CLASSIQUES GARNIER

DECOURT-HOLLENDER (Bénédicte), ORTOLANI (Marc), PENNINI (Andrea), « Les institutions, XVI^e-XVIII^e siècles », *Les États de Savoie, du duché à l'unité d'Italie (1416-1861)*, p. 81-151

DOI : 10.15122/isbn.978-2-406-09417-3.p.0081

La diffusion ou la divulgation de ce document et de son contenu via Internet ou tout autre moyen de communication ne sont pas autorisées hormis dans un cadre privé.

© 2019. Classiques Garnier, Paris.
Reproduction et traduction, même partielles, interdites.
Tous droits réservés pour tous les pays.

DECOURT-HOLLENDER (Bénédicte), ORTOLANI (Marc), PENNINI (Andrea), « Les institutions, XVIe-XVIIIe siècles »

RÉSUMÉ – Au sortir du Moyen Âge, le duché de Savoie entreprit une réforme institutionnelle sans précédent dès le XVIe siècle. Cette politique contribua à rénover les structures étatiques dans le sens de l'absolutisme et de la centralisation. Les États de Savoie surent préserver leur identité par un système de gouvernement hiérarchisé qui transmettait pleinement la volonté souveraine. Cette étude aborde les institutions centrales et locales ainsi que les services publics (justice, finances, armée).

MOTS-CLÉS – Institutions, réformes, État, Secrétariats, bureaucratie, finances, fiscalité, diplomatie, administration locale, territoires

LES INSTITUTIONS, XVI[e]-XVIII[e] SIÈCLES

LES INSTITUTIONS GOUVERNEMENTALES

LES RÉFORMES « INSTITUTIONNELLES » D'EMMANUEL-PHILIBERT À VICTOR-AMÉDÉE II

Au début du XVI[e] siècle, les territoires des États de Savoie s'étendaient de la Savoie au Piémont (à l'exclusion de la région de Saluces et du Montferrat) et de la Vallée d'Aoste au pays niçois. Il s'agissait de domaines féodaux, acquis progressivement par les comtes de Savoie à partir du XI[e] siècle. En 1416, par concession impériale, Amédée VIII devient duc et, quelques années plus tard, réorganise ses domaines sur le modèle français par les *Decreta seu statuta*. Outre une Chambre des comptes déjà existante, chargée du contrôle comptable, on établit auprès du duc un *Consilium cum domino residens*, qui le suit dans ses déplacements et se charge des problèmes politiques généraux. Pour les questions locales, on trouve deux autres conseils dont le siège est fixe : le *Consilium Chamberiaci residens* compétent pour les possessions transalpines, et le *Consilium Taurini residens*, pour les cisalpines, avec des compétences judiciaires. Le territoire est en outre partagé en bailliages qui, à leur tour, sont divisés en châtellenies. Baillis et châtelains exercent des compétences administratives et militaires et suivent les affaires de leurs territoires respectifs, en contrôlant les seigneurs féodaux et les communes dans le respect de leur autonomie.

À partir de la seconde moitié du XV[e] siècle commence cependant une période de difficultés politiques, conséquence d'oppositions internes à la dynastie et de la faiblesse de certains ducs, qui culmine avec l'occupation française du Piémont en 1536. Le duc Charles II, qui, quelques années auparavant, avait tenté une remise en ordre des

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

institutions étatiques[1], doit trouver refuge à Verceil (pratiquement la seule ville qu'il lui reste) et envoyer son fils au service de Charles Quint dans l'espoir d'obtenir la restitution des territoires perdus.

La paix du Cateau-Cambrésis (1559) représente certainement un moment décisif pour la constitution des États de Savoie des premiers temps modernes. Emmanuel-Philibert, devenu duc à la mort de son père en 1553, et ayant pris possession des anciens domaines dynastiques, les réorganise efficacement dans une perspective centralisatrice. Parallèlement, Turin devient définitivement le centre administratif et bureaucratique du duché, et bientôt sa capitale[2]. L'un des premiers problèmes que doit affronter le duc concerne la réunion des fonds devant permettre d'engager des réformes. En effet, même amoindris par les guerres continuelles, les États de Savoie renaissants vont devoir continuer à soutenir les finances ducales. Emmanuel-Philibert abandonne donc les contributions extraordinaires négociées avec l'assemblée des trois états pour s'orienter vers un système de contributions fixes. En premier lieu, il étend la gabelle du sel à tous ses domaines ; en second lieu, il impose le « *tasso* », contribution annuelle que chaque communauté devra verser au duc en fonction de sa richesse estimée. À son tour, chaque communauté, responsable devant le duc de la contribution globale, se charge en interne de répartir les contributions individuelles[3]. L'affirmation de cette nouvelle pratique, s'ajoutant à la méfiance qu'Emmanuel-Philibert nourrit à l'encontre du « parlementarisme médiéval », coupable à ses yeux de la décomposition du duché de Savoie au début du XVI^e^ siècle, efface de la scène politique l'assemblée des trois états. Celle-ci, en effet, après une première convocation pour

1 Pier Giorgio Patriarca, *La riforma legislativa di Carlo II di Savoia. Un tentativo di consolidazione agli albori dello Stato moderno 1533*, Turin, Deputazione Subalpina di Storia Patria, 1988.

2 Voir Alessandro Barbero, « Il mutamento dei rapporti fra Torino e le altre comunità del Piemonte nel nuovo assetto del ducato sabaudo », in Rinaldo Comba (dir.), *Storia di Torino*. II, *Il basso medioevo e la prima età moderna (1280-1539)*, Turin, Einaudi, 1997, p. 372-419 ; Giovanni Levi, « Come Torino soffocò il Piemonte », *Centro e periferia di uno Stato assoluto. Tre saggi su Piemonte e Liguria in età moderna*, Turin, Rosenberg & Sellier, 1985, p. 11-69 ; Vera Comoli Mandracci, *La capitale per uno Stato, Torino. Studi di storia urbanistica*, Turin, Celid, 1985 ; Martha D. Pollak, *Turin, 1564-1680. Urban design, military culture, and the creation of the absolutist capital*, Chicago, UP Press, 1991.

3 Mario Chiaudano, « La riforma monetaria di Emanuele Filiberto », in *Lo Stato sabaudo ai tempi di Emanuele Filiberto. Studi raccolti da Carlo Patrucco celebrandosi il IV centenario della nascita del duca*, III, Turin, Miglietta, 1928, p. 171-477 ; Giorgio Dell'Oro, *Il regio economato. Il controllo statale sul clero nella Lombardia asburgica e nei domini sabaudi*, Milan, Franco Angeli, 2007, p. 236-243.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

le renouvellement du serment de fidélité au duc, n'est plus réunie. La seule exception est celle du parlement de la Vallée d'Aoste qui, fidèle à la Maison de Savoie, y compris durant l'occupation française, parvient à convaincre Emmanuel-Philibert d'accepter des réunions régulières ainsi que la concession de contributions globales en lieu et place du « *tasso*[4] ».

Les réformes financières permettent au duc de disposer d'une base stable tant pour alimenter les caisses de l'État que pour la défense, qui constituent les deux points essentiels pour l'affirmation de son projet de gouvernement. Par ailleurs, pour le fonctionnement de la machine administrative centrale, le duc bénéficie de la collaboration des secrétaires d'État, étudiés ci-après, et des avis d'un Conseil d'État composé de membres qu'il nomme lui-même. En réalité, les attributions de ce conseil sont plutôt limitées. En effet, le duc se réserve toutes les décisions importantes, en informant seulement le conseil après qu'elles aient été prises. Sur cette question, les affirmations de Francesco Morosini, ambassadeur vénitien auprès d'Emmanuel-Philibert, dans sa relation de 1570, sont particulièrement révélatrices : « Monsieur le duc dispose, outre un Sénat pour les affaires de justice, d'un autre conseil pour les affaires de grâce et le gouvernement de l'État, qui sert cependant à son excellence plus pour l'apparat que pour l'usage, voulant faire par lui-même tout ce qui lui plaît, accordant peut-être peu de confiance à l'intelligence ou la sincérité de ses conseillers[5] ». Ce n'est donc pas par hasard que les sources du XVIIIe siècle évoquent encore le Conseil d'État non en termes de consultation politique, mais comme un organe présidé par le grand chancelier et les référendaires, chargés d'examiner les requêtes présentées au souverain[6].

4 Guido Astuti, « Problemi relativi alla formazione delle "Coustumes générales du Duché d'Aouste" », in *Atti del XXXI congresso storico subalpino (Aosta 9-11 settembre 1956)*, II, Cuneo, Saste, 1959, p. 140-160 ; Maria Ada Benedetto, *Documenti per la storia del Conseil des Commis del ducato d'Aosta*, Turin, Deputazione Subalpina di Storia Patria, 1965 ; Jean-Baptiste De Tillier, *Le franchigie delle comunità del Ducato di Aosta*, Aoste, ITLA, 1965 ; Giuseppe Roddi, *Il Coutumier della Valle d'Aosta (1588)*, Aoste, Regione Autonoma Valle d'Aosta, 1988.

5 Luigi Firpo (dir.), *Relazioni di ambasciatori veneti al Senato*, vol. XI (*Savoia*), Turin, Bottega d'Erasmo, 1983, p. 181.

6 Isidoro Soffietti, « Il Consiglio di Stato nel pensiero di un conservatore subalpino. Il progetto del conte Luigi Nomis di Cossilla », in *Piemonte risorgimentale. Studi in onore di Carlo Pischedda*, Turin, Centro Studi Piemontesi, 1988, p. 81-97 ; Francesco Aimerito, « Il Consiglio di Stato da Emanuele Filiberto al secolo XVIII », in Claudio Franchini (dir.), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Turin, Utet, 2011, p. 23-48.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

D'autres réformes accomplies par Emmanuel-Philibert concernent la justice, avec l'institution des Sénats, et les *Ordini Nuovi*, évoqués plus loin, l'élévation de la *Camera computorum* au rang de cour souveraine et le « rétablissement » de l'Université. Celle-ci, revenue à Turin depuis Mondovi, où elle avait son siège durant l'occupation française, devient un *Studium* d'État, à partir du moment où il est interdit aux sujets du duché (maîtres comme élèves) de partir étudier à l'étranger. Pour donner plus de relief à l'institution et produire des licenciés en droit utiles au développement de l'administration naissante, en particulier judiciaire, Emmanuel-Philibert fait appel à des professeurs étrangers renommés, auxquels il accorde une rétribution conséquente à la charge de l'État[7].

La Chambre des comptes, tout comme les autres institutions introduites (ou ré-introduites) par Emmanuel-Philibert, trouve son origine au Moyen Âge, les premiers statuts de la Chambre remontant à Amédée VI (1351). Il s'agissait d'un organe essentiellement destiné au contrôle comptable qui, vers la fin du XV^e^ siècle, acquiert la compétence de juger les controverses relatives à la nature féodale ou domaniale des terres inféodées. Élevée en 1560 au rang de cour souveraine, c'est-à-dire pouvant juger sans appel, tout comme le Sénat, la Chambre des comptes acquiert une fonction d'enregistrement, dont le refus peut alors devenir un obstacle à l'application des lois, décrets, billets, patentes et autres actes normatifs du souverain à caractère financier[8]. Un tel pouvoir d'entérinement fut occasionnellement attribué à d'autres cours, dans des matières relevant de leurs compétences, comme le Magistrat ducal extraordinaire, qui durant de nombreuses années a concurrencé la Chambre des comptes, le Conseil de l'Ordre de Saint Maurice et Lazare, pour la gestion de

7 Mario Chiaudano, « I lettori dell'Università di Torino ai tempi di Emanuele Filiberto (1566-1580) », in *Studi pubblicati dalla Regia Università di Torino nel IV centenario della nascita di Emanuele Filiberto*, Turin, Villarboito e figli, 1928, p. 37-86 ; *id*., « La restaurazione della Università di Torino per opera di Emanuele Filiberto » in *id*. et Attilio Vaudagnotti (dir.), *Torino ai tempi di Emanuele Filiberto*, Turin, n.s., 1928, p. 511-520 ; Gian Savino Pene Vidari, « I professori di diritto » in Francesco Traniello (dir.), *L'Università di Torino. Profilo storico e istituzionale*, Turin, Pluriverso, 1993, p. 83-85.

8 Bernard Demotz, « Une clé de la réussite d'une principauté aux XIII^e^-XIV^e^ siècles. Naissance et développement de la Chambre des comptes de Savoie » in Philippe Contamine et Olivier Matteoni (dir.), *La France des principautés. Les Chambres des comptes, XIV^e^ et XV^e^ siècles*, Paris, Cheff, 1996, p. 17-26 ; Isidoro Soffietti, « Storia giuridica e storia economica : nuove fonti giudiziarie », *Rivista di storia del diritto italiano*, LXXVII, 2004, p. 5-15.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

l'ordre souverain, le Magistrat de l'abondance, le Conseil supérieur d'amirauté et ainsi de suite.

Charles-Emmanuel I^er promulgue une série d'édits et de décrets dont les Nouvelles constitutions ducales de 1582. Dans ce texte, le duc dispose que dans les cas considérés comme « *arbitrarii* », c'est-à-dire, là où subsistent des doutes sur l'existence des normes à appliquer, les décisions du Sénat feront désormais office de loi. Toutefois, en 1619, le duc décide de résoudre lui-même les cas « arbitraires », après avis du Sénat[9].

Le siècle et demi qui sépare les réformes d'Emmanuel-Philibert de celles de Victor-Amédée II, ne connaît pas de modifications substantielles dans le domaine institutionnel. En revanche, il faut signaler diverses consolidations normatives, d'initiative privée mais promues par la duchesse-régente Marie-Jeanne-Baptiste de Savoie-Nemours, comme celles de Gaspard Bally de 1679 pour la Savoie et de Giovanni-Battista Borelli de 1681 pour le Piémont[10], auxquelles il faut ajouter l'œuvre d'Alexandre Jolly, relative aux dispositions financières et fiscales et à la compétence de la Chambre des comptes[11].

Les dernières années du XVII^e et les premières du siècle suivant sont marquées par des guerres continuelles, auxquelles Victor-Amédée II, devenu duc 1675, doit faire face. Cette longue période de guerre ayant pris fin avec la paix d'Utrecht, le duc, devenu roi de Sicile (ensuite échangée avec la Sardaigne par le traité de La Haye en 1720), peut se consacrer à la réorganisation du royaume entamée par sa mère durant les dernières années du XVII^e siècle[12]. Victor-Amédée rationalise, garantit une meilleure efficacité à la machine centrale de l'État et envoie dans les provinces son fonctionnaire, l'intendant, avec pour mission de représenter

9 Isidoro Soffietti, Carlo Montanari, *Il diritto negli Stati sabaudi : fonti ed istituzioni, (secoli XV-XIX)*, Turin, Giappichelli, 2008, p. 48.

10 Gaspard Bally, *Recueil des édits et règlement de Savoye. Depuis Emanuel Philibert, jusques à présent, fait ensuite des ordres de Madame Royale heureusement Régente*, Chambéry, Estienne Riondet, 1679 ; Giovanni Battista Borelli, *Editti antichi, e nuovi de' sovrani Prencipi della Real Casa di Savoia, delle loro tutrici, e de' magistrati di qua da' monti, raccolti d'ordine di Madama Reale Maria Giovanna Battista*, Turin, Bartolomeo Zappata, 1681.

11 Alexandre Jolly, *Compilation des anciens édits des princes de la royale maison de Savoye ; ensemble les édits de Madame Royale, Marie Jeanne Baptiste de Savoye, touchant la juridiction de la Chambre des comptes, la gabelle générale, la taille et trésorerie générale, le domaine*, Chambéry, Estienne Riondet, 1679.

12 Robert Oresko, « Maria Giovanna Battista of Savoy-Nemours (1644-1724). Daughter, consort and Regent of Savoy » in Clarissa Campbell Orr (dir.), *Queenship in Europe 1660-1815. The role of the Consort*, Cambridge, UP, 2004, 16-55.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

le souverain et de contrôler les feudataires et les communautés locales[13]. Par ailleurs, utilisant des instruments tels que le *placet*, pour la nomination des évêques, et l'*exequatur* pour l'autorisation (ou l'interdiction) de la publication et de l'application des dispositions pontificales dans les États sardes, le souverain engage un bras de fer judiciaire avec le pontife qui se solde, en 1727, par un concordat largement avantageux pour l'État[14]. En même temps, il s'impose à la noblesse, dont il prétend désormais contrôler les anciens titres, et à laquelle il ajoute de nouvelles investitures, la « noblesse de vingt-deux » qu'il suppose plus fidèle à la couronne. Les instruments utilisés par le souverain pour atteindre ces objectifs sont techniques d'une part, comme la rénovation du cadastre parcellaire (prodrome de l'édit de péréquation de 1731), et juridiques de l'autre, comme l'édit d'évocation des fiefs (7 janvier 1720)[15]. Le prince s'engage aussi à rééquilibrer la répartition des impôts entre les communautés et il impose sa volonté en matière religieuse, en passant des édits d'intolérance de la fin du XVII^e^ siècle à la tolérance du siècle suivant. Il entreprend également l'uniformisation du fonctionnement des communautés locales, qui sera achevée par son fils Charles-Emmanuel III ; il réduit les prétentions autonomistes des Sénats, en limitant leur pouvoir d'entérinement, jusqu'à le faire quasiment disparaître ; il s'intéresse enfin à l'enseignement supérieur et universitaire, dans le but notamment de réduire l'influence des jésuites.

L'aspect le plus marquant des réformes entamées par Victor-Amédée II et achevées par son fils est l'affirmation autoritaire de son pouvoir législatif, qui se traduit par un important recueil de la législation des États de Savoie, les « Lois et Constitutions de Sa Majesté », dont la première édition remonte à 1723 (il en promulgue une deuxième en 1729, et une troisième en 1770). La monarchie s'engage ainsi dans la voie de la codification, pouvant être considérée comme une « consolidation » normative,

13 Enrico Genta, « Intendenti e comunità nel Piemonte del Settecento », in Luca Mannori (dir.), *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Naples, Cuen, 1997, p. 43-57.

14 Pier Carlo Boggio, *La chiesa e lo stato in Piemonte. Sposizione storico-critica dei rapporti fra la S. Sede e la corte di Sardegna dal 1000 al 1854*, vol. I, Turin, Franco, 1854, p. 111-133 ; Maria Teresa Silvestrini, *La politica della religione. Il governo ecclesiastico nello Stato sabaudo del XVII secolo*, Florence, Olschki, 1997.

15 Andrea Merlotti, *L'enigma delle nobiltà. Stato e ceti dirigenti nel Piemonte del Settecento*, Florence, Olschki, 2000 ; Gustavo Mola di Nomaglio, *Feudi e nobiltà negli stati dei Savoia*, Lanzo Torinese, Società storica delle valli di Lanzo, 2006, p. 89-144.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

intégrée au cadre général du droit commun[16]. Victor-Amédée II apparaît ainsi comme un refondateur de l'État, et l'artisan d'une structure solide et centralisée qui se prolongera dans ses grandes lignes, à l'exception de la parenthèse napoléonienne, jusqu'à l'unité italienne.

DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT AU « TRIOMPHE DE LA BUREAUCRATIE »

L'analyse des institutions gouvernementales du duché de Savoie doit réserver une place de premier plan au Secrétariat d'État. En 1521, Charles II avait organisé et fixé les attributions de la chancellerie ducale, réduisant à huit le nombre des secrétaires et les subordonnant à un « *Secretarius Camerae* », avec obligation de suivre le duc dans ses déplacements. Les événements du milieu du XVI^e siècle, qui ont conduit à faire quasiment disparaître le duché de la scène géopolitique européenne, réduisent la portée des réformes de Charles II, mais leur influence administrative demeure justement à travers l'institution des secrétaires[17]. Ainsi, il n'est pas étonnant que l'une des premières lettres patentes d'Emmanuel-Philibert, postérieures au traité du Cateau-Cambrésis, concerne la confirmation d'Hugues Michaud en qualité de « *Secretarius primarius noster, seu Camerae nostrae*[18] ». L'objectif principal d'Emmanuel-Philibert, une fois rétablie son autorité sur « ses » territoires, est de constituer un « groupe dirigeant, à la fois fidèle et capable de poursuivre les négociations rendues nécessaires par une réalité traîtresse et potentiellement semée d'embûches[19] ». Les secrétaires d'État, réduits à un nombre inférieur à six, et conduits par un premier secrétaire (directement nommé par le duc et dont dépendent la fortune, le prestige et l'influence), apparaissent comme les moyens les plus efficaces de cet embryon de bureaucratie étatique. Le double lien qui les attache au duc, bien que certains d'entre eux, tels Pierre Léonard Roncas, soient effectivement très influents au sein du gouvernement et de la diplomatie, les rend difficilement assimilables aux

16 Mario Enrico Viora, *Le costituzioni Piemontesi. Leggi e costituzioni di S.M. il Re di Sardegna 1723-1729-1770*, Turin, Bocca, 1928, réédition 1986.

17 Pierpaolo Merlin, « Gli Stati, la giustizia e la politica nel ducato sabaudo della prima metà del Cinquecento », *Studi Storici*, II, 1988, p. 503-525.

18 Felice Amato Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi cioè editti, patenti, manifesti, ecc. emanate negli stati di terraferma sino all'8 dicembre 1789 dai sovrani della Real Casa di Savoja*, t. 8, vol. 10, liv. 7, Turin, Bianco, 1832, p. 321-322.

19 Claudio Rosso, *Una burocrazia di antico regime. I segretari di stato dei duchi di Savoia*, I (1559-1637), Turin, Deputazione Subalpina di Storia Patria, 1992, p. 23.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

grands *validos* ou favoris du XVIII^e siècle[20]. En effet, durant les premiers temps modernes, il est difficile de distinguer, sur le plan juridique et institutionnel, le secrétariat d'État de la chancellerie ducale, les deux institutions cohabitant souvent d'ailleurs dans la même antichambre du palais ducal ; coïncidence de lieux, mais signe également de la relative subordination d'un organe ambigu par plusieurs de ses aspects, dont le prestige et l'importance politique grandissent, capable de devenir l'articulation changeante et flexible d'un État moderne, mais non encore totalement libéré du poids d'une tradition remontant au bas Moyen Âge. Son rapport avec la chancellerie était en effet étroitement lié à la condition originelle des secrétaires, notaires ducaux chargés d'entériner les actes émanant justement de sa chancellerie. La principale fonction du Secrétariat reste, durant tout le XVII^e siècle, de transcrire les actes du souverain qui, une fois qu'il les a signés, doivent recevoir le sceau de la chancellerie. Puis, un percepteur reçoit de la personne qui a sollicité l'acte une taxe ou un émolument[21].

En juin 1625, après la mort de Giovanni Michele Crotti, Charles-Emmanuel subdivise la charge de premier secrétaire pour la confier à deux personnes distinctes : Giovanni Carron di Buttigliera et Giovanni Tommaso Pasero. Cette subdivision répond à des motivations diplomatiques, puisque Carron s'occupera des questions « francophones » (Savoie, France, Angleterre et Suisse), et Pasero des autres (Piémont, Italie, Allemagne, Espagne). L'exigence à laquelle le duc entend répondre est donc, plus qu'une rationalisation du gouvernement, celle d'une direction plus efficace et fonctionnelle de la politique diplomatique et militaire durant une période plutôt difficile pour le duché. La disgrâce de Pasero, impliqué dans une conspiration de palais, ouvre la voie à la famille Carron de Saint-Thomas qui, à partir du 20 octobre 1637 (date à laquelle la régente Christine nomme Guglielmo Francesco auprès de son père Giovanni à la tête du Secrétariat), occupera cet office durant quatre générations.

Geoffrey Symcox estime qu'au moment de l'avènement de Victor-Amédée II, le pouvoir n'était pas institutionnalisé, au sens où il n'existait pas une distinction très nette des attributions ni un schéma précis des

20 John Huxtable Elliott, Laurence Brockliss (dir.), *The World of the Favourite*, Londres, Yale UP, 1999.

21 C. Rosso, *Una burocrazia di antico regime…*, *op. cit.*, p. 48-49.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

responsabilités. Une telle affirmation est exacte seulement en partie, dans la mesure où, dès la seconde moitié du XVII^e siècle, une réforme est engagée, avec pour objectif explicite de mettre un terme aux problèmes liés à l'existence de fortes personnalités dans l'entourage du pouvoir ducal, qui influençaient ses choix de politique extérieure ou interne. En effet, par un édit de 1677, le Secrétariat est réformé de manière à ce que les deux premiers secrétaires d'État, Guglielmo Francesco Carron et son fils Carlo-Giuseppe, se chargent des affaires extérieures, de la marine, du commerce et de l'armée, tandis que les autres domaines du gouvernement sont répartis, avec compétence exclusive, entre les autres secrétaires.

C'est par un édit du 17 février 1717, que Victor-Amédée II réorganise le pouvoir central de l'État moyennant la consolidation de quatre organes, en partie déjà existants : le Conseil d'État, le Secrétariat d'État pour les affaires internes, celui des affaires extérieures et le Secrétariat de la guerre. L'ancien Secrétariat est donc remplacé par deux secrétariats distincts, l'un préposé aux affaires intérieures, l'autre à la diplomatie. À l'intérieur de chacun d'eux, on trouve trois secrétaires et trois sous-secrétaires. Le premier secrétaire a le rang de « ministre d'État », tandis que le secrétaire de guerre hérite des fonctions qu'exerçait précédemment le *veedore* général. En ce qui concerne le Conseil d'État, déjà présent dans l'organisation institutionnelle des XVI^e et XVII^e siècles, il s'aligne pour l'essentiel sur le modèle français louis-quatorzien, et se trouve dans une totale dépendance à l'égard du souverain, tant pour ce qui est de ses modifications structurelles que de son pouvoir décisionnel[22]. Malgré l'intention affichée de réordonner prioritairement les institutions selon un « principe absolutiste », il faut souligner aussi la remise en ordre de l'activité administrative et une meilleure répartition des fonctions respectives. On veut en effet assurer la continuité et la rapidité de l'action administrative, en cherchant à éviter le plus possible les conflits de compétence.

Après avoir réformé les institutions politiques, Victor-Amédée II se consacre à la réforme de la direction de l'administration économique et

22 I. Soffietti, « Il Consiglio di Stato… », *op. cit.*, p. 81-98 ; Gian Savino Pene Vidari, *Profili delle istituzioni sabaude nei secoli* XV-XVIII*, da Amedeo VIII a Carlo Emanuele III, Aspetti di storia giuridica piemontese*, Turin, Giappichelli, 1994, p. 83-92 ; Francesco Aimerito, « Il Consiglio di Stato… », *op. cit.*, p. 23-48.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

fiscale. Pour cela, il institue, en 1717, le Conseil des finances dont il fait dépendre les contrôleurs généraux[23]. Au sein de cet organe, on trouve le président de la Chambre des comptes, le secrétaire de la guerre, le général des finances et le contrôleur général, dont dépendent *l'Ufficio del soldo* et les intendants responsables des Agences (*Aziende*) : *Real Casa*, Fabriques et fortifications, et Artillerie. À la différence du Conseil d'État, dont le rôle est typiquement consultatif, le Conseil des finances exerce deux fonctions essentielles pour l'administration centrale : la supervision collégiale, ainsi que l'élaboration et l'exécution de toute la politique économique et fiscale. L'aspect le plus intéressant de cet édit réside probablement dans l'assimilation du bureau du contrôleur général à celui du général des finances qui, ensemble, sont préposés à la rédaction du budget annuel de l'État.

Le contrôle exercé sur la politique intérieure de la part du général des finances et du secrétaire dédié à cette fonction a comme conséquence l'affaiblissement du grand chancelier. Celui-ci, anciennement gardien des lois et des droits de la couronne, et exerçant des compétences dans des matières spécifiques, telles que l'instruction ou la santé publique, n'exerce plus (tout en conservant en principe, parmi les fonctionnaires royaux, le rang d'un *primus inter pares*), que des fonctions d'arbitre en cas de conflits de compétence et la présidence du Conseil des requêtes (*memoriali*), où parviennent les suppliques adressées au souverain[24]. Toutefois, le fait que la charge de chancelier soit souvent vacante au XVIII^e^ siècle, ou qu'elle soit utilisée par le souverain pour éloigner du Secrétariat des personnages encombrants selon l'ancien usage *promoveatur ut amoveatur*, sont autant de signes de la dévaluation de cette fonction.

En séparant le domaine plus spécifiquement politique et institutionnel de celui dédié au fisc, apparaissent deux choix différents de la part du pouvoir souverain. En effet, dans la sphère institutionnelle, domine une solide centralisation de la direction des affaires de l'État dans les mains du souverain. Les ministres sont consultés individuellement et, chacun étant responsable uniquement de son propre domaine, il n'y a quasiment aucune correspondance entre eux. Dans le domaine fiscal, au contraire, le général des finances ne se limite pas à rendre compte au roi de son

23 Carla Narducci, *Il Consiglio di finanze degli stati sabaudi (secoli XVIII e XIX)*, Turin, Deputazione Subalpina di Storia Patria, 2010.

24 Giuseppe Ricuperati « Gli strumenti dell'assolutismo sabaudo. Segreterie di stato e consiglio delle finanze nel XVIII secolo », *Rivista Storica Italiana*, CII-CIII, 1990, p. 796-873.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

action ; il agit au sein d'un organe collégial où l'on discute de l'ensemble de la politique économique et où l'on cherche à résoudre les principaux problèmes fiscaux. Toutefois, malgré une structure polycentrique et multiforme censée empêcher les nouveaux bureaucrates de cumuler les charges dans divers domaines du gouvernement, des ministres de l'importance de Carlo Vincenzo Ferrero marquis d'Ormea, et surtout de Giovanni Battista Bogino, parviennent, durant de longues périodes du XVIII^e siècle, à contrôler non seulement la politique intérieure et extérieure, mais également la politique économique, fiscale et commerciale[25].

La poursuite des réformes entreprises, avec des orientations diverses, par Victor-Amédée II et son fils Charles-Emmanuel III s'interrompt, ou mieux change d'orientation, durant les dernières années de l'Ancien-régime, sous Victor-Amédée III. Porte-parole d'une certaine noblesse féodale exclue de la gestion du pouvoir et des fonctions militaires, il va rapidement congédier Bogino et divers nobles qui lui étaient proches, tels Giuseppe Lascaris de Vintimille, ensuite envoyé en Sardaigne en qualité de vice-roi, et nomme à nouveau un Carron (Giuseppe Angelo Maria Carron de Saint-Thomas marquis d'Aigueblanche) au sommet de l'État. La domination de cette famille est relativement brève et les nominations successives, comme celle du diplomate Carlo Baldassarre Perrone (auteur d'importantes études sur le développement du commerce piémontais et de mémoires sur la diplomatie sarde[26]) réorientent la politique du duché de Savoie vers la ligne tracée par Victor-Amédée II au début du siècle. D'un point de vue strictement institutionnel, mis à part le *Regolamento dei pubblici* approuvé par les patentes royales du 6 juin 1775, qui modifie les relations centre-périphérie, et qui sera évoqué plus loin, la structure de l'État évolue peu à la veille de la Révolution[27].

LA DIPLOMATIE

La réorganisation du Secrétariat réalisée en 1717 par Victor-Amédée II, dont la création de celui aux affaires extérieures, a institutionnalisé

25 Andrea Merlotti (dir.), *Nobiltà e stato in Piemonte. I Ferrero d'Ormea*, Turin, Zamorani, 2003 ; Guido Quazza, « Bogino Giovanni Battista Lorenzo », in *Dizionario Biografico degli Italiani* (désormais DBI), Rome, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. XI, 1969, p. 183-189 ; Giuseppe Ricuperati, *Lo stato sabaudo nel Settecento. Dal trionfo delle burocrazie alla crisi d'antico regime*, Turin, Utet, 2001, p. 89-154.

26 Paola Bianchi, « Perrone Carlo Baldassarre », in DBI, vol. LXXXII, 2015, p. 448-453.

27 Giuseppe Ricuperati, *Lo stato sabaudo nel Settecento…*, *op. cit.*, p. 155-244.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

l'activité diplomatique ; il serait faux cependant de croire qu'il s'agit là de la date de naissance de la diplomatie savoisienne.

La diplomatie "moderne" nait, dans ses grandes lignes, avec l'installation des légats dans l'Italie du XV^e^ siècle et l'image théorique du « parfait ambassadeur ». Entre la fin du XVI^e^ et le début du XVII^e^ siècle, commence à prendre forme, dans les États européens, un appareil diplomatique dépendant directement du souverain, ou, comme dans la France de Richelieu[28], du premier ministre. En revanche, l'institutionnalisation de la diplomatie, avec la naissance de secrétariats *ad hoc*, n'apparaît qu'avec le traité de Westphalie et les réformes à cheval entre les XVII^e^ et le XVIII^e^ siècles[29].

La politique extérieure du duché de Savoie a acquis une importance vitale pour leur propre survie avant même la *reconquista* d'Emmanuel-Philibert. C'est en effet à travers un continuel changement d'alliances avec les puissances voisines (d'un côté la France ; de l'autre l'Espagne d'abord puis l'Autriche) que se joue l'existence du duché sur la scène géopolitique européenne. D'un point de vue institutionnel, la présence continuelle du duc dans la politique diplomatique ne doit pas surprendre. Comme l'écrit Daniela Frigo, « il est constant que les ambassadeurs étaient issus principalement de l'entourage des princes, et parmi eux certains collaboraient déjà à l'action du gouvernement en qualité de conseillers, courtisans, chancelier, et étaient déjà engagés au service de leur prince pour l'exercice de fonctions civiles et politiques[30] ».

La présence centrale du prince, bien qu'une historiographie récente ait mis en doute son caractère absolu dans la gestion du pouvoir[31],

28 Madeleine Haehl, *Les affaires étrangères au temps de Richelieu. Le secrétariat d'État, les agents diplomatiques (1624-1642)*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2006.

29 Lucien Bély, *L'art de la paix en Europe. Naissance de la diplomatie moderne, XVI^e^-XVIII^e^ siècle*, Paris, Puf, 2007 ; Arianna Arisi Rota (dir.), *Formare alle professioni. Diplomatici e politici*, Milan, Franco Angeli, 2009 ; Renzo Sabbatini, Paola Volpini (dir.), *Sulla diplomazia in età moderna. Politica, economia, religione. Annali di storia militare europea*, Milan, Franco Angeli, 2011.

30 Daniela Frigo, « Politica, Esperienza e *politesse*. La formazione dell'ambasciatore in età moderna », in A. Rota Arisi (dir.), *Formare alle professioni…*, *op. cit.*, p. 29.

31 Nicholas Henshall, *The Myth of Absolutism. Change and Continuity in Early Modern European Monarchy*, New York and London, Routledge, 1992 ; Robert Oresko, Graham C. Gibbs, Hamish M. Scott (dir.), *Royal and Republican Sovereignty in Early Modern Europe*, Cambridge, Cambridge UP, 1997 ; Cesare Cuttica, Glenn Burgess (dir.), *Monarchism and Absolutism in Early modern Europe*, London and New York, Routledge, 2012.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

constitue donc un caractère général de la diplomatie d'Ancien Régime. Par ailleurs, en ce qui concerne le duché de Savoie au XVIIe siècle, la gestion de la politique étrangère, la nomination des diplomates comme la structuration institutionnelle de la diplomatie relèvent de la compétence exclusive du souverain (ou du régent). Toutefois, en ce qui concerne l'aire italienne, les institutions diplomatiques apparaissent comme très structurées et articulées. On pense notamment au système capillaire des ambassadeurs vénitiens ou des nonces pontificaux, ou bien à l'importance de la gestion de la politique extérieure de la part de « secrétariats », en réalité modestes, des duchés de la plaine du Pô ou de la République de Lucques.

Dans le duché de Savoie, jusqu'au XVIIIe siècle, il n'existe pas de structure institutionnelle préétablie où se prennent les décisions, mais il n'existe pas non plus de véritable appareil décisionnaire : tout passe et tout est décidé par le souverain. Par ailleurs, il n'existe même pas d'administration clairement définie à travers laquelle le duc puisse déployer l'activité diplomatique (même au cas par cas) sans avoir à intervenir directement. Cette pratique de l'improvisation et de la subjectivité, fruit d'une réalité étroite et composite, n'empêche pas pour autant le duché de Savoie de déployer une politique étrangère (militaire et diplomatique) à la fois autonome et courageuse, qui le rend présent, mais rarement acteur des principales controverses européennes[32]. Le caractère centralisé de l'activité du prince dans le domaine diplomatique et relativement aux institutions qui en découlent apparaît à travers un autre aspect, qu'il serait trop long d'évoquer ici, et qui est le rôle joué par les ordres chevaleresques savoisiens dans la diplomatie ducale. Le duc dispose en effet de deux ordres : l'ordre souverain de la Très Sainte Annonciation (*Santissima Annunziata*) et l'ordre des Saints Maurice et Lazare. Le premier, institué par Amédée VI et limité à une vingtaine de chevaliers, n'assume pas un rôle « diplomatique », tandis que l'ordre mauricien, plus malléable, a offert à la cour de Turin, au moins sous Emmanuel-Philibert et Charles-Emmanuel Ier, l'opportunité d'attirer les rejetons de familles nobles étrangères (tant italiennes qu'européennes),

32 Claudio Rosso, « L'ordine disordinato. Carlo Emanuele I e le ambiguità dello Stato barocco », in Mariarosa Masoero, Claudio Rosso, Sergio Mamino (dir.), *Politica e cultura nell'età di Carlo Emanuele I. Torino, Parigi, Madrid*, Florence, Olschki, 1999, p. 37-79 ; Andrea Pennini, *Con la massima diligentia possibile. Diplomazia e politica estera sabauda nel primo Seicento*, Rome, Carocci, 2015.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

et de tisser un maillage politique et diplomatique au service du duc de Savoie[33].

Les institutions diplomatiques se transforment radicalement au lendemain du traité d'Utrecht qui offre à Victor-Amédée II la couronne royale. Désormais, y compris dans ce domaine, une modernisation apparaît indispensable, et c'est ainsi que par l'édit du 17 février 1717, le souverain institue le Secrétariat des affaires étrangères, en le séparant du Secrétariat d'État. Un tel démembrement s'intègre au plan de réforme et les activités diplomatiques sont à présent gérées, du point de vue administratif et bureaucratique, par une institution spécifique, mais toujours dépendante du souverain. Le règlement qui fixe l'organisation tant du Secrétariat des affaires internes que de celui des affaires étrangères se place dans une perspective de centralisation des pouvoirs, à travers cette rationalisation des institutions.

L'édit se compose de plusieurs parties. Dans son préambule, sont rappelés divers principes généraux relatifs aux critères sur la base desquels sont choisis les ministres qui, comme tous les membres des secrétariats d'État, devront être fidèles au souverain, vertueux dans leurs comportements, et compétents dans leurs fonctions. Par la suite, sont abordées des questions telles que la tenue des réunions, les délibérations et surtout le principe du secret que les ministres doivent respecter. Vient ensuite la partie spécifiquement consacrée au Secrétariat d'État aux affaires étrangères. On peut y lire que le secrétaire d'État qui « aura la charge de toutes ces affaires que l'on traite avec les cours étrangères, prêtera en nos mains le serment d'exercer ses fonctions avec ponctualité et fidélité ; il aura la charge des contrats de mariage des princes et princesses royaux, fonction pour laquelle il sera notaire de la Couronne et chancellier de l'Ordre souverain de la Très Sainte Annonciation[34] ». Du secrétaire d'État aux affaires étrangères dépendent trois secrétaires, qui disposent chacun d'un sous-secrétaire. Une instruction supplémentaire vient régler le fonctionnement de l'institution et le travail qu'elle doit accomplir : au premier secrétaire sont confiés « les affaires les plus urgentes ainsi que

33 Franco Angiolini, « Nobiltà. Ordini cavallereschi e mobilità sociale nell'Italia moderna », *Storica*, XII, 1998, p. 37-56 ; Andrea Merlotti, « Un sistema di onori europeo per casa Savoia ? I primi anni dell'ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro (1573-1604) », *Rivista Storica Italiana*, CXIV, 2002, p. 478-514 ; Alessandro Barbero, Andrea Merlotti (dir.), *Cavalieri. Dai templari a Napoleone. Storie di Crociati, soldati, cortigiani*, Milan, Electa, 2009.

34 F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 8, vol. 10, liv. 7, p. 337-338.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

les secrets d'État » ; au second, celles inhérentes aux cours de France d'Angleterre et à l'Empire ; au troisième les questions qui concernent la cour d'Espagne et les États italiens. Les relations avec le Saint-Siège sont en revanche de nature plus complexe. En effet, les « affaires » relatives à la cour de Rome relèvent du Secrétariat aux affaires étrangères seulement pour ce qui est des rapports politiques entre les deux États, tandis que ce qui concerne l'exercice de la juridiction ecclésiastique est traité par le Secrétariat aux affaires intérieures. Les lettres (entrantes ou sortantes) relatives à des questions « mixtes » font l'objet d'une copie et sont conservées par les deux secrétariats. La conservation et l'archivage des documents produits par le Secrétariat des affaires étrangères est à la charge du sous-secrétaire du premier des trois secrétaires dans des archives ouvertes à cet effet. Le versement aux « Archives de cour » qui sont conçues par Juvarra et complétées en 1734, a lieu une fois par an, sur décision discrétionnaire du premier secrétaire. Enfin, le cadre réglementaire est complété par la « Formule de serment à prêter en nos mains par le Premier Secrétaire d'État aux affaires étrangères[35] ».

Le 29 janvier 1742, Charles-Emmanuel III promulgue un règlement pour le Secrétariat d'État à la guerre, indispensable pour le rendre cohérent avec les dispositions des Royales constitutions[36]. En premier lieu, est fixée la composition des secrétariats et le serment que prêteront les divers agents, ambassadeurs ou envoyés des ministres sardes auprès des cours étrangères. On précise également la compétence du Secrétariat, dont relèvent également les affaires ecclésiastiques ou juridictionnelles opposants laïcs et ecclésiastiques, lorsqu'elles sont traitées avec la cour de Rome ou au sein de l'*urbs* au moyen de ministres sardes, ou bien à la cour de Turin moyennant des nonces ou autres ministres extraordinaires[37]. Au règlement de Charles-Emmanuel III s'ajoutent ensuite trois dispositions qui instituent des organes consultatifs, les juntes[38].

De cette façon est ainsi complétée la structure des institutions diplomatiques du royaume, qui n'évolueront plus jusqu'à l'annexion française. Les

35 *Ibid.*, p. 341.

36 Elena Gaibotti, « La Segreteria di Stato per gli Affari Esteri dello Stato Sabaudo », *Studi Piemontesi*, XV, 1976, p. 53-72.

37 Alberto Lupano, *Verso il giurisdizionalismo subalpino. Il De regimine ecclesiae di Francesco Antonio Chionio nella cultura canonistica torinese del Settecento*, Turin, Deputazione Subalpina di Storia Patria, 2001.

38 Domenico Carutti, *Storia del Regno di Carlo Emanuele III*, vol. I, Turin, Botta, 1859, p. 160-180.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

bouleversements de l'époque révolutionnaire puis napoléonienne contraignent la cour à un « exil » à Cagliari et une limitation de l'action diplomatique aux cours de Londres et Saint-Pétersbourg. Toutefois, avec la Restauration, tous les Secrétariats d'État seront rétablis, hormis les juntes, et on y ajoutera le Ministère des finances. Le 1er juillet 1816, le Secrétariat aux affaires étrangères, sera réparti en cinq divisions : les deux premières aux fonctions diplomatiques, la troisième pour les affaires intérieures, la quatrième pour les consulats et la comptabilité et la dernière pour les archives[39].

L'ADMINISTRATION LOCALE

UNE CONDITION DE LA PUISSANCE DE L'ÉTAT

Les pages qui précèdent ont montré que la position géographique du duché de Savoie est déjà en soi une « destination politique[40] » : placé entre la France et l'Autriche, il en subit sans doute la pression mais a l'opportunité de jouer un rôle d'équilibre entre leurs influences respectives. Par ailleurs, s'il ne peut espérer s'imposer au niveau européen, il dispose des atouts suffisants pour s'agrandir dans un contexte régional, et une diplomatie habile (*supra*) lui permet d'obtenir, notamment au cours des guerres du XVIIIe siècle, d'appréciables gains territoriaux. Telle est d'ailleurs l'ambition des souverains piémontais, à l'image de Victor-Amédée II, dont l'objectif est de « grandir son État dans l'Europe, et son propre pouvoir dans l'État ». Or, le premier projet ne peut se réaliser qu'en fonction des succès du second : seul un pays soumis à l'autorité du souverain peut espérer rivaliser avec de puissants voisins. Pour obtenir cette adhésion et cette soumission indispensables, l'État est conduit à dominer les contre-pouvoirs traditionnels, féodalité, clergé ou libertés communales, et il dispose de deux moyens pour y parvenir : d'une part un commandement autoritaire, incarné par le souverain, d'où vient l'impulsion réformatrice : « Notre autorité est despotique, sans qu'elle ait besoin du concours d'aucun corps », proclame Victor-Amédée II,

39 Ruggero Moscati, *Le scritture della Segreteria di Stato degli affari esteri del Regno di Sardegna*, Rome, Tipografia riservata del Ministero Affari Esteri, 1947.

40 Franco Valsecchi, *L'Italia nel settecento 1714-1788*, Milan, Mondadori, 1959, p. 270.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

tandis que le secrétaire de l'ambassade de France à Turin, estime à son propos qu'il « est sans doute peu de souverains en qui la plénitude de puissance réside avec plus de prééminence et de supériorité » ; d'autre part, il est nécessaire de disposer d'une structure administrative centralisatrice, bureaucratique et tutélaire.

Mais si cette condition est indispensable pour jouer un rôle sur l'échiquier européen, elle n'est pas suffisante. « Les armes et les lois ont toujours été les plus fermes appuis des empires et des royaumes », proclame le souverain en préambule de sa législation[41]. Or, si la loi que produit cet État, que l'on veut « tiré au cordeau » et administré comme une immense caserne, constitue un moyen de gouvernement efficace, encore faut-il disposer des moyens militaires – et par conséquent économiques – pour tenir son rang dans les luttes qui déchirent l'Europe. Pour cela, « il faut le dégager des particularismes de la période féodale et l'organiser sur le modèle des grands États centralisés, lui donner une armée et des finances[42] ». C'est donc en partie pour constituer une armée répondant aux aléas d'une diplomatie fluctuante, que la monarchie piémontaise s'emploie à réformer l'administration, dont la fonction fiscale apparaît comme prioritaire : seule une administration moderne peut en effet exercer un contrôle efficace sur les communautés et les contraindre, en répartissant l'effort, à fournir les ressources nécessaires[43].

Toutefois, comme le note Geoffrey Symcox, si la propension traditionnelle des États de Savoie à accroître la centralisation bureaucratique et l'efficacité fiscale est certainement liée aux nécessités de la guerre, celle-ci n'en est pas la seule cause. Le moteur des réformes est à chercher aussi dans la détermination des souverains, Victor-Amédée II ne faisant que perpétuer la tradition de contrôle étatique poursuivie de manière ininterrompue depuis cent-cinquante ans[44]. C'est dans cette perspective que l'État sabaudo-piémontais va s'employer à maîtriser son territoire et y développer une politique centralisatrice qui culmine au XVIII^e siècle, et qui a pour effet une réduction de l'autonomie locale,

41 *Lois et constitutions de Sa Majesté*, Turin, Academia reale, G. B. Chais, 1723-1729-1770.
42 Paul Guichonnet, *Histoire de la Savoie*, Toulouse, Privat, 1973, p. 234.
43 Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale italiano*, Venise, Neri Pozza, 1962, p. 29 ; Claudio Rosso, « Il Seicento », in Pierpaolo Merlin, Claudio Rosso, Geoffrey Symcox, Giuseppe Ricuperati, *Il Piemonte sabaudo. Stato e territori in età moderna*, Turin, Utet, 1994, p. 205.
44 Geoffrey Symcox, « Amedeo II », in *ibid.*, p. 313 et 394-395.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

celle des communautés d'habitants en particulier. En effet, tandis que, jusque-là, ces communautés sont organisées « chacune selon son propre ordonnancement », cette « tendance à l'uniformisation et à l'abolition des particularismes locaux » s'impose progressivement dans toutes les composantes territoriales de l'État[45]. Cette période marquée par une constante volonté de rationalisation administrative et de « rentabilité » fiscale, conduit donc inexorablement à « restreindre l'indépendance des municipalités ». La fin de l'Ancien-régime est ainsi « dominée par une confrontation entre les tendances traditionnelles, exprimées par les libertés communales, et l'esprit bureaucratico-militaire de la monarchie sarde. On peut même parler de despotisme éclairé, tant apparaît cohérente l'emprise bureaucratique, jointe à la volonté d'augmenter l'autorité des agents du roi et au désir de restreindre l'indépendance des municipalités[46] ».

MAÎTRISE ET EXPLOITATION DU TERRITOIRE

Attribuée au duc de Savoie Emmanuel-Philibert, la création des provinces constitue, au XVI^e^ siècle, après le traité du Cateau-Cambrésis (1559), un premier pas dans le processus de modernisation de l'administration, puisque jusque-là le prince n'exerçait ses prérogatives qu'à travers des châtellenies regroupées en bailliages. Initialement au nombre de sept, ces provinces « *di qua dai monti* », dirigées chacune par un préfet, sont douze en 1622, puis dix-huit en 1653, toutes situées au Piémont et, après un recul au tournant du siècle, vingt-trois en 1723. C'est au XVIII^e^ siècle que l'on assiste à un nouvel effort de « territorialisation administrative[47] » et à « l'épanouissement du cadre provincial » : un édit de Charles-Emmanuel III du 3 septembre 1749 pose les bases de la nouvelle organisation provinciale, qui concerne désormais également la Savoie, le Montferrat, le comté de Nice, le duché d'Aoste, ainsi que les provincie *« di nuovo acquisto »* obtenues par la paix d'Aquisgrana (1748), portant à trente-et-une le nombre des

45 Gian-Savino Pene Vidari, *Aspetti di storia giuridica piemontese*, Turin, Giappichelli, 1998, p. 92-93.

46 Henri Costamagna, « Libertés communales et tutelle centralisatrice à Nice 1699-1792 », *Annales du Midi*, 1972, p. 418-419.

47 *Id.*, « Progrès et limites de la centralisation dans les provinces des États de Savoie à l'époque moderne », in Marc Ortolani (dir.), *Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie*, Nice, Serre, 2010, p. 193 ; Paolo Libra, « Storia di una confusione necessaria : l'ordinamento provinciale sabaudo di Antico regime », *Bollettino Storico-Bibliografico Subalpino*, Turin, 2003, n° 1, p. 106 et p. 108-110.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

provinces, nombre qui n'évoluera plus jusqu'en 1792. Malgré quelques différences d'appellations (*Valle di Sesia*, *contado* pour Nice ou *ducato* pour Aoste), afin de ne pas froisser d'éventuels particularismes historiques, la réforme est clairement uniformisatrice, y compris concernant les nouvelles acquisitions territoriales. Elle est aussi clairement centralisatrice, puisque le cadre provincial servira de base à l'activité des intendants (*infra*) avec la progressive adéquation province/intendance[48].

La maîtrise du territoire ne s'entend par seulement au regard des circonscriptions administratives qui se mettent progressivement en place ; il s'agit aussi, dans un objectif fiscal, de mieux connaître le patrimoine foncier des contribuables et, par conséquent, d'entamer une réforme cadastrale, réduisant les risques de fraude et d'évasion fiscale[49]. Concrètement, le but est de donner une base réelle à la répartition de la taille en établissant un état des propriétés foncières et de leurs revenus, et permettre ainsi un calcul quasi-automatique de l'impôt. Même si plusieurs projets de réfection des cadastres ont déjà vu le jour antérieurement, ce n'est que sous Victor-Amédée II que l'œuvre est accomplie[50]. Après une première tentative en 1688, abandonnée à cause de la guerre, c'est en 1697 que le duc donne des instructions pour la compilation des cadastres des provinces piémontaises. La première réalisation voit le jour dans la province de Cuneo en 1698, mais c'est dans le comté de Nice, à l'initiative de l'intendant Mellarède, qu'est élaboré le procédé le plus précis, dans un pays apparaissant alors « comme une sorte de laboratoire, où l'on vérifie une méthode avant d'étendre la procédure à tous les États[51] ». À l'origine, le dispositif repose sur les déclarations des propriétaires, mais on s'oriente ensuite vers un système d'évaluation confié à des géomètres et arpenteurs sous l'autorité de l'intendant, également responsable de la conservation et révision des plans territoriaux (« *mappes* ») et du contrôle des mutations[52]. La

48 Donatella Balani, « Intendenti piemontesi al governo delle comunità : tra resistenze e interventi di riforma (XVIII^e secolo) », in Marc Ortolani (dir.), *Intendants et Intendance en Europe et dans les États de Savoie XVII^e-XIX^e siècles*, Nice, Serre, 2016, p. 336-337.

49 Laurent Perrillat, « Les cadastres en Savoie au XVII^e siècle », in Mireille Touzery (dir.), *De l'estime au cadastre en Europe. Époque moderne*, Paris, Cheff, 2007, p. 11-42 ; Andrea Longhi (dir.), *Cadastres et territoires*, Florence, éd. Alinea, 2008.

50 Domenico Carutti, *Storia del regno di Vittorio-Amedeo II*, Turin, Paravia, 1856, p. 383-384.

51 G. Symcox, *Amédée II…*, *op. cit.*

52 Edmond Esmonin, « Les intendants de Savoie au XVIII^e siècle », *Actes du 85^e Congrès des sociétés savantes*, 1960, Section histoire moderne, Paris, Imprimerie nationale, p. 23-24.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

mappe sarde établie à cette occasion est un véritable « monument de géométrie » qui témoigne de l'avance de la bureaucratie piémontaise et suscitera l'admiration de l'Europe[53]. C'est précisément un édit du 9 avril 1738 qui ordonne la mensuration générale du territoire pour l'établissement d'un cadastre qui servira de base à la péréquation des taxes ; il s'agit aussi, à travers ce texte, et d'autres qui suivront, de s'attaquer aux immunités fiscales dont jouissent le clergé et la noblesse. L'idée d'une « péréquation générale » des charges est ancienne : dès 1622 (édit du 18 février), est fixé le principe d'une péréquation des charges militaires, le logement des troupes notamment devant être équitablement réparti entre les communautés d'habitants. Avec le temps, la péréquation devient un formidable instrument de connaissance, mais également de contrôle et de mobilisation des ressources au service de l'action étatique[54]. Désormais, l'État connait la quote-part de l'impôt foncier de chaque communauté, sur la base de la superficie des terres et de l'estimation de leur rentabilité, la contribution étant ensuite répartie entre les habitants à partir du document cadastral.

Celui-ci sert notamment de base au « *tasso* », qui est devenu, dans les États de Savoie, le prototype de l'impôt direct, « charge ordinaire et perpétuelle[55] ». Instauré par lettres patentes du 18 octobre 1561, le « *tasso* » se substitue initialement à une augmentation de la gabelle, avant que son montant et sa répartition soient fixés par de nouvelles lettres patentes du 24 décembre 1567. Contrarié par l'insuffisance et l'ancienneté des cadastres et les immunités (ecclésiastiques notamment), cet impôt tarde à être efficace, d'autant qu'il fait parfois l'objet d'aliénations (expédients permettant d'obtenir des fonds d'urgence), et demeure inconnu dans certaines parties du duché, comme la Savoie, tandis que le duché d'Aoste ou le comté de Nice n'acquittent que des « donatifs ». Un effort considérable de rénovation fiscale et administrative

53 Michèle Brocard, « Dans l'orbite des Lumières. Monarchie éclairée et pouvoir local », in Christian Sorrel (dir.), *Histoire de Chambéry*, Toulouse, Privat, 1992, p. 112.

54 Giuseppe Ricuperati, « Il Settecento », in P. Merlin, C. Rosso, G. Symcox, G. Ricuperati, *Il Piemonte sabaudo. op. cit.*, p. 528 ; Daniele Borioli, Magda Ferraris, Antonio Premoli, « La perequazione dei tributi nel Piemonte sabaudo », *Bollettino Storico-Bibliografico Subalpino*, Turin, 1985, LXXXIII, p. 131-211 ; Giuseppe Bracco, *Terre e fiscalità nel Piemonte Sabaudo*, Turin, Giappichelli, 1981.

55 Henri Costamagna, « L'impôt du *tasso* et son extension aux États de la Maison de Savoie à l'époque moderne », *Recherches régionales*, 2001, nº 158, p. 3-12 ; *id.*, « Progrès et limites de la centralisation… », *op. cit.*, p. 197-198.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

est donc nécessaire, et il est accompli progressivement, jusqu'à ce que la création des intendants, à la fin du XVIIe siècle, puis le perfectionnement cadastral en permettent l'extension et la généralisation. Désormais, c'est l'office général des finances qui fixe la quote-part de chaque communauté et celle-ci répartit cette somme sur chaque inscrit au registre cadastral, proportionnellement à la valeur de ses biens ; l'intendant pour sa part vérifie les impôts et contrôle à cette fin les budgets communaux et la reddition des comptes annuels. Malgré des disparités, des exceptions et la survivance de nombreuses situations particulières, signes d'une uniformisation fiscale incomplète, le « *tasso* » atteint son apogée au XVIIIe siècle où sa relative stabilité assure à l'État des revenus substantiels.

L'INTENDANT, CHEVILLE OUVRIÈRE DE LA CENTRALISATION

À la tête des provinces, se trouvent initialement des « préfets » (*giudici delle seconde cognizioni*) qui ont succédé aux juges mages médiévaux, et exercent des fonctions essentiellement juridictionnelles. Dès 1565, Emmanuel-Philibert évoque l'existence de ces « *magnifici prefetti nostri delle provincie* », et son successeur, Charles-Emmanuel Ier fixe en 1622 leur juridiction en érigeant douze préfectures, autant que de provinces. En 1624, ce même prince organise la fonction d'un autre officier, le « référendaire provincial », agent aux attributions mixtes, à la fois judiciaires et administratives, recevant à ce titre les comptes des clavaires trésoriers ou exacteurs des tailles. Puis, ses attributions s'élargissent : conservation des droits et revenus du prince, entretien des routes, contrôle des monnaies, poids et mesures, recensement des personnes, péréquation des charges militaires, relèvent progressivement de ses compétences. Ses fonctions ne doivent pas être confondues avec celles des « directeurs de provinces », apparus plus récemment, en 1668 ; chargés de l'administration économique des provinces troublées par la guerre, ces derniers peuvent à ce titre admettre les budgets communaux. En revanche, il ne semble pas que le référendaire exerce un contrôle direct sur les communautés d'habitants, toujours attachées à des privilèges hérités du Moyen Âge[56]. Quoi qu'il en soit, de telles attributions,

56 Enrico Genta, « Les contrôles sur les communautés au XVIIIe siècle », *Recherches régionales*, 2001, no 158, p. 23.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

s'exerçant à l'échelon provincial, semblent faire du référendariat et de la fonction directoriale les jalons préparatoires des futures intendances[57], comme le montre d'ailleurs le caractère interchangeable de leurs titres, certains pouvant signer « *direttore e intendente* ».

Pour ce qui est de l'origine de l'intendance, il est clair que le modèle français, malgré les différences qui ne vont pas tarder à se faire jour, n'est pas étranger à l'avènement des premiers intendants piémontais à la fin du XVII^e^ siècle[58]. En 1679, apparaît une première mention à un « intendant des vallées vaudoises », puis, en 1686, un « intendant pour SAR du militaire économique », Jean-Antoine Tarin, est nommé dans le duché de Savoie[59]. Deux ans plus tard, c'est le comté de Nice qui reçoit son premier intendant, le chevalier Morozzo ; les instructions que lui adresse la Chambre des comptes le 8 janvier 1689 précisent qu'il aura connaissance de « tout ce qui regarde le service tant au point de vue politique que juridique, militaire et économique », une terminologie qui ne va pas sans rappeler les lettres de commission, bien plus brèves en réalité, adressées aux intendants français. Après une période de flottement, liée aux problèmes financiers engendrés par les guerres, l'officialisation est réalisée par étape : les instructions du 17 juillet 1693 s'adressent directement à plusieurs « intendants des provinces », imprécisés néanmoins, pour régler les difficultés financières des communautés ; puis les patentes de 1696 instituent « les intendants de justice et d'administration » dans toutes les provinces au-delà des monts, et érigent cette charge en « offices perpétuels ».

Dès le début du XVIII^e^ siècle, l'institution est consolidée et on en connaît plus précisément l'organisation, le fonctionnement et les attributions. Ce sont les Royales Constitutions de 1723 qui codifient le rôle des intendants et la nature de leurs pouvoirs[60]. Celles de 1729, par l'ajout de nouvelles obligations et la consolidation de la tutelle sur les communautés, s'inscrivent dans le processus de développement croissant

57 Henri Costamagna, « Pour une histoire de *l'intendenza* dans les États de terre-ferme de la Maison de Savoie à l'époque moderne », *Bollettino Storico-Bibliografico Subalpino*, Turin, 1985, p. 390-391 ; *id.*, « L'intendance dans les États de la Maison de Savoie à l'époque moderne », in M. Ortolani (dir.), *Intendants et Intendance en Europe…*, *op. cit.*, p. 328-334.

58 E. Esmonin, « Les intendants de Savoie au XVIII^e^ siècle », *op. cit.*, p. 8.

59 Laurent Perrillat, « Les débuts de l'intendance en Savoie (1686-1690) », in M. Ortolani (dir.), *Intendants et Intendance en Europe…*, *op. cit.*, p. 316-326.

60 Royales Constitutions de 1723, chap. VIII, « Degli intendenti delle Provincie e della loro autorità ed incumbenza : F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 9, vol. XI, liv. 7, p. 77.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

du champ d'action des intendants tout au long du XVIII^e siècle. Nommé directement par lettres patentes, souvent à l'occasion d'une nomination collective, l'intendant y trouve une description précise de ses fonctions. Le Général des finances, sous l'autorité duquel il est placé, y rappelle les principes qui président à l'exercice de la fonction, mais aussi, de manière minutieuse, ses conditions locales, assorties de directives et d'instructions. Le futur intendant doit également prêter au roi un long serment de fidélité dans lequel il s'engage à servir fidèlement avec toute l'exactitude et la promptitude nécessaires, sans commettre aucune injustice, oppression, extorsion, concession, fraude, malversation ou abus préjudiciable à l'État, à l'économie et à la bonne administration des intérêts de Sa Majesté.

La circonscription d'action de l'intendant est « *l'intendenza* » ; on en dénombre quatorze en 1717, pour les douze provinces du Piémont, le comté de Nice et le duché de Savoie. La réorganisation du cadre provincial en 1723, qui porte à vingt-trois le nombre des provinces, entraîne l'accroissement du nombre des *Dipartimenti per l'intendenza*, porté à dix-huit. On peut ainsi estimer qu'en 1723, dans les trois quarts des cas, l'adéquation province/intendance est acquise. En 1750, après de nouvelles acquisitions territoriales (Casal, Acqui, Alessandria, Novara, Tortona, Voghera) on compte vingt-quatre intendants, dont cinq portent le titre d'« intendant général », et vingt-six avant la Révolution, avec un nouvel intendant pour le val d'Aoste et pour Carouge[61]. Parmi ces officiers, on rencontre en effet des intendants généraux qui supervisent plusieurs provinces, souvent des régions périphériques au regard de la capitale, des ensembles historiques particuliers (Savoie, Montferrat, Nice) ou bien des zones d'acquisition récente (Novare, Alexandrie) ; les autres sont de simples « intendants provinciaux » ayant pour supérieur hiérarchique l'intendant général, qui joue aussi le rôle d'intermédiaire avec l'administration centrale, puisqu'il est directement placé sous la direction du Général des finances[62].

L'origine sociale de ces agents est bien connue : sur l'ensemble du XVIII^e siècle, 42 % portent un titre de noblesse, mais près de la moitié sont des nobles de titulature récente ; les autres appartiennent à la bourgeoisie.

61 H. Costamagna, « Pour une histoire de l'intendenza… », *op. cit.*, p. 393-395.

62 Rémy Verdo, « Les intendances sardes de Savoie au XVIII^e siècle : état des sources et des connaissances à partir du fonds nouvellement classé de l'intendance de Faucigny », in M. Ortolani (dir.), *Intendants et Intendance en Europe…*, *op. cit.*, p. 380.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

L'État ayant besoin d'agents compétents et dévoués, semble user assez habilement des titres de noblesse décernés aux « *neo-titolati* » pour renforcer leur fidélité et leur assujettissement. Concernant leur formation, la fonction requiert la « *laurea in legge* », et plus de la moitié des intendants portent le titre d'avocat. Cette formation juridique sert de base à une large palette de fonctions, notamment celles de juge, préfet ou intendant. C'est d'ailleurs souvent à partir de fonction subalternes (juge, avocat des pauvres, substitut de l'avocat général, référendaire, préfet, vice-intendant) que débute la carrière professionnelle des futurs intendants, qui se présente comme un cursus ascendant plus ou moins rapide. Certains parcours restent modestes et laborieux ; d'autres au contraire sont spectaculaires mais exceptionnels, tels celui de Pierre Mellarède. D'abord avocat des pauvres au Sénat de Savoie, il devient intendant de Nice et son action lui vaut une carrière fulgurante : ambassadeur au congrès d'Utrecht, premier président de la Chambre des comptes de Turin, il termine premier Secrétaire d'État pour les affaires intérieures[63]. De même, Antoine Petitti, après avoir été intendant de Pignerol, Alexandrie et Casal accède finalement au Généralat de finances. Dans ces cas, l'exercice de la fonction d'intendant est à la fois une école pratique et une preuve d'efficacité et de dévouement.

Le traitement dont bénéficient les intendants est notoirement faible, à l'image de la parcimonie bien connue de l'État piémontais dans la rétribution de ses fonctionnaires. L'intendant de Savoie, par exemple, ne perçoit que 3 000 livres annuelles, sur lesquelles il doit encore prélever la rétribution de son secrétaire, soit environ 500 livres. Sans doute, il est logé et perçoit des vacations pour ses déplacements, mais sont traitement reste maigre, d'autant qu'il lui est interdit de se faire rétribuer pour quelque acte d'administration que ce soit, comme le rappellent souvent les instructions qui lui sont adressées, preuve sans doute que la tentation de compléter son traitement était grande[64]. Concernant, les moyens administratifs dont il dispose, ils sont aussi notoirement limités. L'intendant dispose d'un secrétaire, qu'il choisit et rétribue sur ses propres appointements, et de quelques employés spécialisés, formant un personnel de bureau peu nombreux et faiblement rémunéré. Enfin, l'intendant dispose parfois, pour le soulager dans ses tâches, le

63 Paul Malausséna, « Un intendant dans le comté de Nice au XVIII^e siècle : Pierre Mellarède », *Nice historique*, 1966, n° 3, p. 63-93 ; *id.*, « L'intendance de Pierre Mellarède dans le comté de Nice 1699-1702 », *Cahiers de la Méditerranée*, 1979, n° 18, p. 29-36.

64 E. Esmonin, « Les intendants de Savoie au XVIII^e siècle », *op. cit.*, p. 18-19.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

remplacer en cas d'absence ou d'empêchement, voire le conseiller, d'un vice-intendant, mais l'institution est loin d'être systématique, tout comme le recours à des subdélégués qui ne sont qu'intermittents.

Il semble bien que l'État cherche à obtenir de ses intendants, selon l'expression d'Henri Costamagna, un « maximum d'efforts avec un minimum de moyens » et à l'évidence, certains « s'usent à la tâche[65] ». Aussi, avec une sélection sévère, des effectifs et des moyens réduits, des tâches nombreuses, leur administration apparaît-elle « austère et laborieuse[66] », ce qui correspond d'ailleurs assez bien à la mentalité de ces agents. Celle-ci est en partie la conséquence de leur formation : techniciens du droit, ils sont rigoureux, réalistes, sérieux, efficaces, pointilleux parfois, à l'occasion sévères et cassants avec leurs subordonnés. Mais c'est surtout dans leurs relations avec leurs supérieurs qu'ils apparaissent comme de « très humbles et très obéissants serviteurs » de l'État. Ce qui caractérise ces fonctionnaires est en effet leur empressement à obéir, leur zèle, leur conscience professionnelle, et surtout leur fidélité au prince ; soumis à l'autorité supérieure, respectueux du pouvoir, ils se distinguent par leur conservatisme et leur accord avec l'idéologie du souverain[67]. Sans doute, quelques abus apparaissent parfois, et tous n'ont pas été irréprochables. Il s'agit quelquefois d'excès de zèle, d'une certaine rigidité dans leurs rapports avec des communautés d'habitants habituées à plus de libertés ; plus rarement de négligence, d'incurie, voire d'impartialité, de collusion d'intérêts avec les milieux locaux ou de corruption[68].

Les attributions de ces agents, présentés parfois comme la *longa manus* du prince, sont extrêmement étendues, bien que ce que l'on attend d'eux puisse varier en fonction de la situation de la province : dans les régions les plus difficiles à contrôler, en raison de leur éloignement ou de leur intégration récente (Vallée d'Aoste ou provinces démembrées du Milanais), ils sont les organes essentiels de l'intégration administrative et de l'assimilation des territoires ; dans le vieux Piémont, l'intendant semble envisagé davantage comme un agent plus ordinaire d'administration et de centralisation.

65 Henri Costamagna, « L'intendance dans les États de la Maison de Savoie à l'époque moderne », *op. cit.*, p. 332.

66 Roger Devos, Bernard Grosperrin, *La Savoie, de la Réforme à la Révolution française*, Rennes, Ouest France, 1985, p. 420.

67 H. Costamagna, « Pour une histoire de l'intendenza… », *op. cit.*, p. 426-435.

68 Donatella Balani, « Intendenti piemontesi e governo delle comunità… », *op. cit.*, p. 343-344.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

Dès l'origine, Victor-Amédée II a conçu les intendants comme les représentants financiers du gouvernement et des agents de tutelles des communautés, deux fonctions complémentaires, car, de la bonne gestion des « *pubblici* », dépend une efficace perception des impôts. À l'origine cependant, l'intendant semble également exercer des compétences dans le domaine militaire ; à ce titre, il s'occupe de la police des troupes et de leur entretien, ordonne et suit les travaux de fortification et exerce un droit de regard sur l'organisation de l'armée. Toutes ces tâches relèvent effectivement du « militaire économique » (que l'on qualifierait aujourd'hui de logistique militaire) dont l'intendant est chargé[69]. Dans ce domaine toutefois, l'intendant est concurrencé par le gouverneur, qui est la plus haute autorité de la province, représentant direct du souverain, et détenant à ce titre le pouvoir militaire et l'autorité nécessaire pour garantir l'ordre public. Le commandement effectif des troupes appartient en effet à un major général subordonné au gouverneur. Quant à l'intendant, il n'exerce que des attributions économiques générales qui se déploient parfois dans le domaine militaire sans contredire pour autant l'autorité du gouverneur.

De même, initialement qualifié parfois « intendant de justice et d'administration », il exercer des attributions juridictionnelles ; à ce titre il est compétent pour tous les procès concernant le domaine royal, les gabelles, mais également la gestion des villes et des communautés. Comme il s'agit de veiller à la conservation des biens et des ressources de la couronne, il est aussi compétent, en matière économique, pour la préservation des bois et forêts, des revenus domaniaux ou la réparation des ponts et des voies publiques. Les questions de voirie en particulier occupent certains intendants (notamment en Savoie) à une époque où le développement de la circulation exige des travaux constants : leur financement et leur exécution se réalise sous leur responsabilité. Toutefois, ces agents voient assez rapidement leurs fonctions financières (fiscales) et administratives prendre le pas sur leurs attributions judiciaires et économiques. Comme le remarque Enrico Genta, « les compétences purement juridictionnelles de l'intendant diminuent progressivement en faveur des deux principales obligations de sa charge : vérifier la ponctualité de la perception des revenus et des impôts et, en second lieu, surveiller le bon déroulement de l'administration des communautés[70] ». Sur le plan

69 Laurent Perrillat, « Les débuts de l'intendance en Savoie… », *op. cit.*, p. 320.

70 Enrico Genta, « Les contrôles sur les communautés au XVIII^e siècle », *op. cit.*, p. 24.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

fiscal, comme le prévoient initialement les patentes du 12 mai 1696, mais plus encore précisément la réforme victorienne de 1717, qui rénove et systématise le cadre des intendances, l'intendant doit veiller à ce que tous les impôts soient réglés intégralement et de manière ponctuelle. Il est « un agent principalement financier[71] ».

Mais pour remplir cette mission, comme le souligne Geoffrey Symcox, « les intendants out aussi le devoir d'enquêter sur les raisons des absences de paiements, de réviser les cadastres locaux et de contrôler les cas de malversation et de mauvaise administration des conseils municipaux et de leurs percepteurs[72] ». Il faut rappeler à ce propos que la situation financière des communautés d'habitants est souvent précaire, et que beaucoup se sont lourdement endettées ou ont vendu leurs biens pour faire face aux charges de guerre et parfois aux conséquences d'une mauvaise administration, ce « *mal maneggio* » si souvent décrié. Les multiples enquêtes sur l'endettement des communautés et les tentatives d'équilibrer les budgets ne sont donc qu'un aspect du vaste programme destiné à consolider le système fiscal. En amont, de ce plan, et suivant la même logique, la réfection des cadastres (*supra*) relève aussi de la compétence des intendants, tout comme la révision des estimations et le contrôle des mutations.

Cette première attribution essentielle est en lien avec la seconde, la tutelle sur les communautés d'habitants, une tutelle administrative, sur la formation et le fonctionnement des institutions municipales (*infra*), mais qui revêt aussi prioritairement un aspect financier. En effet, si le « *buon regolamento delle comunità* » est devenu la mission essentielle des intendants, la surveillance porte d'abord sur les revenus des communautés et l'usage qui en est fait (dépenses, aliénations de biens, remboursements d'emprunts, frais judiciaires, paiement des comptes…), notamment à travers l'admission du « *causato* » (budget annuel des communautés).

Ce document, défini par l'intendant Mellarède comme « l'état que les communautés donnent annuellement de leurs dettes, charges et revenus », est un formidable outil de contrôle financier des communautés de la part de l'intendant, et illustre l'étroitesse de la tutelle qu'il exerce sur elles[73].

71 A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale italiano*, *op. cit.*, p. 29-30.

72 G. Symcox, *Amédée II…*, *op. cit.*, p. 316.

73 Ernest Hildesheimer, « Communautés d'habitants et tutelle centralisatrice dans le comté de Nice sous l'Ancien-régime », *Actes du 90^e congrès des sociétés savantes*, Paris, Imprimerie nationale, 1966, t. 1, p. 187-216 ; Henri Costamagna, « Budgets communaux du comté

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

Dès 1688, une déclaration de Charles-Emmanuel II, datée du 6 décembre, pose déjà le principe d'annualité et fixe les conditions de présentation des dépenses. Concernant le budget proprement dit, l'intendant demande chaque printemps la présentation d'un budget prévisionnel concernant l'année en cours, préalablement approuvé par l'assemblée délibérante qui le reconnaît « juste et nécessaire ». Le document doit être clair et uniforme et, dès les années 1730, des modèles imprimés facilitent sa présentation en deux parties, dépenses et recettes, chacune comprenant un certain nombre de rubriques obligatoires. À ces conditions de forme s'ajoute l'obligation pour l'assemblée délibérante de justifier la moindre dépense : aussi, parallèlement au « *causato* », les syndics ou le trésorier tiennent une comptabilité particulière (« *conto esattoriale* ») à laquelle sont jointes les pièces justificatives relatives à chaque opération. Le « *causato* » fait également apparaître soit un excédent (« *fondo avanzante* ») soit un déficit (« *fondo mancante* ») ce qui, dans ce dernier cas, justifiera une taille complémentaire. Une fois approuvé par l'assemblée délibérante, le budget est signé par les syndics et le secrétaire puis porté à la connaissance du public par voie d'affichage. Le conseil reçoit ensuite de l'intendant une convocation pour que les syndics et le secrétaire viennent lui présenter ce budget prévisionnel. Sous la foi du serment, les comparants détaillent les revenus et les prévisions de dépenses, leurs justifications, les remboursements de crédits ainsi que l'emploi d'éventuels reliquats. L'intendant vérifie la forme du « *causato* », mais il contrôle surtout l'opportunité des débits. Aussi, peut-il procéder à des rectifications ou annulations de dépenses, contraindre les administrateurs de la communauté à réparer leurs éventuelles erreurs, et les sommer de verser en priorité l'impôt royal. Il profite également de l'occasion pour adresser à la communauté, « en pied de budget », des injonctions de caractère plus général. Ce n'est qu'après avoir obtenu l'approbation de l'intendant que le budget devient exécutoire, soumettant ainsi la politique financière de l'assemblée délibérante à un contrôle rigoureux et à une ingérence qui s'étend à tous les aspects de vie municipale[74].

---

de Nice au XVIII^e siècle : essai de typologie », *Provence historique*, 1973, p. 53-64 ; *id.*, « Les intendants du comté de Nice au XVIII^e siècle », *Cahiers de la Méditerranée*, 1979, n° 18, p. 13-27.

74 Marc Ortolani, « Les assemblées délibérantes des communautés du comté de Nice au XVIII^e siècle : de l'autonomie à la tutelle », in Leveleux-Teixeira Corinne, Rousselet-Pimont Anne, Bonin Pierre, Garnier Florent, *Le gouvernement des communautés politiques à la fin du Moyen Âge*, Paris, Éd. Panthéon-Assas, 2011, p. 179-198.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

Afin d'avoir une parfaite connaissance des situations locales, et comme le rappellent les premières instructions, l'intendant est aussi astreint à des visites régulières des communautés, cette « inspection oculaire » lui permettant de constater les éventuels dysfonctionnements et de les résoudre. Cela lui permettra aussi plus facilement de rendre compte au pouvoir central, précisément de fournir des informations au Général des finances, qui est son principal interlocuteur. Il faut rappeler ici l'attention particulière que la monarchie piémontaise accorde aux enquêtes dont elle charge les intendants et qui correspondent à « une tradition d'investigation méthodique et d'information statistique propre au États de la maison de Savoie[75] », et qui remonte au moins au règne de Victor-Amédée II[76]. Dès 1742, une instruction générale adressée à tous les intendants fixe le cadre d'une enquête devant fournir les éléments d'une statistique générale, qui n'est que partiellement accomplie en raison de la Guerre de succession d'Autriche. La paix revenue, et suite à un édit du 3 septembre 1749, qui précise l'assise provinciale et les attributions des intendants, ce sont les instructions du 7 mars 1750, envoyées par le Général des finances de Gregory, qui ordonnent la plus vaste enquête jamais menée dans le royaume[77]. Elles prescrivent en effet aux intendants, accompagnées de leurs secrétaires respectifs, une visite de tout le territoire, afin de recueillir une foule d'informations statistiques de nature politique, économique et sociale. La perspective est d'améliorer la gestion des communautés, mais aussi d'obtenir une image plus précise de leurs ressources, à des fins fiscales et pour favoriser éventuellement l'accroissement de la productivité[78]. Les relations du comte de Brandazzino pour la province de Cuneo ou de Gaspar Joanini pour le comté de Nice figurent parmi les documents les plus exemplaires tant par leur richesse que la précision et la finesse de leur analyse. D'ailleurs, c'est sur la base de telles enquêtes que Giuseppe Prato pourra établir son célèbre tableau de la vie économique du Piémont au XVIIIe siècle[79].

75 H. Costamagna, « Pour une histoire de l'intendenza… », *op. cit.*, p. 428.
76 G. Symcox, *Amédée II…*, *op. cit.*, p. 266.
77 Donatella Balani, « Intendenti piemontesi e governo delle comunità… », *op. cit.*, p. 344.
78 Giuseppe Ricuperati, « Il Settecento », *op. cit.*, p. 530-531.
79 Giuseppe Prato, *La vita economica in Piemonte a mezzo il secolo XVIII*, Turin, Sten, 1908.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

L'ADMINISTRATION DES COMMUNAUTÉS D'HABITANTS

Les communautés du duché, en vertu d'un passé de relative indépendance, et grâce à la concession de chartes de franchises de la part des ducs, continuent encore au XVI^e^ siècle à jouir de privilèges particuliers, notamment en matière judiciaire et fiscale. Les « libertés » (au sens médiéval du terme) dont bénéficient les communautés se traduisent aussi par la possibilité de s'autogouverner, et donc de disposer d'organes représentatifs, d'une certaine autonomie administrative, de ressources propres et de pouvoirs juridictionnels[80]. Sous Charles III, au début du XVI^e^ siècle, la politique centralisatrice du prince est encore limitée par les pouvoirs locaux ; forts de leur origine médiévale, les communes et les fiefs parviennent ainsi à conserver un système de privilèges, à l'opposé de toute uniformisation administrative. Une évolution se fait jour avec l'avènement d'Emmanuel-Philibert : les privilèges n'ont pas disparu, mais ils apparaissent moins comme un droit que comme une concession gracieuse du prince, tandis que la législation, l'ordre public, les impôts et l'armée sont de plus en plus des prérogatives exclusivement princières[81]. Cette politique centralisatrice se poursuit ensuite avec plus ou moins de régularité pour culminer au XVIII^e^ siècle. Désormais, les intendants n'hésiteront plus à s'ingérer dans la vie de communautés placées sous leur tutelle et dont l'organisation tendra, sauf exception, à s'uniformiser.

L'administration traditionnelle des communautés d'habitants du duché est placée sous le signe d'une grande diversité. Leur « richesse institutionnelle s'y manifeste par l'existence de deux types d'assemblées délibérantes, exerçant le triple pouvoir communal : droit de choisir les officiers, de gérer les finances locales et de superviser la vie de tous les jours[82] ». L'assemblée générale des chefs de maison ou de famille est peut-être l'institution la plus ancienne et porte des noms différents selon les provinces : « assemblée générale des coutumiers » ou « créance » en Savoie (« *credentia consiliumque et universitas dicti loci* ») ; « *credenza ossia*

80 Gian-Savino Pene Vidari, « Le libertà comunali in Piemonte », in *Liberté et libertés. VIII^e^ centenaire de la charte de franchises d'Aoste*, Aoste, Assessorat de l'instruction publique, 1993, p. 151-171.

81 *Id.*, *Aspetti di storia giuridica piemontese*, *op. cit.*, p. 90-91.

82 Henri Costamagna, « Communautés et pouvoir central : du comté de Nice au département des Alpes-Maritimes 1700-1800 », in Isabella Massabò Ricci (dir.), *Dal trono all'albero della libertà*, Rome, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1991, t. I, p. 423.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

consiglio generale » au Piémont (statuts de Verceil de 1170 ou de Turin de 1360) ; « parlement » ou « conseil général » dans le comté de Nice[83]. Elle se réunit traditionnellement à l'occasion de circonstances particulières, impositions consécutives aux guerres, procès, ou toute affaire concernant le patrimoine ou les droits de la collectivité ; sa fonction essentielle est cependant la formation ou la révision des statuts politiques et champêtres de la communauté, qui fait l'objet d'une intense activité sous le contrôle vigilant du Sénat[84]. Toutefois, hormis cette occasion, le parlement est convoqué de moins en moins souvent, et, au XVIII^e siècle, il apparaît désormais comme une institution obsolète, qui n'a plus la vitalité qu'elle présentait jadis ; il cède le pas au conseil ordinaire de la communauté, qui en est certainement une émanation, et qui est devenu le principal organe de l'administration locale (avec quelques exceptions cependant, comme en Savoie propre). La plupart du temps, comme le constate un édit du 11 juin 1704, cette formule se rencontre « dans toutes les cités, terres et lieux de notre État ». Les « *pubblici* » s'administrent donc au moyen d'un conseil municipal (« *ordinario conseglio* ») composé d'un nombre variable de syndics (« *sindaci* » parfois appelés consuls) et d'une quantité parfois « exubérante » de conseillers, rarement proportionnée à l'importance de la population. Ces conseillers sont renouvelés chaque année au moyen de systèmes complexes où se mêlent des pratiques d'élection, de cooptation, de désignation d'électeurs, mais où interviennent également des tirages au sort ou des éléments extérieurs tels que les assemblées générales des habitants ou les feudataires. Ces conseillers délibèrent sur les questions qui intéressent la communauté mais le plus souvent se contentent d'accepter « tous unanimes et concordes » les suggestions des syndics. Certains de ces conseillers se voient confier une fonction spécialisée : ils sont défenseurs des privilèges (garants des institutions, des droits et des privilèges de la communauté), arbitres (experts et juges des litiges ruraux ou relatifs aux chemins et aux canaux), ou bien auditeurs des comptes (vérifiant les comptes de toute personne maniant des

83 Henri Costamagna, « L'édit de 1733 sur l'administration communale du Piémont et son extension aux États de la maison de Savoie », *Bollettino Storico-Bibliografico Subalpino*, n° 2, Turin, 1996, XCIV, p. 682.

84 Sara Cipolla, *Ricerche sul Senato di Piemonte, l'attività extragiudiziale (XVII)*, Thèse doctorat « Storia del diritto italiano », Turin, 2008 ; *id.*, « Il Senato di Piemonte e i bandi campestri », in M. Ortolani (dir.), *Pouvoirs et territoires*, *op. cit.* p. 353-366 ; Marc Ortolani, *et al.* (dir.), *Production de la norme environnementale et codification du droit rural dans l'Europe méridionale (France, Italie) XVII^e et XX^e s.*, Nice, Serre, 2019.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

deniers publics)[85]. Enfin, la présence d'un baile (« *bailo* » ou « *vicario* ») représentant le pouvoir royal (parfois le pouvoir seigneurial) est partout nécessaire pour la tenue des réunions ; il convoque et préside le conseil et assure la régularité de ses décisions. Le baile est assisté d'un secrétaire, généralement l'un des notaires du lieu, agent rémunéré pour remplir ces fonctions. Élément permanent du conseil, il fait aussi le lien entre la communauté et l'intendant, et influence de manière décisive la vie des assemblées municipales.

À cette multitude d'élus s'ajoute un personnel municipal souvent pléthorique, presque « stupéfiant » en considération de la population, et extrêmement diversifié (procureur, archiviste, gardien du cadastre, crieur public, huissier, cantonnier, gardien de l'horloge…). Mais au-delà de ces caractères de l'administration locale, qui ne sont après tout que la traduction d'une réelle richesse institutionnelle, ce qui frappe tant l'historien contemporain que les autorités de tutelle, c'est la grande permanence de l'administration municipale, notamment du personnel électif. En effet, le défaut de sujets compétents se conjugue avec les pratiques de cooptation pour assurer la présence, moyennant quelques alternances, des mêmes personnes, ou au moins des mêmes familles ou factions, à la tête des communautés. Il ne fait pas de doute que dans certaines d'entre elles, l'organisation institutionnelle est de nature à favoriser la constitution de véritables oligarchies municipales[86]. Toutefois, il serait abusif de généraliser et, dans les villages notamment, en raison du nombre des officiers municipaux par rapport à la population, il ne s'agit que d'une « accumulation fonctionnelle des offices aux mains de quelques personnes[87] ». En réalité, l'existence de ces oligarchies apparaît de manière plus manifeste lorsque, à la présence des mêmes familles à la tête de la communauté, s'ajoutent des mécanismes leur assurant ce monopole ainsi que des collusions d'intérêts entre les responsables de l'administration et les acteurs de la vie économique. La domination des « plus apparents » se construit ainsi sur des bases institutionnelles et sous des apparences « démocratiques », mais se décline par des attitudes de monopole politique et d'enrichissement économique[88].

85 Henri Costamagna, « Figures familières des cités et villages d'autrefois : arbitres, campiers, regardateurs », *Nice historique* 1971, n° 4, p. 101-122.

86 *Id.*, « Libertés communales et tutelle centralisatrice à Nice 1699-1792 », *op. cit.*, p. 404-408.

87 H. Costamagna, « Communautés et pouvoir central… », *op. cit.*, p. 424.

88 M. Ortolani, « Les assemblées délibérantes des communautés… », *op. cit.*, p. 185-186.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

La complexité et la diversité de l'organisation municipale et des modes électoraux sont telles que cela suscite de sévères critiques. Les intendants se plaignent du « préjudice dont souffrent plusieurs communautés à cause du nombre exubérant des administrateurs en proportion des populations et des manières extravagantes qu'on pratique pour le renouvellement des conseils[89] ». À cela s'ajoutent les conséquences de l'endettement, de la mauvaise administration, des procès incessants, des abus, du clientélisme et de la corruption pour confirmer l'impression du « *malgoverno* » des communautés[90]. Conscient de cette réalité, le pouvoir ducal a depuis longtemps tenté de réduire leur autonomie. Dès le milieu XVIe siècle, sous Emmanuel-Philibert, alors que les communautés piémontaises réclament le renouvellement de leurs statuts, un magistrat est institué en 1561, en la personne de Giorgio Provana et du sénateur Giovanni Michele Cacherano, pour vérifier leur administration et mettre un terme aux excès. Les communes tentent évidemment de résister à ce renforcement du pouvoir ducal, et cherchent notamment à conserver quelques privilèges en matière judiciaire. Dans la mesure où cela n'est pas en contradiction avec sa politique de nivellement administratif, le duc accepta de laisser les litiges de première instance à la compétence des juges locaux. Il n'en va pas de même en matière d'administration générale, Giorgio Provana, ayant suggéré au duc d'entreprendre une réforme de la composition des conseils municipaux, en réduisant le nombre des conseillers, et veillant à ce qu'ils remplissent les conditions d'âge, de richesse, de compétence et de vertu, susceptibles d'éviter les factions et les abus. Ce faisant, le duc favorisa le patriciat urbain, ce qui assura sa fidélité, mais également la tendance oligarchique de l'administration locale[91]. Cette politique se poursuit, plus timidement semble-t-il au XVIIe siècle, même si le 23 avril 1633, un règlement de Victor-Amédée Ier fixe un certain nombre de règles pour l'accès aux fonctions des conseillers et des syndics. C'est sous le règne de Victor-Amédée II qu'elle prendra une tournure décisive[92].

89 Henri Costamagna, « Du comté de Nice aux Alpes-Maritimes, l'office d'intendance et l'évolution des communautés », in *Du comté de Nice aux Alpes-Maritimes – les représentations d'un espace politique et culturel dans l'histoire*, Nice, Serre, 2000, p. 52.

90 D. Balani, « Intendenti piemontesi e governo delle comunità… », *op. cit.*, p. 338.

91 Pierpaolo Merlin, « Il Cinquecento », in *id.*, C. Rosso, G. Symcox, G. Ricuperati, *Il Piemonte sabaudo*, *op. cit.*, p. 120-125.

92 Guido Quazza, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, Modène, Società tipografica modenese, 1957, 2 vol. ; Gian Savino Pene Vidari, « Profili delle istituzioni sabaude da Amedeo VIII a Carlo-Emanuele III », *op. cit.*, p. 27 ; Guido Astuti, « Gli ordinamenti

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

Tandis que l'édit du 17 février 1717 (*supra*) pose les bases de la nouvelle structure administrative de l'État, on réaffirme la même idée concernant les administrations locales : « seule la bonne gestion des communautés permettra la perception régulière des impôts ». Pour cela, il est nécessaire de les uniformiser et de centraliser leur gestion. Le « dépassement des anciennes formes oligarchiques et patriciennes d'autogouvernement d'origine médiévale » sera la grande œuvre du XVIII^e^ siècle piémontais. Comme le note Pietro Aimo, « d'une normativité "d'espèce", c'est-à-dire d'une pluralité de statuts particuliers et souvent confus, on passe à une normativité "de genre" imposée d'en-haut et globalement uniforme[93] ».

Cet effort de centralisation, entamé en 1717 et poursuivi par les Royales constitutions, dans leurs versions successives de 1723 et 1729[94], connaît une concrétisation supplémentaire avec l'édit pour le « *Buon reggimento delle comunità* » du 29 avril 1733, par lequel Charles-Emmanuel III poursuit l'œuvre de son père en imposant une organisation uniforme aux communautés d'habitants du Piémont. Au travers de cette réforme fondamentale, qui constitue « une avancée significative sur la voie de la centralisation[95] », il s'agit de mettre un terme aux dysfonctionnements liés à un nombre d'administrateurs trop élevé, de simplifier des systèmes électoraux trop complexes, de contrarier la présence d'administrateurs « perpétuels » et, de manière générale, de limiter l'impéritie, la mauvaise gestion, l'incurie, les abus, les fraudes, le nombre des procès et, si possible, l'endettement des communautés[96]. L'édit prévoit concrètement de réduire le nombre de « *decurioni* » (conseillers) selon l'importance de l'agglomération (et pour la première fois nommés par l'intendant), de raccourcir le mandat du *syndic* (désormais unique) à une durée de six mois (ou un an) et, par un système de rotation, de permettre au conseiller le plus expérimenté de devenir *syndic* avant de sortir de charge à son tour, tandis qu'un nouveau conseiller entrant est élu. Une telle réduction des effectifs doit permettre d'éviter la constitution de factions ou de clans familiaux, mais aussi de trouver plus facilement des « sujets spontanément

degli stati sabaudi » in Dino Gribaudi, Mario Attilio Levi, Paolo Brezzi (dir.), *Storia del Piemonte*, Turin, A. Casanova, 1961, vol. I, p. 487-512.

93 Pietro Aimo, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milan, Franco Angeli, 2005, p. 124.

94 M. E. Viora, *Le costituzioni piemontesi…*, *op. cit.*

95 E. Genta, « Intendenti e comunità nel Piemonte settecentesco », *op. cit.*, p. 50-51.

96 H. Costamagna, « L'édit de 1733 sur l'administration communale du Piémont… », *op. cit.*, p. 686.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

intéressés au bien public » parmi les « *migliori registranti* » (plus gros encadastrés), tout en respectant des règles d'éligibilité et d'incompatibilité. Le seul élément stable de la municipalité sera finalement le secrétaire, nommé à temps indéterminé par le conseil, approuvé par l'intendant et rémunéré par la communauté.

Cependant, cette réforme importante ne semble pas atteindre pleinement le résultat escompté, comme le montrent, dans les décennies suivantes, les multiples prescriptions enjoignant d'en respecter les dispositions, preuve que des abus persistent encore. Par ailleurs, la réforme n'est pas générale, puisque dans l'immédiat elle ne s'applique pas « *di là dai monti* », (en Savoie, dans la Vallée d'Aoste ou à Nice) ; et même dans diverses cités du Piémont (Biella, Pinerolo, Cuneo, Fossano), des dérogations sont sollicitées, concernant en particulier le nombre des conseillers, et on aboutit à des solutions de compromis où le « doublement du conseil » est souvent admis[97]. Ce n'est qu'avec le temps que les dispositions de l'édit de 1733 sont étendues à d'autres provinces : en 1738 à la Savoie, où les assemblées générales des « communiers » sont pratiquement supprimées, Edmond Esmonin considérant dès lors que « le village cesse d'être une petite république, où les affaires étaient délibérées par l'assemblée générale des habitants, pour devenir une simple circonscription territoriale, administrée par un représentant du souverain[98] » ; puis en 1762 à la Vallée d'Aoste, et à la Sardaigne en 1771[99].

L'œuvre de l'État centralisateur doit donc être poursuivie et elle aboutira à la plus importante des réformes entreprises dans ce domaine par la monarchie piémontaise : préparé par Petitti et Botton[100], le « *Regolamento dei pubblici* » du 6 juin 1775 (« Règlement pour l'administration publique des bourgs et lieux des États royaux ») constitue l'aboutissement d'un long processus de centralisation administrative, de réduction des autonomies locales et, plus largement, un « tournant dans l'évolution des rapports entre le centre et la périphérie[101] ». Cette réforme établit en effet « un ordonnancement unique et homogène pour toutes les

97 Donatella Balani, « Intendenti piemontesi al governo *op. cit.*, p. 343.
98 E. Esmonin, « Les intendants de Savoie au XVIII^e siècle », *op. cit.*, p. 24.
99 Antonello Mattone, « Istituzioni e riforme nella Sardegna del settecento », in I. Massabò Ricci (dir.), *Dal trono all'albero della libertà*, *op. cit.*, p. 389-390.
100 Giuseppe Ricuperati, « Il Settecento », *op. cit.*, p. 601.
101 Pietro Aimo, *Il centro e la circonferenza*, *op. cit.*, p. 123-124.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

communautés continentales du royaume » ; désormais, tout particularisme disparaît, les survivances des traditions médiévales sont anéanties par la centralisation et « chaque communauté, quelle que soit sa taille, doit fonctionner de la même manière[102] ». Sans entrer dans les détails de ce long règlement comprenant 12 titres et 398 articles[103], on peut signaler qu'il se divise en deux parties, « la première procédant à une réforme et à une uniformisation générales des institutions municipales, la seconde fixant un certain nombre de pratiques communales traditionnelles non encore codifiées par le passé[104] ». Les trois premiers titres du règlement concernent en effet les institutions municipales et leur compétence : composition, mode d'élection, secrétariat, fonctionnement. Viennent ensuite des dispositions diverses relatives à la vie communale : administration des biens communaux, cadastres, impôts (assiette, répartition), budgets communaux (*causati*), hébergement des troupes, indemnisations pour intempéries… Il apparaît également que cette réforme renforce encore le contrôle que l'intendant exerce sur les communautés[105] ; il est bien un « tuteur » dont on sollicite l'avis et auquel on ne songe plus à résister. Parallèlement, cette réforme parachève aussi un processus d'uniformisation qui témoigne d'une réelle « avance » de la monarchie piémontaise dans le domaine de l'administration locale, notamment par rapport à la situation de la France[106].

Pour s'en tenir à l'aspect le plus marquant de la réforme, le conseil ordinaire[107], à qui incombe l'essentiel de la gestion communale « sous le contrôle de l'intendant », est réduit à un seul syndic et deux, quatre ou six conseillers, selon la taille de l'agglomération, l'étendue du terroir

102 G. S. Pene Vidari, *Aspetti di storia giuridica piemontese*, *op. cit.*, p. 162-163.

103 F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 9, vol. II, p. 596-655 ; pour une analyse détaillée, A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale italiano*, *op. cit.*, p. 27 ; Luigi Mussi, *Le regie patenti 6 giugno 1775*, Turin, Arduini Teat, 1975.

104 Jean-Antoine Gili, « La réforme municipale sarde de 1775 », *Annales du midi*, 1967, p. 387.

105 E. Genta, « Intendenti e comunità nel Piemonte settecentesco », *op. cit.*, p. 43-57.

106 Maurice Bordes, « L'administration des communautés d'habitants en Provence et dans le comté de Nice à la fin de l'Ancien Régime », *Annales du Midi*, 1972, n° 109, p. 382 ; *id.*, « Les communautés d'habitants de la Provence et du comté de Nice face aux agressions de l'époque moderne », *Cahiers internationaux d'histoire économique et sociale*, 1974 n° 3, p. 260-281.

107 Marc Ortolani, « La tutelle du pouvoir sur l'administration du territoire. La réforme de 1775 et les conseils municipaux des communautés du comté de Nice », in *id.* (dir.), *Pouvoirs et territoires*, *op. cit.* p. 225-238.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

et le nombre des habitants. Aussi, des communautés qui comptaient parfois plus de quinze ou vingt conseillers, voient leur conseil réduit à sept membres, tandis que les plus petites se contenteront de deux conseillers. L'objectif est le même que celui que poursuivait l'édit de 1733 : un effectif restreint doit permettre de mieux surveiller le conseil, d'éviter la constitution de factions, de déjouer les cabales et de découvrir plus aisément les fraudes et les abus. Toutefois, lorsqu'une affaire de particulière importance l'exige, l'intendant pourra autoriser le doublement du conseil, et nommera des adjoints parmi les plus gros propriétaires fonciers. De même, le système électoral est simplifié à l'extrême puisqu'il se résume à la cooptation d'un nouveau conseiller tous les six mois (le 1^er janvier et le 1^er juillet de chaque année) par l'ensemble du conseil à la pluralité des voix, sous le contrôle étroit de l'intendant. C'est lui également qui nomme les membres du premier conseil consécutif à la réforme. Il est précisé que les élus doivent être âgés de plus de vingt-cinq ans et de moins de soixante-dix, et être choisis parmi les habitants du lieu les plus capables, connus pour leur probité, et les « *migliori registranti* ». De nombreuses incapacités visent à écarter tout risque de collusion et à exclure du conseil ceux qui seraient en litige ou en compte avec la communauté. Quant au syndic, il n'est désormais que le plus ancien des membres du conseil ; il sort de charge au bout de six mois, le plus ancien des conseillers le remplace et le conseil élit simplement un « conseiller nouveau », placé au dernier rang du corps municipal jusqu'au jour où, par élimination successive, il accèdera automatiquement au syndicat, après avoir acquis, entre temps, l'expérience nécessaire. Ainsi, un conseil de sept membres sera entièrement renouvelé au bout de trois ans et demi et un conseil de cinq membres au bout de deux ans et demi. Quant au syndic sorti de charge, il ne pourra à nouveau intégrer le conseil qu'après l'expiration d'un délai de trois ans, de manière à permettre un certain renouvellement à la tête de l'administration communale. Par rapport aux pratiques antérieures, on ne peut que souligner, avec Henri Costamagna, « la lumineuse simplicité du mécanisme électoral ». Autant dire, lorsqu'on connaît les pratiques baroques et bigarrées du début du siècle, que la réforme a été profonde : elle a uniformisé et rationalisé la vie municipale et mis un terme aux désordres les plus flagrants qui l'affectaient, sans pour autant compromettre la nature oligarchique des conseils, qui est

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

maintenue voire « officialisée[108] » ; mais surtout elle a discipliné leurs pratiques et les a soumis à un contrôle étroit rendant impossibles les excès antérieurs. De même, les institutions locales « ont perdu toute spécificité et toute capacité d'auto-organisation, pour se transformer en simples organes d'administration[109] » ; c'en est bien fini des pratiques que les intendants jugeaient « extravagantes », et qui étaient pourtant les derniers signes de l'autonomie institutionnelle des communautés.

UN MODÈLE DE RATIONALISATION ADMINISTRATIVE : LE PLURALISME DISCIPLINÉ

Tandis que la réforme de 1775 est rapidement appliquée dans les communautés rurales[110] sous la tutelle attentive de l'intendant (et grâce à l'action zélée de son homme de confiance, le secrétaire assermenté[111], qui en est devenu le seul élément de stabilité administrative), dans plusieurs villes, des exceptions continuent à se maintenir. On pourrait considérer ces situations particulières comme le témoignage d'un échec de l'uniformisation administrative ; nous y voyons plutôt le signe d'un certain pragmatisme, assez caractéristique de l'action administrative dans les États de Savoie. Le pragmatisme c'est d'abord considérer que les réformes ne s'imposent pas comme un bloc uniforme, mais qu'au contraire elles doivent être conduites de manière progressive. La « passion de l'uniformité », même si elle fait figure d'obsession, tolère une progressivité qui est d'abord géographique : le réformisme s'applique initialement au Piémont, puis « on étend graduellement aux nouvelles provinces les structures déjà existantes dans les domaines anciens[112] », ce qui les y rend d'ailleurs encore plus incontestables. Cette tendance générale se décline également au niveau local, à l'intérieur d'un espace plus réduit. Pour prendre l'exemple de la vallée de Susa, l'État se sent

108 Henri Costamagna, *Recherches sur les institutions communales dans le comté de Nice au* XVIII^e *siècle 1699-1792*, thèse histoire, Nice, 1971, p. 259.

109 Luca Mannori, « Dall'autonomia all'autoamministrazione : legicentrismo e comunità locali tra sette e ottocento », in Società italiana di storia del diritto, *Diritto generale e diritti particolari nell'esperienza storica*, Rome, Biblioteca della Rivista di storia del diritto italiano, 2001, p. 391-392.

110 Ernest Hildesheimer, « La mise en application de la réforme communale de 1775 dans le comté de Nice », *Annales de la Faculté des lettres et sciences humaines de Nice*, 1969, n° 9-10, p. 201-208.

111 A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale italiano*, *op. cit.*, p. 40-41.

112 E. Genta, « Intendenti e comunità nel Piemonte settecentesco », *op. cit.*, p. 52.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

plus puissant en ville, où réside l'intendant, mais se comporte « avec prudence et graduellement dans la haute vallée laissant subsister les figures traditionnelles » des pouvoirs locaux[113]. De ce fait, la progressivité des réformes est aussi chronologique, comme le montre notamment l'application de l'édit de 1733 : « les souverains étendent progressivement le système réformé du vieux Piémont historique, laboratoire des modifications, aux régions périphériques, mais à des dates différentes et selon un canevas plus ou moins complet de mesures[114] ».

Parallèlement à cela, le pragmatisme se manifeste aussi par la prudence et la souplesse d'un réformisme qui admet les exceptions, les régimes dérogatoires, les solutions de compromis, à condition que cela ne s'oppose pas frontalement à l'orientation générale des réformes. Le pluralisme institutionnel est donc toléré à condition d'être marginal, discipliné et motivé, les raisons qui l'expliquent pouvant être très diverses : volonté de récompenser telle communauté, de ne pas froisser les privilèges de telle autre, d'assurer l'intégration progressive d'une nouvelle province. Ainsi, Turin par exemple, parce qu'elle est la capitale, jouit d'un statut particulier. De même, Cuneo, suite à la fidélité qu'elle a manifestée lors du siège subi en 1744, bénéficie aussi d'un statut dérogatoire : par des patentes royales du 3 février 1745, Charles-Emmanuel III lui a en effet accordé « divers privilèges, prérogatives et exemptions pour la constance et le zèle démontrés dans la défense du siège des Gallispans[115] ». La Vallée d'Aoste a longtemps fait l'objet aussi d'un traitement particulier, marqué par plusieurs tentatives pour réduire les compétences du « Conseil des commis » en 1757 et 1758 ; puis un édit du 15 décembre 1762 y étend les dispositions de l'édit de 1733 appliqué au Piémont, mais l'assemblée générale de États se réunit jusqu'en 1766. Enfin, ce n'est que le 13 août 1773 qu'un « Règlement particulier pour le duché d'Aoste » soumet le territoire à la responsabilité d'un intendant, mettant un terme à une situation particulière qui a longtemps perduré[116]. La

113 Marco Carassi, « Amministrare la cosa pubblica in una valle alpina. Note di storia istituzionale valsusina dall'antico regime all'unità d'Italia », in Claudio Bertolotto (dir.), *Valle di Susa, tesori d'arte*, Turin, Allemandi, 2005, p. 61.

114 H. Costamagna, « L'édit de 1733 sur l'administration communale du Piémont… », *op. cit.*, p. 701.

115 Alessandro Crosetti, « Assolutismo sabaudo e autonomie locali. Il caso di Cuneo », *Recherches régionales*, 2001, n° 157, p. 17.

116 Michele Rosboch, « L'accentramento sabaudo nel ducato d'Aosta », in M. Ortolani (dir.), *Pouvoirs et territoires*, *op. cit.* p. 217-224 ; Alessandro Celi, « Philibert-Albert Bailly, or

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

situation de la Savoie est normalisée plus précocement : en 1675 on parvient à conserver le Conseil présidial du Genevois, mais il est supprimé en 1713, et le Conseil d'État de Savoie disparaît en 1717[117]. En revanche Nice, en raison de ses anciens privilèges et parce qu'elle est l'unique port du royaume, connaît aussi une situation particulière confirmée par des lettres patentes spéciales du 4 septembre 1775[118]. Parmi les acquisitions récentes, la Sardaigne bénéficie de dispositions spécifiques, à travers « l'Édit de S.M. pour la nouvelle assise des conseils des villes et l'établissement de ceux des communautés » du 24 septembre 1771, qui efface les anciennes institutions, telles les « *congreghe generali* », et établit finalement un système très similaire à celui du Piémont, moins dépendant des forces locales et des barons[119]. Enfin, les provinces de « *nuovo acquisto* » (Alexandrie, Casal, Novare, Tortone) bénéficient, elles aussi, d'un « *ordinamento privilegiato* », où l'établissement de l'intendant (6 mars 1750) est présenté prudemment aux nouveaux sujets, non comme un agent de tutelle, mais comme un moyen d'accéder plus facilement, et à moindres frais, au représentant du souverain.

Sans doute, cette accumulation de situations particulières pourrait donner l'impression d'un réformisme hésitant et désordonné aux résultats inachevés, mais on peut y voir aussi, au-delà de la prise en compte d'une multitude de situations particulières, une preuve de réalisme, et l'expression d'une certaine rationalité. Dès lors, par exemple, tolérer les oligarchies est un moyen opportuniste de rompre les solidarités traditionnelles et d'en faire des alliées ; tenir compte des résistances, de l'hétérogénéité des provinces, de la formation composite des États de Savoie est le signe d'une souplesse calculée. Rappelons, avec Henri Costamagna, que « dans la grande controverse dominant tout le XVIII^e siècle, l'affrontement entre la tutelle centralisatrice et les libertés des corps intermédiaires, les souverains sardes font preuve, à la fois,

---

the origins of valdaostano particularism », in Vester Matthew (dir.), *Sabaudian studies*, Kirksville, Truman state University Press, 2013, p. 92-105.

117 R. Devos, B. Grosperrin, *La Savoie, de la Réforme à la Révolution française*, *op. cit.*, p. 422.

118 Maurice Bordes, « Les institutions municipales de Nice au XVIII^e siècle », *Provence Historique*, fasc. 66, p. 635 ; H. Costamagna, « Libertés communales et tutelle centralisatrice à Nice 1699-1792 », *op. cit.*, p. 415 ; Ernest-Gérard Romeo, « La municipalité niçoise dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle », *Recherches régionales*, 1966, n° 4, p. 1-14.

119 Antonello Mattone, Pietro Sanna, *Settecento sardo e cultura europea. Lumi, società, istituzioni nella crisi dell'Antico Regime*, Milan, Franco Angeli, 2007.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

de détermination et de souplesse. Ils veulent établir la suprématie du pouvoir régalien sur les forces locales, mais de manière pragmatique et réaliste[120] ».

LES GRANDS SERVICES PUBLICS
La Justice

Imposer « leur ordre » à travers « leur justice », tel est l'objectif clairement affirmé par les souverains qui se succèdent à la tête de la Maison de Savoie au sortir du Moyen Âge. En effet, face à un ordre judiciaire morcelé, dans lequel, seigneurs laïques et ecclésiastiques, villes aussi parfois, concurrencent ouvertement la justice ducale, et rivalisent pour attirer vers eux des justiciables en quête de procès équitables et rapides, les ducs de Savoie doivent se lancer dans une véritable reconquête du pouvoir de juger. Cette politique s'inscrit dans le cadre d'une réforme générale du système de gouvernement, afin de soumettre l'administration de la justice au contrôle ducal, et ce au détriment de la pluralité des justices de l'époque médiévale. Ce mouvement se poursuit sur toute la période étudiée dans le sens d'une modernisation de l'ensemble de ces structures judiciaires.

LES PREMIÈRES RÉFORMES JUDICIAIRES (XVIe-XVIIe SIÈCLES)

Les premières réformes sont prises dans le cadre des « *Decreta seu Statuta* » d'Amédée VIII en 1430, un prince avant tout pacifique qui s'attache à la bonne organisation de ses États[121]. Ces « Statuts » ambitionnent de tout régler : du gouvernement jusqu'à la façon dont les sujets doivent se vêtir selon le rang qu'ils occupent. Une partie de cette vaste entreprise est consacrée à la mise à jour de tous les statuts, codes, procédures et coutumes de l'administration et de la justice savoyardes, et réglemente notamment les structures et la hiérarchie judiciaires, pour

120 H. Costamagna, « Pour une histoire de l'intendenza… », *op. cit.*, p. 458.

121 Sur la personnalité d'Amédée VIII, premier duc de Savoie et son œuvre : Fernand Hayward, *Histoire de la Maison de Savoie*, Paris, Denoël, 1941, p. 209-273.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

promouvoir une justice aussi efficace que prestigieuse[122]. Dès lors, au début du XVI^e siècle, l'organisation judiciaire se compose, au plus bas échelon, de châtelains et de baillis (ou bailes), nommés par le seigneur ou la communauté dans les terres médiates (inféodées), et par le duc dans les terres immédiates. L'appel de leurs sentences peut se faire devant le juge ordinaire. Au-dessus se trouvent trois tribunaux : le « *Consilium cum domino residens* », le « *Consilium Chamberiaci residens* » et le « *Consilium Thaurini residens* », cours de justice supérieures compétentes en première instance et en appel des décisions des juges locaux[123].

De fait, les « Statuts » du duc Amédée VIII incarnent sans doute un premier renforcement du pouvoir central, mais ce sont les réformes d'Emmanuel-Philibert qui consacrent la volonté du prince de poser les bases de sa justice contre celle des féodaux et des villes, en affirmant que celle-ci émane du souverain et est administrée en son nom. Il s'agit en effet pour lui de remettre sur pied un pays qui vient de connaître une occupation française de vingt-trois années, et ainsi d'asseoir fermement son pouvoir personnel[124]. Grâce à ses talents militaires, mais aussi en bon diplomate, Emmanuel-Philibert récupère la quasi-totalité de ses États : par le traité du Cateau-Cambrésis du 3 avril 1559, le roi de France Henri II lui restitue la Savoie et le Piémont. Suite à la recomposition de l'unité territoriale de ses États, le duc programme une rénovation d'envergure pour restaurer « *l'autorità sabauda* ». Parmi les obstacles à l'affirmation du pouvoir ducal, l'on trouve principalement la diversité des droits hérités de l'époque médiévale, qui caractérise la société du temps. En effet, dans les domaines de Savoie, le droit de l'Église et le droit romain, dont la source principale est encore le code de Justinien, constituent le droit commun. Mais la position du droit romain n'est pas la même dans les territoires : par exemple dans la Vallée d'Aoste, on applique le droit coutumier, alors qu'ailleurs on reconnaît à la loi romaine la valeur de droit commun, qui coexiste avec les statuts locaux. À côté de la législation des princes savoyards, il y a des normes particulières issues des statuts communaux, comme de ceux des corporations citadines. Les réformes judiciaires étant l'un des éléments essentiels de la reconstruction de l'État, il s'agit à la fois d'améliorer la procédure

122 Ces statuts se composent de cinq livres, le deuxième concerne le personnel administratif et judiciaire.

123 *Cf.* I. Soffietti, C. Montanari, *Il diritto negli Stati sabaudi…*, *op. cit.*, p. 25-34.

124 L'occupation française dure de 1536 à 1559.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

civile et criminelle, et de réorganiser les institutions. Ce programme ambitieux aboutit à la promulgation des « *Nuovi Ordini* » de 1561 et 1565, deux recueils consacrés à la procédure civile et criminelle[125], un corpus demeuré quasi inchangé depuis les « Statuts » d'Amédée VIII. L'objectif premier de la réforme est de soumettre l'ordre juridique pluriel hérité de l'époque médiévale : il s'agit de faire prévaloir la loi du duc pour contrôler le flux du droit, avec l'intention affichée de construire un État parfaitement maître de son ordre juridique[126].

Ces recueils consacrent ainsi la prééminence de la juridiction ducale sur tous les autres tribunaux, confirmant que toute justice émane du souverain, et réglementent scrupuleusement la procédure civile et criminelle. Dans le même temps, Emmanuel-Philibert procède à la réorganisation de l'administration judiciaire en commençant par les cours de justice supérieures. Le Sénat de Savoie est institué par l'édit provisionnel du 12 août 1559, puis confirmé par l'édit du 11 février 1560. Quant au Sénat de Turin, il est reconstitué le 1er septembre 1560, avec le titre de « *Senato in Italia* », pour le distinguer de celui de Savoie. Le modèle de référence dans cette réorganisation est celui des parlements français : en effet, François Ier, en son temps, a établi à Chambéry et à Turin des « conseils souverains », comparables à ceux créés en France à la même époque. Emmanuel-Philibert garde donc ces deux Cours, modifiant simplement leurs noms en « Sénat », manifestant ainsi que désormais ses regards sont tournés vers les destinées italiennes de sa « Maison ». Les membres sont nommés directement par le duc et la composition du personnel varie peu d'une cour à l'autre. Ainsi, à l'origine, le personnel comprend un président (deux à Turin, à la tête de chacune des deux chambres, civile et criminelle), huit sénateurs, un avocat général et un procureur fiscal général qui forment le ministère public, dont la mission et de défendre l'intérêt public et les droits du duc, un avocat des pauvres et un procureur des pauvres, deux secrétaires. Enfin, le duc impose la présence d'un chevalier d'honneur pour les affaires militaires. Par la suite, la composition des Sénats évolue

125 Dans la rédaction de ces deux recueils, les légistes savoyards se sont inspirés de l'expérience administrative française, notamment des réformes portées par François Ier et ses ministres en Italie.

126 Le début du livre III dispose : « *nelle materie disciplinate dalle legge del duca, quest'ultima prevale sulla legge comune, sui decreti antichi, sugli statuti e sulle consuetudini delle provincie e dei luoghi particolari* » : F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 4, vol. 6, p. 501 *sq.*

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

selon les périodes, celle-ci étant laissée au bon vouloir des ducs de Savoie. Sur la période étudiée, l'effectif de sénateurs ordinaires et surnuméraires des Cours oscille entre dix et vingt personnes, la tendance étant à une stabilisation, voire une diminution du nombre des membres[127]. Le duc contrôle donc le recrutement puisqu'il a le droit de nommer et de destituer les sénateurs, contrairement au royaume de France qui pratique largement la vénalité des charges. Cependant, cette pratique est introduite à plusieurs reprises dans le duché pour des raisons financières, et ce dès la fin du XVI^e^ siècle. Un premier édit du 15 mai 1681 accorde aux officiers la faculté de disposer de leurs charges, mais certains offices sont maintenus en dehors du système comme ceux de présidents des Sénats. Par ailleurs, il est précisé que cette faveur est accordée « pour une fois seulement[128] », cependant elle est renouvelée à plusieurs reprises dès la fin du XVII^e^ siècle pour financer les dépenses de guerre[129].

Le duc dote alors cette institution de compétences comparables à celles des parlements français. Ce sont d'abord des cours souveraines de justice, tant au civil qu'en matière criminelle[130]. De plus, certaines affaires relèvent directement de leur juridiction en première instance, soit en raison des matières, soit en raison des personnes. Il en est ainsi des procès entre communautés à propos de leurs privilèges, statuts et coutumes ; « ceux des régales et droits » du souverain ; ou encore des procédures d'extradition, et d'*exequatur*, permettant l'exécution dans les États de Savoie d'une décision rendue par un tribunal étranger. De plus, « *ratione personae* », les Sénats jugent aussi en première instance les procès mettant en cause certains hauts personnages de l'État et grands officiers tels les présidents et magistrats des cours, ainsi que ceux des

127 Le Sénat de Savoie obtient une seconde chambre en 1587, et une troisième en 1773. Celui de Turin se dote d'une troisième chambre en 1620, deux pour le civil, une pour le criminel.

128 F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 3, vol. 3, liv. 3, p. l, « *Ordine per la dispositione delle cariche per una volta tanto, escluse quelle dei capi dei magistrati, del primo Presidente e Generale delle finanze* ». Cet édit concerne tous les officiers des Sénats, ainsi que ceux de la Chambre des comptes et des finances. *Cf.* aussi Enrico Stumpo, « La vendita degli uffici nel Piemonte del seicento », *Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea*, 1973-1974, t. XXV-XXVI, p. 184.

129 F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 3, vol. 3, liv. 3, p. 11 *sq.*, ordres 7 oct. 1690, 21 mars 1691.

130 En Savoie cependant, jusqu'en 1713, une partie du contentieux relève du conseil de Genevois qui représente un premier échelon d'appel des sentences rendues par les juges-mages du Genevois et du Faucigny, avant d'être présentées éventuellement au Sénat.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

pupilles, veuves, étrangers, et autres « *miserabiles personae* ». Les sentences sont en principe rendues sans appel, et ne sont pas motivées ; dans certains cas, pourtant, elles peuvent être publiées avec leurs motifs et sont alors appelées « *decisiones*[131] ». En effet, la constitution de Charles-Emmanuel I^er du 7 janvier 1615 prescrit que « la motivation est obligatoire sur requête de partie ou sur ordre du président du tribunal », s'il considère que l'affaire soulève un point de droit important ou nouveau ou, plus généralement, s'il s'agit de jugements qui « *possano fare stato e conseguenza* », c'est-à-dire des jugements d'importance. Par la suite, un édit du 23 décembre 1632 introduit l'obligation de motiver les sentences civiles excédant la valeur de cent écus et les sentences pénales pour lesquelles le parquet a conclu « *essere luogo a pena di sangue* », c'est-à-dire entraînant des peines corporelles. Toutefois, dans la pratique, cette motivation existe dès le XVI^e siècle, comme le montrent les recueils privés de décisions du Sénat de Piémont conservés à l'Archivio di Stato de Turin : parmi ces recueils, nous trouvons notamment celui d'Ottaviano Cacherano d'Osasco, *Decisiones Sacri Senatus Pedemontani* (1569), puis les *Novae decisiones* d'Antonino Tesauro (1590), recueil complété par son fils Gaspare Antonio Tesauro (*Additiones*), et les *Obervationes forenses Sacri Senatus Pedemontani* de Giovannni Antonio Della Chiesa (1653) ; pour le Sénat de Savoie, la référence demeure le *Codex Fabrianus definitionum forensium* d'Antoine Favre de 1606. Enfin, les Sénats placés au sommet de la hiérarchie judiciaire exercent de fait une autorité et un contrôle sur l'ensemble de l'édifice : la pratique d'assises régulières sur place permet ainsi de vérifier la bonne administration des justices subalternes.

Comme toutes les cours souveraines d'Ancien Régime, les Sénats ajoutent à leurs attributions judiciaires le pouvoir de prendre des mesures de police qui concernent tous les domaines de la vie quotidienne. À ce titre, ils disposent d'une sorte de délégation tacite leur permettant, dans leur ressort, de compléter les lois du prince, dans le cadre d'une activité réglementaire soutenue[132]. Mais surtout, il leur incombe un rôle politique instauré dès leur création par la volonté d'Emmanuel-Philibert. En effet, dans la mesure où

131 Michel Bottin, « Les *decisiones* du Sénat de Nice. Éléments pour une histoire de la jurisprudence niçoise, XVII^e-XIX^e siècles », in Jérôme Magail, Jean-Marc Giaume (dir.), *Le Comté de Nice, de la Savoie à l'Europe, identité, mémoire et devenir*, Nice, Serre, 2006, p. 261-273.

132 Les Sénats disposent de cette compétence *de facto* puisqu'aucun texte ne leur confère expressément ce droit. Il faut attendre les Royales Constitutions pour que cette délégation soit reconnue mais de façon limitée.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

ces cours se révèlent en grande partie d'inspiration française, ces institutions, comme les parlements, contrôlent les décisions du prince par l'exercice du double droit d'enregistrement et de remontrance[133]. Cette prérogative d'entérinement[134] est d'abord reconnue au Sénat de Chambéry dans le cadre des instructions particulières que le duc adresse à cette cour, en date du 13 février 1560. Elle est ensuite étendue au Sénat de Turin par l'édit du 12 novembre 1583. Ces instructions prévoient, que « toutes les lettres qui sortiront de la grande chancellerie, concernant les personnes ou choses étant dans le ressort du Sénat, soient à ycelui Sénat présentées, avant d'être mises à exécution, et permet tant à son procureur général, qu'à tous y ayant intérêt, de pouvoir icelles débattre de subreption, obreption et incivilité, et, en ce cas, ne soient soutenables de droit et de raison[135] ». De fait, la cour doit en suspendre l'enregistrement, et soumettre ses propres observations au prince par ses « représentations » écrites. En leur attribuant cette prérogative, héritée des assemblées des États généraux et provinciaux qui ne sont plus réunies[136], le duc souhaite trouver dans ses Sénats le devoir de conseil au sens latin et fort du mot. Il souhaite s'appuyer sur ces cours non seulement pour la chose judiciaire, mais aussi pour en obtenir des avis, et faire valider sa politique. Sont également soumis à l'entérinement et donc au contrôle de cette institution, les bans champêtres et politiques des communautés et des vassaux. En la matière, il lui appartient d'homologuer ces règlements locaux, en vérifiant leur conformité à la législation princière et au droit commun. Notons enfin une compétence originale : toute personne désireuse de tester peut se présenter au Sénat, et lui remettre une « écriture close », en demandant qu'il lui soit donné acte que cette écriture est son testament[137].

133 Conditionné néanmoins aux lettres de jussion du duc, qui, en principe, peut passer outre l'avis de sa cour après trois refus consécutifs, trois jussions.

134 Sur l'entérinement, voir Alessandro Lattes, « L'interinazione degli editti. Studio di storia del diritto pubblico piemontese », *Atti della Reale Accademia delle Scienze di Torino*, t. XLIII, Turin, Bocca, 1907, p. 156-159 ; Giorgio Lombardi, « Note sul controllo degli atti del sovrano negli stati sabaudi », *Annali della scuola speciale per archivisti e bibliotecari dell'università di Roma*, Florence, L. S. Olschki, 1962, t. 2, p. 6.

135 Gaspard Bally, *Recueil des édits…*, *op. cit.*, p. 43. Par la suite, Emmanuel-Philibert et son successeur Charles-Emmanuel I[er] promulguent plusieurs décrets définissant les éléments caractéristiques de l'entérinement.

136 Emmanuel-Philibert ne supprime pas ces États, il se contente de ne plus les réunir, sauf pour le Val d'Aoste.

137 Cette procédure est établie par l'édit du 20 oct. 1582, confirmée par les Royales Constitutions de 1770. Lors de la Restauration, le pouvoir central confirme cette attribution devenue tradition : Paul-Louis Malaussèna, « Les testaments présentés au Sénat de Nice

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

Après avoir réorganisé ces cours souveraines, Emmanuel-Philibert s'occupe de la justice locale, en créant l'office de préfet, placé à la tête d'une nouvelle circonscription administrative, la préfecture[138]. Cette institution concerne uniquement les territoires situés « *al di qua delle Alpi* », qui sont divisés à l'origine en sept provinces[139] : Nice, Verceil, Ivrée, Turin, Savigliano, Asti, Aoste[140]. Nommé par le duc pour trois ans, le préfet est d'abord un juge « *togato e laureato* », c'est-à-dire docteur en droit, soumis à l'examen du Sénat qui entérine ses patentes. En principe, il assume seul ses fonctions, sauf en cas d'absence, de vacance ou de maladie, un lieutenant prenant alors la relève. Un substitut de l'avocat fiscal général (avocat fiscal provincial) est à ses côtés, lui aussi « *laureato* », en charge du ministère public ; enfin un secrétaire et son substitut complètent l'organigramme. Dans sa circonscription, le préfet est à la fois juge de première instance et d'appel. En première instance, il connaît des procès entre communautés, vassaux, et entre ces derniers et leurs sujets[141]. De plus, il reçoit les appels des causes civiles et criminelles de tous les juges ordinaires des terres de sa circonscription, immédiates comme inféodées. Enfin, il appartient au préfet de contrôler l'activité des juges inférieurs, au moyen des assises, visites périodiques qu'il effectue dans les judicatures de son ressort.

Enfin, il existe plusieurs juridictions spéciales : certaines sont confirmées par le duc, comme la Chambre des comptes, élevée au rang de « cour souveraine » par l'édit du 16 octobre 1560, avec dorénavant deux sessions, l'une à Chambéry, l'autre à Turin. D'autres sont créées : il en est ainsi par exemple du Magistrat général de la santé, du Protomédicat général, du Conservateur des universités, du Magistrat delle « *biade* », du Conservateur des monnaies et du Conservateur de la

(1814-1860) », in Gian Savino Pene Vidari (dir.), *Les Sénats de la Maison de Savoie (Ancien Régime-Restauration)*, Turin, Giappichelli, 2001, p. 35-54.

138 Édits du 18 août 1560 et du 13 août 1565. Les préfets sont aussi souvent appelés juge du second degré, juges mages ou juges des appels. Ainsi, en Savoie, c'est l'appellation de juge mage qui a été conservé pour exercer cet office.

139 Par la suite, sont créées les préfectures de Pignerol et Moncalieri (lettres patentes du 30 juill. 1575), puis en 1622, ce sont douze préfectures qui sont instituées par Charles-Emmanuel Ier.

140 Seules les cinq premières provinces ont le titre de préfecture. Le comté d'Asti et l'assemblée des trois états de la Vallée d'Aoste conservent les titres de « *podestà* » d'Asti, et de « *balivo* » d'Aoste.

141 À l'exception des affaires réservées aux Sénats, à la Chambre des comptes et plus tard aux intendants à la fin du XVIIe siècle.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

gabelle du sel. En outre, les lettres patentes du 20 mai 1564 accordent aux commerçants et marchands turinois le privilège d'être jugés par un Conservateur des marchands, annonçant l'institution des consulats de commerce créés au siècle suivant[142].

Le XVII^e siècle vient compléter cet ordonnancement judiciaire. En effet, le comté de Nice se voit doter à son tour d'un Sénat, création réclamée par les autorités municipales niçoises depuis le milieu du XVI^e siècle, envisagée par Emmanuel Philibert, et enfin réalisée par Charles-Emmanuel I^er. Son séjour à Nice, pendant l'hiver 1613-1614, est l'occasion de nouvelles doléances niçoises : l'intérêt des justiciables et le souci d'une bonne administration de la justice lui font prendre conscience de l'utilité de la réforme demandée. Le Sénat de Nice est ainsi créé par les lettres du 8 mars 1614, il se compose d'une seule chambre et d'un personnel modeste : un président, quatre sénateurs, deux avocats fiscaux généraux, un secrétaire, deux huissiers, huit soldats, un prévôt de justice. Un chevalier d'honneur rejoint la compagnie en 1619, puis un avocat des pauvres et un procureur des pauvres en 1625. Il reçoit des compétences analogues à celles de ses homologues turinois et chambériens[143].

Dans le même temps, des consulats, nouvelle appellation pour désigner la juridiction commerciale, sont mis en place à Turin et à Nice. Ainsi, chaque chef-lieu des territoires composant les États de Savoie voit progressivement s'instituer une cour supérieure compétente en matière commerciale et maritime tant réglementaire que judiciaire. Cette compétence est cependant partagée avec la justice ordinaire, qui a la connaissance des causes commerciales pour les personnes domiciliées à l'extérieur de la ville dans les consulats, et pour les litiges ne dépassant pas la somme de 150 lires, ces derniers demeurant compétents

142 Gian Savino Pene Vidari, « Consolati di commercio e Tribunali commerciali », in I. Massabò Ricci (dir.), *Dal trono all'albero della libertà*, *op. cit.*, p. 221-254 ; Michel Bottin, « Le tribunal de commerce de Nice. Notes et réflexions à propos d'un anniversaire. 1448-1998 », *Nice Historique*, 1998, p. 111-119 ; *id.*, « Le consulat de mer de Nice 1613-1855 », in *Les tribunaux de commerce, genèse et enjeux d'une institution*, Collection Histoire de la Justice n° 17, Association française pour l'histoire de la justice, la Documentation française, Paris, 2007, p. 87-110.

143 Ce Sénat a la connaissance exclusive des causes relatives aux forteresses, aux galères, au droit de Villefranche (taxe maritime de 2 % de la valeur de la cargaison), à la gabelle du sel, et à la traite foraine (taxe sur les exportations). Toutefois, ces matières lui sont progressivement retirées au cours du XVII^e siècle, pour être confiées à l'auditeur de guerre et au consulat de Mer.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

en appel. Par la suite, les Royales Constitutions de 1770 viennent augmenter le taux de ressort de la juridiction de droit commun, le portant à 400 livres. Des différences existent néanmoins entre les consulats : ainsi, une compétence maritime est attribuée plus particulièrement à celui de Nice, qui connaît des questions concernant l'armement, les assurances, les prises maritimes, la course, les représailles, la pêche etc., sans oublier sa compétence en matière de port-franc qui en fait une juridiction fiscale[144]. De plus on trouve des variantes concernant le personnel : celui de Turin peut être composé parfois exclusivement de « *togati* », de juges professionnels, parfois de « consuls » choisis parmi une sélection proposée par les marchands. À Nice, en revanche, le consulat est composé de « *togati* », les consuls marchands n'y occupant qu'une place secondaire.

LES RÉFORMES DU XVIIIe SIÈCLE

Cette mise en ordre judiciaire trouve son aboutissement avec la rédaction des Royales Constitutions du XVIIIe siècle, œuvre maîtresse de Victor-Amédée II et de son fils Charles-Emmanuel III. Certes, ce corpus reprend tous les édits des ducs de Savoie depuis Amédée VIII, mais il les intègre dans un discours organisé et systématique, en rupture avec la logique chronologique et cumulative des recueils de l'époque précédente. Ce siècle est en effet dominé par les figures emblématiques de ces deux souverains, auxquels l'on doit d'importantes réformes sur le plan législatif comme institutionnel[145]. En 1713, la conclusion de la Guerre de succession espagnole donne au duc de Savoie la couronne de Sicile, échangée en 1720 avec celle de Sardaigne[146], et lui assure un accroissement de ses possessions[147]. Désormais, voilà les « Savoie » rois, alors qu'apparaît l'entité politique que constitue le « royaume de Sardaigne », ou « États sardes », pour désigner l'ensemble formé par

144 Michel Bottin, « Le Consulat de mer de Nice », *Cahiers de la Méditerranée*, 1979, p. 56.

145 Sur ces réformes : G. Quazza, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, *op. cit.* ; Franco Venturi, *Settecento riformatore*, Turin, Einaudi, 1976 ; G. Symcox, *Amédée II…*, *op. cit.*

146 Sur cet échange : Romolo Quazza, *La formazione progressiva dello Stato Sabaudo*, Turin, Bocca, 1936, p. 76-77.

147 Il s'agit de l'acquisition de Casteldelfino, Exilles et Fenestrelle, ultimes portes alpines aux mains des Français depuis 1349, du Valsesia, de la Lomellina, d'Alessandria et du Montferrat, convoité depuis le XVe siècle. En échange, le comté de Nice est amputé de la viguerie de Barcelonnette qui devient française.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

Nice, la Savoie, le Piémont et l'île de Sardaigne. Mais en même temps que l'on assiste à l'expansion et à la consolidation du prestige militaire et diplomatique du gouvernement, se poursuit la modernisation de ses structures internes. Victor-Amédée II souhaite forger un État absolutiste centralisé et puissant. Le voici, en effet, la couronne royale à peine ceinte, qui réforme par une série d'édits toute l'administration, en la modelant sur celle de la France de Colbert. Cette réforme totale des structures étatiques s'accompagne d'une refonte de la législation et d'une réorganisation de la justice, l'objectif de toutes ces prescriptions étant de rationaliser les institutions judiciaires par l'unification des règles.

Ces idées, développées à partir de 1713, sont consacrées dans les deux éditions des « Loix et Constitutions de Sa Majesté » de 1723 et 1729, et confirmées dans la troisième rédaction publiée par son fils Charles-Emmanuel III en 1770[148]. Ce puissant effort de modernisation concerne notamment les Sénats, qui sont au nombre de cinq au début du siècle, Victor-Amédée ayant rétabli le conseil supérieur de Pignerol, d'origine française, auquel vient s'ajouter en 1708 le Sénat de Casal. Finalement ils seront supprimés entre 1729 et 1730, le Sénat de Turin devient celui de « Piémont » en récupérant ces territoires[149].

Dès lors, dans les trois rédactions successives des Royales Constitutions, et en dépit des quelques remaniements apportés, les lignes directrices du programme concernant les Sénats demeurent intactes. La plupart des dispositions sont rapportées dans le livre III, intitulé « Du Sénat », manifestation évidente de la volonté d'uniformiser et de rationaliser les dispositions concernant ces cours souveraines, identifiées dans un seul corps[150]. Ce titre offre un tableau presque complet de ses activités et de ses structures internes. Il s'agit tout d'abord de discipliner ces magistrats : nommés directement par le souverain, ils peuvent être révoqués par lui pour raison grave. Ces derniers doivent observer « dans leurs opérations la gravité et la modestie qui conviennent à des personnes graduées dans un magistrat suprême de tant d'autorité et de prééminence, et auront

148 M. E. Viora, *Le costituzioni piemontesi…*, *op. cit.* ; G. Astuti, « Gli ordinamenti degli stati sabaudi », *op. cit.*

149 Mario Enrico Viora, « Il Senato di Pinerolo, contribuito alla storia della magistratura subalpina », *Bolletino Storico-Bibliografico Subalpino*, 1927, t. 29, p. 165-250 ; Alberto Lupano, « Le Sénat de Casal », in G. S. Pene Vidari (dir.), *Les Sénats de la Maison de* Savoie, *op. cit.*, p. 133-150.

150 Il en est de même pour les consulats, dans le livre III intitulé « Du Consulat ».

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

toujours regard à la grandeur du souverain, dont ils sont les représentants, sous peine de la suspension de l'exercice de leur charge pour un an, ou plus, selon les circonstances des cas[151] ». De plus, l'avocat fiscal général est chargé de prononcer, à chaque rentrée sénatoriale, une mercuriale sur « les abus qu'il reconnaîtra s'être glissés l'année précédente, en invitant chacun à observer nos Constitutions[152] ». Ce discours doit en principe permettre de dénoncer et de censurer les magistrats incompétents et leur rappeler leurs devoirs. D'après les Royales Constitutions, les sénateurs doivent être des personnes « ayant donné la mesure de leur valeur, de leur science et de leur probité », et sont soumis à un examen avant toute entrée en charge[153]. Quant au premier président ou président-chef, les Royales Constitutions précisent qu'il convient de choisir un homme « prudent et plein de sens, consommé dans la science des lois, respectable par la probité de ses mœurs et par son habileté dans les conseils[154] ». Avant de prendre possession de leur charge, les membres du Sénat doivent prêter serment[155]. Enfin, un cérémonial uniforme et rigoureux est prévu[156] : tout y est organisé pour mettre en avant et souligner la prééminence de la charge de premier président, qui doit notamment « aller quotidiennement en ville avec la toge et la veste, précédé d'un huissier porteur des baguettes d'argent, et quand il se rend au Sénat, avec la masse[157] ».

En ce qui concerne les compétences des Sénats, le texte des Royales Constitutions reprend les dispositions antérieures, notamment celles d'Emmanuel-Philibert, de Charles-Emmanuel I^er et de Charles-Emmanuel II. Ainsi, chacun « aura la juridiction supérieure dans l'étendue de son ressort et lui seul connaîtra de toutes les causes qui regardent

151 Royales Constitutions, 1723, liv. II, tit. I, art. 4. À partir de 1729, le mode de nomination à partir de « roses », c'est-à-dire de liste d'officiers proposés aux fonctions judiciaires parmi lesquels le souverain fait son choix, est supprimé.

152 *Ibid.*, 1770, liv. II, tit. I, chap. 4, p. 66.

153 *Ibid.*, 1723, liv. II, tit. III, chap. 3, art. 1.

154 *Ibid.*, liv. II, tit. III, chap. II, art. 1 ; *ibid.*, 1729, liv. II, tit. III, chap. II, art. 1 ; *ibid.*, 1770, liv. II, tit. III, chap. II, art. 1.

155 *Ibid.*, 1723, liv. II, tit. I, art. 1, 2, 3.

156 F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 3, vol. 3, liv. 3, titre 3, chap. 1, « cérémonial pour les Sénats », p. 308.

157 La masse et les baguettes d'argent portées fièrement par les huissiers symbolisent la puissance du président et l'autorité du Sénat. Le cérémonial prescrit également avec soin les robes portées par les officiers dans leurs fonctions ordinaires et à l'occasion d'événements exceptionnels.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

notre souveraineté, jurisdiction, et les droits qui en dépendent[158] ». La compétence du Sénat à juger en dernier ressort est ainsi confirmée, au civil comme au pénal. Quelques tendances nouvelles méritent cependant d'être soulignées, dans le but évident de rendre la justice plus efficace. D'une part, au civil, en première instance comme appel, afin de réduire le nombre de procès pouvant être portés devant la cour, le principe de l'appel hiérarchique est privilégié. Le texte délimite ainsi ses compétences en première instance, « *ratione personae* » comme « *ratione materiae*[159] ». Il introduit aussi des limites de valeur pour les appels au Sénat des sentences rendues par les préfets ou les juges mages. D'autre part, en matière criminelle, la tendance est en revanche à la centralisation, à la répression et au contrôle des juges inférieurs. Certes, la compétence « exclusive » du Sénat concerne uniquement les crimes de lèse-majesté. Cependant, en plus de son droit d'évocation largement reconnu pour le bien de la justice et le maintien de l'ordre public, un contrôle systématique des sentences des tribunaux subalternes pour les délits passibles de la peine de mort ou de galères est instauré[160]. Par ailleurs, le préambule des Royales Constitutions rappelle que : « nos magistrats suprêmes continueront à exercer leur autorité et juridiction en ce qui concerne les affaires étrangères et ecclésiastiques selon que l'exige l'usage ou le droit[161] ».

Pour les compétences extrajudiciaires, les éditions successives des Royales Constitutions contribuent à les rendre « compatibles » avec l'exercice de la monarchie absolue. C'est d'abord le cas du pouvoir réglementaire : le texte de 1723 accorde une délégation certes expresse, mais limitée. L'article 12 interdit en effet aux Sénats « de faire des statuts ou constitutions concernant le règlement de la justice ou l'ordre et le style judiciaire sans autorisation expresse du souverain[162] ». Par la suite, cet article est supprimé « *di moto proprio* » par le roi dans le recueil des Royales Constitutions de 1729, mais, dans la pratique, rien n'a changé.

158 Royales Constitutions de 1729, liv. II, tit. III, chap. 1, art. 1.

159 En première instance, le législateur établit avec plus de précision la compétence du Sénat en matière féodale et domaniale, et la liste des officiers dont les causes doivent être jugées par lui ; il s'efforce de mieux délimiter les attributions respectives du Sénat et de la Chambre des comptes.

160 Royales Constitutions, 1770, liv. IV, tit. I, art. 2 et 9 ; liv. IV, tit. XXII, art. 1.

161 F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 1, vol. 1, liv. 1, titre 1, p. 4.

162 Royales Constitutions, 1723, liv. II, tit. III, chap. I, art. 12.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

Ainsi, le souverain met en place une véritable collaboration avec ses Sénats, en suscitant lui-même ou par l'intermédiaire de son ministère public, les mesures réglementaires les plus appropriées. Ensuite, c'est le pouvoir d'entériner les édits, patentes et autres provisions émanant du prince qui progressivement devient beaucoup plus limité qu'auparavant. L'entérinement connaît en effet un développement majeur et une portée politique significative durant la seconde moitié du XVI^e siècle et le XVII^e siècle, qui correspondent aux réformes de rénovation des Sénats et de la Chambre des comptes initiées par Emmanuel-Philibert. Or, au début du XVIII^e siècle, commence l'usage de transmettre les édits et les autres décisions du prince aux Sénats, avec l'ordre de les « enregistrer sans délai », et ce en omettant sciemment le vocable « entérinement ». À partir de ce moment, est introduite, de fait, la distinction entre « entérinement » et « enregistrement », de sorte que, lorsque Victor-Amédée II ordonne le « simple enregistrement », il entend probablement exclure la possibilité pour les Sénats de formuler des oppositions. Dès lors, les Royales Constitutions introduisent dans l'esprit même de cette prérogative des changements radicaux. Dans un premier temps, Victor-Amédée II envisage de supprimer purement et simplement cette prérogative d'entérinement. Finalement, le texte de 1723 reconnaît le principe de l'entérinement des rescrits de grâce, des privilèges et concessions, mais le supprime pour les édits[163]. Quant au droit de représentation, il ne peut être exercé désormais qu'une seule fois, sauf en ce qui concerne « les matières juridictionnelles relatives aux droits de la couronne[164] ». Par la suite, dans les éditions de 1729 et de 1770, la fonction apparaît profondément modifiée. Certes, le recueil de 1729 la prévoit de nouveau pour les édits, mais on peut souligner une sensible atténuation de la différence entre « entérinement » et « enregistrement », qui correspond sans doute au déclin progressif du rôle joué par ces magistrats dans le processus de formation de la loi[165]. Cette tendance se confirme en 1770, puisque dorénavant le roi délègue au grand chancelier « l'honneur » d'indiquer aux magistrats si les patentes et les édits doivent être entérinés ou simplement enregistrés[166]. Quant au droit de représentation, les textes de 1729 et de 1770 disposent seulement que le

163 *Ibid.*, art. 13.
164 *Ibid.*, art. 15.
165 *Ibid.*, 1729, liv. II, tit. III, chap. I, art 8.
166 *Ibid.*, 1770, liv. II, tit. II, chap. I, art. 5.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

Sénat peut suspendre l'entérinement ou l'enregistrement en formulant les représentations opportunes, sans préciser dans quelles matières et combien de fois ce droit peut être exercé. À la lecture de ces nouvelles dispositions, ce contrôle sénatorial apparaît strictement encadré[167]. Par la suite, Charles-Emmanuel III prend l'habitude de consulter systématiquement les présidents des Sénats et de la Chambre des comptes, ainsi que le grand chancelier, avant la promulgation des édits, pour prévenir les éventuelles oppositions qui pourraient se manifester au moment de l'entérinement ou de l'enregistrement[168]. Ainsi, les chefs des cours souveraines demeurent certes les conseillers privilégiés du prince, mais avec pour conséquence évidente que le contrôle sénatorial, à l'origine corollaire de l'entérinement, se vide de sa substance[169].

Ainsi, centralisation, rationalisation et surtout uniformité des règles restent les fondamentaux qui caractérisent les Royales Constitutions. Mais cette uniformité doit être replacée dans son contexte : au XVIII^e siècle, elle est encore « conçue par les souverains comme un moyen de mieux gouverner, grâce à l'atténuation plus qu'à la disparition des obstacles que constituent les diversités[170] ». En pratique, plusieurs éléments témoignent du maintien constant de ces diversités dans cette œuvre d'unification réalisée par le corpus des Royales Constitutions. Prenons l'exemple des Sénats : le recueil de 1723 prévoit une standardisation des normes les concernant, cependant le fonctionnement et la procédure de chaque Sénat sont faits de règles spécifiques. Ainsi, un règlement particulier est publié pour chacun d'entre eux, en reprenant notamment les styles judiciaires propres. Les différences entre ces cours concernent aussi leur jurisprudence, qui met en avant, le cas échéant, les particularismes juridiques locaux, notamment en droit privé, matière très peu réglementée par le législateur ; en outre, des divergences d'interprétation peuvent

167 Sur les réactions des cours souveraines face à ces réformes : G. Lombardi, « Note sul controllo… », *op. cit.*, p. 32.

168 Certains auteurs parlent d'une pratique qui va devenir coutumière : I. Soffietti, C. Montanari, *Il diritto negli Stati sabaudi…*, *op. cit.*, p. 103. Le contrôle se transforme pour devenir dorénavant « préventif » et non plus « successif » : Antonio Marongiu, *Storia del diritto pubblico*, Milan, Cisalpino-Goliardica, 1956, p. 327.

169 À la Restauration, cette fonction d'entérinement est confirmée, mais le « *Statuto* » de 1848 consacre la fin du rôle politique des Sénats, en supprimant cette fonction, et en les désignant désormais sous le nom de « magistrats d'appel ».

170 Pierre Villard, « Unité et diversité en Europe à la veille de la Révolution : lignes de force », in *id.* et Jean-Marie Carbasse (dir.), *L'unité des principaux États européens à la veille de la Révolution*, Paris, Institut d'Histoire du droit, 1992, p. 29.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

aussi apparaître dans l'application des dispositions royales[171]. De même, dans l'administration de la justice, minutieusement réglée par le texte des Royales Constitutions, l'unité n'est pas pleinement réalisée : les justices seigneuriales, bien que réglementées et subordonnées par l'appel hiérarchique, subsistent jusqu'en 1797 au moment de l'abolition des droits féodaux[172]. Les juridictions d'exception demeurent à côté de la juridiction ordinaire, qui connaît elle-même des différences entre les provinces : ainsi, à Aoste, Alexandrie et Novare, sont institués à la fin du XVIII^e siècle des conseils de justice, juridictions intermédiaires entre les préfets et le Sénat de Piémont, compétentes en première instance et en appel[173]. Enfin, l'unification des sources du droit n'est pas complètement réalisée : le droit commun, les statuts locaux[174], et à partir de 1729, les décisions des magistrats[175] font partie intégrante du droit en vigueur dans les États de Savoie.

Dès lors, tout au long de la période étudiée, la volonté souveraine de mieux contrôler le cours de la justice se traduit certainement par la recherche de l'unité dans l'ordonnancement judiciaire. Mais cette unité ne peut être assimilée à une uniformité parfaite et absolue : elle se réalise au contraire dans la diversité et dans le respect à sa manière des particularismes juridiques.

171 M. Bottin, « Les *decisiones* du Sénat de Nice… », *op. cit.*, p. 261-273.

172 Édit du 29 juill. 1797.

173 Règlement du 13 août 1773 pour Aoste, et lettres patentes du 25 août 1786 pour Alessandria et Novare. À Nice, avec les lettres patentes du 15 déc. 1724, la préfecture et la justice ordinaire ne font plus qu'un tribunal. En effet, pour rendre la justice plus expéditive, le souverain décide de supprimer ce premier échelon judiciaire et de confier ses compétences au préfet.

174 Par exemple, le corpus de 1729 ne s'applique pas dans la province du Val d'Aoste, qui demeure jusqu'en 1770 sous le régime de l'ancien *Coutumier* de 1588. L'autonomie de cette région est tout de même conservée après 1770, puisqu'un « règlement particulier pour le duché d'Aoste » est publié en 1773 ; il en est de même pour la Valsesia. En Sardaigne, également, les anciennes normes locales continuent de s'appliquer.

175 Les Royales Constitutions publiées en 1729 font entrer les *decisiones* dans les sources du droit. Par conséquent, la *decisio* a sous certaines conditions valeur de « loi » non seulement dans le ressort de cette cour, mais aussi dans ceux des autres Sénats.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

LES FINANCES

Mettre en œuvre une politique de rénovation et de réorganisation de l'État exige des moyens adaptés, que la réalité des finances savoyardes du duché ne peut satisfaire. En effet, au XVI^e^ siècle, les revenus ducaux sont pluriels, et regroupent entre autres les droits ducaux sur les monnaies, les mines, les eaux et forêts ; les droits de chancellerie ; les traites et douanes perçues à l'occasion des transactions commerciales ou des déplacements de marchandises ; le fouage, ou encore la gabelle du sel[176]. Ce qui caractérise ces différentes impositions, c'est à la fois la faiblesse de leur montant global et l'instabilité de leur recouvrement, autant d'éléments qui rendent difficile voire impossible la mise en œuvre d'une politique financière adaptée aux besoins de l'État. Par ailleurs, l'administration des finances *stricto sensu* reste peu développée et confondue dans la pratique avec les organes administratifs traditionnels. Ainsi, par exemple, au niveau local, les compétences de nature fiscale sont exercées par les officiers de justice en place. La situation commence véritablement à changer sous le règne d'Emmanuel-Philibert : le duc est bien décidé à poser les fondements d'une monarchie moderne en l'appuyant sur une administration efficace et une politique financière plus solide. Par la suite, tout au long des trois siècles ici étudiés, les souverains savoyards n'auront de cesse de suivre la voie ouverte par la « tête de fer » confirmant ainsi le lien étroit qui existe entre le renforcement de l'État et l'implacable montée de ses finances depuis la fin du Moyen Âge. L'objet de cette étude est de présenter de façon synthétique cette croissance financière de l'État et les étapes de sa modernisation administrative, à travers d'une part la construction d'un appareil institutionnel opérant et, d'autre part, d'une réorganisation de la fiscalité ayant pour finalité d'assurer la maîtrise par le souverain des deniers publics.

L'ADMINISTRATION DES FINANCES

La réforme de l'administration centrale des finances s'opère d'abord dans le cadre de la Chambre de comptes, la *Regia Camera dei conti*, restaurée

176 Les ressources financières des princes savoyards sont de trois sortes : les revenus tirés de leur patrimoine foncier, ceux de la seigneurie, les impôts publics ou subsides que l'assemblée des trois états l'autorise à lever : C. Rosso, « Il Seicento », *op. cit.* p. 27-128.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

le 1^er juillet 1555 par Emmanuel Philibert, puis érigée en cour souveraine par l'édit du 6 octobre 1560[177]. À l'origine cour unique, elle est dorénavant divisée en deux sessions, l'une à Chambéry, l'autre à Turin. La création d'une Chambre des comptes pour le Piémont consacre ainsi cette séparation (édit du 5 septembre 1577)[178]. Cette cour exerce une triple compétence : elle enregistre tous les textes ayant une incidence financière que ce soit en matière domaniale ou fiscale ; elle est gardienne du domaine de la couronne, conserve les titres et contrôle les aliénations ; elle vérifie et arrête les comptes publics. Par ailleurs, elle dispose d'un pouvoir réglementaire dans son domaine de compétence. Ces attributions multiples provoquent insensiblement un accroissement constant de son personnel : par exemple, en 1682, la Chambre des comptes de Turin ne compte pas moins de cinq présidents, deux chevaliers, seize auditeurs, un contrôleur général, un avocat patrimonial, un procureur patrimonial, un clavaire (archiviste), et un référendaire ; sans compter le personnel inférieur des greffiers, contrôleurs, vice-clavaires, receveurs, commissaire d'extentes et huissiers.

Mais la politique réformatrice d'Emmanuel-Philibert se traduit aussi par la volonté de confier à une personne unique la conduite des finances publiques : le trésorier général de Savoie, existant depuis le Moyen Âge, prend alors le nom de trésorier et receveur général des finances. Selon les instructions données par le duc du mois d'avril 1561, ce dernier devra, « *riscuotere e ritirare tutte le nostre entrate ordinarie e straordinarie, e tutte le somme di dinari a noi dovuti, et far tutti i pagamenti che gli saranno ordinati*[179] ». À partir de 1564, ce fonctionnaire est nommé général des finances : il est chargé de l'encaissement des revenus et de l'ordonnancement des dépenses publiques. En 1575, la charge de Contrôleur général des finances est instituée. Cet organe de contrôle enregistre tous les ordres de paiement de l'État émanant de lettres patentes ou de billets royaux. Il vérifie aussi les mandats émis par les officiers publics, la légitimité des titres de dépense

177 La « Camera computorum » est mise en place pour la première fois en 1351 par le comte Amédée VI, d'abord organe de contrôle comptable, sa compétence est par la suite étendue au contentieux féodal et domanial : I. Soffietti, C. Montanari, *Il diritto negli Stati sabaudi…*, *op. cit.*, p. 47-48.

178 À partir de 1720, elle devient cour unique pour l'ensemble des États de Savoie (lettres patentes du 7 janv. 1720).

179 Ce dernier « devra recueillir et encaisser toutes nos entrées ordinaires et extraordinaires, ainsi que toutes les sommes d'argent qu'on nous doit, et effectuer tous les payement qui lui ont été commandés », F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 3, vol. 3, liv. 3, p. 414-416.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

et la régularité des procédures. Il surveille les bilans annuels des différents bureaux et élabore avec le Général des finances, le budget général de l'État[180]. Cette direction centralisée des ressources et des dépenses, et la séparation entre fonctionnaires ordonnateurs, manipulateurs et contrôleurs des deniers publics, constituent les bases d'une administration des finances qui, à terme, deviendra l'une des plus efficaces d'Europe.

Enfin, la réforme de l'administration centrale des finances se prolonge avec la rénovation du conseil des finances réalisée par Victor-Amédée II en 1717[181]. À l'origine, conseil « simplement » consultatif mis en place par Charles-Emmanuel I[er][182], ses fonctions sont renouvelées et précisées dans les « règlements pour le gouvernement économique des *aziende* » du 28 juin 1730. Cet organe collégial dispose ainsi d'une compétence générale : il examine les affaires et les problèmes concernant les finances et veille au respect de la législation concernée. De plus, il contrôle l'activité des « *aziende* » et examine les propositions concernant leurs personnels. « *Sovrintendenza e vigilanza* » sont ainsi les deux aspects essentiels de sa mission[183]. Cette réforme caractérise l'œuvre de Victor-Amédée II qui entend organiser un appareil étatique soumis entièrement à la volonté royale.

Au niveau local, rappelons que ce sont les officiers de justice qui exercent des compétences en matière fiscale. Emmanuel-Philibert souhaite y mettre un terme en confiant cette matière à des fonctionnaires spécifiques, comme en atteste la nomination d'un nouveau type d'officier, le référendaire, pour la préfecture de Verceil en 1560 et le comté d'Asti deux ans plus tard. Ainsi les statuts du « référendariat » de Verceil de 1568 le définissent « juge ordinaire », et lui confèrent autorité en matière d'octrois, de gabelles et en général sur les entrées ordinaires et extraordinaires[184]. Comme cela a été indiqué précédemment, la charge de référendaire provincial est par la suite confirmée et codifiée par Charles-Emmanuel I[er] en 1624. Contrairement au préfet dont le rôle reste essentiellement judiciaire, le référendaire provincial exerce des attributions « *miste di giustizia e di amministrazione* ». Ce trait est déjà sensible dans les statuts de 1568, mais en officialisant cette institution,

180 *Ibid.*, t. 8, vol. 10, liv. 7.

181 L'édit du 11 avril 1717 réorganise toute l'administration centrale : « *Real Casa* », guerre, artillerie, fabriques, fortifications, et conseil général des finances.

182 F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 8, vol. 10, liv. 7, p. 450, lettres patentes du 17 oct. 1588.

183 G. Quazza, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, *op. cit.*, I, p. 60.

184 Lettres patentes de nomination de Camillo Olgiato référendaire de Verceil : F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 7, vol. 9, liv. 6, p. 1-8.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

les dispositions de 1624 amplifient le second aspect de cette charge. En effet, « juge et conservateur général », ce magistrat connaît tous les procès civils et criminels relevant du « *detto nostro patrimonio* », et assure la conservation des droits et revenus du prince. Les fermiers généraux sont placés sous son autorité, et doivent lui soumettre la reddition des comptes ; il peut mettre aux enchères les revenus, les gabelles, les octrois ; il dirige l'appareil financier provincial. Il a également compétence sur l'entretien des routes, la vérification des comptes des clavaires ou trésoriers, le contrôle des monnaies, poids et mesures, ou encore l'établissement des recensements annuels de personnes et de vivres[185]. Avec ces réformes, initiées par Emmanuel-Philibert et continuées sous Charles-Emmanuel I^er, se met en place un processus aboutissant à la formation d'une bureaucratie financière moderne.

À la fin du XVII^e siècle un autre type d'officier, le « *direttore* », vient assister le référendaire[186]. Dès le départ, cette « tutelle directoriale » se veut d'ordre universel et financier : le directeur, placé à la tête d'une seule « *provincia* », est chargé d'admettre les budgets communaux de l'ensemble de son ressort, et cette mission en fait le véritable jalon préparatoire à l'intendance. De fait, au début du XVIII^e siècle, l'institution des intendances est progressivement réalisée : ces derniers sont avant tout les représentants financiers du gouvernement et les agents de tutelle des communautés. Placés sous la direction du général des finances, si les intendants sont soumis au contrôle étroit du pouvoir central, c'est parce qu'ils endossent en contrepartie d'importantes missions. Justice, police et finances sont les trois fonctions essentielles de cet agent. En matière financière, ses attributions peuvent se résumer à « la conservation et l'exaction des droits et revenus domaniaux et à la droite et économique administration des communautés qui dépendent de son département[187] ». Pour ce faire, il a autorité pour vérifier l'impôt, en ordonner l'encaissement, et admettre les budgets communaux, tout en surveillant le trésorier provincial. Comme cela a été montré plus haut, ces fonctions l'amènent ainsi à contrôler l'ensemble de la vie administrative des communautés.

185 Ces attributions multiples s'apparentent aux tâches des futurs intendants : H. Costamagna, « Pour une histoire de l'intendenza… », *op. cit.*, p. 390.

186 Sur l'origine et le rôle des directeurs provinciaux : P. Merlin, « Il Cinquecento », *op. cit.*, p. 254 ; H. Costamagna, « Pour une histoire de l'intendenza… », *op. cit.*, p. 390-391. Dans plusieurs édits de la fin du XVII^e siècle, les référendaires sont appelés sans distinction « directeurs des provinces », associant à leur fonction celle de préfet.

187 H. Costamagna, « Pour une histoire de l'intendenza… », *op. cit.*, p. 447.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

Il incarne à lui seul cet agent de la centralisation, « *longa manus*[188] » du pouvoir central, qui doit agir en exécutant soumis des décisions royales. Avec le corps des intendants, la modernisation administrative prend réellement forme et se concrétise.

LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ

L'effort de modernisation concerne ensuite les finances publiques. La recherche de nouveaux revenus fiscaux devient une préoccupation croissante à partir du milieu du XVI^e^ siècle. Traditionnellement, en Piémont comme en Savoie, les assemblées des trois états sont régulièrement convoquées pour jurer fidélité au prince, lui porter conseil, mais aussi notamment pour obtenir de nouveaux impôts, et ce dès le milieu du XIII^e^ siècle. Ces assemblées s'affirment ainsi au cours des siècles suivants comme les interlocuteurs privilégiés en matière fiscale. La porte est ouverte à la discussion : communes, seigneurs et clergé délibèrent avec le prince et son conseil. Peu à peu, sous couvert de subsides, ces assemblées en arriveront à discuter avec le souverain des besoins essentiels de l'État et de l'administration générale du comté, puis du duché. Cependant, Emmanuel-Philibert décide de ne plus les convoquer, ce dernier n'ayant pas été satisfait du résultat lors des dernières assemblées réunies à propos des subsides en date du 4 juillet 1560. Dorénavant, lui et ses successeurs organiseront seuls leurs finances[189].

Pour trouver des ressources supplémentaires, Emmanuel-Philibert choisit, dans un premier temps, d'augmenter la gabelle du sel, en triplant son prix (juin 1560). Cette décision, touchant un impôt déjà impopulaire, provoque la réaction des communes piémontaises[190]. Dès lors, dans la mesure où certaines se déclarent prêtes à payer une somme pour éviter d'acheter du sel à un prix majoré, et comme cela a été rappelé précédemment, Emmanuel-Philibert annule cette décision par les lettres patentes du 18 octobre 1561 : il décide alors de convertir le gain fiscal escompté en une somme de 200 000 écus d'or à répartir

188 G. Quazza, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, *op. cit.*, I, p. 65.

189 Exception faite pour le duché d'Aoste qui conserve le conseil général des trois états ou conseil des commis, celui-ci fonctionne du XVI^e^ au XVIII^e^ siècle.

190 Voir P. Merlin, « Il Cinquecento », *op. cit.*, p. 128-130 : G. Quazza, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, *op. cit.*, I, p. 127-128. Sur la révolte fiscale de Mondovi et sa répression (1697-1698) : Geoffrey Symcox, *Victor Amédée II : l'absolutisme dans l'État savoyard*, Chambéry, Société savoisienne d'histoire et d'archéologie, 2008, p. 323-327.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

sur toutes les communautés du Piémont. Le « *tasso* » ou « tas » est ainsi créé sur le modèle de la taille française, prototype même de l'impôt direct, fondé sur la propriété foncière[191]. Des discussions sont engagées entre l'État et les communes afin de fixer le montant dû par chacune, à charge pour elles de répartir ensuite cette somme entre tous les contribuables inscrits sur le registre communal[192]. Au sein même des communes, plusieurs questions sont posées relatives à la répartition de cet impôt : les exemptions et immunités nobles comme ecclésiastiques sont dénoncées ; de plus, les partisans d'un nouvel impôt prélevé sur la richesse foncière s'opposent à ceux qui désirent l'acquitter par une taxe personnelle. Finalement, devant l'ampleur des controverses qui retardent d'autant le recouvrement, Emmanuel-Philibert met en place une commission spéciale chargée de trouver une solution[193]. Cette dernière tout en fixant la quote-part de chaque communauté, leur accorde des facilités pour le paiement du « *tasso* » : ainsi, tout ce qui ne peut être perçu selon l'estime foncière, sera payé par des taxes municipales supplémentaires (sur la consommation en général : viande, céréales et autres aliments).

Mais, la situation ne s'améliore pas, et les difficultés persistantes obligent Emmanuel-Philibert à réduire de moitié le montant du « *tasso* », tout en augmentant le prix du sel et en établissant une nouvelle gabelle sur le vin, afin de compenser les pertes[194]. Désormais, les revenus ducaux vont se concentrer principalement sur la gabelle du sel, les taxes à la consommation, et le « *tasso* ». Ce dernier va devenir au fil du temps l'impôt de base de la fiscalité savoisienne. Cependant, son application va rencontrer un certain nombre de difficultés : d'abord l'insuffisance des cadastres, souvent jugés trop anciens, qui ne traduisent pas la valeur réelle des terrains. À cela s'ajoute leur absence de mise à jour dans la mesure où les propriétaires, nobles comme bourgeois, ont tendance à ne pas faire enregistrer leurs biens dans les registres communaux. Ensuite, les immunités nobles et ecclésiastiques qui, selon les estimations de

191 Henri Costamagna, « L'impôt du *tasso* et son extension aux États de la Maison de Savoie à l'époque moderne », *op. cit.*

192 Ce registre communal correspond à la masse universelle des biens particuliers concourant aux tributs, y sont inscrits les contribuables et leur quota d'imposition personnelle.

193 Dans les lettres patentes d'octobre1563 qui mettent en place cette commission, le motif des désaccords entre les différentes classes sociales est reproduit : AST, Corte, Casa reale, Protocolli ducali, vol. 225, f^o 126.

194 Lettres patentes du 24 déc. 1567.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

Luigi Einaudi, ôtent à l'impôt ducal 23,43 % du revenu taxable. Enfin, les conflits nombreux et répétés sur la période étudiée développent massivement la pratique des aliénations du « *tasso* », devenu un expédient pour obtenir les fonds nécessaires en cas d'urgence[195]. Dès lors, il s'agit pour le pouvoir ducal de maintenir des entrées fiscales régulières, en raison de « l'effort de guerre » quasi-permanent, mais aussi pour assurer le financement et donc le fonctionnement d'une administration toujours plus développée : en définitive, l'implacable montée des dépenses publiques accompagne nécessairement l'accroissement du rôle de l'État.

En pratique, un système complexe d'impôts indirects, de donatifs et de tributs parfois occasionnels se met en place, gérés par un groupe toujours plus nombreux d'adjudicataires, de fournisseurs et de financiers[196]. Dès lors, ce qui caractérise les finances savoyardes, c'est avant tout la diversité des impôts, à travers une pluralité de régimes fiscaux d'exception variables selon les provinces[197]. Mais au-delà de cette diversité, il s'agit de mobiliser tous les sujets, groupes privilégiés y compris, et d'optimiser la gestion et l'utilisation des ressources, pour répondre aux besoins financiers du duché, État moderne en devenir. La réorganisation des finances amorcée dans le courant du XVII^e^ siècle, et continuée pendant tout le siècle suivant, va profondément se modifier pour améliorer la fiscalité. L'objectif est à la fois de rechercher de nouvelles sources de revenus et d'augmenter les ressources traditionnelles pour donner à l'État une base solide, et élargir ainsi son champ d'action[198]. Grâce à une administration efficace et centralisée, le gouvernement a désormais les moyens d'imposer une gestion plus rigoureuse des finances publiques. Ces réformes sont incarnées par certains « ministres-conseillers » du prince, personnalités incontournables et figures dominantes de l'administration savoyarde comme Giambattista Truchi[199], qualifié par ses contemporains de « Colbert du Piémont »,

195 Sur les aliénations du tasso et la pratique des emprunts : Enrico Stumpo, *Finanza e Stato moderno nel Piemonte del Seicento*, Rome, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, 1979, p. 103, 122, 189.

196 Charles-Emmanuel II crée le 28 déc. 1659 une taxe de guerre, subside militaire à titre extraordinaire, mais renouvelée chaque année, elle est déclarée charge ordinaire et perpétuelle le 1^er^ avril 1700.

197 Sur cette diversité : H. Costamagna, « Progrès et limites de la centralisation… », *op. cit.*, p. 197.

198 Sur l'augmentation des dépenses et ses répercussions sur le budget de l'État : G. Quazza, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, *op. cit.*, I, p. 125-126.

199 Giambattista Truchi ministre de Charles-Emmanuel II, est le principal artisan d'une politique de développement économique, il occupe la charge de général des finances entre

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

Giovanni Battista Gropello[200], principal ordonnateur du nouvel édifice fiscal, ou Pierre Mellarède[201]. Cette volonté de moderniser les finances publiques doit aboutir à une péréquation des impôts. Pour ce faire, deux séries de réformes sont mises en œuvre : la première vise à équilibrer la distribution territoriale des charges publiques entre les différentes provinces ; la deuxième s'applique à atténuer les disparités contributives entre les différents ordres, en cherchant à diminuer notamment les immunités nobles comme ecclésiastiques.

Ces réformes se matérialisent par une grande opération de cadastration de toutes les propriétés, y compris les privilégiées, dont on attend bien dorénavant une contribution au « *tasso* ». Menée d'abord en Piémont (1697-1731), puis en Savoie (1728-1738), elle aboutit à une meilleure répartition de l'impôt, mais aurait nécessité d'être tenue à jour, ce qui est alors impossible[202]. Cette énorme opération lancée par Victor-Amédée II, est poursuivie par Charles-Emmanuel III qui la valide par l'édit de péréquation du 5 mai 1731 pour le Piémont, suivi par celui du 15 septembre 1738 pour la Savoie. De fait, le XVIIIe siècle constitue bien la période d'apogée du « *tasso* » : l'impôt foncier voit ainsi son encaissement augmenter de 6,6 % grâce à la récupération des terres allodiales réintégrées dans les registres[203]. Des différences notables existent néanmoins entre les provinces : des hausses sont constatées dans les zones où dominent les plaines et les cultures aux récoltes abondantes, alors qu'au

1665 et 1673, puis est promu premier président du Conseil des finances : P. Merlin, « Il Cinquecento », *op. cit.*, p. 256.

200 Ministre de Victor-Amédée II, il débute sa carrière comme officier des gabelles, puis est nommé référendaire de la province de Suse en 1692, maître auditeur à la Chambre des comptes en 1695, et enfin Général des finances le 5 mars 1697. Ses attributions sont larges et concernent toutes les affaires de l'État.

201 Originaire d'une famille bourgeoise de Montmélian, il commence sa carrière comme avocat des pauvres au Sénat de Chambéry, est nommé en 1699 intendant de Nice et Oneille, une position clé pour la mise en œuvre des réformes fiscales et administratives initiées par Victor-Amédée II. Il participe à diverses missions diplomatiques, puis est nommé secrétaire d'État en 1717.

202 Sur les résultats de cette péréquation : G. Quazza, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, *op. cit.*, I, p. 150-159. En ce qui concerne le comté de Nice, le *tasso* y est établi par l'intendant Pierre Mellarède au mois d'avril 1700, puis l'édit du 15 janv. 1702 lui donne commission pour effectuer l'établissement ou la réfection du cadastre niçois. Mais l'opération repose sur la pratique ancienne des simples déclarations faites par les propriétaires, l'expertise d'agrimenseurs n'étant utilisée que dans les cas où il n'existe aucun document précédent relatif aux dimensions et à la valeur des terrains.

203 H. Costamagna, « L'impôt du *tasso* et son extension… », *op. cit.*, p. 6.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

contraire il n'en est pas de même dans les régions plus montagneuses. À partir du milieu du siècle, l'évolution s'accentue vers la généralisation du « *tasso* »en commençant par les provinces d'acquisition récentes. Cette opération aboutit à l'édit du 15 septembre 1775 sur le « *censimento*[204] » : désormais, les anciennes charges sont réduites en un seul impôt appelé « *tasso* », lequel se répartira uniquement sur le registre réel et taxable. Pour parachever son œuvre, la refonte cadastrale est ordonnée dans Montferrat et au Val d'Aoste, dernier « bastion autonomiste[205] ». Des exceptions subsistent cependant : la province d'Oneille reste soumise au cens de l'huile, le Valsesia et la Sardaigne, à la pratique des donatifs.

L'un des objectifs majeurs du recensement concerne la lutte contre les privilèges fiscaux de la noblesse et du clergé notamment, considérés par le gouvernement comme abusifs, et surtout en contradiction avec une politique de péréquation[206]. Certes, l'établissement d'une égalité de tous les sujets devant l'impôt reste étranger au réformisme savoyard, en revanche, il s'agit bien pour l'État de cibler son action sur ces immunités, en contrôlant leur légitimité, et en sanctionnant les fraudeurs. Ainsi, pour compléter son œuvre de modernisation cadastrale, des négociations sont entreprises avec le Saint Siège : elles aboutissent à la signature du concordat du 29 mai 1727 qui ouvre la voie au processus d'assujettissement des biens ecclésiastiques à l'impôt. Reste à savoir lesquels : de fait, un an plus tard, l'édit du 24 juin 1728 ordonne que tous les biens ecclésiastiques « soumis à l'impôt en l'année 1620, le restent perpétuellement, quelles que soient les mutations des biens-fonds, y compris quand elles se font au profit de personnes nobles ou de l'Église[207] ».

204 Édit du 15 sept. 1775 sur le « censimento delle provincie della Lomellina, Alessandria, Novara, Pallanza, Tortona, Vigevano, Voghera ».

205 Billet royal du 20 nov. 1781 pour le Montferrat ; pour le Val d'Aoste, la mesure de chaque fonds est ordonnée le 15 déc. 1762, mais sa réalisation traîne encore pendant vingt ans en raison des difficultés pour former les « mappes » dans cette région montagneuse, l'édit final n'est finalement publié que le 7 oct. 1783 après que le souverain ait renoncé à la formation des plans cadastraux.

206 À la fin du XVII[e] siècle, plusieurs textes prescrivent le recensement des biens ecclésiastiques. Une des raisons qui pousse les ducs de Savoie à revendiquer pour certaines parties de leur territoire l'appartenance à l'église gallicane est de soumettre les ecclésiastiques aux mêmes charges que les laïcs pour les biens qu'ils possèdent, aucune exemption ne leur est reconnue, ils doivent donc payer la taille ou *tasso.* Quazza parle d'« objectif politico-social » : noblesse et clergé sont les cibles privilégiées de cette opération de cadastration et il donne quelques chiffres sur ce que représentent ces immunités : G. Quazza, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, *op. cit.*, I, p. 136.

207 F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 1, vol. 1, liv. 1, p. 616, 620-621.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

Mais ces mesures entrent aussi dans le cadre d'une démarche plus large de modernisation féodale, rendue possible grâce à un contexte politique favorable. Cette féodalité est constituée d'un ensemble de droits, de prérogatives et de biens qui relèvent du domaine, dont ils ont été démembrés par concession. Pour les légistes de la Maison de Savoie, ces derniers en font toujours partie et ont donc vocation à y retourner[208]. Pour ce faire, une vaste opération d'inventaire des droits et revenus féodaux est réalisée par des commissaires placés sous la responsabilité des Chambres des comptes de Turin et Chambéry (Turin seulement à partir de 1719). Ces enquêtes sont le plus souvent recoupées avec celles des intendants pour permettre une remise à jour des droits féodaux. Dès lors, ce recensement qui trouve son origine dans la protection du domaine, obéit aussi à des préoccupations fiscales : ces inventaires permettent ainsi de préciser et de fixer la nature féodale des terres, exemptées de fait de l'impôt foncier. En pratique, l'établissement du « *tasso* » repose sur une répartition préalable des terres selon leur nature, allodiale, ecclésiastique ou féodale, de façon à écarter les terres dispensées. Pour parvenir à un « *giusto sistema d'universale perequazione* », les lettres patentes du 11 juillet 1729 prévoient que toutes les terres sont soit allodiales, soit féodales, et ainsi soumises soit au cadastre soit à l'inventaire féodal. Les autres situations, ecclésiastiques ou communales sont abolies. Il en est de même en Savoie où la taille devient réelle[209] après l'édit de péréquation du 15 septembre 1738 qui établit le cadastre comme base du système fiscal :

> Une des attentions dignes d'un gouvernement équitable étant celle de conserver dans un juste équilibre les charges de l'État, et d'établir par là une règle de proportion, chacun portant son propre poids eut égard aux biens qu'il possède, et ne rejette jamais sur son concitoyen ce à quoi par droit de nature et par les lois d'une société égale doit satisfaire lui-même. Vu le grand nombre de privilèges et exemptions de toutes sortes à titre de noblesse, bourgeoisie, nous

208 La matière est ici dominée par les principes des *Libri Feudorum*, compilations rassemblant les constitutions des empereurs du Saint-Empire en matière féodale : les fiefs y apparaissent comme des concessions susceptibles de retour à la couronne. Sur la politique d'évocation des fiefs lancée par Victor-Amédée II en 1720 pour renflouer le Trésor royal et créer une noblesse « de service » : Michel Bottin, « La Regia Camera dei Conti et la rénovation féodale dans les États de la Maison de Savoie au XVIII^e siècle », in G. S. Pene Vidari (dir.), *Les Sénats de la Maison de Savoie…*, *op. cit.*, p. 181-195 ; Enrico Genta, « Le abilitazioni a possedere feudi negli Stati sabaudi nel secolo XVIII », *Studi Gualazzini*, II, Milan, 1982, p. 187-222.

209 Jusqu'à cette date, en Savoie la taille était personnelle, les nobles en étant exempts pour tous les fonds, qu'ils soient féodaux ou « ruraux ». Inversement le bien noble qui passe à un roturier se trouvait assujetti à la taille.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

> aurions souhaité que ces franchises puissent s'accorder avec le bien public, mais elles sont par elles-mêmes contraires aux règles d'une juste contribution et toujours plus onéreuses aux peuples sur lequel tombe le gros des impôts ; c'est pourquoi nous avons cru du devoir d'un bon prince de les faire cesser en remettant les choses dans leur état naturel[210].

Tous les biens concourent dorénavant, par une obligation qui leur est « naturelle », au paiement de la taille, exception faite des « biens véritablement féodaux et des biens de l'ancien patrimoine de l'Église seulement[211] ». Dès lors, ce recensement en fixant l'état des biens et des droits, permet d'éliminer les incertitudes, mais aussi de bloquer toutes prétentions d'extension. Par ailleurs, sans remettre en cause le principe de l'exemption nobiliaire et ecclésiastique, ces « *consegne* » vont servir de base à une imposition à tel point qu'à la fin du XVIII^e^ siècle il existe dans les États de Savoie une fiscalité féodale et cléricale significative[212].

Cette politique de rénovation des finances menée sur le long terme par les souverains piémontais se réalise dans le cadre d'une action persévérante et pragmatique : il s'agit bien entendu de poser les cadres d'une administration des finances efficace, en s'adaptant à la grande diversité des États de la Maison de Savoie.

L'ARMÉE

Dans une étude sur le déclin des traditions militaires italiennes des premiers temps modernes, Gregory Hanlon envisage le Piémont comme une exception[213]. En effet, se fondant sur une partie de l'historiographie

210 F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 20, vol. 22, liv. 11, p. 543.

211 En effet, l'édit du 27 mars 1584 prive de l'exemption de la taille tous les futurs acquêts de l'église en limitant ce privilège « aux anciens biens du patrimoine de l'église, et dépendant de leurs prélatures, chapitres, monastères, églises et bénéfices ».

212 Sur les différents impôts féodaux : Michel Bottin, « Les inventaires des biens et droits féodaux dans les États de Savoie XVII^e^-XVIII^e^ siècles », in Marc Ortolani (dir.), *Propriété individuelle et collective dans les États de Savoie*, Nice, Serre, 2012, p. 20-21.

213 Gregory Hanlon, *The twilight of a military tradition. Italian aristocrats and European conflicts, 1560-1800*, Londres, UCL press, 1998.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

des XIXe et XXe siècles[214], il considère la longue « *pax hispanica* » comme la cause de l'incapacité du pays à garder le rythme des réformes militaires, et donc sa place dans les conflits. Au contraire, les États de Savoie, depuis la paix du Cateau-Cambrésis jusqu'en 1748 sont impliqués dans une longue succession de guerres (les nombreuses entreprises guerrières de Charles-Emmanuel Ier, la guerre civile, les fréquentes tentatives de conquête de Gênes, les guerres de Victor-Amédée II, les guerres de succession du XVIIIe siècle etc.). En réalité l'interprétation d'Hanlon mérite d'être intégrée à un contexte plus large[215]. Les perspectives historiographiques qui tendent à considérer les États de Savoie comme l'équivalent du royaume de Prusse dans le contexte allemand sont désormais dépassées, tout comme celles qui envisagent une centralisation progressive et linéaire des prérogatives du souverain au détriment de la noblesse. Toutefois, bien qu'édulcorée, l'idée d'un particularisme demeure, y compris dans une historiographie moins ancienne. Walter Barberis souligne que l'organisation militaire savoisienne a constitué, avant même d'être un instrument de défense (ou d'agression), une forme « d'exhibition » de l'honneur militaire au sein des élites de cour, ne répondant pas toujours à l'exercice effectif du métier[216]. Au contraire, Enrico Stumpo met l'accent sur une exception savoisienne fondée sur la capacité d'exploiter les événements de guerre, non seulement dans un but de conquêtes territoriales, mais surtout pour développer une organisation administrative et bureaucratique en vue de les rendre plus efficaces[217].

Après avoir repris possession des domaines de ses ancêtres, Emmanuel-Philibert a eu très tôt l'objectif de construire une armée capable de défendre le territoire, sans devoir dépendre des trois états. Les milices, au même titre que les finances, sont réorganisées sur une base locale, loin des standards des unités professionnelles, et côtoient des troupes formées de volontaires

214 Piero Pieri, *La crisi militare italiana nel Rinascimento nelle sue relazioni con la crisi politica ed economica*, Napoli, Riccardi, 1934.

215 Voir notamment Paola Bianchi, « Immagini e realtà dell'eccezione militare del Piemonte », in *id.* (dir.), *Il Piemonte come eccezione ? Riflessioni sulla « Piedmontese exception »*, Turin, Centro Studi Piemontesi, 2008, p. 57-78.

216 Walter Barberis, *Le armi del Principe. La tradizione militare sabauda*, Turin, Einaudi, 1988.

217 Enrico Stumpo, « Finanze e ragion di Stato nella prima età moderna. Due modelli diversi : Piemonte e Toscana, Savoia e Medici » in Aldo De Maddalena, Hermann Kellenbenz (dir.), *Finanze e ragion di Stato in Italia e in Germania nella prima età moderna*, Bologne, il Mulino, 1984, p. 181-232 ; Enrico Stumpo, « Guerra ed economia. Spese e guadagni militari nel Piemonte del Seicento », *Studi storici*, XXVII, 1986, p. 371-395.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

et de mercenaires. À côté de ces dernières sont constituées en 1569 diverses milices locales de cavalerie. Pour compenser l'inexpérience de ce type de troupes, l'armée ducale s'appuie constamment sur la contribution « externe » de troupes dites d'ordonnance, formées essentiellement de soldats allemands et suisses[218]. Par la suite, sous Charles-Emmanuel Ier, et pour faire face à une succession de conflits, les effectifs augmentent considérablement, même si, d'un point de vue structurel, aucune réorganisation n'a lieu. En effet, durant la première moitié du XVIIe siècle, l'armée savoisienne, tout comme d'autres armées européennes, ne dispose pas d'une force et d'une organisation fixes, mais varie beaucoup selon que l'on soit en période de paix ou de guerre, et elle est essentiellement composée de contingents recrutés par des nobles illustres pour le compte du duc, de régiments de mercenaires ou de religionnaires, c'est-à-dire formés de protestants, français pour la plupart[219]. La rationalisation de l'activité financière qui a lieu au milieu du XVIIe siècle a également des conséquences sur l'armée piémontaise. Selon Jeremy Black et Enrico Stumpo, il apparaît qu'à partir de 1659 dans le duché de Savoie (comme dans d'autres États européens), à la suite de la simplification du prélèvement des impôts, le revenu fiscal parvient à financer plus abondamment l'appareil offensif mais surtout défensif de l'État[220]. D'un point de vue structurel, on crée, en 1664, des régiments de « propriété » du duc, qui reçoivent un drapeau commun portant les armes du prince en remplacement de celles des commandants. Le véritable tournant a lieu avec la guerre de la ligue d'Augsbourg ; à ce moment-là, la guerre n'est plus un événement épisodique, encore que fréquent, où l'État cherche à sauver ce qui peut l'être, mais une sorte d'investissement faisant fructifier les prêts consentis par les puissances alliées, en particulier par les Anglais, ou bien une occasion pour évaluer ses propres forces et combler ses faiblesses[221].

Au début du XVIIIe siècle, Victor-Amédée II, conformément à sa politique de consolidation, à l'avantage de la couronne, des liens entre

218 Paolo Cozzo, Filippo De Pieri, Andrea Merlotti (dir.), *Valdesi e protestanti a Torino. XVIII-XIX secolo*, Turin, Zamorani, 2005, p. 39-63.

219 Claudio De Consoli, *Al soldo del duca. L'amministrazione delle armate sabaude (1560-1630)*, Turin, Paravia, 1999.

220 E. Stumpo, *Finanza e Stato moderno nel Piemonte del Seicento*, *op. cit.* ; Jeremy Black, *A military revolution ? Military change and European society, 1550-1800*, Londres, MacMillan, 1991 ; *id.*, *European warfare 1660-1815*, Londres, UCL press, 1994.

221 Paola Bianchi, *Onore e mestiere. Le riforme militari nel Piemonte del Settecento*, Turin, Zamorani, 2002, p. 35.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

la cour et les milieux dirigeants, reconditionne la hiérarchie militaire en s'appuyant sur la fidélité de divers nobles étrangers, auxquels il confie des fonctions logistiques importantes. Ce recrutement externe limite le contrôle de la noblesse savoisienne et, à moyen terme, exerce une certaine attraction sur divers autres types d'aristocratie : « Il suffit de penser au rôle joué au Piémont par les contingents dirigés par les Schulenburg, les Rehbinder, les Leutrum, autant de personnages qui, tout en provenant des anciens milieux des grands commandants propriétaires, s'inscrivent dans une structure militaire qui expérimente de nouvelles formes de centralisation[222] ».

Sur la même période, on assiste à l'affirmation du Secrétariat à la guerre qui, avec l'édit de 1717, s'ajoute à ceux des affaires étrangères et intérieures. Cependant, la montée en puissance de ce ministère s'insère déjà dans les tentatives de réforme de la fin du XVII^e siècle. En 1676, Donat Chapel est nommé « Secrétaire de guerre et milice », sans entraîner de modification de la structure institutionnelle. Vingt ans plus tard, Giuseppe Antonio Benso est nommé secrétaire et auditeur général de guerre et, avant de tomber dans les filets de la justice pour péculat, il est en mesure d'adresser des ordres aux troupes, d'exercer des fonctions de contrôle, d'équipement des logements et de vérification périodique des déserteurs[223].

L'édit de Victor-Amédée II organise le Secrétariat à la guerre en séparant clairement les attributions confiées à chacun de trois secrétaires et à leurs sous-secrétaires respectifs. Le premier des trois est préposé aux affaires de guerre et de marine, le second (qui assiste au conseil de guerre) est chargé des troupes et des étapes, le troisième des affaires économiques, en plus de sa présence au conseil des finances et la conservation des archives du Secrétariat. Par ailleurs, « le premier secrétaire de guerre recevra tout ce qui lui sera remis pour être présenté à la signature du Conseil des finances, du contrôleur général, de l'intendant de la Maison et des chefs ou directeurs de l'*Azienda* ; par son entremise, on expédiera les patentes et charges militaires, ainsi que les ordres et

222 *Id.*, *Sotto diverse bandiere. L'internazionale militare nello Stato sabaudo d'antico regime*, Milan, Franco Angeli, 2012, p. 23 ; pour une approche prosopographique du sujet, voir Sabina Loriga, *Soldati. L'istituzione militare nel Piemonte del Settecento*, Venise, Marsilio, 1992 ; Paola Bianchi, *« Baron Litron » e gli altri. Militari stranieri in Piemonte nel Settecento*, Cavallermaggiore, Gribaudo, 1998.

223 *Id.*, *Onore e mestiere…*, *op. cit.*, p. 61-62.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

édits promulgués dans le domaine des affaires économiques[224] ». La structure est enfin complétée avec l'*Ufficio generale del Soldo*, l'*Uditorato* général de la guerre, et l'*Azienda* d'artillerie, fabriques et fortifications, tous dépendants du secrétariat à la guerre.

Charles-Emmanuel III a profité des réformes de son père en matière militaire. En effet, les innovations se limitent à des dotations en armes et uniformes, à l'équipement de zones de cantonnement, à l'organisation d'inspections périodiques et surtout à la création de cours théoriques pour les officiers d'artillerie et du génie[225]. L'inauguration, en 1739, des Écoles royales théoriques et pratiques constitue un élément clé de la réorganisation des cadres de l'armée en vue d'une plus grande professionnalisation du « métier des armes ». Par ailleurs, à côté de l'ancienne *Regia Accademia Militare*, destinée à la haute aristocratie piémontaise et étrangère, et considérée comme « l'une des plus belles écoles d'Europe[226] », elles constituent un point d'ancrage pour toute l'aristocratie et un lieu d'échange culturel pour la ville de Turin.

Après la première moitié du XVIII^e siècle, au cours de laquelle les États de Savoie sont successivement impliqués dans les guerres de succession d'Espagne (1701-1713), de Pologne (1733-1735) et d'Autriche (1740-1748), la paix d'Aquisgrana marque un changement décisif dans la politique militaire savoisienne, qui débouche sur une période de paix de près de cinquante ans. On redéfinit ainsi les équilibres internes à l'armée qui devient, durant les dernières décennies du règne de Charles-Emmanuel II, la garante de l'ordre public et du contrôle des frontières, surtout en matière de contrebande[227]. Avec l'accession au pouvoir de Victor-Amédée III, l'armée est réformée. Celle-ci, soit en raison d'infiltrations maçonniques, soit à cause d'une longue période de paix, connait des tensions internes et des duels en son sein, utilisés comme moyen de résolution de conflits entre nobles officiers[228]. Les réformes sont engagées en 1774-1775 avec la création de départements qui unissent les troupes d'ordonnance et les

224 F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi…*, *op. cit.*, t. 8, vol. 10, liv. 7, p. 331-348.

225 Paola Bianchi, *Sotto diverse bandiere…*, *op. cit.*, 27.

226 Louis-Antoine Caraccioli, *Le véritable mentor ou l'éducation de la noblesse*, Liège, J. F. Bassompierre, 1759 (2^e éd.), p. 150.

227 Giuseppe Ricuperati, *Le avventure di uno Stato « ben amministrato ». Rappresentazioni e realtà nello spazio sabaudo tra Ancien Régime e Rivoluzione*, Turin, Tirrenia Stampatori, 1994, p. 59-60.

228 Paola Bianchi, « Il ruolo della massoneria napoleonica in Italia fra Antico regime e nuovi spunti di modernizzazione », *Società e Storia*, CVIII, 2007, p. 791-801.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.

régiments provinciaux, séparés depuis toujours. La structure interne des départements reproduit le positionnement des hommes sur le champ de bataille. On y trouve trois départements d'infanterie, divisés chacun en deux ailes de deux brigades chacune, formées à leur tour de trois bataillons et de deux compagnies de grenadiers. Le bataillon est composé de quatre compagnies divisées en trois équipes, à leur tour divisées en trois chambrées, formées de deux manipules (deux rangs de trois hommes) chacune. À côté de cette structure, on trouve la cavalerie formée d'un régiment à part entière, tout comme les régiments provinciaux[229]. Par la suite, on assiste à une fusion entre artillerie et infanterie et, en 1786, les réformes antérieures sont complétées, en intégrant, sur le modèle français, des divisions, comme base de la structure de l'armée[230].

Les réformes de Victor-Amédée III rationalisent véritablement l'appareil militaire, sans pour autant donner au Royaume de Sardaigne les moyens de se défendre lors de son invasion par l'Armée d'Italie de Napoléon[231].

Bénédicte Decourt-Hollender
Université Côte d'Azur, ERMES

Marc Ortolani
Université Côte d'Azur, ERMES

Andrea Pennini
Université de Turin

229 P. Bianchi, *Onore e mestiere…*, *op. cit.* p. 233-246 ; *id.*, *Sotto diverse bandiere…*, *op. cit.*, p. 33-39.

230 Steven T. Ross, « The Development of the Combat Division in Eighteenth-Century French Armies », *French Historical Studies*, I, 1965, p 84-94.

231 Virgilio Ilari, Piero Crociani, Ciro Paoletti, *La guerra delle Alpi, 1792-1796*, Rome, Ufficio storico dello Stato maggiore dell'Esercito, 2000 ; Paola Bianchi, « *Concordia discors*, Ragioni e debolezze dell'alleanza austro-piemontese contro la Grande Nation », *Revue Napoléonienne*, I, 2000, p. 177-191.

© 2019. Classiques Garnier. Reproduction et diffusion interdites.