayonnages, ou à même le sol, dans trois pièces de l'appartement au-dessus des bureaux de l'Intendance. Pour s'orienter dans cet amas d'écritures, on disposait d'un inventaire qui était très sommaire et ne correspondait à rien, l'examen des divers colis ayant révélé « un tel mélange de documents » qu'il fallait en déduire qu'il avait été rédigé « avec précipitation et par une main inexpérimentée »<sup>1</sup>.

Curieux de savoir d'où venait ce désordre, il avait procédé à une enquête. Ainsi avait-il appris que les premiers dégâts avaient été commis en 1792 lorsque, après l'occupation de Nice par les Français, « la soldatesque » avait mis à sac le palais royal, siège de l'Intendance, jetant par les fenêtres les archives, que de fortes pluies avaient fini par disperser et dégrader. Par la suite, des déménagements n'avaient pas arrangé les choses. En effet, dès la Restauration, l'intendant Joseph Fighiera s'était installé dans le palais Corvesi, puis transporté dans la maison Saint-Pierre

---

1. Archives Départementales des Alpes-Maritimes (ADAM), fonds de l'Intendance générale, 1 FS 95, 13 septembre 1836.

de Nieubourg, au premier étage, avant de grimper au troisième et finalement au quatrième, pour laisser la place au gouverneur d'Osasco et aux services de la police. Nouveau déplacement en 1825, l'intendant Crotti de Costigliole ayant loué des locaux sur la place Victor. Mais le transfert d'un tas considérable de papiers posant quelque souci, le comte Crotti avait pris le parti de vendre quantité de ceux qui, d'après lui, n'avaient pas de valeur. Or, en 1828, son successeur était revenu dans la maison Saint-Pierre<sup>2</sup>. Il est presque superflu d'ajouter que, pendant ces va-et-vient, des caisses avaient été égarées. Les archives réintégrèrent donc le quatrième étage, où elles se trouvaient en 1836, doublées de volume et évidemment non répertoriées. C'était pour parvenir au classement et à la rédaction d'un inventaire fiable et définitif que Fernex sollicitait son ministre de tutelle, afin d'engager une personne titrée et rémunérée, possédant « jugement, discernement, fidélité et une connaissance pratique de l'administration ancienne et moderne ».

## Le fonds d'archives

En dépit de ces résolutions, le fonds ne sera pas entièrement classé sous les gouvernements sardes. Un employé fut certes engagé, mais l'ouvrage ne progressa guère. C'étaient surtout les archives des premières années de la Restauration, qui restèrent en l'état, entassées sans traitement, ni chronologique ni thématique, les efforts se concentrant sur celles de la période la plus récente. De plus, le manque de financements mit fin à la mission de l'archiviste au bout de quelques mois et les péripéties, liées au changement de souveraineté, devaient peser de manière décisive sur le sort de ce fonds. Le fait est que, expression d'une institution défunte, il n'avait guère d'intérêt pour les fonctionnaires du département des Alpes-Maritimes, sauf quand ils avaient besoin de rapports, délibérations ou plans, confectionnés antérieurement. Par souci d'exhaustivité, il faut signaler enfin que cet ensemble documentaire ne nous est pas parvenu dans sa totalité : d'abord, toutes les pièces afférentes à l'annexion furent rapatriées sur Turin, au printemps 1860 ; ensuite des conditions de conservation inadaptées ont causé des pertes, dont il est difficile d'apprécier l'ampleur.

Versé aux Archives départementales en 1860-1861, il fut aussitôt traité, selon les instructions du ministère, qui renvoyaient au cadre de classement des archives départementales de 1841. Un inventaire manuscrit fut dressé. Il s'agissait d'une sorte de bordereau de versement qui énumérait les documents, précédemment ventillés dans les séries de K à Z. Des cartons d'archives, restés à la disposition de la préfecture pour les affaires pendantes, seront versés quelques années après, en vue de compléter les dossiers<sup>3</sup>. Afin d'ordonner ce supplément, vers 1920 l'archiviste des

2. Après ce déménagement, l'Intendance générale en connaîtra d'autres. En effet, entre 1837 et 1844 elle était installée dans la maison Gautier, mais les locaux étaient si insuffisants que l'intendant se voyait contraint de convoquer le conseil d'intendance chez lui. En 1851, elle recouvrait le palais royal. Une solution précaire, puisque, en 1857, voilà que les bureaux de l'Intendance se transportaient dans la maison Caïs de Pierlas, au fond du Cours, où ils étaient encore en 1860 ; à ce sujet ADAM, 1 FS 592.

3. ADAM, 3 T 16 et 17, tables des documents des archives de l'administration sarde de 1814 à 1860.



Alpes-Maritimes Robert Latouche revint sur le travail et parvint à l'établissement d'un répertoire numérique qui fut imprimé en 1928. De ce fonds, classé sous la référence FS (fonds sarde), qui comportait 539 articles avec une multiplication de cotes fractionnées, il avait distrait les documents relatifs aux affaires communales, qu'il pensait englober dans la série O. Cette suggestion n'aboutit pas, puisque, plus tard, la décision fut prise d'en faire un complément de la série FS, sous la cote 1 FS. Quant au classement, Robert Latouche avait estimé que le cadre de 1841 avec ses répartitions thématiques, reconnaissables par les lettres de l'alphabet, correspondait mal aux spécificités de l'administration sarde ; pour cela, il opta pour une numérotation continue, empruntée, disait-il, au plan adopté par M. Pérouse pour les archives de Savoie. De la sorte, les lettres de K à Z disparaissaient, néanmoins la ventilation des documents ressemblait fort aux séries modernes françaises. La nécessité de reconstituer le fonds dans sa globalité, de perfectionner l'analyse des articles, succincte voire manquante, et l'utilité d'en mettre en exergue la richesse ont motivé la reprise du classement, d'autant que des paquets de documents restaient à inventorier et d'autres demeuraient dans la série S, sans compter ceux qui avaient rejoint les Archives par voie extraordinaire.

L'ordre originel ayant été bouleversé, force était de suivre le même cheminement intellectuel. D'où des subdivisions thématiques semblables à celles figurant dans l'inventaire de Robert Latouche. Toutefois ce choix a été tempéré par la prise en compte des mutations intervenues au niveau gouvernemental et dans la structure de l'institution, sur le plan local. Ainsi, dans la série du contentieux administratif, apparaît une césure qui répercute ces mutations, d'une part les dossiers de 1814 à 1843, d'autre part ceux traités jusqu'en 1860 par le conseil d'Intendance, créé par les patentes du 25 août 1842. De même, les liasses relatives aux statistiques ont été réparties en fonction des mesures de 1836, portant création d'une junta provinciale de statistique. Pour les 219 volumes de la correspondance, les deux critères ont joué, car les coupures insérées respectent à la fois les dates de l'évolution administrative et politique du royaume et le partage des tâches au sein de l'Intendance, entre les trois services la composant. En tout cas, vu la diversité géographique de la division, les dossiers concernant les provinces ligures ont été analysés à part, chaque fois que cela était envisageable.

Après le classement, le fonds se compose de 1346 articles (liasses et registres), représentant 140 m.l. environ. Il comprend deux parties : l'une, de 1 FS 1 à 1005, touchant aux diverses activités de l'Intendance, l'autre, de 1 FS 1006 à 1334, relative aux affaires des communes, classées par ordre alphabétique. À la suite de cet ensemble, découlant de l'activité propre de l'institution, on a ajouté des documents provenant de la secrétairerie d'État aux Affaires intérieures, démembrés des fonds des Archives d'État de Turin après le traité de paix de 1947 et inventoriés précédemment dans la série *Ni, Città e contado, Paesi*. Il s'agit d'onze *mazzi* (de 1 FS 1335 à 1346) ne concernant que la période de 1814 à 1860. Respectant la structure initiale, ces documents sont classés par ordre alphabétique des communes, mais les dossiers, auparavant répertoriés d'après la chronologie, ont été ventilés en fonction des rubriques thématiques, utilisées pour les articles des affaires communales. L'incorporation de ces *mazzi* à la fin du fonds de l'Intendance et l'harmonisation

de la nomenclature permettent de compléter la connaissance des affaires et d'envisager des études comparatives, par exemple sur l'existence et l'activité des monts granatiques ou sur les statuts et bans champêtres.

La date du début est, en principe, le mois de mai 1814, après la réintégration du Comté dans les États sardes. Mais on rencontre des pièces du XVIII<sup>e</sup> siècle et de la période française. Les plus notables ont été signalées. On a attiré l'attention sur d'autres écrits qui évoquent des institutions d'Ancien Régime. Ainsi trouve-t-on une enquête sur les *mappe* cadastrales, confectionnées au cours du siècle des Lumières, ce qui comble, en partie, les lacunes des séries antérieures à la Révolution<sup>4</sup>. Pour la date finale, d'ordinaire les liasses s'arrêtent au printemps ou en juin 1860, lors de la passation des pouvoirs, cependant maints dossiers dépassent cette date butoir, lorsqu'il s'agit de contentieux, de travaux publics en cours ou de la comptabilité des années 1858-1859. Le parti a été pris de les conserver dans le fonds de l'Intendance, pour assurer l'intégralité des affaires. La majorité des documents est en italien, mais le français y tient une place non négligeable, spécialement dans les archives afférentes aux communes du mandement de Guillaumes. Des actes en latin et en espagnol y figurent également.

## L'institution : ressort territorial et attributions

Supprimée à l'arrivée des troupes françaises dans le Comté, l'Intendance générale devait renaître de ses cendres à la suite de l'édit royal du 21 mai 1814, qui remettait en vigueur la plupart des textes normatifs de l'Ancien Régime. En théorie, elle recouvrait les mêmes attributions qu'auparavant et telle fut la situation jusqu'en 1818 ; un intervalle pendant lequel, à Turin, les décideurs se rendaient compte de l'impossibilité de rétablir la chose publique avec les matériaux d'antan et, à Nice, les intendants cherchaient à surmonter les difficultés dues à la présence d'alliés encombrants, à pallier les besoins immédiats des populations et à faire rentrer les recettes fiscales. Le 31 octobre 1814 l'intendant Fighiera n'envoyait-il pas au percepteur de Roquebillière deux militaires, avec « un bon nombre d'injonctions » pour des débiteurs et la consigne de loger chez eux tant qu'ils n'avaient pas acquitté leurs dettes, « tous les moyens de douceur » déployés jusqu'alors s'étant avérés vains<sup>5</sup> ? C'était en substance une période d'attente au sommet de l'État, aussi bien qu'en sa périphérie.

4. Il s'agit d'un rapport du 28 août 1819, réalisé à l'instigation de l'intendant général de l'« *economico* », transcrit dans un registre de *Pareri* ou avis, envoyés à Turin. Ce document rappelle le travail effectué en matière cadastrale, depuis l'intendant Mellarède jusqu'à Napoléon et détaille les pièces (*mappe* anciennes, plans et matrices de rôles) échappées aux destructions et utilisables au commencement de la Restauration ; ADAM, 1 FS 229.

5. ADAM, 1 FS 1243, Roquebillière, comptabilité, 20 et 31 octobre 1814. Les sept communes du canton de Roquestéron (à cette époque Ascros, Sigale, Pierrefeu, Cuébris, La Penne, Saint-Antonin et Roquestéron) s'étaient en revanche exécutées sans tarder, le 25 juillet 1814 le percepteur écrivant à Fighiera que « toutes les contributions tant ordinaires qu'extraordinaires [...] [avaient été] en totalité recouvrées et ne présent[aient] aucune insolvabilité ni réclamation » ; à ce propos 1 FS 1247, comptabilité.

L'édit du 10 novembre 1818 constitua le premier changement du point de vue de l'ordonnancement administratif et judiciaire, en ce qu'il réorganisa le territoire national en divisions, provinces, mandements et communautés et fixa le ressort des cours souveraines. Selon ce schéma, l'Intendance de Nice comporterait trois provinces, Nice, Oneille et San Remo, ayant chacune des mandements. Les patentes du 14 décembre suivant allaient plus loin dans la réorganisation, le roi jugeant « utile de déterminer de façon durable et uniforme, les devoirs et les prérogatives des administrateurs et de régler de manière identique la structure de leurs bureaux »<sup>6</sup>. En vertu de ces dispositions, la division de Nice régressait au rang d'intendance générale de 2<sup>e</sup> classe, alors que celles de Turin, Chambéry et Gênes seraient de 1<sup>re</sup> classe. C'était l'annexion de la Ligurie dans le royaume de Sardaigne, décrétée par le congrès de Vienne, qui avait provoqué ce déclassement, un inconvénient compensé en partie sur le plan géographique : la circonscription de la division s'étendrait jusqu'à incorporer l'ensemble des provinces d'Oneille et de San Remo, devenues des vice-intendances. Les mêmes patentes précisaient l'organigramme de l'institution, composée d'un intendant général, d'un sous-intendant, d'un secrétaire, de deux chefs de division et de cinq *scritturali* ou commis aux écritures, en tout huit personnes. Les deux vice-intendances auraient juste la moitié des effectifs. Quant aux attributions, elles ne changeaient guère pour l'instant, l'intendant, qui avait par ailleurs le titre de conservateur général des gabelles et la responsabilité de statuer en première instance sur le contentieux s'y rattachant, appliquerait « dans toutes les matières économiques » les directives émanant des secrétaires d'État aux Finances et aux Affaires intérieures et des dirigeants des divers ministères et *Aziende* étatiques.

Ces attributions augmenteront au fil du temps, lui donnant un statut et un prestige inconnus au XVIII<sup>e</sup> siècle. L'éventail de ses interventions le démontre clairement, puisqu'elles allaient de la fiscalité à l'urbanisme, l'intendant ayant son mot à dire sur les constructions le long de la route royale et participant, depuis 1832, à la *Regia Delegazione* du *Consiglio d'ornato*<sup>7</sup> ; de l'agriculture, au commerce et à l'industrie, par sa présence au sein de la Chambre royale d'agriculture et commerce, par la collecte de données statistiques, son pouvoir d'impulsion et ses avis très documentés, par exemple, sur l'introduction de nouvelles cultures, la libre exportation des olives ou l'élevage ; sans parler des travaux publics, de par son rôle dans l'aménagement des axes routiers des vallées et dans l'endiguement du Paillon et du Var, un rôle confirmé en janvier 1854 par le gouvernement, qui conféra aux intendants tous les pouvoirs permettant d'en hâter l'exécution. « Le ministre de

6. Patentes royales du 14 décembre 1818, dans *Regii editti e manifesti*, année 1818, volume 2, Torino.

7. Les lettres patentes de 1832, instituant le *Consiglio d'Ornato* prévoyaient une procédure pour résoudre les problèmes d'urbanisme susceptibles de surgir lors de l'exécution des plans régulateurs. Cette procédure permettait à tout particulier, désireux de contester une délibération du *Consiglio*, de saisir la *Regia Delegazione*, créée justement pour traiter d'éventuels litiges. Elle se composait de quatre membres du Sénat (le président en chef, le sénateur le plus âgé et le plus jeune et l'avocat fiscal général) et de l'intendant général de la division de Nice. Cette procédure resta en vigueur jusqu'à 1848, c'est-à-dire jusqu'à la concession du *Statuto* qui, abolissant toutes les juridictions spéciales, supprimait aussi la *Regia Delegazione*.

l'Intérieur — écrivait à ce propos *L'Avenir de Nice* du 6 janvier — exprime la persuasion que les intendants généraux se prévaudront de cette faculté avec toute la sollicitude et avec le tact dont ils ont fait preuve jusqu'ici, et que, par ce moyen, on apportera un allègement à la situation critique actuelle ».

Le champ d'action de ce serviteur de l'État comprenait également le domaine des bois et forêts. D'où le grand recensement forestier de 1822 et le traitement, confié spécifiquement au bureau de l'Intendance de Nice, des déclarations de ces particuliers qui exportaient des bois à l'étranger avec l'envoi à Turin d'un tableau récapitulatif annuel, détaillant la qualité, la quantité des essences et les prix de vente, accompagné d'un rapport sur l'état des forêts de la province ; une charge absorbante qui immobilisait trois employés, s'agissant de traiter environ 900 *consegne* ou déclarations par an. D'où — autre facette liée à la sylviculture — l'intérêt pour la prévention et les efforts constants, essayant de réduire le pacage des chèvres ou de fustiger les marchands indéliçats. Depuis l'édit royal du 24 décembre 1836, il s'occupait pareillement des congrégations de charité et autres œuvres pies communales, dont il fallait contrôler le personnel, les recettes et les dépenses. Il ne lui manquait pas non plus la compétence en matière de contentieux administratif, sanctionnée par l'édit du 27 septembre 1822 et confirmée par les patentes du 25 août 1842. Et il faisait une incursion dans la sphère militaire, de façon limitée bien sûr, étant donné que, avant 1848, le gouverneur en avait la maîtrise, comme du reste il détenait le pouvoir de police, mais il s'appuyait sur la collaboration de l'Intendance pour diligenter les opérations relatives au recrutement. Et, occasionnellement, il se penchait sur les affaires d'ordre politique. Au lendemain du mouvement révolutionnaire de 1821, le ministre des Affaires intérieures ne lui demanda-t-il pas une enquête sur l'attitude des syndicats ? En définitive, ces grands commis de l'État devaient « porter leur attention sur la bonne marche de tous les services économiques et financiers »<sup>8</sup>.

Un rapport de l'intendant Crotti de février 1824 donne une idée de l'étendue de ses missions<sup>9</sup>. En effet, après un aperçu topographique et démographique du territoire confié à sa gestion, il y énonçait la nécessité de projeter un réseau de routes communales digne de ce nom, « les sentiers présentement battus — écrivait-il — n'[étant] que des pistes souvent indistinctes, fatigantes et très dangereuses, soit pour les mulets, soit pour les piétons, à l'exception de la route royale de Nice à Tende et de la route provinciale de Nice à San Remo, qui desservent très peu de localités » ; il plaidait ensuite pour l'endigement du Var et la construction de ponts, pour la concession d'aides aux manufactures menacées par la concurrence, pour la confection d'un cadastre général et la création d'une société d'agriculture. Il allait jusqu'à suggérer la conclusion d'un traité avec la France, dans le dessein

8. Patentes royales du 25 août 1842, dans *Atti del governo di S. M. il re di Sardegna*, vol. X, Torino, 1842, pp. 269-288. Par les lettres patentes du 29 octobre 1847, les attributions en matière de police, exercées par les gouverneurs et commandants militaires depuis le 30 octobre 1821, passaient aux intendants généraux.

9. ADAM, 1 FS 94, 14 février 1824. Un autre rapport du 27 octobre 1820, envoyé au marquis Lascaris, directeur de la Société agraire de Turin, faisait le point sur l'élevage et les manufactures de draps dans le haut pays, 1 FS 170.

de favoriser l'exportation des troupeaux et des laines du pays niçois. C'était un ensemble de propositions, dont quelques-unes recevront l'agrément royal, comme l'instauration de la chambre d'agriculture, survenue en janvier 1825, tandis que les autres serviront de feuille de route pour ses successeurs.

La volonté réformatrice de Charles-Albert contribua à renforcer l'institution, en la modifiant graduellement, dans le sens de la collégialité. Autrement dit, peu à peu on introduisait des organismes collectifs, visant à seconder l'intendant et à atténuer l'image de son isolement, héritée du XVIII<sup>e</sup> siècle. L'apparition de la junte provinciale de statistique en 1836 avait amorcé le mouvement. Les patentes du 25 août 1842 accentueront cette transformation, par la constitution d'un conseil d'Intendance, près de chaque intendance générale, composé de deux conseillers, nommés par le souverain. Le législateur tenait à confirmer « la juridiction et toutes les attributions propres des intendants » ; il n'empêche que ces conseils, outre les décisions « sur les questions d'administration contentieuse », pouvaient donner « leur avis sur les affaires d'administration pure ». Et la nomination de l'intendant à la tête d'une commission, chargée de suivre le dossier des travaux sur l'endiguement du Var, en février 1844, corroborait cette mutation<sup>10</sup>. L'édit royal du 27 novembre 1847 abondait en ce sens, faisant de l'intendant général le « chef de l'administration de la division et des provinces qui la composaient et le représentant du gouvernement ». En tant que tel, il convoquait le conseil divisionnaire, établissait le projet de budget, nommait ou licenciat les employés, gérait le patrimoine public, s'occupait de la perception des rentrées fiscales, organisait les enchères, bref, lisait-on dans l'édit, « il donne exécution aux dépenses et aux ouvrages de toute nature ». Une mutation couronnée par la loi du 7 octobre 1848, portant réforme de l'administration sur la base des principes consacrés par le *Statuto*. D'où, d'une part, la confirmation du rôle de l'intendant, « représentant du gouvernement » et « chef de l'administration de la division et des provinces la composant » et l'énumération de ses prérogatives, d'autre part, la mise en place de conseils divisionnaires et provinciaux, élus par les électeurs communaux, dont les délibérations et avis avaient trait à plusieurs secteurs, les travaux publics spécialement<sup>11</sup>.

Avec l'évolution politique du royaume l'Intendance récoltera des compétences supplémentaires : les principales touchaient à la santé publique et à l'instruction, avec la création de commissions *ad hoc*, dont l'intendant serait un membre déterminant. En fait, il prenait la relève de ces organismes, survivance de l'Ancien Régime, tels le Magistrat de Santé ou le Magistrat de la réforme, qui succombaient sous le coup des changements amorcés en octobre 1847 et poursuivis avec la proclamation du *Statuto*. Au surplus, dans le cadre constitutionnel, il deviendra le principal interlocuteur des gouvernements, lors des élections des députés. La liberté était assurée à tout citoyen remplissant les critères requis par le scrutin censitaire, néanmoins les pressions pour faire élire les « candidats ministériels », exercées par

10. Outre l'intendant, la commission pour l'endiguement comportait le premier consul de Nice, le président du consortium du Var, deux sénateurs et deux ingénieurs en chef, ADAM, 1 FS 61, Billet royal du 17 février 1844.

11. *Raccolta degli atti del Governo di S. M. il re di Sardegna*, vol. 15, 1847, Torino, pp. 670 -682 et vol. 16, 1848, pp. 809-892.

les ministres étaient fortes. L'atteste une missive de Cavour, adressée à l'intendant en octobre 1857, l'exhortant à patronner la candidature du colonel Alexandre Corporandi d'Auvare plutôt que celle du capitaine Escoffier, son antagoniste dans le collège électoral de Puget-Théniers. « Si vous croyez que les électeurs préfèrent Escoffier laissez les faire — lui disait-il — mais n'ayez de cesse de dire que le gouvernement et moi en particulier, qui suis l'ami intime [du colonel] depuis l'enfance, nous verrions son élection avec beaucoup de plaisir »<sup>12</sup>. Une lettre, envoyée en janvier 1856 par le ministre de l'Instruction publique Lanza à l'intendant, faisant fonction de *provveditore agli studi*, est encore plus éloquente.

« Le soussigné — écrivait Lanza — est informé par plusieurs personnes d'ici que pendant les dernières élections politiques, quelques professeurs de ce Collège national ne se bornèrent pas à voter pour un candidat contraire au gouvernement, ce qui doit être licite, mais ils firent propagande ouverte contre le ministère lui-même et en particulier contre le ministre de l'Instruction publique, l'accusant même d'intentions irrégulières. [...]

Le soussigné désire avoir de Votre Seigneurie Illustrissime des informations précises sur la vérité des griefs reprochés à ces messieurs afin de juger en connaissance de cause. Il n'est pas dans les intentions du ministère d'entraver, si peu que ce soit, les votes individuels d'aucun employé : chacun est libre de voter pour le candidat qu'il préfère et ne sera jamais inquiété pour cela. Mais aucun gouvernement ne pourra tolérer que ses employés fassent opposition ouverte à ses actes, qu'ils dénoncent ses intentions pour le décrédibiliser, qu'ils se servent de l'influence relevant de leur emploi pour faire prévaloir aux élections politiques un candidat contraire au ministère »<sup>13</sup>.

Avant et après le *Statuto*, le grand champ d'activité de l'Intendance était et demeurerait le contrôle des communes, comme sous l'Ancien Régime. Preuve en est que l'un de ses bureaux, dit des *Pubblici*, ne s'occupait que des affaires communales<sup>14</sup>. Du reste, dès janvier 1816 l'administrateur reçut consigne de Turin d'ordonner aux communautés, qui disposaient de quelques ressources financières, de restaurer les routes de leur ressort, dont le mauvais état était notoire, tout en veillant à ce que les bailleurs de fonds et les directeurs des travaux évitent les gaspillages, « comme malheureusement cela arrive souvent dans les administrations publiques ». Il fallait pour cela privilégier les personnes probes, connues par leur sérieux et vouées

12. Museo Nazionale del Risorgimento di Torino, Archivio del Museo, archivio storico della *Gazzetta del Popolo*, n. 173. Malgré cet appui de taille, le colonel d'Auvare ne réussit pas à recouvrer son siège au Parlement subalpin.

13. ADAM, 1 FS 404, élections politiques, 31 janvier 1856.

14. À propos de la tutelle exercée par l'intendant de Nice sur les communes au XIX<sup>e</sup> siècle, voir notamment Henri COSTAMAGNA « Communautés et pouvoir central dans la province de Nice durant la Restauration sarde (1814-1848) » dans *Ombre e luci della Restaurazione. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del regno di Sardegna*, Roma, 1997, pp. 336-362.

à l'intérêt général et écarter celles qui ne possédaient pas ces qualités<sup>15</sup>. Effectivement, les municipalités ne pouvaient entreprendre aucune dépense sans l'aval de l'intendant et les syndics avaient intérêt à se conformer à ses directives, sous peine de se voir tancés ou démissionnés d'office. En 1814, Joseph Fighiera eut quelques difficultés à rétablir ce principe, les maires napoléoniens ayant contracté des habitudes à la lisière de la légalité, tel celui de Rimplas qui omettait de citer le recouvrement de certains revenus, « pour économiser les prélèvements que le gouvernement échu faisait et par la crainte que ledit gouvernement s'en emparât »<sup>16</sup>. Et le penchant pour la fronde ne disparut pas au cours des années. Au contraire, il se manifestait chaque fois qu'une mesure contrecarrait des usages ou des mentalités. Tel fut le cas dans les années 1850, quand plusieurs conseils communaux s'opposèrent à l'institution des écoles primaires pour les filles.

Pourtant, à ce rôle de surveillance l'intendant savait associer des capacités d'écoute et apporter un soutien matériel, se faisant l'interprète de ses administrés auprès du gouvernement. C'est pourquoi, généralement, il s'attachait à bien connaître le territoire et prévoyait des tournées dans les vallées qui, à cause de la pénibilité des voies de communication, s'étalaient sur plusieurs semaines, commençant en principe début août et terminant à la mi-septembre. Il en résultait un état des lieux qui résumait les problèmes urgents à traiter pour chaque commune et donnait des éclairages sur le personnel municipal, à l'image de ce conseiller de Bonson, inculpé de vols ou du baile de Rimplas « arrogant, capricieux [...] et porté sur la boisson »<sup>17</sup> ! Parfois l'intendant annonçait ses intentions dès son investiture : « j'entends explorer la province de Nice dès que les circonstances me le permettront. Je désire voir de mes propres yeux l'état et les besoins des localités. [...] Vos Seigneuries Illustrissimes pourront toujours me demander, avec totale confiance, cet appui que je dois leur prêter dans l'exercice de leurs attributions », écrivait Des Ambrois aux syndics en octobre 1841. Et au moment de quitter le Comté, ils aimaient à exprimer les regrets pour le départ et « les sens de [leur] reconnaissance pour le concours zélé » que les autorités locales leur avaient fourni, non sans rappeler les réalisations de leur mandat<sup>18</sup>. Car, pour ces fonctionnaires, Nice n'était qu'une étape dans leur carrière, servant parfois à conforter leur ascension dans les hautes sphères de l'État.

15. Archivio di Stato di Torino (AS To), Segreteria di Stato per gli Affari interni, Giuridico-ecclesiastico-economico, n. 149, 24 janvier 1816.

16. ADAM, 1 FS 1198, Marie, juillet 1814.

17. ADAM, 1 FS 379 ; pour les résumés de ces tournées, présentés et traduits, voir Simonetta TOMBACCINI VILLEFRANQUE, « Les tournées de l'intendant général Fernex dans la province de Nice en 1832 et 1833 » dans *Recherches régionales*, 2013, juillet-décembre, pp. 37-52.

18. ADAM, 91 J 29 et 32bis, circulaires sardes 18 octobre 1841 et 1<sup>er</sup> juillet 1856. Concernant l'intendance de Des Ambrois voir Armance ROYER « Des Ambrois, intendant général de la Division de Nice (octobre 1841-août 1844) » dans *Celebrazioni centenarie in onore del cav. Luigi Francesco Des Ambrois de Névâche*, Oulx, 1974, pp. 35-81.

## Les intendants et le personnel de l’Intendance

Pendant quarante-cinq ans, quatorze intendants généraux se succédèrent à la tête de la division de Nice, certains restant en charge quelques mois, Santa Rosa et Boschi par exemple, d’autres plusieurs années, tels Crotti ou Fernex. Comme sous l’Ancien Régime, ils étaient étrangers au Comté, règle d’or de la fonction publique sarde, destinée à éviter d’éventuelles accointances avec les gens du pays. Il faut néanmoins signaler deux exceptions : Joseph Fighiera et Laurent De Giudici, des Niçois appelés à endosser cette responsabilité de 1814 à 1819. C’étaient des nominations quasi obligées, vu l’urgence de réactiver l’administration au lendemain de la chute de Napoléon et la nécessité de sélectionner des éléments vierges de toute compromission avec les Français. Mais à partir de la promulgation des patentes du 14 décembre 1818, il n’y aura plus que des Piémontais et des Savoyards. Il est vrai que des préventions, à l’encontre des autochtones, déconseillaient de les installer dans leur environnement. Le président du Sénat de Nice lui-même, pourtant Niçois, avait épousé cette défiance et dénonçait, en décembre 1815, « l’intrigue et les cabales » qui régnaient dans la plupart des communes du Comté, « parce que cet intendant, d’ailleurs brave homme, étant du pays, est retenu par mille considérations », affirmait-il<sup>19</sup>.

Sans surprise, la plupart de ces serviteurs de l’État appartenaient au monde de la noblesse, souvent de robe, c’est-à-dire acquise par le maniement du savoir juridique et par une longue fidélité et docilité envers la maison de Savoie ; toutefois d’aucuns descendaient d’illustres lignées militaires, tel Octave Ferrero de La Marmora. Un seul sortait de la roture : l’avocat Pietro Boschi, désigné en août 1856. L’air du temps autorisait cette dérogation que le microcosme niçois, par contre, accepta mal, notamment depuis que l’aristocratie européenne y prenait ses quartiers d’hiver. Boschi ressentit cette hostilité et, avec un soupçon d’amertume, avoua que « le défaut d’un titre en la personne qui représent[ait] le gouvernement s’il pouvait être remarqué dans les années précédentes, l’[était] d’autant plus actuellement, en raison de la présence de l’impératrice et des personnes attachées à sa cour »<sup>20</sup>. Il fallait avoir l’arbre généalogique et le tempérament mondain de La Marmora pour se plaire dans les salons niçois, quitte à irriter Cavour, pour qui cet intendant n’était pas aussi actif qu’il l’aurait voulu<sup>21</sup>.

Aux côtés des intendants figuraient des sous-intendants — les vice-intendants de jadis — qui venaient pareillement de l’extérieur, à l’inverse de ce qui se passait au siècle des Lumières. En fait, en 1814 deux Niçois, Focardi de La Roccaparviera et Gilletta de Saint-Joseph, avaient été nommés à ce poste, plus pour les remercier de leur attachement à la monarchie que pour remplir des fonctions concrètes. D’ailleurs, disait-on à Turin, les vice-intendants locaux « ne pourraient

19. ADAM, 1 FS 1343, archives démembrées des fonds des Archives d’État de Turin en 1947, extrait de la correspondance du gouverneur, adressée au comte Balbo, premier secrétaire aux Affaires intérieures, 28 décembre 1815.

20. Museo civico Antonino Olmo de Savigliano, Archivio Santa Rosa, T 11, lettre du 31 décembre 1856.

21. Camillo BENSO di CAVOUR, *Epistolario*, vol. 16, janvier- mars 1859, p. 206.



ni ne voudraient se détacher de leur patrie pour se mettre à disposition du ministère ». Or, tout en laissant subsister ce reliquat du passé, en 1818 le premier secrétaire des Finances Brignole procéda à la nomination de l'avocat piémontais Alberto Nota<sup>22</sup>. Une telle innovation était de nature à inquiéter les représentants de la vieille garde, dont l'intendant se fit l'écho. Brignole se chargea d'élucider la situation sur-le-champ : d'une part il rappela la relativité « des lois et des institutions les plus solides », d'autre part insista sur le caractère honorifique des vice-intendants locaux qui, du reste, ne percevaient aucune rétribution, sauf du casuel. Parallèlement, il soulignait l'importance du nouveau cadre d'emploi, conforme aux souhaits des jeunes gens, qui entendaient faire carrière et, de surcroît, de « grande utilité pour le gouvernement, puisqu'il prépar[ait] une pépinière de personnes instruites », où puiser lorsque le besoin se ferait sentir, partout dans le royaume<sup>23</sup>. Trente ans après, les dirigeants ne raisonnaient plus ainsi : les sous-intendants disparaîtront dans la foulée des réformes adoptées le 30 octobre 1847.

Sous les ordres de ces hauts fonctionnaires se plaçaient des employés aux statuts différenciés : d'abord un secrétaire et deux chefs de bureau qui tenaient les rênes des trois divisions, dites « du secrétariat », « des *Publici* » et « du contentieux », mises au point en décembre 1818. Et cette structure interne de l'Intendance devait se maintenir jusqu'à la veille de l'annexion, même si les appellations et les attributions de chacune se modifieront au fil des changements politiques et bureaucratiques. Venaient ensuite les commis aux écritures, dont le nombre augmenterait tout au long de la période : trois en 1814, cinq au moment de la formation des divisions, neuf en 1827, dix en 1836. Ils dépasseront finalement la quinzaine après les lettres patentes du 30 octobre 1847 et dans la décennie ouverte par le *Statuto*, suivant le crescendo des compétences de l'institution ; d'où, par exemple, la création d'un secrétaire préposé aux œuvres pies et d'un commissaire des levées<sup>24</sup>. À vrai dire, la multiplication des effectifs avait débuté dès janvier 1819, la secrétairerie aux Finances demandant aux chefs de bureau de désigner des « volontaires », à savoir des sujets pourvus d'un certain bagage juridique qui accepteraient d'apprendre le métier, sans recevoir de rémunération. Par contre, ils avaient la certitude d'être nommés dès qu'un poste se libérerait. Avec ces prémisses, l'attente risquait de se prolonger, parfois des années durant. C'est la raison pour laquelle d'aucuns, las d'attendre, quittaient les grands corps de l'État ou déploraient ostensiblement le désagrément de ces lenteurs. Le Niçois François Daprotis, « volontaire » depuis un an, s'y hasarda et mal lui en prit. « Celui qui occupe un poste quelconque est tenu d'en effectuer les tâches avec zèle et si cela ne lui convient pas, il n'a qu'à donner sa démission », répliqua le ministre Brignole sans ménagement<sup>25</sup>.

Comme pour les intendants, au début de la Restauration le personnel inférieur était, pour la plupart, originaire de Nice ou des alentours. Pour s'en convaincre, il

22. Ancien secrétaire de Charles-Albert, Alberto Nota fut nommé par la suite intendant de Pinerolo et de Cuneo.

23. ADAM, 1 FS 379, correspondance du ministre Brignole, 4 et 15 août 1818.

24. En vertu des patentes du 30 octobre 1847, à Nice il y avait un Intendant général, 3 conseillers, un procureur du roi, un substitut, un secrétaire en chef, trois secrétaires, deux sous-secrétaires et cinq commis aux écritures, *Atti del governo publicati nel 1847, op. cit.*, pp. 521-536.

25. ADAM, 1 FS 379, correspondance du ministre Brignole, 24 mars 1827.

suffit de jeter un regard sur la liste des secrétaires, chefs de divisions et commis, aux noms bien *nissart*, tels que Borelli, Saytour Martin, Cougnet et Cacciardi. C'étaient des hommes qui répondaient aux conditions exigées en haut lieu : Saytour Martin, notaire avant 1792, avait émigré en Piémont, Cacciardi avait exercé l'office de banquier des sels et Borelli, officier dans les troupes anglaises, sous Napoléon avait occupé le poste de receveur des douanes. Cette spécificité devait persister longtemps : encore en 1832, sauf un chef de division de Cuneo, les douze subordonnés étaient tous des Niçois. Sur leur compte, l'intendant n'avait que des mots louangeurs : ils étaient probes, désintéressés, zélés, assidus au travail, précis dans l'accomplissement de leur devoir. De plus, ils jouissaient de l'estimation publique, n'avaient jamais exercé de « professions viles » et, surtout, rédigeaient avec facilité en français et en italien, un atout appréciable pour l'administration savoisienne, pour laquelle la maîtrise des deux langues était un critère de sélection.

Revers de la médaille : très peu, parmi ces Niçois, se soumettaient à la corvée des mutations. Les uns faisaient valoir leur famille nombreuse ou des raisons de santé, les autres une mère veuve, des parents âgés ou des affaires embrouillées, bref, à l'exception des membres de l'élite, voués depuis toujours au service du roi, les Niçois refusaient de sortir des limites du Comté. Et quand quelques-uns se pliaient à la besogne, c'était avec le secret espoir de revenir le plus vite possible sur les bords du Paillon. Compréhensible sur le plan humain, cette attitude ne saurait convenir au gouvernement, surtout à une époque où il encourageait la mobilité, afin de mieux former les cadres administratifs et de leur fournir une réelle connaissance géographique du royaume. De ce fait, l'attachement à la petite patrie fut fatal aux Niçois. Car, au fur et à mesure que les anciens prenaient la retraite, des Piémontais et des Ligures les remplaçaient, de façon lente, progressive, mais inexorable. On peut s'en apercevoir en s'arrêtant sur l'organigramme : en 1841 les trois chefs de division provenaient d'autres provinces ; en 1844, sur les cinq secrétaires et sous-secrétaires il n'y avait qu'un seul autochtone et dans des années 1850, sur un total de seize employés, les Niçois n'occupaient qu'un ou deux postes.

Un facteur supplémentaire avait contribué à provoquer cette situation : à partir du milieu des années 1830 les modalités d'embauche avaient été durcies. En clair, tout fonctionnaire devait dorénavant posséder une culture juridique suffisante, sanctionnée par une *laurea in ambo le leggi*. La disposition pénalisait les individus d'extraction modeste et sans formation, c'est évident, mais n'épargnait pas les rejetons de l'aristocratie qui, par le passé, avaient pu accéder à la fonction publique grâce au prestige de leur nom. En 1826, le comte Charles-Henri Torrini de Fogassieras n'avait-il pas mentionné « les services de [ses] ancêtres, surtout dans la magistrature, la fidélité et le constant attachement de [sa] famille pour ses légitimes souverains », ainsi que « la perte d'une grande partie de sa fortune » pendant la Révolution, des circonstances qui lui paraissaient devoir « faciliter l'heureuse issue de sa demande »<sup>26</sup> ? C'était en application des règles fraîchement édictées qu'en 1834 le ministre Pralormo repoussa la candidature, en tant qu'aspirant, du

26. AS To, Materie giuridiche per categoria, Senato di Nizza, mazzo 3, fasc. n° 3, 5 septembre 1826.

chevalier Saint-Pierre de Nieubourg. Et, en 1836, le même sort fut réservé au fils du comte Torrini de Fogassieras.

Ces intendants, « parachutés » depuis la capitale, comment furent-ils accueillis par leurs administrés, ces *Nissart* si réticents vis-à-vis du pouvoir central et si jaloux de leur indépendance ? Il est certain que la personnalité de chacun était déterminante dans ce genre de relations où le côté humain primait ; il fallait néanmoins de la patience et de la malléabilité pour arriver à guider un pays, dont les habitants étaient jugés difficiles par le roi lui-même. Les rapports souvent tendus avec les membres du conseil municipal de Nice en sont un témoignage probant. Crotti le constata dès 1821, lorsque les conseillers de la première classe, issus de la noblesse, refusèrent d'assumer les responsabilités municipales. Grâce à son caractère souple dans les formes et ferme sur le fond, il réussit à contenir la grogne de ces édiles qui, en vérité, finirent par jauger son énergie et son dévouement pour le Comté.

Avec son successeur Bianchi, moins diplomate, ce fut en revanche l'affrontement, le premier consul Passeroni de Châteauneuf n'hésitant pas à l'attaquer et à exposer son mécontentement en haut lieu. « Oui, Monsieur le chevalier Bianchi n'est pas seulement l'intendant général, mais il veut être lui-même le premier consul, il veut avoir la proposition, la délibération et l'exécution, en arrive bien ou mal pour la ville », écrivait-il en juin 1831<sup>27</sup>. Inévitablement Bianchi paya le prix de cette querelle, ses adversaires agissant dans les coulisses pour le faire muter en Piémont. Ces rapports conflictuels continueraient après 1848, le conseil municipal, fort d'une légitimité acquise aux urnes, cherchant à se dégager de la tutelle de l'intendant. Boschi en fit l'expérience en 1856, confronté qu'il était aux « discussions passionnées, pour ne pas dire violentes » du conseil où, affirmait-il, les rancunes personnelles l'emportaient sur l'intérêt général. « J'ai dû voir — révéla-t-il à son collègue Santa Rosa qui l'avait alerté sur la complexité de l'environnement niçois — combien scabreuse et délicate est la position de l'administration de la province de Nice, [...] en somme j'ai eu plus de peines, d'ennuis et d'embarras en peu de mois que pendant les quatre années que j'ai passé à Vercelli et je t'avoue franchement que je serais bien heureux de retourner là d'où je suis venu ».

Les gens de la montagne semblaient plus enclins à se soumettre que les citadins. « Vos avis M. l'intendant général sont pour moi des ordres », écrivait le syndic de Puget-Théniers<sup>28</sup>. Et il est vrai qu'ils se tournaient vers lui, le regardant « comme le père tutélaire » — selon l'expression d'un particulier de Rigaud — pour obtenir des aides financières, lors de catastrophes climatiques ou le respect de la justice, dans des bourgs où les notables régnaient en maître, misant sur l'éloignement du chef-lieu et la passivité de leurs compatriotes. Or, se fiant à ce « père tutélaire », d'aucuns osaient rompre le silence, pour dénoncer des pratiques qui tenaient du népotisme, à l'image de ces pétitionnaires de Pierrefeu qui fustigeaient leur municipalité, composée de personnes ayant des liens de parenté très étroits, « d'où — disaient-ils — il s'ensuit que le fils obéit au père, le neveu ne contredit point l'oncle, le beau-frère le cousin germain ne se croisent jamais dans leur avis »<sup>29</sup>.

27. ADAM, 1 FS 1338, démission du premier consul Passeroni de Châteauneuf, 2 avril-9 juin 1831.

28. ADAM, 1 FS 590, demande de mise en culture d'une partie des graviers du Var, 5 septembre 1832.

29. ADAM, 1 FS 1231, Pierrefeu, personnel municipal, 31 décembre 1832.

Ces villageois savaient en outre reconnaître les efforts de ceux qui œuvraient pour le développement du pays. Des Ambrois était l'un des plus estimés, par le dynamisme qui avait caractérisé son mandat. C'est pourquoi la municipalité de Breil, informée de sa promotion en qualité de ministre de l'Intérieur, s'empessa de lui adresser « ses sens de respect et de reconnaissance » et décréta d'apposer une plaque en marbre, dans la salle municipale, pour pérenniser le souvenir d'une administration, dont elle avait ressenti « un avantage extrêmement grand ». Et s'inspirant de ce précédent, en 1852 vingt-cinq communes décidaient de faire graver deux plaques, dont l'une en l'honneur de Des Ambrois, qui, le premier, avait accueilli leurs vœux pour la construction du futur pont Charles-Albert<sup>30</sup>. *In fine*, ce n'est pas un hasard si Théodore de Santa Rosa fut élu député du collège électoral d'Utelle : les électeurs voulaient remercier un homme qui, malgré une présence éclair dans les bureaux de l'Intendance, s'était investi dans sa fonction et promettait d'agir de même au cœur de l'État. L'atteste une lettre qu'il envoya en 1852 au secrétaire de Lantosque. « Je vais rappeler à la Chambre l'engagement qu'elle a pris d'accorder des subsides pour nos routes des vallées. — écrivait Santa Rosa — J'en ai déjà causé avec le ministre des Travaux publics. Il nous paraît mieux disposé à nous soutenir. Il nous faut des subsides extraordinaires pour nos routes. Les fonds ordinaires ne suffisent pas. Je prendrai occasion des pétitions faites dans ce but à la Chambre pour réveiller l'affaire ; il n'est question que de temps, mais on parviendra au but et nous aurons des subsides assez forts pour soulager la province. »<sup>31</sup>. Et il tiendra sa parole : le 26 juin 1853 le Parlement subalpin approuvait une loi qui allait allouer quatre millions de lires pour mettre fin à l'enclavement des vallées niçoises.

30. ADAM, 1 FS 846, 26 septembre 1852 et 1 FS 1133, Breil, bâtiments, 13 octobre 1844.

31. ADAM, 1 FS 1187, Lantosque, 17 janvier 1852.

LA RESTAURATION DE L'INTENDANCE NIÇOISE  
L'ŒUVRE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE  
DE L'INTENDANT FIGHIERA  
1814-1816

MARC ORTOLANI

*Université de Nice - Sophia Antipolis - ERMES*

DANS LE CÉLÈBRE ÉDIT DU 21 MAI 1814, qui constitue la véritable charte de la Restauration sarde, le roi Victor Emmanuel 1<sup>er</sup> indique, à l'article 4, qu'il a « pris les dispositions nécessaires afin de remettre en fonction les offices d'intendance »<sup>1</sup>. Il affirme ainsi son intention de restaurer sans tarder les structures administratives d'Ancien-régime en rétablissant celui qui en était le principal agent à l'échelle de la province<sup>2</sup>. C'est ainsi qu'à Nice, quelques jours plus tard,

1. *Raccolta degli atti del governo di S.M. il rè di Sardegna dall'anno 1814 a tutto il 1832*, Torino, Tipografia Pignetti e Carena, 1842, n° 9, p. 15 : Regio editto del 21 maggio 1814.

2. L'institution de l'Intendant piémontais d'Ancien régime a donné lieu à une importante bibliographie : Henri Costamagna, « Pour une histoire de l'intendenza dans les États de terre-ferme de la Maison de Savoie à l'époque moderne », *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, 1983, pp. 373-467 ; Enrico Genta, « Intendenti e comunità nel Piemonte settecentesco », in *Comunità e poteri centrali negli antichi stati italiani — Alle origini dei controlli amministrativi* (s. d. Luca Mannori), Rome, Cuen, 1997, pp. 43-57 ; Carlo Ghisalberti « Dall'intendente al prefetto », in *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 3-35 ; Edmond Esmonin, « Les intendants de Savoie au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Actes du 85<sup>e</sup> congrès des sociétés savantes – section histoire moderne*, 1960 ; Piero Aimo, *Il centro e la circonferenza – profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, Franco Angeli, 2006 ; Luca Mannori, « Per una preistoria della funzione amministrativa », *Quaderni fiorentini*, 1990, pp. 323-504 ; concernant spécifiquement le comté de Nice, Paul-Louis Malausséna, « Un intendant dans le comté de Nice au XVIII<sup>e</sup> siècle : Pierre Mellarède », *Nice historique*, 1966, pp. 63-93 ; Idem, « L'intendance de Pierre Mellarède dans le comté de Nice 1699-1702 », *Cahiers de la Méditerranée*, 1979, pp. 29-36 ; Henri Costamagna, « Les intendants du comté de Nice au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Cahiers de la Méditerranée*, 1979, pp. 13-29 ; Idem, « Du comté de Nice aux Alpes-Maritimes — l'office d'intendance et l'évolution des communautés », in *Du comté de Nice aux Alpes-Maritimes, la représentation d'un espace politique et culturel dans l'histoire*, Nice, Serre, 2000, pp. 49-63 ; Idem, « L'intendance de Nice et ses crises 1688-1722 », *Cahiers de la Méditerranée*, 2007, pp. 17-27.

précisément le 27 mai, l'avocat Joseph François Fighiera commence à exercer ses fonctions d'intendant, et clôt une période de plus de vingt-et-un ans d'administration française, reposant depuis l'an VIII sur le préfet napoléonien<sup>3</sup>.

En effet, c'est en septembre 1792 que les armées françaises entrent à Nice<sup>4</sup>, avant que le département des Alpes-Maritimes ne soit créé le 4 février 1793. Depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, la direction de ce département est assurée d'abord par le préfet Florens<sup>5</sup> (12 mars 1800 - 18 février 1802), puis par Châteauneuf-Randon<sup>6</sup> (18 février 1802 - 17 mars 1803), mais la brièveté de leurs fonctions, dans un contexte pour le moins difficile<sup>7</sup>, ne permet pas de mener une action très marquante, d'autant qu'ils entretiennent de mauvaises relations avec les fonctionnaires et l'armée<sup>8</sup>. En revanche, le préfet Dubouchage<sup>9</sup>, qui dirige le département de mai 1803 à mai 1814, laissera dans le pays niçois le souvenir d'une administration ordonnée, active et efficace, et celui « d'un homme de bien ayant travaillé au mieux à gérer, dans l'intérêt des populations, un département difficile, déshérité et récemment intégré au système français »<sup>10</sup>. Il parvient en effet à « faire marcher la circonscription », tout en contrôlant l'opinion publique, en apaisant les tensions

---

3. L'institution préfectorale est également présente au Piémont : Marco Carassi, « L'amministrazione prefettizia in Piemonte — organizzazione istituzionale e funzionamento », in *All'ombra dell'aquila imperiale — Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori sabaudi in età napoleonica 1802-1814*, Roma, Ministero per i beni culturali, 1994, pp. 44-48 ; Giorgio Vaccarino, « L'amministrazione prefettizia in Piemonte — apparati e personale », *Idem*, pp. 35-43.

4. Ernest Hildesheimer, « En 1792, l'armée française entre à Nice », in *1792, le Comté de Nice et la Révolution*, colloque, Nice 1992, *Nice Historique*, 1992, p. 115 ; Jean Combet, *La Révolution à Nice*, Nice rééd. Éd. Serre, 1988, 237 p. ; Paul Gonnet, Marc Peronnet, *La Révolution dans les Alpes-Maritimes 1789-1799*, Le Coteau, Horvath, 1989, 127 p.

5. Ancien oratorien, originaire du Var, Joseph-Antoine Florens est nommé préfet des Alpes-Maritimes le 21 ventôse an VIII, il prend ses fonctions au mois de mai 1800.

6. Alexandre-Paul Guérin, comte de Châteauneuf-Randon (1757-1827) est originaire du Gévaudan ; il fut sous l'Ancien-régime page du comte d'Artois en 1773 puis capitaine au régiment d'Artois en 1777 ; il se fait élire député aux États généraux, puis à la Convention Nationale, vote la mort du roi Louis XVI et occupe divers postes de commandement pendant la période révolutionnaire, avant d'être nommé préfet des Alpes-Maritimes.

7. Notamment en raison de la reconquête momentanée de Nice par les troupes austro-russes entre le 13 mai et le 21 juin 1800, et surtout de la lutte contre les barbets : Michel Iafelice, *Barbets ! La résistance à la domination française dans le pays niçois 1792-1814*, Nice, Serre, 1998, 222 p.

8. Jean-Bernard Lacroix, *Alpes-Maritimes, Stura et Montenotte — au temps des premiers préfets*, Catalogue d'exposition, Archives Départementales des Alpes-Maritimes, 2000, p. 11.

9. Marc Joseph de Gratet comte du Bouchage, (né le 18 septembre 1746) devient capitaine ingénieur en 1771, puis Procureur général syndic de la noblesse des États de Dauphiné de décembre 1788 à août 1790. Il est préfet des Alpes-Maritimes de mai 1803 à mai 1814, et sera fait baron d'Empire et chevalier de la Légion d'honneur par Napoléon I<sup>er</sup>. Après avoir quitté Nice, il devient (à compter du 14 juillet 1814) préfet de la Drôme, puis conseiller d'État en 1823. Il meurt à Valence le 21 avril 1829 ; son frère, François Joseph de Gratet du Bouchage était général d'artillerie ; il sera ministre de la marine et ministre des Affaires étrangères en 1792, puis à nouveau ministre de la marine et des colonies de 1815 à 1817 : Christiane Lamoussière, *Le personnel de l'administration préfectorale - 1800-1880*, Paris, Centre historique des Archives nationales, 1998, 774 pages, p. 363.

10. Michel Derlange, « Marc-Joseph GratetDubouchage », in *Dictionnaire historique et biographique du comté de Nice* (s. d. Ralph Schor), Nice, Serre, 2002, pp. 132-133.

religieuses<sup>11</sup> et veillant surtout à la régularité des prélèvements fiscaux<sup>12</sup>.

Malgré les capacités de ce « gentilhomme habile à se concilier les personnes [sans] choquer les mentalités et les usages »<sup>13</sup>, et une action relativement appréciée par la population locale, des signes d'opposition apparaissent dans le département durant les dernières années du régime. Les réquisitions à l'occasion du passage des troupes, l'aggravation des charges fiscales et surtout les rigueurs de la conscription créent une situation de malaise ; à cela s'ajoute une dégradation du contexte économique, ce qui finit par entraîner une « désaffection progressive » pour l'Empire<sup>14</sup>.

Après l'abdication de l'Empereur, le 6 avril, le sort de Nice et de la Savoie semble incertain<sup>15</sup>. Mais le 25 avril 1814, le maréchal Schwarzenberg, généralissime des armées alliées coalisées contre Napoléon, adresse depuis Paris une « déclaration aux habitants de terre-ferme de S. M. le roi de Sardaigne au-delà des Alpes et du comté de Nice »<sup>16</sup> qui lève toute ambiguïté :

« vos désirs sont exaucés de même que ceux de toute l'Europe. Des victoires prodigieuses ont couronné les nobles et constants efforts des hautes puissances alliées. La divine providence a béni leurs généreuses intentions, et l'Europe est rétablie dans cet ordre politique qui lui est naturel. Loyaux et fidèles sujets du roi de Sardaigne, vous serez à nouveau sous la domination de ces princes aimés, qui ont fait votre bonheur et votre gloire durant tant de siècles [...]. Suite à une convention avec la France, les armées autrichiennes occuperont votre pays. Elles en prendront possession au nom de votre roi légitime Victor Emmanuel ».

Parallèlement, est constitué à Turin un conseil de régence présidé par le marquis Asinari di San Marzano, en attendant le retour du souverain exilé en Sardaigne<sup>17</sup>. Quelques jours plus tard, le 14 mai, Victor Emmanuel 1<sup>er</sup>, à peine débarqué à Gênes, vient à son tour rassurer ses sujets, en « abolissant la conscription, l'impôt sur les successions et le droit de patente », afin « d'amoindrir les poids exorbitants qui pèsent actuellement [et] de promouvoir la renaissance de l'agriculture et du

11. Voir par exemple Marc Ortolani, « Les cloches de la discorde. Pratiques religieuses et enjeux politiques dans le comté de Nice sous la Révolution et l'Empire », *Nice historique*, 2014, pp. 7-39.

12. Michel Derlange « Nice sous la Révolution et l'Empire 1792-1814 », in *Nouvelle histoire de Nice* (s. d. Alain Ruggiero), Toulouse, Privat, 2006, p. 149.

13. Paul Gonnet, *La réunion de Nice à la France*, Breil-sur-Roya, Cabri, 2003, p. 35.

14. Georges Blondeau, « La fin du régime français dans le département des Alpes-Maritimes 1814-1815 », *Nice historique*, 1937, p. 20.

15. Il semble « d'après le mémorialiste Jean-Baptiste Toselli, [que] Nice et la Savoie devaient alors rester françaises, mais sur l'intervention du général niçois, Alexandre Michaud de Beauretour, aide de camp du tsar, ce dernier imposa le retour à la souveraineté de la maison de Savoie [...] » : Olivier Vernier, « La Restauration sarde 1814-1848 », *Nouvelle histoire de Nice*, *op. cit.*, p. 156.

16. *Raccolta degli atti del governo di S.M. il rè di Sardegna ...*, *op. cit.*, n° 1 pp. 1-2.

17. Font partie de ce Conseil de régence, le chevalier Thaon de Revel, le comte de Valesa, le comte Prospero Balbo, le comte Serra d'Albugno, le comte Peiritti di Condove, le chevalier di Montiglio ; le comte Alessandro di Saluzzo est nommé secrétaire général et le comte di Burna gouverneur militaire.

commerce ». Mais également, donnant le ton de la Restauration qu'il s'apprête à réaliser, il s'engage « à rétablir, ce qui intéresse le plus sa sensibilité, le lustre de notre sainte religion »<sup>18</sup>.

Dès le lendemain de son entrée triomphale à Turin, c'est par l'édit du 21 mai 1814<sup>19</sup> que le roi pose les bases de la Restauration en disposant dans son article 1<sup>er</sup> que, « sans prêter attention à une quelconque autre loi », il faudra observer à compter de la date de l'édit, « les Royales Constitutions de 1770 et les autres dispositions publiées jusqu'au 23 juin 1800 par ses royaux prédécesseurs »<sup>20</sup>. Cette mesure suppose entre autres l'abolition des innovations institutionnelles de la « période française », et le rétablissement de l'organisation administrative antérieure, reposant notamment sur le *Regolamento dei pubblici* de 1775<sup>21</sup>, point culminant de l'uniformisation dans le domaine de l'administration des communautés d'habitants.

Comme pour se justifier, le souverain explique, dans le préambule de l'édit, que le système établi par ses prédécesseurs, dans le domaine administratif en particulier, s'est avéré au fil des siècles le plus conforme aux caractères du pays, aux coutumes de ses habitants et au bien-être de l'État<sup>22</sup>. Par ailleurs, la fin de l'intermède révolutionnaire et impérial et le retour du *Buon governo* sont évidemment présentés comme la fin d'une période, que l'on dramatise volontiers afin de mieux justifier le retour au passé. Rappelons que ce texte a été inspiré par le comte Cerruti, ancien président du Sénat de Turin, farouche opposant à toute forme d'innovation émanant de l'occupant, et qui, après avoir vécu à l'écart, s'empresse d'accueillir le

18. *Raccolta degli atti del governo di S.M. il rè di Sardegna dall'anno... , op. cit.* pp. 6-7 : proclama, n° 5, 14 mai 1814 ; l'édit du 21 mai 1814 poursuivra dans le même sens, en supprimant « l'imposition extraordinaire de cinquante pour cent sur les immeubles » (art. 3) et en ordonnant une amnistie pour un certain nombre de condamnés (art. 6) : *Raccolta degli atti del governo di S.M. il rè di Sardegna... , idem*, p. 17 ; Alberto Aquirone, « La politica legislativa della Restaurazione nel Regno di Sardegna », *Bollettino subalpino*, 1959, p. 22.

19. *Raccolta degli atti del governo di S.M. il rè di Sardegna... , op. cit.*, pp. 15-18.

20. Sur les Royales constitutions, Mario Viora, *Le costituzioni piemontesi — leggi e costituzioni di S.M. il Rè di Sardegna, 1723, 1729, 1770*, Turin, Éd. Fratelli Bocca, 1928, rééd. Turin, Istituto di storia del diritto italiano, 1986 ; Mario Viora, *Consolidazioni e codificazioni — contributo alla storia della codificazione*, Turin, Éd. Giappichelli, rééd. 1990.

21. Sur le *Regolamento dei pubblici*, Jean Antoine Gili « La réforme municipale sarde de 1775 », *Annales du midi*, 1967, p. 387 ; Marc Ortolani, « La tutelle du pouvoir sur l'administration du territoire : la réforme de 1775 et les conseils municipaux des communautés du comté de Nice », *Pouvoir et territoires dans les États de Savoie*, (s. d. Marc Ortolani), Nice, Serre, 2009, pp. 225-238 ; *Idem*, « La vie communale à Tourrette au XVIII<sup>e</sup> siècle, de l'autonomie traditionnelle à l'uniformité », *Nice Historique*, 2007, pp. 262-284 ; *Idem*, « Les assemblées délibérantes des communautés du comté de Nice au XVIII<sup>e</sup> siècle : de l'autonomie à la tutelle » in *Le gouvernement des communautés politiques à la fin du Moyen-âge — Actes du colloque en l'honneur d'Albert Rigaudière*, (s. d. Corine Leveleux-Teixeira, Anne Rousselet-Pimont, Pierre Bonin, Florent Garnier), Paris, Éd. Panthéon Assas, 2011, pp. 179-198.

22. Adriana Petracchi a souligné en son temps, le caractère idéologiquement « absolutiste » d'un édit qui vise à promouvoir non pas le « bonheur des sujets » mais « l'intérêt général de l'État » : Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano — Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana 1770-1861*, Venezia, Neri-Pozza, 1963, vol. 1 p. 59 ; Henri Costamagna, « Communautés et pouvoir dans la province de Nice durant la Restauration sarde 1814-1848 », in *Ombre e luci della Restaurazione*, Rome, Pubblicazioni degli archivi di Stato, 1997, p. 336.



souverain lors de son retour, jusqu'à en devenir un conseiller très écouté et être nommé ministre de l'Intérieur<sup>23</sup>. Le souverain n'exclut pas cependant que des réformes pourront être entreprises ultérieurement ; il se réserve ainsi d'opérer des « changements » et des « améliorations », nécessaires pour mettre en harmonie la législation avec « les circonstances des temps, les habitudes et les besoins » de ses peuples.

Afin de compléter cet édit, dans le domaine de l'organisation administrative, le 26 mai 1814, des instructions sont adressées aux intendants par *l'Ufficio generale delle regie finanze*<sup>24</sup>. Ce texte fondateur prolonge les dispositions d'Ancien régime qui viennent d'être rétablies et précise l'esprit dans lequel elles doivent être appréhendées : « La très importante charge que S. M. vous a confiée — lit-on dans le préambule — est une marque certaine de confiance dans vos capacités et votre zèle, pour l'exercice des importantes et multiples fonctions [qui sont les vôtres], d'autant plus graves et délicates qu'il faut effacer toute trace du système dernièrement en vigueur, et rétablir celui fondé sur nos anciennes lois souveraines [et] que l'on appliquait avant le désordre général survenu ». Aussi, chaque intendant devra « s'informer, concernant l'exercice de son emploi, de ce qui est établi par les Royales constitutions, le *Regolamento dei pubblici* et les instructions particulières aux intendants, auxquelles s'ajoutent diverses variations rendues indispensables ». Les instructions qui les énumèrent (renforcées plus tard par celles du 3 décembre 1818), confirment le profil d'un agent qui demeure principalement un « tuteur financier et communal »<sup>25</sup>.

De telles dispositions traduisent clairement le rejet du système administratif français et de la tentative d'acculturation forcée qui l'a accompagné, mais également le caractère très conservateur de cette première Restauration sarde : « *Tout coum' dinans* » (tout doit redevenir comme avant) serait le maître mot d'un souverain obsédé par le retour au « *Novant'ott* » (mille sept cent quatre-vingt-dix-huit)<sup>26</sup>.

Cette volonté de revenir au passé a depuis soulevé une réprobation quasi-unanime de l'historiographie : Sclopis considère l'édit du 21 mai 1814 comme une loi « maladroite et funeste »<sup>27</sup>, tandis que Pellegrino Rossi n'y voit qu'une volonté de « faire revivre les morts [...] alors que les temps et la situation sociale exigent d'autres lois et d'autres institutions ». Mario Viora, quant à lui, ne peut que souligner les effets d'un édit « grave et néfaste », mis en œuvre par un souverain et

23. Alberto Aquarone, « La politica legislativa della Restaurazione nel Regno di Sardegna », art. cit., p. 28.

24. *Raccolta degli atti del governo di S.M. il rè di Sardegna...*, op. cit., pp. 18-23.

25. Henri Costamagna, « Administration communale et provinciale à Nice 1814-1847 — mutations ou continuité ? », in *Nice au XIX<sup>e</sup> siècle — Mutations institutionnelles et changements de souveraineté*, Université de Nice, 1985, p. 58.

26. « Le roi — dit Madame de Boigne dans ses mémoires — n'avait rapporté de Cagliari qu'une seule pensée, il y tenait avec l'entêtement d'un vieil enfant ; il voulait tout rétablir comme en *novant'ott*. C'était sa manière d'exprimer, en patois piémontais, la date de 1798, époque à laquelle il avait été expulsé de ses états par les armées françaises » : cité par Antoine Nicaeus Emanuel, « L'administration sarde à Nice de 1814 à 1848 », *Nice historique*, 1913, p. 137.

27. Federico Sclopis, *Storia della legislazione negli stati del Rè di Sardegna*, Turin, 1860, p. 5.

des ministres qui ne ménagèrent pas leurs efforts pour un « parfait retour à la situation prérévolutionnaire » et faisant preuve « d'une petitesse et d'une myopie exceptionnelles »<sup>28</sup>. En raison de ce formidable « bond en arrière de vingt-cinq ans »<sup>29</sup>, les premières années du règne de Victor Emmanuel 1<sup>er</sup> sont ainsi considérées comme les plus réactionnaires, marquées par la prétention de reprendre le cours des choses comme si la période révolutionnaire et française n'avait pas existé<sup>30</sup>. Ce retour à l'Ancien régime se traduirait alors à Nice par « une quiète somnolence »<sup>31</sup>, « l'immobilisme [...] dans une cité terne et repliée sur elle-même où tout célèbre le passé »<sup>32</sup>.

Cette interprétation mérite d'être nuancée à un triple point de vue. Concernant tout d'abord l'action de l'administration piémontaise (notamment — comme nous allons le montrer pour les premières années de la Restauration — à travers la personnalité de l'intendant), celle-ci révèle beaucoup de pragmatisme et souvent d'efficacité, et permet de corriger une impression d'inertie que l'on a souvent eu tendance à accentuer. Concernant ensuite le conservatisme voire le caractère réactionnaire de la première Restauration, on ne peut le réduire à la volonté d'effacer aveuglément les expériences récentes ; il s'agit peut-être davantage de « rappeler le passé entendu comme une chaîne entre générations, indissoluble mais harmonieusement composée d'éléments essentiels et cohérents »<sup>33</sup>. Pour ce qui est enfin du rejet de l'influence française, cette réalité, sans doute assez exacte, selon les domaines concernés, pour les premières années de la Restauration, devient moins nette par la suite. Comme le souligne Enrico Genta, on ne peut négliger cet héritage, « auquel on fait semblant durant la première Restauration de vouloir renoncer [...] ». Dans le domaine de l'administration provinciale et communale, renoncer à un héritage d'une telle portée apparaît encore moins possible que dans d'autres secteurs »<sup>34</sup>. La réalité correspond sans doute davantage à une forme de « métissage »

28. Mario Viora, *Le costituzioni piemontesi — leggi e costituzioni di S.M. il Rè di Sardegna, 1723, 1729, 1770*, Turin, Éd. FratelliBocca, 1928, rééd. Turin, Istituto di storia del diritto italiano, 1986, pp. 283-284.

29. Selon Jacques Michel Schiano, *Le comté de Nice sous l'administration sarde de 1814 à 1860*, Mémoire DESS Histoire du Droit, Nice, 1955, p. 3 : « Victor Emmanuel [...] entend [...] montrer son intention de détruire tout ce qui se rattache, de près ou de loin, au « cessato governo ». L'édit royal du 21 mai vient souligner cette intention par le rétablissement de l'état de droit de 1792. C'est un magnifique saut de trente ans en arrière » ; divers auteurs ont souligné que Victor-Emmanuel 1<sup>er</sup> avait tiré peu d'enseignements de la Révolution, et qu'il était, « par tempérament, hostile à toute idée libérale » : Eugène Burnier, *Histoire du Sénat de Savoie et des autres compagnies judiciaires de la même province*, Chambéry, Imprimerie Puthod, 1864, volume 2, p. 394.

30. Gian Savino Pene Vidari, « Studi e prospetti vercenti di storia giuridica sul Piemonte della Restaurazione », in *Studi piemontesi*, 1983, p. 416 ; Alberto Aquarone, « La politica legislativa della Restaurazione nel Regno di Sardegna », art. cit., p. 23.

31. André Compan, *Histoire de Nice et de son comté*, Nice, Serre, 1982, p. 307.

32. Telle est la vision d'une partie de l'historiographie rappelée par Olivier Vernier, « La Restauration sarde 1814-1848 », *op. cit.*, p. 155.

33. Enrico Genta, *Una rivoluzione liberale mancata*, Turin, Deputazione subalpina di storia patria, 2000, pp. 121-122.

34. *Idem*, p. 99.

institutionnel<sup>35</sup> issu d'un « éclectisme juridique [...] entre anciennes institutions administratives et innovations inhérentes à la période napoléonienne »<sup>36</sup>.

Autrement dit, pour apprécier l'influence du modèle français et de l'acculturation administrative et juridique, il est nécessaire de l'envisager sur une période relativement longue<sup>37</sup> : la prégnance du droit et des institutions n'apparaît qu'à la lumière de l'histoire. Si l'on s'en tient aux premiers événements de la Restauration, on a l'impression que l'acculturation est rejetée mais en prenant plus de recul, la réalité apparaît davantage nuancée et on constate qu'une fois « délestés du poids des armes, nos principes juridiques se sont acclimatés plus facilement »<sup>38</sup>.

Pour revenir plus précisément à l'institution de l'intendance, notre propos sera donc d'évoquer, dans la division de Nice, ces toutes premières années de la Restauration<sup>39</sup>, à travers l'action de celui qui en a été localement, le premier artisan, l'intendant Fighiera, tout en ayant conscience que cette « phase polémique » et véritablement « réactionnaire » de la Restauration ne dure qu'un temps, et que les années qui suivent illustrent, dans de nombreux domaines, l'influence renouvelée du modèle normatif et institutionnel français. Avant cela, cette première Restauration, est d'abord nécessairement institutionnelle (I), afin de permettre, de la part de l'intendant, une véritable reprise en main politique de la division de Nice (II).

## I. La Restauration institutionnelle

Sur le plan institutionnel, entre le milieu du mois d'avril et la fin mai 1814, Nice connaît une période de flottement, marquée par la transition entre l'administration française finissante et l'installation précipitée de l'intendant piémontais, avant que l'organisation administrative se stabilise durant les semaines qui suivent.

Au début de l'année 1814, « au fur et à mesure que s'accroissent les difficultés, la population se détache du régime [...] ; le découragement vient saper l'âme vacillante des derniers fidèles, le mécontentement grandit [et] à la préfecture le

35. « Miscelazione della normativa indigena, di matrice pre-rivoluzionaria, con quella forestiera, mutata, obbligatoriamente, dal modello proprio del dominatore francese » : Piero Aimo, *Il centro e la circonferenza*, op. cit., p. 129.

36. Enrico Genta, « L'amministrazione centrale e provinciale », in *Il Piemonte alle soglie del 1848*, (s.d. Umberto Levrà), Turin, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1999, p. 188 : l'auteur évoque (p. 186) la « progressive ré-immersion dans le modèle napoléonien, après les premières tentatives pour l'effacer » durant cette « phase polémique de la Restauration » ; Enrico Genta, « Eclettismo giuridico della Restaurazione », in *Studi in memoria di Mario E. Viora*, Roma, Fondazione Sergio Mochi Onory, 1990, p. 351 et s.

37. Nous avons déjà consacré quelques réflexions à cette question : Marc Ortolani, « L'acculturation juridique du comté de Nice sous occupation française 1792-1814 — l'exemple de la justice pénale », in *Modernité, tradition et acculturation juridique*, Brussel, *Iuris Scripta Historica*, 2011, pp. 207-220.

38. « On peut même penser que la défaite française fut le prix de cette autre victoire » : Norbert Rouland, *Introduction historique au droit*, Paris, PUF, 1998, p. 469.

39. Le Fonds de l'intendance générale sous la Restauration est conservé aux Arch. dép. A.M. sous la cote 1 F S : Simonetta Tombaccini-Villefranche, « L'intendance générale de Nice et ses archives », *Recherches régionales*, 2013, n° 204, pp. 19-36.

désarroi devient général »<sup>40</sup>. Mais il y a peut-être plus grave. Comme l'écrit le général Eberlé<sup>41</sup>, commandant de la place de Nice, à Masséna : « l'esprit de révolte et d'insoumission se propage dans presque toutes les communes de la montagne [...] ; les impôts ne se paient plus, les conscrits désertent, et on tient publiquement, sans qu'on prenne les mesures pour les empêcher, les propos les plus infâmes contre l'Empereur et tout ce qui tient à la France »<sup>42</sup>.

C'est le 16 avril que la population niçoise apprend la chute de Napoléon, annoncée par le canon du château<sup>43</sup>, ce qui provoque un enthousiasme que Dubouchage ne parvient pas à contenir ; bien au contraire, paraissant au balcon de la préfecture, il est accueilli aux cris de : « la paix ! » et « Vive Victor-Emmanuel ! ». Le jour même, Dubouchage s'adresse aux habitants de son département pour confirmer qu'un Bourbon a été appelé sur le trône de ses ancêtres, gage d'une paix générale et solide<sup>44</sup>.

Quelques jours plus tard, il fait connaître au ministre de l'intérieur du gouvernement provisoire français, son allégeance à la monarchie, et appelle ses sous-préfets à suivre la même voie, en attendant qu'il soit statué sur le sort des Alpes-Maritimes : « si les autorités veulent prendre une nouvelle cocarde — écrit-il — je pense qu'elles doivent adopter la couleur blanche [...] »<sup>45</sup>. Parallèlement, il invite le maire de Nice « à faire arborer le drapeau blanc, pavillon de l'ancienne France ». Mais l'annonce de la chute de l'Empire ne provoque pas seulement des manifestations d'enthousiasme, et des troubles ont lieu dans certains villages, particulièrement dans l'arrondissement de San Remo. Le sous-préfet Boccardi relate les faits : « dans presque toutes les communes, on a brûlé des registres, cadastres et papiers des archives communales et chez les percepteurs [...]. Le principal objet de la sédition a été de faire disparaître les papiers concernant la contribution et la conscription »<sup>46</sup>. Parfois, la population met un terme aux fonctions du maire

40. Michel Derlange, *L'administration préfectorale de Dubouchage dans les Alpes-Maritimes*, Mémoire de maîtrise, Histoire, Aix-en-Provence, 1969, p. 130 ; Idem, « L'administration préfectorale de Dubouchage dans les Alpes-Maritimes », *Nice Historique*, 1969, pp. 119-144 ; Idem, « Dubouchage, préfet des Alpes-Maritimes sous le premier Empire », *Recherches régionales*, 2001, n° 156, pp. 41-47.

41. Gaspard Eberlé (Sélestat 1764 - Nice 1837). D'origine alsacienne, arrivé avec les troupes françaises dans le comté de Nice en 1792, il accompagne Masséna dans ses campagnes et devient général de brigade en 1802. En 1814, il est gouverneur de la place militaire de Nice. Dans la nuit du 14 au 15 mai de cette même année, il préserve la ville de l'incendie et du pillage par les troupes croates alliées aux austro-piémontais.

42. Cité par Michel Derlange, *L'administration préfectorale de Dubouchage*, Mémoire, *op. cit.*, pp. 130-131.

43. La nouvelle est d'abord parvenue à Toulon, dans la nuit du 14 au 15, d'où Masséna, commandant la 8<sup>e</sup> division militaire, transmet la nouvelle au général Eberlé à Nice qui en informe à son tour le préfet : Georges Blondeau, « La fin du régime français dans les Alpes-Maritimes... », *art. cit.*, p. 20.

44. « Habitants des Alpes-Maritimes ! — les exhorte-t-il — [...] Je m'attends que, dans cette circonstance, vous seconderez encore par tout votre zèle, votre bon esprit et par vos différents moyens mes efforts continus qui tendront toujours au maintien de la tranquillité publique, à la gloire du souverain et à votre bonheur particulier » : cité par Georges Blondeau, *Idem*, p. 22.

45. Michel Derlange, *L'administration préfectorale de Dubouchage*, Mémoire, *op. cit.*, p. 132.

46. Cité par Georges Blondeau, « La fin du régime français dans les Alpes-Maritimes... », *art. cit.*, p. 24 ; Jean-Bernard Lacroix, *Alpes-Maritimes, Stura et Montenotte — au temps des premiers préfets*, *op. cit.*, p. 42 : rapport du sous-préfet Boccardi du 26 avril 1814.

et nomme des consuls en application des pratiques de l'Ancien-régime. N'ayant toujours pas reçu d'ordres précis tenant compte de l'évolution des négociations diplomatiques, Dubouchage informe Paris de la situation toujours plus délicate de sa circonscription : « Le département des Alpes-Maritimes étant formé de trois États différents réunis à la France, et qui appartenaient auparavant, partie au roi de Sardaigne, partie au prince de Monaco et partie à la république de Gênes, je dois vous dire que la satisfaction générale, causée par les événements survenus, se rapporte principalement à l'espoir que chacun nourrit de rentrer sous la domination de son ancien souverain »<sup>47</sup>.

De son côté, dès le 7 mai, le maire de Nice Caissotti-Roubion, anticipant le changement de souveraineté s'adresse en ces termes à son conseil municipal : « la conduite magnanime qu'ont tenu les princes coalisés [...] nous donne la certitude que nous allons repasser sous la domination du roi de Sardaigne. Mes vœux personnels sont accomplis. La Maison de Sardaigne a fait pendant des siècles le bonheur de ce pays et nous nous félicitons de retourner sous ses lois paternelles »<sup>48</sup>. Il faut dire que des exemplaires de la déclaration du maréchal Schwarzenberg du 25 avril commencent à circuler à Nice à partir de la mi-mai et que le changement de souveraineté y est clairement confirmé. Mais en attendant qu'il se réalise et que se mettent en place les nouvelles institutions, cette proclamation invite « les employés publics à continuer l'exercice de leurs fonctions » et rassure les agents qui ont servi la France : « la mémoire des choses passées ne doit inspirer aucune crainte, aucune inquiétude : tout est oublié. L'Europe sait que les États du roi de Sardaigne ont été unis à la France par une force majeure »<sup>49</sup>.

À partir de ce moment, le département entre donc réellement dans une phase de transition administrative, mais si les autorités françaises semblent paralysées par la tournure des événements et l'absence d'instructions, l'administration sarde tarde à établir son autorité, et la tension est palpable. Le 14 mai, une bagarre éclate entre les troupes françaises qui évacuent l'Italie et une troupe hongroise cantonnée à Nice après avoir escorté Napoléon de Fontainebleau jusqu'à Fréjus ; afin d'éviter de pareils événements, le gouvernement militaire de Toulon donne l'ordre au général Eberlé d'abandonner la place de Nice.

La présence française est désormais réduite au corps des fonctionnaires civils, et le 17 mai, Dubouchage adopte une dernière disposition qui symbolise parfaitement cette transition entre deux administrations et deux souverainetés : il informe le président du conseil de régence à Turin qu'il accepte sa décision autorisant la population niçoise d'user à sa convenance des deux langues, français ou italien pour les actes soumis à enregistrement<sup>50</sup>. Dès le lendemain, se sentant illégitime pour mettre en œuvre à Nice des décisions qui sont prises désormais par le Conseil de régence de Turin, il adresse une longue lettre au ministre de l'Intérieur Beugnot où

47. Rapport du 29 avril 1814 au ministre de la police du gouvernement provisoire, Anglès : Cité par Georges Blondeau, « La fin du régime français dans les Alpes-Maritimes... », art. cit., p. 53.

48. Idem, art. cit., p. 56.

49. *Raccolta degli atti del governo di S.M. il rè di Sardegna...*, op. cit., n° 1 p. 2.

50. Archivio di Stato di Torino (dorénavant A.S.To.), Paesi per provincia, mazzo 65 : provincia di Nizza, fascic. 32 : lettre du préfet Dubouchage au Marquis de San Marzano, 17 mai 1814.

il fait pour la dernière fois le point de la situation de son département, avant d'annoncer son intention de « rentrer en France ». Dans une adresse aux sous-préfets et aux maires il confirme qu'il « quitte ce département [...] où sa présence devient actuellement inutile » avant de conclure : « les habitants des Alpes-Maritimes ont rendu justice à mes intentions ; les témoignages flatteurs qu'ils m'ont donnés de leur affection me sont chers, et j'en conserverai toujours la mémoire »<sup>51</sup>.

En attendant l'arrivée de l'intendant piémontais, et pour assurer à sa place la gestion provisoire du département, Dubouchage a nommé le conseiller de préfecture Sauvaigue (ou Sauvaigo)<sup>52</sup>. Les fonctions de Sauvaigue, en qualité de préfet intérimaire ne dureront que neuf jours au cours desquels il tente d'organiser la passation des pouvoirs en autorisant notamment les fonctionnaires français ne voulant pas poursuivre l'exercice de leur charge à rentrer en France, après avoir désigné un remplaçant provisoire. C'est finalement l'instruction du 26 mai 1814 relative aux intendants émanant du gouvernement piémontais qui met un terme à cette situation, puisqu'elle commence par indiquer dans son article 1<sup>er</sup> que « doivent cesser toutes les fonctions de quelque préfet ou sous-préfet que ce soit, comme de tous les autres employés d'administration du gouvernement déchu »<sup>53</sup>.

Nous ignorons comment l'avocat Joseph François Fighiera<sup>54</sup> a été choisi pour exercer à Nice les fonctions d'intendant, ni comment il a été informé de ce choix. Une lettre que lui a adressée le Ministre de l'intérieur Cerruti le 19 mai prépare cette nomination, mais elle n'a rien d'une disposition officielle. D'ailleurs, le 27 mai, Fighiera lui répond depuis Nice en ces termes : « Je ne me considère pas suffisamment autorisé, suite à votre lettre du 19 mai, pour entreprendre l'exercice de mes fonctions jusqu'à ce que je reçoive des ordres ultérieurs ». Cependant, ajoutait-il, « sur insistance de cette municipalité [de Nice], et spécialement celle de M. le maire, et pour éviter de multiples inconvénients, j'ai dû céder, et dès ce soir j'ai dû

51. Georges Blondeau, « La fin du régime français dans les Alpes-Maritimes... », art. cit., pp. 57-58 ; comme le souligne Michel Derlange, « l'administration préfectorale de Dubouchage dans les Alpes-Maritimes », *Nice historique*, art. cit., p. 144, « Dubouchage eut la satisfaction de pouvoir quitter sa charge avec la dignité à laquelle il tenait tant, et aussi accompagné d'une aimable sympathie ».

52. Jean Baptiste Sauvaigo est né à Nice en 1753 ; négociant, officier municipal, puis juge au tribunal de commerce, il est nommé conseiller de préfecture en vendémiaire an X et devient le principal collaborateur du préfet Dubouchage.

53. *Raccolta degli atti del governo di S.M. il rè di Sardegna ...*, op. cit., n° 11, p. 19 ; c'est le 3 juin que l'intendance recevra la lettre de démission du conseiller Sauvaigue : Arch. Dép. A.M., 1 FS 62 : demissione dalle sue funzioni del Sig. Sauvaigo, delegato del Sig. Prefetto sino al 27 scaduto maggio, 3 juin 1814.

54. Joseph François Fighiera (Nice 1753 – Nice 1836). Marié en 1785 à Teresa Serafina Saint-Pierre de la famille de Nieubourg, il a deux enfants, dont Charles-Pierre, qui épousera Françoise Arnaud de Châteauneuf. En 1791, il est avocat lorsque, le roi le nomme vice-intendant général et vice-conservateur général des royales gabelles, routes et postes du comté ; il démissionne lors de l'entrée à Nice des troupes françaises pour émigrer, ce qui permet à sa femme de demander le divorce et de se remarier. Il revient probablement à Nice, comme d'autres nobles, vers 1802, et, en juin 1808, il est nommé suppléant juge de Séraphin Dabray à la cour de justice criminelle. En mai 1814, bénéficiant de sérieux appuis (peut-être ceux d'Ignace Thaon de Revel), il est nommé régent de l'intendance de Nice, sa nomination étant confirmée par lettres patentes du 12 août 1814. Il exerce ces fonctions jusqu'en 1816 lorsqu'il devient avocat des pauvres au Sénat de Nice (lettres patentes du 27 septembre 1816). En 1818, il demandera des indemnités pour la spoliation de ses biens subie sous la Révolution. Nous remercions vivement Mme Tombaccini-Villefranche pour nous avoir permis de compléter cette biographie.

intervenir au conseil municipal » afin de prendre les dispositions les plus urgentes. « Je ne pense pas — conclut-il — avoir manqué à mon devoir, si, dans des circonstances aussi urgentes, il m'a fallu commencer à exercer mes fonctions sans avoir préalablement reçu les instructions nécessaires que je supplie votre excellence de m'adresser au plus tôt »<sup>55</sup>. D'ailleurs, dès la veille, Fighiera a déjà annoncé sa nomination au « conseiller de préfecture Sauvaigue faisant fonction de préfet », et lui a demandé « avant de prendre possession de [sa] place, d'être instruit des affaires qui concernent les attributions du bureau de l'intendance, et notamment des mesures qu'on a pris pour s'assurer des différentes caisses des deniers publics »<sup>56</sup>. Le 27 mai, Sauvaigue prend acte de cette décision, en informe Fighiera<sup>57</sup> et, considérant que ses fonctions de préfet par intérim ont pris fin, il écrit aux sous-préfets du département : « S.M. le roi de Sardaigne ayant nommé M. l'avocat Fighiera aux fonctions de régent de l'intendance générale et de la province, je vais lui remettre dans la journée l'administration provisoire qui m'avait été confiée. Les fonctions que vous exercez ne devant plus avoir lieu dans le nouveau système d'administration qui va s'établir, vous pouvez dès à présent les considérer comme cessées »<sup>58</sup>.

L'intendant Fighiera est donc désormais en poste et il peut s'atteler, dans l'urgence à régler les affaires les plus pressantes. Mais dans la situation où se trouve la province, tout semble impératif. Il faut « accélérer la perception des contributions », veiller à l'entretien des troupes autrichiennes qui occupent le comté et hâter leur évacuation, d'autant que le maire de Nice et l'ensemble de la municipalité ont menacé de démissionner si leur départ n'est pas programmé<sup>59</sup>. En même temps, il faut aussi faire cesser les « abus scandaleux » dans la vente du sel et mettre un terme à la contrebande vers le Piémont<sup>60</sup>, restituer les registres d'état civil aux curés des paroisses<sup>61</sup>, réorganiser le service postal<sup>62</sup>. La consultation des archives correspondant aux premières semaines de la restauration de l'intendance donne l'impression d'une activité intense mais désordonnée, où l'intendant s'épuise à parer au plus pressé avec les faibles moyens dont il dispose.

Par ailleurs, l'intendant va se heurter à diverses difficultés, conséquence du dénuement de son administration, mais aussi parfois d'une certaine résistance des fonctionnaires français. Dans les premiers temps, l'administration locale semble manquer de tout, y compris des dispositions législatives essentielles : l'intendant doit s'adresser au général des finances pour qu'il lui transmette « *il regolamento e*

55. Arch. Dép. A.M., 1 FS 65 : lettre de l'intendant Fighiera au comte Cerruti, 27 mai 1814 : copie dans Arch. Dép. A.M., 1 FS 85, cahier 6 : lettre de l'intendant Fighiera au comte Cerruti, 27 mai 1814.

56. Arch. Dép. A.M., 1 FS 73 : lettre de l'intendant Fighiera à Sauvaigue, 26 mai 1814.

57. Fighiera lui répond : « J'ai reçu votre lettre de ce jour par laquelle vous m'annoncez la cessation de vos fonctions de préfet » : Arch. Dép. A.M., 1 FS 85, cahier 6 : lettre de l'intendant Fighiera à Sauvaigue, 27 mai 1814.

58. Cité par Georges Blondeau, « La fin du régime français dans les Alpes-Maritimes... », art. cit., p. 60.

59. Arch. Dép. A.M., 1 FS 65 : lettre de l'intendant Fighiera au comte Cerruti, 27 mai 1814.

60. Arch. Dép. A.M., 1 FS 65 : lettre de l'intendant Fighiera à l'intendant général des gabelles royales, 31 mai 1814.

61. Arch. Dép. A.M., 1 FS 73 : lettre de l'intendant Fighiera au maire de Nice, 16 juin 1814.

62. Arch. Dép. A.M., 1 FS 79, n° 36 : lettre de l'intendant Fighiera au directeur de la poste aux lettres de Nice, 21 juin 1814.

*le costituzioni* » (le *Regolamento dei pubblici* de 1775 et les Royales constitutions de 1770), mais également les textes postérieurs puisque l'édit du 21 mai 1814 a rétabli la législation piémontaise en vigueur jusqu'au 23 juin 1800 ; or celle-ci est ignorée à Nice étant donné que le comté a été occupé par les Français depuis septembre 1792<sup>63</sup>. De son côté, le président du Sénat, Martini de Châteauneuf<sup>64</sup>, doit aussi se procurer les principaux « édits et manifestes » et les faire distribuer aux sénateurs, « afin qu'il soit promptement établi lesquelles de ces lois inconnues puissent intéresser ce pays et être appliquées »<sup>65</sup>. Quant aux archives, elles semblent ne rien avoir conservé : « inutile d'avoir recours aux archives de cet office — se plaint Fighiera — puisqu'il n'en reste même pas de trace » ; quant aux archives « de cette cité [Nice], elles furent dilapidées et les choses y sont dans une grande confusion »<sup>66</sup>.

De même, l'intendant se plaint auprès de Sauvaigie : « vous aviez donné ordre dans les bureaux de la préfecture de me fournir tous les renseignements qui me sont nécessaires [...] mais la personne que j'avais envoyée pour retirer les pièces a éprouvé des difficultés attendu que ma demande n'avait pas été faite par écrit ... ». Deux semaines plus tard, il déplore à nouveau que « les employés français [du bureau des actes juridiques et revenus domaniaux] se refusent continuellement à lui fournir un tableau de leur administration »<sup>67</sup>.

Ce n'est donc que progressivement que l'organisation administrative va se stabiliser. L'intendant recrute localement des fonctionnaires, aménage ses bureaux, puis il sera bientôt secondé par un gouverneur. Dès le 26 mai, Fighiera propose la nomination de Borelli (ou Borelly) en qualité de secrétaire d'intendance assisté d'Ignace Saytour-Martin qu'il a lui-même choisi la veille<sup>68</sup>. Borelli — relate l'intendant — est « installé dans ses fonctions » le 13 juin et « il commence immédiatement à vaquer aux devoirs de son emploi et aux urgences de ce bureau »<sup>69</sup>. Parallèlement, en attendant que s'achève la restauration des bâtiments de l'ancien palais de l'intendance<sup>70</sup>, il s'installe, pendant un court moment, dans le palais Corvesi,

63. Arch. Dép. A.M., 1 FS 85, cahier 6 : lettre de l'intendant Fighiera au comte Serra, 14 juin 1814.

64. Bénédicte Decourt-Hollender, « L'activité extrajudiciaire d'un substitut de l'avocat fiscal général au Sénat de Nice : Charles-Anselme Martini de Châteauneuf 1779-1791 », *Recherches régionales*, 2004, n° 174, pp. 23-46.

65. A.S.To., Paesi per provincia, mazzo 65 provincia di Nizza, fascic. 34 : lettre du président du Sénat Martini de Châteauneuf, 16 septembre 1814 et liste des « édits et manifestes ».

66. Arch. Dép. A.M., 1 FS 85, cahier 2 : lettre de l'intendant Fighiera au général des finances, 16 septembre 1814.

67. Respectivement Arch. Dép. A.M., 1 FS 85 : lettre de l'intendant Fighiera à Sauvaigie, 27 mai 1814 ; Arch. Dép. A.M., 1 FS 62 : lettre de l'intendant Fighiera au bureau des finances, 3 juin 1814.

68. Arch. Dép. A.M., 1 FS 7270 : Registro supplementario ordinanze e decreti dell'ufficio dell'intendenza generale : nomination du secrétaire Ignace Seytour-Martin, 25-5-1814 ; lettre de l'intendant Fighiera Arch. Dép. A.M., 1 FS 62 : lettre de l'intendant Fighiera au bureau des finances, 26 mai 1814.

69. Arch. Dép. A.M., 1 FS 62 : lettre de l'intendant Fighiera au bureau des finances, 14 juin 1814 ; Arch. Dép. A.M., 1 FS 7270 : Registro supplementario ordinanze e decreti dell'ufficio dell'intendenza generale : nomination du trésorier général de la ville et du comté, comte Vitalino Laurenti, 1<sup>er</sup> juin 1814 ; de rares documents plus tardifs font également mention d'un vice-intendant Foucard della Rocca : Arch. Dép. A.M., 1 FS 1070 : comptes approuvés à l'automne 1815.

70. Michel Derlange, *Le comté de Nice sous administration sarde...*, Mémoire op. cit., p. 34, signale une restauration de ce bâtiment entreprise en 1814.



mais il renouvelle également la location (pour un loyer annuel de 4.550 francs) de bâtiments appartenant au Chevalier de Nieubourg situés *Contrada del Corso*, déjà loués jadis par le préfet sous le régime français<sup>71</sup>. Enfin, la nomination du général Cacherano d'Osasco<sup>72</sup> en qualité de gouverneur, vient compléter la haute administration de la division de Nice. En prévision de sa venue, l'intendant s'empresse de solliciter les maires des villes qui longent la route royale pour leur demander de « faire à notre commandant, ces démonstrations, accueils et festivités que les sujets réservent généralement à leur prince »<sup>73</sup>.

En revanche, l'assise territoriale de l'ancien département des Alpes-Maritimes connaît une évolution relativement complexe, dont nous évoquerons simplement le premier épisode<sup>74</sup>. Le premier traité de Paris du 30 mai 1814 dispose dans son article 2 que « le royaume de France conserve l'intégrité de ses limites telles qu'elles existaient à l'époque du 1<sup>er</sup> janvier 1792 »<sup>75</sup>, ce qui revient à restituer au Piémont la Savoie (moins Chambéry et Annecy) et Nice, réunies à la France en 1793. Une question — à notre avis peu connue — se pose cependant concernant l'arrondissement de Puget-Théniers<sup>76</sup>. Le 10 juin 1814, le baron Louis, ministre des finances, demande au receveur général du département des Basses-Alpes d'organiser la perception des contributions directes et indirectes dans la portion de territoire détachée du département des Alpes-Maritimes correspondant à l'arrondissement de Puget-Théniers « conservé à la France » mais qui n'est pas assez étendu pour former à lui seul un département. Le receveur de Digne en informe immédiatement l'intendant Fighiera, qui, ignorant tout de cette affaire, rend compte à son gouvernement : « n'ayant aucune connaissance de l'objet de votre lettre — répond-il au receveur — et n'ayant reçu aucun ordre à cet égard de la part du roi mon maître, je dois me borner à lui rendre compte ». Parallèlement, il établit un rapport pour le comte Cerruti, ministre de l'intérieur, et sollicite des instructions. Un dernier rapport, en date du 8 juillet 1814, et qui clôt ce dossier, laisse simplement entendre que le receveur de Digne « recevra bientôt des lettres de contrordre », que l'inten-

71. Arch. Dép. A.M., 1 FS 591 : palais royal, siège du gouverneur et de l'intendant.

72. Policarpo Cacherano comte d'Osasco (1744-1824), colonel au régiment de Saluzzo, il participe aux combats des Alpes-Maritimes en 1793 ; il combat ensuite à Marengo et suit le roi en exil en Sardaigne. Lorsqu'il est nommé gouverneur à Nice où il resta durant deux ans, accompagné de son secrétaire particulier Louis Durante, il est âgé de soixante-dix ans et c'est « un personnage compassé et ombrageux, qui participe à la fois de l'inquisiteur espagnol et du caporal de service » : André Compan, *Histoire de Nice. . . , op. cit.*, p. 307 ; Ernest Hildesheimer, *Liste des gouverneurs, commandants et intendants généraux de Nice du XVI<sup>e</sup> siècle à 1860*, Arch. Dép. A.M., p. 5.

73. Arch. Dép. A.M., 1 FS 73, p. 12 r<sup>o</sup> : lettre de l'intendant Fighiera aux maires, 21 juin 1814.

74. Cette question sortant du cadre chronologique de la présente étude, nous renvoyons à Michel Bottin, « Nice, de la capitale administrative au chef-lieu de département : les mutations administratives de l'espace régional niçois 1814-1860 », in *Nice au XIX<sup>e</sup> siècle. . . , op. cit.*, pp. 7-35 ; Henri Costamagna, « Administration communale et provinciale à Nice 1814-1847. . . », art. cit., pp. 55-68 ; concernant la réforme réalisée par les patentes royales du 14 décembre 1818, relatives à la classification des provinces du royaume : Giuseppe-Maria Regis, *Dizionario legale teorico-pratico*, Turin, Favale, 1820, pp. 285-299 ; L. Vigna et V. Alberti, *Dizionario di diritto amministrativo*, Turin, Favale, 1849, pp. 342-353.

75. *Recueil des traités et conventions entre la France et les puissances alliées*, Imprimerie royale, Paris, Rondonneau et Descle, 1815, traité du 30 mai 1814, art. 2, pp. 7-8.

76. A.S.To. Paesi per provincia, mazzo 65 provincia di Nizza, fascic.33 : Supposto smembramento di parte della contea di Nizza.

dant Fighiera et le gouverneur Cacherano d’Osasco concerteront leur action pour défendre les intérêts du roi de Sardaigne, mais qu’à toutes fins utiles, « les villages qui pouvaient faire l’objet d’une contestation ont été immédiatement occupés par la force militaire autrichienne ». C’est ainsi le recours à la force armée qui permet de conforter les droits de Victor-Emmanuel 1<sup>er</sup> et mettre un terme aux prétentions de la France<sup>77</sup>.

Notons simplement qu’après l’épisode des cent jours, le second traité de Paris du 20 novembre 1815 intégrera le territoire de la République de Gênes au royaume de Sardaigne, avec à terme des conséquences majeures pour l’économie niçoise.

Mais pour l’heure, une fois la restauration institutionnelle réalisée, moyennant notamment l’installation d’un intendant dans la province de Nice, il appartient à celui-ci d’opérer cette restauration politique sans laquelle son action serait sans doute compromise.

## II. La reprise en main politique

Sans doute, le contrôle de la vie politique de la province ne constitue pas, à la différence du préfet, la principale attribution d’un intendant dont les prérogatives sont principalement administratives et fiscales. Mais pour parvenir justement à exercer ces fonctions avec efficacité, notamment en une période troublée par des bouleversements politiques importants, encore faut-il disposer localement de relais administratifs efficaces et fidèles. Aussi, sans aller jusqu’à parler d’épuration administrative, l’intendant se charge de destituer certains fonctionnaires ayant servi le régime français afin de les remplacer, et récompenser éventuellement les plus fidèles partisans de la monarchie sarde ; il pourra ainsi mieux affirmer son autorité et, à travers lui, celle de l’État.

Ce contrôle politique va reposer sur un bouleversement du mode de désignation des syndics des communautés, qui était fondé sur le *Regolamento dei pubblici* du 6 juin 1775. Sur la base de ce règlement pour l’administration des villes et villages, et sous le contrôle de l’intendant, le conseil était renouvelé tous les six mois : le syndic sortait de charge, un conseiller entrant était coopté, et le plus ancien des membres du conseil devenait syndic pour les six mois suivants<sup>78</sup>. Cette réforme avait réordonné l’administration communale et supprimé les abus les plus flagrants mais elle avait maintenu celle-ci dans les mains d’une oligarchie de notables, qui agissait certes sous le contrôle de l’intendant<sup>79</sup>, mais restait autonome

77. En revanche, le royaume ne conserve pas la ville de Menton qui retourne sous l’autorité de son ancien maître, le prince de Monaco : Arch. Dép. A.M., 1 FS 79 : lettre de l’intendant Fighiera aux maires des communes de Gorbio, Sainte Agnès, Castellar, Èze et la Turbie, 16 juin 1814.

78. Marc Ortolani, « La tutelle du pouvoir sur l’administration du territoire : la réforme de 1775 et les conseils municipaux des communautés du comté de Nice », art. cit., p. 228.

79. Concernant la tutelle administrative qu’exerce l’intendant sur les communautés d’habitants, la bibliographie est très importante : outre les nombreux travaux d’Henri Costamagna, tirés de sa thèse *Recherches sur les institutions communales dans le comté de Nice au XVIII<sup>e</sup> siècle 1699-1792*, thèse histoire, Nice, 1971, dont, Idem, « Libertés communales et tutelle centralisatrice à Nice 1699-1792 », *Annales du*

quant à la formation du conseil<sup>80</sup>. Les instructions adressées aux intendants le 26 mai 1814 suspendent explicitement l'application de ce texte : « le respect du règlement général est actuellement suspendu en ce qui concerne la nomination des administrations locales. L'intendant procédera pour l'instant à l'entière formation des conseils de chaque ville, bourg ou village (art. 5) »<sup>81</sup>. Le règlement de 1775 est ainsi partiellement écarté (à titre temporaire semble-t-il) concernant la formation des conseils, et il est demandé à l'intendant de nommer lui-même les membres des conseils municipaux, les maires et les secrétaires, alors que les deux premières fonctions étaient fondées, dans le système antérieur, sur une forme de cooptation oligarchique<sup>82</sup>. Ce principe de nomination, d'inspiration clairement française, sera pérennisé par les patentes royales du 31 décembre 1815, puis celles du 27 janvier 1826.

Seule une étude exhaustive pourrait permettre de tirer des conclusions de l'application de cette réforme, mais à partir de quelques sondages dans les archives on aperçoit comment l'intendant accompagne le remplacement des syndics en se contentant généralement de donner son approbation à la proposition émanant du conseil (« *installato con atto consolare* »). Ainsi, le 12 juin 1814, il approuve la nomination de Bartolomeo Caravello choisi à Aspremont et celle de Beniamino Baldoni à Saint-Martin de Lantosque ; le 15 juin, il approuve celle de Giovanni Passero à Lantosque et de Giuseppe Corniglione à Roquebillière ; le 22 juin c'est le tour de Giovanni Biancheri à Seborga et de Carlo Bret à Pierlas ; le 27 juin en une seule journée, il valide la nomination de Pietro Garente à Tourrette-Revest, de Giovanni Francesco Reinaud à Entraunes, Francesco Saverio Durandi à Guillaumes et Onorato Toche à Auvare. L'intendant veille ainsi au renouvellement des municipalités villageoises ; dans les villes les plus importantes en revanche, la nomination du syndic procède directement du roi, comme c'est le cas par exemple à Villefranche en la personne de Francesco de Villarey<sup>83</sup>.

Cette intervention du pouvoir central dans la formation des conseils que l'on pouvait croire ponctuelle (et comme elle pouvait l'être sous l'Ancien-régime en période de crise), va être consolidée par les patentes royales du 31 décembre 1815, « qui constituent la première étape de la réception des institutions napoléoniennes dans l'agencement administratif piémontais »<sup>84</sup> : ce texte prévoit que les syndics des bourgs de plus de trois mille habitants sont nommés directement par le roi, et,

Midi, 1972, pp. 418-419, et Idem, « Communautés et pouvoir central du comté de Nice au département des Alpes-Maritimes 1700-1800 », *Dal trono all'albero della libertà*, Rome, 1991, 2 vol., 823 p., on peut citer Ernest Hildesheimer, « Communautés d'habitants et tutelle administrative dans le comté de Nice sous l'Ancien régime », *Actes du 65<sup>e</sup> congrès des sociétés savantes*, Section histoire moderne et contemporaine, Nice, 1965, tome 1.

80. Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano...*, op. cit., pp. 65-66.

81. *Raccolta degli atti del governo di S.M. il rè di Sardegna dall'anno...*, op. cit., Istruzioni agli intendenti, 26-5-1814, art. 5, p. 22 : le *Regolamento dei pubblici* continue en revanche à être appliqué concernant le nombre des conseillers ou les incapacités.

82. Henri Costamagna, « Communautés et pouvoir central dans la province de Nice durant la Restauration sarde », art. cit., p. 339.

83. Arch. Dép. A.M., 1 FS 386 : Répertoire du personnel communal.

84. Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano...*, op. cit., pp. 66-67.

pour les villages de moindre importance, cette prérogative appartient à l'intendant sous le contrôle du général des finances ; la durée du mandat du syndic est portée à deux ans.

Précisons toutefois que lorsque la nomination du syndic relève du roi, celui-ci s'appuie souvent sur les indications que lui fournit l'intendant. Ainsi, à Villefranche, l'intendant Fighiera soutient le chevalier Francesco de Villarey, décrit comme un homme « zélé ayant déjà exercé les fonctions de maire à la plus grande satisfaction des habitants ». À Sospel en revanche, l'intendant ne retient pas le syndic sortant, Francesco Bergondi, pourtant « très actif, compétent et zélé », et préfère appuyer la candidature de Giovanni-Battista Saramito, « semblable en moralité et capacité », mais qui, « dans une ville où il y a toujours eu deux partis opposés », a su se montrer « prudent et impartial ». À La Brigue, la situation est encore différente : là aussi, on trouve quantité de « personnes distinguées et apparentes » mais qui appartiennent à « deux partis opposés qui depuis longtemps existent en ce lieu » et dont les représentants sont « débiteurs envers les hospices ou œuvre pies », ce qui exclut la candidature de la plupart des membres du conseil ; il laisse donc le choix entre Bernardo Lanteri et Pietro Barcellone<sup>85</sup>.

L'importance de cette réforme ne doit pas être négligée, et elle traduit clairement la volonté de hiérarchisation et de subordination émanant du pouvoir qui entend faire du syndic, non plus le représentant d'une oligarchie locale, mais un rouage supplémentaire de l'administration devant concilier les intérêts locaux avec les impératifs supérieurs de l'État : « la fonction de syndic est au regard des conseillers une fonction de tutelle, et, au regard du gouvernement, une charge de confiance »<sup>86</sup>. Cette double fonction, « d'inspiration typiquement française, fait du syndic un animal presque mythologique, un centaure, pour moitié chef de l'administration locale et pour moitié représentant du gouvernement »<sup>87</sup>.

Autour du conseil, gravitent aussi des fonctionnaires locaux dont certains vont également être destitués et remplacés par l'intendant à l'occasion de la Restauration<sup>88</sup>. Le choix des secrétaires des communautés de la part de l'intendant doit notamment faire l'objet d'un « sérieux examen, et il faudra y procéder avec la plus grande attention, car de leur bonne conduite dépend le sort des intérêts publics »<sup>89</sup>. Il en va de même pour le personnel chargé d'attributions fiscales et les instructions

85. A.S.To. Paesi per provincia, mazzo 66 provincia di Nizza, fascic.4 : stati de candidati per la formazione delle civiche e comunali amministrazioni, 1816.

86. Cité par Henri Costamagna, « Administration communale et provinciale à Nice 1814-1847 — mutation ou continuité ? », art. cit., p. 61.

87. Pietro Aimò, *Il centro e la circonferenza...*, op. cit., p. 129.

88. « Furent [ainsi] éliminés des emplois [...] tous ceux qui, même de rang inférieur, avaient été précédemment appelés par le gouvernement français... » : Alberto Aquarone, « La politica legislativa della Restaurazione nel Regno di Sardegna », art. cit., p. 28 ; Pietro Aimò, *Il centro e la circonferenza...*, op. cit., p. 129, évoque cependant une « épuration limitée des fonctionnaires compromis avec le régime précédent... ».

89. *Raccolta degli atti del governo di S.M. il rè di Sardegna dall'anno...*, op. cit., Istruzioni agli intendenti, 26 mai 1814, art. 5, p. 22.

aux intendants prévoient à cet égard que « les percepteurs [...] resteront en fonction, excepté ceux qui, par leur conduite, auront été indignes à l'égard du gouvernement, ce dont l'intendant devra informer le bureau général de finances »<sup>90</sup>. Fighiera n'hésite donc pas à procéder aux remplacements nécessaires. Au percepteur de Saint-Étienne de Tinée il écrit laconiquement : « j'ai l'honneur de vous prévenir que par ordonnance du 11 courant, j'ai nommé le Sieur Antoine Cougnet percepteur de Saint-Étienne en votre remplacement ; je vous invite en conséquence à vous rendre sans délai au chef-lieu de cet arrondissement de perception pour y rendre vos comptes »<sup>91</sup>. À la Brigue, le comportement de l'ancien percepteur attire également l'attention de l'intendant qui écrit au syndic : « je viens de destituer M. Maffrand de ses fonctions de percepteur [...] et comme il apparaît débiteur, il faudrait prendre des dispositions pour s'assurer de sa personne et si possible mettre sous séquestre ce qui est dû au trésor public ». Parallèlement, il écrit au percepteur pour l'inviter à « se rendre sur le champ à La Brigue pour rendre ses comptes et connaître la situation de sa caisse », avant de conclure : « je compte sur votre prompt soumission »<sup>92</sup>. Mais celui-ci ne répond pas à la convocation ; il est alors arrêté et détenu à Nice mais par la suite libéré pour se rendre à La Brigue afin de clore ses comptes. Mais loin de rejoindre son ancien poste, il prend la fuite et parvient à « passer en Provence ». « La fuite de ce comptable — conclut l'intendant — est un signe évident de sa situation passive » et il ordonne au juge de paix de procéder à la saisie de ses meubles restés à La Brigue<sup>93</sup>.

D'après les archives que nous avons pu consulter, les règlements de comptes sont rares, et on ne peut pas signaler d'épuration systématique ou de « chasse aux sorcières ». Pour autant, diverses lettres parviennent à Turin permettant de faire le point de la situation morale et politique de la province et dénoncer les ennemis du trône. Un dénommé Antonio Bianqui écrit au comte Cerruti le 25 mai 1814 : « À mon grand regret — dit-il — de nombreuses personnes sont venues à Nice ces jours derniers avec pour seul objet de postuler à des emplois civils ou judiciaires, parmi lesquelles une bonne part n'est pas digne de la souveraine bienfaisance et ne mérite aucune faveur ni considération. Ces personnes, tant par leur immoralité, leurs rapines, leur perfidie ou les désordres commis par le passé, soit par leur attachement au gouvernement révolutionnaire [...], sont à considérer comme ennemies de l'État et très dangereuses dans quelque charge que ce soit. Et pourtant, il semble qu'ils trouvent aujourd'hui protection [...], peut-être parce qu'après l'heureux changement, ils ont feint d'être de doux agneaux, et obtiennent des appuis par quelque marchandage, intrigue ou cabale ». La lettre se poursuit par une liste de nombreuses personnes à écarter impérativement des fonctions publiques en raison des charges que l'on peut retenir contre elles.

90. *Ibidem*, art. 2, pp. 19-20.

91. Arch. Dép. A.M., 1 FS 85 : lettre de l'intendant Fighiera à M. Tortolan, ancien percepteur de Saint-Étienne, 14 juin 1814.

92. Arch. Dép. A.M., 1 FS 79 : respectivement lettre de l'intendant Fighiera au syndic de La Brigue, 26 juin 1814 et au percepteur Maffrand, 29 juin 1814.

93. Arch. Dép. A.M., 1 FS 79 : lettre de l'intendant Fighiera au juge de paix de La Brigue, 30 août 1814 ; Arch. Dép. A.M., 1 FS 230, Registroordinanze : évaluation de la valeur du mobilier de l'ancien percepteur de La Brigue, 12 octobre 1814.

À son tour, le lendemain, Caissotti de Roubion, maire de Nice, informe le conseil de régence et on le voit nuancer considérablement les accusations portées par Antonio Blanqui. Comme souvent, durant une période troublée, se répandent des informations contradictoires. Un seul exemple peut être rappelé concernant un dénommé Jean-Thomas Roux, ancien secrétaire du tribunal de commerce, puis, sous le régime français, « secrétaire greffier révolutionnaire » de la commission municipale instituée par les députés de la Convention Robespierre et Ricord, et redevenu ensuite juge de paix à Nice. Les uns l'accusent d'être un dangereux ennemi du trône, tandis qu'au contraire le maire de Nice, « n'a jamais entendu de plainte à son encontre, [loue sa] probité, [et considère qu'il est] plus habile secrétaire que démocrate fanatique »<sup>94</sup>.

Si l'on ne peut donc parler d'une épuration massive, il est certain en revanche que l'intendant recherche des sujets compétents et fidèles pour occuper les emplois civils, et, qu'à l'occasion, il pourra récompenser par un emploi les partisans de la monarchie sarde. Le principe lui a été rappelé par les instructions qu'il a reçues : « vous choisirez des sujets [...] pour leur moralité, leur prudence, leur attachement au gouvernement royal, et les plus aptes à rétablir, dans l'intérêt général, l'ancien système d'administration, sans toutefois exclure les individus pourvus de ces qualités qui sont déjà présents au sein des administrations publiques »<sup>95</sup>. On voit ainsi Fighiera écrire au syndic de Puget-Théniers (qui était déjà syndic en 1792) pour le prier de « rechercher des administrateurs sûrs et fidèles au régime sarde, et faire une enquête sur toutes les personnes déjà en place dans la municipalité »<sup>96</sup>.

De même, durant les premières semaines de la Restauration, de nombreuses lettres parviennent aux bureaux de l'intendance afin de solliciter quelque emploi public : Biagio Agostino Gaglio de Tende, afin d'être appuyé par l'intendant, fait état des services qu'il a rendu jadis, en 1793, à l'armée royale ; Ginesy, capitaine du Régiment de Nice à Puget-Théniers recommande son fils, et Fighiera le rassure : « les titres que vous avez acquis au service de Sa Majesté vous mettent en situation de solliciter quelque avantage ». De même, au notaire Barralis secrétaire de la communauté de Péone, il écrit : « si vous désirez la place dont vous me parlez, il faut que vous vous rendiez dessusite (sic) dans cette ville »<sup>97</sup>. Parfois, Fighiera prend clairement parti pour défendre les plus fidèles serviteurs de la couronne. Tel est le cas d'Andrea Cottalorda, membre du conseil de la communauté de Breil, qui a fait arrêter huit contrebandiers, mais qui, plutôt que d'être approuvé par les habitants, est l'objet de dérision. Fighiera somme alors le syndic de cette ville de

94. A.S.To. Paesi per provincia, mazzo 66 provincia di Nizza, fascic.2 :notizie sullo stato politico di Nizza.

95. *Raccolta degli atti del governo di S.M. il rè di Sardegna dall'anno...*, op. cit., Istruzioni agli intendenti, 26 mai 1814, art. 5, p. 22.

96. Lettre du 29 juin 1814 citée par Michel Derlange, *L'administration préfectorale de Dubouchage*, Mémoire, op. cit., p. 5 note 3 ; Arch. Dép. A.M., 1 FS 85, cahier 2 : lettre de l'intendant Fighiera au maire de Puget-Théniers.

97. Arch. Dép. A.M., 1 FS 79, n° 43 : lettre de l'intendant Fighiera à Gaglio, 22 juin 1814 ; Arch. Dép. A.M., 1 FS 79, n° 42 : lettre de l'intendant Fighiera à Ginesy ; Arch. Dép. A.M., 1 FS 85, cahier 6 : lettre de l'intendant Fighiera à Barralis, 7 septembre 1814.

« prendre toutes les mesures pour que ledit Cottalorda non seulement ne soit pas injurié, mais qu'il fasse au contraire l'objet de tous les égards qu'il mérite pour le zèle manifesté au service du roi ». Quant à ceux qui lui feraient une quelconque impolitesse », je saurai — dit-il — « les rappeler à leurs devoirs »<sup>98</sup>.

Mais dans les relations qu'il tisse avec les fonctionnaires locaux, Fighiera, tout en restant un agent intègre et dévoué, se laisse aller parfois à promouvoir quelque intérêt personnel. Au syndic de La Brigue il écrit : « Je ne puis que vous remercier pour votre intervention concernant mon neveu. Je vous prie de vous tenir au courant en correspondant avec votre ami de Turin de l'état où sont les choses [...] car on me dit que des changements sont survenus à l'Université »<sup>99</sup>. Moins d'un mois plus tard, Fighiera trouve l'occasion de remercier le syndic de La Brigue pour ses services. Alors qu'il s'agit de nommer dans cette ville un nouveau receveur, il lui écrit : « indiquez moi un sujet pour le nommer à ce poste. Pourvu qu'il présente les qualités requises de probité, compétence et moralité [...], vous pouvez librement me proposer un de vos amis, un proche et même un parent... »<sup>100</sup>.

Malgré cet exemple contraire (et unique), et au terme de ce tour d'horizon des activités politiques que l'intendant Fighiera, s'efforce de déployer, il faut surtout souligner les qualités de ce haut fonctionnaire<sup>101</sup> : le pragmatisme d'un juriste parfaitement au fait de ses prérogatives et conscient de son autorité, son souci d'efficacité à la fois théorique et pratique, et un goût affirmé pour un travail méthodique. On retiendra aussi un grand réalisme face aux difficultés qu'il doit surmonter, à l'occasion un certain conservatisme social, et surtout une grande fidélité et un esprit d'obéissance et de soumission. À cela s'ajoute une confiance aveugle dans les desseins du gouvernement et dans la justesse de la mission particulière attribuée à l'intendant, dans un pays nouvellement rattaché à la couronne et proche de la France. Ainsi, il peut écrire au souverain : « Les soins paternels que Votre Majesté, tendant à restaurer partout dans vos États le régime antique qui a procuré leur bonheur pendant tant de siècles, doivent s'étendre avec une sollicitude particulière sur le comté de Nice, pays limitrophe de la France »<sup>102</sup>.

Aussi, il nous a semblé que son action traduit parfaitement sur le plan local, l'esprit de la Restauration que lui insuffle le gouvernement : celui d'un indéniable pragmatisme qui contredit l'impression d'une administration immobile et rétrograde sur laquelle l'historiographie contemporaine s'est parfois appesantie<sup>103</sup> ; celui aussi d'une transition sans doute réactionnaire, mais passagère, probablement

98. Arch. Dép. A.M., 1 FS 85, cahier 6 : lettre de l'intendant Fighiera au syndic de Breil, 20 octobre 1814.

99. Sans vouloir faire de supputations infondées, signalons qu'un dénommé Baruchi, originaire de la Brigue, exerce à Turin des fonctions importantes au sein de la *Regia Università*.

100. Arch. Dép. A.M., 1 FS 85 : lettres de l'intendant Fighiera au syndic de La Brigue, cahier 6, 16 août 1814 et cahier 8, 23 septembre 1814.

101. Henri Costamagna, « Pour une histoire de l'intendenza... », art. cit., p. 426 et p. 434.

102. Cité par Jacques Michel Schiano, *Le comté de Nice sous l'administration sarde de 1814 à 1860*, op. cit., p. 4.

103. « [...] l'administration sarde à l'esprit rétrograde et indifférent à ce morceau de territoire » : Michel Derlange, « L'administration préfectorale de Dubouchage... », *Nice historique*, art. cit., p. 244 ; Paul Gonnet, « Nice, capitale d'un monde clos 1814-1816 », in *Histoire de Nice* (s. d. Maurice Bordes) Toulouse, Privat, 1976, p. 247 et s.

nécessaire sur le plan politique, et qui n'a pas empêché les progrès ultérieurs de l'administration, comme si la marche de l'histoire administrative voulait nous enseigner qu'il faut savoir parfois reculer d'un pas pour repartir d'un bon pied.



## LE GOUVERNEUR DE NICE À LA RESTAURATION : UNE CONCURRENCE POUR L'INTENDANT ?

MARCO CARASSI

**Q**UE FAIT LE GOUVERNEUR qui puisse interférer avec les fonctions de l'intendant ? Les relations de la plus haute autorité militaire et civile du comté de Nice avec les autorités centrales et locales sont l'occasion de nombreuses frictions, sinon de conflits ouverts avec le bureau de l'intendance. Les problèmes sont compliqués par le fait que ces deux institutions présentes à Nice doivent attendre longtemps, après la chute de Napoléon, au printemps 1814, pour que les fonctionnaires intérimaires soient remplacés par des titulaires avec pleins pouvoirs, ou plutôt élevés au grade prévu pour la fonction.

Considérons donc les principales institutions qui entretiennent des relations avec le gouverneur. Il s'agit des secrétariats de la guerre, de l'intérieur et de celui des affaires étrangères du royaume de Sardaigne, du bureau général des finances, des deux intendances générales pour les bâtiments et fortifications et pour l'artillerie, de la direction des postes royales, de l'intendance de Nice et des autorités civiles locales, sans oublier les autorités militaires de tous les pays qui entretiennent provisoirement à la Restauration des troupes dans le comté ou ses alentours.

Les relations ne sont pas exclusivement bilatérales puisque, de temps en temps, les affaires provoquent l'intervention de plusieurs acteurs. L'intendant est souvent impliqué, au moins indirectement, parce qu'il a une compétence générale sur les recettes et les dépenses, le trésorier provincial ne pouvant procéder aux paiements en l'absence de ses ordres.

De son côté, le secrétariat de guerre harcèle le gouverneur sur la transition entre corps armés de l'époque napoléonienne et corps réorganisés du royaume sarde, s'inquiète de la conduite présente et passée des militaires et de leurs femmes,

signale les menaces encore présentes à la frontière (surtout après la fuite de Napoléon de l'île d'Elbe), s'occupe de la destination des bâtiments publics, prétend exercer une supervision sur la garde et la discipline des forçats, essaye de piloter depuis Turin une réalité d'organisation qui s'avère fragile, par un sérieux manque de moyens, et changeante, par une inévitable improvisation.

La présence sur le territoire du comté de centaines de Niçois, Piémontais, Savoyards et Français, qui ont servi des années sous les drapeaux français, ainsi que des hommes qui ont servi le roi sous l'Ancien Régime, n'est pas faite pour simplifier la remise en état de l'administration royale.

On commence par dissoudre les corps de l'administration française qui n'existaient pas sous le royaume sarde. Le corps des garde-côtes est la première victime du retour en arrière institutionnel ; à ce propos, l'administration militaire se concerta avec l'intendant intérimaire qui, pour ce qui concerne les salaires et le sort des matériaux, se conforme aux instructions du bureau de la guerre<sup>1</sup>. L'intendant est autorisé à faire payer les arriérés au gardien du port, nommé par les Français, mais, la tendance étant vers une administration plus allégée, le poste est supprimé « puisque reconnu sous divers rapports inutile, car ne sont plus nécessaires les multiples détails auxquels était soumis le commandant du port sous le gouvernement gaulois »<sup>2</sup>.

Après avoir été acclamé par toutes les communautés le long de la route royale qui mène du col de Tende à Nice, le 26 juin 1814, à six heures du soir, le commandant chevalier Luigi d'Osasco est reçu à Nice par l'Intendant — qui a déjà pris ses fonctions par intérim le 27 mai<sup>3</sup> — et la musique de la garde urbaine : il va assumer les fonctions intérimaires de gouverneur<sup>4</sup>. L'intendant s'empresse de lui trouver un logement dans la maison meublée Saint-Pierre, mais, afin de lui éviter l'obligation de se servir d'une hôtellerie pour déjeuner, il va imposer à la ville de lui fournir une cuisine<sup>5</sup>.

Le 28 juin déjà, l'intendant s'applique à l'art de la triangulation administrative avec le nouveau gouverneur et informe son supérieur turinois, le bureau général des finances, qu'il faudrait faire parvenir une instruction au gouverneur pour qu'il puisse intervenir efficacement sur l'affaire politiquement délicate qui est en train de se passer dans la communauté de Puget-Théniers, où les habitants ont arboré la cocarde blanche des Bourbons, la nouvelle s'étant répandue que ce canton serait détaché du comté de Nice et cédé à la France<sup>6</sup>.

1. Archivio di Stato di Torino (ASTo), Generalato di Finanze, cat.2, art.2, (GF), mazzo 79, Intendenza di Nizza, lettre du 17 juin 1814 de l'intendant intérimaire Giuseppe Francesco Fighiera au général des finances comte Serra d'Albugnano.

2. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 21 juin 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

3. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, notification du 28 mai 1814 du conseiller de préfecture Sauvaigo sur le transfert des pouvoirs à l'intendant intérimaire Fighiera : les archives seront remises « aussitôt que l'intendant sera en état de les recevoir ».

4. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 26 juin 1814 de l'intendant au général des finances.

5. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 28 juin 1814 de l'intendant au général des finances.

6. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 28 juin 1814 de l'intendant Fighiera au général des finances.

Concernant la garde des forteresses, elle peut être confiée à certains invalides qui étaient membres de ce bataillon avant le 23 juin 1800<sup>7</sup>, il faut donc les réunir et leur verser un salaire, mais également leur donner les rations de pain nécessaires. Les commandants intérimaires sont autorisés à engager comme collaborateurs des militaires de confiance de leur connaissance, trouvés sur place, sans tenir compte des corps d'appartenance<sup>8</sup>. Ces commandants sont chargés de « veiller au maintien de la police et de la tranquillité publique »<sup>9</sup>, mais avant que les autorités autrichiennes assurent la passation des pouvoirs, « l'intention bien formelle de S.M. est [qu'ils se tiennent] en parfaite harmonie avec les commandants et officiers des troupes autrichiennes »<sup>10</sup>. Cette harmonie toutefois n'est pas facile à maintenir, si le commandant en charge à Nice lui-même n'arrive pas à obtenir que les officiers autrichiens signent les reçus des matériaux qu'on leur a fournis<sup>11</sup>.

Parfois, le correspondant turinois du commandant intérimaire de Nice laisse entrevoir les difficultés dont souffre aussi l'administration centrale, pendant la période de transition après la chute de Napoléon, qui avait fait transporter à Paris une grande partie des archives du royaume de Sardaigne : « les déménagements auxquels ont été soumis les papiers appartenant à cette secrétairerie n'ont conservé aucun des édits et ordres que vous avez demandé. J'en fis faire recherche auprès du gouvernement, mais dans la confusion dans laquelle se trouvent ses archives, je ne peux pas espérer avoir ces copies d'ici peu de jours... »<sup>12</sup>. La fidélité au roi de personnes ayant servi sous Napoléon étant douteuse, on demande le recensement des militaires pour prévoir les dépenses qu'ils génèrent, mais surtout « des renseignements réservés sur la conduite passée des officiers et employés... »<sup>13</sup>, surtout ceux qui ont été au service de Murat<sup>14</sup>. L'impératif du strict contrôle de la dépense, croisé avec la méfiance politique, fait qu'on approuve de Turin que le commandant de la place de Villefranche assure le service de la forteresse sans avoir recours à la garde urbaine, mais en choisissant « quelques individus du pays en état en même temps de faire au besoin le service d'artillerie »<sup>15</sup>. Inutile que les Juifs demandent des emplois militaires car « dans les États du Roi [ils] ne jouissent en aucune manière des droits civils »<sup>16</sup>.

Au mois d'août, le gouverneur veut mettre de l'ordre dans l'utilisation des bâtiments publics et convoque l'intendant, le régent du Sénat, l'avocat fiscal, les deux consuls de la ville, les administrateurs des hospices réunis : il veut faire libérer

7. ASTo, *Regia Segreteria di Guerra, Lettere ai Governatori* (LG), reg. 109, p. 12, lettre aux commandants intérimaires (à Nice, chevalier Luigi d'Osasco), env. 25 juin 1814.

8. ASTo, LG, reg. 109, p. 23, lettre du 29 juin 1814 au major Tonso, responsable de la place de Nice.

9. ASTo, LG, reg. 109, p. 27, lettre du 30 juin 1814 au chevalier De May, commandant de la place de Villefranche.

10. *Ibidem*.

11. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 10 juin 1814 de l'intendant intérimaire Fighiera au général des finances.

12. ASTo, LG, reg. 109, p. 67, lettre du 8 juillet 1814 au commandant de la place de Nice Luigi d'Osasco.

13. ASTo, LG, reg. 109, pp. 105 et 111, lettres des 15 et 18 juillet 1814 aux commandants de place.

14. ASTo, LG, reg. 114, n. 1232, lettre du 3 février 1816 au commandant d'Osasco.

15. ASTo, LG, reg. 109, p. 119, lettre du 19 juillet 1814.

16. ASTo, LG, reg. 115, n. 1953, lettre du 29 avril 1816 au commandant d'Osasco.

l'ancien palais royal, utilisé comme hôpital civil et militaire, et propose de placer les malades dans l'hôpital de charité et dans l'ancien séminaire tout proche<sup>17</sup>.

Les travaux ordonnés par le gouverneur à sa résidence provisoire immédiatement après son arrivée ont été réalisés d'urgence sans calcul préliminaire, et ceci met dans l'embarras l'intendant, qui demande au bureau des finances de pouvoir les payer, exceptionnellement, sans que le dossier soit complet ; pourtant au mois de septembre les ouvriers seront encore à payer<sup>18</sup>.

Fin octobre, le commandant ayant fonction de Gouverneur s'installe convenablement dans le palais de l'ancienne préfecture impériale<sup>19</sup> et entame une stratégie de séduction des couches sociales les plus élevées du comté de Nice par des soirées que certaines mauvaises langues peuvent trouver désolantes, mais qu'à Turin on croit « joyeuses et brillantes, avec satisfaction des invités »<sup>20</sup>.

En revanche, le printemps 1815 est secoué par le coup de tonnerre de la fuite de Napoléon de l'île d'Elbe et le gouverneur reçoit de Coni des troupes de renfort pour faire face à des « conséquences incalculables »<sup>21</sup>. Les préparatifs sont fébriles puisque le gouverneur est informé « qu'Antibes s'est rangé du côté de Bonaparte »<sup>22</sup>.

Aussi les militaires sont-ils indispensables, mais ils ne manquent pas de donner au gouverneur des soucis : plusieurs d'entre eux refusent de payer la contribution personnelle et mobilière, mais la secrétairerie de guerre réclame une « note de leur grade et service » avant de se déterminer<sup>23</sup>.

Les brebis aussi se chargent de hanter le sommeil du Gouverneur, en brouillant les touffes d'herbe autour des châteaux de Montalban et Villefranche, avec risque d'endommager les murailles ; le bureau de la guerre souhaite et obtient que, moyennant caution, on les laisse paître en attendant l'avis du procureur général de S.M. sur la validité du contrat de leurs bergers remontant à l'époque française<sup>24</sup>.

Le commandant de la place de Nice, chevalier Luigi d'Osasco doit faire preuve de toute sa patience pour obtenir que son commandement de Nice et du comté, commencé le 26 juin 1814, soit déclaré d'abord en octobre « effectif »<sup>25</sup>, puis soit ratifié par la lettre patente qui le nomme au « gouvernement de Nice », lettre qui n'est pas encore en vigueur le 13 mai 1816 : « n'ayant pas encore été enregistrée au bureau général de la solde, il a été impossible de faire établir la délivrance nécessaire pour établir les appointements dont V.E. doit jouir à partir du 1<sup>er</sup> Janvier »<sup>26</sup> passé. D'ailleurs, à Turin, on est peiné d'apprendre que le commandant qui, après

17. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 5 août 1814 de l'intendant au général des finances.

18. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettres des 26 août et 4 septembre 1814 de l'intendant au général des finances.

19. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 22 octobre 1814 de l'intendant au général des finances.

20. ASTo, LG, reg. 110, p. 114, lettre du 14 novembre 1814 au commandant d'Osasco.

21. ASTo, LG, reg. 110, p. 486, lettre du 4 mars 1815 au commandant d'Osasco.

22. ASTo, LG, reg. 111, p. 110, lettre du 14 avril au commandant d'Osasco.

23. ASTo, LG, reg. 111, p. 201, lettre du 12 mai 1815 au commandant d'Osasco.

24. ASTo, LG, reg. 110, p. 330, lettre du 16 janvier 1815 au commandant d'Osasco.

25. ASTo, LG, reg. 110, p. 34, circulaire du 28 octobre 1814 aux commandants.

26. ASTo, LG, reg. 115, lettre n° 2086 du 13 mai 1816 au commandant d'Osasco.

deux années d'exercice de la fonction de gouverneur, ose en solliciter le titre et le salaire n'ait pas empêché que les officiers du régiment de Saluces « forment deux partis en opposition entre ceux d'ordonnance et les provinciaux »<sup>27</sup>.

De même, la présence de corps armés de plusieurs pays sur le territoire du Comté et d'autorités militaires — d'autres gouverneurs notamment — immédiatement au-delà de ses frontières, suite aux opérations des alliés contre la France napoléonienne, ne manque pas de poser problème au gouverneur et à l'intendant. Le traité de paix impose, à l'article 15, le partage des arsenaux entre royaume de France et royaume de Sardaigne : Nice et Villefranche sont intéressées car l'arsenal de la marine française est important<sup>28</sup>. Le gouverneur approuve la suggestion de l'officier sarde chargé de collaborer à la répartition, d'excepter tous les objets « qui par leur nature ne peuvent être considérés comme munitions navales », et donc de garder le maximum du matériel à Villefranche, malgré d'éventuelles indications contraires du préfet maritime de Toulon au commissaire français sur place<sup>29</sup>. Les commandants des places près desquelles un corps de troupes autrichiennes est stationné, comme c'est le cas à Nice, sont informés de ne pas utiliser la garde urbaine des villes respectives pour le service des forteresses, sauf « cinq ou six individus en fonction d'ordonnance »<sup>30</sup>. D'ailleurs, le roi est encore méfiant car il « a pris la détermination de ne point conférer les emplois de places aux gens du pays »<sup>31</sup>. À Nice, pendant l'été 1814, en attendant la passation des pouvoirs, le commandant autrichien Baron Galéa est tenu en principe de rendre compte au Gouverneur de « toutes les dispositions qu'il a été dans le cas de prendre pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique »<sup>32</sup>, c'est-à-dire que l'ordre public est longtemps entre les mains des Autrichiens, malgré le départ, le 17 août, d'une partie des troupes Autrichiennes pour San Remo en Ligurie<sup>33</sup>. Encore fin septembre, le gouverneur doit s'occuper des désordres qui rendent nécessaire l'intervention du général autrichien comte de Bubna<sup>34</sup>. Les Anglais en revanche sont moins envahissants, car ils ne demandent que des sacs de paille pour faire coucher leurs soldats anglo-siciliens<sup>35</sup>. Des navires anglais, débarque à Nice la légion royale piémontaise, payée par l'Angleterre et commandée par le comte de Robassomero, et le gouverneur devra recevoir ce régiment<sup>36</sup>.

Si l'on partage les arsenaux, on va en faire autant avec les galériens. Ceux qui sont nés dans les territoires de l'ancien royaume de Sardaigne et que la France impériale a placés dans ses galères, surtout à Toulon, vont être rendus à Nice. Pour cela, le gouverneur doit solliciter le commandant de Villefranche : « le nombre de

27. ASTo, LG, reg. 115, lettre n° 2160 du 24 mai 1816 au commandant d'Osasco.

28. ASTo, LG, reg. 109, lettre du 4 septembre 1814 au chevalier Matton de Benevel à Villefranche.

29. ASTo, LG, reg. 109, p. 43, lettre du 4 juillet 1814 au chevalier Matton de Benével.

30. ASTo, LG, reg. 109, p. 52, circulaire du 5 juillet 1814 aux commandants de place.

31. ASTo, LG, reg. 109, p. 319, lettre du 24 août 1814 au commandant de Villefranche De May.

32. ASTo, LG, reg. 109, p. 79, lettre du 11 juillet 1814 au commandant de Villefranche De May.

33. ASTo, LG, reg. 109, p. 273, lettre du 17 août 1814 au commandant de Villefranche De May.

34. ASTo, LG, reg. 109, p. 469, lettre du 28 septembre 1814 au commandant d'Osasco.

35. ASTo, LG, reg. 109, p. 97, lettre du 14 juillet 1814 au commandant d'Osasco.

36. ASTo, LG, reg. 109, p. 370, lettre du 5 septembre 1814 au commandant d'Osasco.

galériens qui viennent de Toulon étant de 640, il serait à propos que vous puissiez trouver le moyen d'en loger un plus grand nombre que celui que vous m'annoncez »<sup>37</sup>, et c'est à lui que reviennent la garde et la discipline des forçats qui seront détenus à la darse et au lazaret « ainsi que cela se pratiquoit cy devant »<sup>38</sup>. Cependant, le gouverneur devra intervenir auprès du commandant de Villefranche pour « faire cesser le châtement auquel [il a] soumis les forçats [...] coupables de la première tentative d'évasion »<sup>39</sup>. La situation restant probablement insoutenable, les évasions malgré tout se répètent<sup>40</sup>. Pour des raisons d'économie, les chaînes nécessaires aux forçats seront fabriquées sur place par tous les maréchaux ferrants de Nice<sup>41</sup> mais les dépenses seront compensées, car les deux-cents galériens affectés à Nice, seront utilisés à l'exécution de travaux publics<sup>42</sup>. Tous les mois sera fait un compte-rendu des travaux des galériens, pour évaluer tous les avantages qu'on en aura tiré : même le riche produit des latrines sera vendu à usage agricole<sup>43</sup>. Pour preuve, le commandant de Villefranche sera rappelé à l'ordre lorsqu'il voudra utiliser, pour les réparations des bâtiments, le revenu des « immondices des ergastes »<sup>44</sup>, car les décisions importantes reviennent exclusivement au bureau de la Guerre.

Les travaux nécessaires pour recevoir les galériens sont l'occasion d'une réprimande au commandant de Villefranche qui voit ses travaux au château suspendus par le commandant-gouverneur de Nice avec lequel il aurait dû se concerter avant : le bureau de la guerre donne raison au plus haut placé, d'autant plus que le bâtiment des corderies paraît plus convenable<sup>45</sup>. Le chevalier De May est également rappelé à l'ordre pour ce qui concerne la réglementation de la discipline des forçats, qui ne pourra pas être différente à Villefranche de celle en vigueur à Nice<sup>46</sup>.

Les militaires renvoyés de l'armée française, natifs du Piémont, du comté de Nice et Savoie, provenant eux aussi de Toulon comme les galériens, sont également conduits à pied, mais vers Cuneo<sup>47</sup>. Les déserteurs de tous les corps doivent être arrêtés et rendus à leur affectation<sup>48</sup>. Le gouverneur est obligé aussi de s'occuper d'affaires de couchage, car, par manque de casernements suffisants, il devra faire respecter la limite de trois femmes par compagnie : là où les militaires mariés seraient en plus grand nombre, il fera renvoyer à leurs foyers les femmes qui

37. ASTo, LG, reg. 109, p. 243, lettre du 10 août 1814 au commandant de Villefranche De May.

38. ASTo, LG, reg. 109, p. 335, lettre du 29 août 1814 au commandant de Villefranche De May.

39. ASTo, LG, reg. 110, p. 185, lettre du 30 novembre 1814 au commandant de Villefranche De May.

40. ASTo, LG, reg. 110, p. 259, lettre du 28 décembre 1814 au commandant d'Osasco.

41. ASTo, LG, reg. 109, p. 347, lettre du 31 août 1814 au commandant de Nice d'Osasco.

42. ASTo, LG, reg. 109, p. 251, lettre du 12 août 1814 au commandant d'Osasco.

43. ASTo, LG, reg. 109, p. 422, lettre du 16 septembre 1814 au commandant d'Osasco ; *Id.*, reg. 110, p. 461, lettre du 24 février 1815 au commandant de Villefranche De May.

44. ASTo, LG, reg. 111, p. 219, lettre du 19 mai 1815 au commandant de Villefranche De May.

45. ASTo, LG, reg. 109, p. 343, lettre du 31 août 1814 au commandant de Villefranche, De May ; p. 533, lettre du 18 octobre 1814 au même sur l'entrée des galériens aux corderies.

46. ASTo, LG, reg. 109, p. 353, lettre du 2 septembre 1814 au commandant de Villefranche, De May.

47. ASTo, LG, reg. 109, p. 306, lettre du 22 août 1814 au commandant d'Osasco.

48. ASTo, LG, Reg. 115, n° 2316, lettre au commandant d'Osasco à propos des chasseurs de Savoie.

surpassent le nombre établi, mais surtout il devra « ne pas permettre qu'une partie des soldats soit obligée de coucher trois par lit »<sup>49</sup>.

La santé militaire est un autre des cauchemars du gouverneur : le bureau de la guerre conteste sa façon de contrôler les contrats passés avec les entrepreneurs et l'état pitoyable des malades qui se trouvent « sans couvertures et draps de lit »<sup>50</sup> dans les hôpitaux militaires de Nice. Le gouverneur tend à croire que les malaises tiennent plus à la mauvaise nourriture des soldats qu'à l'humidité des locaux qui leur sont affectés, et le bureau de la guerre confirme, avec grande assurance scientifique, qu'on ne peut qu'approuver « les ordres qu'il a donnés pour empêcher que les militaires mangent des oranges [...] toujours nuisibles, même lorsque ces fruits sont de bonne qualité »<sup>51</sup>.

L'intendant fait appel au gouverneur de Nice pour se conformer à ses instructions, à propos des lamentations du gouverneur de San Remo en République de Gênes, dont aucune demande n'est parvenue, et qui prétend qu'on a refusé de lui envoyer les documents concernant les terres désormais de sa compétence<sup>52</sup>. Contre le gouverneur de Monaco, l'intendant de Nice fait encore appel à son gouverneur, à propos des prétendues exemptions fiscales des immeubles de la Turbie, dans le comté de Nice, appartenant à des sujets du prince de Monaco : l'intendant considère que la clause de réciprocité, tellement appréciée des diplomates, ne serait pas profitable aux finances royales, puisque les sujets sardes ne possèdent que peu de choses à Monaco<sup>53</sup>. L'intendant de Nice doit s'en remettre encore une fois à son gouverneur, contre le gouverneur de Monaco qui refuse de prendre des mesures rapides pour faire cesser la contrebande de sel de la principauté vers le royaume de Sardaigne, et, tout à fait flegmatique, se borne à promettre de « prendre des informations »<sup>54</sup>.

L'administration des affaires de l'intérieur et de la justice a également des implications qui concernent le gouverneur sous divers aspects.

Le chevalier d'Osasco est chargé par le gouvernement sarde restauré à Turin de favoriser le retour le plus rapide à l'organisation d'Ancien Régime. Il trouve donc à Nice de nombreux obstacles à surmonter (les habitudes administratives acquises pendant la quinzaine d'années précédente selon des modèles et des normes françaises), et à rééduquer un personnel qui a travaillé avec des supérieurs français, prenant des ordres de Paris. Rebâtir l'administration sous tous les rapports n'apparaît pas comme une entreprise facile. Le retard avec lequel il arrive à Nice l'empêche de s'occuper du départ des employés de la préfecture napoléonienne, sollicité fin mai 1814 par le ministre-secrétaire d'État des affaires internes de Turin, quoique à

49. ASTo, LG, reg. 115, n° 2606, lettre du 12 juillet 1816 au commandant d'Osasco.

50. ASTo, LG, reg. 114, n° 955, lettre du 1<sup>er</sup> janvier 1816 au commandant d'Osasco.

51. ASTo, LG, reg. 114, n° 1821, lettre du 12 avril 1816 au commandant d'Osasco.

52. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 15 juillet 1814 de l'intendant Fighiera au général des finances.

53. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 25 juillet 1814 de l'intendant Fighiera au général des finances.

54. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 12 août 1814 de l'Intendant Fighiera au général des finances.

Paris on ne soit pas pressé, car il faut résoudre le problème des territoires du département des Alpes-Maritimes qui ne sont pas rétrocédés au Royaume de Sardaigne, et dont les dossiers sont à la préfecture de Nice<sup>55</sup>.

La justice commerciale à rétablir comme auparavant est l'objet d'une sollicitation du Sénateur Cristini de Nice, qui parvient au secrétariat de l'intérieur<sup>56</sup> par l'intermédiaire du gouverneur et du bureau de la guerre, un chemin un peu tortueux, mais qui se justifie par l'identification du gouverneur comme l'équivalent du préfet napoléonien qui représentait toutes les branches du gouvernement dans son département.

Les incursions des pirates sur les côtes niçoises sont une question à mi-chemin entre la défense militaire et la répression du brigandage. Plusieurs fois, des bâtiments barbaresques ou « turcs » sont signalés au gouverneur<sup>57</sup> afin que des dispositions soient prises pour empêcher les débarquements soudains, les rapines de biens et les rapt de personnes, qui risquent de devoir être rachetées aux marchés d'esclaves d'Alger ou de Tunis. Pour ne citer que quelques épisodes, dans la nuit entre le 9 et le 10 octobre 1814, six personnes sont enlevées près des plages niçoises<sup>58</sup> ; le 9 octobre trois bateaux barbaresques, malgré le feu ouvert par cinq carabiniers en patrouille, s'emparent de sept personnes (mais la nouvelle court que les navires pirates ont mouillé à Toulon quinze jours avant de s'approcher de Nice, et la plupart des pirates débarqués parlaient français ou provençal)<sup>59</sup> ; début avril 1815 deux tartanes génoises sont prises devant Villefranche<sup>60</sup>. La surveillance n'est pas facilitée par la dissolution dans le comté de Nice du corps français des gardes-côtes, qui n'existait pas sous l'Ancien Régime. Gouverneur de Nice et commandant de Villefranche ne se privent pas de faire appel aux habitants de la côte et des campagnes pour la défense contre les pirates<sup>61</sup>. Par contre, sur le terrain, intervient le nouveau corps des carabiniers, fondé à l'image de la gendarmerie française, dont les dépenses sont remboursées par les intendances<sup>62</sup>. Le gouvernement de Turin rassure le gouverneur sur l'augmentation des moyens de lutte contre les voleurs et assassins de grand chemin : des stations de carabiniers sont ainsi établies à Sospel, Breil et Tende pour défendre les communications entre le comté et la capitale<sup>63</sup>. Mais il devient fréquent que des conflits de compétence se produisent, car les carabiniers ne dépendent en aucune manière des commandants de place, auxquels revenait traditionnellement la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publique<sup>64</sup>.

55. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 25 mai 1814 du préfet de Nice par intérim Ferdinand Sauvaigo au comte Cerruti, ministre sarde des affaires internes.

56. ASTo, LG, reg. 109, p. 45, lettre du 4 juillet 1814 au commandant d'Osasco.

57. ASTo, LG, reg. 109, p. 335, lettre du 29 août 1814 au commandant de Villefranche De May.

58. ASTo, LG, reg. 109, p. 539, lettre du 17 octobre 1814 au commandant d'Osasco.

59. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 11 octobre 1814 de l'intendant Fighiera au général des finances.

60. ASTo, LG, reg. 111, p. 113, lettre du 14 avril 1815 au commandant de Villefranche De May.

61. ASTo, LG, reg. 110, p. 31, lettre du 26 octobre 1814 au commandant de Villefranche De May.

62. ASTo, LG, reg. 109, p. 393, lettre du 9 septembre 1814 au chevalier Birago di Borgaro, gouverneur à Savigliano.

63. ASTo, LG, reg. 110, p. 203, lettre du 5 décembre 1814 au commandant d'Osasco.

64. ASTo, LG, reg. 110, p. 386, lettre du 30 janvier 1815 au commandant De Loche à Aoste.



Rappelons que les patentes royales du 13 juillet 1814 établissent la direction générale du *Buon governo* à laquelle est confiée la fonction de police générale ; c'est donc d'elle que dépendent les carabiniers, mais les gouverneurs sont informés qu'ils devront appliquer en parfaite harmonie les directives pour le maintien de la tranquillité publique données par le *Buon governo* : on ajoute d'un ton parfaitement hypocrite qu'il « serait inutile de fixer des limites entre les attributions du *Buon governo* et des gouverneurs militaires : ils ont les mêmes moyens et les mêmes fins »<sup>65</sup>.

Notons que les voleurs autochtones s'efforcent de concurrencer les pirates, car ils sont très présents et actifs sur le territoire du comté, mais il faut dire que les échos de leurs entreprises retentissent surtout lorsque la victime est une dame de l'aristocratie anglaise, pourtant escortée par ses domestiques : le gouverneur sollicitera le Sénat pour qu'il juge sans retard les deux *masnadiéri* qu'on a pu arrêter<sup>66</sup> et devra veiller à ce que les carabiniers puissent exercer plus efficacement leur fonction, éventuellement en multipliant les garnisons dans la province<sup>67</sup>. Les bagarres entre militaires des corps traditionnels et les membres du corps dernier-né, les carabiniers, sont embarrassantes : le gouverneur doit ainsi mobiliser la justice militaire, l'auditeur général de guerre de Nice, pour régler l'affaire d'un carabinier arrêté par les officiers du régiment de la Reine<sup>68</sup>. Le régiment de Nice et celui des chasseurs de Savoie n'hésitent pas à montrer leur mépris des carabiniers, à tel point que le bureau de la guerre doit rappeler au gouverneur qu'il est « important [...] que les carabiniers soient respectés et protégés dans leurs fonctions »<sup>69</sup>.

Les émeutes populaires occasionnelles nécessitent toujours une intervention de type Ancien Régime des militaires, comme au printemps 1816 à Valle Bona, où les troupes se chargent de rétablir la tranquillité en traduisant dans les prisons du Sénat de Nice les trois fauteurs de troubles interpellés sur place par le sénateur délégué<sup>70</sup>.

Le gouverneur doit se rendre compte que les traditions juridiques anciennes sont malgré tout en mutation car le bureau de la guerre lui précise que la compétence sur les cas de réclusion en forteresse de jeunes déviants à la demande de leurs parents, n'est plus du ressort des gouverneurs militaires, mais du secrétariat de l'intérieur<sup>71</sup>.

L'ancienne habitude des gouverneurs de se mêler des affaires sociales, même s'il n'y a pas de raison juridique d'intervenir, tend à s'affaiblir lentement. Les interventions audacieuses de l'avocat Garin dans des assemblées publiques font considérer la possibilité de le « faire passer à une autre destination »<sup>72</sup>, mais finalement on

65. ASTo, LG, reg. 111, p. 37, circulaire du 27 mars 1815 aux gouverneurs.

66. ASTo, LG, reg. 111, p. 225, lettre du 22 mai 1815 au commandant d'Osasco sur l'affaire de Milady Butte.

67. ASTo, LG, reg. 111, p. 232, lettre du 26 mai 1814 au commandant d'Osasco.

68. ASTo, LG, reg. 111, p. 292, lettre du 23 juin 1814 au commandant d'Osasco.

69. ASTo, LG, reg. 114, n° 1026, lettre du 12 janvier 1816 au commandant d'Osasco.

70. ASTo, LG, reg. 114, n° 1456, lettre du 1<sup>er</sup> mars 1816 au commandant d'Osasco.

71. ASTo, LG, reg. 114, n° 1597, lettre du 15 mars 1816 au commandant d'Osasco à propos de l'affaire du neveu de l'officier Papacino, qui a, paraît-il, des grands torts envers sa famille.

72. ASTo, LG, reg. 115, n° 1709, lettre du 29 mars 1816 au commandant d'Osasco.

n'en fait rien, car, trois mois plus tard, le prétendu avocat subversif est nommé substitut du procureur général du consulat de Nice<sup>73</sup>, dont il deviendra ensuite juge titulaire<sup>74</sup>.

La vie des femmes, mariées ou non, retient également l'attention du gouverneur : il invite ainsi les carabiniers à faire promptement partir des États de S.M. une « dame »<sup>75</sup> qui a du faire mauvaise impression par sa conduite. Le président de l'inspection générale du *Buon governo*, dont les carabiniers dépendent, le comte Carlo Lodi di Capriglio, qui va devenir bientôt premier secrétaire de police<sup>76</sup>, désapprouve l'action du capitaine des carabiniers vis-à-vis de cette « dame », et lui fait défense de se mêler de cette affaire, mais la réprimande arrive lorsque la dame a déjà été expulsée, à la grande satisfaction du bureau de la guerre, dont le gouverneur, gardien des mœurs, dépend<sup>77</sup>.

Le pouvoir disciplinaire du gouverneur, en attendant les nouveaux règlements, s'applique aussi aux carabiniers. Malgré les mérites acquis dans l'affaire de la dame, le capitaine Massa éveille la colère du gouverneur, s'étant refusé de vidimer le passeport du lieutenant général Giacomini, et ceci lui vaut d'être rappelé pour recevoir une autre affectation<sup>78</sup>. Le bureau de la guerre craint d'ailleurs qu'on puisse susciter des querelles internationales, et trouve blâmable que les carabiniers aient traité rudement sur le Var un Espagnol qui s'en est plaint à son consul, et dont la protestation est parvenue jusqu'à Turin<sup>79</sup>.

Décidément, les femmes ne cessent d'inquiéter le gouverneur. Même les sœurs, normalement pacifiques, du couvent de Sainte-Claire entrent en guerre contre le régiment de Saluces, lorsque celui-ci, nécessitant des logements pour deux compagnies, occupe militairement, sur ordre du gouverneur, une partie de leur couvent, et impose ainsi une cohabitation qui n'est guère appréciée par l'évêque<sup>80</sup>. Le bureau de la guerre informe le gouverneur que S.M. fait écrire à l'évêque, par le régent des affaires internes Borgarelli, un message — qui paraît un oracle delphique — selon lequel il permet l'occupation à condition que l'on « aura établi » la maison des religieuses<sup>81</sup>.

La mode de cohabiter à Nice doit être bien vue à Turin, si le gouverneur est informé, sans instructions particulières, que le régent des affaires internes a destiné à l'intendant un logement dans le palais déjà utilisé par la préfecture française, celui-là même où réside le gouverneur<sup>82</sup>. Le gouverneur doit avoir fait connaître tout ce

73. ASTo, *Patenti Controllo Finanze*, 1814-1831, vol. 11, p. 121, *patenti* 30 juillet 1816.

74. ASTo, *Patenti Controllo Finanze*, 1814-1831, vol. 25, p. 76, *patenti* 30 novembre 1821.

75. ASTo, LG, reg. 115, n° 1794, lettre 8 avril 1816 au Commandant d'Osasco.

76. ASTo, *Patenti Controllo Finanze*, 1814-1831, vol. 4, p. 209, *patenti* 14 janvier 1815 de Président de l'Inspection générale du Buon Governo, et vol. 12, p. 126, *patenti* 22 octobre 1816 de Premier Secrétaire de Police.

77. ASTo, LG, reg. 115, n° 1794, lettre 8 avril cit.

78. ASTo, LG, reg. 115, n° 2173, lettre 25 mai 1816 au Commandant d'Osasco.

79. ASTo, LG, reg. 115, n° 2599, lettre 12 juillet 1816 au Commandant d'Osasco.

80. ASTo, LG, reg. 115, n° 2485, lettre 28 juin 1816 au Commandant d'Osasco.

81. *Ibidem*.

82. ASTo, LG, reg. 115, n° 2534, lettre du 5 juillet 1816 au commandant d'Osasco.

qu'il en pense, mais le bureau de la guerre répond sèchement sans commentaire se limitant à accuser réception de la note<sup>83</sup>.

Le style bureaucratique de *l'ibis redibis* — comprend ce que tu veux et débrouille-toi ou pire — paraît pratiqué aussi par le procureur général. Le gouverneur l'informe que le chevalier de Nieubourg, suite aux fouilles minutieuses faites dans les archives, a découvert que des particuliers jouissent de propriétés domaniales que « le gouvernement pourrait reprendre de droit sans être tenu à aucune indemnité »<sup>84</sup> : le procureur répond, montrant un enthousiasme mitigé, qu'il prendra éventuellement des dispositions pour revendiquer les propriétés « s'il y a lieux »<sup>85</sup>.

L'intendant s'est attribué la fonction d'expédier les passeports pour l'intérieur et l'extérieur (en utilisant les feuilles imprimées laissées par l'administration française, et percevant au passage le même tarif de dix francs en vigueur sous Napoléon, comme faisait le préfet)<sup>86</sup>, mais le gouverneur s'empare de cette fonction qui lui revient traditionnellement. Le bureau de la guerre, tout en approuvant une décision qui permet de résoudre sur le champ des questions liées au passage de centaines de personnes d'un côté à l'autre des frontières, rappelle alors à son subordonné qu'il convient de se concerter à ce propos avec le secrétariat aux affaires étrangères, désormais compétent en la matière selon l'édit du 13 juillet 1814<sup>87</sup>. Les affaires étrangères sont aussi le bureau auquel s'adresse le bureau de la guerre pour donner suite à la demande du gouverneur de Nice qui voudrait que le commandant autrichien intervienne à sa place pour « réprimer l'audace » de M. Pietro Trabaud de Sospel<sup>88</sup>. Les bonnes relations que S.M. souhaite voir maintenues avec les pays voisins provoquent les instructions données au gouverneur d'imposer aux officiers commandés à Monaco de se pourvoir d'un logement à leur frais, selon le même système qu'à Nice, comme cela se pratique dans toutes les garnisons, afin que cette dépense ne reste pas à la charge de la principauté<sup>89</sup>. Pour ce qui concerne les déserteurs, respectivement sardes et français, une convention spécifique va être négociée entre les deux gouvernements, mais entre temps, le gouverneur est autorisé, en juin 1816, à faire livrer à la frontière les français dont il a la garde, contre réciprocité<sup>90</sup>.

On a vu que l'intendant intérimaire Fighiera débute son service à Nice le 27 mai 1814, un mois avant l'arrivée du gouverneur d'Osasco, d'ailleurs intérimaire lui aussi. L'intendant prend en charge évidemment plusieurs dossiers concernant

83. ASTo, LG, reg. 115, n° 2601, lettre du 12 juillet 1816 au commandant d'Osasco.

84. ASTo, LG, reg. 115, n° 2497, lettre du 1<sup>er</sup> juillet 1816 au commandant d'Osasco.

85. *Ibidem*.

86. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre de l'intendant Fighiera au général des finances.

87. ASTo, LG, reg. 109, p. 128, lettre du 22 juillet 1814 au commandant d'Osasco.

88. ASTo, LG, reg. 109, p. 157, lettre du 27 juillet 1814 au commandant d'Osasco.

89. ASTo, LG, reg. 115, n° 1684, lettre du 25 mars 1816 au commandant d'Osasco.

90. ASTo, LG, reg. 115, n° 2274, lettre du 7 juin 1816 au commandant d'Osasco.

l'administration militaire, étant donné ses compétences dans le domaine économique, mais les occasions d'empiétement sur les activités du gouverneur sont en réalité bien nombreuses.

Par exemple, les militaires natifs du comté mis à la retraite par le gouvernement français s'informent auprès du commandant de Villefranche sur leur sort dans le royaume restauré, et le bureau de la guerre répond le 9 août que l'intendant de la province est chargé d'en dresser le tableau avec l'époque des paiements respectifs (en réalité il l'a déjà fait pour les civils, les militaires et les ecclésiastiques, et l'a envoyé le 5 juin au général des finances<sup>91</sup>), les militaires pourront le cas échéant adresser leurs réclamations directement au général des finances<sup>92</sup>. Établir l'état des crédits n'est toutefois pas suffisant : les caisses de la Trésorerie provinciale niçoise souffrent d'« un total manque de fonds », ce qui conduit par ailleurs le gouverneur à demander un prêt de 5200 francs au négociant Avigdor, pour le remboursement duquel il sollicite le général des finances, qui, à son tour, autorise un détournement de trente mille francs de la trésorerie de Coni vers celle de Nice<sup>93</sup>.

Dès mai 1814, le poids de l'entretien des troupes occupantes autrichiennes et anglaises pose problème à l'intendant intérimaire Fighiera, puisque les municipalités, qui s'en sont chargées par nécessité, demandent des remboursements, d'autant plus qu'elles souffrent déjà de dettes considérables<sup>94</sup> et que « la population du comté de Nice se trouve en état de misère extrême »<sup>95</sup>. L'intendant, en l'absence de gouverneur, proteste directement auprès du général autrichien Bianchi pour les désordres que ses troupes commettent dans le comté<sup>96</sup>.

Le bureau de la guerre demande au gouverneur, quoiqu'il s'agisse d'une affaire économique et fiscale, de veiller à éviter que les grains, dont l'exportation a été autorisée par l'agence générale des gabelles du Piémont vers le comté de Nice, ne soient pas transportés à l'étranger<sup>97</sup>. Les vivres destinés toutefois aux troupes anglaises stationnées à Monaco font l'objet d'un « ordre » de laisser passer, donné par le gouverneur à l'intendant<sup>98</sup>.

Si parfois les communications entre gouverneur et intendant paraissent compliquées ou absentes, la concertation donne des résultats positifs lorsque la miséricorde s'en mêle, puisque S.M. donne son accord à ce que le commandant, en accord avec l'intendant et le régent du sénat, accorde un secours exceptionnel à une liste de personnes en détresse<sup>99</sup>. Les résultats paraissent faciles lorsque le gouverneur

91. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 5 juin 1814 de l'intendant au général des finances.

92. ASTo, LG, reg. 109, p. 231, lettre du 9 août 1814 au commandant de Villefranche De May.

93. ASTo, LG, reg. 111, p. 189, lettre du 5 mai 1814 au commandant d'Osasco.

94. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 27 mai 1814 du régent l'intendance Fighiera au général des finances.

95. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 17 juin 1814 du régent l'intendance au général des finances.

96. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, deuxième du lettre 17 juin 1814 du régent l'intendance au général des finances.

97. ASTo, LG, reg. 111, p. 226, lettre du 22 mai 1814 au commandant d'Osasco.

98. ASTo, LG, reg. 111, p. 254, lettre du 5 juin 1815 au commandant d'Osasco.

99. ASTo, LG, reg. 109, p. 347, lettre du 31 août 1814 au commandant d'Osasco.

demande poliment à l'intendant de procéder à des travaux nécessaires pour loger le régiment provincial de Nice<sup>100</sup>.

C'est encore grâce aux fusils procurés par l'intendant que le gouverneur peut armer les vétérans<sup>101</sup>.

La concertation toutefois ne fonctionne pas toujours, puisque la question de l'utilisation du papier timbré laissé par le « gouvernement précédent » est transmise directement du gouverneur au comte Serra, général des finances, le supérieur de l'intendant : l'évidente impolitesse envers celui-ci est tout de même approuvée par le bureau de la guerre<sup>102</sup>. Encore une fois, l'appel direct du gouverneur au général des finances entraîne l'ordre à l'intendant d'empêcher le trafic de bétail vers la France, pour garantir l'approvisionnement local en viande<sup>103</sup>. L'intendant trouve désagréable de devoir apprendre seulement par son supérieur turinois certaines protestations du gouverneur, comme celle qui concerne le bureau de la gabelle, provisoirement placé dans le palais du commandant du port de Villefranche : l'intendant « s'étonne » que la présence de ce bureau puisse gêner un commandant qui est seul dans un grand palais, mais s'empresse de le faire placer ailleurs pour ne pas alimenter des disputes<sup>104</sup>. Encore plus désagréable est le fait que le gouverneur fasse circuler la nouvelle que la décision de suspendre le paiement de la solde aux militaires émane de l'intendant, alors que c'est une décision du bureau général de la solde, qui en excepte seulement ceux destinés à la garde des forçats<sup>105</sup>.

De petites escarmouches font marquer des points tantôt aux civils, tantôt aux militaires : le gouverneur, par ordre supérieur, devra ainsi tolérer que les employés des douanes — confortés par le général des finances — puissent porter la cocarde bleue comme les militaires<sup>106</sup>. Et ce sera l'intendant qui fera parvenir au gouverneur les décisions de S.M. quant à la contribution personnelle des militaires et employés de la place de Villefranche<sup>107</sup>. Le devoir fiscal des officiers de toute arme sera réglementé par l'arrêté du conseil des finances du 25 janvier 1815, et le gouverneur invité à se conformer aux instructions que le général des finances donnera à ce sujet aux intendants des provinces<sup>108</sup>. Par contre, les militaires sont employés à la demande de l'intendant pour s'imposer aux habitants hostiles à la perception des contributions, qui provisoirement les poursuivra selon les procédures françaises<sup>109</sup>. Le retour aux normes d'Ancien Régime, qui s'étend jusqu'au

100. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 11 novembre 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

101. ASTo, LG, reg 109, p. 422, lettre du 16 septembre 1814 au commandant d'Osasco.

102. ASTo, LG, reg. 110, p. 251, lettre du 19 décembre 1814 au commandant d'Osasco.

103. ASTo, LG, reg. 111, p. 177, lettre du 1<sup>er</sup> mai 1815 au commandant d'Osasco.

104. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 19 août 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

105. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 26 août 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

106. ASTo, LG, reg. 110, p. 350, lettre du 20 janvier 1815 au commandant d'Osasco.

107. ASTo, LG, reg. 111, p. 244, lettre du 2 juin 1815 au commandant d'Osasco.

108. ASTo, LG, reg. 114, n° 1328, lettre du 16 février 1816 au commandant d'Osasco.

109. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 27 mai 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

système des poids et mesures<sup>110</sup>, n'est toutefois pas général : des sénateurs par exemple conseillent de ne pas remettre au meilleur offrant le droit d'ancrage de Villefranche<sup>111</sup>. L'intendant, le soir même de sa prise de fonctions, demande aux employés de la préfecture l'état des contributions, sans pouvoir l'obtenir tout de suite, et participe au conseil municipal de Nice où l'on discute de la recherche de fonds pour toutes les dépenses ordinaires et extraordinaires que la situation impose<sup>112</sup>, y compris les secours en pain et argent pour les soldats isolés qui tentent de regagner leur régiment<sup>113</sup>. Les dépenses nécessaires pour les routes et ponts vont être vérifiées sur place par l'intendant lui-même, qui laissera, pour quelques jours à cette occasion, la gestion de son bureau au comte Foucard<sup>114</sup>.

Parmi les questions qui rapprochent gouverneur et intendant on trouve celle du nombre des employés des bureaux respectifs, non proportionné aux fonctions exercées, et celle de la nomination officielle au poste qu'ils exercent de façon provisoire. L'intendant informe son supérieur qu'il ne dispose que de quatre employés<sup>115</sup>, ce qui fait que le travail étant plus ou moins le même que celui de la préfecture supprimée, l'objectif de disposer de quarante personnes<sup>116</sup>, comme le bureau napoléonien, est encore très éloigné. Le manque de personnel se fait ressentir également dans les charges qu'on attribue sur adjudication, comme les percepteurs des contributions, que l'intendant ne trouve pas pour les petites communes où la recette est faible<sup>117</sup>. Il demande des instructions à Turin (où sa lettre est classée « controverse avec le gouverneur ») au sujet de la volonté du gouverneur de remettre en vigueur sa compétence traditionnelle d'avant 1792 quant à la délivrance des passeports, car sur le profit de ce tarif, il voudrait rémunérer son secrétaire qui travaille incessamment et n'a pas de salaire<sup>118</sup>.

Les initiatives du gouverneur pour le décor des bâtiments public croisent également les compétences de l'intendant, puisqu'il s'agit de faire des dépenses, quoique dans le but d'en rationaliser l'utilisation : début août 1814, le gouverneur convoque une réunion des principales autorités niçoises, parmi lesquelles le régent du Sénat, l'avocat fiscal, les deux consuls de la ville, les administrateurs des hospices réunis

110. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 16 août 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

111. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 14 juillet 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

112. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, deuxième lettre du 27 mai 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

113. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 17 juin 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

114. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 22 juillet 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

115. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 16 septembre 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

116. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 2 août 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

117. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 9 août 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

118. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 24 juillet 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

et, bien sûr, l'intendant, en vue de faire évacuer l'ancien palais royal, utilisé depuis l'époque napoléonienne comme hôpital civil et militaire, et le remplacer à cette fin par l'hôpital de charité ainsi que par le tout proche, et vide, ancien séminaire<sup>119</sup>.

Plus anecdotique, l'intendant doit aussi se confronter aux gouverneurs des pays voisins. Le gouverneur de Monaco prétend en effet se faire remettre les documents concernant la principauté qui se trouvent à Nice, mais l'intendant a des doutes sur le fondement de la demande, toute autorité étant censée détenir des archives qui « concernent » les institutions qui correspondent avec elle<sup>120</sup> ; toutefois, il doit se résigner à faire une entorse aux principes de la théorie archivistique, dans le but politique de conserver une bonne entente avec la principauté<sup>121</sup>.

Le gouverneur de San Remo, dans la République de Gênes, fait communiquer à l'intendant de Nice, par l'intermédiaire du Sénat de Nice, qu'il accepte de rendre les archives d'insinuation et d'enregistrement du marquisat de Dolceacqua, en échange des documents et rôles concernant les communes de Ligurie, relevant déjà de la compétence de la préfecture de Nice : la réponse est qu'il doit de son côté céder à l'intendant de Mondovi les documents concernant les communes piémontaises autrefois incorporées dans le département de Montenotte<sup>122</sup>.

La crise de liquidités (les caisses de la trésorerie provinciale étant presque vides) ne peut se résoudre qu'avec une augmentation des recettes — presque impossible — eu égard à l'état de misère dans lequel se trouve le comté de Nice — ou une réduction des dépenses, déjà très sévèrement limitées, ou encore par des crédits du gouvernement central, que l'intendant sollicite en écrivant qu'il sera nécessaire que la trésorerie générale intervienne pour faire face aux dépenses « urgentes et indispensables »<sup>123</sup>, comme certains travaux réalisés sur ordre du gouverneur, sans autorisation préalable de l'agence générale des bâtiments et fortifications<sup>124</sup> — tels ceux du monastère de Sainte-Claire utilisé comme caserne du bataillon provincial de Nice<sup>125</sup>.

Une dépense indispensable est celle que l'intendant fait pour l'achat de fusils à des particuliers, afin de réduire les risques pour l'ordre et la sécurité publics et renforcer, à la demande du gouverneur, la force attribuée à des corps contrôlés par l'autorité tels que la garde urbaine et les vétérans<sup>126</sup>.

119. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 5 août 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

120. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 16 septembre 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

121. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 7 octobre 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

122. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 27 août 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

123. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 4 septembre 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

124. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 25 octobre 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

125. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 11 novembre 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

126. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 16 septembre 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

La tentative de limiter autant que possible les dépenses de l'État, porte l'intendant à ne pas adhérer à la demande du gouverneur qui voudrait qu'il pourvoie comme avant la guerre aux locaux destinés aux corps de garde aux portes de la ville, du côté de la mer et du côté du pont, requête que l'intendant transmet à la commune, elle aussi d'ailleurs en difficulté financière<sup>127</sup>. En réalité, sous l'Ancien Régime, les locaux de garde près la porte marine étaient loués sur les finances royales, tandis que les locaux près du pont étaient à la charge de la commune ; entre temps, la commune a commencé la reconstruction des locaux démolis sous l'Empire près la porte marine, mais le gouverneur a fait arrêter ces travaux, afin d'éviter de restreindre la place publique : l'intendant propose simplement de revenir à la situation d'avant la guerre, avec partage des charges entre État et commune<sup>128</sup>.

À son tour, le gouverneur paraît réticent lorsque l'intendant lui demande des militaires pour escorter une somme considérable, et conseille de s'adresser aux carabiniers dont l'escorte ordinaire est gratuite, mais l'intendant, qui la considère faible, devra payer pour la faire renforcer, ce qui paraît nécessaire en raison de « plusieurs assauts [ayant déjà eu lieu] dans les montagnes du Comté »<sup>129</sup>.

Les indications qui parviennent de Turin au gouverneur et à l'intendant sont souvent de nature propre à ne pas favoriser l'entente quotidienne des deux destinataires, qui se voient, chacun pour sa part, chargés de responsabilités sans moyens suffisants pour y faire face convenablement.

L'optimisme du bureau de la guerre n'est pas très convaincant lorsqu'il écrit, en juillet 1814, au gouverneur que les désordres trouvés dans les différentes branches des administrations sont sans doute la conséquence des longues années de domination française, mais — ajoute-t-il — « on est assez sûr que vous réussirez à rétablir toutes les choses, tout en maintenant une très bonne entente avec les autorités civiles et locales »<sup>130</sup>. Mais le secrétaire d'État à la guerre ajoute quelques jours après, d'un ton cette fois plus humain, qu'il sait que « la famille du comté de Nice est tout le temps soumise au contraste entre la faim et l'honnêteté [...]. Il serait donc souhaitable que l'État puisse au plus tôt y rétablir les arts et le commerce... »<sup>131</sup>, compétences qui d'ailleurs ne relèvent pas du gouverneur mais de l'intendant.

127. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 30 août 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

128. *Ibidem*.

129. ASTo, GF, mazzo 79, Nizza, lettre du 28 octobre 1814 du régent de l'intendance au général des finances.

130. ASTo, LG, reg. 109, p. 45, lettre du 4 juillet 1814 au commandant d'Osasco.

131. ASTo, LG, reg. 109, p. 400, lettre du 12 septembre 1814 au commandant d'Osasco.



## L' “ISTRUZIONE PRALORMO” DEL 1838

ENRICO GENTA

*Université de Turin*

**N**EL 1838, RÈ CARLO ALBERTO ha già portato avanti in modo consistente il suo modello di governo, correntemente definito come monarchia consultiva<sup>1</sup>. È significativo infatti che il suo primo vero atto d'imperio, nel 1831, sia stata la creazione del Consiglio di Stato, ed è soprattutto illuminante la, seppur tormentata, accettazione del modello codicistico di chiara derivazione napoleonica: dal 1° gennaio 1838 anche il regno di Sardegna ha un Codice civile.

È noto che il giudizio degli storici sulle politiche seguite da Carlo Alberto è diversamente articolato, risultando, soprattutto per il passato, non di rado viziato da impostazioni anacronistiche, che tendono ad evidenziare quel che il re avrebbe dovuto fare, piuttosto che quel che egli fece: così ragionando, spesso si sorvola sulle enormi difficoltà, di natura interna e internazionale, che il re dovette fronteggiare nell'arco di pochi anni, per lasciarsi alle spalle un modello di governo che aveva secoli di vita, e che, tra l'altro, era riuscito rafforzato dopo le esperienze costituzionali del periodo francese, considerate da molti sostanzialmente deludenti<sup>2</sup>.

Peraltro, con le Regie Patenti dell'11 ottobre 1818, nel campo dell'amministrazione di comuni e province, si era sostanzialmente recepito il sistema francese della centralizzazione: questo, com'è noto, aveva stabilito che ogni *Departement* comprendesse da 140 a 200 municipi, e che ne fosse a capo il Prefetto; ogni dipartimento era suddiviso in *Arrondissements*, ognuno composto da 40-50 comuni e retto

---

1. N. Nada, *Dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale. Storia del regno di Carlo Alberto dal 1831 al 1848*, Torino 1980; R. Romeo, *Dal Piemonte sabauo all'Italia liberale*, Bari 1974.

2. Sulla tormentata adesione al modello codicistico, G. S. Pene Vidari, *Studi sulla codificazione in Piemonte*, Torino 2007; per un inquadramento politico-giuridico, I. Soffietti, *I tempi dello Statuto Albertino. Studi e fonti*, Torino 2004. Sulle diverse teorie pubblicistiche nella Restaurazione sabauda, M. A. Benedetto, *Aspetti del movimento per le costituzioni in Piemonte durante il Risorgimento*, Torino 1951. Ampiamente AA. VV., *Il Piemonte alle soglie del 1848*, a cura di U. Levra, Roma 1999.

da un Sotto-prefetto. Il Prefetto e il Sotto-prefetto erano coadiuvati da un'efficiente burocrazia alquanto numerosa, ed erano altresì a capo dell'autorità di polizia nel loro distretto.

Nel regno di Sardegna, le province erano tra di loro molto differenziate : alcune comprendevano da 27 a 40 comuni (con una popolazione da 30 a 50.000 abitanti), oltre ad un numero di opere pie variabile da 5 a 15 ; altre, più ampie, erano composte da 40 a 80 comunità (da 50.000 a 100.000 abitanti) e da 15 - 40 opere pie ; le più grandi, la cui popolazione andava dai 100.000 ai 260.000 abitanti, comprendevano da 80 a 160 comunità, con opere pie variabili tra 40 e 170. Ogni provincia era amministrata da un Intendente, dal Settecento vero *deus ex machina* dell'amministrazione sabauda<sup>3</sup> con uno *staff* composto da 6 a 10 impiegati, che venivano promossi e trasferiti da una provincia all'altra direttamente dal Ministero, senza menomamente consultare gli Intendenti : questi erano tutti uguali tra di loro per la somma dei loro doveri e delle loro attribuzioni.

L'Intendente di una grande provincia “ha un vasto circolo che l'occhio suo deve percorrere mentalmente tutti i giorni” : da 200 a 300 amministrazioni municipali e caritative ; da 1.500 a 2.000 strade comunali ; da 30 a 50 fiumi e torrenti ; da 3.000 a 4.000 amministratori municipali e caritativi, segretari, sostituti catastrari, maestri di scuola, medici e chirurghi condotti, messi, serventi, campari, guardaboschi ; da 25 a 50 esattori di regi tributi, da 100 a 150 tesoriere di istituti di carità<sup>4</sup> !

Nonostante tutte queste attività incombassero sull'Intendente, i mezzi a sua disposizione erano irrisori ; se l'Intendente si lagnava di ciò gli si rispondeva : “L'Intendente è responsabile della retta amministrazione di sua provincia, vada sui luoghi, esami, provveda, e punisca” ; il che significava affermare precetti non realizzabili in concreto, come veniva rimarcato da molti burocrati competenti. Questi ritenevano che la centralizzazione potesse essere un modo di governare anche accettabile, purchè le si fossero garantiti adeguati mezzi : “Si volle un fine senza dare i mezzi per conseguirlo, e si ridusse questo fine ad una quasi utopia ingannevole”. Si poteva notare come, quasi sempre, la politica comunale fosse totalmente nelle mani del segretario, il “dominatore locale”, in grado di trasmettere all'ufficio d'Intendenza dei dati difficilmente verificabili, a causa degli scarsi “mezzi d'agenzia intermedi” ; a sua volta, quindi, l'Intendente finiva per trasmettere al dicastero dati e programmi spesso inesatti o alterati, pacificamente accettati dall'autorità centrale : il sistema consisteva, in fondo, in un centralismo fasullo.

Questo, in estrema sintesi, il modello di rapporti tra “centro” e “periferia” che Carlo Alberto si trovò di fronte, ancora sostanzialmente vigente : si aggiunga che la mancanza totale di “democraticità” nella scelta dei consiglieri comunali, tradizionalmente cooptati e nominati, implicava un sempre maggior sentimento di

3. E.Genta, *Una rivoluzione liberale mancata. Il progetto Cavour-Santarosa sull'amministrazione comunale e provinciale(1858)*, Torino 2000, p. 145 et s.

4. *Relazione dell'Intendente Pietro Domenico Bianchi di Lavagna al re Carlo Alberto sulla riforma dell'amministrazione comunale e provinciale degli Stati di terraferma del regno di Sardegna-1846*, Ministero degli Affari Esteri, Roma, Carte di S.M. il re Carlo Alberto ; E. Genta, *Una rivoluzione liberale mancata...*, op. cit., p. 159 et s.

insofferenza, o quanto meno di disaffezione e distacco, non solo da parte del notabilato locale, che si considerava trascurato se non ignorato, ma anche, e in misura crescente, da quei ceti basso-medi che cominciavano a farsi avanti e che potevano costituire un problema per la “governabilità dei pubblici”.

E' evidente che il tema delle riforme carloalbertine in generale e, in particolare, del modello amministrativo prescelto richiede approfondimenti più ampi di quelli possibili in questa sede : rinviando quindi all'abbondante letteratura in materia e permettendomi di citare alcune mie conclusioni tratte in merito e presentate in lavori più ampi da me svolti, mi limiterò a ricordare alcuni punti salienti dell'attività riformistica, che mi sembrano attinenti all'argomento di questa relazione.

Durante la Restaurazione, pur con incertezze e contraddizioni, le cui cause possono essere trovate non soltanto nel pur forte intento reazionario, certamente ideologicamente rilevante, ma anche nel riesame obiettivo di pregi e difetti degli ordinamenti napoleonici, si erano comunque fatte alcune aperture, in materia di amministrazione degli enti locali, nei confronti del notabilato anche borghese, soprattutto nei territori dell'ex-repubblica di Genova ; le stesse Patenti del 31 dicembre 1815 avevano optato per soluzioni funzionalistiche, sviluppando il ruolo del sindaco ; le Patenti del 31 marzo 1817 avevano riorganizzato il ministero delle finanze, mentre il 29 maggio dello stesso anno si erano stabilite nuove regole per i ponti e le strade, prevedendo il coinvolgimento di “alcune persone scelte tra le più ricche in beni stabili della provincia” ; le Patenti dell'11 novembre 1818 riquilificavano le competenze del ministero dell'interno e di quello delle finanze ; le Istruzioni agli Intendenti previste dal Regio biglietto del 3 dicembre 1818 avevano assegnato loro diverse funzioni, ripartite tra i due ministeri suddetti<sup>5</sup>.

Carlo Alberto, prima di dare inizio a riforme nel settore propriamente amministrativo, stabilì una riorganizzazione delle strutture economico-finanziarie : nel 1834 decise una forte riduzione del dazio sulle importazioni del grano, da 9 a 3 £ il quintale ; nel 1835 si abbattono i vincoli protezionistici contro l'esportazione delle sete gregge e poi i dazi sull'importazione delle sete lavorate : quest'ultimo aspetto implicò una forte ispirazione da parte di Giacomo Giovanetti, che poi ritroveremo, nel 1847, come il principale redattore dell'Editto sull'amministrazione comunale e provinciale.

Si tratta di riforme che segnano un'apertura verso modelli economici di stampo liberistico, da cui, vedremo in quale misura, comunque anche l'*Istruzione* Pralormo sarà influenzata ; è il “graduato allargamento dei vecchi orizzonti mentali e politici”<sup>6</sup> che segna l'ultimo decennio di regno del sovrano.

In particolare, nel febbraio 1837, Carlo Alberto affida all'Intendente generale Bianchi il compito di preparare una relazione sull' “amministrazione interna” di comuni e province : “L'Augusto monarca vuol sapere da' suoi servitori la verità, tutta la verità”.

5. E. Genta, “Un progetto e una legge mai applicata : Giacomo Giovanetti e la riforma degli ordinamenti amministrativi del 1847”, in *Rivista di storia del diritto italiano*, LXX (1997), p. 143 et s.

6. R. Romeo, *op. cit.*, p. 91.

Va detto che questa relazione, come del resto anche altre<sup>7</sup>, si snoda nell’arco di più anni, il che conferma che le decisioni finali sul modello da seguire permangono ancora incerte; tra cautela e spirito innovativo si procede a tentoni: l’oscillazione tra il richiamo settecentesco al “diritto patrio” e la fascinazione napoleonica<sup>8</sup> è caratteristica di questo periodo.

*L’Istruzione per l’amministrazione dei comuni* del 1° aprile 1838 è dovuta (anche se non totalmente, com’è ovvio, dovendosi considerare l’apporto di tutto l’ufficio ministeriale) al ministro degli interni Carlo Beraudo conte di Pralormo, personaggio di spicco del governo carloalbertino, esponente del gruppo conservatore<sup>9</sup>, ma che, visti i tempi mutati, per l’occasione ritiene indispensabile indossare la veste del riformista. L’anno è significativo, in quanto, come si è detto, è quello dell’entrata in vigore del codice civile. *L’Istruzione* si pone come la più ampia consolidazione di diritto amministrativo realizzata dopo il *Regolamento dei Pubblici* del 1775 e comprende due parti: la prima, costituita da 478 articoli, ripartiti in 9 capitoli, e la seconda, costituita da 42 moduli, cui gli articoli spesso rimandano: questi moduli hanno essenzialmente un valore pratico e consentono ai destinatari della norma di orientarsi all’interno del complesso insieme di disposizioni riguardanti la materia dell’amministrazione comunale. Che *L’Istruzione*, almeno formalmente, non intenda essere una rottura col passato, è dimostrato dall’Introduzione, che dichiara di volersi indefettibilmente riferire al citato *Regolamento*<sup>10</sup>; il *Corredo* al-

7. È interessante il Progetto riguardante “l’amministrazione de’ pubblici”, di datazione incerta, ma sicuramente anteriore all’*Istruzione*, che ha come modello di riferimento il *Regolamento dei Pubblici* del 1775: si occupa esclusivamente dei comuni e del sindaco, già qualificato — come sarà nel 1838 — presidente del consiglio ordinario, e diretto dipendente delle autorità centrali; soprattutto rilevante è il problema delle spese dei comuni, rigorosamente subordinate all’approvazione dell’Intendente. Si tratta di un progetto ispirato più alla prudenza che all’innovazione; il benessere economico comunale è raggiungibile contenendo le spese: risparmio più che investimenti per ottimizzare le condizioni economiche dei comuni (Archivio di Stato di Torino, *Corte*, Paesi in genere in generale, mazzo7, fasc.7; E. Genta, *Una rivoluzione liberale...*, op. cit., p. 147 et s.).

8. G.S. Pene Vidari, *Lezioni e documenti su Costituzioni e Codici*, Torino 2007, p. 116 et s.

9. Carlo Beraudo di Pralormo (1784-1855), figlio maggiore del conte Filippo Domenico e di Tomasina Perrone di San Martino, fu con la Restaurazione ministro plenipotenziario a Vienna, dove divenne amico del principe di Metternich e dei principali esponenti della diplomazia europea, mantenendo naturalmente la propria totale fedeltà alla corona sabauda, per la cui affermazione e piena indipendenza lavorò a lungo. Tornato a Torino divenne ministro delle finanze di Carlo Alberto che poi lo trasferì agli Interni. Va ricordato l’importante ruolo che Pralormo ebbe dopo la sconfitta di Novara, quando fu inviato a trattare con i vittoriosi Austriaci le condizioni dell’armistizio, riuscendo a ottenere notevoli alleggerimenti dei pesi imposti al regno di Sardegna. Pralormo terminò la carriera come ambasciatore a Parigi. Rappresentante del gruppo dei conservatori nel governo carloalbertino, fu peraltro intelligentemente attento alle novità sia sotto il profilo giuridico sia sotto quello sociale ed economico.

10. “Il progredire dei tempi, le variazioni occorse nella condizione civile dei Popoli, e l’incremento dell’agricoltura, dell’industria e del commercio resero indispensabili non poche ed essenziali mutazioni nella legislazione sull’amministrazione comunale contenuta nei Regolamenti 15 settembre 1738 per la Savoia; del 6 giugno 1775 per il Piemonte, e del 7 ottobre 1783 per il ducato di Aosta. Varie nuove leggi, ed altri provvedimenti governativi ebbero quindi luogo, i quali non sempre possono aversi dagli amministratori dei comuni presenti con quella facilità che richiede il bisogno in cui si trovano di conoscere immediatamente tutte le avvertenze, norme e discipline, secondo le quali devono condursi nell’adempimento dei loro doveri. Sua Maestà (cui nulla sfugge di quanto può condurre al progresso d’ogni parte di pubblico servizio) volle che quelle leggi e quei provvedimenti fossero compendati in un’Istruzione Generale, affinché gli amministratori de’comuni possano avere una più sicura e meglio

legato, poi, contiene un' utile e ampia raccolta delle leggi e provvedimenti diversi, esistenti in tema di amministrazione pubblica.

Se si volesse in poche parole definire l'*Istruzione*, si potrebbe senz'altro dire che essa vuole essere uno strumento essenzialmente *pratico* : preso atto, realisticamente, che i tempi sono cambiati e che le esigenze di una buona amministrazione vanno soddisfatte anche facendo propri i nuovi modi di governo, si espongono una serie di precetti auspicabilmente volti al miglioramento, e alla semplificazione, della macchina burocratica ; quanto queste regole possano essere giudicati idonee alla bisogna, lo si vedrà presto.

Poiché, come s'è accennato, gli articoli della consolidazione sono assai numerosi, mi limiterò ad evidenziare alcuni aspetti particolari, utili per comprendere lo "spirito" dell'*Istruzione*.

Questa snellisce indubbiamente le norme che regolano la composizione del consiglio comunale, permettendone l'accesso anche a coloro che, fino all'abolizione del feudo, erano titolari di beni e prerogative feudali in loco ; inoltre, anche i maggiori proprietari, seppur non residenti, possono essere ammessi al consiglio : e fin qui, direi che sia possibile valutare tali novità più come un favore verso il ceto nobiliare piuttosto che nei confronti della borghesia ; non c'è infatti alcun dubbio che nel Piemonte carloalbertino la preminenza della proprietà terriera spetti ancora alle famiglie appartenenti all'aristocrazia.

Anche la ribadita diffidenza nei confronti del segretario comunale si pone come la conferma di un vecchio modo di pensare.

Quali, allora, gli elementi innovativi, da qualche autore giudicati rilevanti <sup>11</sup> ?

Come già s'è accennato, la praticità e la concretezza stanno alla base dell'*Istruzione* ; i tempi sono cambiati : questo è il messaggio abbastanza trasparente che la lettura del copioso testo comunica. Occorre incentivare le attività economiche, in senso ampio, e si individua nell' amministrazione uno strumento importante per raggiungere quest'obiettivo. In altri termini, se fino a quel momento il comune e la provincia erano visti soprattutto come organi di stabilità e di conservazione, ora li si vuole più attivi e più innovativi, li si immagina come centri propulsori per lo sviluppo. E' questa la ragione per cui si è potuto parlare di apertura verso la classe borghese, anche se, a rigore, non è dato di reperire esplicite aperture in quel senso ; non va sottaciuto infatti che il regime delle incompatibilità, ancora previsto nella normativa settecentesca e che aveva tenuto ai margini i ceti imprenditoriali locali per dichiarate esigenze di trasparenza, era già stato ampiamente superato nella prassi : la borghesia di provincia aveva acquisito sin dai primi tempi della Restaurazione la possibilità di accedere alla gestione comunale.

Purtuttavia, il testo di Pralormo contiene disposizioni che, senza indulgere a valutazioni eccessive, suonano come delle novità.

---

ordinata norma... Quindi... venne compilata la presente Istruzione, prendendo però specialmente per base il Regolamento del 6 giugno 1775 siccome quello che è più generalmente osservato".

11. Sull'importanza dell'*Istruzione* come strumento predisposto per consacrare l'ingresso della borghesia nelle amministrazioni comunali si è diffusa, A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, I, Milano 1962, p. 82 et s.

Si consideri ad esempio l'aspetto delle proprietà comunali e, in particolare, dei boschi; questi, “un ramo essenzialissimo della ricchezza comunale”, come li definisce l'*Istruzione*, prosperano maggiormente se sono nelle mani dei privati che non in quelle delle amministrazioni comunali. Questo modo di impostare la questione richiama subito alla mente le diverse visioni interpretative elaborate sull'argomento e segnatamente quelle che ispirarono la politica francese del *partage* delle proprietà collettive. E' noto che la visione individualistica, incentrata sulla proprietà privata come vero e proprio diritto naturale, nell'Ottocento, dopo le fondamentali esperienze rivoluzionarie, si affermerà pienamente.

Ma nel 1838 Pralormo, che, non lo si dimentichi, è un conservatore, al servizio di un sovrano che potremmo definire come un deciso riformatore a patto che si conservino gli assetti fondamentali del regno, non si può spingere fino a sacrificare le proprietà comunali proponendone l'alienazione ai privati, perché questo contrasterebbe con la rilevanza del ruolo assegnato alla comunità locale dall'organicismo della Restaurazione<sup>12</sup>; inoltre, non sono ignoti al legislatore sabauda i gravi inconvenienti che possono derivare da una parcellizzazione drastica di tali beni (si pensi alla probabile distruzione del patrimonio forestale, se rimesso nelle mani di avidi, o bisognosi, proprietari privati). Occorre quindi procedere in modo diverso; si individua pertanto una valida via di mezzo nell'affitto di questi beni a lungo, o lunghissimo termine, ipotizzandosi anche la concessione enfiteutica<sup>13</sup>.

12. *Istruzione Pralormo*: “Art.151. Il disporre per mezzo d'alienazioni non è cosa a cui possa il Governo acconsentire. Importa agli interessi del Pubblico, e ciò per rispetto ad alcune eminenti ragioni tanto sociali, quanto pecuniarie, che le Comunità siano provvedute d'una discreta quantità di beni patrimoniali: d'altronde non può essere in facoltà delle Amministrazioni ora esistenti il far distratto di quelle sostanze che formano come il retaggio del Pubblico, non essendo la generazione attuale che usufruttuaria delle medesime. Perciò la vendita de'beni comunali non può, generalmente parlando, essere approvata, eccetto nei casi rarissimi in cui la sua necessità sia pur anche avvalorata dalla considerazione di tramandare ai posteri una parte almeno dell'utile che può derivarne.

art. 152. Degno anche meno d'approvazione presentasi il modo di distribuire quei beni per via di *partaggio* tra gli abitanti, ostando a questa misura non meno gli stessi riflessi relativi alla vendita, quanto quello che la generalità delle famiglie rendendosi per tal guisa passiva d'un peso comune a tutte, mal si potrebbe coll'andare del tempo assicurare l'entrata del canone che peserebbe lor sopra; oltre di che la proprietà di que'stabili passando necessariamente in mano di nuovi possessori, più grave ancora sorgerebbe la difficoltà di garantirne al Comune l'annualità dovuta”.

13. *Istruzione Pralormo*: “art. 153. Ponderata pertanto ogni cosa, il migliore ed anzi l'unico partito a cui giova attenersi consiste: Nel separare in quei luoghi dove non si può fare diversamente una discreta quantità di terre incolte dalle altre per assegnarle al pubblico pascolo. Nell'imporre una tassa a coloro che ne vogliono approfittare, esimendone soltanto quelle poche famiglie che il raddoppiato Consiglio giustificherà presso l'Intendente essere veramente nell'assoluta impossibilità di pagarla. Nel dare in affitto a pubblica licitazione per un termine anche eccedente il novennio, però colla dovuta preventiva permissione, tutti gli altri terreni disponibili, assegnando, ove d'uopo, un premio di ricompensa o d'indennità per le migliorie che si convenissero nei contratti d'affitto. Nel cedere in enfiteusi quelle terre incolte che non fossero per ora suscettive d'essere affittate, assicurando queste cessioni con tutti li mezzi legali tendenti a garantire al Pubblico il canone per esse dovuto; se non che la rendita fondiaria costituita in via d'enfiteusi essendo a termini dell'art.1943 del Codice Civile redimibile a volontà del debitore, come lo è pure quella a titolo d'albergamento, né potendosegli impedire di redimersene al di là di sessant'anni, perciò quando si tratti di terreni incolti da concedersi col patto di ridurli a coltura, converrà che le Comunità si appiglino preferibilmente al partito di darli in affitto, il quale può in simili casi, giusta l'art.1720 dello stesso Codice, essere esteso sino a cento anni”.

Ancor più delicato ai presenta il problema dei beni incolti, tradizionalmente lasciati al godimento collettivo. Sul punto, l’istruzione rileva un “abusivo sistema di trascuraggine, per cui si lascia in abbandono molta parte di terreni comunali”<sup>14</sup> sotto il pretesto di “conservare alla classe più povera il mezzo di sostentare col pascolo e coll’erba che se ne ricava la vacca, le capre o le pecore che ritiene ciascuna famiglia”; ma questo, se può avere un senso nelle zone montagnose, non è utile in pianura, dove “si osserva come l’estensione de’terreni abbandonati al pubblico pascolo sia eccessivamente sproporzionata relativamente al numero effettivo delle famiglie che ne approfittano”, per cui “non si usa, ma si abusa del pascolo, lasciando il bestiame in piena libertà di vagare. . . senza regola alcuna, cosicchè quello spazio di terreno che potrebbe alimentarne una considerevole quantità, non basta talvolta al pascolo d’un numero di bestie anche ristrettissimo”. Si dovrà pertanto imporre una, seppur modesta, tassa a chi usa di tali beni per il pascolo; riguardo alla possibile concessione enfiteutica per le terre incolte<sup>15</sup> poichè la rendita fondiaria costituita per enfiteusi è a termini dell’art 1943 del codice civile redimibile a volontà del debitore dopo 60 anni, sarà più opportuno l’affittamento, che potrà, giusta l’art 1720 del codice, essere esteso sino a 100 anni. In tal modo il patrimonio comunale sarà salvaguardato per le generazioni future.

L’affermazione “chiave” è la seguente : la “generazione attuale” non è che *usufruttuaria* dei beni comunali.

Questa convinzione è veramente eloquente e bene corrisponde al sentire della Restaurazione, quando si ripristinano — seppur limitatamente — i fedecommessi e le primogeniture, che anch’essi sottendono un concetto di *stewardship* che implica un’idea di proprietà lontana dall’individualismo possessivo.

Un altro aspetto interessante dell’*Istruzione*, anch’esso suscettibile di qualche osservazione, riguarda le strade. Tradizionalmente queste venivano mantenute col sistema delle “comandate”, che implicava una *corvée* a carico non solo dei proprietari, ma anche degli abitanti che esercitavano “un’arte, un mestiere o un traffico”, restandone esclusi solo i nullatenenti. E’ noto a tutti, dalla lettura di Tocqueville<sup>16</sup>, quanto il sistema della costruzione e manutenzione delle strade abbia fornito spazio alle *doléances* prerivoluzionarie in Francia.

L’*Istruzione* ribadisce la validità del vecchio sistema, ma lo colora con una vernice efficientistica tipicamente ottocentesca : gli amministratori locali dovranno essere imparzialmente scrupolosi nell’assegnare i lavori, formando il “ruolo delle comandate”, stabilendo precisi criteri di valutazione della giornata di lavoro di una donna e di un ragazzo, quantificando le prestazioni da effettuare con bestie da tiro e da soma e con carri, il tutto sempre fornito dai privati. Qualora i lavori stradali siano di una certa complessità i comuni potranno assumere e pagare lavoratori giornalieri ed ottenere l’assistenza di personale tecnico. In sostanza, è abbastanza evidente che il sistema, nella riorganizzazione effettuata, si presenta, pur nella

14. Art.145, 146, 147, 148, 149 dell’*Istruzione*.

15. art. 152, 153, 154 dell’*Istruzione*.

16. A. de Tocqueville, *L’Antico Regime e la Rivoluzione* (trad.it., a cura di G. Candeloro), Milano 1981, p. 301.

modernità di certe soluzioni, ancora fortemente condizionato dai presupposti medievali.

Avviandoci alla conclusione, è utile ricordare, tra le diverse opinioni espresse a proposito della riforma attuata con l'*Istruzione* Pralormo, quella dell'intendente generale Bianchi : come già detto, questi ebbe l'incarico di occuparsi di amministrazione comunale e provinciale fin dal 1837 e protrasse la sua indagine per anni. Alla fine del suo mandato, senza mezzi termini, egli indicò nella "intimidazione, diffidenza e centralizzazione" le linee portanti del programma ministeriale attuato negli anni, fino al 1842, e si chiese se tale programma fosse o meno razionale. Bianchi, criticando fortemente l'apparato burocratico, di cui lui stesso era un importante esponente, individuò innanzitutto "nell'eredità legataci dalla Rivoluzione francese" i difetti capitali del sistema ; ma anche l'eredità del modello sabauda settecentesco non lo convinceva : qui, una "media burocrazia", del tutto priva di responsabilità, aveva spadroneggiato a danno dell'autorità municipale, che avrebbe dovuto invece essere lasciata "libera nell'esercizio dei propri attributi sotto il peso di una responsabilità imprescrittibile, e sotto la diuturna solerte tutelare vigilanza dell'autorità provinciale". Il suo auspicio, in fondo, era che si realizzasse quella che egli definisce una "centralizzazione razionale". Anche l'*Istruzione* aveva fallito. Essa, secondo Bianchi, "non provvide menomamente al miglior governo dei municipii, non essendo che un Dizionario delle innumerevoli vigenti forme, ed una selva di ripetute raccomandazioni ai sindaci e segretarii di far bene, ed agli uffici d'intendenza di vigilare, con rigorosa ed energica attenzione ; né si pensò di creare mezzi d'agenzia intermedia tra il regio amministratore provinciale ed i municipii".

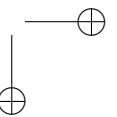
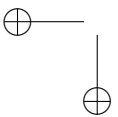
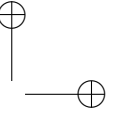
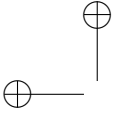
Non mi pare peraltro che tale giudizio negativo, certamente fondato su valutazioni di prima mano, del tutto rispettabili, sia del tutto condivisibile : se non c'è dubbio che la copiosa *Istruzione* non risolse i problemi e non pose fine al travaglio riformatore, che anzi proprio con essa ebbe inizio, va detto che i successivi provvedimenti degli anni '40, che rivelano il graduale superamento della diffidenza nei confronti dei ceti dirigenti municipali, vennero certamente anticipati dall'atteggiamento di maggiore apertura esistente nell'*Istruzione* del 1838. Analogamente, le Regie Patenti del 26 agosto 1841 continuarono sulla strada dell'incoraggiamento dei lavori pubblici e aumentarono le competenze tecniche locali, così come le successive Patenti del 25 agosto 1842, potenziando le Intendenze generali, evidenziarono ulteriormente i difetti delle ridotte dimensioni provinciali, già presenti nelle riflessioni del Pralormo.

In sostanza, il trattamento riservato all'ente locale per eccellenza, il comune, oscilla tra le concezioni organicistiche, tipiche della Restaurazione, e un rinnovato concetto di sovranità dello Stato.

Concludendo, si può a mio parere ritenere che i provvedimenti in materia di amministrazione comunale e provinciale, che si iniziano con l'*Istruzione*, se da un lato prevedono la partecipazione di persone distinte per capacità o censo ad un



organo nuovo, il Congresso provinciale istituito presso ogni Intendenza generale, e rimangono quindi in piena sintonia con gli schemi della monarchia consultiva, dall'altro, pervasi da uno spirito nuovo, consentono di definire l'ultimo decennio di regno di Carlo Alberto come l'esperimento di una monarchia *pre-liberale*.



## UN INTENDANT DU ROYAUME DE SARDAIGNE SOUS LA RESTAURATION : CARLO ILARIONE PETITTI DE RORETO

### RESTAURATION ET ADMINISTRATION LOCALES

PAOLA CASANA

**L**A FIGURE DE L'INTENDANT dans les États de Savoie, et ensuite sous le royaume de Sardaigne au XIX<sup>e</sup> siècle, a toujours été, en ligne générale, liée à la circonscription territoriale de la Province, circonscription qui se trouve, plus que jamais aujourd'hui en Italie, au centre de nombreuses polémiques, car elle est depuis longtemps la cible de continuelles propositions d'abolition. En outre elle est soumise actuellement aux coupes du programme de *spending review* du gouvernement, dont le but est de réduire drastiquement les dépenses publiques pour faire front à la crise économique et financière que traversent actuellement non seulement l'Italie, mais aussi l'Europe et le monde entier.

Aujourd'hui, à la tête de la Province, se trouve un Président qui dirige aussi le Conseil provincial élu ; sous la Restauration en revanche, c'était un intendant provincial — un fonctionnaire par nomination royale — qui occupait ce poste et la Province, dépourvue d'organes représentatifs propres, constituait l'une des circonscriptions périphériques de l'administration de l'État.

Rappelons qu'après la chute de Napoléon, Victor Emmanuel I<sup>er</sup> avait aboli les subdivisions territoriales issues de l'ère napoléonienne (communes, arrondissements et départements) — caractérisées par l'électivité de tous les organes collégiaux destinés à les administrer — afin de rétablir les anciennes circonscriptions

du royaume de Savoie (communes et provinces)<sup>1</sup> et la législation prérévolutionnaire pour les administrations locales ; cette dernière s'identifiait avec le célèbre *Regolamento per l'amministrazione de' Pubblici nelle città, borghi e luoghi de' Regj Stati* du 6 juin 1775<sup>2</sup>, législation représentant la tendance du XVIII<sup>e</sup> siècle à abolir les particularismes locaux, pourtant encore bien installés, afin d'affirmer l'absolutisme royal et étatique. Avec l'entrée en vigueur du *Regolamento*, la figure d'un fonctionnaire de l'État s'insérait entre le pouvoir central et les communautés : il s'agissait d'un intendant gouvernant directement ou indirectement les différents territoires qui constituaient la Province<sup>3</sup> par l'intermédiaire des seigneurs féodaux et de leur contrôle.

Dans le cadre d'une réorganisation étatique générale et après un premier rétablissement immédiat de la législation de l'Ancien Régime, également en ce qui concernait les administrations locales, Victor Emmanuel I<sup>er</sup>, à la suite du Congrès de Vienne, introduisit cette législation intégrée par une série de règlements destinés à accroître l'autorité et le contrôle du gouvernement central sur les collectivités locales<sup>4</sup>. Par exemple, les *Istruzioni agli Intendenti* du 26 mai 1814 renforçaient le pouvoir des intendants par rapport au *Regolamento* précédent, car elles leur confé-

1. Piero Aimo, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milan, Franco Angeli, 2005, pp. 129 s. Pour un tableau synthétique de l'administration française centrale et locale sous la Restauration, cf. Pierre Villard, « L'administration centrale et locale en France sous la Restauration », AA.VV. *Ombre e luci della Restaurazione. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna*, Actes du Colloque, Turin 21-24 octobre 1991, Rome, Ministère de la Culture — Bureau Central pour les Biens d'Archives, 1997, pp. 18-24.

2. Cf. « Regolamento per le amministrazioni de' pubblici nelle città, borghi, e luoghi de' Regj Stati in terraferma di qua da' monti », *Raccolta per ordine di materie delle leggi, editti, manifesti... della Real Casa di Savoia... compilata dall'avv. Felice Amato Duboin*, tome IX, vol. XI, Bianco e Comp., Turin, 1833, pp. 598-655, également publié dans Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, II, Venise, Neri Pozza Editore, 1962, pp. 12-79. Pour un commentaire sur ce *Regolamento*, cf. Piero Aimo, *Il centro e la circonferenza... op. cit.*, pp. 123-127 ; Marc Ortolani, « La tutelle du pouvoir sur l'administration du territoire : la réforme de 1775 et les conseils municipaux du Comté de Nice », *Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie*, contributions réunies par Marc Ortolani, Nice, Serre Éditeur, 2010, pp. 225-238.

3. Gian Savino Pene Vidari, « Prospettive sulle autonomie locali nello Stato sabaudo del secolo scorso », *Piemonte risorgimentale. Studi in onore di Carlo Pischetta nel suo settantesimo compleanno*, Turin, Centro Studi Piemontesi, 1988, pp. 47-57, en particulier p. 49.

4. En ce qui concerne la réorganisation des administrations locales du royaume de Sardaigne au cours des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, cf. Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale... op. cit.*, I ; Enrico Genta, « Intendenti e comunità nel Piemonte settecentesco », *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Introduction de L. Mannori, Naples, CUEN, 1996, pp. 43-57 ; Id., *Una rivoluzione mancata. Il progetto Cavour-Santarosa sull'amministrazione comunale e provinciale (1858)*, Turin, Deputazione Subalpina di Storia Patria, 2000 ; Id., « La provincia di Torino dall'antico regime all'avvento del fascismo. Panorama storico-giuridico », *La Provincia di Torino (1859-2009). Studi e ricerche*, sous la direction de Walter E. Crivellin, Milan, Franco Angeli, 2009, pp. 25-45 ; Id., *Dalla Restaurazione al Risorgimento. Diritto, diplomazia, personaggi*, G. Giappichelli, Turin 2012, pp. 41-146 et en particulier pp. 62-79 ; Piero Aimo, *Il centro e la circonferenza, op. cit.*, pp. 121-170 ; Id., *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Rome, Carocci editore, 2010<sup>2</sup>, pp. 17-57 ; Gian Savino Pene Vidari, « Prospettive sulle autonomie locali nello Stato sabaudo del secolo scorso », *Piemonte risorgimentale. Studi in onore di Carlo Pischetta nel suo settantesimo compleanno*, Turin, Centro Studi Piemontesi, 1988, pp. 47-57.

raient un contrôle important sur les communes par le biais de la nomination du Secrétaire, qui, jusque-là, était du ressort du Conseil communal<sup>5</sup>.

S’inspirant du schéma rationnel français, le roi de Sardaigne promulgua l’Édit du 10 novembre 1818, qui divisait le territoire en Communes, Arrondissements, Provinces et Divisions ; mais, ici, la Province devenait, à l’image de l’Arrondissement et de la Division<sup>6</sup>, un simple district où s’exerçaient les compétences d’un fonctionnaire de l’État — l’intendant — et qui ne disposait même pas d’organes représentatifs propres que la Commune, par l’intermédiaire du Conseil Communal<sup>7</sup>, était la seule à posséder. En outre la Province était l’unique administration qui disposait d’un bilan propre et d’une autonomie financière totale, ce qui permettait à l’intendant de contrôler, dans toutes ses ramifications, le territoire auquel il était affecté après la disparition des fiefs et des seigneurs féodaux.

En plus, ainsi que l’avait déjà souligné Gian Savino Pene Vidari, la législation de 1818 entraîna des changements quant au rattachement des territoires au détriment de Gênes et à l’avantage d’Oneglia et Nice<sup>8</sup>, ce qui impliquait que l’État avait désormais le pouvoir de déplacer et de supprimer des communes à sa convenance, comme si l’on voulait insister sur le fait que le territoire était entièrement contrôlé par le pouvoir central.

La législation de 1841-1843<sup>9</sup> du roi Charles-Albert apportera une modification ultérieure à la Province par la création de la circonscription territoriale qui donnera naissance, en fait, à la province moderne. Les *Regie Patenti* du 25 août 1842

5. Cf. « Istruzione dell’Ufficio Generale delle Regie Finanze agl’Intendenti », 26 mai 1814, *Raccolta degli Atti del governo di S.M. il Re di Sardegna dall’anno 1814 a tutto il 1832*, vol. I, Pignetti e Carena, Turin, 1842, pp. 18-23 et en particulier l’art. 5 ; ce document est également publié dans Adriana Petracchi, *Le origini dell’ordinamento comunale. . .*, op. cit., II, pp. 83-86.

6. Cf. « Regio Editto portante una nuova circoscrizione generale delle provincie de’ Regi Stati di terra-ferma, 10 novembre 1818 », *Raccolta degli Atti del governo. . .*, op. cit., vol. VIII<sup>2</sup>, Turin, Stamperia Ferrero Vertamy e Comp., 1844, pp. 145-271. Les provinces introduites dans le royaume de Sardaigne correspondaient généralement aux arrondissements napoléoniens. Sur les différentes acceptations du mot « province » dans la France du XVIII<sup>e</sup> siècle, cf. Arnaud Vergne, « Province, région, pays, gouvernement, généralité et intendance durante l’ultimo secolo dell’Ancien Régime », *Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell’Istituto per la Scienza dell’Amministrazione Pubblica*, 20, Bologne, Il Mulino, 2012, pp. 45-65, en particulier pp. 60-65.

7. Pour un tableau synthétique de l’organisation des administrations locales de la toute première restauration, cf. Narciso Nada, « Il Piemonte sabaudo dal 1814 al 1861 », Paola Notario, Narciso Nada, *Il Piemonte sabaudo dal periodo napoleonico al Risorgimento*, Turin, UTET, 1993, pp. 121-123. En ce qui concerne l’époque de Charles-Albert, cf. Narciso Nada, *Dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale. Storia del Regno di Carlo Alberto dal 1831 al 1848*, Turin, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, Comité de Turin, 1980, pp. 101-107.

8. Cf. Gian Savino Pene Vidari, *Prospettive sulle autonomie locali*, art. cit., pp. 50-51 ; Michel Botin, « De la ‘Division’ de Nice au Département des Alpes Maritimes. Les mutations administratives de l’espace régional niçois (1814-1860) », *Nice au XIX<sup>e</sup> siècle. Mutations institutionnelles et changement de souveraineté*, Actes du colloque de Nice 1985, Université de Nice, L.A.R.J.E.P.T.A.E.-Centre d’Histoire du Droit, 1985, pp. 7-35 et en particulier pp. 12-13.

9. Cf. « Regie Lettere Patenti colle quali S.M. unisce la Regia Segreteria di Stato per gli affari Interni a quella di Finanze in una sola, col titolo di Regia Segreteria di Stato per gli affari dell’Interno e delle Finanze, e conferisce al Consiglio di Stato ed al Controllo Generale nuove attribuzioni in ordine all’amministrazione, ed alla contabilità provinciale, 26 août 1841 », *Raccolta degli Atti del governo. . .*, op. cit., vol. IX, Stamperia Reale, Turin, 1841, pp. 437-445 ; *Regie Patenti* du 25 août 1842, *ibidem*, vol. X, 1842, pp. 269-280 ; « Regie Lettere Patenti, per le quali S.M. stabilisce su nuove basi i Congressi ed i Consigli Provinciali e ne determina le attribuzioni, 31 août 1843 », *ibidem*, vol. XI, pp. 157-166.

divisèrent les Intendances en deux catégories : les « Intendances générales » et les « Intendances » ; les secondes furent placées sous la juridiction des premières, alors qu'auparavant la seule différence consistait dans le fait que, si les intendances générales contrôlaient un territoire plus ample que celui des autres intendances, il n'existait entre elles aucune dépendance hiérarchique. Un bilan unique devait être rédigé en collaboration avec un « Congrès provincial » — qui représentait en fait les notables locaux — dont les modalités de formation furent définies par la *Regie Patenti* du 31 août 1843<sup>10</sup>.

Tel est dans ses grandes lignes le contexte dans lequel se développa l'administration des institutions locales sous la Restauration et à l'intérieur duquel œuvra Ilarione Petitti de Roreto (1790-1850), l'un des nombreux fonctionnaires publics fidèles à la Maison de Savoie qui, par leurs compétences et leurs activités, contribuèrent à moderniser — sur des positions libéral-modérées — les structures du royaume de Sardaigne, transformant ainsi un État absolutiste en un État constitutionnel.

## Carlo Ilarione Petitti de Roreto, intendant à Asti

Dès les premières années de sa carrière, Carlo Ilarione Petitti de Roreto travailla dans les administrations locales, car, immédiatement après son diplôme de droit en 1816, il occupa à Chambéry le poste de vice intendant jusqu'au mois de juin 1819 ; il fut ensuite intendant de la Province d'Asti jusqu'en 1826, puis intendant général de 2<sup>e</sup> classe à Coni<sup>11</sup> jusqu'en 1831, quand il fut nommé membre de la section Finances du nouveau Conseil d'État institué la même année<sup>12</sup> par le roi Charles-Albert de Sardaigne.

C'est donc à cette période du règne de Victor Emmanuel I<sup>er</sup>, avec Prospero Balbo comme ministre de l'Intérieur, que Carlo Ilarione Petitti entreprit son activité d'intendant ; à cette époque furent introduites les premières tentatives de réformes générales de l'organisation de l'État, auxquelles participèrent activement les intendants aussi, mais qui furent rapidement abandonnées suite aux émeutes de 1821.

La figure de l'intendant sous la Restauration était différente de celle de la période pré-napoléonienne, même si la législation de base était identique. À la suite de l'arrivée des Français au Piémont, les territoires féodaux avaient disparu, ce qui

Pour un tableau synthétique des réformes du roi Charles-Albert des années quarante du XIX<sup>e</sup> siècle, cf. Angelo Porro, *Il Prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871)*, Milan, Giuffrè, 1972, pp. 3-26.

10. « Regie Lettere Patenti per le quali S.M. stabilisce su nuove basi i Congressi ed i Consigli Provinciali e ne determina le attribuzioni, 13 août 1843 », *Raccolta degli Atti del governo...*, op. cit., vol. XI, 1843, pp. 157-166, également publié dans Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale...*, op. cit., II, pp. 260-264.

11. Cf. *Calendario generale pe' Regi Stati*, Stamperia Eredi Pomba e Figli, Turin, 1827, p. 29.

12. Pour des compléments biographiques, cf. Gian Mario Bravo, *Nota critica*, in Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Opere scelte*, (sous la direction de Gian Mario Bravo), Turin, Fondazione Luigi Einaudi, vol. II, 1969, pp. 1001-1016 ; Id. *Lettere a L. Nomis di Cossilla ed a K. Mittermaier*, sous la direction de Paola Casana Testore, Turin, Centro Studi Piemontesi, 1989, pp. 9-17 et les bibliographies qui y sont citées.

avait provoqué des bouleversements jusque dans les administrations locales. Sous l’Ancien Régime, les communautés soumises à l’autorité directe ou indirecte des Savoie étaient administrées chacune selon une organisation bien spécifique et les éventuels fonctionnaires savoyards locaux n’avaient pas toujours pleinement voix au chapitre, car ils étaient toujours en concurrence avec les seigneurs et les particularismes locaux dans les domaines de la justice, des finances, de la milice, etc. Par exemple, la juridiction de premier degré sur le territoire était du ressort des seigneurs féodaux, alors que, sous la Restauration, elle commença à être directement gérée par le gouvernement central avec l’application de critères d’homogénéisation sur tout le territoire<sup>13</sup>, ce qui augmenta la charge de travail attribuée à l’intendant.

Ce dernier fut chargé des tâches qui étaient auparavant dévolues aux seigneurs féodaux des communautés ou en partie aux communautés elles-mêmes : ainsi, la nomination et le contrôle des magistrats, l’évaluation de l’opportunité de certaines dépenses de la part des communautés et le maintien de l’ordre public. Ce fonctionnaire dut, par conséquent, faire face à cette augmentation des compétences de l’État sur le territoire, ce qui, en théorie, lui donnait plus de pouvoir, mais ne lui attribuait pas pour autant un nombre accru de collaborateurs. Un vice intendant et un secrétaire l’aidaient dans sa tâche, tandis que les intendants généraux qui étaient à la tête des Divisions les plus importantes (Savoie, Turin, Gênes) disposaient, en plus, d’un vice intendant général<sup>14</sup>. Par conséquent, le pouvoir de l’intendant augmenta effectivement sous la Restauration, mais uniquement sur le papier, car, en l’absence à la fois de moyens et de personnel pour l’imposer, il se retrouva seul face à une myriade de forces locales — représentées par le maire, le secrétaire communal, le commandant et le gouverneur des milices locales — qui rendaient son travail plus difficile.

Petitti nous a laissé dans sa correspondance avec son ami Luigi Nomis de Cossilla de nombreux témoignages très importants sur cette situation, où il soulignait son impuissance à faire face à toutes les tâches qui lui étaient confiées.

Quand il arriva à Asti au mois de juin 1819 en tant qu’intendant, la Province en question faisait partie de la Division d’Alexandrie<sup>15</sup> selon la subdivision établie par l’Édit Royal du 10 novembre 1818 : sa mission consistait à « diriger » les différents secteurs économiques des provinces, à régler l’administration des communes selon les normes fixées par les Constitutions Royales de 1770, par les lois et par les différents règlements en vigueur<sup>16</sup> et à exercer un contrôle suprême sur les administrations communales.

13. Gian Savino Pene Vidari, *Prospettive sulle autonomie locali*, art. cit., pp. 48-49.

14. *Calendario generale...*, op. cit., 1824, pp. 295-298.

15. « Regio Editto... 10 novembre 1818 », *Raccolta degli Atti del governo...*, op. cit., p. 195. Suite aux *Regie Patenti* du 25 août 1842, art. 6, Asti passera sous l’Intendance Générale de Casale.

16. Les principales dispositions en vigueur auxquelles les intendants devaient faire référence étaient les suivantes : les *Leggi e Costituzioni di S.M.* de 1770, livre VI, titre I, paragraphe IV ; le *Regolamento per le amministrazioni dei pubblici* du 6 juin 1775 ; l’*Istruzione dell’Ufficio Generale delle Regie Finanze agli Intendenti* du 3 décembre 1818 ; les *Regie Patenti* du 14 décembre 1818 ; les *Regie Patenti* du 11 mai 1819 qui instituaient des sous-vice intendants dans les vice intendances et en déterminaient les fonctions. Toutes ces dispositions sont publiées dans Adriana Petracchi, *Le origini dell’ordinamento comunale...*, op. cit., vol. II, pp. 9-141.

Par rapport à ces tâches, il lui était donné la possibilité de correspondre directement avec le secrétariat des Affaires Intérieures, le ministre des Finances et les différentes « Aziende Generali » sans devoir passer par les intendants généraux. Ainsi que nous l’avons déjà dit, ces derniers se différenciaient, à cette époque, des intendants provinciaux uniquement par le fait qu’ils étaient préposés à un territoire plus vaste : il s’agissait de la Division qui correspondait approximativement à la Province actuelle, alors que cette dernière équivalait plus ou moins aux Districts actuels<sup>17</sup>.

À son arrivée à Asti, Petitti se trouva face à une province confrontée à d’importantes difficultés économiques et dotée d’une administration extrêmement chaotique. La confusion et la désorganisation avaient laissé le champ libre — selon lui — aux injustices et aux prévarications qui favorisaient amplement tout un jeu d’intérêts particuliers qu’il dut bien vite affronter.

Dans le but de rétablir l’ordre et de faire respecter les lois, il entreprit une véritable campagne contre les militaires prévaricateurs, les percepteurs malhonnêtes et les administrateurs incapables et tout aussi malhonnêtes, ainsi qu’il l’écrivit en août 1820 à son ami Cossilla<sup>18</sup>, réussissant en fin de compte à remettre sur pied l’administration de cette Province.

Administrateur zélé et honnête, ayant une bonne connaissance des normes, Petitti appliqua à la lettre, parfois même un peu trop, les *Istruzioni per gli intendenti* du 3 décembre 1818, qui leur attribuaient, entre autres, la mission d’enquêter et de veiller sur les qualités morales et les capacités des conseillers, des secrétaires et des employés municipaux<sup>19</sup>. Son intransigeance l’entraîna souvent à entrer en conflit avec le Conseil municipal et même avec le maire pour s’être, plus d’une fois, opposé à la nomination de personnages qu’il considérait comme des « scélérats ».

En 1821, par exemple, il racontait dans une lettre à son ami Luigi Nomis de Cossilla le différend qui l’opposa aux plus hautes autorités de la ville pour avoir refusé d’approuver la nomination au Conseil d’un certain entrepreneur : ce dernier vivait en « concubinage avec sa belle-sœur » dont on disait qu’il avait même empoisonné le mari ; en outre il poursuivait son activité d’entrepreneur individuel en s’occupant plus de ses propres intérêts privés que des intérêts publics, vu qu’il avait pris en sous-traitance avec un associé la restauration d’une porte de la ville qui avait coûté plus de 10.000 livres<sup>20</sup>. La dilapidation des deniers publics au profit des intérêts privés était certainement monnaie courante déjà à cette époque dans

17. Cf. *Calendario generale...*, *op. cit.*, 1825, p. 379 ; Narciso Nada, *Dallo stato assoluto...*, *op. cit.*, pp. 101-107.

18. Lettre de Petitti à Cossilla du 15 août 1820, Carlo Ilarione Petitti de Roreto, *Lettere...*, *op. cit.*, pp. 139-141.

19. Cf. « Istruzioni per gli intendenti generali, intendenti particolari e vice-intendenti, 3 décembre 1818 », in *Raccolta degli Atti del governo...*, *op. cit.*, pp. 320-434 et en particulier chap. I, pp. 323-324 ; également publié dans Adriana Petracchi, *Le origini dell’ordinamento comunale...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 108-135 et en particulier pp. 111-112.

20. Lettre de Petitti à Cossilla du 24 décembre 1821, Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Lettere...*, *op. cit.*, p. 157.



le domaine de l'administration publique, mais en ce temps-là c'était la classe dirigeante elle-même qui souvent exécutait des contrôles efficaces et des interventions ciblées.

En d'autres occasions, Petitti entra directement en conflit avec le maire qui empiétait parfois sur ses compétences et que l'Intendant eut souvent pour antagoniste à cause de conflits d'attribution ; par exemple, le chef de l'administration municipale insista pour donner sa propre approbation à la nomination d'un procureur au bureau du maire, alors que ce dernier, soutenu par le Conseil municipal, prétendait disposer d'une totale autonomie de choix.

À cette occasion, Petitti avait fait référence, pour soutenir sa position et défendre ses attributions, au *Regolamento dei Pubblici*, titre I, § 14, qui établissait, en ce qui concernait les délibérations du Conseil, qu'elles ne pouvaient entrer en vigueur que sur l'approbation de l'intendant<sup>21</sup> ; mais cette norme n'était très probablement pas toujours appliquée dans la pratique, car, ainsi que nous l'avons dit précédemment, l'Intendant ne disposait pas, en réalité, d'instruments pour faire respecter son autorité. Le seul moyen pour faire valoir ses prérogatives était de s'adresser à son supérieur direct, le ministre de l'Intérieur (Primo Segretario agli Interni). Ce dernier ne donnait pas toujours raison à l'Intendant, surtout parce que, dans les communes de plus de 3.000 habitants où le maire était élu par le roi<sup>22</sup>, le « ministre du roi » avait souvent tendance à soutenir la politique du gouvernement. C'est la raison pour laquelle Petitti adopta parfois une attitude hostile envers le ministre de l'Intérieur de l'époque, Prospero Balbo, et envers son successeur Roget de Cholex, qui le soutenaient rarement dans ses requêtes.

Mis à part ces frictions personnelles, l'amertume de Petitti pouvait être considérée comme emblématique d'un malaise général ressenti par cette catégorie de fonctionnaires publics ; en effet, ils s'adaptaient difficilement à certaines pratiques institutionnelles de la Restauration et aux récentes normes concernant les administrations locales qui — malgré le rétablissement du texte du *Regolamento dei Pubblici* de 1775 — avaient en réalité diminué de beaucoup leur pouvoir. Les ordonnances de 1770-1775 avaient effectivement instauré un strict contrôle sur les administrations locales, précisément par le biais d'intendants autonomes et tout-puissants, en

21. Au sujet des délibérations du Conseil municipal, ce *Regolamento* disait : « Non si manderanno ad effetto, senza che vi preceda l'approvazione in iscritti dell'Intendente » (« Regolamento per le amministrazioni de'pubblici... », *Raccolta per ordine di materie... compilata dall'avv. Felice Amato Duboin*, op. cit., p. 599 ; cf. également Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale...*, op. cit., vol. II, pp. 15-16).

22. En 1823, la municipalité d'Asti comptait 22.044 habitants (Giuseppe Crosa, « La statistica del 1823 dell'Intendente Petitti », Id., *Asti nel Sette-Ottocento*, Gribaudo Editore, Cavallermaggiore, 1993, p. 277). Selon les *Regie Patenti* du 31 décembre 1815, la nomination des maires des municipalités de plus de 3000 habitants incombait au roi, alors que pour les autres municipalités elle incombait à l'intendant sur approbation du Surintendant des Finances (cf. « Regie Patenti, colle quali si prescrive, che i Sindaci delle città, e luoghi, la di cui popolazione non è minore di tre mila abitanti, saranno nominati da S.M., e negli altri luoghi di minore popolazione saranno nominati dai rispettivi intendenti, con altre providenze a ciò relative », *Raccolta degli Atti del governo...*, op. cit., vol. II, 1842, pp. 925-928). Avec les *Regie Patenti* du 11 novembre 1818, l'approbation de la nomination des maires passait de l'intendant au ministre de l'Intérieur (cf. *Raccolta del Atti del governo...*, op. cit. vol. VIII<sup>2</sup>, 1844, pp. 272-274 ; *Calendario generale pe' Regii Stati*, op. cit., 1827, p. 459).

s'appuyant ainsi sur une forte décentralisation hiérarchique ; au contraire, les réformes de 1817-1818 avaient pour but d'organiser, dans ce domaine, un contrôle de la part du gouvernement en mettant l'accent sur le poids et l'ingérence des organes centraux au détriment de la liberté de décision et d'initiative des intendants<sup>23</sup>.

Vu sa charge d'intendant à Asti, Petitti fut étroitement mêlé aux émeutes de 1821. En effet, quand, le 11 mars, arriva en ville le corps des chevaux-légers commandé par les conjurés Annibale Santorre di Santarosa, Guglielmo Moffa di Lisio et Carlo Emanuele di San Marzano, Petitti était la seule autorité restée en poste, car le maire avait été destitué. Il dut alors affronter une situation difficile et louver entre le Conseil révolutionnaire d'Alexandrie et le gouvernement de Turin, auquel il se rallia. Mais il fut contraint, sous la menace des armes, de remettre aux révoltés les caisses de la Ville ; il écrivit d'ailleurs ensuite à Cossilla que, pendant deux jours, il avait même craint de recevoir « un coup de fusil »<sup>24</sup>.

Ces anecdotes mises à part, Petitti nous a laissé, comme témoignage de ses sept années passées à la tête de l'Intendance d'Asti, d'intéressantes études historico-statistiques, encore inédites, sur la ville et sur sa province. Rappelons en particulier la *Statistica della provincia d'Asti* de 1823<sup>25</sup>, l'*Esame analitico del governo municipale nella provincia di Asti*, qu'il établit en 1825<sup>26</sup> et les *Memorie statistiche intorno alla provincia d'Asti*<sup>27</sup>, écrites en 1826 et curieusement dédiées à Charles-Albert.

Il est intéressant de souligner le rapport existant entre ces trois manuscrits sur la province d'Asti : en effet, les deux premiers — à savoir ceux de 1823 et de 1825 — correspondent à la version partielle de l'étude en deux volumes de 1826 qui sera dédiée au futur souverain du royaume de Sardaigne. L'étude de 1823 occupera, en effet, l'intégralité du premier et une petite partie du second volume des *Memorie statistiche...* de 1826 avec de légères variantes, tandis que les deux premières

23. Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale...*, op. cit., vol. I, p. 70.

24. Lettre de Petitti à Cossilla du 13 avril 1821, Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Lettere...*, op. cit., p. 148.

25. Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Statistica della provincia d'Asti compilata dall'intendente conte Petitti di Roreto* (Asti, 1823), Archivio di Stato de Turin, Corte, *Paesi per A e B*, M. 35. Asti, fasc. 1. Un autre exemplaire est conservé à la Biblioteca Consorziale Astense auquel se réfère Giuseppe Crosa, *La statistica del 1823*, op. cit., pp. 273-278.

26. Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Esame analitico del governo municipale nella provincia d'Asti, compilato dall'intendente generale conte Petitti di Roreto mentre amministrava quel contado uscente il 1825*, (Asti, 1825), in Archivio di Stato de Turin, Corte, *Bibl.ant.* J.b.II.13. Ce manuscrit de 135 pages comprend en réalité trois différentes études : l'*Esame analitico del governo municipale nella provincia d'Asti* (pp. 1-36), *Delle istituzioni economiche nella provincia d'Asti, Ragionamento dell'Intendente Petitti* (pp. 37-100) et la *Relazione contenente l'esame analitico del Governo municipale nella provincia di Cuneo, che il sottoscritto Intendente generale della medesima rassegna all'illustrissimo Signor Primo Segretario di Stato per gli Affari Interni, in esecuzione del venerato dispaccio del 22 luglio 1826 n. 9427, ufficio IV, n. 2938* (pp. 101-135).

27. Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Memorie statistiche intorno alla provincia d'Asti, compilate dall'intendente conte Petitti di Roreto. Omaggio rassegnato a S.A.S. il signor principe Carlo Alberto di Savoia Carignano, volgendo l'anno 1826*, (Asti, 1826), in Biblioteca Reale de Turin, *St. Patria*, 377. Certaines intéressantes allusions à ces *Memorie* se trouvent in Umberto Levra, « La 'statistica morale' del Regno di Sardegna tra la Restaurazione e gli anni Trenta : da Napoleone a Carlo Alberto », *L'età della Restaurazione e i moti del 1821*, sous la direction d'Alfredo Mango, L'Artistica, Savigliano, 1992, pp. 137-160 et en particulier p. 150 s.

parties de l'étude de 1825 (*l'Esame analitico... et Delle istituzioni economiche...*) feront partie du second volume des *Memorie statistiche...*<sup>28</sup>.

Ce dernier manuscrit constitue une source richissime d'informations sur le territoire qui était assigné à Petitti et représente la conclusion du travail qu'il réalisa à partir des rapports que, en sa qualité d'intendant, il devait régulièrement rédiger pour le Gouvernement central. Son intention était certainement de s'en servir pour les réunir en une étude organique à offrir à Charles-Albert dans l'espoir de se faire bien voir du futur roi de Sardaigne.

Cette étude est structurée dans son ensemble selon un schéma qui, d'une part, retrace la conception des rapports statistiques de l'époque napoléonienne et, de l'autre, reproduit *l'Istruzione* du 4 mars 1820 du Secrétariat des Finances du royaume de Sardaigne destinée aux intendants pour l'élaboration de leurs rapports statistiques<sup>29</sup>.

Le premier volume, de 143 pages environ, comprend une description historique, géographique, économique et démographique de la province d'Asti, tandis que le second, de 150 pages environ, présente de très intéressants tableaux synoptiques relatifs aux bilans, aux différentes activités économiques, aux édifices et aux ouvrages religieux du territoire en examen, précédés d'explications détaillées et complétés par une partie intitulée *Delle istituzioni economiche nella Provincia d'Asti. Ragionamento*. Ce dernier texte constitue un véritable traité d'économie politique qui va bien au-delà du simple schéma de rapports statistiques. L'auteur y avançait certaines réformes administratives à introduire dans tous les secteurs de la vie communautaire en ce qui concernait les activités économiques, aussi bien que la gestion de la vie publique<sup>30</sup>.

Cependant la conception générale des *Memorie statistiche* reflète sans aucun doute la tendance qui commença à s'imposer dans le domaine de l'administration publique au cours des années trente du XIX<sup>e</sup> siècle : elle consistait à recueillir toutes

28. L'étude *Delle istituzioni economiche* se trouve pp. 45-104 des *Memorie statistiche*, tandis que *l'Esame analitico* se trouve pp. 111-142.

29. En ce qui concerne les modalités de rédaction des rapports statistiques à l'époque napoléonienne, consulter le texte de Pierre Laboulinière, *Plan d'une statistique générale de commune publié par ordre du Général Jourdan, conseiller d'État, administrateur général de la 27<sup>e</sup> Division militaire*, Turin, Imprimerie Nationale, a. XI (1803), très connu dans la 27<sup>e</sup> Division et aujourd'hui partiellement publié dans Umberto Levra, *La « statistica morale » del Regno di Sardegna...*, art. cit., pp. 161-174. En ce qui concerne les instructions reçues par les intendants du gouvernement sarde, cf. « *Istruzione della Regia Segreteria di Finanze ai signori Intendenti generali, Intendenti e Vice-Intendenti per la compilazione della Relazione Statistica, 4 mars 1820* », *Raccolta degli Atti del Governo...*, op. cit., vol. X, 1845, pp. 121-136, également publiée dans Umberto Levra, *La « statistica morale » del Regno di Sardegna...*, art. cit., pp. 174-186.

30. Cf. Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Memorie statistiche...*, op. cit., pp. 45-109. La partie où Petitti parle *Delle istituzioni economiche...*, op. cit., est divisée en quatre sections : la première présente les principes théoriques d'économie administrative à appliquer dans les différents secteurs de la vie sociale d'Asti, à savoir ceux qui concernent la religion, les Instituts de bienfaisance, l'instruction, la santé, l'administration communale, ainsi que l'agriculture, le commerce, l'industrie et les travaux publics ; la deuxième section analyse la situation de chacun de ces secteurs ; la troisième propose les éventuelles améliorations à y apporter ; dans la quatrième, l'auteur expose ses suggestions pour réorganiser et améliorer la coordination entre les administrations et les fonctionnaires de l'Administration publique et expose ses conclusions personnelles.

les informations nécessaires à une profonde connaissance du territoire afin de l'administrer au mieux ; cette tendance fut déjà adoptée au XVIII<sup>e</sup> siècle par l'Autriche à propos de la Lombardie, elle fut ensuite perfectionnée par la France de Napoléon pour gagner le royaume de Sardaigne et être particulièrement diffusée sous Charles-Albert avec la création en 1836 de la *Commissione Superiore di Statistica*<sup>31</sup>.

Cette exigence d'une administration territoriale plus coordonnée et organisée se fait sentir dans un écrit de Petitti, où il va jusqu'à dénoncer la bureaucratie excessive du gouvernement municipal qui, particulièrement contraignante pour les administrateurs communaux, leur faisait perdre trop de temps et d'énergie ; il dénonçait également le pouvoir excessif des secrétaires communaux, des gouverneurs et des commandants provinciaux, tout en se plaignant du fait que le nombre élevé de fonctionnaires aux ordres du maire lésât l'autorité de l'intendant, qui se transformait en fait en une simple formalité<sup>32</sup>.

C'est ainsi qu'il proposa d'instituer un Conseil provisoire, formé d'un secrétaire et de quelques intendants, pour le détacher auprès des ministères de l'Intérieur et des Finances — qui étaient les deux principales administrations dont dépendaient les intendants — afin qu'il rédige un nouveau « *Regolamento dei Pubblici* »<sup>33</sup>. Il est certain que ses critiques sur l'administration municipale suivies de ses propositions de réforme n'étaient pas totalement objectives et désintéressées — bien que parfois tout à fait légitimes —, car elles visaient surtout à accroître et à réévaluer le rôle de l'intendant.

Par la suite, Petitti se souviendra de cette situation des administrations locales quand, devenu, en 1831, membre du Conseil d'État institué par Charles-Albert, il continuera à proposer des réformes dans cette direction. Il reprendra, en effet, le problème des administrations locales et concentrera, en particulier, son attention sur l'administration de la Province dans une étude de 1831 intitulée *Dell'ordinamento superiore governativo che converrebbe adottare negli stati di S.M. Ragionamento*<sup>34</sup>. Il y proposait l'institution, dans chaque province, d'un véritable Conseil provincial à caractère consultatif avec un intendant pour président, chargé d'analyser les exigences du territoire pour les communiquer à l'autorité centrale par le biais, précisément, de l'intendant. Ce Conseil, également nommé *Collegio dei Possidenti*, devait être composé des propriétaires fonciers qui assumaient le rôle de conseillers dans le secteur administratif.

Afin de rendre l'administration provinciale plus efficace, Petitti suggérait, en outre, que les intendants généraux des Divisions et les intendants des Provinces augmentent leur pouvoir en absorbant une partie des tâches à caractère politique dévolues jusque-là aux gouverneurs, aux commandants et aux commissaires militaires ; Petitti demandait d'ailleurs de supprimer totalement la charge de ces derniers. Il proposait enfin de subordonner les intendants provinciaux aux intendants

31. Cf. Umberto Levra, *La « statistica morale » del Regno di Sardegna...*, art. cit., p. 157 s.

32. Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Memorie statistiche...*, op. cit., II, p. 70.

33. *Ibidem*, pp. 84-85.

34. Cette étude de Petitti est publiée aujourd'hui dans Paola Casana Testore, *Un progetto di riforma dell'ordinamento sabaudo (1831)*, Rome, Fondazione Sergio Mochi Onory per la Storia del diritto italiano, 1988, pp. 41-104.

généraux de la Division, qui, seuls, auraient l'autorisation, sauf cas exceptionnels, de communiquer avec l'autorité compétente. Les intendances étaient donc conçues comme des organes intermédiaires entre le Gouvernement et les administrations locales.

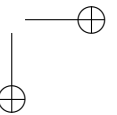
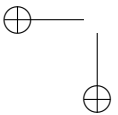
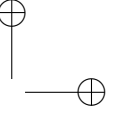
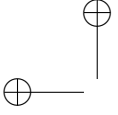
Il est à souligner que certaines propositions de Petitti seront, plus tard, accueillies favorablement par Charles-Albert : en effet, en 1842, les intendances provinciales seront placées sous la juridiction des intendances générales<sup>35</sup> et, en 1843, sera institué un *Congrès Provincial*, représenté par les notables locaux, qui reprenait, effectivement, la composition du *Collegio dei Possidenti* dont parle Petitti dans son *Ragionamento*<sup>36</sup>.

Il est certain que son expérience d'intendant constitua pour Petitti, et pour d'autres aussi d'ailleurs, une sorte de tremplin pour d'éventuelles charges plus importantes au sein de l'administration locale. Son intendance à Chambéry, Asti et Coni lui offrit l'occasion d'apprendre et de comprendre à fond les mécanismes de l'administration étatique et cette expérience lui servit énormément aussi bien dans son activité au sein du Conseil d'État que dans son activité de consultant et de promoteur des réformes de l'administration étatique, réformes considérées comme fondamentales pour le processus de modernisation de l'État voulu par Charles-Albert.

---

35. « Regie Lettere Patenti, 25 août 1842 », *Raccolta degli Atti del governo...*, *op. cit.*

36. « Regie Lettere Patenti, 31 août 1843 », *Raccolta degli Atti del governo*, *op. cit.* Sur le rôle de l'aristocratie et de la bourgeoisie dans la gestion des administrations locales, cf. E. Genta, *Una rivoluzione liberale mancata...*, *op. cit.*, pp. 119-140.



**DE LA SARDAIGNE À LA FRANCE,  
DE L'INTENDANCE À LA PRÉFECTURE :  
EN SAVOIE, 1859-1860**

CHRISTIAN SORREL

*Université Lyon 2 - LARHRA – RESEA*

**R**UPTURE OU CONTINUITÉ ? La « réunion » de la Savoie à la France, décidée par le traité de Turin le 24 mars 1860 et accomplie le 14 juin après le processus de ratification populaire et parlementaire, pose inévitablement la question dans de nombreux domaines et en premier lieu celui de l'administration<sup>1</sup>. Le vieux duché quitte le royaume de Piémont-Sardaigne au moment où celui-ci s'oriente, avec la loi Rattazzi du 23 octobre 1859, vers une centralisation accrue et rejoint un Empire français centralisé depuis longtemps<sup>2</sup>. Le département remplace la province, nommée division jusqu'à la réforme de 1859, le préfet supplante le gouverneur, substitué à l'intendant général, les sous-préfets succèdent aux intendants particuliers placés à la tête des arrondissements, appelés auparavant provinces. La France se coule ainsi dans un dispositif qu'elle a en fait elle-même créé à l'aube du XIX<sup>e</sup> siècle, lors de la première annexion, et qui a largement survécu, sous des dénominations différentes et avec des aménagements, au retour de la Savoie dans l'État sarde en 1814-1815<sup>3</sup>. Mais la permanence des structures est aussi, pour partie, celle des hommes selon une logique liée à la transition nécessaire d'un

1. Christian Sorrel, « Deux “réunions” pour un destin français : la Savoie de 1792 à 1860 », dans Jacques Berlioz, Olivier Poncet (éd.), *Se donner à la France ? Les rattachements pacifiques de territoires à la France (XIV<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle)*, Paris, École nationale des chartes, 2013, p. 105-121.

2. Gilles Pécout, *Naissance de l'Italie contemporaine 1770-1922*, Paris, Nathan, 1997, p. 179.

3. Victor Advielle, *Étude sur l'administration en Savoie avant et depuis l'Annexion*, Vienne, J. Timon, 1868, 37 p. ; Bruno Berthier, « Géographie administrative » et « Circonscriptions administratives (après 1860) », dans Christian Sorrel, Paul Guichonnet (dir.), *La Savoie et l'Europe. Dictionnaire historique de l'Annexion*, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 2009, p. 71-80 et 535-546.

régime à l'autre, transition institutionnelle du 24 mars au 14 juin, transition politique au-delà du 14 juin à l'heure de l'introduction des lois nationales et d'une pratique administrative appelée à infléchir celle du régime précédent<sup>4</sup>.

Le personnel administratif supérieur en charge de la Savoie est partiellement renouvelé à la suite de la loi du 23 octobre 1859 qui modifie le dispositif institué en 1842 et 1848 avec la création des divisions de Chambéry et Annecy consacrant la dualité de l'espace savoyard dans le prolongement de l'époque révolutionnaire et impériale<sup>5</sup>. Le remplacement des intendants généraux en charge des divisions par des gouverneurs mis à la tête des provinces entraîne en effet une substitution de personnes. À Annecy, le ministre de l'Intérieur et homme fort du cabinet La Marmora, Urbano Rattazzi, nomme un administrateur originaire des territoires réunis au royaume à la suite de la guerre de 1859, le Lombard Franco Maggi, assisté d'un vice-gouverneur, Giuseppe Deferrari, qui fut intendant à Moûtiers. À Chambéry, après le refus de trois candidats<sup>6</sup>, il s'oriente vers le maintien de l'intendant général Magenta, en poste depuis 1856 et soutenu par les libéraux antifrançais qui voient en lui le tenant de la politique cavourienne, l'un de ceux « qui savent s'identifier avec l'esprit de nos institutions et qui, fort de l'estime publique, marchent d'un pas ferme et résolu dans la voie du progrès<sup>7</sup> ». Il pourrait être nommé vice-gouverneur faisant fonction de gouverneur, dans la mesure où son grade ne lui permet pas de recevoir ce titre, une situation fragile qui le fait hésiter<sup>8</sup>. Mais Rattazzi, influencé par le général et député Louis-Frédéric Menabrea, choisit finalement de le sacrifier aux conservateurs, qui le détestent, dans l'espoir d'obtenir leur ralliement et de désarmer le parti français en voie de constitution depuis l'été 1859<sup>9</sup>. Il confie la gestion quotidienne à un vice-gouverneur Giovanni Gallarini, intendant à Crémone, et nomme au poste de gouverneur un aristocrate génois, ancien officier et député, le marquis Orso Serra, qui a pour mission, selon l'avocat annexionniste Hector Laracine, « d'ouvrir les salons du château et d'assurer à tous venants que le roi n'abandonnerait jamais la Savoie<sup>10</sup> ».

Les intendants particuliers, dont la circonscription s'appelle désormais arrondissement, gardent en revanche leur nom et leur poste. Quatre sur cinq sont nés en Savoie, même si leur carrière a parfois connu des passages outre-monts. Le

4. Jacques Lovie, *La Savoie dans la vie française de 1860 à 1875*, Paris, PUF, 1963, 632 p. ; Christian Sorrel, *Aux urnes Savoyards ! Petites leçons d'histoire sur le vote de 1860*, Montmélan, La Fontaine de Siloé, 2010, 162 p.

5. Paul Guichonnet, « Une institution peu connue de la période sarde en Savoie : les conseils divisionnaires (1848-1860) », dans *Mélanges offerts au professeur Louis Falletti*, Paris, Droz, 1971, p. 309-319.

6. Dont le comte Francesco Arese et le marquis Cordero di Montezemolo, qui accepte en revanche le poste de gouverneur de Nice.

7. *Le Statut et la Savoie*, 1<sup>er</sup> décembre 1859.

8. Lettre d'Albert Blanc à François Buloz, sans date (novembre 1859), publiée par Christian Sorrel, *La Savoie, la France, l'Italie. Lettres d'Albert Blanc à François Buloz (1858-1861)*, Chambéry, Université de Savoie, 2006, p. 92.

9. Lettre d'Albert Blanc à François Buloz, sans date (décembre 1859), publiée *ibid.*, p. 98-99. Pietro Giovanni Battista Magenta est nommé vice-gouverneur de Gênes.

10. « Le rattachement de la Savoie à la France de 1860. Mémoire de Hector Laracine, avocat (1823-1895) », dans *L'Histoire en Savoie*, n° 18, 2009, p. 218.



plus stable est Édouard Milliet de Faverges, nommé à Saint-Jean-de-Maurienne en 1854, peut-être en raison du rôle qu'il avait joué en 1848 comme attaché d'intendance à Chambéry pour soustraire le trésor royal aux Voraces<sup>11</sup>. Fervent cavourien, Félix Bergoin est affecté depuis décembre 1857 à Bonneville, venant de Moûtiers, avec pour tâche de reprendre en main la province dont il est originaire, très agitée depuis 1848<sup>12</sup>. Les deux autres Savoyards, le Mauriennais Eugène Didier et l'Annecien Félix Despina<sup>13</sup>, sont arrivés récemment à Thonon et Moûtiers, venant de Varallo (Piémont) et Cuglieri (Sardaigne). Il en est de même à Albertville pour le seul Piémontais, Ulrico Alberti di Pessinotto.

Pour tous, le début de l'année 1860 se révèle pesant. Porte-parole de Turin, ils doivent se faire l'écho de la volonté affichée par Cavour, dès son retour au pouvoir, de maintenir la Savoie dans le giron sarde, alors que l'hypothèse apparaît chaque jour moins crédible. Félix Bergoin, qui a la confiance du premier ministre, s'efforce de l'alerter, mais déchanté rapidement : « L'indifférence avec laquelle le gouvernement a envisagé jusqu'ici les menées des divers partis n'est plus tolérable ; continuer le rôle passif ne me semble pas digne d'un gouvernement, ce n'est pas répondre à l'affection que les populations lui ont toujours montrée<sup>14</sup>. » La tension augmente encore après le discours impérial du 1<sup>er</sup> mars 1860 qui revendique publiquement Nice et la Savoie et met les esprits « en incandescence ». Les autorités sont « tout à fait démonétisées », constate Cavour. À Annecy, Maggi, « dépaycé », ne sait « où donner de la tête ». À Chambéry, Serra ne conserve son poste que parce que Gallarini, « très malade », est rentré en Piémont<sup>15</sup>. Mais, « fatigué du rôle qu'on lui [fait] jouer », il part « brusquement » à la veille des élections législatives du 25 mars et se retire à Gênes, suppléé par le vice-gouverneur d'Annecy Deferrari<sup>16</sup>.

La conclusion du traité de Turin, qui ouvre une période de transition juridique dont la durée est inconnue et dont les enjeux sont décisifs, compte tenu du recours au suffrage universel pour confirmer la décision des souverains, impose dès lors une restructuration immédiate de la haute administration<sup>17</sup>. La question est posée au cours de la négociation finale conduite à Turin les 22 et 23 mars par le premier ministre Cavour et le directeur des affaires politiques du Quai d'Orsay Benedetti et réglée au cours de la semaine qui suit la signature du traité. En ce domaine comme

11. Christian Sorrel, « Milliet de Faverges Édouard, 1812-1890 », dans Christian Sorrel, Paul Guichonnet (dir.), *op. cit.*, p. 267-269.

12. Christian Sorrel, « Bergoin Félix 1806-1877 », dans *ibid.*, p. 168-169.

13. Christian Sorrel, « Despina Félix, 1819-1883 », dans *ibid.*, p. 200-201.

14. Cité par Georges Bergoin, « Un intendant savoyard à la veille du rattachement, Félix Bergoin (1806-1877) », *Revue de Savoie*, 1960/1-2, p. 139-157.

15. Lettre de Cavour à Costantino Nigra, 11 mars 1860, publiée dans Camillo Cavour, *Epistolario*, a cura di Carlo Pischedda e Rosanna Rocca, vol. 17, tome 1, Firenze, Leo S. Olschki editore, 2005, p. 432-436.

16. Lettre d'Albert-Eugène Lachenal à Adolphe Billault, 31 mars 1860, publiée par Jacques Lovie, « Les agents français et l'esprit public en Savoie de décembre 1859 à mai 1860 », *Revue Savoisienne*, 1-2, 1961, p. 46-47.

17. Christian Sorrel, « Quatre-vingt-trois jours décisifs. La Savoie, de la signature du traité de Turin à la prise de possession par la France (24 mars-14 juin 1860) », dans Marc Ortolani, Bruno Berthier (éd.), *Consentement des populations, plébiscites et changements de souveraineté à l'occasion du 150<sup>e</sup> anniversaire de l'annexion de la Savoie et de Nice à la France*, Nice, Serre éditeur, 2013, p. 301-311

<i>Province/ arrondissement</i>	<i>Gouverneur/ intendant 1<sup>er</sup> janvier 1860</i>	<i>Gouverneur/ intendant 22 avril 1860</i>	<i>Préfet/ sous-préfet 1<sup>er</sup> août 1860</i>
<i>Chambéry</i>	Orso Serra [Giovanni Gallarini, vice-gouverneur]	Charles Dupasquier	Hippolyte Dieu [Léonard Jardon, secrétaire général]
<i>Haute-Savoie/ Albertville</i>	Ulrico Alberti di Pessinetto	[Jean-Marie Boisson, premier secrétaire, régent]	Eugène Didier
<i>Tarentaise/ Moûtiers</i>	Félix Despine	Félix Despine	Félix Despine
<i>Maurienne/ Saint-Jean-de- Maurienne</i>	Édouard Milliet de Faverges	Édouard Milliet de Faverges	Édouard Milliet de Faverges
<i>Annecy</i>	Franco Maggi [Giuseppe Deferrari, vice-gouverneur]	Albert-Eugène Lachenal	Anselme Pétetin [Edmond Néel, secrétaire général]
<i>Faucigny/ Bonneville</i>	Félix Bergoin	Joseph Guy	Joseph Guy
<i>Chablais/ Thonon</i>	Eugène Didier	Eugène Didier	Raymond Fournier-Sarlovèze
<i>Saint-Julien- en-Genevois</i>	—	—	Henri Faton de Favernay

FIGURE 1 – De la Sardaigne à la France (1860)

en d'autres, le point de vue des deux pays diverge. Si l'accord se fait immédiatement sur le départ des fonctionnaires d'outre-monts, afin de garantir la liberté de la « votation », il n'en est pas de même pour les fonctionnaires savoyards. La France use d'un critère politique pour demander le remplacement des libéraux Bergoin et Didier, alors que Cavour souhaite le maintien en poste de tous les autochtones « pour ne pas violer trop ouvertement la loi », la Sardaigne ne cessant de réaffirmer la pérennité de sa souveraineté sur le duché jusqu'à la ratification du traité par le Parlement. Il accepte toutefois, « s'il le fallait », de les « rappeler pour service à Turin » en confiant la direction de l'intendance au premier secrétaire<sup>18</sup>.

Au final, un compromis prend forme en raison des urgences de l'action. Pour le poste de gouverneur de Chambéry, la France renonce dès le 26 mars à demander la nomination du comte Amédée Greyfié de Bellecombe, animateur du parti annexionniste, placé à la tête de la délégation de notables reçue aux Tuileries le 21 et source d'information de la diplomatie française<sup>19</sup> : il est « l'ennemi personnel du comte de Cavour », note l'ambassadeur de Talleyrand-Périgord, qui n'ignore ni son hostilité à la politique religieuse du cabinet ni sa révocation de la magistrature<sup>20</sup>. Elle propose indifféremment deux noms suggérés par les partisans de la France, Charles Dupasquier, conseiller à la Cour d'appel de Chambéry, et Georges-Louis Mercier, conseiller à la Cour de cassation de Turin, qui a la préférence de Cavour, décidé à « lui faire immédiatement une proposition<sup>21</sup> ». Se heurte-t-il à un refus ? Choisit-il plutôt quelqu'un qui est sur place ? Toujours est-il que c'est Dupasquier qui est nommé le 2 avril. Le même jour, Albert-Eugène Lachenal, dont le nom a été accepté d'emblée, prend ses fonctions à Annecy<sup>22</sup>. Médecin, ancien syndic, député et secrétaire général du ministère de l'Intérieur, il éprouve quelque difficulté à gérer la situation, particulièrement tendue au Nord de la province travaillée par les partisans de la Suisse, d'autant qu'il est « jeté là sans instructions<sup>23</sup> ». Il calque dès lors largement sa conduite sur celle de son homologue chambérien, juriste scrupuleux, peu charismatique sans doute, mais prudent et conciliant, qui joue un rôle décisif dans la période de transition en restant en contact avec le ministre de l'Intérieur Farini, tout en travaillant avec le représentant personnel de Napoléon III, le sénateur Laity, et en s'appuyant sur les comités annexionnistes.

18. Papiers Dupasquier, copie du « mémento » résumant les principales dispositions proposées par la France pour l'application du traité de Turin avec les « observations et réponses de M. de Cavour ».

19. Christian Sorrel, « Greyfié de Bellecombe Amédée, 1811-1879 », dans Christian Sorrel, Paul Guichonnet (dir.), *op. cit.*, p. 237-240.

20. Archives du ministère des Affaires étrangères, Correspondance politique Sardaigne, P 12 749, vol. 348 janvier-mars 1860, f° 366-387, dépêches du ministre des Affaires étrangères Thouvenel au directeur des Affaires politiques du Quai d'Orsay Benedetti et au ministre de France Talleyrand-Périgord et réponses de ce dernier, 23-26 mars 1860.

21. Papiers Dupasquier, « mémento ». Sur les deux candidats, voir Christian Sorrel, « Dupasquier Charles, 1804-1880 » et « Mercier Georges-Louis, 1808-1893 », dans Christian Sorrel, Paul Guichonnet (dir.), *op. cit.*, p. 219-222 et 266-267.

22. Christian Sorrel, « Lachenal, Albert-Eugène, 1796-1883 », dans *ibid.*, p. 255-257.

23. Papiers Dupasquier, lettre d'Albert-Eugène Lachenal à Charles Dupasquier, 3 avril 1860. Un vice-gouverneur, le chevalier Jaillot de Saint-Cergues, ancien intendant à Albertville et Biella, est nommé courant avril, mais il ne semble pas avoir occupé son poste. Voir Jacques Lovie, *op. cit.*, p. 67.

À l'échelon inférieur, la France accepte finalement le non-remplacement de la majorité des intendants particuliers. Dès le départ, elle n'avait demandé ni celui de Despina ni celui de Milliet de Faverges. Les deux hommes, conservateurs ralliés au régime constitutionnel, ne sont pas des militants de la cause française. Mais ils se soumettent dès la proclamation royale du 1<sup>er</sup> avril 1860 qui rend leur liberté aux sujets de Victor-Emmanuel II. Despina le fait paisiblement, conformément à son tempérament : « Ma foi, avec la tournure que prend le Piémont, il vaut mieux, je crois, fraterniser avec les voisins de par-delà le Rhône », confie-t-il à sa mère au lendemain du plébiscite<sup>24</sup>. Milliet de Faverges est plus irrité<sup>25</sup> :

« Je ne dirai pas toute la vivacité de mes regrets jusqu'au jour de la proclamation [...], si étonnante et si inattendue pour moi. J'espère cependant que M. le gouverneur pourra se rendre raison facilement du motif particulier d'affection et de reconnaissance qui m'attachait si vivement et si religieusement à la Maison royale. Mais puisque le roi lui-même nous donne congé, je me dois tout entier à ma Savoie, parce qu'elle se donne à la France sans hésitation, parce qu'en France seulement, elle pourrait trouver aujourd'hui la satisfaction de ses intérêts matériels et surtout de ses intérêts moraux. »

Il a du mal cependant à pardonner à Cavour sa « logique », teintée de « cynisme », qui peut se révéler fatale à la dynastie : « Bah ! elle repose à Hautecombe, elle n'est pas responsable celle-là de la vente qui a été faite de son berceau ! Oh les fous<sup>26</sup> ! » Il s'emporte tout autant contre le « ton de mécontentement mal placé » du sénateur Laity, déçu par les abstentions de Saint-Jean-de-Maurienne au soir du 22 avril, « un ton dangereux qui pouvait blesser notre susceptibilité savoyarde » : « Ce vote est bon, excellent, parce qu'il a été logiquement donné, indépendamment de M. Laity<sup>27</sup>. » Il n'en est pas moins zélé pour assurer la transition, avec un véritable attachement pour son arrondissement, où il entend maintenir l'ordre, mais dont il se veut aussi le porte-parole. Il ne se sépare pas en cela de Despina et tous deux sont imités par le premier secrétaire de l'intendance d'Albertville, Jean-Marie Boisson, qui se montre efficace dans un arrondissement où les libéraux exercent une influence certaine<sup>28</sup>. Le Piémont lui laisse en effet la régence du poste libéré, non sans mal<sup>29</sup>, par Ulrico Alberti di Pessinetto, alors que Paris avait proposé la désignation de l'avocat François Dufour<sup>30</sup>.

24. Archives départementales de la Haute-Savoie, 4 J 124, lettre du 25 avril 1860.

25. Papiers Dupasquier, lettre d'Édouard Milliet de Faverges à Charles Dupasquier, 4 avril 1860.

26. *Ibid.*, 31 mai 1860.

27. *Ibid.*, 23 et 27 avril 1860.

28. Il évoque, dans un plaidoyer *pro domo*, le « beau succès de sa mission [...], plus difficile que celle des intendants de Maurienne et de Tarentaise dont la population était déjà toute française », et les « moyens audacieux » employés pour « convertir » les habitants, Papiers Dupasquier, lettre de Jean-Marie Boisson à Charles Dupasquier, 27 avril 1860.

29. La France demande le rappel de l'intendant d'Albertville le 29 mars. Le 3 avril, il remet « le service par procès-verbal » au secrétaire et, le 5, il quitte la ville sans prévenir le nouveau gouverneur. Voir Camillo Cavour, *op. cit.*, p. 554, lettre de Benedetti à Cavour, 29 mars 1860 et Papiers Dupasquier, lettre de Jean-Marie Boisson à Charles Dupasquier, 8 avril 1860.

30. Papiers Dupasquier, « memento ».

La France recule également pour l'intendance de Thonon, où elle voulait voir nommer l'avocat Édouard Dessaix, neveu d'un général d'Empire, conseiller communal et membre de la délégation savoyarde de Paris. Elle accepte le maintien de Didier, « peu sûr, mais qui affecte maintenant le plus grand dévouement » et « fera son devoir » par intérêt personnel<sup>31</sup>. Elle se montre en revanche peu conciliante face à Bergoin dans un Faucigny qui a été l'épicentre du mouvement pro-helvétique. Cavour le rappelle à Turin et, devant le vide du pouvoir, accepte tardivement la nomination à l'intendance du Faucigny du syndic de Bonneville, Joseph Guy, « complètement dévoué » à la France, dont le nom avait été avancé le 29 mars à la place de l'avocat de Cluses de Martenay, proposé initialement<sup>32</sup>.

Ces arbitrages, nécessairement provisoires dans l'attente du plébiscite, de la ratification du traité de Turin et de la cession définitive du duché, se révèlent en fait décisifs au moment où la France prépare l'introduction de son système administratif, avec le double souci d'affirmer son autorité propre et de donner des satisfactions symboliques à ses nouveaux enfants. La tâche est confiée dès le début du mois de mai au préfet de la Haute-Saône, Hippolyte Dieu, qui s'installe à Chambéry le 14, sans pouvoir être chargé d'une « mission officielle » dans l'attente du vote du Parlement de Turin<sup>33</sup>. Mais il n'y a guère d'hésitation pour la définition des circonscriptions administratives, dès lors que les notables de la Savoie du Nord associés à la délégation parisienne du mois de mars ont exigé et obtenu la création de deux départements dans la continuité des provinces instituées en 1842<sup>34</sup>. Les arrondissements sont maintenus en l'état, avec une exception au Nord, où est dessiné l'arrondissement de Saint-Julien-en-Genevois qui reconstitue en fait l'intendance de Carouge, supprimée en 1837, et avec des ajustements sur leurs marges, sans donner pleine satisfaction aux revendications passionnelles et contradictoires des populations<sup>35</sup>.

À aucun moment, le gouvernement français n'envisage le maintien en fonction des gouverneurs intérimaires, qui n'ont pas démerité, mais qui tirent leur légitimité de leur action au sein d'un « parti » et connaissent mal les rouages de la nouvelle administration<sup>36</sup>. Deux préfets de carrière sont nommés le 11 juin à Chambéry et Annecy, Hippolyte Dieu, déjà présent sur le terrain, et Gustave Pompon-Levainville, sous-préfet de Valenciennes. Il est vrai que, un mois plus tard, ce dernier, qui refuse la prolongation de la tutelle financière de son collègue sur le département de la Haute-Savoie, est remplacé par un défenseur parisien de l'Annexion, Anselme Pé-tetin, commissaire de la République en 1848 puis ministre de France au royaume

31. Lettre d'Armand Laity à Édouard Thouvenel, 13 avril 1860, citée par Paul Guichonnet, « Un épisode décisif de l'Annexion : la mission du sénateur Laity en Savoie (avril 1860) », *Revue savoisienne*, 3-4, 1955, p. 143-147.

32. *Ibid.* et Camillo Cavour, *op. cit.*, p. 554, lettre de Benedetti à Cavour, 29 mars 1860.

33. Papiers Dupasquier, lettre d'Adolphe Billault à Charles Dupasquier, 9 mai 1860 ; Christian Sorrel, « Dieu Hippolyte, 1812-1882 », dans Christian Sorrel, Paul Guichonnet (dir.), *op. cit.*, p. 206-209.

34. « Le rattachement de la Savoie à la France. . . », *loc. cit.*, p. 220.

35. La géographie administrative est définie par la loi du 23 juin 1860 et le décret du 25 juin suivant et corrigée par le décret du 20 décembre 1860.

36. Le sénateur Laity semble avoir joué un rôle important dans la désignation des hauts fonctionnaires, comme le montre un rapport adressé au ministre de l'Intérieur Billault fin avril. Voir Jacques Lovie, *op. cit.*, p. 67-71.

de Hanovre<sup>37</sup>. Mais celui-ci, bien que né dans la Savoie du Premier Empire, ne saurait faire figure de porte-parole de la population ou des notables, à la différence de Lachenal, dans la mesure où il doit son mandat à Napoléon III seul<sup>38</sup>.

La France confirme en revanche à leur poste comme sous-préfets trois des quatre intendants de la période transitoire, Guy, nommé provisoirement à la mi-avril, Milliet de Faverges et Despine, qui avait envisagé un temps de briguer le poste de Bonneville avant d’y renoncer pour des raisons familiales<sup>39</sup>. Le quatrième, Didier, que le sénateur Laity juge utile d’éloigner de Thonon où l’on « ne pourrait oublier [...] qu’il a commencé par être antifrçais » et suggère d’envoyer dans un département de l’intérieur avec un avancement, est finalement affecté à Albertville<sup>40</sup>. Il n’y a donc que deux nouveaux venus, Henri Faton de Favernay dans le poste créé à Saint-Julien-en-Genevois et Raymond Fournier-Sarlovèze à la sous-préfecture de Thonon, un cadeau offert par Napoléon III au jeune secrétaire de Laity, non sans heurter le ministre de l’Intérieur Billault, attaché à ses prérogatives<sup>41</sup>.

En agissant ainsi, le régime impérial honore sans doute l’une des clauses du traité de Turin qui garantit les droits acquis des fonctionnaires, sans les assurer de l’inamovibilité, sinon dans la magistrature. Mais il montre aussi sa volonté de ne pas écarter les Savoyards des postes de responsabilité, au moment où un brassage s’amorce, tout en remerciant ceux qui ont permis le passage d’un régime à l’autre dans le calme<sup>42</sup>. Il a d’ailleurs encore besoin de leur connaissance des hommes et du terrain pour gérer les difficultés prévisibles, comme le préfet Dieu le souligne dans sa circulaire d’entrée en fonction : « Les attributions [des sous-préfets] ayant beaucoup d’analogie avec celles dont les intendants étaient investis, les affaires pourront suivre la marche accoutumée en attendant que, par la promulgation des lois françaises, une marche nouvelle ait été tracée<sup>43</sup>. » Alors que les préfets se succèdent, les sous-préfets poursuivent leur mission jusqu’à la fin de l’Empire et même, pour Félix Despine, sous la République, derniers témoins d’une haute fonc-

37. René Bargeton et al., *Les Préfets du 11 ventôse an VIII au 4 septembre 1870. Répertoires nominatif et territorial*, Paris, Archives nationales, 1981, 422 p. ; Bernard Le Clère, Vincent Wright, *Les Préfets du Second Empire*, Paris, Colin, 1973, 441 p.

38. Anselme Pétetin appartient en fait à une famille dauphinoise et n’évoque jamais son lieu de naissance : il n’est pas un Savoyard de Paris comme l’historiographie le définit souvent. Voir Christian Sorrel, « Pétetin Anselme, 1806-1873 », dans Christian Sorrel, Paul Guichonnet (dir.), *op. cit.*, p. 283-287.

39. Papiers Dupasquier, lettre de Félix Despine à Charles Dupasquier, 28 avril 1860.

40. Rapport du sénateur Laity, cité par Jacques Lovie, *op. cit.*, p. 68. De son côté, Félix Bergoin, que Cavour a convaincu de devenir français pour éviter de donner l’impression de vouloir débaucher le personnel sarde, est nommé sous-préfet d’Embrun. Mais il se sent humilié par cet éloignement et opte finalement pour le Piémont.

41. Jacques Lovie, *op. cit.*, p. 68-69.

42. Jean-Marie Boisson, qui ne peut être sous-préfet, obtient le poste de receveur particulier des finances à Albertville comme il en avait exprimé le désir au gouverneur. Voir Papiers Dupasquier, lettres de Jean-Marie Boisson à Charles Dupasquier, 27 avril, 7 et 26 mai 1860.

43. Circulaire du 18 juin 1860, citée par Rémy Berthod, *Aspects de la mise en place de l’administration française en Savoie au début de la décennie 1860*, mémoire de maîtrise, Université de Savoie, 2006, p. 111.

tion publique enracinée dans le territoire et tentée de jouer un rôle modérateur dans le processus accéléré d'intégration à la France<sup>44</sup>.

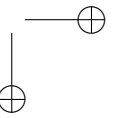
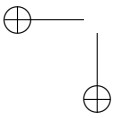
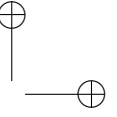
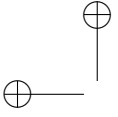
Le glissement de la Sardaigne à la France, de l'intendance à la préfecture qui s'opère en Savoie au cours de l'année 1860 apparaît comme un bon observatoire des réalités d'une institution séculaire, abolie par la Révolution, rétablie par la Restauration, qui lui conserve bien des traits du modèle français sous l'apparente rupture et l'en rapproche encore au fil des changements jusqu'à la réforme finale du 23 octobre 1859, trop éphémère pour modifier plus que les dénominations<sup>45</sup>. L'angle d'approche retenu ici, celui des parcours individuels, primordial dans une époque de transition, ne suffit sans doute pas à éclairer pleinement les ruptures et les continuités entre les deux institutions, définies par des textes, mais aussi une pratique évolutive. Il permet néanmoins de mieux comprendre le passage d'un régime administratif à l'autre, terrain primordial où se joue « la course de vitesse de l'assimilation des Savoyards à la Grande Nation<sup>46</sup> ».

---

44. Michel Guy passe de Bonneville à Saint-Julien-en-Genevois en 1867 et Félix Despine de Moûtiers à Albertville en 1870.

45. Bruno Berthier, « Géographie... », *loc. cit.*, p. 77.

46. Bruno Berthier, « L'assimilation des Savoyards », dans *L'Histoire en Savoie*, n° 18, 2009, 189-213.



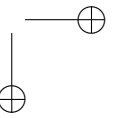
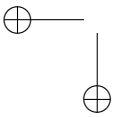
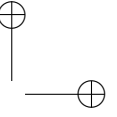
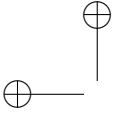


# Table des matières

DR COLETTE BOURRIER-REYNAUD, Avant-propos	I
FRANÇOIS MONNIER, Préface — La souplesse remarquable de l'intendance	III
Table des auteurs	XI
<b>I. La matrice française (XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)</b>	<b>1</b>
<b>1. Fondation et organisation</b>	<b>1</b>
CAROLINE MAILLET-RAO, L'institutionnalisation de l'intendance en France dans la grande ordonnance réformatrice de janvier 1629 (code Michau) de Michel de Marillac : intendance et absolutisme	3
STÉPHANE DURAND, Intendants et modèles politiques provinciaux dans la France méridionale : les cas du Languedoc et de la Provence (XVII <sup>e</sup> -XVIII <sup>e</sup> siècles)	15
RENÉ GREVET, Les hôtels d'intendance : la marque monumentale du pouvoir d'État dans l'espace urbain (France, seconde moitié du XVIII <sup>e</sup> siècle)	29
SOPHIE SÉDILLOT, Bruno d'Agay et Auget de Montyon, deux exemples de mutation-disgrâce, dans la seconde moitié du XVIII <sup>e</sup> siècle	43
<b>2. Une diversité d'attributions</b>	<b>59</b>
JEAN-FRANÇOIS BRÉGI, L'intendant premier Président : L'exemple du parlement de Provence	61
SÉBASTIEN ÉVRARD, Les compétences de l'intendant en matière contentieuse : heurs et malheurs d'un modèle contesté au crépuscule de l'Ancien Régime	77

JEAN-PIERRE GUTTON, Un intendant entre un puissant gouverneur et un influent Consulat	95
KARINE DEHARBE, Intendant et Bureau des Finances dans la généralité de Lyon — Entre guerre et paix (XVII <sup>e</sup> - XVIII <sup>e</sup> siècles)	103
JÉRÔME PIGEON, Les attributions fiscales des intendants en pays d'élections : l'exemple de la Normandie	121
CHRISTOPHE JUHEL, Les réalisations de l'intendance éclairée au XVIII <sup>e</sup> siècle dans la province de Roussillon	141
OLIVIER RYCKEBUSCH, La tutelle des intendants sur les hôpitaux généraux septentrionaux au XVIII <sup>e</sup> siècle	161
<b>II. Prolongement de l'institution et diffusion du modèle</b>	<b>179</b>
<b>1. Le prolongement de l'institution en France</b>	<b>179</b>
ANNE-SOPHIE CONDETTE-MARCANT, Les subdélégués généraux au siècle des Lumières — Bilan de la recherche	181
FRANÇOISE MOREIL, Le subdélégué, la Principauté d'Orange et la révolution	199
OLIVIER VERNIER, L'intendance des Menus-Plaisirs sous la Restauration des Bourbons : entre culture et politique (1814-1830)	215
<b>2. La diffusion du modèle au-delà des frontières</b>	<b>229</b>
ANNE DUBET, Les premiers intendants des provinces en Espagne (1711-1724). Une réforme conflictuelle	231
CÉDRIC GLINEUR, Joseph II et les intendants : la réforme de 1787 dans les Pays-Bas autrichiens	251
MARIE-PIERRE LACOSTE, Les intendants de la vice-royauté de Nouvelle Espagne. Bilan historiographique et cas de figure	265
SÉBASTIEN DIDIER, Deux modèles d'adaptation locale de l'administration de l'intendance : les subdélégués de Nouvelle-France et de Bretagne (1675-1763 et 1689-1790)	279
SALVATORE SANTUCCIO, La Sicile administrée — Intendants et intendances dans la première moitié du XIX <sup>e</sup> siècle	295

<i>TABLE DES MATIÈRES</i>	483
<b>III. Intendants et Intendance dans les États de Savoie</b>	<b>307</b>
<b>1. L'intendance installée</b>	<b>307</b>
LAURENT PERRILLAT, Les débuts de l'intendance en Savoie (1686-1690)	309
HENRI COSTAMAGNA, L'Intendance dans les États de la maison de Savoie à l'époque moderne	321
DONATELLA BALANI, Intendenti piemontesi al governo delle comunità : tra resistenze e interventi di riforma (XVIII secolo)	329
DAVIDE DE FRANCO, L'opera dell'intendenza nella politica frontaliere dello Stato sabaudo	343
FRANCESCO AIMERITO, Il “ <i>modo di procedere</i> ” dell'Intendente	355
RÉMY VERDO, Les intendances sardes de Savoie au XVIII <sup>e</sup> siècle : état des sources et des connaissances à partir du fonds nouvellement classé de l'intendance du Faucigny	365
NICOLETTA ROLLA, Le Vicariat de Turin à l'exemple de la Lieutenance générale de Paris au XVIII <sup>e</sup> siècle	383
<b>2. L'intendance « restaurée »</b>	<b>397</b>
SIMONETTA TOMBACCINI VILLEFRANQUE, L'Intendance générale de Nice et ses intendants à travers ses archives, de la Restauration à l'Annexion	399
MARC ORTOLANI, La Restauration de l'intendance niçoise. L'œuvre politique et administrative de l'intendant Fighiera — 1814-1816	413
MARCO CARASSI, Le gouverneur de Nice à la Restauration : une concurrence pour l'intendant ?	433
ENRICO GENTA, L'“Istruzione Pralormo” del 1838	449
PAOLA CASANA, Un Intendant du Royaume de Sardaigne sous la Restauration : Carlo Ilarione Petitti de Roreto. Restauration et administration locales	459
CHRISTIAN SORREL, De la Sardaigne à la France, de l'intendance à la préfecture : en Savoie, 1859-1860	471
<b>Table des matières</b>	<b>481</b>



Achévé d'imprimer  
le 31 janvier 2016  
sous les presses de **Serre Éditeur**  
7, rue de Roquebillière — 06359 Nice Cedex 4

🌐 [www.serre-editeur.fr](http://www.serre-editeur.fr)  
✉ [info@serre-editeur.fr](mailto:info@serre-editeur.fr)  
🌐 [www.nicerendezvous.com](http://www.nicerendezvous.com)

Imprimé dans l'Union Européenne

Dépôt légal : 31 janvier 2016