Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV. Les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord (1726-1754)

Jean Bart

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ahrf/6703>

DOI : 10.4000/ahrf.6703

ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2006

Pagination : 259-261

ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Jean Bart, « Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV. Les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord (1726-1754) », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 344 | avril-juin 2006, mis en ligne le 02 juillet 2008, consulté le 23 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/6703> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ahrf.6703>

Ce document a été généré automatiquement le 23 avril 2022.

Tous droits réservés

Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV. Les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord (1726-1754)

Jean Bart

RÉFÉRENCE

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, 450 p., ISBN 2-913454-26-7, 36 €.

- 1 En écho aux préoccupations d'aujourd'hui relatives à l'administration des « territoires », s'est développé depuis quelques décennies un puissant courant historiographique renouvelant la connaissance des rouages de la « monarchie administrative », de leur imbrication et de leur collaboration. L'ouvrage de Cédric Glineur, issu d'une thèse soutenue devant l'Université de Lille II, s'inscrit dans ce courant et, plus précisément, dans la voie ouverte par les historiens-juristes, destinée à retrouver les racines plus ou moins lointaines d'un droit propre à l'administration, d'un « droit administratif » selon l'expression – tardive – de l'époque contemporaine.
- 2 Le cadre géographique de l'étude présente l'originalité de regrouper des contrées aux statuts disparates, rattachées assez tard au royaume de France et constituant deux généralités différentes, confiées l'une à l'intendant du Hainaut, installé à Valenciennes, l'autre à l'intendant de Flandre, résidant à Lille. Si la première était soumise à un régime s'apparentant à celui des pays d'élections, la seconde était composée de pays d'États ; c'est dire qu'étudier les activités de l'intendant à la fois dans l'une et l'autre n'était pas choisir la facilité, mais c'était, pour l'auteur, une condition de la pertinence de son analyse, car une telle dualité permettait de « situer avec fidélité la place du

commissaire départi dans le réseau touffu des compétences provinciales et, surtout, [de] cerner l'incidence du morcellement administratif sur le droit qu'il appliquait ». Quant au champ chronologique, il se déroule du début du ministère de Fleury à la fin du séjour de Machault au Contrôle général des finances, en gros pendant la première moitié du règne de Louis XV, période relativement paisible, d'assez grande stabilité gouvernementale et où l'action des intendants n'est guère entravée.

- 3 Un chapitre préliminaire présente brièvement (rang social et carrières) les six commissaires qui ont été nommés à Valenciennes et/ou à Lille ; certains ont été chargés d'ailleurs successivement des deux généralités, comme Jean Moreau de Séchelles (le grand-père de Hérault) qui fut nommé en Hainaut de 1727 à 1743, puis à Lille de 1743 à 1754, ce qui explique qu'il ait marqué de son empreinte l'administration des provinces du Nord. Lui a succédé en Hainaut, jusqu'en 1745, le futur contrôleur général Jean-Baptiste Machault d'Arnouville.
- 4 Cependant le corps de l'ouvrage est consacré, comme le titre l'indique, à la pratique des commissaires et à l'apparition de règles juridiques propres à l'administration qu'elle a pu engendrer. D'où deux parties : « les facteurs de la genèse » et « les domaines de la genèse ». La première revient d'abord sur les particularités des provinces du Nord où les facteurs d'unité et de diversité coexistent. Mais, en Hainaut comme en Flandre, l'évolution se fait dans le sens d'un développement spectaculaire des services de l'intendance, tant en ce qui concerne ses bureaux et services centraux que les délégations confiées à ceux qui, localement, en étaient les auxiliaires. Le phénomène, joliment appelé « passage de l'intendant à l'intendance », reste toutefois inachevé, car « le développement des fonctions de l'intendant, propre à la monarchie administrative, n'a pas été suivi de l'accroissement corrélatif des moyens financiers et humains indispensables ». Mais, en dépit de ces déficiences, les intendants disposaient d'instruments juridiques efficaces, car si les lettres de commission qui définissent les attributions de ceux qui les reçoivent sont recopiées de siècle en siècle, sous le règne de Louis XV la pratique a forgé, sur leur base, de solides mécanismes, pour *ordonner, juger* et *contrôler*, c'est-à-dire mettre en œuvre les trois activités essentielles des commissaires. Ainsi sont disséqués les actes décisifs de l'intendant comme ses ordonnances et les recours offerts à leur encontre ; les jugements de l'intendant, tant en matière administrative que criminelle ; enfin les outils de contrôle : autorisation préalable et reddition des comptes, toutes choses qui ne puisent pas leur force dans un texte législatif général, mais dans des pratiques issues des organes auxquels les commissaires ont appartenu – entre autres et avant tout le Conseil du roi – ou auxquels ils se substituent, comme les cours de justice.
- 5 La seconde partie porte sur les domaines où s'exerce la triple activité des intendants : domaines traditionnels depuis le XVII^e siècle, d'abord, qu'étaient la fiscalité royale et la tutelle des communautés ; domaines nouveaux au siècle des Lumières, ensuite, tels que l'assistance, l'économie et les travaux publics. Dans l'exercice de toutes ces attributions apparaissent peu à peu des manières de faire, de décider, de surveiller, bref des pratiques administratives, comme, pour ne prendre que deux exemples, le développement du contentieux fiscal ou l'élaboration du contrat de travaux publics. C'est dans ce phénomène évolutif que réside le noyau dur de la recherche. Peut-on y déceler, sinon l'existence, du moins l'origine, d'un système juridique spécifique ? Ce dernier se serait formé au cours des siècles antérieurs à la Révolution française, selon le même processus que le droit privé régissant les rapports entre particuliers, par la

répétition d'usages, de pratiques qui, finalement, avec le temps, s'imposeraient comme de véritables normes. À cette hypothèse de départ, Cédric Glineur répond avec une prudence louable que l'on ne rencontre pas chez tous les auteurs. Pour lui, si les règles produites par les activités des intendants et la répétition de solutions voisines sinon identiques ont façonné « l'ébauche d'un droit qui est administratif et autonome par sa nature même », ce n'est précisément qu'une ébauche, et l'ensemble des pratiques qui l'engendrent présente encore bien des imperfections. L'intendant lui-même n'est pas conscient des conséquences de ses décisions quotidiennes ; il intervient au cas par cas, et très rarement de sa propre initiative : « sa mission principale dans la province n'est donc pas de faire appliquer un ensemble de principes ou de règles juridiques préalablement définis pour réglementer les rapports unissant l'administration aux particuliers, mais de représenter les intérêts du pouvoir central et de tenter de les concilier avec ceux des administrés », ce qui interdit, aux yeux de l'auteur, d'y voir l'expression d'un ensemble normatif cohérent. D'autant moins, d'ailleurs, que les embryons de principes nés de la répétition de pratiques semblables ne présentent aucun caractère obligatoire, ni même contraignant. Et quand bien même une règle émanerait du pouvoir central, elle est garantie par le Conseil, mais ce dernier pouvait toujours y déroger. Ainsi, « dans tous les cas, l'administration royale se fait seul juge de son action et des actes de son représentant. Ce principe prive le droit produit ou appliqué par l'administration d'un caractère pleinement coercitif ». Et de remarquer que le droit en devenir manque d'uniformité, mais cela est encore vrai aussi du droit privé.

- 6 En définitive, il s'agit bien d'une genèse, d'un commencement, d'une gestation particulièrement lente qui, lorsque l'auteur arrête ses recherches – au milieu du XVIII^e siècle –, est loin d'avoir atteint son terme. Il en sera de même encore à la veille de la Révolution. Et l'on serait tenté de penser que la naissance d'un droit autonome de l'administration était impossible sous l'Ancien Régime, en raison de blocages politiques et institutionnels. Cette naissance sera encore retardée pendant longtemps, avant que la jurisprudence de véritables juridictions détachées de l'exécutif et la doctrine imposent un véritable système de normes spécifiques.