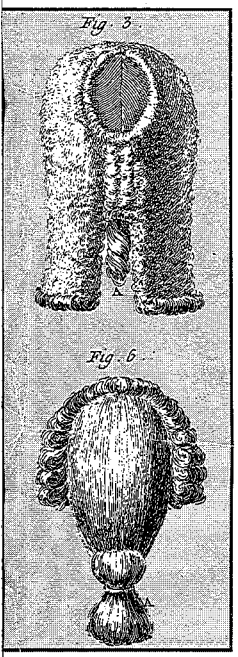
L'usage de l'administration comme méthode de gouvernement des peuples a une histoire. Pour en comprendre l'évolution, il faut partir de l'ancien système de juridictions, de la constitution corporative de la société dans laquelle sont pris les agents du roi et du phénomène complexe de la fidélité politique. La sociologie historique des personnels de gouvernement a permis de débarrasser l'histoire institutionnelle de modèles descriptifs trop entachés d'anachronismes. En identifiant les acteurs, leurs modes de recrutement, leurs comportements professionnels, l'exercice du pouvoir cesse d'être rapporté à des doctrines politiques pour être examiné dans ses pratiques. En suivant ces différentes pistes, les historiens redécouvrent le caractère tardif d'une administration fondée sur l'exécution hiérarchisée de commandements et légitimée dans son monopole par l'unité du souverain.

Cet ouvrage rassemble des articles de spécialistes de l'histoire institutionnelle et sociale des monarchies espagnole, française et portugaise. La privatisation des charges par les officiers du roi, grâce à la vénalité ou à la patrimonialisation des dignités, est une pièce essentielle du dossier. La confusion inextricable du fisc royal et du crédit privé constitue un rouage majeur de ce système qui ne reconnaît pas de clivage fort entre domaines public et privé. En regard de l'expérience antérieure, le XVIII[e] siècle s'est caractérisé par le passage du régime de la faveur personnelle, sanctionné par une culture juridique traditionnelle, à un système d'évaluation des compétences, appuyé sur une culture technique d'un type nouveau. L'ensemble des contributions réunies dans ce volume se propose ainsi de comprendre comment se dessina la figure de l'administrateur tel que nous le connaissons aujourd'hui.



9 782713 212246

140 F

ISBN 2 7132 1224 3

sous la direction de
ROBERT DESCIMON, JEAN-FRÉDÉRIC SCHAUB
BERNARD VINCENT

LES FIGURES

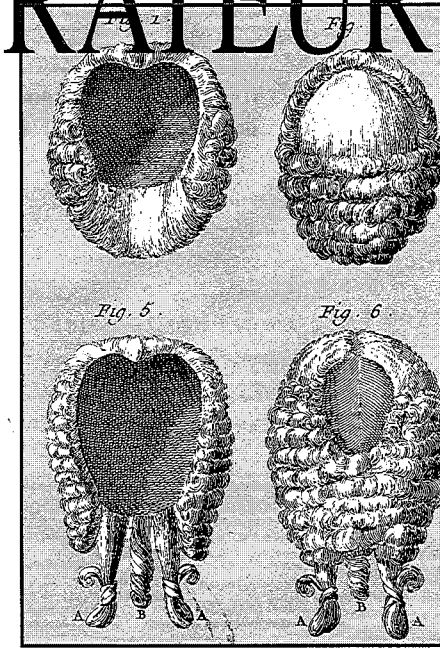
Institutions, réseaux, pouvoirs

DE

en Espagne, en France et au Portugal

L'ADMINISTRATEUR

16[e]-19[e] siècle



ÉDITIONS DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES

JOSÉ MANUEL LOUZADA LOPES SUBTIL

Inspecteurs, intendants et surintendants

Structures administratives portugaises au XVIII^e siècle

Le développement de l'idée d'une science administrative pragmatique apparaît à la fin du XVII^e siècle et au début du XVIII^e siècle autour du « caméralisme » et de la science politique (Schiera, 1968, 1980 et 1984). L'évolution de ces doctrines dans les différents pays européens dépend du degré de netteté de la délimitation du champ social entendu comme celui de l'intérêt public et du champ social entendu comme celui des intérêts privés. La couronne jouissait de prééminence dans la conduite des affaires d'intérêt collectif et de celles qui exigeaient des équipements et des moyens de gouverner, elle tranchait sur les conflits particuliers, créait les conditions du « bien-être » social, économique et culturel des sujets (Chevallier & Lochak 1978; Sordi 1991).

Tels n'étaient pas les objectifs traditionnels de l'exercice du pouvoir royal qui consistaient à garantir la justice et la paix et leur usage en cas de trouble à l'ordre établi. Le pouvoir exerçait ainsi une fonction « écologique » au sein du système politique et administratif de la polysynodie (Hespanha 1984, 1986b).

Le modèle d'administration active de la seconde moitié du XVIII^e siècle obligeait la couronne à assumer un dessein pour la société et à concevoir la meilleure organisation possible en vue d'améliorer les conditions matérielles des activités productives. On passe de l'impossibilité du gouvernement à changer le *statu quo* à une situation où l'exigence d'intervention s'impose et se mesure à la possibilité d'application des programmes politiques (Schiera 1980).

Dans les pays germanophones, notamment en Prusse, les exigences de la guerre aboutirent à la formation d'une armée régulière. Leur financement a appelé l'amélioration des systèmes de perception et des réformes touchant les structures administratives. La formation technique des fonctionnaires publics, pour la perception, le contrôle et la comptabilité, a progressé et il en est résulté une capacité accrue à monter un réseau de

In: Les figures de l'administrateur. Institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal, 16^e-19^e siècle. Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997.

surveillance, de perception et de police. La science caméraliste *(Kameralien)* s'articule autour d'un ensemble de textes, d'horizons doctrinaux divers, qui cherchaient à définir les compétences administratives et fournissaient une analyse des organisations en termes organiques et fonctionnels, s'interrogeaient sur l'amélioration des systèmes de décisions. On retiendra en particulier les travaux de Jean-Henri von Justi sur les manufactures et les finances (*Grundsatze der Polizeiwissenschaft*, 1756), ceux de Jean-Étienne Putter sur l'administration impériale, ou encore ceux de Joseph von Sonnenfels sur les prisons, les finances et la police (*Grundsatze der Polizei, Handlung und Finanz*, 1770).

En France, la genèse de cette science est liée à la théorie de l'État de police qui brise l'équilibre entre *voluntas* et *ratio* en affirmant fermement les principes de suprématie de la volonté royale et de centralisation politique et administrative. Toute la problématique de l'administration interne du royaume est contenue dans les différents dictionnaires administratifs et dans les manuels de gestion. Le *Traité de police* (1705-1710) de Nicolas Delamarre, adjoint du lieutenant général de police de Paris, veut être une somme des pratiques et des orientations générales qui permettent de distinguer les méthodes de l'administration, de la justice et de la politique (Legendre 1974; Cabrero 1985; Giannini 1980; Sordi 1991).

Ce mouvement de caractérisation d'un domaine de décision juridiquement distinct eut plusieurs conséquences. L'organisation de la société cessait de renvoyer à un ordre naturel: elle devait être déterminée par un certain nombre de desseins formulés par le roi, dont le bien-être et la sécurité de ses sujets. La capacité d'intervention du monarque, son pouvoir d'arbitrage et son poids politique se trouvaient renforcés. Cette évolution devait se traduire dans la structure des institutions. Une nouvelle distribution du pouvoir devenait nécessaire afin de faire entrer dans les pratiques l'élargissement des sphères d'interventions des institutions centrales. Les agents de l'administration devaient mettre en œuvre de nouveaux types de médiations avec le pouvoir central et avec les périphéries dans l'entreprise de territorialisation de leur action. Toutes ces innovations remettaient en question les légitimations traditionnelles, au profit de la compétence technique et de la loyauté politique. Enfin la définition de domaines considérés d'intérêt public se trouvait liée à la croissance du pouvoir royal, évolution indispensable pour garantir le succès des mesures gouvernementales. C'est pourquoi les domaines privilégiés furent la collecte des impôt, l'amélioration des structures militaires, ainsi que le développement du commerce, de l'agriculture et des manufactures.

La science caméraliste et de l'art de la police allemands exercent une influence notable au Portugal dans la seconde moitié du XVIII[e] siècle. Francisco de Sousa de Sampaio, contemporain de l'*intendente da polícia* Diogo Inácio Pina Manique, écrit: « par droit de police nous entendons l'autorité dont jouissent les princes pour établir et pourvoir les moyens et les ressources qui facilitent et appuient l'obéissance à leurs lois » (Sampaio 1984). L'auteur évoque un certain nombre de moyens pour y parvenir comme « la culture des disciplines, la croissance de la population, la santé des villages, du commerce, de l'agriculture, des manufactures » (titre VI, « Do direito da polícia ») (Tomás y Valiente 1982; Madaría 1980; Astuti 1984). En termes organiques et fonctionnels, les signes de ce changement correspondent à l'émergence des secrétariats d'État au niveau de l'administration centrale et des inspecteurs, intendants et surintendants au niveau de l'administration périphérique, ainsi que l'importance croissante des *juntas* comme instruments de fusion des traditions et des innovations. Les secrétariats sont même les seules institutions du système corporatif à avoir été maintenues après la révolution libérale de 1820. Les *juntas* deviennent pendant la première époque libérale le modèle des centres de décision. Voyons à présent ce qu'étaient ces inspecteurs, intendants et surintendants dans les structures périphériques de l'administration.

Spécificités organiques et fonctionnelles

Il convient d'insister ici sur trois points: les fonctions attachées aux offices, la dégradation des organes traditionnels du gouvernement périphérique, la juridiction déléguée dans son rapport hiérarchique au gouvernement.

Les offices dont nous nous occupons étaient, dans l'immense majorité des cas, cumulés avec d'autres; il arrivait même que la personne exerçât plusieurs fonctions dans la même institution. Ainsi, l'inspecteur général du Trésor était aussi président de la Caisse royale, l'intendant de la Compagnie du Douro était président de la junte de l'Administration. Ces titres définissent donc surtout une fonction politique et administrative puisque leurs titulaires sont choisis parmi les hauts magistrats. C'est pourquoi les inspections et les intendances, à l'exception de l'intendance générale de Police, des Postes et des Mines, ne produisent par leurs propres appareils institutionnels. Tout au plus les intendants bénéficient-ils du concours d'un ou de plusieurs officiers, parfois d'un greffier et d'un garde, mais pour le reste ils sollicitent les structures existantes de

l'administration centrale ou périphérique traditionnelle. En outre, ces offices entrent clairement en concurrence avec les structures héritées du système politique et administratif. On peut même parler du montage progressif d'une administration parallèle dont l'objectif était de vider de leurs fonctions les organes traditionnels de gouvernement. Il est caractéristique que les intendants aient eu la possibilité, dans l'exercice de leurs fonctions, d'obliger d'autres officiers et fonctionnaires à les assister. Ainsi, les surintendants des douanes, si le juge de la douane ne pouvait exercer ses fonctions, avaient recours à la juridiction des juges royaux ou pouvaient obliger les greffiers des municipalités à exercer leur métier en cas de défection de celui de la douane. Au moment de la création de la surintendance des contrebandes (16 décembre 1771), le juge particulier de la junte du Commerce voit le nouveau surintendant (qui était également conseiller du tribunal d'appel de Lisbonne) empiéter sur ses prérogatives: il perd le droit exclusif de juridiction dans les cas d'introduction frauduleuse de biens et de marchandises ou de fraudes sur les taxes royales. En 1773-1774, les compétences du surintendant sont élargies à l'inspection des sorties de monnaies, tandis que le tribunal *ad hoc* était supprimé. De même, le tribunal des Affaires maritimes disparaît le 16 décembre 1774 et ses officiers passent sous le contrôle direct du surintendant de la douane (*Collecção das leys*, 1771; *Collecção de legislação portugueza*, 1825-1830).

Ensuite, en prévision des résistances et des conflits juridictionnels provoqués par ces réformes, le principe théorique de la délégation de l'autorité royale et de la hiérarchie des compétences est fortement réaffirmé:

> «Comme tout le pouvoir et la juridiction qui en émane pour les divers magistrats, résident dans Ma Royale Personne, pour le bien de Mon Royal Service et l'utilité publique de mes vassaux; et que la juridiction de certains de ces magistrats ne doit pas être entendue de façon particulière et exclusive par rapport à celle des autres, et ne pas leur faire obstacle, ils doivent au contraire collaborer harmonieusement, en vue de leurs fins; et que ceux qui sont supérieurs doivent commander; et que ceux qui sont égaux et inférieurs doivent obéir; il convient d'éviter que sous prétexte de conflits de juridictions et de préséance on embarrasse, retarde ou fasse échouer les inspections, et autres démarches[1].»

Une telle volonté introduit dans le système politique le dysfonctionnement de domaines essentiels pour la réforme administrative. Ces effets

1. «Alvará, pelo qual se declara a jurisdicção dos superintendentes geraes das Alfandegas destes reinos», 16 dec. 1774, in *Collecção das leys...*, p. 701-707.

passent plutôt par la superposition fonctionnelle que par les conflits directs avec les autorités établies. En tout cas, il s'agit d'un processus de centralisation des décisions politiques. Ce processus de «réajustement des compétences» s'accompagne d'une sélection des domaines d'applications prioritaires pour l'accélération de la centralisation politique. On voit ainsi comment le surintendant des contrebandes finit, par l'élargissement progressif de ses compétences, par administrer les rentrées fiscales liées aux taxes royales.

Enfin l'installation des nouveaux offices passe d'abord par la personnalisation puis par l'institutionnalisation des fonctions. Monopolisées dans un premier temps par le marquis de Pombal et ses hommes de confiance, les charges d'inspecteur, d'intendant et de surintendant sont ensuite confiées à un personnel technique plus ou moins spécialisé. On passe ainsi du centralisme personnel de Pombal à un centralisme fonctionnel qui ne repose plus sur la prestation d'un service impliquant une demande de grâce ou l'appropriation d'un office: c'est la naissance de l'accomplissement du devoir, sujet à évaluation tous les trois ans. À cet égard l'extinction, le 6 avril 1773, de la junte des Dettes anciennes des magasins de Guinée et d'Inde est significative. Les charges de président, d'intendant, de trésorier, de greffier sont supprimées. Ces offices «pour n'avoir d'autre nature que celle de services transférables suivant Mon Royal Avis, ceux qui aujourd'hui les exercent ne pourront prétendre à aucune compensation ou gratification à cause de la suppression de ces postes, offices et fonctions».

Attributions et compétences

Trois catégories d'offices sont à peu près équivalentes en effectifs, comme le montre le tableau suivant; en dépit de l'existence de surintendances depuis le XVII[e] siècle, l'essentiel de leurs créations a lieu dans la

Types de charges

Époque	*Inspecteurs*	*Intendants*	*Surintendants*	*Total*
Prépombaline		1	5	6
Pombaline	7	10	8	25
Mariano-joanine*	9	9	5	23
*Total***	16	20	18	54

* Jusqu'en 1800.

** À ces totaux, il faut ajouter la création de deux charges d'inspecteur, une charge d'intendant et trois charges de surintendant, toutes annulées.

seconde moitié du XVIII[e] siècle : 40 % de ces offices concernent les finances, 40 % la guerre, et les 20 % restant les travaux publics, le commerce, le courrier, la police, etc. La division territoriale ne correspond nullement à la distribution traditionnelle en *comarcas*, elle dépend de la nature des missions de chacun des officiers.

Les inspecteurs[2] doivent rédiger des rapports sur des situations précises et suggérer des mesures pour résoudre les problèmes décrits. Ils ont également à vérifier l'accomplissement des missions confiées aux différents organes des administrations centrale et périphérique, des institutions permanentes comme des services temporaires. Les ressorts confiés aux inspecteurs varient. Parmi les inspecteurs basés à Lisbonne, comme ville, territoire et cour, deux ont en charge les travaux publics, un la sécurité, deux la Bibliothèque nationale et la place publique. Un inspecteur veille, sur l'ensemble du territoire, aux intérêts de la Compagnie générale de l'agriculture des vignes du haut Douro ; un autre est chargé de la perception de l'impôt du subside littéraire, un dernier enfin s'occupe des travaux publics dans le royaume. Par ailleurs, l'inspecteur du trésor est également président de la Caisse royale, et l'inspecteur du commerce, de l'agriculture, des fabriques et de la navigation préside aussi la junte du Commerce. En ce qui concerne l'outre-mer, un inspecteur est responsable de la vérification des fabuleux contrats sur le tabac et le sucre. Les inspecteurs militaires exercent le ministère public et mènent des enquêtes civiles.

Les compétences des intendants[3] sont clairement administratives. Leur apparition tient à l'incapacité de l'appareil administratif traditionnel de répondre aux nouvelles tâches liées au succès de la doctrine absolutiste et à l'élargissement du champ d'intervention du pouvoir politique. C'est le cas, par exemple, pour l'armée et surtout pour la marine où se jouent à la fois la capacité de transport, la riposte à la concurrence commerciale et le système de défense. Ainsi la couronne nomme-t-elle des intendants même outre-mer. Les activités de ces hauts fonctionnaires sont parfois conjuguées avec celles des inspecteurs, comme dans le cas de la Compagnie du Douro qui dispose d'un inspecteur et d'un intendant. Le premier poursuit les délits liés à la fraude fiscale, le second veille à la bonne marche administrative de la Compagnie. Les intendants interviennent à la même échelle, soit dans l'ensemble du royaume, soit outre-mer (Schwartz 1979).

Les surintendants apparaissent dans la seconde moitié du XVII[e] siècle dans des domaines comme l'élevage des chevaux, les transports et le train militaire, la frappe de l'hôtel des Monnaies. Face aux difficultés rencontrées lors de la guerre de Restauration (1640-1667), la couronne voulut éprouver le modèle français. Il n'en reste pas moins que sa mise en pratique sérieuse date, en fait, de l'époque de Pombal. Les surintendants ont également à s'occuper des travaux publics, de l'industrie, des communications, surtout à l'extrême fin de l'Ancien Régime (Artola 1982 ; *Historia de España* 1982). Dans ce domaine on doit se rappeler la façon dont la couronne finit par priver les comtes de Penafiel de la charge héréditaire de Grand Courrier (décret du 18 janvier 1797). Le secrétariat d'État des Affaires étrangères et de la Guerre est alors chargé d'organiser la poste et les services de diligences, et José Diogo Mascarenhas Neto est nommé surintendant général des courriers. Pendant les vingt premières années de cette institution nouvelle (1799-1819), le volume des courriers fut multiplié par trois. Des investissements en moyens de transport et en personnel sont consentis qui permettent d'augmenter la rapidité et le volume du trafic postal et d'améliorer, par conséquent, les liens entre le centre et la périphérie du royaume.

Ces fonctionnaires constituent donc un petit groupe de bureaucrates spécialisés et professionnalisés. Ils sont l'épine dorsale du gouvernement politique de la monarchie absolutiste, dans des domaines névralgiques de l'administration périphérique. Ils se distinguent des magistrats traditionnels par les modalités de leur sélection et de leur nomination, par l'usage qu'ils font de l'autorité du prince et par la nature des compétences techniques nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Ce

2. Suivant le *Vocabulario portuguez et latino* de Raphael Bluteau (Coimbra, 1713), l'*inspector* est celui qui « surveille des travaux, qui s'adresse et fait rendre raison aux officiers pour qu'ils soient bien réalisés » ; *inspeccam [inspecção]*, « au sens naturel, c'est l'action de voir, de regarder quelque chose [...] au sens figuré c'est l'action de considérer et le soin d'examiner quelque chose ». Autrement dit ce qui sous-tend la notion d'inspection est celle de surveillance et de recherche de conformité à la perfection. C'est pourquoi les inspecteurs sont simultanément des officiers qui observent, sanctionnent et forment des projets. Leur action préventive consiste essentiellement à veiller au respect des lois, et leur action répressive à examiner les responsabilités des fonctionnaires incriminés. Leurs projets consistent à proposer des améliorations dans le fonctionnement des administrations de la couronne. L'inspecteur doit donc vérifier la bonne marche de l'administration, proposer des modifications, sanctionner les fonctionnaires indisciplinés et paresseux.

3. L'intendant : « dirige, administre la maison, les affaires d'une personne riche, une propriété importante » (*La Grande Encyclopédie*, Paris, Larousse, 1971, vol. 11) ; ou bien « celui qui s'y entend dans un domaine, qui est chargé de gérer les biens, de mener et de surveiller la maison d'un prince ou d'un grand seigneur » (António de Morais Silva, *Grande Diccionário da lingua portugueza*, Lisbonne, Editorial Confluência, vol. 5, 10[e] éd.) ; ou encore « économe-chef ; on donne ce même titre à des chefs de fabrique ou d'autres entreprises exploitées au nom du Trésor public » (*Diccionario enciclópedico*, Barcelone, Salvat, 1945, vol. 8).

processus de formation et de promotion d'une nouvelle élite relève de nouvelles alliances et confère un rôle nouveau aux magistrats dans la stratégie de centralisation politique de la monarchie absolue.

L'intendance générale de Police

L'intendance générale de Police de la cour et du royaume, créée le 25 juin 1760, est à cet égard exemplaire ; elle jouit d'une « juridiction ample et illimitée en matière de police, surtout les ministres du pénal et du civil » (art. 1er). Son institutionnalisation confirme la séparation technique et politique entre les activités de surveillance ou de sécurité et la fonction judiciaire. Son action se caractérise par des interventions de type spécifiquement policier, abandonnant aux tribunaux le soin de juger. Les commissaires de police et la garde royale surveillent et arrêtent, les juges instruisent et jugent les procès criminels, à l'exception des *processos de sumário* qui relèvent directement de l'intendant général. Celui-ci peut, à cette occasion, juger de façon arbitraire des causes criminelles et politiques. L'intendance finit par se placer entre l'accusation ou la dénonciation et le jugement, en préparant les procès à l'intention des juges de quartier ou des magistrats du pénal, voire à destination de la cour d'appel de Lisbonne *(Casa da Supplicação)*.

L'originalité de ce système pénal consiste à reconnaître qu'il existe désormais des problèmes relevant de la compétence de la police, distincts des problèmes de la justice contentieuse, ce qui revient à distinguer le pouvoir judiciaire du pouvoir exécutif. Cela implique qu'on privilégie les actions administratives, comme la répression du vagabondage, la surveillance des mouvements des citoyens portugais et étrangers par le biais des passeports, la rédaction de rapports destinés aux juges afin de distribuer les procès entre les instances judiciaires et de définir les actions prioritaires. Le mode de détermination et d'établissement de la vérité des faits est désormais régi par les techniques de l'enquête policière, au détriment de la tradition juridique fondée sur l'examen d'un réseau arithmétique complexe de preuves. Il s'agit des preuves pleines (témoignages oculaires), des preuves semi-pleines voire des simples indices (par ouï-dire), de l'établissement d'une série de témoignages (trente pour les grands procès), et d'exigences formelles complexes. La recherche de la vérité des faits est désormais confiée à l'action des policiers. Ceux-ci, dans certains cas, peuvent trancher (procès de police), ou bien jouer le rôle d'accusation devant les tribunaux après les huit jours réglementaires de prison préventive. On cherche à accélérer les procédures pour faire la démonstration de l'efficacité du système de surveillance policière comme d'un nouveau pouvoir issu de la société mais indépendant d'elle. Il s'agit aussi de modifier le système complexe de juridictions hérité de la société de corps. La loi du 15 janvier 1780 prévoyant que certains crimes, sur décision de l'intendant, sont passibles de *correcção*, le prévenu peut alors être emprisonné pendant le temps nécessaire à sa « régénération ».

La prévention de la criminalité, ou à tout le moins sa définition, constitue ainsi un des aspects les plus novateurs de la création de l'intendance générale de Police. La culture de la discipline, comme incitation à l'éducation et à la recherche du bien-être, suppose l'usage systématique de la raison. Telles sont les conditions matérielles et intellectuelles de l'intégration et de la coopération de tous les membres de la société rendus ainsi capables de jouer les rôles sociaux qui leurs sont assignés.

De la même façon, tout ce qui favorise la croissance de la population relève des objectif de la police. La félicité des peuples se mesure à leur capacité productive fondée sur la force de travail, la multiplication des associés diversifie la capacité de coopération et enfin la richesse d'une nation dépend de sa capacité à se défendre, c'est-à-dire à armer régulièrement un certain nombre de concitoyens. C'est pourquoi l'intendant général de Police prête tant d'attention aux recensements, aux rapports sur l'état sanitaire des populations. Un de ces recensements a pour objectif d'améliorer le recrutement militaire (31 juillet 1780). D'autres initiatives de politique démographique sont prises, comme l'ordre donné aux magistrats des *comarcas* du Sud (31 juillet 1780) puis du Nord (3 février 1781) d'élaborer chaque année des statistiques de naissances, de mariages et de décès. Plus tard (1789), l'intendance générale lance une statistique détaillée des décès dus à des actes criminels, de façon à repérer les poches de misère du royaume. Le plan de construction des nouveaux cimetières (1791) traduit non seulement des préoccupations sanitaires mais aussi une volonté d'enregistrement, de contrôle et de caractérisation des causes de mortalité. D'autres mesures plus pointues manifestent le même objectif de prévention et de surveillance : le célèbre plan d'éclairage de Lisbonne visant à supprimer l'ombre où se dissimulaient les malfaiteurs, le plan de division et de transfert des soixante paroisses de Lisbonne (19 avril 1780) proposant une nouvelle division administrative de la ville en limitant les chevauchements de juridictions, l'inspection des navires pour limiter la propagation des maladies infectieuses, arrêter les produits de contrebande et les livres jugés politiquement dangereux, en

liaison étroite avec le désir de protection des industries nationales face aux concurrences étrangères.

Le conseiller Inácio Ferreira Souto, ami personnel du marquis de Pombal, fut le premier intendant général de police. Ce magistrat avait participé au procès des auteurs de l'attentat contre le roi D. José Ier. Le 18 février 1780, Diogo Inácio Pina Manique (1733-1805), qui avait été juge de l'affaire du crime du quartier du Castello, lui succède. Durant les vingt-cinq années où il est à la tête de l'intendance, Pina Manique réorganise les services des secrétariats et des dossiers, fonde la *Real Casa pia,* crée la *Guarda real da polícia,* lance les travaux pour l'éclairage de la ville de Lisbonne. Il devient de fait une sorte de gouverneur de la capitale et entre en conflit avec la municipalité, voire avec d'autres administrations centrales. Sous son administration, la politique pénale de la monarchie absolue intègre la notion de prévention de la criminalité et lance un programme répressif, en conformité avec les idées en vogue dans le reste de l'Europe.

Après la mort de Pina Manique et les invasions françaises, l'intendance perd sa force politique et administrative au profit de la *Guarda real.* Celle-ci devient le principal instrument répressif sous les ordres de Pierre Lagrade et du comte de Novion. Dans les années 1810, sous la domination politique et militaire de l'Angleterre, l'intendance ne réussit pas à reprendre corps, et les militaires hostiles au maréchal Beresford s'éloignent de la *Guarda real,* placée au service des intérêts britanniques.

Après la révolution libérale de 1820, l'intendance fut jugée anticonstitutionnelle. On discuta la création d'une commission de sûreté, d'un service de renseignement et d'une Garde nationale. L'extinction de l'intendance fut réclamée par les députés Sarmento et Magiochi en 1822. Ils proposaient que ses attributions fussent réparties entre la municipalité et les secrétariats d'État de la Justice et du Royaume. Le 10 mars 1823, il est à nouveau proposé la création d'une Garde nationale, la réorganisation des gardes royales de Lisbonne et Porto, et l'abolition de l'intendance générale de Police, finalement décrétée le 29 mars de la même année. Cependant le coup d'État de Vilafranca paralyse la réforme et il faut attendre la fin de la guerre civile entre absolutistes et libéraux, en 1833, pour mettre en œuvre ces décisions. Le décret d'abolition effective de l'intendance date du 8 novembre 1833.

*

Durant l'époque corporative, la couronne essaie de contrôler sur les plans politique et administratif le territoire par l'intermédiaire des *corregedores* (baillis) et des *juizes de fora* (juges du roi). Grâce à ces magistrats de carrière, pourvus des grades *in utroque jure* de l'Université de Coimbra, reçus par le *Desembargo do Paço* (procédure de *lectura de bachareis*), la couronne diffuse la justice officielle et le droit royal. La communication politique entre le centre administratif (tribunaux et conseils) et la périphérie est essentiellement assurée par les *corregedores* qui doivent enquêter sur les activités des juges ordinaires, assurer l'ordre public, inspecter les prisons, surveiller les élections municipales, autoriser la levée des impôts, superviser les travaux publics, favoriser le peuplement et réprimer la contrebande.

L'historiographie portugaise a longtemps insisté sur le rôle de ces magistrats royaux dans le mouvement de centralisation du pouvoir, arguant du fait qu'ils étaient nommés par le roi et, en principe, sans lien avec les oligarchies locales. António Manuel Hespanha, de son côté, a attiré l'attention sur le fait que le réseau de solidarités et de complicités noué entre ces officiers, bien qu'il favorise l'affaiblissement du pouvoir local, ne renforce pas pour autant celui de la couronne. Suivant la thèse d'Hespanha, cette élite politique et administrative du système de pouvoir corporatif fait preuve d'une grande autonomie juridictionnelle en raison de son faible nombre et de l'absence de mécanismes de contrôle effectifs de ses activités par la couronne. Ainsi, au milieu du XVIe siècle, le Portugal compte soixante-cinq *juizes de fora* pour un total de quelque huit cent cinquante communes : cela signifie que moins de 8 % d'entre elles est soumis directement à la juridiction royale. Dans l'immense majorité, la justice est rendue par un et parfois deux magistrats ordinaires, élus localement et qui bien, qu'ils aient à subir la tutelle des *corregedores,* ne dépendent pas d'eux sur le plan hiérarchique.

Nous pensons que ce cadre demeure inchangé pour l'essentiel jusqu'au milieu du XVIIIe siècle. Des signes de corrosion du système polysynodal se manifestent ensuite, tant du point de vue des idées politiques que sur le plan des pratiques. La vague de création des intendants, surintendants et inspecteurs s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de contrôle politique du centre vers la périphérie, entraînant toute une série de réorganisations administratives. Les *corregedores, provedores* et *juizes de fora* finissent par céder une part de leur autorité dans un certain nombre de domaines particuliers. Leurs attributions de gouvernement sont réduites et, du coup, ils se cantonnent de plus en plus aux tâches strictement judiciaires. Bien que l'activité des intendants, surintendants et inspecteurs soit rigoureusement délimitée par la mission qui leur est dévolue, leur compétence juridictionnelle est reconnue comme équivalente de celle des magistrats provinciaux. Ils jouissent, en effet, de l'autorité nécessaire

pour imposer aux officiers territoriaux des besognes administratives. Ils peuvent, par exemple, adjoindre aux fonctions de *juiz de fora* celles de juge des douanes, ou confier aux notaires locaux les charges des officiers des douanes, ce qui en définitive revient à transférer à ces nouveaux fonctionnaires la capacité de gérer des pans entiers de l'administration.

Les domaines d'action et les ressorts territoriaux des magistrats royaux, aussi bien à l'échelle provinciale que communale, pâtissent des effets des réaménagements des institutions, des formes de gouvernement et de distribution du pouvoir. Une conception nouvelle est à l'œuvre, par exemple, dans la définition de la surintendance des Douanes, des services comptables du Trésor royal, du gouvernement militaire, du domaine public comme les bois, forêts, pinèdes et mines. Dans ces nouvelles unités territoriales les *corregedores, provedores* et *juizes de fora* doivent céder du pouvoir et partager leurs compétences avec les nouveaux fonctionnaires et les organismes appelés à exercer les fonctions d'inspection, de contrôle et de gouvernement.

Outre un certain réaménagement de l'administration périphérique et une nouvelle dynamique de relations entre centre et périphérie (surtout en ce qui concerne les secrétariats d'État), les nouveaux offices, fondés sur le mécanisme de la commission, brisent avec la tendance à la patrimonialisation des charges, propre de l'époque corporative. Une lettre du roi datée de 1770 en finit avec les prétentions des pratiques corporatives en cette matière : les offices de justice et de finance dépendant de la nomination royale seront désormais constitués sous la forme de commissions « précaires » dont la pérennité et le renouvellement dépendront désormais du bon comportement de l'officier ; ils seront aussi privatifs, c'est-à-dire non cessibles par héritage. De même les modalités de rétribution changent dans les années 1750 : le système du rendement de l'office est remplacé par l'affectation d'une somme fixe à chaque type de fonctions.

L'évolution du système politique s'appuie donc sur un mélange de respect des traditions et d'innovation sans grands bouleversements structurels. En raison des efforts de conservation des tenants du système corporatif traditionnel, des conflits de compétences voire des affrontements politiques graves éclatent à partir du ministère de Pombal. À la fin du XVIII^e^ siècle et au début du XIX^e^, les innovations coïncident avec des bouleversements politiques, internes et externes, en sorte que la mise en cause du système polysynodal paraît fortement liée à la présence française et à la fuite de la famille royale au Brésil. Quelques années après, la révolution (1820) devait favoriser le nouveau modèle d'organisation politico-administrative libérale et condamner le modèle corporatif de composition des pouvoirs.

RÉFÉRENCES

Alonso, Benjamin González
1981 *Sobre el estado y la administración de la corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo XXI.

Artola, Miguel
1982 *La economía española al final del Antíguo Régimen.* IV. *Instituciones*, Madrid, Alianza editorial.

Astuti, Guido
1984 « O absolutismo iluminado em Itália e o Estado de polícia », in António Manuel Hespanha, ed., *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*, Lisbonne, Fundação Calouste-Gulbenkian, p. 249-306.

Barros, Henrique da Gama
1945-1954 *História da administração pública em Portugal nos séculos XII a XV*, éd. par Torcato de Sousa Soares, Lisbonne (1^re^ éd. 1885-1922).

Cabrero, Jose Luis Bermejo
1985 *Derecho y administracion publica en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, Consejo superior de Investigaciones científicas/Centro de estudios historicos.

Chevallier, Jacques & Lochak, Danièle
1978 *Science administrative. I. Théorie générale de l'institution administrative*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Collecção das leys...
1771 *Collecção das leys, decretos, e alvarás*, Lisbonne, Officinas de Miguel Rodrigues e António Galhardo.

Collecção de legislação portugueza
1825-1830 *Collecção de legislação portugueza*, éd. par António Delgado da Silva, Lisbonne, Tipografia Maigrense.

Du Dézert, G. Desdevises
1989 *La España del Antiguo Régimen*, Madrid, Fundación universitaria española.

Escudero, José Antonio
1976 *Los secretarios de Estado y del Despacho, 1474-1724*, Madrid, Instituto de estudios administrativos, 4 vol.

Fayard, Janine
1982 *Los miembros del Consejo de Castilla, 1621-1746*, Madrid, Siglo XXI.

Freire, Pascoal José de Melo
1966-1967 *Institutiones iuris civilis lusitani* (1^re^ éd. Ullysipone, 1789), trad. in *Boletim do Ministério da Justiça*, 161 à 171.

Giannini, Massimo Severo
1980 *Premissas sociológicas e históricas del derecho administrativo*, Madrid, Instituto nacional de Administracíon pública.

Goubert, Pierre
1979 *L'Ancien Régime: la société*, Paris, A. Colin (1re éd. 1969).

Hernández, Ignacio Atienza
1987 *Aristocracia, poder y riqueza en la España moderna. La casa de Osuna, siglos XV-XIX*, Madrid, Siglo XXI.

Hespanha, António Manuel
1984 « Para uma teoria da história institucional do Antigo Regime », in Id., ed., *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*, Lisbonne, Fundação Calouste-Gulbenkian, p. 7-89.
1986a « Centro e periferia no sistema político português do Antigo Regime », *Ler História*, 8, p. 65-84.
1986b *As vésperas do Leviathan. Instituições e poder político (Portugal, séc. XVII)*, Lisbonne, 2 vol. (trad. castillan, Madrid, Taurus Humanidades, 1989).
1988 « De *iustitia* a *disciplina*. Textos, poder e política penal no Antigo Regime », *Anuário de história del derecho*, Madrid, p. 493-578.
1990 « Justiça e administração entre o Antigo Regime e a Revolução », in B. Clavero, P. Grossi & F. Tomás y Valiente, eds, *Hispania. Entre derechos propios y derechos nacionales*. Atti dell'incontro di studio Firenze-Lucca, 1989, Milan, Giuffré, vol. 1, p. 135-204.

Historia de España, s. dir. Ramon Menendez Pidal
1982 *Historia de España*. XXV. *La España de Filipe IV*, Madrid, Espasa-Calpe.

Legendre, Pierre
1974 « La royauté du droit administratif », *Revue historique de Droit français et étranger* (Paris, Sirey), p. 696-733.

Madaría, José Maria García
1980 « Metodologia del estudio de la história de la administración pública española y aproximación a sus fuentes », *Revue internationale des Sciences administratives*, 46 (1), p. 35-47.

Mayntz, Renate
1985 *Sociologia de la administración pública*, Madrid, Alianza.

Pereira, José Esteves
1983 *O pensamento político em Portugal no séc. XVIII*, éd. par António Ribeiro dos Santos, Lisbonne, Imprensa nacional.

Sampaio, Francisco Coelho de Sousa
1984 « Prelecções de direito pátrio », in António Manuel Hespanha, ed., *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*, Lisbonne, Fundação Calouste-Gulbenkian, p. 395-541.

Schiera, Pierangelo
1968 *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milan, Giuffrè.
1980 « La concezione amministrativa dello Stato in Germania, 1550-1750 », in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, Turin, Unione tipografico-editrice, p. 363-442.
1984 « Sociedade de "estados" de ordens ou corporativa », et « A polícia como síntese de ordem e de bem estar no moderno Estado centralizado », in António Manuel Hespanha, ed., *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*, Lisbonne, Fundação Calouste-Gulbenkian, p. 143-153 et 307-319.

Schwartz, Stuart B.
1979 *Burocracia e sociedade no Brasil colonial*, São Paulo, Perspectiva.

Silbert, Albert
1979 *Le Portugal méditerranéen à la fin de l'Ancien Régime, XVIIIe-début du XIXe siècle*, Lisbonne, Instituto nacional de investigação cientifica.

Sordi, Bernardo
1991 *L'amministrazione illuminata*, Milan, Giuffrè.

Subtil, José
1984 « A extinção do ofício de Correio-Mor em 1797 », *Diario de Noticias*, Suplemento cultural, 10 mai.
1986 *O vintismo e a criminalidade, 1820-1823*, Lisbonne, Universidade Nova, mestrado.
1988 « O projecto sobre a responsabilidade dos funcionários públicos. Abordagem estrutural e análise da sua discussão nas Cortes ordinarias de 1823 », in *Actas da Arqueologia do Estado*, n° sp. de *História & Crítica* (Lisbonne), 2, p. 615-628.

Tomás y Valiente, Francisco
1982 *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza.

Vidigal, Luis
1989 *O municipalismo em Portugal no séc. XVIII*, Lisbonne, Livros Horizonte.

Vilela, José Luis
1990 « O correio em Portugal através dos tempos », *História*, 138, p. 4-23.