Le pouvoir réglementaire

Les arrêts sur remontrances du procureur général du roi au parlement de Bretagne

Regulatory Power. The “arrêts sur remontrances” of the King’s Attorney General in the Breton Parlement

Alain J. Lemaître

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/abpo/3124>

DOI : 10.4000/abpo.3124

ISSN : 2108-6443

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 31 octobre 2015

Pagination : 151-172

ISSN : 0399-0826

Référence électronique

Alain J. Lemaître, « Le pouvoir réglementaire », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest* [En ligne], 122-3 | 2015, mis en ligne le 30 octobre 2017, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/abpo/3124> ; DOI : 10.4000/abpo.3124

Le pouvoir réglementaire

Les arrêts sur remontrances du procureur général du roi au parlement de Bretagne

Alain J. LEMAÎTRE

Professeur d'histoire moderne – CRESAT (EA 3436),
université de Haute-Alsace, Mulhouse

Parmi les institutions qui représentaient, sous l'Ancien Régime, l'autorité royale dans les provinces, les cours souveraines occupaient un rôle prééminent dans trois domaines. Leur rôle premier et fondamental était judiciaire puisqu'elles exerçaient dans leur ressort la justice ordinaire en dernière instance et prononçaient des peines¹. Les juridictions de droit commun, les juridictions seigneuriales et municipales relevaient de leur autorité. Les cours étaient aussi des tribunaux d'appel pour certaines juridictions spécialisées, comme les juridictions consulaires, juridictions de la Table de marbre (amirauté, connétablie, eaux et forêts), bureaux des finances. Elles recevaient encore les appels des juridictions ecclésiastiques. Et elles étaient enfin des juridictions souveraines d'exception, jugeant les causes réservées relatives à la personne du roi ou de la famille royale ainsi qu'au domaine de la couronne.

Dans le même temps, les parlements et les conseils souverains avaient une seconde fonction, politique celle-ci, puisqu'ils exerçaient le droit d'enregistrement et le droit de remontrance des actes royaux. L'enregistrement et son corollaire ont joué un rôle essentiel dans la vie politique du royaume, marquée par les restrictions imposées aux cours souveraines par Louis XIV en deux temps (1667 et 1673), puis par le recouvrement de leurs droits en matière d'enregistrement et de remontrances grâce à Philippe d'Orléans en 1715 et enfin par l'usage qu'elles en firent jusqu'à leur disparition sous la Révolution. L'enjeu de ce face-à-face entre le roi et ses cours, qui ne firent que participer à l'exécution de la loi par la promulgation, pouvait être compris à l'époque, pour reprendre les propos d'un président du par-

1. POUMARÈDE, Jacques, THOMAS, Jack (dir.), *Les Parlements de province. Pouvoirs, justice et société du XV^e au XVIII^e siècle*, Toulouse, Framespa, 1996.

lement de Provence, comme étant de savoir « qui du parlement ou du roi aurait en France la supériorité dans la législation². » Or, des trois fonctions des cours souveraines, c'est surtout cette fonction politique, confinant les parlements dans un rôle d'opposants, qui a d'abord cristallisé l'attention des historiens³.

Le rôle des cours, toutefois, ne se réduisait pas aux deux domaines judiciaire et de l'enregistrement : leur compétence administrative était considérable puisque les parlements et les conseils souverains exerçaient la police dans leur ressort, « une sorte de police parallèle vis-à-vis de l'administration royale », précise justement Steven L. Kaplan, « tantôt la complétant, tantôt la supplantant, tantôt la défiant⁴ ». Leur principal moyen d'action en matière d'administration consistait à rendre des arrêts de règlement qui visaient à adapter les principes généraux du droit et de la loi aux impératifs locaux⁵. Régissant toutes les formes de coexistence des hommes les uns à l'égard des autres, ils portaient sur des domaines aussi différents que la religion et les mœurs, la sécurité et le maintien de l'ordre, la vie économique, la santé et la population, ou encore l'administration de la justice. Entre le roi et les juridictions inférieures, les cours ne se comportaient pas, dans ce domaine, en simples serveurs passifs : placées souvent dans une position complexe de dépendance, de veille politique, ou de résistance par rapport au gouvernement de la monarchie, elles devaient prendre en compte le propre poids de leur compagnie, la pression éventuelle des états dans les pays qui les avaient conservés (comme la Bretagne ou le Languedoc, la Bourgogne ou la Provence), l'attitude du clergé et de la noblesse, ou encore les conduites réactives, les oppositions et les besoins des populations, et enfin le respect de leurs coutumes et leurs usages. Mais cette liberté se trouvait limitée, dans les cours de province comme au parlement de Paris, par *l'autorité de*

2. *Mémoire du Président d'éguilles, sur le Parlement d'Aix et les Jésuites, adressés à S.M. Louis XV*, publié, par le père Carayon, Paris, 1867, p. 187.

3. ÉGRET, Jean, *Louis XV et l'opposition parlementaire*, Paris, Armand Colin, 1970; LEMAÎTRE, Alain J., « L'opposition parlementaire au XVIII^e siècle », dans *Mélanges offerts au professeur Maurice Gresset. Des institutions et des hommes. Annales littéraires de l'université de Franche-Comté*, vol. 820, série « Historiques », 2007, p. 113-123. Synthèse récente et stimulante dans AUBERT, Gauthier, CHALINE, Olivier (dir.), *Les Parlements de Louis XIV. Opposition, coopération, autonomisation ?*, Rennes, PUR, 2010. Dans ce vaste débat, l'historiographie anglo-saxonne a joué auparavant un rôle fondamental : SHENNAN, Joseph H., *The Parlement of Paris*, Ithaca, Cornell University Press, 1968; STONE, Bailey, *The French parlements and the Crisis of the Old regime*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1986; DOYLE, William, « The Parlements », *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, tome I, *The Political Culture of the Old regime*, BAKER, Keith Michael, (dir.), Oxford, Pergamon Press, 1987, p. 157-167; REGISTER, John, *Louis XV and the Parlement of Paris, 1737-1755*, Cambridge, University Press, 1995; SWANN, Julian, *Politics and the parlement of Paris under Louis XV, 1754-1774*, Cambridge, University Press, 1995, p. 27-44.

4. KAPLAN, Steven L., *Le pain, le peuple et le Roi. La bataille du libéralisme sous Louis XV*, Paris, Perrin, 1986, p. 31.

5. PAYEN, Philippe, *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris au XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 1997; BAREAU, Romain, *Les arrêts de règlement du parlement de Bretagne*, thèse d'histoire du droit, Rennes 1, 2000.

la loi d'une part et *la mesure* qui devait accompagner l'activité de police d'autre part⁶.

Cette activité considérable du parlement de Bretagne est d'abord indissociable d'une réflexion préliminaire sur le pouvoir réglementaire et sur la police, fondement et terrain d'exercice privilégié des arrêts rendus sur remontrances du procureur général du roi. Par ce moyen, le parlement participait à trois dimensions de la puissance : législative, en promulguant en effet des règlements généraux, exécutive en surveillant leur application, et enfin judiciaire, en prononçant des peines. On comprend, de ce fait, le rôle fondamental joué par les gens du roi dans les cours souveraines, et notamment par les procureurs généraux : La Chalotais en Bretagne⁷, Godart de Belbeuf en Normandie⁸, ou encore les Joly de Fleury au parlement de Paris⁹. L'arrêt sur remontrances du procureur général du roi ne peut se concevoir sans un pouvoir réglementaire qu'il traduit en acte. Il s'agit donc d'abord d'en apprécier la dimension doctrinale, sachant que les traités juridiques ou politiques recourent parfaitement l'esprit et la forme des arrêts.

Couplant écrits théoriques et arrêts proprement dits, cette analyse sur le long terme – puisque la série d'arrêts sur remontrances conservés en tant que tels aux archives départementales d'Ille-et-Vilaine commence dès le XVI^e siècle – nous semble indispensable. Elle suppose ensuite un second éclairage à partir d'une histoire qui se voudrait de prime abord régionale. La police et les arrêts sont ici compris dans l'espace de la Bretagne et il convient de détailler la pratique policière dans ses multiples aspects, qu'ils portent sur le territoire, la sécurité ou la population.

La dimension doctrinale : police et arrêts

Le terme de police se rattache dans une perspective philologique aux formes grecques *polis* (cité) ou *politeia* (droit de cité, administration d'un homme d'État, régime politique). À l'époque moderne, il désigne une notion

6. LEMAÎTRE, Alain J., *Espace, sécurité, population au XVIII^e siècle. La police générale du parlement de Bretagne*, thèse pour le doctorat d'état, université de Paris I – Sorbonne, 3 tomes, 1998.

7. *Id.*, « La Chalotais, procureur général du roi. Une biographie intellectuelle », dans LEMAÎTRE, Alain J., KAMMERER Odile, *Le pouvoir réglementaire : dimension doctrinale, pratiques et sources, XV^e et XVIII^e siècles*, Rennes, PUR, 2004, p. 241-255 et *Id.*, « La Chalotais : de la cause de la nation à une fortune personnelle », dans LE MAO, Caroline (dir.), *Hommes et gens du roi dans les parlements de France à l'époque moderne*, MSHA, Pessac, 2011, p. 155-170.

8. CHALINE, Olivier, *Godart de Belbeuf : le parlement, le roi et les Normands*, Luneray, Berthout, 1996.

9. FEUTRY, David, *Un magistrat entre service du roi et stratégies familiales : Guillaume-François Joly de Fleury : 1675-1756*, Paris, École des chartes, 2011 et *Plumes de fer et robes de papier : logiques institutionnelles et pratiques politiques du Parlement de Paris au XVIII^e siècle, 1715-1790*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2013. Pour un cadrage général, voir LE MAO, Caroline (dir.), *Hommes et gens du roi dans les parlements de France à l'époque moderne*, Paris, MSHA, 2011, 262 p.

particulièrement difficile à préciser, caractère dont les jurisconsultes et les hommes de lettres contemporains avaient une conscience aiguë¹⁰. Dans son *Éloge funèbre de d'Argenson*, Fontenelle constate ainsi de manière désabusée : « Qui voudrait connaître l'ordre d'une police et l'approfondir en serait effrayé¹¹. » Au xvi^e siècle, dans la *Grand Monarchie de France*, Claude de Seyssel utilise la notion de police pour désigner les coutumes et les règles qui organisent la société; il la range ainsi, après la religion et la justice, en troisième position parmi « les freins principaux par lesquels la puissance absolue des rois de France est réglée¹² ». Dès lors, on comprend que policer soit synonyme de civiliser puisque, comme il l'écrit : « On nomme police l'harmonie et la concorde qui règne entre les citoyens d'un état, d'une province, d'une ville. » Cette harmonie émane du pouvoir comme le note plus tard Fénelon, dans *Les aventures de Télémaque* qui oppose « au roi conquérant et invincible dans la guerre » le « roi sans expérience dans la guerre, mais propre à policer sagement les peuples dans la paix¹³ ». La police se caractérise donc à la fois comme une pratique gouvernementale et comme une fonction complémentaire du pouvoir judiciaire. Et c'est aussi pour l'historien une notion qui permet d'aborder les relations qu'entretiennent les lois et les mœurs.

La polysémie du terme fait donc d'emblée problème et se reflète naturellement dans l'historiographie consacrée à la police¹⁴. L'histoire de la police, en effet, a intéressé d'abord, et sans surprise, les historiens des institutions et du droit public dans des monographies qui soulignent que la police représente le précurseur de l'administration. Or ces études ne reconnaissent guère d'autonomie aux techniques réglementaires : pour ces chercheurs, les mesures de police se manifestent sous l'aspect de l'ordre constitué plutôt que sous celui de la pratique constitutive. L'histoire institutionnelle, en effet, a longtemps eu tendance à penser que c'est la manière d'être de l'institution qui qualifie les moyens réglementaires et non le contraire. Sans doute cette histoire du droit a-t-elle pris des formes différentes selon les pays européens. Ainsi, en Allemagne, s'est développé un autre type d'histoire juridique : l'histoire dogmatique, la *Dogmengeschichte*. Elle a utilisé un outillage conceptuel rigoureux et codifié, qui trouve ses racines dans le droit romain classique et médiéval, et qui a été retravaillé par les universitaires du xix^e siècle : mais cette histoire s'est vite heurtée à deux difficultés, car d'une part elle n'a compris le droit que comme un

10. DURAND, Bernard, « La notion de police en France du xvi^e au xviii^e siècle », dans STOLLEIS, Michael, *Policey im Europa der frühen Neuzeit*, Frankfurt/Main, Klostermann, 1996, p. 163-211.

11. FONTENELLE, Bernard de, *Éloge des académiciens; avec l'Histoire de l'Académie royale de sciences*, La Haye, Van der Kloot, t. 2, p. 144.

12. SEYSEL, Claude de, *La Monarchie de France, et deux autres fragments politiques*, présentation POUJOL, Jacques, Paris, Librairie d'Argences, 1961, p. 92.

13. PONS DE SALIGNAC DE LA MOTHE FÉNELON, François de, *Les aventures de Télémaque, Œuvres*, Paris, Lefèvre, 1835, t. 3, livre V, p. 31.

14. Sur cette historiographie, NAPOLI, Paolo, *Naissance de la police moderne. Pouvoirs, normes, société*, Paris, La Découverte, 2003, p. 7-18.

objet abstrait et savant, fondamentalement coupé de la société et, d'autre part, parce que son objet, la *Polizei*, apparaît plutôt comme le produit de la formation des États territoriaux depuis le ^{xvi}^e siècle que comme un héritage plus ancien.

Les études portant sur la police, ou engageant en tout cas la notion de police, ont connu un nouvel élan en France en se situant de façon délibérée dans le domaine de l'histoire sociale. Dans la décennie 1965-1975, les historiens travaillent sur la police dans le cadre d'une histoire du crime et du contrôle social, à la suite du travail pionnier de François Billacois, qui a privilégié le fonctionnement de la machine judiciaire et policière¹⁵. Cette histoire a trouvé dans les normes de police une source de documentation sur la vie quotidienne plutôt que des exemples de bon ordre, comme c'est le cas avec les travaux d'Arlette Farge et de Jacques Revel sur les *Logiques de la foule*¹⁶. Michel Foucault consacre une partie de son cours au Collège de France à la police comme technique de gouvernement¹⁷. Puis succède à cette tendance une approche anthropologique de la police qui s'intéresse au métier de policier. Les recherches de Vincent Milliot qui se demande « Qu'est-ce que maintenir l'ordre ? » vont dans ce sens¹⁸. Il insiste sur la police comme objet de débat au sein même de l'institution policière (à partir des mémoires, des traités) et les controverses théoriques, les pratiques policières pour tenter de répondre à la question « qui fait quoi ? », en notant au passage la souplesse du pouvoir réglementaire, la diversité des approches liée au pragmatisme des policiers, au travail d'élaboration de ses propres instruments, des règles, des normes. On peut aussi situer dans le même courant le travail de Pascal Brouillet dont la thèse en 2002 porte sur *La maréchaussée dans la généralité de Paris au ^{xviii}^e siècle*¹⁹, qui met en évidence la fonction de prévention de la maréchaussée, la nécessité de recourir à des professionnels pour maîtriser les armes, avoir le sens du terrain, accepter certaines contraintes physiques, connaître les cadres juridiques et les respecter, être capable de séparer le bon grain de l'ivraie. Pascal Brouillet développe ainsi sa réflexion sur la façon dont on administre. La voie suivie en 2012 par Justine Berlière est analogue²⁰.

15. BILLACOIS, François, *Crimes et criminalités en France sous l'Ancien Régime*, Cahier des Annales, numéro 3, Paris, A. Colin, 1971 et *Le Duel dans la société française des ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles. Essai de psycho-sociologie historique*, Paris, EHESS, 1986.

16. FARGE, Arlette, REVEL, Jacques, *Logiques de la foule : l'affaire des enlèvements d'enfants, Paris 1750*, Paris, Hachette, 1988.

17. FOUCAULT, Michel, *Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004.

18. MILLIOT, Vincent (dir.), *Les Mémoires policiers, 1750-1850. écritures et pratiques policières du Siècle des Lumières au Second Empire*, Rennes, PUR, 2006.

19. BROUILLET, Pascal, *La Maréchaussée dans la généralité de Paris au ^{xviii}^e siècle (1718-1791) : étude institutionnelle et sociale*, thèse EPHE, Paris, 2002. Voir également DENYS, Catherine, *Police et sécurité au ^{xviii}^e siècle dans les villes de la frontière franco-belge*, Paris, L'Harmattan, 2002.

20. BERLIÈRE, Justine, *Policer Paris au siècle des Lumières. Les commissaires du quartier du Louvre dans la seconde moitié du ^{xviii}^e siècle*, Paris, École des Chartes, coll. « Mémoires et documents de l'École des chartes ; 91 », 2012, 414 p.

Les recherches de Paolo Napoli ont ouvert, de façon déterminante, une nouvelle voie en tentant de répondre, dans le sillage de Michel Foucault, à un certain nombre de questions orientées vers la généalogie : comment le modèle normatif de la police s'est-il structuré et dans quelles circonstances historiques a-t-il connu des mutations ? À quel type de technique a-t-il eu recours ? Comment ce modèle a-t-il évolué de la fin de l'Ancien Régime au début du XIX^e siècle²¹ ? Il faut noter que ces travaux vont de pair avec les recherches remarquables menées sur l'Allemagne par Michael Stolleis sur *l'Histoire du droit public en Allemagne*²² et par Guillaume Garner, *État, économie, territoire en Allemagne*²³.

Le double caractère de la police en tant que pratique gouvernementale et fonction complémentaire du pouvoir judiciaire doit donc retenir notre attention. En soi, le rôle policier dévolu au monarque au XVIII^e siècle n'est pas nouveau. Loyseau avait déjà souligné en 1608 que le devoir du souverain consistait autant dans le maintien du bon ordre parmi ses peuples que dans la prospérité la plus grande possible de son royaume : « Le droit de police consiste proprement à pouvoir faire des règlements particuliers pour tous les citoyens de son détroit et territoire ce qui excède la puissance d'un simple juge qui n'a pouvoir que de prononcer entre le demandeur et le défendeur, et non pas de faire des règlements sans postulation d'aucun demandeur, ni audition d'aucun défendeur, et qui concernent et lient tout un peuple²⁴. » Cardin Le Bret partage un point de vue analogue en soulignant la diversité des tâches de la police et son caractère réglementaire pour en faire une véritable matière de gouvernement : « J'appelle ici Police », écrit-il dans *De la souveraineté*, « les lois et les ordonnances que l'on a de tous temps publiées dans les États bien ordonnés pour régler l'économie publique des vivres, retrancher les abus et les monopoles du commerce et des arts, empêcher la corruption des mœurs, retrancher le luxe et bannir des villes les jeux illicites²⁵ ». Les parlements participent donc logiquement au pouvoir réglementaire.

Activité particulière de la puissance publique, la police embrasse un ordre général et trouve, dans le même temps, son application dans la vie quotidienne des habitants d'une ville ou d'une campagne. Elle regarde donc à la fois la coexistence des hommes et leurs activités mais ne les considère qu'en fonction du développement des forces de l'État. Lorsque Nicolas Delamare, au début du XVIII^e siècle, présente son *Dictionnaire de Police*, il

21. NAPOLI, Paolo, *Naissance de la police moderne. Pouvoirs, normes et société*, Paris, La Découverte, 2003.

22. STOLLEIS, Michael, *Histoire du droit public en Allemagne. Droit public impérial et science de la police. 1600-1800*, Paris, PUF, 1998.

23. GARNER, Guillaume, *État, économie, territoire en Allemagne. L'espace dans le caméralisme et l'économie politique, 1740-1820*, Paris, EHESS, 2005.

24. LOYSEAU, Charles, *Traité des seigneuries...*, dans *Les œuvres contenant les cinq livres du droit...*, Paris (1608), 1660, chap. IX, n° 3.

25. LE BRET, Cardin, *De la souveraineté du Roy...*, op. cit. dans *Les œuvres de Messire Cardin Le Bret*, Paris 1635, p. 320.

précise en effet que si son objet consiste « à conduire l'homme à la plus parfaite félicité dont il puisse jouir dans cette vie », la police doit veiller « au bel ordre dont dépend le bonheur de l'État²⁶ ». Par son appareil et sa pratique, elle doit donc permettre au souverain de tirer, pour le bien et la puissance de son royaume, le meilleur parti de sa population, de ses ressources et des occupations de ses sujets. Esquissés par Cardin Le Bret, les différents domaines que la police prétend recouvrir sont développés par Delamare qui énumère dans son recueil onze de ses objets : la religion, la discipline des mœurs, la santé, les vivres, la voirie, la sûreté et la tranquillité publique, les sciences et les arts libéraux, le commerce, les manufactures et les arts mécaniques, les domestiques et les manouvriers, et enfin le soin et la discipline des pauvres. Ces objets recouvrent totalement la matière des arrêtés sur remontrances.

Delamare détaille de façon méticuleuse chacune des six premières matières et rappelle les principaux règlements qui les organisent. Ainsi par rapport à la religion, les fonctions de la police consistent d'abord à protéger le catholicisme en écartant « toutes les fausses religions et pratiques superstitieuses », puis à veiller à ce que la vie publique ne vienne troubler la célébration du culte, le respect des interdits alimentaires, l'ordre des pèlerinages, et enfin à ce que de nouveaux établissements religieux ne se créent qu'après avoir obtenu les lettres patentes nécessaires. Pour ce qui concerne la discipline des mœurs, la police se fait surtout répressive puisque tout ce qui nuit à l'activité des hommes et dérègle leur coexistence par la transgression de normes culturelles ou des usages est banni ; ce sont les vices, les divertissements et leurs effets qui font ici l'objet de son attention : « Le luxe, l'ivrognerie, la fréquentation des cabarets à des heures indues, l'ordre convenable pour les bains publics », les jeux et la loterie, « la licence des femmes de mauvaise vie » dans des bornes acceptables, « les jureurs et les blasphémateurs » et « ceux qui abusent le public sous le nom de "magiciens, devineurs et pronostiqueurs"²⁷ ». En matière de santé, son rôle se veut plutôt positif et préventif puisque la police veille à la qualité de l'environnement, air et eau en particulier, et entoure d'une attention particulière les maladies épidémiques. Cette préoccupation est proche de l'attention qu'elle porte aux vivres, c'est-à-dire à la qualité des marchandises fabriquées, conservées et vendues, spécialement « pour ce qui concerne les grains en temps de cherté ». Il s'agit donc pour elle de faire en sorte que les hommes puissent travailler dans les meilleures conditions sanitaires possibles et se nourrir de la meilleure façon qui soit. Par ailleurs, la police laisse entrevoir son origine urbaine en développant des règlements dans le domaine de la voirie : il est question de la sécurité urbaine envisagée sous l'aspect des équipements collectifs, de l'hygiène publique, de la circulation et de l'embellissement. La ville policée de l'époque moderne est celle qui offre à la fois à ses habitants commodité, agrément et sécurité. Fondamental par la fortune qu'il connaît au cours du

26. DELAMARE, Nicolas, *Traité de la police*, 4 tomes, Paris, 1705-1719, préface.

27. *Ibidem*.

xviii^e siècle, le sixième objet de la police embrasse la sûreté et la tranquillité publique, oscillant entre la prévention et la répression. Tombent par conséquent sous son contrôle les mouvements de population (vagabonds et gens sans aveu, par exemple), les structures d'hébergement (auberges, cabarets), le tapage nocturne qui gêne le sommeil des habitants pour permettre à une force de travail de se reconstituer, les rassemblements illicites, la fabrication et le port d'armes, les émotions populaires et la diffusion d'écrits jugés « séditeux, scandaleux et diffamatoires ». Seuls les six premiers domaines de la police sont illustrés soigneusement par Delamare dans la préface de son *Traité* : les cinq dernières fonctions n'ont jamais été développées dans ce dictionnaire inachevé. Le rédacteur de l'article « Police » de l'*Encyclopédie* rassemble dans les sciences et les arts libéraux tout ce qui a rapport à l'enseignement (université, collège, école publique), au corps médical (médecine, chirurgie, sage-femme, pharmacie), à l'édition (de la production à la diffusion). Il reste ensuite elliptique sur le commerce, qui compose le huitième objet de la police, mais précise qu'il s'agit là du respect des poids et des mesures, de l'organisation générale des métiers de commerce, et enfin des activités commerciales proprement dites, depuis le transport des marchandises jusqu'à l'organisation de leur vente et la gestion des profits. Enfin, les trois dernières fonctions de la police recouvrent les manufactures et les arts mécaniques pour faire observer les règlements des fabriques et la discipline générale dans les ateliers, les « serviteurs, domestiques et manouvriers », car il s'agit autant de contenir ces catégories sociales dans leurs devoirs que de leur assurer le paiement de leur travail ou leurs gages, pour conclure enfin avec les pauvres que l'État doit secourir avec discernement.

On imagine la difficulté rencontrée par Delamare – et celle du chercheur – à regrouper, sous chaque rubrique, les différentes activités de l'homme qui font l'objet de la police et rendent cette classification aléatoire : ainsi, c'est dans le domaine des mœurs qu'il range les « blasphémateurs » mais c'est pourtant en référence à la religion ou à la tranquillité publique que ces affaires sont appréciées par la police ; c'est à la religion qu'il se rapporte pour éloigner les « pratiques superstitieuses », mais c'est par rapport à la santé que les saints thaumaturges sont discrédités au xviii^e siècle ; c'est dans le domaine des vivres que la police montre une attention particulière au grain « en temps de cherté », mais l'organisation du marché et la fixation des prix relèvent du commerce. Quant aux émotions populaires, qui peuvent être liées à la disette, au prix du grain ou bien à son transport, elles sont, fondamentalement, une affaire de sécurité. L'historiographie contemporaine bute logiquement sur le même problème de classification ou de regroupement des domaines embrassés par la police²⁸.

28. Voir sur ce point le remarquable article et la tentative de HERVÉ, Jean-Claude, « L'ordre à Paris au xviii^e siècle : les enseignements du *Recueil des règlements de police* du commissaire Dupré », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. XXXIV, avril-juin 1987, p. 185-214.

De l'inventaire dressé par Nicolas Delamare, il convient donc de tirer deux constats. Tout d'abord, que ce soit dans le *Traité de la police* ou plus tard dans les traités de police du XVIII^e siècle, on ne trouve ni définition précise de la police ni, surtout, la moindre ébauche de système. Delamare et ses successeurs ne font que ranger dans un *compendium* des règlements, souvent hérités du Moyen Âge, mais enrichis et précisés à l'époque moderne. Jamais la police n'est conceptualisée. Contrairement à la justice, aux finances ou au pouvoir militaire, la police n'a jamais été théorisée dans la France moderne. Or cette perception est loin d'être générale en Europe car, au XVIII^e siècle, la police fait l'objet, dans les États allemands notamment, et plus généralement chez les despotes éclairés, d'une problématisation et même d'un enseignement universitaire²⁹. On est donc amené à s'interroger sur la place de la police dans un régime politique. Ensuite, l'historien doit reconnaître que cette typologie reste insatisfaisante et qu'il convient de sortir de la nomenclature adoptée par Delamare pour mieux cerner l'importance de la police et apprécier le rôle qu'elle tient au XVIII^e siècle dans le royaume de France. Sans doute est-il possible, à partir de ses propres réflexions, d'en percevoir quelques enjeux. Affirmant que la police consiste à conduire l'homme vers son propre bonheur, Delamare souligne que cette félicité dépend de trois facteurs : les « biens de l'âme », c'est-à-dire la religion et la morale, les « biens du corps » autrement dit la santé, la nourriture, le logement, l'urbanisme et la sécurité, et enfin les « biens de la fortune » auxquels on parvient par l'industrie, le commerce et le travail : « Il est donc vrai », écrit-il, « de dire qu'en quelque état que l'homme se trouve et en quelque parti qu'il prenne, la Police veille continuellement à sa conservation et à lui procurer tous les biens dont il peut être capable, soit de l'âme, soit du corps, soit de la fortune, par rapport aux dispositions présentes où il se rencontre³⁰ ». La police s'occupe donc de ce qui est à la fois nécessaire à l'homme, utile à sa vie, et de ce qui regarde enfin son bien-être, mais en introduisant, dans ces objectifs concernant la vie des hommes en société, un élément différentiel puisque ces « dispositions » sont variables et qu'elles doivent toujours être compatibles avec la force de l'État.

Au cours du XVIII^e siècle, un sens plus étroit émerge de ces définitions et des arrêts sur remontrances : le maintien de la tranquillité publique. La police, c'est l'activité que déploie l'État pour maîtriser la vie sociale, assurer la sécurité des citoyens, faire régner l'ordre et la paix publique garante de l'équilibre de la société. La difficulté de la saisir demeure intacte, puisque tous les corps et les communautés disposent sous l'Ancien Régime d'un droit de police : les métiers, les villes, les états, les parlements – dont celui de Bretagne – et, bien sûr, les intendants. D'ailleurs, la lettre de commission

29. La première chaire d'enseignement pour les *Cameralia Oeconomica and Polizeiwissenschaft* a été créée en 1727 par Frédéric Guillaume I^{er} de Prusse dans les universités de Halle et Frankfurt. Il s'agissait alors d'un enseignement destiné aux agents de l'état. Voir GARNER, Guillaume, *État, économie...*, op. cit.

30. DELAMARE, Nicolas, *Traité de la police*, préface.

des commissaires départis montre bien la spécificité de la tâche qui leur est assignée puisque sont dissociées, par le monarque, justice et police, mais que sont associées dans leur mission « justice, police et finances³¹ ». L'activité policière a donc fini par se désolidariser de l'activité judiciaire en pouvant être comprise comme « administration spécifique » au service du roi et du bien public. D'ailleurs, dans son traité sur la police de Paris, Le Maire explique qu'elle est « la science de gouverner les hommes et de leur faire du bien et ses succès dépendent principalement du plan général d'administration qui n'est autre chose que l'ordre dans la distribution des détails qui la concernent et qui en règlent la marche ».

Des réflexions des jurisconsultes et des arrêts sur remontrances du procureur général du roi au parlement de Bretagne émergent trois attributions essentielles de la fonction de police : réglementer, juger et inspecter.

Tout d'abord, la police, qui va donner naissance au « droit administratif », désigne dans la France moderne l'ensemble de la réglementation administrative, ou pour reprendre la définition de Loyseau dans son *Traité des seigneuries*, « le droit par lequel il est permis de faire d'office, par le seul intérêt du bien public et sans postulation de personnes, des règlements qui engagent qui lient tous les citoyens d'une ville pour leur bien et leur utilité commune³² ». Cet objectif prend corps dans le domaine beaucoup plus vaste de la loi car, rappelle-t-il, le droit de police « consiste à faire des règlements qui sont comme lois et ordonnances particulières, qui aussi sont appelés proprement édits ». C'est ce qui explique à ses yeux que celui qui fait ces règlements se trouve beaucoup plus proche du prince que ne l'est le juge qui ne se situe, quant à lui, qu'entre le demandeur et le défendeur.

L'appareil normatif de la police est suffisamment monumental pour que les auteurs du XVIII^e siècle, qu'ils soient commissaires de police ou lieutenants généraux de police, cherchent à le résumer et à en tirer un code : à la suite de Delamare, on voit Duchesne publier un *Code de la police ou analyse des règlements de police* (Paris, 1756), La Poix de Fréminville un *Dictionnaire ou traité de police générale des villes, bourgs, paroisses et seigneuries de la campagne* (Paris, 1771), etc. Les auteurs de ces codes sans cesse renouvelés se justifient en invoquant le besoin d'instruire et de former le personnel de police, en particulier, les officiers de police³³. Il faut souligner, avec vigueur, que la répétition des normes, des textes et leur actualisation régulière, afin que nul ne puisse prétendre les ignorer, fonde un principe de légalité que le droit pénal de l'ancienne France ne connaît pas : Le Maire, dans les années 1770, justifie ainsi son entreprise en rappelant que « tous les devoirs des citoyens relativement à l'utilité publique et au bon ordre sont renfermés dans des règlements publics et notoires ».

31. FRÉVILLE, Henri, *L'intendance de Bretagne (1689-1790)*, Rennes, Plihon, 1953, 3 tomes.

32. LOYSEAU, Charles, *Traité des seigneuries...*, op. cit., Lyon, 1701, chap. ix, n. 3.

33. MILLIOT, Vincent (dir.), *Les Mémoires policiers, 1750-1850. écritures et pratiques policières du Siècle des Lumières au Second Empire*, Rennes, PUR, 2006.

« Des choses de chaque instant... »

Ce que l'on remarque, c'est que d'un côté, les magistrats de police ne peuvent « excéder la sévérité de la loi », comme le souligne Le Maire, mais de l'autre on doit noter que la marge d'arbitraire demeure assez floue : en lisant avec attention les règlements, on découvre l'ampleur de la tâche des autorités policières qui doivent veiller à « tout ce qui peut blesser l'honnêteté, la décence et tendre à la corruption des mœurs publiques et particulières », « tout ce qu'il est nécessaire de faire pour faire cesser les maladies épidémiques », « tout ce qui concerne la solidité et la sûreté des bâtiments »³⁴. Ce qui veut dire que les interdits répertoriés par la police sont, par définition, infinis. Ce qui souligne également la nécessité de la souplesse dont doit disposer le pouvoir réglementaire pour désigner et retenir toujours de nouveaux interdits...

La distinction entre justice et police n'est pas que théorique. En effet, l'arrêt et, plus généralement, l'ordonnance de police ont une spécificité par rapport à la loi pénale. La loi pénale sanctionne un interdit qui vise des actes qu'il n'est plus nécessaire de définir en raison, notamment, de l'ancienneté de l'interdit ou parce que seules les circonstances particulières des actes jugés sont précisées. L'arrêt sur remontrances, l'ordonnance de police, au contraire, portent une injonction, une ligne de conduite à suivre. Dans le dispositif pénal, la violation concerne bien sûr toute la société, mais plus encore un particulier ou une institution comme l'Église ou la monarchie. Dans le dispositif policier, la violation affecte d'abord le bien public dans son ensemble. L'interdit pénal trouve ses racines dans la religion ou la politique ; l'interdit policier a une dimension exclusivement positive : ou il est purement construit, ou il peut s'expliquer par des usages, dans le monde de l'atelier ou des manufactures, par exemple. Il existe une infinité de normes et de prescriptions, jugées nécessaires par certaines communautés, que l'État reconnaît comme indispensables et qui, constituées en règlement, vont être homologués : c'est le cas de la police économique.

En 1748, Montesquieu souligne, de façon magistrale, dans *De l'Esprit des lois*, cette différence fondamentale qui existe entre la justice et la police, entre la loi et le règlement de police : le magistrat de police a le pouvoir réglementaire et punit sur cette seule base tandis qu'en matière de crime, la loi est permanente³⁵. Le pouvoir réglementaire est non seulement reconnaissable par sa forme ou sa démarche, mais aussi par son objet, par son contenu : administrer et pacifier, autrement dit réguler et maintenir l'ordre. Aussi les règlements de police vont-ils concerner deux ensembles qui se distinguent de plus en plus : d'une part des mesures s'adressant à une population laborieuse à laquelle s'adressent les règlements, et qui sont des injonctions à faire ; d'autre part, des mesures de maintien de l'ordre

34. LE MAIRE Jean-Baptiste, *La police de Paris en 1770*, publié par GAZIER, Augustin, *Mémoires de la société de l'histoire de Paris et de l'île de France*, 5, 1878, p. 27.

35. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de, *De l'Esprit des lois*, 1748, livre XXVI, chap. 24. Tous les textes de Montesquieu cités dans cet article se réfèrent à ce chapitre.

visant des groupes réputés nuisibles à la société mais qui ne sont pas forcément marginaux, et qui relèvent ou du réel ou de l'imaginaire. Dans ce cas, les règlements sont des injonctions à ne pas faire et concernent un personnel de police qui doit traquer, relever et juger les infractions. Cette différenciation est soulignée de façon brillante par les contemporains des lieutenants de police du XVIII^e siècle, à l'image de Montesquieu qui compare, pour bien montrer la différence entre justice et police, les criminels à ceux qui relèvent de mesures de police : « ceux-là », écrit-il magistralement, « sont retranchés de la société, on oblige ceux-ci de vivre selon les règles de la société ».

Dans les faits, cependant, il n'est pas toujours facile de distinguer clairement justice et police, car les titulaires des charges de police peuvent avoir fonction de magistrat : ainsi les commissaires du Châtelet appartiennent, écrit Delamare, au corps des juges. Le lieutenant de police de Paris est maître des requêtes et c'est en tant que magistrat qu'il est nommé sur proposition du chancelier. Les fonctions de police sont confiées à des officiers de justice comme l'indiquent les édits qui créent des lieutenances de police en province, à l'instar de celui d'octobre 1699. Mais on s'aperçoit que la fonction de juger reste différente et que police et justice peuvent être distinguées pour plusieurs raisons.

Elles sont différentes avant tout car les matières de police sont considérées comme étant banales en soi par rapport aux matières judiciaires comme le souligne Montesquieu : « Les matières de police sont des choses de chaque instant et où il ne s'agit ordinairement que de peu [...]. Il ne faut pas confondre les grandes violations des lois avec la violation de la simple police; ces choses sont d'un ordre différent. »

Elles sont différentes, ensuite, dans les processus qu'elles enclenchent, en raison, notamment, des formes de la procédure. Les jugements en matière de police exigent, en effet, rapidité et célérité et c'est pourquoi Montesquieu peut affirmer qu'il est donc inutile de s'entourer, dans le domaine policier, de formalités. La police agit ainsi dans l'urgence, sans respecter les règles que doit respecter un magistrat pour assurer « la réussite qui dépend presque toujours du moment et de n'avoir aucun obstacle ni aucune difficulté à prévoir ni à craindre, ne pouvant admettre que très difficilement les formes juridiques, qui par elles-mêmes sont longues et embarrassantes », écrit Le Maire, comme en écho au président à mortier du parlement de Bordeaux. Cette vitesse d'exécution qui conditionne son succès n'est pas étrangère à des conflits de juridiction, assez fréquents à Paris, entre le lieutenant de police et le parlement qui lui est, en principe, supérieur³⁶. C'est aussi cette simplicité, également, qui explique le succès des intendants, puisque leur justice était rendue exclusivement de façon ponctuelle, par ordonnance, sans ministère d'avocats ni de procureurs,

36. PAYEN, Philippe, *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris au XVIII^e siècle. Dimension et doctrine*, Paris, PUF, 1997.

rapidement, et en étant de surcroît peu coûteuse³⁷. Elle explique aussi l'empressement de la monarchie à réunir la charge de lieutenant général de police de Paris à celle d'intendant.

En troisième lieu, police et justice diffèrent également par la qualité des peines. Les peines prononcées par les lois de police sont, de manière générale, légères : la peine habituelle c'est l'amende, ou parfois la détention temporaire dans une maison de force. Ce qui voudrait dire que la punition ne peut être considérée comme l'essentiel de la police. D'ailleurs, Montesquieu préfère le terme de correction en matière de sanction au terme de punition : « Les grandes punitions n'y sont donc pas propres. » Ce qui revient souvent dans les textes de police, rappelle Fontenelle, c'est l'idée qu'il est préférable « de ne pas tirer de l'obscurité certains abus par des châtiments trop éclatants ; ignorer ce qu'il vaut mieux ignorer que punir et ne punir que rarement et utilement³⁸ ». Un domaine par excellence où l'on recommande la résolution des conflits à l'amiable n'est autre que la police des métiers, la police des marchands.

En quatrième lieu, elles diffèrent l'une et l'autre par la finalité de la peine. Le magistrat de police est l'intermédiaire entre la loi et les contrevenants. Il doit tenir compte du fait que la violation d'un règlement ne peut être que passagère, provenir d'un empêchement, d'une distraction... Ce que la police recherche finalement, c'est plus le fait de prononcer une peine que d'interdire un acte.

Des attributions qui lui sont reconnues du fait de la réglementation et du jugement découlent la fonction d'inspection que détient la police. La police implique en effet la connaissance de tout et la surveillance de tout. C'est-à-dire qu'elle est une présence permanente dans la société et qu'elle s'apparente à une activité purement administrative. En matière de maintien de l'ordre : elle doit se donner comme moyen et comme but de tout savoir. En matière d'organisation de la cité, il lui revient nécessairement de vérifier en permanence si les règlements sont respectés ou violés.

Dans le domaine de l'ordre, les fonctions de la police passent par des activités de deux sortes : assurer l'application des règlements, ce qui exige une présence permanente, régulière ou soudaine ; procéder aux arrestations : rechercher les suspects, les capturer, arrêter ceux qui se rendent coupables de crimes, désordres et scandales, etc. Cette activité est facilitée par l'arbitraire dont disposent les autorités, le lieutenant de police, la connaissance qu'il a du milieu et qui lui donnent autorité immédiate, de fait, sur toutes sortes de gens. C'est ainsi que pour remplir cette fonction, la police doit disposer d'un personnel important capable de renseigner et d'agir, soit de manière officielle (subdélégués de l'intendant, maréchaussée,

37. On lira avec la plus grande attention une remarquable étude : ÉVRARD, Sébastien, *L'intendant de Bourgogne et le contentieux administratif au XVIII^e siècle*, Paris, de Boccard, 2005.

38. « Éloge de d'Argenson », cité par FEYDEAU DE MARVILLE, Claude Henri, dans MICHEL DE BOILISLE, Arthur, *Lettres de M. de Marville*, Paris, H. Champion, 1896, tome 1, préface, p. II-III.

gardes), soit se montrer réceptive aux doléances du clergé, ou aux lettres des procureurs fiscaux, soit de façon plus secrète disposer de mouches...

En matière d'organisation de la cité, à présent, le travail de la police ne consiste pas à interdire des comportements jugés inacceptables, mais à faire en sorte que certaines choses soient accomplies, et il s'agit bien dans ce cas d'une activité administrative : le nettoyage des rues ou l'éclairage public sont des activités placées sous le contrôle de l'inspection. Il en va de même dans le domaine du commerce des céréales où la mesure des grains, la surveillance des instruments, des transactions pour déjouer les fraudes et régulariser les échanges³⁹.

Territoire, sécurité, population

On est ainsi amené à jeter un second éclairage sur les arrêts sur remontrances en les replaçant dans l'histoire et l'espace de la Bretagne. Le détail de la pratique policière sous ses multiples aspects permettrait, par exemple, pour le XVIII^e siècle d'esquisser une approche anthropologique de la Révolution française. On peut bien sûr considérer le corpus dans son ensemble, au risque de retomber sur la classification de Nicolas Delamare, mais on peut aussi poser des problématiques relatives au gouvernement des hommes qui permettent de considérer les enjeux du pouvoir réglementaire du parlement de Bretagne.

En effet, qu'ils soient appelés « arrêts de règlement⁴⁰ », « arrêts généraux » ou, dans plusieurs autres cours, comme le parlement de Franche-Comté « arrêts sur réquisitoires », ces textes permettent d'embrasser l'étendue du pouvoir administratif et législatif des parlements⁴¹. Par son pouvoir souverain, le parlement a bien sûr la possibilité de rendre des arrêts sans être convié par le procureur général du roi, mais il n'en use que de façon exceptionnelle. Toujours précédés de réquisitions ou remontrances du procureur général, les arrêts de règlement sont rendus soit par toutes les chambres assemblées du parlement siégeant en chambre du conseil, soit par la Grand-chambre et la Tournelle réunies, soit enfin par la Grand-chambre seule, qui a compétence exclusive pour les matières de police générale, parce qu'elle représente le parlement tout entier.

La question est donc de savoir dans quelles circonstances intervient le procureur général du roi. Ses remontrances peuvent avoir lieu soit à l'occasion de faits dont il a discrètement connaissance personnelle ou qui lui sont rapportés par ses substituts du ressort, soit à l'occasion de procès

39. KAPLAN, Steven L., *Le pain, le peuple et le roi. La bataille du libéralisme sous Louis XV*, Paris, Perrin, 1986.

40. BAREAU, Romain, *Les arrêts de règlement du parlement de Bretagne*, thèse de doctorat en droit, Lyon, 2000.

41. Pour une comparaison des archives des cours souveraines, AUBRY, Marie-Thérèse, LANGLOIS, Michel, REYDELLET, Chantal, « Les parlements de France et leurs archives », *La Gazette des archives*, n° 125-126, 1984, p. 125-143.

particuliers. Si, dans une instance mettant en jeu des intérêts privés, le procureur général considère un fait susceptible de révéler un usage ou un abus intéressant l'ordre public, il requiert une réglementation destinée à l'ensemble de la province. Dans ce cas, l'arrêt contient deux dispositions clairement distinctes : l'une a pour but de trancher le débat entre les parties ; l'autre réglemente la matière auquel le fait se rapporte, dans l'étendue entière du ressort – et c'est bien cet aspect public qu'il nous importe ici d'apprécier et de travailler.

Le nombre de ces arrêts en double partie et des autres arrêts purement réglementaires, précédés du réquisitoire motivé et conforme du procureur général du roi, montre qu'il est bien l'œil constamment ouvert de la justice, pour reprendre une idée commune aux juristes de l'ancienne Europe⁴², et l'instigateur d'une réglementation ou d'une législation régulière. Non seulement, ces arrêts sont des actes de véritable administration, mais ils revêtent en raison de leur force obligatoire dans toute la province du ressort, la puissance inhérente à la loi.

Toutes les définitions données par les juristes de l'époque insistent d'ailleurs avec clarté sur la portée de ces actes : « Arrests de règlement des Parlements », affirme Ferrière, « sont les décisions que les Cours souveraines font, pour être observées comme lois dans l'étendue de leur ressort, sous le bon plaisir de Sa Majesté, comme étant à cet égard les dépositaires du pouvoir souverain du prince⁴³ ». Denisart, de son côté, précise que les « Arrests en forme de règlement doivent être observés comme lois dans le ressort des Cours qui les ont rendus, publiés et envoyés à cet effet dans les juridictions du ressort, pour y être publiés, de même que les édits et Déclarations du roi⁴⁴ ». C'est pratiquement la formule que l'on retrouve dans le texte final des arrêts sur remontrances du procureur général du roi au parlement de Bretagne.

Le traitement que l'on peut réserver à ces arrêts relève avant tout des problématiques que l'on se donne. En effet, si l'on s'oriente vers des méthodes quantitatives et sérielles, on remarque que cet ensemble de sources manuscrites se présente à Rennes comme un corpus de plus de 6 000 arrêts sur remontrances, compris entre 1554 et 1789. Autrement dit, le procureur général du roi, les avocats généraux ou leurs substituts rendent, annuellement, en moyenne, près de 30 arrêts de ce genre. Ce rythme, toutefois, montre des irrégularités⁴⁵. Il connaît d'abord une phase de forte croissance de 1554 à 1629 puisque les gens du roi provoquent 5 arrêts annuels

42. STOLLEIS, Michael, *Das Auge des Gesetzes. Geschichte einer Metapher*, München, C.H. Beck, 2004

43. FERRIÈRE, Claude de, *Dictionnaire de droit et de pratique*, Paris, 1717, v° Arrêts de règlement des Cours souveraines.

44. DENISART, Jean-Baptiste, *Collection de décisions nouvelles et de notions relatives à la Jurisprudence actuelle*, Paris 1673, v° Arrests.

45. Voir dans l'article suivant le graphique représentant le nombre d'arrêts produits par an entre 1555 et 1789.

en moyenne de 1554 à 1559 mais 59 actes du même type, chaque année, de 1620 à 1629. À partir de 1630, la courbe décroît progressivement pour atteindre dans la décennie 1670-1679 son plus bas niveau sur l'ensemble de la période considérée. Elle ne remonte de façon spectaculaire qu'entre 1720 et 1729 et se stabilise au cours du XVIII^e siècle à l'exception de deux phases où les gens du roi se montrent particulièrement actifs : 1750-1759 et 1780-1789 (plus de 50 arrêts sur remontrances en moyenne annuelle).

Quels critères prendre pour apprécier les variations de ces courbes et affiner des césures apparemment arbitraires ? L'analyse par moyennes décennales permet de considérer tout d'abord comme unité de temps la chronologie des règnes et des processus institutionnels depuis la création du parlement sous Henri II à l'année 1789 du règne de Louis XVI. Ainsi, de 1554 à 1610, la mise en place du parlement de Bretagne et la réorganisation du royaume se traduisent par une augmentation sensible mais lente du nombre d'arrêts sur remontrances. Il s'agit d'une phase d'organisation de la cour souveraine, durant laquelle les gens du roi cherchent à définir véritablement leurs fonctions et où la monarchie utilise les parlements pour construire un État moderne. Cette installation semble très lente si l'on en juge par le nombre d'arrêts sur remontrances qui, pendant près de trois décennies, de 1554 à 1584, ne dépasse pas 10 par an.

Par la suite, l'activité des gens du roi sous le règne de Louis XIII augmente de façon considérable et durant cette période, le nombre d'arrêts (45 annuellement environ) se situe pour l'essentiel au-dessus de la moyenne médiane 1554-1789 (soit 28 arrêts). Elle connaît son apogée dans la décennie 1620-1629 (594 arrêts), période marquée par le problème de la guerre, les violences et les dévastations exercées par la soldatesque, la reprise de la lutte contre les protestants en relation avec la géopolitique européenne, qui affectent la Bretagne en tant que province-frontière⁴⁶. Dans cette phase, un sommet est atteint en 1627, date à laquelle on dénombre 100 arrêts sur remontrances du procureur général du roi : 33 % de ses réquisitoires sont consacrés, cette année-là, aux exactions des gens de guerre, 7 % à la prise de vaisseaux ennemis, 6 % à l'entretien régulier des troupes⁴⁷.

Puis la troisième phase importante est marquée par le règne de Louis XIV, puisque la courbe connaît alors ses plus forts minima. C'est l'époque où les parlements, privés de leur droit de remontrance, sont contraints de s'effacer sous la pression du monarque. L'activité des gens du roi et leur propension à requérir seraient donc proportionnelles à la place du parlement en général dans la vie politique du royaume. À l'effacement du parlement de Bretagne, en matière d'enregistrement, sous le règne de Louis XIV correspond d'une part une réduction de l'activité du procureur général du roi en matière de justice et de police. D'autre part, la rédaction de codes ordonnés et méthodiques, résumant le droit et fixant

46. Pour la Bretagne, CROIX, Alain, *La Bretagne aux XVI^e et XVII^e siècles. La vie, la mort, la foi*, Paris, Maloine, 1981, 2 vol.

47. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 1Bf 347 (1626-1627).

aussi la jurisprudence (comme l'ordonnance civile de 1667, l'ordonnance des eaux et forêts arrêtée en 1669, l'ordonnance criminelle de 1670) contribue, sans doute aussi, à restreindre l'action des gens du roi en matière de législation⁴⁸.

Enfin, l'activité que les gens du roi ont développée sous le règne de Louis XIII est comparable, d'un point de vue quantitatif exclusivement, à celle des règnes de Louis XV et de Louis XVI où les arrêts sur remontrances se multiplient à un rythme supérieur à la moyenne, à l'exception de la décennie où s'inscrit le « coup d'État » Maupeou et auparavant « l'affaire de Bretagne » marquée par l'exil de ses procureurs généraux⁴⁹. Rien ne permet pourtant d'avancer plus dans la comparaison entre le ^{xviii}e siècle de Louis XIII et l'époque des Lumières, même si le volume des arrêts rendus est sensiblement analogue. 100 ans s'écoulent, en effet, entre les maxima de 1620-1629 et de 1720-1729 mais soixante années seulement séparent les trois phases d'activité maximale du ^{xviii}e siècle dans un rythme trentenaire : 1720-1739 (598 arrêts), 1750-1759 (523 arrêts), 1780-1789 (528 arrêts).

Les quatre poussées n'obéissent pas, en effet, aux mêmes mécanismes : le renforcement ou l'affaiblissement du pouvoir central peuvent, tant l'un que l'autre, provoquer des situations radicalement différentes. À l'époque de Louis XIII, l'affermissement de la monarchie se traduit par une brutale augmentation des arrêts sur remontrances. Sous le règne de Louis XIV, au contraire, dans un État des Temps modernes qui se définit comme parfaitement centralisé et où la justice est réorganisée, l'activité des gens du roi s'appauvrit. Pour le ^{xviii}e siècle, en revanche, ce n'est plus la situation militaire et internationale qui domine les préoccupations du parlement et du procureur général du roi, même si le renversement des alliances, l'agressivité anglaise et l'importance de la mer dans les conflits internationaux exposent la Bretagne aux coups venus de l'étranger, mais bien des questions de politique intérieure avec l'agitation parlementaire, des questions économiques avec les disettes, la police des grains et les débats sur la libéralisation du système, des questions sociales avec la multiplication de troubles liés aux controverses religieuses, aux tentatives de réformes financières et, surtout, aux bouleversements survenus dans les mœurs⁵⁰. La statistique est, ici, sans appel : la crise du règne de Louis XVI où le nombre d'arrêts sur remontrances rendus de 1775 à 1786 décuple en 12 ans est particulièrement marquée. Le maximum est atteint

48. DESCIMON, Robert, GUÉRY, Alain, « Un état des temps modernes? », dans BURGUIÈRE, André, REVEL, Jacques, *Histoire de la France*, vol. 2, *L'État et les pouvoirs*, Paris, Seuil, 1989, p. 183-356; FOGEL, Michèle, *L'état dans la France moderne, de la fin du ^{xv}e siècle au milieu du ^{xviii}e siècle*, Paris, Hachette, 1992.

49. DAIREAUX, Luc, « *Le feu de la rébellion* » ? *Les imprimés de l'affaire de Bretagne (1764-1769)*, préface par AUBERT, Gauthier, Paris, Honoré Champion, 2011.

50. ROCHE, Daniel, *La France des Lumières*, Paris, Fayard, 1993, présente la meilleure synthèse sur ces questions.

en 1786 avec 111 arrêts sur remontrances du procureur général du roi⁵¹. Il s'agit du maximum atteint sur un an depuis la création du parlement jusqu'à la Révolution française⁵².

Le rythme des remontrances du procureur général, des avocats généraux ou de leurs substituts permet aussi de souligner un phénomène important qui concerne l'emprise du parlement sur l'espace breton. Contrairement à une administration comme l'intendance, étendant peu à peu ses ramifications dans la province, gagnant un dynamisme propre au fil des règnes et ne confortant ses assises qu'au XVIII^e siècle, les gens du roi au parlement de Bretagne sont en mesure de développer leur action sur l'ensemble du ressort dès le premier tiers du XVII^e siècle : les années 1620-1649 en témoignent, avec 1 430 arrêts prononcés sur le réquisitoire du procureur général du roi⁵³. Le filet judiciaire et policier est donc déjà dense sous le règne de Louis XIII et les informations semblent remonter aisément et régulièrement vers le procureur général du roi, tant des justices concédées que des divers tribunaux royaux. Malgré la complexité de cette organisation, l'enchevêtrement des justices et les inévitables conflits entre les juridictions, le maillage judiciaire et policier enserré étroitement la population⁵⁴. La cartographie du phénomène vient d'ailleurs conforter les résultats obtenus dans le domaine statistique. On a vu, en effet, que chaque fois qu'un fait dans une affaire mettant en jeu des intérêts privés est susceptible de révéler un abus affectant l'ordre public, les gens du roi requièrent une réglementation valable dans toute l'étendue du ressort. Pour la période allant de 1554 à 1789, 940 d'entre elles (soit 70 % des 1 344 paroisses recensées par l'intendant Des Gallois de La Tour en 1733) sont directement impliquées dans des matières de police générale regardant les gens du roi et faisant l'objet d'un arrêt provoqué par leur chef.

51. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 1Bf 1599 (1786).

52. Il serait intéressant de rapporter cette augmentation au volume des affaires du Parlement de Bretagne, sur cette question pour le parlement de Paris : FEUTRY, David, « The historian's mountain of paper: the Parlement of Paris and the analysis of civil suits in the eighteenth century », dans *French History*, 26/3, 2012, p. 277-296.

53. Dans cette période, il faut souligner la brièveté des remontrances des gens du roi – une à deux pages en moyenne. L'action directe des intendants est limitée dans la mesure où il s'agit d'une administration dotée de faibles effectifs et parce que le roi demande à son représentant en province un avis et non une décision. Mais son pouvoir indirect est réel et l'analyse des dossiers montre le poids décisif de cette enquête dans les choix de la monarchie française. Cf. EMMANUELLI, François-Xavier, *Un mythe de l'absolutisme bourbonien. L'Intendance du milieu du XVII^e siècle à la fin du XVIII^e siècle (France, Espagne, Amérique)*, Aix-en-Provence, 1981 ; EMMANUELLI, François-Xavier, *États et pouvoirs dans la France des XVI^e-XVIII^e siècles. La métamorphose inachevée*, Paris, Nathan, 1992, en particulier p. 63, 75, 78-85 ; PETRACCHI, Adriana, *L'Intendente provinciale nelle Francia d'Antico regime*, tome I, 1551-1648, Milan, Antonino Giuffrè, 1971 ; ESMONIN, Edmond, *Études sur la France des XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, PUF, 1964.

54. LEBIGRE, Arlette, *La justice du roi*, Paris, 1988. L'auteur aborde la question de la qualité professionnelle du personnel et celle de la réalité judiciaire dans la France de l'Ancien Régime.

La répartition de ces paroisses et trêves visées directement par des arrêts sur remontrances pose plusieurs problèmes. Si l'on considère d'abord la frontière linguistique susceptible, traditionnellement, de définir deux aires culturelles différentes, deux phénomènes apparaissent. En premier lieu, les paroisses de Haute-Bretagne sont beaucoup plus touchées que celles de Basse-Bretagne par les remontrances des gens du roi. Gauthier Aubert et Aurélie Hess ont pu souligner combien ce parlement a d'abord été celui de Rennes en cette matière avant d'étendre son hégémonie à l'ensemble de la Bretagne⁵⁵. En second lieu, la césure entre ces deux entités n'est pas aussi marquée qu'il y paraît. Cet aspect est bien souligné par la cartographie concernant le diocèse de Vannes ou même celui de Saint-Brieuc. Les groupes de paroisses du premier évêché cité, épargnées *nominalement* par les remontrances – au nord et à l'ouest du diocèse – sont assez éloignés de la frontière linguistique.

Si l'on observe, à présent, les paroisses concernées par diocèse, les pourcentages établis présentent des différences sensibles. Seules 19 % des communautés du diocèse de Rennes, échappent de 1554 à 1789 aux remontrances du procureur général du roi, et 39 % de celles du diocèse de Nantes ne figurent pas, non plus, à la source des arrêts de règlement. Les évêchés de Saint-Malo (45 %), Dol (47 %) et Saint-Brieuc (45 %) présentent une situation analogue. Dans les quatre autres diocèses, on dénombre plus de paroisses « muettes » que de paroisses nominalement citées : 55 % dans l'évêché de Vannes, 61 % dans celui de Tréguier, 75 % dans le diocèse de Léon, 82 % enfin dans celui de Quimper.

Autrement dit, la cartographie montre bien que si les gens du roi exercent, en théorie et en pratique, la police sur l'ensemble de la province, des frontières de Normandie jusqu'à Brest, ou de Quimper aux frontières de l'Anjou, leur poids s'y fait différemment sentir selon les pays. De larges zones échappent à leur contrôle. Elles peuvent correspondre à des aires géographiques comme c'est le cas, sans surprise, pour une partie des Monts d'Arrée et de la Montagne Noire, ou encore pour les paroisses du diocèse de Nantes situées au sud de La Loire. Mais l'explication déterministe n'est que partielle et s'avère insuffisante pour l'ensemble de la province.

La distance qui sépare ces régions du parlement de Rennes joue incontestablement un grand rôle dans l'exercice de la police. Plus les paroisses sont éloignées de la cour souveraine, moins elles apparaissent dans les remontrances du procureur général du roi : les communautés du Léon et de Cornouaille en témoignent. Là encore, l'éloignement n'est pas toujours déterminant. L'exception concerne d'abord les villes, Brest, Quimper par exemple, où le parlement dispose de relais puissants, ou encore les paroisses situées sur les principales voies de communication et qui apparaissent dans

55. AUBERT, Gauthier, HESS, Aurélie, « Le parlement de Rennes était-il le parlement de Bretagne ? Le témoignage des arrêts sur remontrances (XVI^e-XVIII^e siècles) », dans DAUCHY, Serge et al., *Les Parlementaires, acteurs de la vie provinciale, XVI^e-XVIII^e siècles*, Rennes, PUR, 2013, p. 159-179.

les remontrances des gens du roi : l'axe Rennes-Brest via Lamballe et Saint-Brieuc, la route de Quimper via Vannes, les grands chemins de Rennes à Nantes par Derval ou de Rennes à Saint-Malo, ou enfin cette ligne qui, sur la rive droite, relie l'estuaire de la Loire à Paris. Ces voies sont d'abord celles qu'empruntent les voyageurs du XVIII^e siècle, celles que sillonnent les chariots et les marchandises, celles encore qui favorisent la diffusion des idées.

À ce stade de l'enquête, il n'est pas possible d'aller au-delà de ces constats dans l'analyse de cet espace judiciaire et policier. Les arrêts sur remontrances du procureur général du roi ne font pas que sanctionner, négativement en quelque sorte, des paroisses. Comme la police au XVIII^e siècle, ils jouent aussi un rôle positif : en homologuant des ordonnances de police urbaine⁵⁶, le règlement d'un théâtre⁵⁷, ou le commerce des grains⁵⁸. Tantôt ils ont une fonction répressive, tantôt une fonction stimulante ou de tolérance.

Ce que la cartographie représente avant tout, c'est, me semble-t-il, le fonctionnement des relais vers le procureur général du roi : les procureurs du roi des présidiaux et des sénéchaussées en premier lieu, les procureurs fiscaux des justices seigneuriales du ressort du parlement de Bretagne, les maires, les médecins, les notaires ou les avocats au parlement ; ou encore les évêques et, surtout, les recteurs des paroisses. Sans leur collaboration, aucune information ne remonte jusqu'à la cour souveraine ; sans leur soutien l'arrêt du parlement pris sur les remontrances du procureur général du roi, destiné à être lu et publié au prône de la grand-messe, ne peut être suivi d'effet. La paroisse qui figure sur la carte est autant celle où une situation oblige le juge des lieux, le notable ou l'autorité ecclésiastique à avoir recours à la puissance de la cour souveraine pour obtenir un règlement ou trancher un litige⁵⁹.

Sans doute, n'est-ce là qu'une voie possible. Des milliers de procédures s'arrêtent dans les juridictions inférieures sans que les gens du roi au parlement en soient informés, ou remontent à Rennes vers l'intendant par l'intermédiaire des subdélégués. Mais saisies depuis 1554, les remontrances montrent bien l'ampleur et les limites de la gestion de l'espace judiciaire et policier par le procureur général du roi : l'ampleur par l'extrême foisonne-

56. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 1Bf 1598 (1785), arrêt sur remontrances, 22 mars 1785. Il s'agit de l'homologation de l'ordonnance des juges de Locminé relative à la salubrité des rues.

57. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 1Bf 1549 (1779-1780), arrêt sur remontrances, 3 février 1779. Le procureur général du roi homologue une ordonnance du siège de police de Nantes et demande l'application à la ville de Nantes de l'arrêt du 14 novembre concernant la police des spectacles de Rennes.

58. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 1Bf 1445 (1734-1740), arrêt sur remontrances, 28 mai 1740 : le procureur général du roi prend des mesures pour encourager les paysans à ensemer de blé noir les champs « où il ne reste plus de bled », en suspendant, à titre exceptionnel, le pacage des animaux. 1Bf, arrêt sur remontrances, 21 janvier 1726 rendu à propos du transfert des céréales hors de la province.

59. Arch. dép. Ille-et-Vilaine, 1Bf 1222 (1706-1714), arrêt sur remontrances, 8 juillet 1712 : le procureur général du roi tranche un conflit de compétence entre le présidial de Rennes et la juridiction de police.

ment et la diversité des matières traitées, ou par les informations recueillies et analysées, les limites par l'étendue du ressort et un réseau mal structuré au niveau des juridictions inférieures⁶⁰. Se succédant sans relâche depuis la création du parlement jusqu'à sa dissolution, les arrêts sur remontrances sont donnés en dehors de toute codification ou coordination.

•

Dimension doctrinale et pratique policière font naître des interrogations à la mesure de l'immensité des domaines couverts par la police. Les arrêts sur remontrances ne sont-ils pas de nature à renforcer le chaos d'une législation déjà complexe ? Tracent-ils clairement leurs devoirs aux sujets placés dans le ressort du parlement de Bretagne ? Ou même peuvent-ils provoquer des désordres ? Il faut donc choisir une problématique susceptible de vivifier l'historiographie de la France des Lumières et de la Révolution. La nôtre concerne le rapport complexe et conflictuel qu'entretiennent la loi et les mœurs : relations sans cesse remaniées et précisées, car le droit et les mœurs contraignent, changent et conservent à la fois, parce qu'ils sont des ordres normatifs concurrents mais aussi complémentaires. La concurrence apparaît clairement lorsqu'un décalage se développe entre le juridiquement permis et défendu et ce que les mœurs admettent ou, au contraire, réprouvent. Tantôt la réalité sociale que le droit est censé régir connaît une telle évolution que le pouvoir réglementaire est amené à changer les règles du droit, tantôt ce réaménagement se donne pour objet de modifier la pratique sociale. La recherche pourrait donc se donner comme objectif de suivre les enjeux de normativité dans les dernières décennies de l'Ancien Régime, à un moment où cessent de fonctionner les réseaux sociaux d'intégration traditionnels et où s'effacent les anciens repères normatifs qui guidaient les hommes dans leur vie quotidienne. On esquisserait ainsi une approche anthropologique de la Révolution française. On verrait sans doute que l'élaboration et la complexification des règles de droit qui régissent les rapports entre gouvernants et gouvernés, comme leur transformation progressive, passent par des déphasages spécifiques à la pérennité des systèmes juridiques, déphasages par rapport aux événements, au changement social (actions et réactions) et à l'évolution politique. La pensée juridique ne maîtrise pas les événements, mais elle ne leur est certainement pas soumise. Si les règles elles-mêmes possèdent une stabilité qui semble les rendre indépendantes des faits, les traditions juridiques peuvent modifier sensiblement les impulsions politiques : soit en les freinant, soit en les bloquant, soit, au contraire, en les accélérant. Comment peut-on concilier la pensée de magistrats des Lumières comme La Chalotais, procureur général du roi au parlement de Bretagne, Jacques Servan, avocat général au parlement de Grenoble ou Malesherbes, président de la cour des aides, avec les réactions de populations qui entendant rester fidèles à leurs usages, à leurs coutumes, à leurs traditions, ne développaient pas d'abord « des révoltes logiques » ?

60. DEBORDES-LESSILOUR, Séverine, *Les Sénéchaussées royales de Bretagne. La monarchie d'Ancien Régime et ses juridictions ordinaires (1532-1790)*, Rennes, PUR, 2006.

Ces arrêts sur remontrances, enfin, nous mènent à penser que les grands services de l'État comme, par exemple, les intendances ou les cours souveraines, ou encore la direction de la librairie, loin d'être des institutions figées et monolithiques, forment ou mobilisent des milieux qui participent amplement à l'élaboration de nouveaux concepts et à leur diffusion, et aux débats sur la société et les modes opératoires de gouvernement. Elles sont des espaces de sociabilité ayant chacune leur spécificité, leur propre dynamique, des espaces institutionnels, certes, mais où les usages, les interprétations, les appropriations viennent féconder et fortifier la culture politique ici de leurs officiers, là de leurs commissaires, partout de leur personnel. Or cette culture appartient pleinement aux Lumières et, dans le même temps, la liberté qu'elle porte se heurte aux cadres de référence et aux usages, sinon aux rituels, de l'ancienne société.

RÉSUMÉ

Si les parlements ont avant tout des attributions judiciaires et s'ils exercent par ailleurs une veille politique par leur droit d'enregistrement et de remontrances, ils jouent aussi un rôle considérable en matière administrative puisqu'ils exercent la police dans leur ressort. C'est cette fonction que cette communication souhaite comprendre en se référant aux arrêts sur remontrances du procureur général du roi au parlement de Bretagne au XVIII^e siècle. Ces arrêts visent à adapter les principes généraux du droit et de la loi aux impératifs locaux. Régissant toutes les formes de coexistence des hommes les uns à l'égard des autres, ils portent sur des domaines aussi différents que la religion et les mœurs, la sécurité et le maintien de l'ordre, la vie économique, la santé et la population, ou encore l'administration de la justice... Distincte de l'activité judiciaire, l'activité policière peut donc être comprise comme « administration » au service du roi et du bien public. On retiendra ici la dimension doctrinale qui préside à l'élaboration de ces arrêts, la distinction entre justice et police, et enfin une pratique qui met face à face dans la Bretagne du XVIII^e siècle deux ordres normatifs concurrents et conflictuels.

ABSTRACT

The parlements had mainly judicial powers, but they also exercised political powers through registrations and remonstrances. Moreover, they had considerable administrative powers, as they were in charge of policing within their jurisdiction. I will focus on the Breton parlement's police powers in the eighteenth century and consider the attorneys general's summings-up. The latter, which aimed to adapt the general principles of a law to local factors, dealt with all forms of social existence: religion, customs, security, the maintenance of law and order, the economy, public health, or the administration of justice. The police activities were quite distinct from the judicial ones and can be considered as an "administrative" service that sought to serve the interests of the king and the public good. I will explore the doctrinal dimension, the distinction between justice and police, and the conflicts between two competing normative orders in Brittany in the eighteenth century.