



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

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

XVIII^e-XX^e siècle

Contenu de ce document :
MC_MPC - Sanctionner le conflit d'intérêts dans la Valachie des années 1830. Une étude de cas : les sous-préfets - Bogdan Mateescu

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

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

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



ISBN de ce document :

979-10-231-3455-1

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

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

MORALITÉ DU POUVOIR ET CORRUPTION
EN FRANCE ET EN ROUMANIE

Mondes Contemporains

collection dirigée par Éric Bussière et Olivier Forcade

Dernières parutions

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

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

Jacques Seydoux diplomate (1870-1929)
Stanislas Jeannesson

Louis Jacquinot, un indépendant en politique

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

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

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

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

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

Sortir de la guerre

Michèle Battesti & Jacques Frémeaux (dir.)

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

Laurent López

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

Nadine-Josette Chaline

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

Mathieu Dubois

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

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

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

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

Olivier Zajec

La Grande Guerre des assiettes

Jean-Pierre Chaline (dir.)

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

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

Moralité du pouvoir et corruption en France et en Roumanie

(xviii^e-xx^e siècle)



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

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

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

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

SUP

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

tél. : (33)(0)1 53 10 57 60

sup@sorbonne-universite.fr

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

PREMIÈRE PARTIE

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

SANCTIONNER LE CONFLIT D'INTÉRÊTS
DANS LA VALACHIE DES ANNÉES 1830. UNE ÉTUDE DE CAS :
LES SOUS-PRÉFETS¹

Bogdan Mateescu
Institut d'histoire N. Iorga

La corruption dans les principautés roumaines au XIX^e siècle n'a guère été étudiée par les historiens roumains, préoccupés surtout par la vie politique et institutionnelle. Les études approfondies sur ce thème sont peu nombreuses et portent sur des périodes antérieures ou ultérieures². Pour la première moitié du XIX^e siècle, l'historiographie reconnaît l'existence du phénomène en tant qu'obstacle au processus de modernisation et au bien-être de la société. Quelques études posent la différence entre les diverses pratiques, comme l'abus de pouvoir et le pot-de-vin, ou l'emploi d'une fonction publique pour une fin personnelle³. D'autres études s'intéressent aux grandes affaires, vues comme preuves de la corruption des hauts fonctionnaires, ou présentent les discours critiques⁴.

L'étude de la corruption à l'époque moderne peut montrer comment des systèmes de valeurs se croisent et interagissent en période de changements politiques et institutionnels⁵. Différentes recherches ont essayé de rendre

- 1 Traduit par Dragoș Jipa, MCF, faculté de langues et littératures étrangères, université de Bucarest.
- 2 Violeta Barbu, « "Furtișagul" din banii publici pe baza documentelor din prima jumătate a secolului al XVII-lea: de la justiția sumară la proces (I) », *Revista Istorică*, vol. 15, n° 3-4, 2004, p. 83-100 ; *id.*, « "Furtișagul" din banii publici pe baza documentelor din prima jumătate a secolului al XVII-lea: de la justiția sumară la proces (II) », *Revista Istorică*, vol. 16, n° 1-2, 2005, p. 143-152.
- 3 Manuel Guțan, « Nașterea funcționarului public român modern – între interesul privat și interesul public », *Acta Universitatis Lucian Blaga - seria Iurisprudentia*, n° 1-2, 2003, p. 150-159.
- 4 Quelques épisodes sont mentionnés dans plusieurs études, à savoir l'initiative du prince Gheorghe Bibescu (1843-1848) pour modifier les lois avec l'intention de profiter de son divorce à venir (1843) ou le même prince qui offre des droits exclusifs pour l'exploitation des mines à un homme d'affaires russe (l'affaire Trandafiloff, 1844).
- 5 Toon Kerkhoff, Ronald Kroeze et Pieter Wagenaar, « Corruption and the Rise of Modern Politics in Europe in the Eighteenth and Nineteenth Centuries: A Comparison between France, the Netherlands, Germany and England. Introduction », *Journal of Modern European History*, vol. 11, n° 1, 2013, p. 19-30; Toon Kerkhoff, « Changing Perceptions of Corruption in the Netherlands: From Early Modern Pluralism to Modern Coherence », *Journal of Modern European History*, vol. 11, n° 1, 2013, p. 88-108.

compte, documents à l'appui, de l'existence d'une pluralité des normes, et des tensions entre valeurs, règles interpersonnelles et idéologies. Ce chapitre montre l'existence de telles évolutions dans la Valachie des années 1830 : l'incompatibilité entre la fonction publique et le commerce, introduite pleinement en 1835, est une règle nouvelle. Il s'agit certes de montrer comment cette règle a pu être appliquée, mais aussi et surtout de voir comment elle a interagi avec les notions de corruption déjà établies. L'approche « johnsonienne » est la plus fructueuse : considérer comme corruption ce que des contemporains envisageaient comme tel. Ce choix méthodologique conduit à étudier de façon privilégiée les petits fonctionnaires. Ils sont, dans les archives, à l'origine de plusieurs affaires. Les nouvelles règles introduites dans les années 1830 les exposent particulièrement. Les individus dénoncent des fonctionnaires de l'État qui pratiquent du commerce. Ces derniers, après enquête des autorités, sont sanctionnés. Il s'agit, selon notre hypothèse, d'une nouvelle forme d'interaction entre les normes légales, administratives et sociales.

52

Nous étudions la principauté de la Valachie pendant les années 1830. Formée aux XIII^e-XIV^e siècles, la principauté a eu, pendant la majeure partie de son histoire, un système de gouvernement fondé sur l'exercice d'un pouvoir autocrate du prince (nommé *voievod*), d'inspiration byzantine, mais avec un régime de plus en plus instable à mesure que l'influence ottomane devenait plus forte. Au XVIII^e siècle, siècle controversé, l'identité politique et l'autonomie de la Valachie sont fortement remises en cause. La Valachie devient un terrain d'affrontement politique entre des factions qui se légitiment par l'autorité et les faveurs du sultan. En même temps, elle est un terrain d'affrontement entre la Russie, l'Autriche et la Turquie, avec des coûts économiques et sociaux immenses. D'autre part, des réformes ont été introduites, comme l'abolition du servage (1746) ou encore le premier Code civil en 1780 (*Pravilniceasca Condică*), remplacé en 1812 par le *Legiuirea Caragea*. En 1821, une révolte détermine le sultan à renoncer à la nomination des princes grecs et à les remplacer par des princes autochtones recommandés par les nobles. La domination turque *de facto* est remplacée par celle de la Russie. Avec le protectorat russe institué par le traité d'Andrinople (1829), l'occupation russe de 1828-1834, exercée par l'intermédiaire des gouverneurs russes de Valachie et de Moldavie, est à l'origine de la première loi constitutionnelle, le Règlement organique, qui introduit le plus important changement institutionnel que la Valachie ait jamais connu. La loi écrite commence à l'emporter sur la coutume. Les pouvoirs sont séparés : le prince reste le chef de l'administration et de l'armée, le pouvoir législatif est exercé conjointement par le prince (qui promulgue ou s'oppose aux lois votées à l'Assemblée nationale) et l'Assemblée (qui peut proposer et voter des lois, ainsi que voter ou s'opposer aux propositions du prince et de ses ministres).

Le gouvernement multiplie ses domaines d'action. Après 1831, l'éducation, l'assistance sociale ou encore la santé s'ajoutent à l'ordre public, les finances et la justice. Les fondements d'une bureaucratie moderne sont posés. Des règles écrites régissent le fonctionnement des institutions à tous les niveaux et dans tous les domaines. Des réglementations prescrivent la répartition des compétences. La séparation entre la sphère privée et la sphère officielle est instituée. L'inconvénient vient toutefois de l'absence de personnel administratif. Certains départements du gouvernement n'ont pas d'administration territoriale.

La vie institutionnelle et la vie sociale de la Moldavie et de la Valachie connaissent donc une première étape de modernisation systématique. L'occupation russe prend fin en 1834. Le prince Alexandru Dimitrie Ghica règne jusqu'en 1842, sous le regard très attentif du consul russe. Les réformes introduites par le Règlement organique continuent pourtant après 1834. Le moteur de tous ces changements est le département de l'Intérieur. Informellement connu sous le nom de Vornicia Dinlăuntru, avant 1831 ses compétences étaient surtout la police, l'application des décisions des tribunaux et le transport des taxes à la trésorerie de l'État. Après 1831, ces attributions sont élargies d'une manière significative⁶. Comme la plupart des départements du gouvernement manquent d'une chaîne administrative complète pour relier Bucarest aux institutions régionales ou locales et comme ces institutions manquent de personnel, le département de l'Intérieur est chargé de pallier ces manques. Les fonctionnaires connus traditionnellement comme chefs de la police ou collecteurs d'impôts se voient attribuer des charges plus complexes, telles que la coordination ou la surveillance dans des domaines variés : la construction d'écoles, d'hôpitaux ou d'autres immeubles publics ; l'alignement des maisons ; le stockage de provisions ; la médiation entre les propriétaires de terre et les fermiers ; les recensements réguliers ou irréguliers ; la correspondance entre le public et les différentes institutions. Les divisions administratives sont les régions (appelées *județ*⁷), chacune administrée par le département au moyen d'une préfecture (*ocârmuire*). Chacune de ces régions est divisée en plusieurs sous-régions (appelées *plasă* à la campagne et *plai* à la montagne), administrées par un sous-préfet (ou *subocârmuitor*), sous la coordination directe du préfet.

Notre étude de cas porte sur les sous-préfets pendant la première décennie de modernisation systématique de la Valachie. Les sous-préfets sont les seuls fonctionnaires à être élus par les boyards locaux. Le rôle du prince est de confirmer leur nomination. Ils sont néanmoins les représentants du gouvernement les plus puissants au niveau local, la population a des contacts fréquents avec eux et ils

6 Règlement organique, art. 151.

7 Tous les mots en roumain sont au singulier.

sont souvent impliqués dans des différends qui portent sur le travail de la terre ou les droits de propriété.

54

La corruption en Valachie est une notion très générale qui peut être résumée comme l'utilisation du pouvoir officiel pour un gain personnel par la transgression des normes sociales acceptées, du modèle général de gouvernance ou des réglementations administratives officielles. La corruption est considérée comme le contraire de la gouvernance légitime, de la rectitude ou de la légalité. Pour la désigner, un mot est employé le plus fréquemment : abus, dans sa forme roumaine « *abuz* », ou, moins souvent, dans son équivalent grec « *catabrisis* ». D'autres expressions utilisées pour décrire les actes de corruption sont : « indécent » (*necuviincios*), « illégal », « incorrect » (*nedrept/nedreptate*) ou encore « irrégulier » (*neorânduială*). Parce qu'elle relevait du sens commun sans doute, la corruption n'avait pas de définition légale ; du moins, n'en avons nous pas trouvé. Ce qui était considéré comme corrompu peut être déduit du fait que, parfois, diverses actions sont étiquetées comme telles dans les plaintes, rapports ou investigations, ou lorsque des mesures sont appliquées pour les prévenir. Ainsi, on peut énumérer les préjudices matériels, les préjudices à la personne (travail forcé, emprisonnement illégal, abus physique, calomnie), les préjudices personnels combinés aux préjudices matériels ou financiers. Une association fréquente est celle du travail forcé, de l'abus physique et de l'utilisation du personnel administratif dans ce processus⁸.

Toutes ces circonstances peuvent être regardées comme une norme commune sur la perception de la corruption. Commune non parce qu'elle est la plus fréquente à être rapportée, mais parce qu'il y a une compréhension commune entre la population et le gouvernement – en même temps autorité investigatrice et objet d'enquête – des principes employés dans la définition d'une action comme illégitime ou illégale. Le conflit entre l'accusateur et l'accusé porte sur la confirmation ou l'infirmité factuelle de l'accusation. Parfois, le conflit de principes peut apparaître, mais des cas pareils semblent non seulement moins fréquents, mais aussi ambigus.

Dans ce cas, l'idée de corruption ou de mauvaise conduite perd apparemment son universalité, parce que des valeurs différentes peuvent conduire à des notions différentes. Par exemple, lorsque les paysans mettent en cause les extorsions, l'accusé prétend que ses actions étaient légitimes, conformes aux décisions légales des autorités supérieures (la préfecture), au droit (des dérivés des contrats écrits), ou aux procédures établies et aux obligations de la population envers l'État. Ces

8 Archives nationales roumaines (désormais ANR), fonds Vornicia Dinlăuntru, dossiers 223/1839, 372/1839, 192/1840, 239/1840, 497/1840.

disputes ont en commun le fait qu'elles sont centrées sur des lois écrites, sur des procédures ou des documents écrits. On pourrait argumenter qu'elles sont déterminées par des degrés différents de connaissance du cadre institutionnel, juridique ou légal, surtout à une époque de transition vers la modernité. Nous pouvons seulement faire des hypothèses en ce sens, parce que beaucoup de points restent encore à élucider, y compris pour leur ambiguïté. Le recours à la loi écrite et aux normes administratives peut être en réalité une tentative déguisée de contourner l'accusation et de prétendre à la légitimité, peut-être même en collaboration illicite avec d'autres autorités locales. On trouve des situations où la défense de l'accusé, structurée autour des réglementations, est considérée comme fausse⁹.

Le préjudice aux biens communs apparaît après 1831, lorsque les souhaits des élites roumaines et les interventions russes en faveur des réformes rétablissent l'idée du bien public comme norme. La bonne gouvernance devient synonyme d'une gouvernance orientée vers le bien public, pour le progrès social et économique. Cet aspect n'étant pas ce qui nous occupe ici, nous n'insisterons pas davantage sur ce sujet¹⁰.

Notre étude de cas porte sur la corruption définie comme incompatibilité entre la fonction publique et les entreprises privées, même dans la situation où il n'y a pas de préjudice. Cette idée est introduite dans la loi pendant les années 1830 et elle est codifiée en 1841. Les méfaits commis par les fonctionnaires publics se retrouvent au troisième chapitre du code pénal, « Crimes et fautes contre l'intérêt public » (« *Pentru crime și vini împotriva interesurilor obștești* »). La deuxième partie de ce chapitre est dédiée entièrement aux fonctionnaires publics. Le préjudice et l'incompatibilité sont punis. Le pot-de-vin est puni même si la faveur pour laquelle le public paie est entièrement légitime (art. 143). Le commerce honnête pratiqué par les fonctionnaires publics est lui aussi sanctionné (art. 141 et 142).

Notre enquête porte précisément sur cette incompatibilité en général et ce commerce en particulier. La première loi ultérieure à 1831 que nous avons pu identifier date de 1832 et est promulguée par le gouverneur russe Pavel Dimitri Kiseleff¹¹. C'est un acte ayant le pouvoir d'une loi, qui vise les membres de l'administration ayant des rapports économiques avec les institutions publiques. L'enjeu tient aux prix des contrats conclus par les

9 ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossiers 192/1840, 315/1840, 475/1840.

10 Voir, par exemple, les débats de l'Assemblée nationale, dans les préambules des ordres qui proposaient différentes réformes ou encore dans les textes politiques.

11 À notre connaissance, cet ordre ayant le pouvoir d'une loi ne peut être trouvé que dans la correspondance administrative. Voir, par exemple, les archives du District Argeș, fonds *Pretura Plasei Pitești / Subocârmuirea Plasei Pitești*, dossier 6288/1832, p. 1.

institutions publiques, fréquemment plus élevés que les contrats ordinaires, et qui permettaient au contractant, le fonctionnaire public, de gagner autant que possible. Le gouverneur ordonne que les contrats publics ne soient plus attribués aux fonctionnaires. Toutefois, la catégorie de fonctionnaire que cette loi vise n'est pas claire. Elle vise surtout le *cinovnici*, mot qui pouvait signifier inspecteur, exécuteur ou tout simplement fonctionnaire public. Mais la loi ajoute « surtout les membres de la magistrature », expression qui renvoie aux membres de l'administration municipale. On peut donc conclure que la loi visait les fonctionnaires locaux en général. L'année suivante, l'Assemblée nationale réécrit la loi, confirmant que tous les fonctionnaires publics sont visés, et elle donne des exemples clairs en ce sens¹². Il ne s'agit pas d'un changement, mais d'une clarification.

56

Le changement se produit en 1835, lorsque cette disposition est élargie non pas à d'autres types d'employés, mais à d'autres types d'activités. Tout commerce réalisé par les fonctionnaires publics est interdit et sanctionné par la révocation¹³. L'initiative vient du prince Alexandru Ghica et elle est très similaire à celle de l'ancien gouverneur Kiselleff. Le bref préambule de la loi présente une justification en introduction ; il contient des exemples de mauvaise conduite et d'abus. Cela étant, cette loi a les caractéristiques de la plupart des lois de la période. Son contenu et son préambule ne sont pas contextualisés par rapport aux lois précédentes et le législateur n'explique pas en quoi la nouvelle loi modifie les réglementations existantes. Le contenu est ambigu parce qu'il insiste beaucoup sur des circonstances précises, en expliquant très brièvement sa portée complète : les propriétés terriennes détenues par les sous-préfets sont visées et le texte affirme que les préfectures doivent leur consacrer une attention particulière. En même temps, la loi affirme qu'un fonctionnaire ne peut effectuer aucune activité commerciale. Ce qui ressort de la pratique administrative reflétée dans les documents ultérieurs, c'est que toute forme de commerce est interdite pour tous les fonctionnaires à partir de 1835.

Les deux lois, et tout particulièrement celle de 1835, définissent la notion de corruption d'une nouvelle manière. Avant 1831, la corruption signifiait surtout le préjudice aux individus et à la trésorerie de l'État. Après 1831, la notion est élargie au préjudice au bien public. La naissance de la bureaucratie moderne ajoute une nouvelle notion : le préjudice venu d'une administration partielle et irrespectueuse des règles.

¹² *Journal officiel (Gazetă Oficială)* du 26 février 1833.

¹³ Voir le dossier de correspondance du ministère de l'Intérieur, ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossier 562/1835, p. 1. L'ordre a également été publié dans Vladimir Diculescu (dir.), *Viața Cotidiană a Țării Românești în documente (1800-1848)*, Cluj-Napoca, Dacia, 1970, p. 55.

La norme administrative pour sanctionner la corruption et le conflit d'intérêts est particulièrement intéressante. Cette idée n'était pas tout à fait nouvelle – elle avait eu une certaine influence au XVIII^e siècle – mais elle n'avait jamais été appliquée¹⁴. L'étudier à cette époque signifie comprendre la manière dont elle a été appliquée pour la première fois en Valachie. On peut également considérer son application comme un baromètre de l'évolution de la vie politique en général.

La nature transitionnelle des décennies de l'après 1831 nous permet d'affirmer que l'introduction de toute nouveauté était accueillie avec une certaine résistance, parce que les institutions s'adaptaient encore aux nouveaux modèles de gouvernement et parce que la société elle-même s'adaptait à la primauté grandissante de la loi écrite. Nous pouvons donc faire l'hypothèse, confirmée par les sources, que les fonctionnaires locaux, connus auparavant pour leur appétit commercial, n'ont pas abandonné leurs activités privées. La correspondance du département de l'Intérieur, après la transmission de l'ordre du prince aux préfetures, permet de voir clairement que les bureaux locaux ne faisaient rien d'autre que prendre acte de la loi et confirmer sa réception et sa diffusion. Aucune préfeture ne répond en signalant des investigations ou des sanctions. Certaines préfetures nient avoir connaissance de tels cas parmi leurs subordonnés (surtout des sous-préfets), sans présenter toutefois la preuve d'une enquête. Une seule préfeture, celle du département de Mehedinți, envoie de nouveau sa confirmation initiale et, quelques jours plus tard, elle présente un cas. Alexe Petrescu, le sous-préfet de Ocol, est désigné comme « l'homme » du *serdar*¹⁵ Opran, une personnalité importante de la région, chargée du commerce et de la correspondance avec la Serbie. Le rapport explique comment ses activités personnelles l'ont empêché, même après des ordres directs, d'attraper une bande de voleurs¹⁶. Le département ordonne sa révocation dans ce qui est, à notre connaissance, le seul cas d'action suite à la publication initiale de l'ordre du prince¹⁷. Un autre sous-préfet perd son poste par application de la même loi, mais après auto-dénonciation. Le *medelnicer*¹⁸ Mârzea, sous-préfet de Teleajen (département de Saac), avoue ouvertement ses locations de terre (*arenzi*) et son

14 Voir les « manuels » ou projets de lois proposés au prince, Mihail Fotino, Valentin Al. Georgescu et Emanuela Popescu-Mihuț (dir.), *Organizarea de stat a Țării Românești (1765-1782). Fragmente din proiectele de cod general sau manuale de legi redactate de Mihail Fotino în 1765 (cinci titluri), 1766 (opt titluri) și 1777 (cartea I)*, București, Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1989.

15 Rang nobiliaire.

16 ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossier 562/1835, p. 32.

17 *Ibid.*, p. 33.

18 Rang nobiliaire.

désir de respecter la loi en renonçant à son poste. Il nie aussi avoir une intention malveillante, ajoutant qu'il a occupé sa fonction uniquement « pour servir l'État et pour la paix des habitants¹⁹ » ; il justifie sa décision également par l'argument de sa rémunération insuffisante pour ses besoins domestiques.

Peu de temps après, d'autres cas de ce type sont découverts. Pourtant, ce n'est pas le résultat de la pression du département de l'Intérieur, d'enquêtes spéciales ou d'auto-dénonciations. Par contraste avec le manque de réactions et l'inertie des préfetures à l'introduction de l'idée d'incompatibilité, les plaintes nombreuses de la population sur la mauvaise conduite des fonctionnaires dévoilent les motivations économiques et commerciales qui se cachent derrière beaucoup de ces cas. Le département de l'Intérieur s'en rend compte et applique la règle en donnant de nouveau cet ordre, et en ajoutant deux actions préventives que les préfetures doivent entreprendre : leurs employés doivent témoigner par écrit qu'ils n'enfreignent pas la loi de 1835 ; et la préfeture doit enquêter sur toute participation au commerce. Deux circulaires sont diffusées à ce sujet, en janvier et en juin 1837²⁰.

58

De nouveau, les résultats ne semblent pas prometteurs. La plupart des préfetures confirment la réception de l'ordre et son application formelle. Deux préfetures admettent même leur impossibilité d'appliquer l'ordre de 1835 selon les instructions supplémentaires. Mehedinți et Ilfov déclarent que le commerce pratiqué par les subordonnés sous la couverture de la propriété étrangère ne peut pas être prouvé, puisqu'étant effectué « en secret », « par les moyens les moins suspects » et « laissant la préfeture seulement avec la suspicion [sans avoir la preuve] »²¹. Une seule préfeture – celle du département de Vâlcea – dénonce un cas, mais elle demande la permission de ne pas intervenir puisque le mandat des sous-préfets arrivait prochainement à son terme, et ceux qui étaient corrompus allaient être de toute façon remplacés. Jusqu'en 1840, quelques autres sous-préfets qui enfreignent cette loi sont révoqués, mais non pas pour l'incompatibilité, comme nous allons le montrer, ni à la suite d'enquêtes portant uniquement sur le conflit d'intérêts. Comme on vient de le voir, les efforts contre l'incompatibilité seule se réduisaient le plus souvent à un simple échange de correspondance avec les ordres et leurs avis de réception.

Au-delà de l'inefficacité de l'administration face à la découverte des employés indisciplinés, nous avons traité le problème de la notion en tant que telle : dans quelle mesure le conflit d'intérêts définit-il la corruption ? Dans quelle mesure la corruption est-elle vue comme la violation de ce principe ? Cette

19 ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossier 562/1835, p. 49.

20 *Ibid.*, p. 63, 93.

21 *Ibid.*, p. 100-101.

norme « administrative » a-t-elle un rôle actif dans la construction de la notion courante de corruption ? Auprès de quelles catégories sociales ou dans quels cercles sociaux ?

Pour essayer de répondre à ces questions, nous avons étudié deux catégories de cas où une activité commerciale est pratiquée par des fonctionnaires. Premier cas de figure : cette activité est-elle dénoncée par le public ? On doit se poser la question de savoir si cela est considéré comme une mauvaise conduite, et si cela heurte les sensibilités. Dans le deuxième cas de figure, cette activité apparaît à côté d'autres pratiques considérées comme immorales ou inconvenantes : les autorités traitent-elles ce cas comme de la corruption ? Y a-t-il une norme permettant de la définir ? On entend ainsi examiner la place accordée à la norme administrative.

En dépouillant les archives à la recherche de ces deux types d'affaires, nous avons rencontré plusieurs difficultés. Dans le premier cas, nous avons eu besoin d'une grande variété de sources, des archives privées familiales, des archives économiques et des sources documentaires institutionnelles. Une recherche systématique, chronophage, reste à entreprendre. L'étude des affaires du deuxième type a elle aussi nécessité de recourir à un éventail très large de sources, qui offrent pourtant l'avantage d'être facilement identifiables dans les instruments de recherche grâce aux titres des dossiers, lesquels font référence soit aux mauvaises conduites des fonctionnaires, soit à des abus en général. À l'exception des documents d'archives, de tels problèmes sont présentés dans le *Journal officiel*, lorsque les décisions de révocation des fonctionnaires corrompus sont publiées. C'est vrai même dans les débats de l'Assemblée ou dans des décisions d'approbation des budgets.

Par exemple, l'enquête sur une affaire de corruption par un inspecteur spécialement désigné (*cinovnic*) était financée sur un fonds extraordinaire de la Trésorerie, ce qui plus tard devait être porté à la connaissance de l'Assemblée. Presque toutes les recherches que nous avons pu faire jusqu'à présent sont liées au deuxième type d'affaires présentées plus haut. Cela dit, les sources ont inévitablement leurs défauts et, dans ce cas, le plus remarquable est celui du manque d'uniformité, comme nous allons l'expliquer. Un cas de corruption à cette époque passait par les étapes suivantes : (1) la plainte pour mauvaise conduite, adressée soit au département de l'Intérieur, soit au prince ; (2) l'ordre d'enquête donné par le département de l'Intérieur à un inspecteur gouvernemental ; (3) l'investigation et le rapport d'enquête ; (4) la décision prise par le département au vu du rapport, et la conclusion. Si l'innocence de l'employé est prouvée, aucune mesure n'est prise à son égard. S'il est reconnu coupable d'une ou plusieurs accusations, la réponse peut varier. Si le délit n'est pas considéré comme grave, l'employé est pardonné et il reçoit une sanction

verbale. Sinon, il peut être révoqué. C'est l'habitude lorsque l'employé est coupable d'avoir causé des préjudices financiers ou matériels. Avant le Code pénal de 1841, les sanctions concernant les fonctionnaires étaient dépourvues de cadre juridique strict. Une mesure intermédiaire entre la sanction verbale et la punition effective était l'arrestation temporaire, pour une période allant de deux jours à vingt ou trente jours, sans que l'employé perde son poste.

60 Pour notre étude, nous avons voulu identifier un nombre assez grand de cas et nous avons analysé toutes les étapes de ces affaires pour répondre à chaque question. Chaque étape peut révéler ce à quoi la population et les autorités étaient sensibles lorsqu'il s'agissait de corruption, ainsi que la signification de chaque norme pour le gouvernement. Qu'est-ce que le gouvernement entendait par *corruption* lorsqu'il ordonnait une enquête? Nous avons présenté chacune des quatre étapes essentielles dans la fabrication des normes définissant la corruption. Mais, parmi les nombreux fonds d'archives et autres sources produites de 1830 à 1840, seules quelques-unes présentent une enquête complète, où ces quatre étapes apparaissent. Dans le *Journal officiel* par exemple, seules les sanctions sont publiées, avec une description brève de la faute décrite comme « abus » ou « mauvaise conduite ». Dans les débats de l'Assemblée nationale, on en trouve encore moins. Les documents d'archives comportant la correspondance produite pendant ces investigations ont été la source principale de notre étude. Mais là aussi, la description est souvent partielle. Par exemple, des 33 dossiers étudiés, 14 ne contiennent pas les documents correspondant à la quatrième étape (la décision du gouvernement au vu du rapport d'enquête); et parmi ceux-ci, encore moins de dossiers laissent voir de quelle activité commerciale il s'agit. Nous avons ainsi dû restreindre notre analyse à moins de dix cas complets.

LE TRAITEMENT DU CONFLIT D'INTÉRÊTS : INCOHÉRENCE ET MODÉRATION

En étudiant tous les cas qui présentent le texte de la plainte à l'origine de l'enquête, nous pouvons facilement conclure que la norme commune pour la perception et l'accusation de corruption est la plus fréquente, même lorsque l'incompatibilité existe et peut conduire seule à la sanction de l'employé. Parmi toutes les plaintes adressées par des paysans, nous n'avons pu en identifier aucune pointant le commerce comme étant un problème, même s'il est clair que les activités commerciales privées des fonctionnaires publics étaient souvent le principal catalyseur des plaintes et des dénonciations d'une mauvaise conduite. La mention des activités commerciales dans un tel contexte doit, selon nous, être interprétée non pas comme une accusation, mais tout simplement comme un élément qui assure la crédibilité de la plainte, en offrant des détails sur ce qui constitue la mauvaise conduite imputée au fonctionnaire. Par exemple, des

paysans se plaignent que le sous-préfet les oblige à transporter des matériaux d'un endroit à l'autre, en donnant des détails sur les lieux, le temps, les quantités et le paiement promis. L'accusation visait le caractère forcé de ces travaux effectués par les plaignants, ainsi que le refus du paiement promis par le sous-préfet. Donner des détails signifiait tout simplement rendre crédible l'accusation. Nous n'avons pas trouvé jusqu'à présent de textes provenant de paysans ou de propriétaires terriens qui pointent uniquement une activité commerciale. Si celle-ci est liée à quelque chose, c'est à l'abus de pouvoir, non à un conflit d'intérêts. On peut ainsi affirmer que le principe légal n'était pas encore familier au public pendant la décennie de son introduction.

Dans un cas rare, nous avons trouvé un conflit d'intérêts perçu comme un problème par le public. Ce ne sont pas des paysans qui sont à l'origine de la plainte, mais le propriétaire de la terre, qui est aussi membre de l'Assemblée législative. En août 1840, le *clucer*²² Dimitrie Sărățeanu dépose une plainte au département de l'Intérieur, concernant la situation de ses fermiers obligés par le sous-préfet à vendre le grain à un prix très bas. Sărățeanu ajoute à sa plainte une accusation supplémentaire : l'activité commerciale. Il ajoute que c'est grâce à son expérience à l'Assemblée nationale qu'il doute de l'existence d'une raison légale motivant les actions du sous-préfet. Il sait en effet que « les sous-préfets ne peuvent faire aucun commerce et ne peuvent avoir des terres en location²³ ». Même s'il n'invoque pas la loi en termes exacts, il est clair qu'il identifie l'ordre de 1835 comme le fondement de sa plainte.

À partir de 1832, lorsque le principe est appliqué pour la première fois, et jusqu'en 1840 (la limite de notre étude), le gouvernement (c'est-à-dire le prince et le département de l'Intérieur) était la seule partie sensible à l'idée de conflit d'intérêts. Mais dans ce cas aussi la situation est problématique. Si nous excluons la perspective publique et la représentation commune de la corruption et que nous limitons notre observation au regard porté par la haute autorité, on voit que le département de l'Intérieur manifeste de l'incohérence dans l'application du principe d'incompatibilité dans des cas très clairs prévus par la loi de 1835. Dans ce sens, on peut observer trois conduites. *Primo*, l'employé est impliqué dans une activité de commerce et les autorités sont sensibles à ce problème. *Secundo*, l'employé est impliqué dans une activité de commerce et il est accusé de divers préjudices, et le département de l'Intérieur est sensible aux deux aspects. Il sanctionne l'employé seulement s'il est trouvé coupable de préjudice ; ou il sanctionne l'employé s'il est reconnu coupable des deux faits. *Tertio*, l'employé est découvert comme étant impliqué dans des activités

22 Rang nobiliaire.

23 ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossier 475/1840, p. 1.

commerciales et il est accusé de préjudices et de mauvaise conduite, mais le gouvernement retient seulement les préjudices. On voit ainsi que même si le département de l'Intérieur essaie d'appliquer la loi de 1835 et fait pression sur les préfetures pour discipliner leurs employés, il ne peut pas appliquer lui-même la loi lorsqu'il rencontre des cas pourtant évidents. À ce stade de la recherche, si la raison est malaisée à découvrir, on peut émettre des hypothèses.

62 Le patronage par les hauts fonctionnaires des petits employés est certainement une hypothèse qui explique surtout que le conflit d'intérêts était soit pardonné, soit condamné. Peu de temps après l'ordre de 1835, le prince revient sur la situation et prévoit une seule exception à la nouvelle règle pour l'un de ses associés (et employés), en permettant qu'on lui offre un contrat commercial avec l'État pour fournir des vivres à l'armée²⁴. L'ordre contredit donc le principe de l'incompatibilité, mais en même temps il est complètement légitime puisque le prince est le chef de l'administration et qu'il peut la régler. Ce qui est intéressant, c'est la souplesse, ou la latitude d'interprétation de l'ordre qui prévaut au sein du département de l'Intérieur. Tel qu'il avait été transmis à la section chargée de la discipline, l'ordre affirme que « l'honorable section doit connaître que les employés proches de Sa Majesté sont libres de s'engager et de conclure de tels contrats avec l'État²⁵ ». Dans le même rapport, le prince est mentionné pour avoir permis « cette fois seulement qu'un tel contrat soit reçu et ne pardonne pas à d'autres employés de Sa Majesté de participer à de tels contrats ou spéculations ». D'une part, le fonctionnaire de l'Intérieur est conscient du fait que cette exception est unique. D'autre part, il offre une interprétation personnelle dans sa lettre, en suggérant que la loi ne s'applique pas à tous les associés du prince. Qu'elle soit ironique ou neutre, cette contradiction entre les deux phrases voisines montre la souplesse dans l'assimilation des ordres directs. Elle prouve également que les relations de pouvoir à l'intérieur de l'administration pouvaient certainement être plus importantes que les lois écrites. On pourrait expliquer ainsi les incohérences dans le traitement des sous-préfets indisciplinés, mais ce n'est pas la seule explication possible.

Ce que nous pouvons observer dans tous les cas concernant les sous-préfets, n'est pas seulement la faible influence de l'idée d'incompatibilité, mais aussi sa faible influence par rapport à l'intérêt du département de l'Intérieur pour les préjudices financiers et matériels provoqués par les préfets et les sous-préfets aux paysans. Les relations personnelles possibles entre les hauts fonctionnaires de Bucarest et des fonctionnaires importants de province ne peuvent pas expliquer les raisons des sanctions si nombreuses de ces derniers, avec ou sans

24 ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossier 562/1835, p. 59.

25 *Ibid.*

incompatibilité. Dans le cas de paysans de Muşcel, requis sans paiement pour des transports, le sous-préfet est sanctionné parce que l'Intérieur considère que le versement a été fait trop tard et surtout parce qu'il entend écarter les accusations. Nous considérons comme évident le fait que l'Intérieur, en dépit de l'impression de corruption généralisée que les historiens donnent de cette époque, traitait chaque cas très sérieusement. Nous pouvons ainsi faire l'hypothèse que la norme commune pour percevoir la corruption était tout simplement plus forte que la norme administrative nouvelle.

La raison en est qu'il s'agit d'une étape du processus de transition vers l'application des principes d'une administration moderne et d'une période d'adaptation aux lois écrites des institutions et de la société dans son ensemble. Dans une étude récente sur l'abolition de l'esclavage princier en Valachie, nous avons proposé une étude de cas importante non seulement pour l'histoire de l'esclavage, mais aussi pour l'histoire du droit. Nos conclusions relèvent les défauts du système légal écrit : défaut d'enregistrement des lois écrites dans divers répertoires (le *Journal officiel*, le Code civil) et connaissance relative, voire contradictoire, des lois publiées par la même institution. On peut mentionner un autre défaut, à savoir l'état incomplet de la réglementation qui détermine la marche des institutions. Dans une telle situation, les administrations locales demandaient des précisions supplémentaires au niveau national ; mais il arrivait aussi que l'appareil d'État soit obligé de compléter les règles par des principes et procédures *ad hoc* ou dérivées des coutumes.

On peut ainsi voir que le rapport entre les lois écrites et les lois non écrites est parallèle au rapport entre la norme administrative et la norme commune dans la définition de la corruption. Les taxations et les confiscations illégales, le travail forcé ou encore les mauvais contrats étaient depuis longtemps des méfaits pratiqués au sein de l'administration et considérés comme des activités incorrectes par le gouvernement, la préfecture et les paysans. Elles étaient si reconnues comme des abus qu'il n'y avait pas besoin d'une loi écrite pour les définir et les punir. Le préjudice était plus ou moins équivalent au vol, réalisé cette fois par un pouvoir officiel. L'incompatibilité était toutefois une nouveauté. À l'exception de la nouveauté, raison suffisante pour que son application soit difficile, elle était aussi fondée sur la loi écrite, et nous pouvons faire l'hypothèse que ce facteur a pu réduire ses chances de réussite.

Ces cas mis à part, une situation moins ambiguë peut être observée : la diminution progressive de la pression pour respecter la loi de 1835. Jusqu'à présent nous connaissons un seul cas de sous-préfet qui a perdu sa fonction à cause du seul conflit d'intérêts : à Săcuieni où le sous-préfet quitte ses fonctions de sa propre volonté. On peut évidemment évoquer le cas du préfet du département de Vâlcea qui reconnaît l'incompatibilité de certains de ses

sous-préfets et demande qu'ils soient révoqués à la prochaine échéance de leur mandat ; mais nous ne connaissons pas le résultat de cette démarche. Dans tous les cas connus où les sous-préfets ont été révoqués par leurs supérieurs, c'était suite à des circonstances aggravantes, lorsque l'incompatibilité était accompagnée d'un préjudice envers les paysans par abus de pouvoir. Même si le gouvernement insiste en 1835 et en 1837 pour que le principe soit strictement appliqué et pour que les employés visés soient révoqués, le département de l'Intérieur affaiblit la règle, en l'appliquant uniquement dans le cas que nous venons de décrire. Le dossier de correspondance centralisé par le département²⁶ est le plus pertinent pour évoquer cette situation : le préfet de Mehedinți annonce un cas d'incompatibilité, mais le département de l'Intérieur n'applique pas la règle de la révocation du sous-préfet et ordonne une enquête. Après avoir découvert que l'employé n'a causé aucun préjudice, il est tout simplement décidé de lui pardonner.

64

La Valachie des années 1830 connaît la première étape d'une modernisation selon le modèle occidental. La loi écrite devient prédominante et une bureaucratie quasi-wébérienne se construit progressivement. L'idée du bien public est centrale dans le discours politique et culturel. Pour la première fois on fait des efforts importants non seulement pour punir la corruption, mais aussi pour la prévenir. L'idée moderne d'incompatibilité est introduite. Notre recherche a reposé sur des documents d'archives qui portent trace des enquêtes sur les sous-préfets accusés et elle a analysé les discours publics. Même si le principe est introduit en 1832, nous n'avons pu trouver aucune preuve selon laquelle les individus l'utilisent ou le connaissent ; ce n'est pas surprenant, compte tenu du faible degré d'alphabétisation. Ce qui est toutefois intéressant, c'est que le principe de l'incompatibilité a été difficilement introduit et pratiqué dans les milieux administratifs, tout particulièrement au sein du gouvernement. Le patronage en était très probablement la cause. Mais un regard plus large sur le système légal de la Valachie peut compléter cette explication. Des défauts importants peuvent être observés dans l'application de toute loi ou code écrit, surtout lorsqu'ils règlementent des domaines déjà couverts par certaines pratiques. Le patronage peut expliquer pourquoi certains employés ne sont pas punis pour conflit d'intérêts, mais il ne peut pas expliquer pourquoi d'autres sont punis lorsque le conflit d'intérêts est accompagné de délits perçus comme mauvaise conduite. À ce propos, nous faisons l'hypothèse qu'une pratique pour sanctionner la corruption existait et concernait ce que nous avons nommé une norme « commune » pour la perception et la définition de la corruption,

26 ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossier 562/1835.

comme le simple préjudice matériel et/ou personnel aux membres du public. Pendant une décennie où la corruption était effectivement punie, cette norme semble prévaloir sur l'idée de l'incompatibilité qui a été finalement insuffisante comme raison pour sanctionner les employés.

TABLE DES MATIÈRES

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

PREMIÈRE PARTIE

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

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

DEUXIÈME PARTIE

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

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

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

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