

DIVERTIR LES DENIERS PUBLICS DANS LES VILLES FRANÇAISES: ETUDE SUR LE PECULAT D'APRES LA DOCTRINE JURIDIQUE DU XVIII^E SIECLE

MANON SERENI

UNIVERSITÉ TOULOUSE 1 – CAPITOLE – TOULOUSE – FRANCE

RESUME

Le péculation est «le crime de ceux qui ayant le maniement des deniers royaux ou du public, les retiennent et les tournent à leur usage particulier». Ces malversations portent atteinte aux finances de l'Etat comme à celles des villes, les municipalités étant victimes, comme le roi, de comptables peu scrupuleux. Il est intéressant de voir comment le divertissement des fonds municipaux est encadré par le droit criminel. Il faut aussi se demander quel regard les juriconsultes portent sur des pratiques malheureusement courantes au XVIII^e siècle.

ABSTRACT

«Péculation» is the crime of embezzlement of public funds by those who are responsible for it. These abuses of public money damage the finances of the State as those of the cities. Municipalities are victims of dishonest accountants. It is interesting to explore the repressive measures concerning fraud and diversion of public funds. It is relevant to wonder what is the opinion of the jurists on unfortunately common practices in 18th century.

RESUMEN

Peculato (lat. *peculatus*) es “el crimen de aquellos que teniendo el manejo del dinero del rey o de fondos públicos, se lo quedan para su uso particular”. Estas malversaciones afectan tanto a las finanzas del estado como a las de las ciudades, siendo los municipios y el rey las víctimas de estos oficiales poco escrupulosos. Los objetivos de este trabajo son analizar como el desvío de fondos públicos es considerado por el derecho penal de la época, estudiar la opinión de los teóricos del derecho sobre estas prácticas, muy comunes a lo largo del siglo XVIII.

MOTS CLEFS: Histoire, Droit criminel, Finance, Ville, Péculation

KEYWORDS: History, Criminal Law, Public Finance, City, Tax fraud

PALABRAS CLAVE: Historia, Derecho criminal, finanzas públicas, ciudad, fraude fiscal

Louis de Jaucourt, dans l'Encyclopédie, débute son article sur le pécuniaire en appelant les plaintes de Marc Caton, qui déplorait que le divertissement des deniers publics fut un crime qui resta impuni. Ainsi à Rome, «ceux qui volaient les particuliers, passaient leur vie dans les prisons et dans les fers, mais ceux qui pillaient le public, vivaient dans l'opulence et dans la grandeur»¹. Ces propos critiques sont d'actualité au XVIII^e siècle, car l'opinion remet en cause l'organisation de l'administration fiscale, ainsi que celle des fermes, chargées de prélever les impôts directs et indirects. Les officiers, les financiers et leurs commis sont perçus comme des intermédiaires malhonnêtes, qui détournent à leur profit une partie de l'argent prélevé sur les sujets.

Les villes et communautés bénéficient de plusieurs sources de revenus. La première est la perception de l'octroi sur les marchandises qui rentrent dans la ville. Cette dernière peut aussi disposer de divers revenus patrimoniaux, comme la location de maisons, la constitution de rente, l'adjudication à des particuliers d'espaces aux portes de la ville, la perception de droit de pêche ou de barrage... Enfin, en cas de besoin, les communautés peuvent avoir recours à l'emprunt. Cette possibilité est soumise au contrôle des intendants depuis le ministère de Colbert, pour lutter contre le surendettement². Au XVIII^e siècle, les villes ne peuvent plus lever leurs propres impôts directs, qui auraient fait concurrence aux prélèvements royaux. Certaines exceptions subsistent néanmoins. Ainsi, à Roubaix, qui est une ville ouverte, le roi autorise la levée d'une taille dite «des mauvais dépens» pour faire face aux dépenses indispensables de la ville³. Le receveur, chargé des finances de la ville, est un officier. Il peut aussi porter le titre de trésorier, clavaire, argentier ou massard. Sa charge est souvent rachetée par les corps municipaux, qui peuvent ainsi choisir qui bon leur semble. La perception des revenus se fait selon des modalités différentes selon les villes. La gestion des octrois peut être affermée à des traitants, comme le fait l'Etat pour les impôts indirects. Mais ils peuvent aussi être directement perçus par les agents de la ville, si la solution de la régie a été retenue⁴. Dans les villes importantes, la perception des octrois et des deniers patrimoniaux peut dépendre de différents receveurs. Ces receveurs vont s'entourer de comptables et parfois de financiers. A Reims, par exemple, cet officier est le principal relais entre le personnel des finances urbaines et le

1. L. DE JAUCOURT (1780), 52.
2. B. GARNOT (1989), 54.
3. A. BABEAU (1997), 261.
4. *Ibid.*, 213 et 265.

Conseil de la ville⁵. Il reçoit tous les comptes et revenus de la ville, paye ses créanciers et règle ses dépenses. Le directeur de la régie des octrois lui est subordonné. Tous ces manieurs de deniers publics devraient être d'une probité absolue et reconnue. Mais les villes, comme le roi, doivent faire face à la dissipation de leurs revenus par les trésoriers. Ainsi, pour la Cour des Comptes, Aides et Finances de Provence:

On ne doit pas regarder comme moins considérables les malversations des officiers municipaux des communautés. Ils forment presque toujours des vols caractérisés des deniers publics, et souvent le pécumat se trouve joint au faux. Ces malversations occasionnent le divertissement des subsides, elles retardent leur paiement ; et pour y suppléer, il faut augmenter les impositions des peuples⁶.

En termes juridiques, le pécumat est «le crime de ceux qui ayant le maniement des deniers royaux ou du public, les retiennent et les tournent à leur usage particulier»⁷. Le mot pécumat vient du latin *pécus*, qui désignait les lignes gravées sur les pièces romaines, représentant des animaux⁸. Nous pouvons remarquer qu'à Rome, le crime de pécumat n'a d'abord concerné que le vol des deniers de l'Etat. Le détournement de l'argent appartenant aux villes ne pouvait être qualifié ainsi. Cette restriction a ensuite disparu, car on a jugé que les intérêts particuliers des villes formant un même Empire ne pouvaient pas être distingués de l'intérêt public⁹. Une évolution similaire s'est produite en France, sous l'Ancien Régime. Au XVIII^e siècle, Muyart de Vouglans remarque que:

Quoiqu'il paraisse que dans l'origine, l'on ne connaissait proprement sous le nom de pécumat, que le vol des deniers royaux fait par ceux qui en ont le maniement, nous y comprenons néanmoins dans nos usages, le vol des deniers publics par ceux qui en étant chargés comme dépositaires, les retiennent pour les appliquer à leur profit¹⁰.

5. X. HOURBLIN (1999), 43.

6. Remontrances de la Cour des Comptes, Aides, et Finances de 1763, p. 81.

7. J-A. SOULATGES (1762), 283.

8. L. DE JAUCOURT (1780), 52.

9. J-V. DE LA CROIX (1786), 503.

10. P-F. MUYART DE VOUGLANS (1780), 157.

Jousse¹¹ et Guyot¹² rapportent que c'est l'arrêt de la Cour des Aides du 6 septembre 1686 qui a étendu l'incrimination de péculat aux receveurs des deniers publics des villes et des communautés. Pour savoir comment la justice peut lutter contre ces abus, il nous faut nous intéresser à la doctrine. Les juristes exposent les pratiques en vigueur et rendent compte de la jurisprudence. Leurs écrits éclairent les magistrats et les aident à appliquer des lois souvent jugées imprécises. Si les dispositions royales sont rappelées, les auteurs s'attardent sur les usages observés, qui sont d'une grande importance. La trop grande sévérité des textes, ou leur impuissance à prévenir les malversations sont soulignées. Plus on avance dans le siècle, et plus les commentateurs osent formuler des propositions de réforme. C'est parfois toute l'organisation de l'administration qui est remise en cause. Dans ce contexte, il est intéressant de voir comment le droit criminel essaye de réprimer le divertissement des deniers publics. Il faut aussi se demander quel regard les juristes portent sur ces malversations, malheureusement courantes au XVIII^e siècle.

Nous étudierons dans une première partie la condamnation morale du péculat par les magistrats, ainsi que les outils à la disposition de la justice pour découvrir les fraudes. Mais nous verrons dans une seconde partie que la punition des coupables est parfois délicate, et que seule une réforme d'envergure pourrait venir à bout des abus.

1. LE PECULAT FACE A LA JUSTICE: UN CRIME GRAVE ET UNE PROCEDURE PENALE PARTICULIERE

Les juristes décrivent les différentes manières dont peut se commettre le péculat. Ces précisions nous éclairent sur toutes les opportunités que peuvent saisir les trésoriers pour s'enrichir aux dépens du public. Les auteurs se font sévères et moralisateurs pour condamner ces abus (1.1). La procédure criminelle propre au péculat est ensuite exposée. Elle montre le souci d'adap-

11. (1771), 30.

12. (1778), 386.

ter le droit à la discrétion des méfaits et à leur aspect financier: l'obtention du remboursement des sommes détournées est une préoccupation majeure (1.2).

1.1 La condamnation morale d'un crime aux multiples facettes

La notion de *péculation* recouvre des réalités diverses et des méfaits à la gravité inégales. Les trésoriers ont pris l'habitude de disposer de l'argent de leur caisse, sous forme d'emprunts, avant de rendre leurs comptes. Il en résulte différents abus, pouvant aller jusqu'au vol pur et simple. Si en pratique, une certaine tolérance s'est installée dans les milieux financiers, les magistrats condamnent, du moins moralement, la confusion entre les fonds privés et les fonds publics.

Des différentes manières de commettre le *péculation*

Pour Ferrière, le *péculation* se commet de «toutes les manières dont se servent ceux qui veulent s'enrichir aux dépens des finances qui appartiennent ou qui se lèvent sur le public»¹³. Pour être qualifié ainsi, le détournement doit être commis par ceux qui ont le maniement des deniers dérobés, et non par de simples particuliers. A l'inverse si un officier ou un comptable vole des fonds appartenant à des particuliers, il ne s'agit pas de *péculation*, mais de *concussion* ou d'*exaction*¹⁴.

La manière la plus ordinaire de commettre un *péculation* est tout simplement de voler les deniers publics. Mais ce crime a plusieurs visages, plus ou moins graves. Se rend logiquement coupable celui qui, au cours de sa gestion des finances de la ville, se trouve redevable envers la communauté de sommes conséquentes sans qu'il ne puisse justifier ses pertes. La justice en conclura que le déficit a été causé par l'usage personnel qui a été fait des fonds publics. Nous pouvons prendre pour exemple les comptes de la communauté d'Antibes. Entre 1745 et 1748, la Province fait remettre à la communauté 350 418 livres, alors que les trésoriers ne portent en recette que 264 933 livres, 3 sols et 6 deniers, ce qui «opère un déficit bien difficile à excuser» pour les magis-

13. C-J. DE FERRIERE (1779), 307.

14. P-F. MUYART DE VOUGLANS (1780), 157.

trats¹⁵. La fabrication de fausses quittances ou de faux actes, certes prohibée, peut, dans certains cas, permettre de parfaire la fraude. Se rendent aussi coupables de détournement ceux qui jouent et parient avec l'argent dont ils ont la garde. Les receveurs n'ont pas non plus le droit de faire fructifier à leur profit les deniers publics: ils ne peuvent pas «les donner à rentes ou à intérêt»¹⁶. Le pécumat peut se commettre différemment, en billonnant les pièces reçues des sujets, ou en les échangeant contre d'autres, plus pauvres en métal précieux. Nous voyons ainsi que les comptables redoublent d'imagination et de ruses pour s'enrichir aux dépens des communautés et des sujets, qui verront les taxes augmenter pour compenser les détournements. Certaines pratiques divisent les juristes. Ainsi, De La Croix juge que «les criminalistes qui rangent dans la classe des coupables de pécumat ceux qui donnent ou qui reçoivent de l'argent pour ne pas presser les contribuables, sont trop sévères»¹⁷. Cette critique vise Denisart¹⁸ et Muyart de Vouglans¹⁹.

Le vol peut enfin être révélé de manière retentissante lorsque le coupable s'enfuit avec les deniers publics, en abandonnant tous ses créanciers. Il s'agit alors d'une banqueroute frauduleuse, qui est le cas le plus grave de pécumat.

Les conséquences de ces abus sont plus ou moins importantes, et comme nous le verrons, la justice ne les punit pas avec la même rigueur. Il n'en reste pas moins que la confusion entre l'argent public et les fonds propres aux receveurs et comptables est moralement condamnée par les juristes.

De la sévérité des propos des juristes envers les coupables de pécumat

Pour Rousseaud de la Combe, «ce crime est une insigne lâcheté de la part de celui qui le commet ; il est même très grave, il approche du crime de concussion en ce qu'il y a dans l'un et dans l'autre de la perfidie et de la bassesse d'âme»²⁰. Denisart affirme que le pécumat est «un très grand crime» et que l'argent public «ne doit sortir des caisses que pour être employé à sa des-

15. Remontrances de la Cour des Comptes, Aides, et Finances de Provence, au Roi, 1763, p. 89.
16. G. DU ROUSSEUD DA LA COMBE (1762), 88.
17. J-V. DE LA CROIX (1786), 505.
18. (1771), 643.
19. (1780), 158.
20. G. DU ROUSSEUD DA LA COMBE (1762), 89.

mination»²¹. De La Croix rajoute que l'argent qui est sous la garde d'un dépositaire «doit être pour lui si sacré qu'il n'y a aucun cas où il soit excusable de s'en être servi. Le besoin le plus pressant ne peut jamais l'y autoriser». Mais un fraudeur est d'autant plus coupable lorsqu'il agit «tourmenté par le désir de s'enrichir»²². En pratique, il est courant que les manieurs de deniers publics se permettent des emprunts temporaires à leur caisse, pour faire fructifier l'argent à leur profit. Ils se justifient en avançant que leur fortune personnelle garantit le remboursement de ce qu'ils ont pris. Mais cet arrangement est illégal, et s'il arrive que le coupable se retrouve brutalement ruiné, la ville ne récupérera jamais ses fonds²³. Cette triste mésaventure est rapportée par Guyot dans son *Répertoire*²⁴. Deplanis et Albert, deux commerçants et trésoriers de la communauté d'Aix, deviennent insolvables. Leurs créanciers font apposer les scellés sur leurs biens, comme le veut la procédure de la faillite. Les deux débiteurs protestent, et arguent du fait que de simples retards de paiement ne suffisent pas à déclencher une telle procédure. Le 15 février 1700, le parlement nomme un expert, chargé d'enquêter sur l'état des affaires des trésoriers. Il s'avère que leur caisse est vide. Ce constat confirme non seulement la faillite, mais celle-ci se transforme en banqueroute frauduleuse du fait du péculat. Le 30 juin 1701, la Tournelle décrète la prise de corps de Deplanis et Albert. Pour Guyot, cette affaire est identique à celle de la faillite des frères Cloteau, négociants et manieurs de deniers royaux. Son argumentation est l'occasion d'illustrer le fossé qui sépare les dispositions juridiques des pratiques habituelles des comptables. Le juriconsulte déclare:

En vain dira-t-on que la plupart des receveurs des deniers royaux touchent habituellement et sans scrupule aux deniers de leur caisse, et qu'on ne les déclare pas, pour cela, faillis. Entendons-nous, et d'abord gardons-nous bien d'apporter dans les jugements la légèreté et les principes des sociétés. Dans le monde financier, il est vrai, on n'aperçoit rien d'extraordinaire dans ce qu'un abus répréhensible fait appeler «jeu de caisse». Mais la justice ne voit les choses que telles que la loi les lui montre. Ici, la loi ne nous présente le jeu de caisse que comme un crime digne de mort²⁵.

21. J-B. DENISARD (1771), 643.

22. J-V. DE LA CROIX (1786), 503.

23. G. DU ROUSSEUD DA LA COMBE (1762), 89.

24. P-A. MERLIN et J-N. GUYOT (1826), 315 à 317.

25. *Ibid.*, 326.

Mais malgré cette affirmation catégorique, la poursuite du péculet est loin d'être aussi rigoureuse. En l'occurrence les coupables sont seulement déclarés faillis.

Si les visages et les paradoxes du péculet sont maintenant connus, il reste à savoir quels sont les outils dont dispose la justice pour réprimer les abus, ainsi que les garanties dont bénéficient les accusés.

1.2 Une procédure extraordinaire originale pour un crime complexe

La procédure criminelle du péculet déroge au droit commun sur plusieurs points, car il s'agit d'un crime réputé comme étant particulièrement difficile à prouver. Les dispositions royales essayent de protéger les intérêts pécuniaires des administrations flouées, en insistant sur les modalités de remboursement des sommes dérobées.

Des particularités d'une procédure controversée

Le péculet est un crime difficile à prouver. Il est délicat de distinguer une ruse d'une erreur comptable. Comment être certain qu'une omission de recette ne provient pas de l'inattention d'un commis? Il en va de même des doubles emplois et fausses reprises. Pour De La Croix, ces éléments ne permettent pas de prouver qu'il y a eu fraude²⁶. Il faut rappeler que ces erreurs constituent, en théorie, de la part des comptables, des crimes de faux, dont la peine est le paiement du double des sommes litigieuses²⁷. Mais cela ne suffit pas à prouver le divertissement des deniers. Coquille affirme que «les richesses soudaines et extraordinaires de ceux qui ont manié les deniers publics sont des preuves suffisantes pour convaincre de péculet»²⁸. Mais les accusés peuvent toujours prétendre avoir réussi des affaires lucratives grâce à leur position privilégiée, mais en investissant leurs propres fonds, ce qui ne constitue pas un péculet. Ces difficultés ont entraîné l'adaptation de la procédure criminelle. La preuve par témoin est recevable quel que soit le montant des sommes qui donnent lieu à l'accusation. Trois témoins déposant de trois faits singuliers de la même na-

26. J-C. DE LA CROIX (1786), 505 et 506.

27. BOUTHILIER DE CHAVIGNY (1727), 163.

28. C-J. DE FERRIERE (1779), 307.

ture valent autant que la déposition entière d'un témoin²⁹. Mais cette pratique est contestée et jugée dangereuse. La question de la modalité de la preuve d'un crime est trop importante pour que l'on déroge au droit commun et à la maxime *testis unus, testis nullus*. De plus, pour le crime d'usure, lui aussi très discret, la justice exige dix témoins ayant vu des faits singuliers, ce qui est plus que pour le pécumat. Enfin, la procédure présente une autre originalité, qui est cette fois favorable à l'accusé. Les juges peuvent lui accorder de communiquer avec un conseil –avocat, associé ou commis– après l'interrogatoire. Cette possibilité est commune à tous les délits financiers, comme l'usure et la banqueroute frauduleuse. Les rédacteurs de l'ordonnance criminelle de 1670 justifient cette mesure par la complexité des affaires et le détail des comptes, que l'accusé ne peut connaître et maîtriser seul. Mais cette mesure est perçue comme un privilège absurde: «En effet, personne ne sait mieux qu'un caissier, qu'un receveur, s'il a effectivement touché l'argent dont il est chargé en recette, et quel emploi il en a fait»³⁰.

À la difficulté de la preuve, se rajoutent les délais parfois longs qui peuvent s'écouler entre le divertissement des deniers et les poursuites judiciaires. Le recouvrement des fonds détournés est alors compromis.

De la volonté d'obtenir le remboursement des sommes diverties

Le crime de pécumat se prescrit par vingt ans, même si une minorité d'auteurs ont avancé un délai de cinq ans³¹. Mais la fraude n'est souvent découverte qu'une fois qu'un receveur ou trésorier a rendu ses comptes, ce qui peut être long. L'édit de mars 1716 pose que l'action civile peut être menée pendant trente ans³². La poursuite du remboursement des sommes dérobées ne s'éteint pas par la mort du principal concerné. D'après l'ordonnance de Roussillon de janvier 1563 et le code Michau de 1629, on peut répéter sur les donataires ou héritiers du coupable, le recouvrement des restitutions, reliquats et condamnations adjugés au roi³³.

Par ailleurs, en cas de banqueroute frauduleuse, un manieur de denier public ne peut pas profiter du bénéfice de cession. Cette possibilité d'abandonner

29. G. DU ROUSSEAUD DE LA COMBE (1762), 89.

30. J-V. DE LA CROIX (1786), 505.

31. G. DU ROUSSEAUD DE LA COMBE (1762), 505.

32. J-V. DE LA CROIX (1786), 505.

33. G. DU ROUSSEAUD DE LA COMBE (1762), 89.

tous ses biens à ses débiteurs offre une alternative à la prison pour dette à un débiteur ruiné, qui ne peut rendre ce qu'il doit. Cette issue n'est pas admise lorsque «l'intérêt public ou celui du roi est engagé, comme quand le débiteur est comptable de deniers publics, et surtout des deniers royaux». Même si une importance accrue est accordée aux fonds royaux, il n'en reste pas moins que le bénéfice de cession est interdit aux payeurs des rentes, receveurs des deniers du roi et des villes, des hôpitaux, aux commissaires aux saisies réelles, aux huissiers et autres dépositaires de justice, ni, de manière plus globale, aux particuliers ou officiers avec qui l'on est obligé de contracter³⁴. Reste que cette mesure n'est pertinente que si le coupable a dissimulé des richesses ou est entouré d'amis prêts à le secourir. En 1694, Orry, munitonnaire des armées du roi, cesse ses paiements. L'intendant du Dauphiné, Bouchu, demande «que l'on permit la contrainte par corps, que tout le monde croit qui luy feroit trouver de l'argent»³⁵. Si le trésorier a pris la fuite, ces dispositions sont inutiles. Guyot rapporte une sentence rendue par contumace par le Châtelet contre Angré-Guillaume Deshayes, le 24 février 1764. L'individu a commis, dans ses fonctions de notaire et d'échevin de la ville de Paris, «des abus de confiance, des malversations, des prévarications, des infidélités et des manœuvres de toutes espèces»³⁶. La contumace indique clairement que l'ancien échevin a pris la fuite pour échapper à la contrainte par corps.

Lorsque les coupables n'échappent pas à la justice, se pose la question de savoir quelle est la punition la mieux adaptée à leur crime. Les raisonnements sur les vertus exemplaires et préventives des châtiments appellent une réflexion sur les véritables causes du péculation.

2. FAIRE DISPARAÎTRE LE PÉCULAT: ENTRE ÉCUEILS PRATIQUES ET NÉCESSITÉ DE RÉFORME.

La répression du péculation se heurte à deux difficultés. La première est celle du choix de la peine, qui doit être à la fois juste et dissuasive. La seconde vient de la position sociale des trésoriers, qui rend la tâche de la justice très

34. P-A. MERLIN et J-N. GUYOT (1807), 150.

35. A-M. DE BOISLILE (1874), 354.

36. J-N. GUYOT et P-A. MERLIN (1826), 338.

délicate (2.1). Face à la multiplication des abus, des réformes d'envergures sont préconisées (2.2).

2.1. Un désir de justice se heurtant à l'opacité du monde de la finance

Le crime de péculat offre un exemple d'hésitations du pouvoir royal entre exemplarité des peines et adoucissements. Le dernier mot revient aux juges, qui prononcent les condamnations. Mais les magistrats sont parfois impuissants face à des coupables puissants et solidaires les uns des autres.

De la recherche d'une punition juste et adaptée aux circonstances du crime

Pour De La Croix, les variations de la peine du péculat à Rome, prouvent l'embarras des législateurs à trouver la juste proportion de la punition³⁷. En France, le même problème se pose, et les dispositions royales sont également hésitantes. Les ordonnances les plus anciennes prévoient une peine pécuniaire ou une condamnation à rendre le double ou le quadruple des sommes diverties³⁸. En juin 1532, François I^{er} entend prononcer la pendaison contre les coupables de péculat. Mais son ordonnance n'est jamais enregistrée par le parlement. Il en rend une nouvelle le 1^{er} mars 1545, qui remplace la condamnation à mort par la confiscation de corps et de biens³⁹. Les déclarations du 5 mai 1690⁴⁰ et du 14 juillet 1699⁴¹ prévoient une peine afflictive laissée à l'arbitrage du juge pour les détournements de moins de 3000 livres, et la pendaison pour les vols plus importants. Ces dispositions sont bientôt remplacées par des mesures plus sévères. Les déclarations du 3 juin 1701 et du 21 octobre 1715 imposent la peine de mort, «sans que les juges ne puissent modérer cette peine, à peine d'interdiction et de répondre en leur propre et privé nom des dommages et intérêts»⁴². Ces différents textes ne désignent pas directement les trésoriers des villes. Mais Jousse et Guyot indiquent qu'ils peuvent leur être

37. J-V. DE LA CROIX (1786), 533.

38. G. DU ROUSSEAUD DE LA COMBE (1762), 89.

39. J-B. DENISART (1771), 643.

40. F-A. ISAMBERT, DECRUSY et A-H. TAILLANDIER (1830), 104.

41. J-P. ROUSSELOT DE SURGY (1784), 568.

42. G. DU ROUSSEAUD DE LA COMBE (1762), 89.

appliqués, en vertu de l'arrêt de la Cour des Comptes de la fin du XVII^e siècle. Leurs propos sont confirmés par les autres auteurs: ils définissent comme étant coupables de péculat les voleurs de deniers royaux ou publics, puis traitent indifféremment des deux situations. Cette constatation est importante, car la pratique des tribunaux joue un rôle déterminant dans la punition du péculat. En effet, les textes sont très mal respectés. Rousselot de Surgy, ancien premier commis des finances, l'affirme clairement: «quoique la peine de mort soit formellement prononcée (par les ordonnances), on n'est cependant pas dans l'usage de l'infliger. (...) On prononce l'amende honorable, le fouet ou les galères, et même, le plus souvent, de simples amendes pécuniaires»⁴³. Ainsi, pour Ferrière, «la peine de ce crime est ordinairement pécuniaire». Cette sanction semble cohérente si on se réfère à la volonté d'obtenir le remboursement des sommes détournées et à la nature du crime. Néanmoins, certains abus, particulièrement graves ou spectaculaires, peuvent être punis de la peine de mort. C'est notamment le cas de la banqueroute frauduleuse, qui, si elle reste rare, ébranle la confiance que le public doit placer dans les trésoriers et autres manieurs de deniers publics⁴⁴.

L'adoucissement de la grande majorité des peines peut être salué comme étant moins cruel et plus proportionné aux crimes. Mais il entraîne un sentiment d'impunité dans l'opinion, à une époque où un vagabond volant des effets de peu de valeur est pendu⁴⁵. Ce sentiment de tolérance du péculat est renforcé par le fait que les coupables échappent souvent à la justice grâce à leur influence.

Des difficultés liées à la position sociale et financière des coupables

Les commentaires des juristes sur l'absence de sanctions parlent d'eux-mêmes. Ferrière rappelle qu'à Rome, on a prononcé la peine de mort contre les voleurs de deniers publics. Il rajoute sur le ton de l'amertume: «Mais en France on s'en tire avec de l'argent, (...) et même l'adresse de ceux

43. J-P. ROUSSELOT DE SURGY (1784), 568.

44. J-N. GUYOT et P-A. MERLIN (1826), 338. Voir aussi l'article 12, du titre XI, de l'ordonnance de commerce de 1673 et l'article 135 de l'ordonnance de janvier 1629, sur les banqueroutiers frauduleux.

45. M. SERENI (2011), 156 et s.

qui commettent ce crime, fait qu'il demeure le plus souvent impuni»⁴⁶. Le criminaliste Muyart de Vouglans fait le même constat:

Il n'est point de crime sur lequel il ait été rendu un plus grand nombre de lois et d'ordonnances que celui-ci, parce qu'il n'en est point qui se soit davantage multiplié dans tous les temps ; et la cause de cette multiplicité vient sans doute de la facilité qu'il y a de commettre ce crime, et d'en éluder la punition en faisant servir les rapines qui en sont le fruit comme autant de ressources efficaces pour s'en assurer l'impunité⁴⁷.

Mais si l'argent malhonnêtement gagné était suffisant pour échapper à la justice, il pourrait être utilisé de même par n'importe quel voleur. Il y a autre chose qui distingue ceux qui commettent des pécunats, de ceux qui se rendent coupables de simples vols: la position sociale. Le crédit, les relations et le prestige dont jouissent les manieurs de deniers publics leur permettent de bénéficier de solides soutiens. Ainsi, les magistrats de la Cour des Comptes, Aides et Finances de Provence constatent-ils, impuissants, que:

Les parties, qui seraient en droit de se plaindre, sont presque toujours retenues par la crainte du crédit des Administrateurs. Leur opulence les rend puissants dans les communautés ; ils se succèdent les uns aux autres, ils se prêtent un secours mutuel, autant pour voiler leurs iniquités réciproques, que pour étouffer la voix de ceux qui pourraient les attaquer⁴⁸.

Ces comportements peu reluisants ne sont pas secrets pour l'opinion publique. Pour en témoigner, nous pouvons rapporter ici la fable connue de La Fontaine, du «Chien qui porte à son cou le dîné de son maître». L'histoire raconte la mésaventure d'un chien qui doit amener son repas à son maître. Le serviteur, tout d'abord fidèle, est pris à parti par une meute, qui veut lui dérober son précieux fardeau. Se voyant seul face à la multitude, le chien finit par abandonner toute résistance, et est le premier à se servir. La Fontaine conclut alors en disant:

46. C-J. DE FERRIERE (1779), 307.

47. P-F. MUYART DE VOUGLANS (1757), 472.

48. Remontrances de la Cour des Comptes, Aides, et Finances de Provence, au Roi, 1763, 81 et 82.

Je crois voir en ceci l'image d'une Ville,
 Où l'on met les deniers à la merci des gens.
 Echevins, Prévôt des Marchands,
 Tout fait sa main: le plus habile
 Donne aux autres l'exemple ; Et c'est un passe-temps
 De leur voir nettoyer un monceau de pistoles.
 Si quelque scrupuleux par des raisons frivoles
 Veut défendre l'argent, et dit le moindre mot,
 On lui fait voir qu'il est un sot.
 Il n'a pas de peine à se rendre:
 C'est bientôt le premier à prendre.

Ces abus entraînent la réflexion des juristes. Vers la fin de l'Ancien Régime, les auteurs mettent en avant des projets de réformes, qui, espèrent-ils, feront disparaître les malversations.

2.2. Une volonté croissante de réformes financières et administratives

La remise en cause de l'administration, et notamment de l'administration fiscale, au sens large, est un leitmotiv au XVIII^e siècle. Les fraudes ne font que nourrir ces critiques et les juristes appellent une réforme de leurs vœux. Le statut traditionnel des manieurs de deniers publics est aussi questionné. Dans un milieu où la malhonnêteté est encouragée, une prime doit être donnée à la vertu.

De la dénonciation d'une organisation administrative et fiscale inappropriée

Partant du constat que l'adresse et le crédit de ceux qui commettent des divertissements leur assurent l'impunité, De La Croix avance qu'une bonne organisation de l'administration lutterait mieux contre la fraude que toutes les lois contre le péculat. Les ordonnances les plus sévères ne sont pas parvenues à réprimer un crime «devenu très commun en France»⁴⁹. Cette analyse montre l'inefficacité des mesures trop rigoureuses. Les juges ne les appliquent pas, et les coupables espèrent dans tous les cas échapper à la justice, ce qui limite l'effet préventif prêté aux châtements exemplaires. Pour l'avocat:

49. J-V. DE LA CROIX (1786), 503 et 506.

Une administration des finances bien éclairée, qui suit le cours de la recette subdivisée en une multitude de canaux presque invisibles, si attentivement que l'intérêt n'en puisse affaiblir ni détourner aucun, et qui, après l'avoir attiré dans un même réservoir, présidé à sa distribution, de manière qu'elle retourne à sa source, en vivifiant tous les lieux qu'elle baigne sur son passage: une telle administration prévient plus d'infidélités, plus d'abus de confiance que la meilleure loi sur le pécumat n'en pourra punir ou arrêter.

Le souci de vérifier les opérations financières et d'imposer des pratiques comptables rigoureuses et efficaces, s'inspirant des techniques bancaires et commerciales, s'appuyant sur divers registres et contrôles, traverse tout le XVIII^e siècle, du moins en ce qui concerne les finances royales⁵⁰. Une autre problématique qui intéresse l'Etat et l'opinion publique est celle de la réformation du système fiscal, jugé injuste pour les justiciables, lourd et propice aux fraudes des collecteurs. Les fermes et les impôts indirects, comme les octrois des villes, sont remis en cause. L'idée d'un impôt unique est souvent avancée, même si la question des revenus des communautés dans cette optique est moins évoquée. Pour Mirabeau, c'est la mauvaise organisation du système des finances qui pousse les officiers et les fermiers à être malhonnêtes. Ainsi, «Telle eau destinée à arroser et fertiliser les champs, les inonde et les ravage, lorsqu'elle se réunit et forme un torrent rapide ; mais ce n'est pas elle qui se donne la pente et le mouvement qui la rend si nuisible»⁵¹. Mirabeau veut la suppression des fermes et des taxes indirectes. La perception du nouvel impôt serait confiée aux «magistrats naturels du peuple»⁵², qui ne sont autres que les officiers municipaux, maires, consuls... Cette proposition peut laisser septique au vu des abus dénoncés par les magistrats. Mais elle montre la remise en cause globale du système et offre un point de vue différent.

Si l'organisation des administrations financières est critiquée, se pose aussi la question du choix et des motivations des personnes à qui l'on va confier l'argent public. Sur ce point aussi, une réforme globale est évoquée.

50. M-L. LEGAY (2011)

51. MIRABEAU, V. R. (1760), 100.

52. *Ibid.*, 224.

Du désir d'améliorer le statut des administrateurs et de récompenser l'honnêteté

Prost du Royer, qui a lui-même été échevin de la ville de Lyon, nous offre un long développement sur l'administration. Il pointe du doigt la question de la rémunération des agents. Certaines places nécessitent une fortune personnelle, qui risque de s'amenuiser au fil du temps si leurs titulaires se comportent honnêtement. Même si leur amour du bien public les pousse à persévérer dans cette voie, ils finiront par perdre l'estime de leurs concitoyens, admiratifs des plus riches. Ce paradoxe n'encourage pas la vertu. Ceux qui occupent des postes plus ingrats, qui ne leur permettent pas d'entretenir leur famille, se verront contraints de frauder. Ainsi, «toute les fois qu'une administration sera ingrate, avare et injuste, elle sera tôt ou tard la proie de la corruption, du désordre et de l'abandon: destinée au bonheur de tous, elle sera la source du malheur public»⁵³.

Mais le souci du bien commun et la personnalité de ceux qui ont le maniement des deniers publics ne doivent pas être laissés de côté. L'auteur évoque la chute d'un pont en bois parisien, au XV^e siècle. Sur ce pont étaient construites des maisons dont le loyer allait à l'hôtel de ville, qui devait l'entretenir. Mais l'édifice est laissé à l'abandon et menace de s'écrouler. Malgré plusieurs alarmes, rien n'est fait. Le pont finit par s'effondrer, entraînant la mort de cinq personnes. L'arrêt du parlement de Paris de 1499 déclare les officiers municipaux «incapables de remplir aucune charge, les condamne à l'amende et à des dommages et intérêts considérables pour n'avoir pas prévenu l'accident». L'auteur précise que l'historien Saint-Foix, dans un essai sur Paris datant de 1777, évoque ce triste évènement. Il prétend que les échevins avaient détourné à leur profit l'argent destiné à l'entretien du pont, mais il est le seul à faire mention de cette circonstance aggravante⁵⁴. Ce rajout témoigne peut-être de la méfiance exacerbée de l'opinion à l'encontre des manieurs de deniers publics à la fin de l'Ancien Régime. Toujours est-il que c'est l'occasion pour Prost du Royer d'aborder la question de la responsabilité des administrateurs en cas de fraude ou de faute. La justice

53. A-F. PROST DU ROYER (1782), 890.

54. *Ibid.*, 729.

a parfois du mal à les distinguer l'une de l'autre, et toutes deux peuvent avoir des conséquences désastreuses. Les administrateurs doivent faire preuve de la même diligence que celle que le père de famille apporte à ses affaires⁵⁵. Il faudrait donc:

Honorer, récompenser, encourager les administrateurs bienfaisants et justes, et punir avec proportion le crime et la négligence ; effrayer tous ceux qui ne feraient pas le service public avec la pureté, le zèle, le courage, les qualités qu'il exige ; tel est le langage des lois, des jurisconsultes, de l'expérience, de la raison, du bien public: telle est la conduite des nations qui font de grandes choses⁵⁶.

55. *Ibid.*, 729, 895 et suivantes.

56. *Ibid.*

BIBLIOGRAPHIE

- BABEAU, Albert (1997), *La ville sous l'Ancien Régime*, Tome I, Editions l'Harmattan, Paris.
- BOISLILE, Arthur-Michel de (1874) «Lettre de M. Bouchu au contrôleur général du 11 février 1694», dans *Correspondance des contrôleurs généraux des finances avec les intendants*, Tome I, Imprimerie Nationale, Paris.
- BOUTHILIER DE CHAVIGNY (1727), *Dictionnaire des finances, contenant la définition de tous les termes de Finance, leur usage et leurs différentes applications dans toutes sortes d'affaires*, chez J. Josse, Paris.
- DENISART, Jean-Baptiste (1771), *Collection des décisions nouvelles et des notions relatives à la jurisprudence actuelle*, Tome 3, Veuve Desaint, Paris.
- FERRIERE, Claude-Joseph de (1779), *Dictionnaire de droit et de pratique contenant l'explication des termes de droit, d'ordonnances, de coutumes et de pratique*, chez J. Dupleix, Tome 2, Toulouse.
- GARNOT, Benoît (1989), *Les villes en France aux XVI^e, XVII^e et XVIII^e siècles*, Editions Ophrys, Paris.
- GUYOT, Pierre-Jean (1778), *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*, Tome 19, chez Panckoucke, Paris.
- HOURBLIN, Xavier (1999), *Les finances à Reims à la fin de l'Ancien Régime (1765-1789)*, Thèse droit, Paris II.
- ISAMBERT, François-André, DECRUSY et TAILLANDIER, Alphonse-Honoré (1830), *Recueil des anciennes lois françaises*, Tome XX, Belin-Le Prieur, Paris.
- JAUCOURT, Louis de (1780), «Péculat», dans Denis DIDEROT et Jean le Rond D'ALEMBERT, *L'Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, Chez les Sociétés Typographiques, à Berne et Lausanne, 25, p. 52.
- JOUSSE, Daniel (1771), *Traité de la justice criminelle de France*, chez Debure père, Paris, Tome 4.
- LA CROIX Jacques-Vincent de (1786), «Péculat», dans J-H. REMY et M. BOISSOU, *Encyclopédie méthodique, Partie Jurisprudence*, chez Panckoucke et chez Plomteux, Paris et Liège, 6, p. 503.

- MERLIN, Philippe-Antoine et GUYOT, Joseph-Nicolas (1807), *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, Tome 2, Bertin et Danel, Paris.
- (1826), *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, chez H. Tarlier, volume 11, Bruxelles.
- MIRABEAU, Victor Riqueti, marquis de, *Théorie de l'impôt*, Paris, 1760.
- MUYART DE VOUGLANS, Pierre François (1780). *Les lois Criminelles de France dans leur ordre naturel*, chez Merigot, Crapart et Morin, Paris.
- PROST DU ROYER, Antoine-François (1782), *Dictionnaire de jurisprudence et des arrêts ou nouvelle édition du dictionnaire de Brillouin*, Tome 2, Aimé de La Roche, Lyon.
- ROUSSEAUD DE LA COMBE, Guy du. (1762), *Traité des matières criminelles*, chez Théodore Le Gras, Paris.
- ROUSSELOT DE SURGY, Jacques-Philibert (1784), *Encyclopédie méthodique ou par ordre des matières, Partie Finance*, Tome 1, Panckoucke et Plomteux, Paris et Liège.
- SERENI, Manon (2011), *La justice criminelle du sénéchal-présidial de Toulouse, 1760-1788*, Mémoire de Master 2 Histoire du droit et des institutions, Université Toulouse I.
- SOULATGES, Jean-Antoine (1762), *Traité des crimes*, Chez A. Birosse, Tome 1, Toulouse.