



Silvia Márton, Frédéric Monier
et Olivier Dard (dir.)

*Moralité du pouvoir et corruption
en France et en Roumanie*

XVIII^e-XX^e siècle

La question de la corruption est au cœur de la vie politique contemporaine en France et en Roumanie. Or, contrairement à ce que pourrait laisser croire une vision trop peu critique d'une actualité enfiévrée, cette question a une longue histoire dans chacun des deux pays. La corruption ne renvoie pas à des pratiques spécifiques et pérennes, mais à des formes d'évaluation critique des gouvernants ainsi que des élites économiques et financières. *Topos* fondateur des cultures politiques contemporaines, elle est une catégorie inachevée investie de sens toujours nouveaux.

Ce volume propose ainsi une histoire comparée de ce phénomène en France et en Roumanie. Il cherche à savoir si certaines évolutions historiques générales, comme les processus de dénonciation de la corruption, de modernisation des États et de création de morales publiques, ou bien encore les pratiques d'influence, d'intérêts et de pouvoir sont communes à ces deux sociétés européennes à la fois éloignées et proches.

La première partie interroge la genèse d'une question politique au XVIII^e et au début du XIX^e siècle. La deuxième partie aborde la question des pratiques de pouvoir et d'intérêt, telles que les contemporains les mettent en œuvre, les pensent et les discutent. La troisième partie est consacrée aux débats, aux critiques publiques, mais aussi aux régulations et aux formes de répression de la corruption : toutes entendent définir des normes pour la probité publique et le bon gouvernement.



ISBN de ce document :

979-10-231-3454-4

Couverture : « Pincé ! Le silence est d'or ! », dessin d'Auguste Roubille, *Le Rire*, 21 octobre 1905, collection privée © Look and Learn/Bridgeman Images

<http://pups.paris-sorbonne.fr>

MORALITÉ DU POUVOIR ET CORRUPTION
EN FRANCE ET EN ROUMANIE

Mondes Contemporains

collection dirigée par Éric Bussière et Olivier Forcade

Dernières parutions

John Foster Dulles. Secrétaire d'État, Cold Warrior et père de l'Europe
François David

L'Afrique indépendante dans le système international
Émilie Robin-Hivert & Georges-Henri Soutou (dir.)

Jacques Seydoux diplomate (1870-1929)
Stanislas Jeannesson

Louis Jacquinot, un indépendant en politique

Julie Bour, Olivier Dard,
Lydiane Gueit-Montchal & Gilles Richard (dir.)

Penser le système international (xix^e-xxi^e siècle).

Autour de l'œuvre de Georges-Henri Soutou
Éric Bussière, Isabelle Davion,
Olivier Forcade & Stanislas Jeannesson (dir.)

L'Aéronautique militaire française outre-mer (1911-1939)
Jean-Baptiste Manchon

Les Guerres balkaniques 1912-1913
Jean-Paul Bled & Jean-Pierre Deschodt (dir.)

Sortir de la guerre

Michèle Battesti & Jacques Frémeaux (dir.)

*La guerre des polices n'a pas eu lieu. Gendarmes et policiers, co-acteurs de la sécurité
publique sous la Troisième République (1870-1914)*

Laurent López

*Émile Guillaumin, paysan-écrivain bourbonnais,
soldat de la Grande Guerre*

Nadine-Josette Chaline

*Génération politique. Les « années 68 » dans les jeunesses
des partis politiques en France et en RFA*

Mathieu Dubois

De Munich à Dantzig. Journal (30 août 1938-18 août 1939)
Paul de Villelume ; édition établie par Simon Catros

Les Gendarmeries dans le monde, de la Révolution française à nos jours
Jean-Noël Luc & Arnaud-Dominique Houte (dir.)

Nicholas John Spykman, l'invention de la géopolitique américaine.

*Un itinéraire intellectuel aux origines paradoxales de la théorie réaliste des relations
internationales*

Olivier Zajec

La Grande Guerre des assiettes

Jean-Pierre Chaline (dir.)

Jacques Foccart : archives ouvertes (1958-1974). La politique, l'Afrique et le monde
Jean-Pierre Bat, Olivier Forcade & Sylvain Mary (dir.)

Silvia Marton, Frédéric Monier et Olivier Dard (dir.)

Moralité du pouvoir et corruption en France et en Roumanie

(xviii^e-xx^e siècle)



Ouvrage publié avec le concours de l'université Paris-Sorbonne,
du Centre Norbert Elias (UMR 8562) de l'université d'Avignon et des Pays du Vaucluse
et de l'ANR

Les SUP sont un service général de la faculté des Lettres de Sorbonne Université.

ISBN de l'édition papier : 979-10-231-0577-3
© Presses de l'université Paris-Sorbonne, 2017
© Sorbonne Université Presses, 2023

Mise en page Emmanuel Marc DUBOIS, Issigeac
d'après le graphisme de Patrick VAN DIEREN

SUP

Maison de la Recherche
Sorbonne Université
28, rue Serpente
75006 Paris

tél. : (33)(0)1 53 10 57 60

sup@sorbonne-universite.fr

<https://sup.sorbonne-universite.fr>

PREMIÈRE PARTIE

Genèse d'une question politique
(xviii^e-xix^e siècle)

DU MICROPOLITIQUE À LA CORRUPTION : JOSEPH II ET L'IDÉAL DE L'ÉTAT DE POLICE DANS LE BANAT

Benjamin Landais
Centre Norbert-Elias, université d'Avignon

Les gouvernements d'Ancien Régime ont été entachés *a posteriori* d'une réputation sulfureuse : faveurs personnelles, clientélisme, pots-de-vin y auraient été légion¹. Ces sociétés étaient-elles si corrompues qu'elles ne pouvaient en prendre conscience ? Plaçaient-elles leur seuil de tolérance beaucoup plus haut que nous ? De manière plus radicale, devons-nous accepter le relativisme des systèmes normatifs et réserver la catégorie de corruption à la modernité sociale et politique ? Cette dernière position a l'intérêt de replacer la compréhension de la corruption dans une configuration particulière du champ politique et de l'espace public². Mais elle ne dit rien ni des systèmes normatifs ni des mécanismes de condamnation des pratiques politiques scandaleuses du passé. Interprétée de manière trop rigide, cette hypothèse conduit à comprendre la corruption d'Ancien Régime comme un simple problème de délégation et de loyauté, assimilable à la problématique sociologique principal-agent³. Il s'agit d'une vision réductrice. Les catégories aristotéliennes du politique, en particulier celle du « bien commun » occupent une place non négligeable : enseignées dans les universités européennes jusqu'au XVIII^e siècle, elles imprègnent le vocabulaire juridique et les discours de justification de la puissance princière. De même, les différentes traditions de l'humanisme civique, diffusées à partir de son foyer italien à la Renaissance, irriguent la vie politique européenne. Miroirs et institutions des princes, traités politiques, manuels et règlements destinés

- 1 Jens Ivo Engels, « Politische Korruption und Modernisierungsprozesse », dans Niels Grüne et Simona Slanička (dir.), *Korruption : Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2010, p. 35-54.
- 2 Frédéric Monier et Natalie Petiteau, « Introduction », dans Jens Ivo Engels, Frédéric Monier et Natalie Petiteau, *La politique vue d'en bas. Pratiques privées et débats publics (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 23.
- 3 Peter Graeff, « Prinzipal-Agent-Klient-Modelle als Zugangsmöglichkeit zur Korruptionsforschung », dans Niels Grüne et Simona Slanička (dir.), *Korruption, op. cit.*, p. 55-75.

aux serviteurs du souverain suggèrent également des modèles de vertu à tous les niveaux.

La corruption dans un sens politique n'est donc pas un impensé des sociétés prémodernes, qui connaissent bien sa condamnation morale et judiciaire. Mais celle-ci dépend d'une constellation de normes et de justifications des pratiques politiques, parfois contradictoires⁴. Un changement important apparaît néanmoins au milieu du XVIII^e siècle. La figure du fonctionnaire remplace celle du notable, dans le gouvernement des États⁵. Cette transformation accompagne la tendance des princes à monopoliser la définition de l'utilité et du bien-être communs⁶. Dans une conception politique des Lumières, la corruption devient un problème qui n'est plus seulement lié à des indécidables personnelles, mais à la forme des gouvernements eux-mêmes⁷. Les efforts de tout réformateur sincère devraient donc se diriger vers la limitation, voire la disparition de la corruption⁸.

38

Cette évolution est particulièrement visible dans l'espace germanique, où s'imposent sinon les principes, du moins un discours inspiré des sciences camérales. Héritière de la « bonne police » des XVI^e et XVII^e siècles, c'est-à-dire d'un ensemble de maximes et pratiques du bon gouvernement, un caméralisme universitaire se développe en Prusse, au début du XVIII^e siècle, avant de gagner les pays habsbourgeois vers 1750⁹. Cet idéal influence les serviteurs de l'État, à commencer par les premiers et plus connus, Frédéric II et Joseph II¹⁰. Il charrie aussi une vision globalisante de la société, conçue comme enveloppée par l'État, qui, de son côté, guide les actions et décisions de chacun. Les intérêts du prince sont également identifiés à ceux de ses sujets, considérés comme un ensemble indistinct, débarrassé de toute distinction de statut ou de privilège¹¹.

4 Jens Ivo Engels, *Die Geschichte der Korruption*, Frankfurt am Main, S. Fischer, 2014, p. 67-82 ; Michael Stolleis, « Grundzüge der Beamtenethik (1550-1650) », dans Roman Schnur (dir.), *Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des modernen Staates*, Berlin, Duncker & Humblot, 1986, p. 273-302.

5 Jean-Claude Waquet, *De la Corruption. Morale et pouvoir à Florence aux XVI^e et XVIII^e siècles*, Paris, Fayard, 1984.

6 Michael Stolleis, *Histoire du droit public en Allemagne. Droit public impérial et science de la police (1600-1800)* [1988], Paris, PUF, 1998, p. 532.

7 Jens Ivo Engels, *Die Geschichte der Korruption*, op. cit., p. 177-178.

8 Voir la définition de Denis Diderot dans l'*Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers* (1754, t. IV, Paris, Le Breton, p. 278) ; Ronan Chalmin, *Lumières et Corruption*, (Paris, Honoré Champion, 2010, p. 119).

9 Erhard Dittich, *Die deutschen und österreichischen Kameralisten*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1974.

10 Roland Axtmann, « "Police" and the Formation of the Modern State. Legal and Ideological Assumptions on State Capacity in the Austrian Lands of the Habsburg Empire, 1500-1800 », *German History*, vol. 10, n° 1, 1992, p. 39-61.

11 Guillaume Garner, *État, économie, territoire en Allemagne*, Paris, Éditions de l'HESS, 2005, p. 112-119.

Ces changements ne sont pas sans conséquence sur le développement d'une éthique des fonctionnaires. Ils sont susceptibles de toucher des comportements au niveau le plus subalterne, souvent difficile d'accès pour les historiens. Or, ce sont les mutations du politique, au niveau local, amenées par l'imposition de l'idéal de l'État de police¹², que nous souhaiterions mettre en lumière. Faveurs et patronage, autant de pratiques que Wolfgang Reinhard rangeait dans la catégorie du micropolitique, passent alors irrémédiablement dans le domaine de la corruption au milieu du XVIII^e siècle¹³. Le Banat, un domaine de la Couronne, laboratoire habsbourgeois du caméralisme, nous fournit un espace idéal d'observation de ce phénomène¹⁴.

AGIR POUR LE BIEN DU FISC ET DU PUBLIC

Conquis par les Habsbourg sur les Ottomans en 1716, le Banat n'est pas rattaché au royaume de Hongrie, comme ce fut le cas des conquêtes précédentes mais reçoit un statut particulier : celui d'un domaine du fisc, dans lequel l'empereur est à la fois souverain et seigneur. Administrations territoriale et domaniale sont confondues en une seule institution, qui répond de ses actes devant les organes centraux de gouvernement de la monarchie, situés à Vienne : la chambre aulique viennoise, chargée des affaires fiscales et économiques, et le conseil aulique de guerre, chargé des affaires militaires¹⁵. La province est considérée comme une *tabula rasa* juridique. Le droit civil et criminel de Basse-Autriche y est introduit. Il n'est pourtant qu'un élément parmi d'autres de cette reconstruction des rapports juridiques au sein de la société. Subsiste en effet une justice communautaire, aux procédures orales, tandis que les représentants du souverain disposent de deux puissants instruments pour légiférer : d'un côté, des privilèges permettant d'attribuer une autonomie à certains corps ; de l'autre, les patentes impériales, qui forment une législation provinciale et domaniale, proche de celle des États territoriaux du Saint-Empire, en pleine inflation au cours du siècle¹⁶.

12 André Wakefield, *The Disordered Police State. German Cameralism as Science and practice*, Chicago, University of Chicago Press, 2009.

13 Wolfgang Reinhard, « Die Nase der Kleopatra. Geschichte im Lichte mikropolitischer Forschung. Ein Versuch », *Historische Zeitschrift*, vol. 293, n° 3, 2011, p. 631-666.

14 Robert Born, « Bollwerk und merkantilistisches Laboratorium. Das Temeswarer Banat in der Planungen der Wiener Zentralstellen, 1716-1778 », dans Hans-Christian Maner (dir.), *Grenzregionen der Habsburgermonarchie im 18. und 19. Jahrhundert*, Münster, Lit Verlag, 2005, p. 37-49.

15 Sonja Jordan, *Die kaiserliche Wirtschaftspolitik im Banat im 18. Jahrhundert*, München, Oldenbourg, 1967

16 Pour un aperçu général, voir André Holenstein, « Die Umstände der Normen – die Normen der Umstände. Policyordnungen im kommunikativen Handeln von Verwaltung und lokaler Gesellschaft im Ancien Régime », dans Karl Härter (dir.), *Policey und frühneuzeitliche Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2000, p. 1-46.

C'est par cette voie que sont normalisées les activités des officiers, toujours censées se conformer au bien du « fisc » et du « public ». La formule « *pro Aerario und Publico* » se retrouve systématiquement dans les justifications et exposés généraux de la politique provinciale¹⁷. Dans ces écrits administratifs, agir pour le « public » doit être compris comme l'exigence d'une application des mesures de police, principalement le contrôle des prix et des qualités des marchandises vendues. La vigilance des officiers, dans ce domaine, se traduit concrètement dans les clauses présentes dans les contrats d'affermage des fabriques ou des terrains impériaux, les patentes accordant des monopoles de vente et des édits régulant le commerce¹⁸. Il s'agit d'une catégorie particulière de pratiques du gouvernement local, qualifié de *Publicum* ou de *Politico-publicum*, dont la responsabilité revient au gouverneur de province, pour l'ensemble du Banat, et aux gouverneurs de districts, au niveau inférieur¹⁹. Pourtant, jusqu'au milieu du siècle, ce n'est pas dans le champ de la protection du « public », au sens que les contemporains donnaient à ce terme, que la corruption pouvait être envisagée, mais dans les finances, où primait l'intérêt du « fisc ».

Ce second type d'obligations était détaillé dans des « instructions » : des règlements décrivant et encadrant les activités d'une catégorie particulière d'officiers. Ces actes se différencient des « patentes », au sens strict, qui sont destinées à l'ensemble des sujets, mais aussi des « circulaires » qui, elles, concernent toute l'administration et contiennent des directives sur un sujet précis, parfois limitées dans le temps. Les instructions décrivent l'étendue des tâches associées à un poste particulier et restent valables pour tout officier occupant un tel poste. La nomination des « officiers royaux et impériaux » (*kaiserliche und königliche Beamten*), qui ne sont pas propriétaires de leur charge, ne dépend jamais de ces documents, ce qui les différencie des « lettres de commission » et de « provision » de la France d'Ancien Régime. C'est aussi là qu'on retrouve les expressions les plus explicites d'une éthique du fonctionnaire (*Beamtenethik*²⁰). Édictée dès le lendemain de la conquête, en 1719, une première instruction aux gouverneurs de districts insiste sur les qualités propres du bon officier dans ses deux premiers articles : il doit être de bonnes mœurs, bon chrétien, servir avec zèle son souverain et le fisc et,

17 Une première mention est présente dans le rapport du premier gouverneur du Banat, Florimond Mercy d'Argenteau, dès 1719 (Oesterreichisches Staatsarchiv [OeStA], Finanz Hof-, und Kammerarchiv [FHKA], Banater Akten [BA], Nr. 2-1, f° 388v, 5/1719).

18 Voir par exemple Magyar Országos Levéltár (MOL), E 303, 13 cs., Zb, f° 24r, 1746 (régulation du commerce des Juifs); OeStA, FHKA, BA, Nr. 104, f° 4-67, 3/1/1765 (privilège d'une compagnie de commerce); MOL, E 304, 6 cs., f° 176v, 21/11/1774 (bouchers et fabricants de savon).

19 OeStA, FHKA, BA, Nr. 93, f° 29r, 28/3/1772.

20 Nous reprenons ici le terme de Michael Stolleis (« Grundzüge der Beamtenethik », art. cit.).

enfin, ne pas subordonner son action à ses intérêts privés²¹. Élaborée deux ans après, une nouvelle instruction, qui s'adresse cette fois-ci à tous les officiers de district (vice-gouverneurs et contrôleurs) est plus développée : le nombre d'articles y passe de six à soixante-deux ! Elle rappelle l'importance de servir le fisc, plutôt que ses propres intérêts, et détaille plusieurs mesures visant à éviter tout manquement : l'interdiction de participer à des activités économiques en lien avec son service – prendre à ferme des biens ou monopoles attribués par l'administration, participer à des compagnies de commerce locales – et l'obligation de tenir des livres comptables sur les prélèvements²².

Les exemples analogues pourraient être multipliés. Jusqu'aux années 1750, les instructions se succèdent et s'affinent : elles accompagnent, d'une part, l'augmentation du nombre d'officiers et la diversification de leur fonction et renforcent, d'autre part, les moyens de contrôle à distance. Cela se confirme dans une instruction de 1749, qui élargit l'obligation qui pèse sur les contrôleurs de district de tenir des registres des redevances de chaque village et impose de nouvelles normes comptables²³, conséquence d'une réforme touchant toute la monarchie²⁴. Les préoccupations des administrateurs viennois, à l'origine de ces instructions, restent globalement les mêmes que trente années plus tôt : s'assurer que les intérêts du souverain ne soient pas lésés par ses serviteurs. On se retrouve ici dans une configuration classique d'une administration d'Ancien Régime, déjà maintes fois décrite²⁵, où la corruption est limitée à une seule pratique, celle de la malversation. Les intérêts économiques des sujets n'interviennent à aucun moment. Seule l'obligation d'assurer l'accès de chacun à la justice est soulignée. Autrement dit, l'officier est tenu d'enregistrer et de répondre aux plaintes et, au besoin, de garantir un possible appel, en transmettant les doléances à un échelon supérieur²⁶.

21 OeStA, FHKA, BA, Nr. 2-2, f° 250rv.

22 Direcția județeană Timiș a Arhivelor naționale, Colecția de Documente Muzeul Banatului, nr. Inventar 1575, nr crt. 110, 30/12/1721.

23 OeStA, FHKA, Nr. 59, f° 65-111; Nr. 20, janvier 1749, f° 7-49 et MOL, E 303, 10 cs., f° 4r.

24 Réforme de Friedrich Wilhelm von Haugwitz (Peter G. M. Dickson, *Finance and Government under Maria Theresia, 1740-1780*, Oxford, Clarendon Press, 1987, t. I, p. 222-223, 267-268).

25 Par exemple chez Niels Grüne, « Politische Korruption zwischen Gesetzesverstoß und Denunziationsfigur. Konzeptionelle und empirische Betrachtungen am Beispiel Württembergs in der Frühen Neuzeit », dans Karl Härter et Beatrice de Graaf, *Vom Majestätsverbrechen zum Terrorismus. Politische Kriminalität, Recht, Justiz und Polizei zwischen Früher Neuzeit und 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2012, p. 49-72.

26 Voir le troisième point de l'instruction de 1719.

Il serait absurde de penser que l'étude des instructions épuise la compréhension des rapports entre officiers. Aux deux extrémités de la pyramide administrative, les pratiques échappent largement au type de régulation formelle que nous venons de voir. En bas, les responsables des prélèvements fiscaux, de la transmission et de l'application des lois sont à la fois des officiers impériaux et des chefs communautaires, chacun étant élu par une confédération de villages. Ces *oberknèzes*, déjà présents pendant la période ottomane, sont garants de la loyauté de la province et de ses habitants. Leurs rapports avec les communautés villageoises, supervisées par des *knèzes* – qui ne sont, quant à eux, considérés comme officiers qu'après 1772 – reposent presque exclusivement sur des procédures orales. Le versement des impôts, par famille et par village, est enregistré par un système d'encoches faites sur une paire de bâtons, les *Rabisch*. De plus, la maîtrise de l'écriture et de la langue allemande reste encore un défi pour beaucoup d'*oberknèzes* dans les années 1770²⁷.

En haut de la pyramide, le président et ses quelques conseillers – entre deux et huit selon les périodes – entretiennent un rapport personnel avec le souverain et les grands commis de la monarchie. Leurs activités n'échappent pourtant pas à un cadre de régulation formel. À leur arrivée, ils reçoivent une instruction personnelle, détaillant les priorités de leur mandat. Ce document est rédigé par un organe aulique, avant d'être approuvé par l'empereur. Contrairement aux instructions des officiers subalternes, il ne correspond pas à l'imposition verticale de directives, mais est le résultat d'un compromis impliquant le principal intéressé. Ce processus est bien illustré par le premier gouverneur du Banat, le général Claude Florimond Mercy d'Argenteau (1666-1734)²⁸. La rédaction de son instruction est l'aboutissement d'une discussion de deux années, pendant lesquelles se succèdent projets, contre-projets et instructions temporaires qui font la navette entre le Banat et Vienne²⁹. La protection personnelle dont bénéficie Mercy, en la personne d'Eugène de Savoie, principal conseiller de l'empereur, est fondamentale : c'est elle qui lui permet d'imposer sa propre personne et ses positions dans le gouvernement provincial³⁰. Un même phénomène, alliant définition globale d'une politique et nomination du président, se retrouve

27 OeStA, FHKA, BA, Nr. 209, f° 114r.

28 Son décret de nomination (OeStA, KA, HKR, 1718 R, sept.62, f° 1-5) est suivi, quatre jours plus tard, d'une instruction (*id.*, 146/2).

29 Instructions d'Eugène de Savoie sur les modalités d'occupation du Banat (OeStA, Kriegsarchiv [KA], Feldakten [FA], 1716, 10 159, 1119 et 112), projet d'administration déposé par Mercy en 1717 (Einrichtungprojekt, OeStA, FHKA, BA, Nr. 1-2, f° 50-62) et instruction d'Alexander Johann von Kallaneck, agent de la chambre aulique viennoise sur place (OeStA, FHKA, BA, Nr. 1, f° 158, 7/10/1717).

30 Signalé par Henrike Mraz, *Die Einrichtung der kaiserlichen Verwaltung im Banat von Temesvár*, thèse, Wien, 1984, p. 218.

à plusieurs dates : en 1740 pour Leopold von Engelshofen (1692-1761)³¹ et en 1753 pour Franz Perlas von Rialp (1704-1773)³². Ces périodes d'incertitudes ne sont pas les seules pendant lesquelles les lois du patronage s'appliquent. Il n'existe aucune situation dans laquelle les activités des administrateurs seraient évaluées à l'aune d'instructions considérées comme définitives. Un contrôle à distance a bien lieu, à travers l'envoi bihebdomadaire à Vienne des procès-verbaux du conseil de l'administration régionale, mais ils sont toujours redoublés par d'autres formes de correspondances. Éloigné géographiquement de la cour, le président du Banat y compte de solides protecteurs et n'hésite pas à s'y rendre, si sa position est fragilisée.

Dès son arrivée à Timișoara, Franz Perlas von Rialp joint ainsi au courrier officiel des lettres qu'il adresse personnellement au président de la chambre aulique, Karl von Königsegg-Erps (1696-1759). Cette correspondance est rédigée en français, alors que la langue de l'administration est l'allemand. Ils mêlent des domaines qui nous paraîtraient aujourd'hui incompatibles : considérations sur les affaires intérieures du Banat et de l'Empire ottoman ; appréciation sur l'activité des conseillers et officiers subalternes ; nouvelles familiales ; demande de faveurs, souvent pécuniaires, pour lui-même ou un membre de l'administration. Le langage de l'amitié et de la fidélité personnelle qui imprègne cet échange pourrait nous faire juger durement ce président et croire qu'il cherche à tromper les rigueurs d'un contrôle impartial. Mais il n'en est rien, ce registre étant propre au genre épistolaire, de la Renaissance aux Lumières³³. Qui plus est, l'éthique revendiquée par cet échange n'est nullement contradictoire avec celle qui inspire la législation camérale déjà évoquée. La même obsession envers la lutte contre les « malversations » et le respect des procédures comptables, tout comme la défense du « public » et du « bien du service » y est présente :

Les officiers sont ici en foule chacun a payé le contingent de son district sans qu'il ay falu se servir, ni de coercion ni d'autres moyens, ce qui ne chagrine pas peu ceux [...] qui preferent leurs vues particulieres au bien du service³⁴.

La définition de l'honnêteté de l'officier ne s'arrête pas là. Les demandes d'augmentation des traitements et de faveurs exceptionnelles sont paradoxalement justifiées par une lutte contre la corruption : il ne s'agit pas

31 OeStA, FHKA, BA, Nr. 66, 1740, f° 555-627.

32 OeStA, FHKA, BA, Nr. 67.

33 Maurice Daumas (dir.), *L'Amitié dans les écrits du for privé et les correspondances de la fin du Moyen Âge à 1914*, Pau, Presses de l'université de Pau et des pays de l'Adour, 2014.

34 OeStA, FHKA, Finanz Ungarn, Nr. 29, f° 38v-39r, 8 novembre 1754.

de lutter contre les malversations, mais contre une éventuelle subornation des officiers impériaux par des sujets qui profiteraient de l'impécuniosité des administrateurs. Ainsi de cette demande :

Un augmentation des gages sans quoy il n'y a pas moyen que je puis tenir ici, et soutenir le caractere de president [...] pour que la justice se fasse et les choses allent en ordre il faut estre incorruptible, mais en échange il faut avoivre coment le pouvoire durér³⁵.

44

Mais ce constat ne signifie pas que le versement et l'acceptation des dons, qui complètent le système normal de rémunération, soit considéré comme condamnable. Au contraire, les faveurs sont admises comme un ressort légitime et inévitable de l'entretien des loyautés³⁶. N'est ici exprimée que l'idée assez banale selon laquelle les appointements des officiers sont insuffisants pour tenir leur rang³⁷. Mais il est sous-entendu que le réseau d'obligations entretenu par cette circulation de dons n'est défendable qu'à la condition qu'il soit conforme à un ordre politique naturel : celui dans lequel les faveurs accordées par le souverain surpassent toutes les autres, sans quoi les ressorts de la fidélité seraient renversés.

Les mêmes principes valent pour les échelons inférieurs. Mais dans ce cas-là, plutôt que des sommes d'argent, ce sont postes, privilèges et distinctions qui sont distribuées. Perlas, fort de son ancrage local, appuie sur l'importance de la « connaissance du pays » dans la sélection de ses conseillers³⁸. Il peut, par ce biais, pousser ses propres candidats et se créer une clientèle locale. La protection présidentielle s'étend également aux officiers subalternes. Les *oberknèzes* peuvent compter sur l'indulgence du président pour obtenir les meilleures conditions lors de la négociation des monopoles de compagnies auxquels ils participent³⁹. En contrepartie, le président reçoit un soutien visible de ces notables, qui se revendiquent les représentants naturels du pays, dans les pétitions qu'ils envoient au souverain⁴⁰. Qu'il l'exprime lui-même ou qu'il le fasse dire par d'autres, Perlas justifie ses pratiques clientélistes en renvoyant à Vienne l'image d'une harmonie politique locale, suspendue au bon ordre d'un paternalisme exercé à tous les niveaux par les officiers impériaux.

35 *Id.*, f° 23r, 12 août 1754.

36 *Id.*, f° 38r et v, 8 novembre 1754.

37 Michael Stolleis, *Histoire du droit public en Allemagne*, op. cit., p. 550.

38 OeStA, FHKA, BA, Nr. 74, f° 33v, 15 juillet 1763.

39 Benjamin Landais, « Relayeur la gestion économique de l'État dans un espace frontière : Un tournant dans la mobilisation des réseaux commerciaux et financiers dans le Banat de Temesvár des années 1760 et 1770 », dans Wolfgang Schmale (dir.), *Jahrbuch der österreichischen Gesellschaft zur Erforschung des 18. Jahrhunderts*, Bochum, Winkler, 2010, p. 207-230.

40 OeStA, FHKA, BA, Nr. 74, f° 5r.

**EXTENSION DU DOMAINE DE LA CORRUPTION SOUS JOSEPH II :
DE LA MALVERSATION À LA CONCUSSION**

Le Banat ne nous intéresse pas seulement en raison de la richesse des sources qu'il fournit sur les pratiques locales de gouvernement des officiers habsbourgeois. Cet objet d'étude nous est également précieux, parce qu'il s'agit du premier terrain d'expérimentation de l'empereur Joseph II, qui y fait ses armes politiques dès 1768, bien avant de se retrouver seul à la tête de la monarchie en 1780⁴¹. Défenseur zélé d'une nouvelle conception de l'État et de son service, il a ainsi l'occasion d'exercer ses talents de réformateur éclairé à un niveau subalterne, que la multiplication progressive de ses obligations l'empêcha par la suite de superviser. L'intervention de Joseph II dans les affaires du Banat n'avait cependant rien de prémédité et ne faisait pas partie d'un hypothétique plan de sa formation politique, dans une région marginale de la monarchie. Elle résulte d'un concours de circonstances.

Faute d'avoir pu maintenir le contrôle des recrutements locaux et d'avoir renouvelé ses protecteurs à la cour de Vienne, le pouvoir local du président Perlas est en effet affaibli dès 1765 par l'arrivée de conseillers extérieurs à ses réseaux qui concourent finalement à sa chute à la fin de l'année 1768⁴². Il n'y a, *a priori*, rien que de très banal dans la crise qui touche la tête du Banat à cette date. Une coterie de nouveaux conseillers, hostiles au vieux président, parvient à ses fins, grâce aux soutiens qu'elle acquiert sur place, auprès de l'évêque orthodoxe, et à Vienne. Elle se sert de l'accusation de corruption pour faire tomber l'ancienne équipe. Sans surprise, c'est la charge de la malversation qui est retenue⁴³. On aurait pu s'attendre à ce que la commission impériale, envoyée sur place, se contente de contrôler la conformité des pratiques administratives aux instructions, prépare le terrain pour l'installation d'une nouvelle équipe et reproduise enfin un processus ayant déjà eu lieu trois fois dans le siècle.

Mais il n'en fut rien ! Peuplée par une génération plus jeune, nourrie de lectures caméralistes, la commission est encline à élargir son action⁴⁴. Elle dispose, par ailleurs, d'un soutien de poids, celui de Joseph II qui, à partir de 1768,

41 Antal Hegedüs, « Joseph II. und die Refeudalisierung des Banats », dans Grete Klingenstein et Richard Georg Plaschka (dir.), *Österreich im Europa der Aufklärung*, Wien, Verlag Der Österreichischen Akademie Der Wissenschaften, 1985, t. I, p. 139-152 ; Derek Beales, *Joseph II*, 1987, t. I, *In the Shadow of Maria Theresa, 1741-1780*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 246-251, 362-363 ; Krisztina Kulcsár, *II. József utazásai Magyarországon, Erdélyben, Szlavóniában és a temesi Bánságban, 1768-1773*, Budapest, Gondolat, 2004, p. 315-334.

42 Sur la formation d'une commission impériale pour enquêter sur les pratiques de gouvernement de Perlas dès 1766, voir MOL, A99, 5 cs., fasc. 3, f° 629-723, 16 au 30 novembre 1766.

43 Trois procès s'ouvrent en 1765-1766 (OeStA, FHKA, BA, Nr. 163).

44 OeStA, FHKA, BA, Nr. 75, Administrations Praesidium, 1768, f° 2, 24/11/1768 et Nr. 76, Praesidium, f° 28-44, 24 mai 1769 et f° 95.

entame le premier de ses trois voyages dans le Banat. Le corégent, qui fait ici sa première expérience de gouvernement, se montre extrêmement critique⁴⁵ : erreurs grossières, ignorance et corruption généralisée sont pour lui le signe de la persistance de pratiques ottomanes dans cette province périphérique⁴⁶. Il accompagne ces jugements d'attaques personnelles, tournant en ridicule tel ou tel membre de l'administration et dénonçant l'esprit de clan. Il n'est plus question de rétablir les contrôles comptables, mais de réorganiser en profondeur la province.

46

Ce changement débouche sur une extension du domaine de la corruption politique : la frontière d'application de l'éthique des fonctionnaires est élargie à des catégories, qui y échappaient jusque-là. Désormais, *knèzes* et *oberknèzes* sont considérés comme des officiers à part entière et non plus comme les représentants naturels des sujets du pays. Leur loyauté constituait, sous Perlas, un pilier indispensable de la paix civile. La légèreté du cadre normatif, qui leur était imposé par l'administration régionale, était justifiée « pour des raisons politiques » (*ex ratio politica*)⁴⁷. C'est la fidélité chancelante de la population orthodoxe, toujours soupçonnée de se rapprocher des Ottomans, qui justifiait ce *statu quo*⁴⁸.

Mais ces arguments n'impressionnent plus les membres de la commission, qui affirment que :

Le maintien du bon voisinage avec les Turcs est louable, bien qu'il semble n'avoir aucun lien avec celui de la constitution intérieure du pays, qui concerne les sujets, car cette tâche repose bien plutôt sur les instructions prises ici de temps à autres avec l'accord de la chancellerie aulique et d'État et destinées à l'administration et à ses officiers⁴⁹.

Ce groupe devient alors une cible de choix et ses pratiques sont rapidement mises en accusation. C'est le cas du détournement des redevances, un acte encore compris, dans un premier temps, sous l'angle de la malversation. Les dénonciations des excès émanent des plaintes des communautés villageoises et non d'un contrôle comptable d'une commission impériale, presque impossible à réaliser. S'engage alors un premier procès contre un *oberknèze* en 1770. Les actes font apparaître qu'il aurait accepté 20 ducats, partagés avec le gouverneur de district, de la part de la communauté de Comloşu Mare, en

45 L'ensemble de ces documents a été conservé (OeStA, HHStA, Hofarchiv, 75-3), tout comme les traces de l'organisation du voyage dans la province (OeStA, FHKA, BA, Nr. 209).

46 Derek Beales, *Joseph II, op. cit.*, p. 248.

47 MOL, A99, 5 cs., f° 20, 4 décembre 1766.

48 OeStA, FHKA, Sammlungen, Ungarn und Nebenländer, Hs942a, f° 5v, 1768.

49 *Id.*, f° 16v.

contrepartie d'une réduction de ses corvées⁵⁰. Dans les années qui suivent, les plaintes de ce type font l'objet d'une attention particulière de la part de la nouvelle administration. Joseph II s'implique personnellement dans cet effort de lutte contre la corruption des officiers communautaires. Pendant son séjour de 1773, il reçoit personnellement près de 800 plaignants et insiste, à l'issue de ces séances de doléances, pour que les conseillers donnent suite à chacune des plaintes.

Dans cette longue série de suppliques, l'image d'une corruption généralisée des échelons subalternes du pouvoir régional semble être confirmée : la communauté de Cepza dénonce le détournement des corvées par son vice-gouverneur et le versement abusif de pots-de-vin par son *knèze*⁵¹. De très nombreux villages rapportent des faits similaires accusant leur *oberknèze*⁵². L'optique joséphiste rejoint une conception policière du traitement des plaintes : celles-ci sont vues comme des moyens d'information sur l'état du pays et de sa population, mais aussi et surtout d'identification et de surveillance des officiers et des pouvoirs intermédiaires, qui n'appliqueraient pas les mesures attendues⁵³.

Cette entreprise correspond à un élargissement de la conception joséphiste de la corruption : il ne s'agit pas seulement d'étendre le champ d'application de l'éthique comptable des fonctionnaires, mais d'en finir avec un pan entier des pratiques économiques du gouvernement local. La conviction caméraliste selon laquelle un enrichissement global ne peut reposer que sur un tissu d'exploitations agricoles indépendantes et de taille moyenne, entraîne le rejet du cadre domanial, s'il se traduit par la concentration des terres et l'exploitation gratuite de la main d'œuvre paysanne⁵⁴. La méfiance envers les abus des négociants sur les marchés, qui bloqueraient l'enrichissement paysan, conduit également à renforcer les mesures de police⁵⁵. Certains administrateurs, plus inspirés par le libéralisme anglais que par les sciences camérales, vont même jusqu'à considérer que tout monopole est corrompu par définition⁵⁶.

50 OeStA, FHKA, BA, Nr. 166, f° 248v, 16 août 1770. Un autre cas avec un *knèze* est déjà traité en 1768 (OeStA, FHKA, BA, Nr. 164, f° 30r, 9 mars 1768).

51 OeStA, FHKA, BA, Nr. 209, f° 317r.

52 *Id.*, f° 211v, 213r-214v, 218r, 228v, 233v, 234v, 235r, 239r.

53 André Holenstein, « "Ad supplicandum verweisen": Supplikationen, Dispensationen und die Policeygesetzgebung im Staat des Ancien Régime », dans Cecilia Nubola (dir.), *Bittschriften und Gravamina: Politik, Verwaltung und Justiz in Europa (14.-18. Jahrhundert)*, Berlin, Duncker & Humblot, 2005, p. 167-210, ici p. 188-194.

54 Guillaume Garner, *État, économie, territoire en Allemagne, op. cit.*, p. 144-146, 157-159.

55 *Ibid.*, p. 221-231.

56 C'est le cas de Charles de Zinzendorf, qui a effectué auparavant un voyage en Angleterre et est un lecteur des libéraux anglais, le monopole est moralement corrompu (*verdeblich*). Il rejoint la pensée d'Adam Smith et des libéraux anglais, exprimée à la même époque (voir Jens Ivo Engels, *Politische Korruption, op. cit.*, p. 179).

Mais faute de seigneurs fonciers dans le Banat, ce sont les *oberknèzes* qui sont amenés à jouer ce mauvais rôle aux yeux des officiers fraîchement arrivés⁵⁷. Le contenu de certaines plaintes, recueillies en 1773, contribue d'ailleurs à conforter l'idée qu'ils constituent localement une classe héréditaire et parasitaire. Plusieurs particuliers sollicitent en effet, pour eux-mêmes ou pour leur fils, l'obtention d'une place d'*oberknèze*, sans passer ni par l'élection ni par l'examen de leurs compétences, mais comme une faveur due à leur rang⁵⁸. Désormais, la culpabilité présumée des *oberknèzes* ne réside plus dans leur tendance au détournement des prélèvements, mais dans la concussion, autrement dit dans leur intervention indue dans l'équilibre économique local. Une telle action est vue comme une atteinte simultanée non seulement de l'intérêt du fisc, mais aussi de l'ensemble des sujets. Un principe, cher aux administrateurs de l'État de police, veut, par ailleurs, qu'il existe un accord naturel entre les aspirations de la masse anonyme des sujets, en particulier des plus modestes, et le programme de gouvernement éclairé⁵⁹.

Le bien public, dans l'État de police josphiste, prend un sens nouveau : il ne s'agit plus seulement de protéger le consommateur, mais de garantir l'indépendance économique du producteur. Conséquence logique de ce paradigme, les nouvelles instructions se multiplient à partir de 1768⁶⁰, comprenant en particulier une patente interdisant explicitement à tout officier de recevoir des cadeaux de la part des sujets⁶¹. De plus, la séparation entre charge publique et activité économique privée est plus strictement contrôlée. Pour cela, on procède à un recensement de tous les biens des officiers de district, y compris les *oberknèzes*, afin de déterminer les éventuels conflits entre ces deux espaces⁶². Dans le domaine de la « police », les conditions d'attribution des monopoles sont revues. Le contrat décennal d'affermage des terres d'élevage, attribué à une compagnie régionale, n'est pas renouvelé et est remplacé par une procédure d'enchères individuelles⁶³.

57 C'est ainsi que s'exprime Charles de Zinzendorf, grand commis au service de la chambre des comptes, en voyage dans le Banat en 1773 (OeStA, HHStA, Kabinett Zinzendorf, Ungarn, *Historische und Politische Nachrichten*, op. cit., f° 122, 225).

58 *Id.*, f° 24v, 114r, 115r et 185r.

59 Niels Grüne souligne cette tendance à propos de la question du partage des communaux (Niels Grüne, *Dorfgesellschaft-Konflikterfahrung-Partizipationskultur: Sozialer Wandel und politische Kommunikation im Landgemeinden der badischen rheinpfalz (1720-1850)*, Stuttgart, Lucius & Lucius, 2011, p. 206-257).

60 Elles sont envoyées aux officiers du Banat (OeStA, HHStA, Kabinett Zinzendorf, Ungarn, *Historische und Politische Nachrichten*, op. cit., Nr. 76, f° 282-302), aux officiers de district (*ibid.*, Nr. 93, f° 545-587) et enfin aux officiers de village (*ibid.*, Nr. 77, f° 435-438, 13 janvier 1768; MOL, E304, 4 cs, f° 267 et sq, septembre 1772).

61 OeStA, FHKA, BR, KT 397, f° 20r, 20 juillet 1769.

62 OeStA, FHKA, BA, Nr. 77, f° 447-765.

63 OeStA, FHKA, BA, Nr. 95, f° 562, 11 décembre 1769.

Cette politique volontariste trouve rapidement ses limites. Contre toute attente, le monopole de la compagnie des marchands détaillants est rétabli en 1773, suivi par la signature d'un privilège local, négocié par le président de cette même compagnie, en 1775⁶⁴. Il apparaît vite que ces deux privilèges, dont la logique est contraire aux principes josphistes, ont été obtenus à force de pots-de-vin. En 1776, un procès montre la corruption de la nouvelle équipe qui, pourtant, a porté l'élan de rupture avec les habitudes anciennes. Mieux encore, le représentant des marchands se serait rendu à la cour de Vienne avec la somme colossale de 24 000 florins rhénans, pour faciliter l'approbation des privilèges⁶⁵. Occupé par d'autres affaires et déçu par son expérience banataise, Joseph II retire son soutien aux administrateurs qu'il avait promus quelques années plus tôt. Il ne s'agit néanmoins pas d'une opération à somme nulle. Bien que les pratiques anciennes persistent, le bouleversement des normes possède un effet en lui-même. La politique locale, fondée jusqu'alors sur le bon ordre du patronage, est désormais frappée d'illégitimité. Les relations entre officiers et sujets doivent donc se frayer d'autres voies, encore incertaines.

L'application des conceptions josphistes dans le Banat est révélatrice d'un changement profond : on passe d'un gouvernement par la grâce⁶⁶ à un gouvernement du savoir et du contrôle. La « métaphysique politique⁶⁷ » propre au caméralisme et la version libérale de l'État de police conduisent la nouvelle administration à promouvoir l'idéal d'une société des sujets, chapeauté par de simples organisateurs de son bien-être. Loin de transformer immédiatement la nature des rapports politiques locaux, ce bouleversement a d'abord redéfini les frontières de ce qui était perçu comme légitime. Exclues de ce champ, ces expressions politiques sont rejetées dans un passé révolu ou, lorsqu'elles persistent dans certains cercles, sont expliquées par la nature retardataire des mœurs populaires ou étrangères.

64 Benjamin Landais, « Émergence des revendications territoriales dans l'affirmation nationale des communautés serbes de la vallée de la Tisza : le cas du district privilégié de Kikinda dans les années 1770 », dans Karen Hoffmann-Schickel et Éric Navet (dir.), *Résistances culturelles et revendications territoriales des peuples autochtones*, Saint-Denis, Connaissances et Savoirs, 2015, p. 51-89.

65 Arhiv Vojvodine, F5, Rotulus actorum in causa Georg Johann Ritter von Tiganity puncto calumniorum falsorum et variarum contraventionum in officio, fasc. 1, f° 9, 13.

66 Nous reprenons ici l'expression de Hélène Millet (dir.), *Suppliques et Requêtes. Le gouvernement par la grâce en Occident (XII^e-XV^e siècle)*, Roma, École française de Rome, 2003.

67 Il s'agit de l'expression même de Carl Justi (cité dans Michael Stolleis, *Histoire du droit public en Allemagne, op. cit.*, p. 442).

TABLE DES MATIÈRES

Introduction : Le pain et le sel Silvia Marton & Frédéric Monier	7
---	---

PREMIÈRE PARTIE

GENÈSE D'UNE QUESTION POLITIQUE (XVIII^e-XIX^e SIÈCLE)

Corruption et malversations au XVIII ^e siècle : Réflexions autour de l'exemple languedocien Stéphane Durand	23
Du micropolitique à la corruption : Joseph II et l'idéal de l'État de police dans le Banat Benjamin Landais	37
Sanctionner le conflit d'intérêts dans la Valachie des années 1830. Une étude de cas : les sous-préfets Bogdan Mateescu	51

DEUXIÈME PARTIE

ÉTAT CONTEMPORAIN ET PRATIQUES DE POUVOIR (XIX^e-XX^e SIÈCLES)

Les recommandations à la fin du XIX ^e siècle au sein des Postes et Télégraphes du Vaucluse, entre pratiques de faveur et règles administratives Christophe Portalez	69
« <i>Funcționarism</i> » : La rhétorique de la corruption morale et institutionnelle au XIX ^e siècle en Roumanie Andrei Dan Sorescu	83
L'élitisme des réseaux : Les difficultés de la professionnalisation de la politique en Roumanie (1866-1914) Silvia Marton	97
Élus et recommandations dans le département de la Meuse au XX ^e siècle : Méthodologie et perspectives d'analyses Julie Bour	111
Un autre regard sur les relations industrielles : Clientélisme, faveurs et paternalisme dans le monde minier Marion Fontaine	123

TROISIÈME PARTIE
DISCOURS CRITIQUES ET RÉGULATIONS (XIX^e-XX^e SIÈCLES)

Le pouvoir à l'abri des sanctions. Les débuts du contrôle parlementaire en Roumanie Alexandra Iancu	137
Les pratiques de corruption dans la caricature électorale. Le scrutin de 1919 en Roumanie Domnica Gorovei	151
La fabrique socialiste de la morale : Intérêts, conflits et normes dans le parti de Léon Blum Frédéric Monier	177
Un cas majeur de corruption dans la Roumanie de l'entre-deux-guerres : L'affaire Škoda Matthieu Boisdrón	191
Dénoncer l'improbité publique dans une « ville maudite » : Acteurs, rhétoriques et contextes de la critique de la politique marseillaise depuis les années 1980 Cesare Mattina	205
Conclusion Olivier Dard	219