



HAL
open science

Répertoires et dictionnaires administratifs : entre rationalisation et réalités pratiques (XIXe siècle)

Guillaume Richard

► **To cite this version:**

Guillaume Richard. Répertoires et dictionnaires administratifs : entre rationalisation et réalités pratiques (XIXe siècle). Dictionnaires et répertoires juridiques, Dec 2016, Paris, France. hal-01695796

HAL Id: hal-01695796

<https://hal.science/hal-01695796v1>

Submitted on 29 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« RÉPERTOIRES ET DICTIONNAIRES ADMINISTRATIFS : ENTRE RATIONALISATION ET RÉALITÉS PRATIQUES (FIN DU XIX^E SIÈCLE) »

(Version avant publication à la *Revue d'histoire des facultés de droit*)

« *Ce dictionnaire est d'ailleurs, par son essence même, une œuvre indéfiniment modifiable, comme les dispositions qu'il renferme.* » (A. Rousset & J. Bouër, *Dictionnaire général des forêts*, n° 20, p. VI).

INTRODUCTION

A. Les dictionnaires à l'âge de la révélation administrative

1. Faire connaître l'administration par l'écrit : telle semble être la tâche que les administrateurs du XIX^e siècle se sont assigné, et qu'ils mettent en œuvre par un foisonnement d'écrits administratifs à vocation pratique. Cette littérature pratique, souvent considérée comme simple compilation, a été longtemps laissée en marge par une histoire doctrinale avant tout soucieuse du développement des grandes théories juridiques. Par son abondance et sa technicité, elle crée un effet de masse qui empêche toute véritable étude exhaustive, et qui rebute celui qui voudrait s'approcher d'un ensemble répétitif, ressassant inlassablement les mêmes données, désormais périmées, sans jamais s'élever à la hauteur du discours scientifique. La production textuelle permanente de l'administration constitue de surcroît un phénomène caractéristique des bureaucraties modernes, mais dénoncé comme la marque d'un fonctionnement routinier et paperassier, peu digne d'attention¹.

À partir de l'identification large d'un corpus d'ouvrages, nous voudrions proposer l'analyse d'un aspect de cette littérature, les dictionnaires administratifs parus au XIX^e siècle, en les considérant comme partie

¹ La « bureaucratie » est dénoncée dès la fin de l'Ancien Régime comme une « forme d'administration abusive », cf. v° « Bureaucratie », PEUCHET, *Encyclopédie méthodique. Jurisprudence. Tome neuvième*, Paris, Panckoucke, 1789, p. 457-462 (p. 462) : « Il est naturel de regarder des commis, comme des hommes payés pour expédier les dépêches, les états nécessaires aux administrateurs publics. [...] Rouages utiles de la machine politique, ils ne peuvent pas en être les moteurs. Un bureau n'est pas un conseil, & des copistes ne doivent pas s'ériger en administrateurs, en législateurs. C'est cependant ce que nous voyons tous les jours en France » ; sur « la formation d'un type bureaucratique », P. LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France. L'Administration publique*, Paris, Fayard, 1992, p. 423-477.

prenante de la construction administrative française. Notre intérêt s'est porté sur des œuvres refusant toute recherche doctrinale et assumant clairement leur fonction pratique à l'usage des administrateurs. L'insistance sur la pratique ou l'usage signale un objectif de transmission qui passe par l'apprentissage d'un *habitus*, plus que par la compréhension rationnelle d'une théorie : le dictionnaire est pratique, car il ouvre à un faire, plus qu'à un savoir².

Si cette littérature pratique a pu être négligée pour l'époque contemporaine, force est de constater que le regard des historiens du droit s'est ouvert, ces dernières années, à ces écrits traditionnellement dévalorisés. Pierre Legendre avait alerté, il y a plusieurs décennies, sur le rôle symbolique que tient cette production de « gloses », destinée à célébrer inlassablement l'administration et à en clôturer la signification :

« L'enseignement des juristes parlant de l'administration montre qu'au bilan de l'énorme production textuelle, dont ils ont la charge interprétative, tout se passe comme si, sans la moindre hésitation possible, un seul et unique Texte, enveloppe indéfiniment gonflable, était en expansion continue. En somme, les diverses opérations techniques (législation, règlements, jurisprudences) consistent à relancer le même objet, toujours identifié comme étant précisément le même, qu'on l'appelle le droit français, le système bureaucratique, ou autrement. »³

Ce commentaire des textes et des activités de l'administration n'a pour sens que de renforcer l'autorité de la « Loi » et de l'État et de fonder le « Monument de la Raison, érigé en l'honneur de la Loi, jaugée selon l'éternité romaine »⁴ : couverture symbolique en somme, qui n'est pas un simple reflet superstructurel recouvrant d'un voile pudique la réalité des phénomènes de pouvoir, mais bien un discours dogmatique et structurant. Cette architecture symbolique fait de l'État centraliste, dans la longue durée, le producteur de l'autorité et d'une adhésion passionnelle à son égard. La vision de P. Legendre conduit à mettre en valeur tous les écrits administratifs ou consacrés à l'administration, à les considérer non comme des documents sans importance, mais au contraire comme des outils ayant un « côté normatif et normalisant »⁵ et qui participent donc à sa construction et à son efficacité.

Désormais, des projets de recherche de plus en plus nombreux refusent de réduire la culture juridique à ses expressions intellectuelles supérieures⁶ et étudient les formes de littérature juridique non doctrinale⁷. S'agissant de l'administration, plusieurs ouvrages ont dressé un panorama des écrits juridiques au-delà des seuls écrits doctrinaux⁸. Il s'est agi d'historiciser un phénomène qui concerne de multiples époques : la présence d'écrits juridiques pratiques, à côté des textes normatifs proprement dits, produits par l'autorité, et des écrits doctrinaux.

² Le *Dictionnaire* de Block (n° 13) rejette ainsi les discussions théoriques au profit des « faits actuels et pratiques », comme le souligne la note de lecture du *Moniteur*, insérée dans l'*Annuaire de l'administration française* en 1858 (cf. *infra*).

³ P. LEGENDRE, *Jour du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Éditions de Minuit, 1976, p. 157 ; cf. aussi, ID., *Trésor historique de l'État en France. L'administration classique*, Paris, Fayard, 1992, p. 536-540.

⁴ P. LEGENDRE, *Jour du pouvoir...*, p. 161.

⁵ *Ibid.*, p. 175.

⁶ F. AUDREN & J.-L. HALPÉRIN, *La culture juridique française. Entre mythes et réalités. XIX^e-XX^e siècles*, Paris, CNRS Éditions, 2013.

⁷ L. GUERLAIN & N. HAKIM (dir.), *Le Sacré et le profane : les littératures populaires du droit*, Paris, Lextenso, à paraître.

⁸ Cf. M. TOUZEIL-DIVINA, *La doctrine publiciste, 1800-1880 : éléments de patristique administrative*, Paris, La Mémoire du Droit, 2009, p. 70-78, qui distingue dictionnaires administratifs et répertoires.

2. La lexicographie juridique connaît en particulier un intérêt croissant, tant en France qu'à l'étranger⁹. Le genre des dictionnaires tire son origine lointaine des pratiques lexicales ou juridiques des Romains. La jurisprudence romaine a élaboré précocement des lexiques juridiques, dont il ne reste souvent que quelques fragments ; c'est surtout le livre *De Verborum significatione* du Digeste (50, 16) qui fournit un modèle repris par la suite, et notamment dans les collections canoniques¹⁰, quoiqu'il ne corresponde pas aux entrées alphabétiques avec des définitions lexicales qui avaient été pratiquées également par les juristes romains¹¹.

Après une résurgence au Moyen Âge, les dictionnaires connaissent un essor important à la fin de l'Ancien Régime, dans la mouvance de l'arrestographie¹² : les simples collections d'arrêtés, collectés par les juristes, avocats ou magistrats, se transforment en répertoires ou en dictionnaires organisés, qui répartissent la matière des décisions de justice par entrées et par thèmes. Cette évolution est soutenue par un processus économique et technique : la collecte informelle et privée de données, résultat de l'expérience professionnelle de toute une vie du juriste, cède le pas à une organisation mieux rôdée, où l'auteur du dictionnaire est le point de contact entre un réseau d'informateurs suivant la vie juridique et un imprimeur ; il s'agit d'élargir le public et de permettre la plus grande exhaustivité aux données recueillies, non sans recopier et plagier d'un recueil à l'autre¹³.

On voit l'ambiguïté dans laquelle le genre baigne dès le départ : s'agit-il de simples lexiques fournissant une définition du vocabulaire utilisé par la langue des juristes ou faut-il y voir de véritables encyclopédies, transmettant aussi des connaissances larges sur les différents domaines abordés ? La fonction lexicale du dictionnaire, visant à donner la définition des termes, est parfois très réduite, au profit d'une fonction principalement juridique, expliquant les règles gouvernant l'institution concernée, ou encyclopédique, de transmission de connaissances systématiques¹⁴. Le même terme recouvre des ouvrages très différents, tant par leur nature que leur volume.

3. Pendant longtemps, les dictionnaires sont consacrés principalement, sinon exclusivement, au droit civil ou au droit romain. En matière administrative, le XIX^e siècle apparaît alors comme le moment

⁹ J.-M. CARBASSE, « *De Verborum Significatione*. Quelques jalons pour une histoire des vocabulaires juridiques », *Droits*, 2004, n° 39, p. 3-16 (qui cite les quelques références anciennes sur le sujet) ; M. MAC AODHA (dir.), *Legal Lexicography: A Comparative Perspective*, Londres, Ashgate, 2014.

¹⁰ Dans le *Liber Extra* (v, 40), le *Sexte* (v, 12) ou les *Clémentines* (v, 11).

¹¹ J.-M. CARBASSE, « *De Verborum Significatione...* », *op. cit.*, p. 6.

¹² J.-L. THIREAU, « Documentation juridique (De l'imprimerie à la Révolution) », in D. ALLAND & S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 392-396 ; Chr. CHÈNE, « L'arrestographie, science fort douteuse », *Recueil de mémoires et travaux publiés par la Société d'histoire du droit et des institutions des anciens pays de droit écrit*, t. XIII, Montpellier, 1985, p. 179-187 ; S. DAUCHY, « L'arrestographie, science fort douteuse ? », *Sartonianiana – Sarton Chair of History of Sciences*, 2010, n° 23, 2010, p. 87-99.

¹³ Sur cette évolution, cf. S. DAUCHY, « Introduction », in S. DAUCHY & V. DEMARS-SION (dir.), *Les Recueils d'arrêtés et dictionnaires de jurisprudence (XVII^e-XVIII^e siècles)*, Paris, La Mémoire du droit, 2005, p. 9-20 (p. 15 en particulier). Les réseaux de juristes facilitent en particulier la transmission des factums, mémoires produits par les avocats lors d'un procès, et qui suppléent souvent à l'absence de motivation des décisions de justice, cf. N. DERASSE, « La mise en valeur des recueils d'arrêtés et des dictionnaires de jurisprudence à travers les préfaces », *ibid.*, p. 41-68 (p. 54-55). Peut-être les arrêtistes sont-ils parfois accrédités auprès de certaines cours pour accéder plus facilement au greffe (S. DAUCHY, « Introduction », *ibid.*, p. 16). Le passage des recueils d'arrêtés aux dictionnaires n'est pas sans traduire par ailleurs un rapport différent des auteurs de dictionnaires aux juges producteurs d'arrêt, cf. V. DEMARS-SION, « Les recueils d'arrêtés et les dictionnaires ou répertoires de jurisprudence à l'épreuve de la pratique : l'exemple des mariages à la Gaulmine », *ibid.*, p. 283-451.

¹⁴ J.-M. CARBASSE, « *De Verborum Significatione...* », *op. cit.*, p. 5 ; P.-N. BARÉNOT, « A view of French Legal Lexicography – Tradition and Change from a Doctrinal Genre to the Modern Era », in M. MAC AODHA (dir.), *Legal Lexicography...*, *op. cit.*, p. 11-30 (p. 14). Sur le plan théorique, on notera que la différence entre la définition d'un terme juridique et la description du régime ou des règles que le terme recouvre est extrêmement labile : les termes juridiques sont en eux-mêmes dénués d'une signification ou d'un référent autre que l'ensemble des règles qu'on rattache à cette institution et qu'ils servent à présenter, cf. sur ce point l'article classique d'A. ROSS, « Tù-Tù », *Enquête*, 1999, n° 7 (<https://enquete.revues.org/1586>).

crucial, l'apogée de la production de dictionnaires, notamment à partir de la Monarchie de Juillet. L'efflorescence de dictionnaires y remplit un besoin de diffusion de l'information sur le droit administratif, de « divulgation » selon l'expression d'Hauriou¹⁵, et de construction de l'administration elle-même, s'inscrivant dans la reconnaissance de son champ matériel spécifique, alors que ses contours étaient auparavant mal définis¹⁶. Les dictionnaires administratifs témoignent de cette double volonté. Volonté de mise en ordre, d'abord, selon une logique qui soit, sinon universelle, du moins formalisée indépendamment de la subjectivité de l'auteur ou du lecteur ; cela prolonge l'encyclopédisme et l'idéal de la raison ordonnatrice développée au XVIII^e siècle¹⁷. Volonté pratique ensuite, celle de fournir un outil immédiatement utilisable par l'administrateur ; il s'agit de leur apporter un point de référence, pour appliquer une législation jugée confuse, dispersée et trop changeante, et un mode de raisonnement spécifique, manifesté par l'importance des formulaires et de certains outils repris dans les dictionnaires.

Cette fonction pratique s'inscrit dans un contexte politico-administratif lié à l'articulation au XIX^e siècle entre l'échelon local et l'échelon national. La rupture révolutionnaire et la période napoléonienne créent les cadres contemporains d'une administration rationalisée et largement centralisée, non sans de fréquentes aspirations à la décentralisation au sein de plusieurs groupes politiques¹⁸. La publication du *Dictionnaire des formules* de Paul Dupont (n^o 6) s'inscrit initialement dans le cadre de l'Association municipale, créée par Dupont après la loi municipale du 21 mars 1831, sous l'égide de Thiers¹⁹. La loi de 1831 démocratise le recrutement des conseils municipaux et modifie l'exercice de la vie politique et administrative locale, en ouvrant plus largement le corps électoral (correspondant pratiquement à celui des éligibles) pour les élections municipales ; le maire reste nommé par le pouvoir exécutif, mais doit être choisi au sein du conseil municipal. La publication de Dupont est donc liée à l'apparition d'un nouveau type d'administrateurs, à une modification des équilibres politiques, particulièrement dans les zones rurales²⁰, et à la nécessité d'une plus grande divulgation des principes politiques et administratifs. Surtout, la rupture symbolique ouverte par la Révolution française se fait en faveur de la publicité du droit public et du fonctionnement de l'État contre les *arcana imperii*²¹ ; la production de livres sur

¹⁵ M. HAURIU, v^o « Droit administratif », in L. BÉQUET (dir.), *Répertoire du droit administratif*, t. XIV, Paris, Paul Dupont, 1897, p. 1-28 (p. 20).

¹⁶ Sur l'apparition du droit administratif et l'autonomisation de la notion d'administration au moment de la Révolution française, cf. parmi d'autres références, F. BURDEAU, « Naissance d'un droit », in *Nonagesimo anno. Mélanges en hommage à Jean Gaudemet*, Paris, PUF, 1999, p. 521-540 ; G. BIGOT, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, PUF, p. 17-46 ; J.-L. MESTRE, « Administration, justice et droit administratif », *Annales historiques de la Révolution française*, 2002, n^o 328, p. 61-75 ; L. MANNORI & B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Rome-Bari, Laterza, 2006 (2001), notamment p. 201-211. Auparavant, il faut surtout chercher du côté des dictionnaires de police une littérature directement pratique à l'usage des officiers publics, cf. par exemple la publication en 1758 du *Dictionnaire ou traité de la police générale des villes, bourgs, paroisses et seigneuries de la campagne* de Le Poix de Fréminville, destiné aux officiers présents dans les campagnes, pour lesquels la documentation juridique est difficile à réunir.

¹⁷ R. M. KIESOW, « Encyclopédies juridiques », in D. ALLAND & S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 609-613.

¹⁸ Sur ces débats, cf. notamment G. BIGOT, *L'Administration française. Politique, droit et société*, t. 1, Paris, LexisNexis, 2010.

¹⁹ Cf. J.-Y. MOLLIER, *Louis Hachette (1800-1864). Le fondateur d'un empire*, Paris, Fayard, 1999, p. 198-199 : la spécialisation de Dupont dans l'édition administrative est dictée aussi par la concurrence qui lui opposent d'autres éditeurs, et notamment Hachette, dans les publications scolaires qu'il prétendait également couvrir au début des années 1830.

²⁰ Sur les réformes introduites dans le fonctionnement des communes pendant la Monarchie de Juillet, G. BIGOT, *L'Administration française...*, op. cit., p. 183-192. Le corps électoral pour les élections municipales, après la réforme de 1831, représente pratiquement l'ensemble des hommes adultes dans les petites communes, cf. Chr. GUIONNET, *L'Apprentissage de la politique moderne. Les élections municipales sous la Monarchie de Juillet*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 43-45.

²¹ Sur les *arcana imperii* et leur contestation à partir de l'époque des Lumières, cf. E. KANTOROWICZ, « Mystères de l'État. Un concept absolutiste et ses origines médiévales (bas Moyen-Âge) », in ID., *Mourir pour la patrie et autres textes*, Paris, Fayard, 2004, p. 93-124, qui étudie le transfert des *arcana ecclesiae* aux *arcana imperii* séculiers comme fondement de l'absolutisme ; l'interprétation mystique des textes du droit romain sur les « prêtres du droit » (*Digeste*, 1, 1, 1) sert au Moyen Âge pour fonder le pouvoir du pape, puis des rois. M. SENELLART, *Les Arts de gouverner. Du regimen médiéval au concept de gouvernement*,

l'administration participe au dévoilement de l'administration contre toute logique absolutiste, même si la tradition administrative du secret ne disparaît évidemment pas.

Au XX^e siècle, cette production de dictionnaire passe au second plan. Cela semble correspondre à une moindre fonction pratique de ces publications²², tandis que le discours savant sur l'administration est récupéré par la doctrine universitaire au détriment des praticiens. Il s'agit donc de sonder une forme ancienne de littérature juridique, le dictionnaire, pour une période particulière de l'administration.

B. Présentation du corpus

Le corpus retenu est un ensemble d'une trentaine de dictionnaires ou de répertoires concernant l'administration²³. La délimitation s'est faite à partir du titre, contenant les termes *répertoire*, *dictionnaire*, *catalogue*, *encyclopédie*, *alphabet* (ou un dérivé) et le terme *administration* ou un dérivé (*État* pour un cas). Environ une trentaine de titres ont été identifiés, sans compter les rééditions, suppléments ou publications périodiques²⁴. La délimitation s'est faite de façon souple. Nous n'avons pas cherché à construire une catégorie close d'ouvrages juridiques ou à faire des distinctions rigides selon les termes employés, très souvent fluides. Le corpus est en tout cas incomplet : les dictionnaires dont le titre ne vise pas les connaissances administratives ou l'administration, mais un type de profession en particulier²⁵, n'ont pas été inclus en raison de leur titre, alors même que certains ouvrages du corpus s'adressent à une administration particulière (cf. n° 16, 18) ; de même, pour des ouvrages n'adoptant pas à titre principal la présentation alphabétique (comme l'*Encyclopédie municipale* de Bost).

Le corpus est très hétérogène. On peut au moins distinguer trois types de dictionnaires :

- les dictionnaires généraux prétendant présenter toute l'administration : n° 1, 7, 11, 25 ;
- les dictionnaires d'administration communale : ils ont aussi un caractère général, mais sont limités à un public plus étroit d'agents locaux (n° 4, 6, 8, 12, 13, 15, 19, 23, 26) ;
- les dictionnaires spécialisés dans un secteur administratif particulier : impôts (n° 2, 10, 21, 24, 27), forêts (n° 20), armée (n° 3, 16, 22, 28), travaux publics (n° 5), établissements de bienfaisance (n° 9), administration religieuse (n° 14, 18, 29), conseils de préfecture (n° 17), instruction publique (n° 30).

Tous ces ouvrages affichent une ambition pratique. Nous avons délibérément écarté plusieurs publications mieux connues, soit parce qu'elles couvraient tout le champ du droit (et non seulement le

Paris, Seuil, 1995, p. 246-277, rattache cette formule inspirée de Tacite à la réactivation d'une tradition politique issue de l'Antiquité davantage qu'au pontificalisme médiéval, comme le faisait Kantorowicz, les *arcana* étant, dans toute une tradition politique d'Ancien Régime, non des mystères sacrés et inaccessibles, mais des techniques qui doivent être réservées à ceux qui exercent le pouvoir.

²² Cela s'ajoute à la disparition de certains thèmes, comme l'armée, très présents dans l'édition administrative du XIX^e siècle. Il ne faut cependant pas conclure à la disparition de toute édition administrative pratique, mais elle se concentre davantage sur les revues que sur les dictionnaires.

²³ Le tableau en annexe fournit la liste des titres retenus, classés par ordre chronologique de la première édition, lorsqu'elle est connue, ou de l'édition consultée ; chaque numéro peut correspondre à plusieurs volumes et plusieurs éditions. Dans l'article, les renvois aux ouvrages du corpus se font par commodité au numéro dans le tableau ; lorsqu'il y a lieu, on indique également l'édition ou le volume concerné.

²⁴ Le formulaire n° 23 a été inclus pour sa similarité avec le n° 6.

²⁵ Cf. le *Formulaire de la comptabilité des percepteurs...* (Paris, 1842), du même E. Durieu ayant participé au dictionnaire n° 9).

droit de l'administration), soit parce que l'ambition scientifique et théorique apparaissait en décalage avec le reste du corpus ; c'est le cas du *Répertoire Béquet*²⁶, marqué par la présence de professeurs parmi les rédacteurs, comme Hauriou ou Michoud, et la portée doctrinale de plusieurs articles. Les ouvrages écartés peuvent d'ailleurs servir de référence dans les dictionnaires pratiques, mais se situent sur un autre plan, qui n'est pas celui de l'expérience des agents administratifs. Les termes de plusieurs titres insistent ainsi sur la fonction pratique du dictionnaire : permettre l'« usage » par les ingénieurs (n° 5), la gendarmerie (n° 28 ; cf. aussi n° 3) ou les églises protestantes (n° 29), ou « intéresser » les agents municipaux.

La défense des choix éditoriaux faits par les auteurs est d'ailleurs très stable d'un ouvrage à l'autre. Rédiger un ouvrage pratique, plus que théorique, est justifié comme le résultat d'un double manque, celui de la compilation officielle d'une législation trop touffue et celui de publications simples d'accès ; celles qui existent sont soit trop simplistes, ne fournissant que des éléments sommaires, soit trop vastes, traités encyclopédiques ou recueils officiels volumineux à manipuler et trop coûteux pour la plupart des administrations. Tous les dictionnaires du corpus affirment leur position d'entre-deux : il s'agit d'ouvrages spécialisés dans l'administration, non d'une présentation générale du droit pour le profane ou le citoyen ; mais il s'agit d'ouvrages qui doivent rester maniables et dont le nombre de volumes est en général limité (seul le dictionnaire n° 4 et la deuxième édition du dictionnaire n° 25 contiennent plus de deux volumes).

Il ne peut être question de construire une typologie selon les seuls titres ; la construction même de catégories étanches ne rendrait qu'imparfaitement compte de la fluidité qui règne dans les appellations, mais aussi dans les intentions des auteurs – sans compter les inévitables décalages avec le produit fini. Il peut néanmoins être fructueux d'observer quel rapport les auteurs entretiennent avec l'idée même de dictionnaire. Il y a peu à retirer des variations de titre ou des distinctions entre répertoire et dictionnaire ou encyclopédie. Souvent, plusieurs termes se cumulent, l'exemple limite étant le *Dictionnaire* n° 12 : ce « dictionnaire » comporte une série de chapitres plus ou moins longs, 29 au total, intitulés alternativement répertoire, cours, résumé, dictionnaire, vocabulaire ou encyclopédie ; tandis que le répertoire de « jurisprudence usuelle » (p. 361 sq.) est organisé alphabétiquement, le « Répertoire administratif » qui ouvre le volume suit un ordre chronologique.

Ces ouvrages opèrent en tout cas un classement des différentes matières par ordre alphabétique, le plus souvent pour la totalité de l'ouvrage, parfois une grande partie (ainsi dans le dictionnaire n° 12). Pourquoi ce choix ? Il est défendu par plusieurs auteurs (n° 1, 4) car il permet de faciliter les recherches dans l'ouvrage et autorise une consultation au cas par cas, pour « éclaircir un point douteux ou [...] connaître la procédure à suivre dans une circonstance déterminée » (n° 9, p. v). Plusieurs préfaces s'attachent à expliquer le mode de fonctionnement des entrées et à guider le lecteur. L'ordre alphabétique est déterminé non pas par la rationalité qu'il présuppose, mais par le type de lecture qu'il permet. Il a aussi un intérêt du point de vue de la composition de l'ouvrage, en facilitant la réunion de données éparses : un ensemble de documents est réuni à partir d'un terme identifié par l'auteur.

Ce double aspect ressort *a contrario* dans les ouvrages qui refusent la forme alphabétique. Promouvant son *Encyclopédie municipale*, Bost écarte toute idée de faire un répertoire, un dictionnaire ou un vocabulaire : ces ouvrages morcellent « à l'infini des matières qui ne peuvent être bien saisies du lecteur

²⁶ L. BÉQUET (dir.), *Répertoire du droit administratif*, 28 vol., Paris, Paul Dupont éditeur, 1882-1911.

que lorsqu'elles s'offrent à lui dans leur ensemble et dans leur liaison naturelle »²⁷. L'agent administratif ne peut parcourir « successivement, et à mesure que le besoin des recherches se fera sentir, les articles partiels, disséminés dans un vocabulaire » pour connaître son devoir ; il faut au contraire qu'il puisse en avoir une connaissance globale et méthodique, pour laquelle une lecture suivie est nécessaire. L'auteur adopte donc le plan d'un traité (sans méconnaître totalement l'intérêt de l'alphabet, puisqu'une table alphabétique figure dans chacun de ses ouvrages). Le choix de l'alphabet affirme ainsi un mode de lecture particulier, qui ne présuppose pas à l'avance quels sont les éléments les plus importants : le point d'entrée reste à la charge du lecteur qui circule dans l'ouvrage.

C. Mode de lecture des dictionnaires et rationalisation administrative

Notre étude cherchera à croiser deux types d'approche. L'une prend en compte la dimension textuelle des dictionnaires, qui forment une certaine façon d'organiser des données (juridiques ou autres) et détermine un type de lecture. L'autre cherche à replacer les dictionnaires dans l'histoire administrative, en en faisant des outils ou des modes de rationalisation de l'administration.

1. Le dictionnaire est la forme par excellence du livre qu'on n'a pas lu, du moins pas comme un roman. S'il peut former un ensemble clos et cohérent, il n'a pas de véritable début ou de fin, sauf ceux que l'arbitraire de l'alphabet aura imposés. Personne, sauf peut-être l'auteur (encore faut-il qu'il soit seul), ne peut en revendiquer la lecture exhaustive. Bien plus, cela n'est pas purement accidentel, résultat du découragement devant l'immensité de la tâche de lecture, mais le résultat d'un choix délibéré de l'auteur en faveur d'une telle forme.

Le dictionnaire produit un certain type de lecture, qui n'est pas linéaire, ni discontinue ou heurtée, mais qui vise à mettre en relation, à partir d'un point de départ indéterminé (sauf par le lecteur, au cas par cas) une série d'articles. Cette lecture non linéaire peut se traduire de deux façons : le lecteur peut s'attacher à une lecture partielle de quelques articles de l'ouvrage, éventuellement en circulant d'une entrée à l'autre par le jeu des renvois, selon un mode de lecture comparable à celui des Codes annotés par exemple ; il peut également être amené à circuler au sein d'ensembles plus complexes, formés non pas d'un seul volume (dont la lecture n'est elle-même pas linéaire), mais d'un ensemble de textes (plusieurs volumes de dictionnaires, journal périodique, code, suppléments et actualisations, etc.). Le dictionnaire crée ainsi un espace de circulation mettant en relation des textes ou des supports variés (internes à l'ouvrage ou externes) et détermine une positivité de la lecture non linéaire : elle est revendiquée et non pas vue comme un défaut ; elle produit malgré tout des effets, même si elle ne correspond pas au schéma de lecture d'un roman²⁸.

Il faut alors s'interroger sur le type d'effets que produisent cette circulation de la lecture et plus largement le caractère composite des dictionnaires sur le fonctionnement même de l'administration. En

²⁷ A. BOST, *Encyclopédie municipale. Collection de codes-formulaires sur l'organisation et les attributions des corps municipaux avec des formules pour tous les actes des conseils municipaux et des maires. 3^e édition du traité de l'organisation et des attributions des corps municipaux [...] Code formulaire de la constitution et de la circonscription des communes*, Paris, Au Bureau du Correspondant des justices de paix, Septembre 1856, p. 7.

²⁸ Sur cette positivité de formes de lecture qui n'obéissent pas à la représentation habituelle de la lecture, cf. P. BAYARD, *Comment parler des livres que l'on n'a pas lus ?*, Paris, Éditions de Minuit, 2007 ; plusieurs romans rompent explicitement avec toute linéarité formelle, par exemple *Marelle* de Julio CORTAZAR ou *Les Malchanceux* de B. S. JOHNSON.

restant au ras des textes et en suivant leur logique propre, peut-on observer la mise en jeu de normes juridiques ou administratives ?

2. Car cette étude formelle cherche à caractériser le rôle d'ouvrages pratiques comme les dictionnaires dans la mise en œuvre de la normativité administrative²⁹. Plusieurs recherches montrent désormais le lien existant entre les formes matérielles (écrits, documentations, diffusion de l'information) et l'histoire des pouvoirs³⁰. Ces recherches se sont attachées à différents termes, « écritures pragmatiques »³¹, « pratiques de l'écrit » ou « écrits ordinaires », en particulier à propos des époques médiévale et moderne.

Récemment, le programme de recherche sur les « écritures grises », lancé dans le cadre de l'École française de Rome, se concentre sur les « outils écrits produits par les administrations en vue de réaliser les tâches propres à leur fonctionnement »³². La notion est inspirée de celle de « littérature grise », qui désigne l'ensemble des écrits ou imprimés produits par les administrations ou entreprises, en dehors du marché éditorial et souvent à destination d'un groupe restreint³³ ; elle s'en distingue par une définition plus étroite du producteur (l'administration) et une attention accrue portée aux formes matérielles d'écriture servant à son fonctionnement (formulaires, inventaires, etc.) et de diffusion. Ce type d'approche associe la problématique liée aux formes d'écriture (l'écrit étant vu comme une pratique des administrations) et celle de la construction de l'État pour la période médiévale et moderne : l'écriture administrative est un terrain d'étude central, car elle produit des effets de pouvoir et participe à un certain mode de régulation sociale et politique.

Les différences liées à la période contemporaine sont évidemment nombreuses. La principale tient au caractère imprimé des publications qui nous concernent – même si l'écrit manuscrit reste omniprésent dans la pratique administrative des agents, les imprimés assurent une diffusion beaucoup plus large et massive des supports, jouant un rôle matériel décisif dans la stéréotypie des actes. Il paraît néanmoins possible de transposer librement ces questionnements à la période contemporaine, notamment sur le plan méthodologique.

La construction de l'administration contemporaine est souvent représentée en vertu d'un modèle webérien³⁴. Parmi les trois idéaux-types de domination légitime que Weber identifie, la domination légale caractérise l'époque contemporaine ; elle se traduit par une direction administrative bureaucratique de l'État, forme de domination où les agents prennent des décisions en fonction de normes ou d'ordres impersonnels. Dans ce modèle, la conformité des actes aux normes est l'élément central. Weber insiste par ailleurs sur l'expérience du service (qui permet de rationaliser le fonctionnement bureaucratique et de justifier une forme de domination par le savoir) et sur le rôle des moyens de communication, c'est-à-dire d'éléments matériels qui concourent à la bonne régularité ou à la prévisibilité de l'administration et à son bon fonctionnement, conforme à la représentation idéale de

²⁹ Cf. P. NAPOLI, « Mesure de police. Une approche historico-conceptuelle à l'âge moderne », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 2011, n° 20 (en ligne ; DOI : 10.4000/traces.5082), qui caractérise la normativité administrative par la mesure plutôt que par la loi.

³⁰ Déjà P. LEGENDRE, *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 520-522.

³¹ Sur ce terme, cf. le dossier du Laboratoire de Médiévisiologie occidentale de Paris (LaMOP), « L'écriture pragmatique. Un concept d'histoire médiévale à l'échelle européenne », *CEHTL*, n° 5, Paris, 2012 (<http://lamop-archivage.univ-paris1.fr/spip.php?article772>). Cette notion renvoie aux « documents de toute forme (actes mais aussi registres), qui peuvent induire des droits et deviennent archives une fois que la raison première de leur rédaction est passée » (I. BRETTHAUER, « La notion d'écriture pragmatique dans la recherche française du début du XXI^e siècle », *ibid.*, p. 7) ; H. DEWEZ, « Réflexions sur les écritures pragmatiques » (*ibid.*) souligne l'intérêt qu'a eu la notion pour lancer des programmes de recherche, mais aussi les limites de cette notion, à remplacer au cas par cas par des termes plus précis.

³² Cf. le carnet de recherche : <http://ecrituresgrises.hypotheses.org/> et *infra*, IV, les références à propos des formulaires.

³³ J. SCHÖPFEL, « Vers une nouvelle définition de la littérature grise », *Cahiers de la Documentation*, 2012, n° 66-3, p. 14-24.

³⁴ M. WEBER, *Économie et société*, I, Paris, Plon, 1995, p. 291-301.

l'administration. Le caractère idéal-typique, même s'il correspond à une systématisation de la réalité, peut donner l'impression d'une machinerie administrative fonctionnant sans accroc, dès lors qu'existent la structure et la hiérarchie, et d'une unité foncière de l'administration dans un État contemporain donné.

Or, les dictionnaires juridiques, pris comme forme d'écrits liés à l'administration (mais non directement produits par elle) permettent d'aborder la question du rôle matériel de l'écrit (imprimé) dans la fixation et la diffusion d'énoncés qui doivent être repris par les administrations comme des normes à appliquer. Ils permettent de mettre au jour le rôle de certaines pratiques pour former une régularité administrative ou étatique, mais aussi pour souligner que cela ne va pas de soi. Comment en effet faire fonctionner un modèle régularisé d'administration avec un personnel administratif nouveau et lui-même peu formé ? Quelle place laisser à des écrits proches de la littérature administrative (les dictionnaires reproduisant circulaires ou formulaires administratifs) sans être édités directement par l'administration ?

Toute étude systématique du corpus est impossible : le risque est d'une dispersion des efforts et d'une tâche sans fin. Mais ce que nous avons dit des dictionnaires indique une direction : celle consistant à prendre au sérieux le choix d'une forme, le dictionnaire, marqué par le jeu des circulations entre énoncés multiples et hétérogènes. Il s'agit donc de se saisir frontalement de cette dimension pour comprendre le rôle possible de ces dictionnaires dans la construction et la rationalisation du système administratif français au XIX^e siècle. Nous nous attacherons d'abord à préciser les figures que ces dictionnaires mettent en scène : qui est l'auteur ? qui est le lecteur ? Il ne s'agit pas tant de fournir une histoire sociale des formes de diffusion de ces ouvrages³⁵, que de chercher à préciser quelle relation idéale est construite par le dictionnaire entre le producteur de l'œuvre et son destinataire (I). L'édition d'un dictionnaire juridique pose ensuite un problème spécifique : elle prétend à un état stabilisé du droit, mais se heurte au changement perpétuel de celui-ci. Quelles stratégies éditoriales sont mises en œuvre afin de prendre en compte cette volatilité du droit ? Le dictionnaire n'apparaît pas comme une forme figée, mais comme permettant au contraire un renouvellement permanent du cadre, non sans poser des questions sur le traitement donné au changement juridique (II). Cela nous amènera à traiter plus directement la matière même des dictionnaires. Ceux-ci se caractérisent par la grande hétérogénéité des énoncés, qui redouble la diversité de sources produites par l'administration. Quel travail d'homogénéisation les dictionnaires assurent-ils et quelle circulation induisent-ils en leur sein entre ces énoncés (III) ? Les dictionnaires contribuent aussi à diffuser un élément crucial du travail administratif à travers l'inclusion de textes pratiques comme les formulaires ; ceux-ci méritent une étude à part, pour mesurer l'importance d'inclure un texte qui n'est pas destiné à apporter une connaissance au lecteur (comme une définition ou un exposé historique), mais à fournir un outil pratique, à lire en situation (IV).

I. DES DICTIONNAIRES PAR OU POUR DES ADMINISTRATEURS ?

En tant qu'ensembles d'énoncés, les dictionnaires s'inscrivent dans une relation de communication entre un locuteur, auteur ou groupe d'auteurs, et un lecteur. Cette évidence se complique néanmoins en

³⁵ Cf. par exemple R. CHARTIER, *Les Origines culturelles de la Révolution française*, Paris, Seuil, 2000 (1990), particulièrement chap. 3 & 4.

considération du genre même du dictionnaire. Par son ampleur et la diversité de son contenu (sur laquelle nous reviendrons), il ne peut pas toujours être ni apparaître comme la tâche d'un seul homme. Par sa volonté de fournir un langage commun, il ne peut être le déploiement de la pure subjectivité d'un écrivain : l'auteur n'est donc pas celui d'une œuvre littéraire, mais est mis en scène par le dictionnaire, principalement sous la forme de l'administrateur d'expérience. Quant au lecteur dont il s'agit ici, ce n'est que le lecteur idéal ou « lecteur-modèle »³⁶ : celui que le dictionnaire cherche à « produire », le destinataire prévisible ou souhaité, et non le lecteur réel³⁷.

A. Figures de l'auteur

1. La première impression qui ressort de l'observation des auteurs est celle d'une grande homogénéité : tous les auteurs sont juristes, avocats ou exerçant une profession judiciaire, parfois docteurs en droit (n° 18 et 23), ou ont travaillé dans l'administration³⁸. La mention, presque omniprésente, de la qualité professionnelle est en soi significative de la mise en avant des dictionnaires comme l'œuvre de spécialistes expérimentés du droit et de l'administration – seuls les ouvrages n° 2, 10, 14, 17 ne comportent aucune indication sur le statut des auteurs.

Les avocats, magistrats ou membres des professions judiciaires sont souvent représentés : n° 1, 7 (deux auteurs), 11, 12, 19 (plusieurs auteurs), 23, 25, 26. D'autres indiquent avoir exercé une fonction dans l'administration nationale ou parisienne³⁹ : n° 5, 9 (ministère de l'Intérieur), 11 (conseil supérieur des établissements de bienfaisance), 11, 19 (plusieurs auteurs), 22 ; d'autres encore sont agents spécialisés de l'administration sur laquelle ils écrivent : armée (n° 3 : général ; n° 16 & 16bis ; n° 28 : gendarmerie), inspection des forêts (n° 20) ou corps d'ingénieurs (n° 5 ; l'auteur est également conseiller d'État). On peut les distinguer de certains administrateurs qui, au sein du grand cadre hiérarchisé de l'administration, mettent en avant leur expérience locale : n° 4 (Grenoble), 21 (Vendée), 24 (La Rochelle), 27 (Lille) et 30 (lycée à Lille). Entre les deux échelons, plusieurs font partie de la carrière préfectorale, plutôt à des postes secondaires (aucun préfet) : n° 7 & 8 (sous-préfet), 15 (l'auteur a été

³⁶ Sur le lecteur-modèle, cf. U. ECO, *Lector in fabula. La cooperazione interpretativa nei testi narrativi*, Milan, Bompiani, 1979, p. 50-66. Un texte (Eco s'intéresse avant tout aux textes littéraires) laisse des espaces vides que le lecteur doit remplir : « [...] un testo postula il proprio destinatario come condizione indispensabile non solo della propria capacità comunicativa concreta ma anche della propria potenzialità significativa » (p. 52-53) ; la création d'un texte suppose de prévoir le comportement du lecteur (même si le calcul effectué par le producteur du texte est déçu), ce qui suppose par là-même de concevoir un lecteur-modèle (« Lettore Modello »). Cette notion revient à envisager le lecteur, dont la coopération est nécessaire à l'interprétation du texte, comme une stratégie mise en œuvre par le texte lui-même (p. 62 : « Anzitutto per cooperazione testuale non si deve intendere l'attualizzazione delle intenzioni del soggetto empirico dell'enunciazione, ma le intenzioni virtualmente contenute dall'enunciato. »). De la même façon, Eco envisage l'Auteur (tel qu'il apparaît ou se manifeste dans un texte, distinct de l'« autore empirico », p. 62) comme une stratégie textuelle. Cette approche se distingue notamment de celle de H. R. JAUSS (*Pour une esthétique de la réception*, Paris, Gallimard, 1978) qui propose une « esthétique de l'effet produit et de la réception » (p. 46) et reconstitue l'« horizon d'attente » des lecteurs en fonction du contexte dans lequel l'œuvre apparaît ; cette dernière perspective se situe donc du côté du lecteur réel et de sa réception de l'œuvre.

³⁷ Il est difficile d'apprécier directement la diffusion des ouvrages. Les quelques chiffres parfois donnés (la préface à la 11^e édition du dictionnaire n° 6 signale ainsi l'écoulement de 6 000 exemplaires d'une édition précédente sans plus de précision) le sont à des fins promotionnelles et l'on peut simplement apprécier le succès d'une publication à ses rééditions éventuelles. Nous reviendrons sur la réception par les services administratifs de certaines publications (cf. *infra*, II, C).

³⁸ Le classement tient compte des éléments d'identification présentés dans les ouvrages mêmes, sans que l'on se soit astreint à reconstituer les parcours professionnels.

³⁹ Nous excluons ici les agents de la carrière préfectorale.

conseiller de préfecture avant d'être membre des bureaux du ministère de l'Intérieur) ; Jourdan, qui participe à la deuxième édition du dictionnaire n° 4 est chef de division à la préfecture de l'Isère⁴⁰.

En revanche, les auteurs ayant une carrière politique sont rares et représentent plutôt des cas particuliers : Paul Dupont (n° 6 & 8), député au Corps législatif pendant le Second Empire, longtemps après le lancement de son entreprise éditoriale, ou le marquis d'Audiffret, pair de France sous la Monarchie de Juillet après une longue carrière administrative et collaborateur du dictionnaire n° 11 dans sa première édition.

Enfin, s'agissant d'œuvres d'une grande envergure, plusieurs dictionnaires sont des ouvrages collectifs, à quatre mains (n° 7, 8 par succession, 9) ou avec des comités de rédaction plus vastes (n° 11, 13⁴¹, 19 ou 25, pour la deuxième édition) ; plusieurs ont également rédigé d'autres ouvrages (par exemple n° 1, 6, 8, 12, 13, 19, 25).

Les auteurs mettent donc en avant leur expérience juridique ou administrative, à titre de garantie du sérieux et de la fiabilité des informations contenues dans leur dictionnaire. Les deux bouts sont essentiels en effet : la compétence juridique n'est pas la seule utile, car il faut aussi une longue vie passée dans les bureaux à éprouver une « expérience administrative »⁴². Pour l'essentiel, cette expérience s'est faite dans les bureaux centraux des ministères ; les publications collectives associent surtout des hauts fonctionnaires, en particulier des membres du Conseil d'État (n° 11 ou 19 ; cf. aussi n° 22⁴³), ce qui leur donne un caractère semi-officiel.

La rationalisation administrative se fait par l'application de règles et de raisonnements juridiques, mais s'appuie aussi sur le rôle des hommes dédiés à l'accomplissement de leur tâche : l'auteur est mis en valeur parce qu'il a acquis une forme d'*habitus* administratif du fait de son expérience⁴⁴, *habitus* qu'il s'agit dès lors de transmettre. La compétence dont dispose l'agent résulte autant de sa connaissance abstraite des règles que de sa pratique répétée. Les auteurs mettent ainsi en œuvre deux types de données : celles issues de l'expérience, par exemple les actes de la pratique qu'ils ont eux-mêmes utilisés ; mais aussi celles résultant d'une collecte systématique d'informations produites par l'administration pour être diffusées (au moins en interne) comme les instructions ou les circulaires. En cela, l'effet des dictionnaires redouble l'action officielle de l'administration. Le problème se complique de ce que l'auteur n'est pas forcément le rédacteur des énoncés contenus dans le dictionnaire, ainsi quand le dictionnaire reprend la définition d'un autre dictionnaire ou cite l'énoncé d'une loi⁴⁵.

⁴⁰ Certains cumulent parfois une fonction judiciaire et administrative : Le Rat (n° 7) est sous-préfet après avoir été avocat.

⁴¹ 37 rédacteurs du *Dictionnaire* de Block sur 70 (n° 13, 2^e éd.) sont membres des ministères, 10 sont conseillers d'État et seulement 5 sont universitaires (R. PAYRE, « La compétence contre la politique ? Milieu administratif et élaboration des savoirs légitimes de l'administration dans la France du second XX^e siècle », in Y. DELOYE, O. IHL & A. JOIGNANT (dir.), *Gouverner par la science. Perspectives comparées*, Grenoble, PUG, 2013, p. 25-40 [p. 30-32]).

⁴² M. BLOCK, « À nos lecteurs », *Revue générale d'administration*, 1878, n° 1, p. 1-8 (p. 4).

⁴³ L'exemple le plus significatif de cette participation, avec une ambition élevée, est le *Répertoire* dirigé par Béquet, continué par Laferrière et Dislère.

⁴⁴ Sur l'*habitus* comme incorporation des structures symboliques, cf. P. BOURDIEU, « Esprits d'État. Genèse et structure du champs bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1993, vol. 96-1, p. 49-62 (p. 59) ; plus généralement, ID., *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Paris, Seuil, 2000, p. 256-300. Bourdieu insiste notamment sur le rôle de l'inculcation ou de la formation initiale, assurée par le système scolaire ; notons néanmoins que la plupart des auteurs se placent ici dans la perspective où cette inculcation n'a justement pas eu lieu, les dictionnaires (ou d'autres publications pratiques) devant fournir un substitut.

⁴⁵ Sur le statut de l'auteur, cf. M. FOUCAULT, « Qu'est-ce qu'un auteur ? », in *Dits et écrits. I. 1954-1975*, Paris, Gallimard, 2001 (1994), p. 817-849. Concernant spécifiquement l'Auteur de la Loi, entité fictive seulement porteuse d'un Nom, dans le domaine juridique, P. LEGENDRE, *Jourir du pouvoir... op. cit.*, p. 62-64.

2. En dehors des publications émanant de hauts fonctionnaires, qui font valoir leur position particulière, au centre de l'administration, pour en diffuser le discours, plusieurs dictionnaires accompagnent la construction d'une carrière administrative initialement moins prestigieuse chez des « fous de l'administration »⁴⁶. Le rôle principal est joué par des individualités ou de petits collectifs, participant souvent au pouvoir administratif sans nécessairement être du premier cercle. La nécrologie d'Alfred Blanche, directeur du *Dictionnaire général d'administration* (n° 11), faite par L. Aucoc⁴⁷, son ancien élève à l'École d'administration de 1848 et collaborateur de l'ouvrage, montre comment ses travaux sur l'administration et sa propre ascension dans les échelons administratifs ont été concomitants. Blanche, d'abord avocat et rédacteur de l'*École des communes* depuis quelques années, est chargé, grâce à ses liens avec plusieurs personnalités dont Gérando ou Macarel, de la rédaction du *Dictionnaire*. Pendant les années 1846-1849 qui voient la publication de la première édition du *Dictionnaire*, il est nommé inspecteur général des établissements de bienfaisance, puis auditeur au Conseil d'État en 1847 ; enjambant sans difficulté la Révolution de février, il devient sous-directeur à l'administration des cultes en mars 1848, conseiller de préfecture de la Seine en 1849 et directeur de l'École nationale d'administration (1848-1849). Il alterne pendant le Second Empire les fonctions au sein des ministères et au Conseil d'État et termine préfet de la Seine par intérim en 1870. La carrière de Maurice Block connaît une trajectoire similaire, même si sa carrière administrative précède ses publications. Né en 1816 à Berlin, il travaille dans l'administration dès 1844, notamment au ministère de l'Agriculture où il occupe plusieurs postes de rédacteur ; sous-chef de la statistique générale de la France, il y trouve un accès privilégié aux sources d'information lui permettant de compléter son *Dictionnaire de l'administration française* (n° 13)⁴⁸ ; il abandonne ses fonctions administratives pour se consacrer entièrement à ses publications dans les années 1860.

Dans d'autres cas, l'initiative relève d'une volonté individuelle qui n'est pas liée à une administration centrale, mais bien à une expérience « de terrain ». Ces ouvrages proposent bien une analyse du cadre juridique français, unifié depuis la Révolution française – aucun n'exprime de nostalgie particulière vis-à-vis de la diversité d'organisation de l'Ancien Régime ; quelques dictionnaires font seulement allusion aux variations de vocabulaire et de terminologie d'une région à l'autre, sans y attacher ou défendre de valeur juridique particulière⁴⁹. Mais les agents locaux s'appuient aussi sur leur expérience de longue durée pour présenter le fonctionnement de l'administration, participant à une construction administrative qui ne donne pas le seul rôle aux acteurs du centre.

L'enquête devrait être approfondie. Mais on peut déjà voir dans ces parcours l'existence d'une sorte de carrière parallèle, en dehors de la progression hiérarchique dans l'administration, permettant à des agents intermédiaires, au niveau central ou local, d'acquérir une position plus importante en la faisant aussi reposer sur leur activité éditoriale. La « multipositionnalité » de Block, également membre de

⁴⁶ R. PAYRE, « La compétence contre la politique ?... », *op. cit.*, p. 33.

⁴⁷ [L. AUCOC], *Alfred Blanche*, Paris, Imprimerie Paul Dupont, 1893.

⁴⁸ Cf. R. PAYRE, « La compétence contre la politique ? ... », *op. cit.*, p. 28 sq. ; ID., « Une science de pure application (1856-1913). Enquête sur la carrière de Maurice Block et de son dictionnaire » (conférence en ligne à l'adresse : http://mosare.ens-lyon.fr/IMG/pdf/colloque2012/Intro_Payre.pdf). Block contribue également au *Journal des économistes*, proche des milieux libéraux.

⁴⁹ Nous reviendrons cependant plus loin sur l'effet de continuité administrative par-delà les ruptures politiques qu'induit le dictionnaire.

l'Institut et collaborateur de nombreux journaux, est le résultat de ses publications, plus que d'une carrière administrative qui reste en demi-teinte⁵⁰.

3. Ces dictionnaires ne sont pas des publications à caractère directement officiel, financées ou initiées par les ministères – même si, nous l'avons dit, de hauts fonctionnaires y participent. Les éditeurs privés, ou dans certains cas, les auteurs recourant à un imprimeur, interviennent. Une proportion importante de dictionnaires sont publiées en dehors de Paris, même à la fin du XIX^e siècle (n° 2, 4, 10, 16 [Alger], 20, 21 [Rennes & Paris], 24, 27, 30), ce qui correspond souvent à la situation d'auteurs ayant eux-mêmes exercé en province. Les éditeurs parisiens restent majoritaires, mais tous ne sont pas spécialisés dans le droit (cf. surtout n° 7, 12, 15, 17, 18, 23, 26, 29).

Le plus remarquable reste l'investissement durable de certains éditeurs dans le secteur des dictionnaires : outre le cas du *Journal des communes* (cf. *infra*), l'exemple de Paul Dupont est significatif du type de stratégies éditoriales mises en place. Auteur ou co-auteur de trois dictionnaires (n° 6, 8, 11), Dupont en fait également publier deux autres par sa maison d'édition (n° 21, 22), qui récupère aussi le *Mémorial des percepteurs*, dont les gérants éditent le répertoire n° 9. Dans son *Dictionnaire des formules* (n° 6), il indique avoir reçu le soutien du ministère de l'Intérieur et s'appuyer sur un réseau de correspondants, qui lui permet d'obtenir des informations plus nombreuses et surtout d'assurer la publicité de l'ouvrage et de faciliter sa diffusion, en multipliant les souscriptions par des administrateurs. L'enjeu est notamment d'abonner un nombre important de communes ou de départements, afin de garantir un marché suffisant et économiquement rentable. Les correspondants sont estimés à plus de 2 000 (la plupart officieux) et obtiennent une rémunération pour leur office sous forme de paiement direct ou de parts dans la société d'édition fondée en 1835 par Dupont⁵¹. De véritables entrepreneurs de l'édition administrative cherchent ainsi à asseoir une position en partie extérieure à l'administration, mais présentée comme nécessaire à sa compréhension⁵².

B. Figures du lecteur

Productions d'administrateurs, les dictionnaires s'adressent-ils d'abord au monde feutré de l'administration ? Les titres comme les préfaces ou textes introductifs de ces ouvrages permettent de brosser le portrait idéal du lecteur envisagé par les auteurs.

Les principaux destinataires de ces publications apparaissent être en effet les agents de l'administration, quels qu'ils soient, les personnes « appelées à participer à la gestion des affaires publiques » (n° 25).

⁵⁰ R. PAYRE souligne les conflits de Block avec ses supérieurs, qui peuvent expliquer sa mise en disponibilité précoce (« La compétence contre la politique ? ... », *op. cit.*, p. 32). Sur la multipositionnalité, cf. L. BOLTANSKI, « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, 1973, vol. 14-1, p. 3-26.

⁵¹ La société est une commandite par action, transformée en société anonyme dans les années 1870. Sur les aspects juridiques et financiers de l'empire administratif de Dupont, cf. J.-Y. MOLLIER, *L'Argent et les lettres : le capitalisme d'édition*, Paris, Fayard, 1988, p. 121-149 ; l'auteur assimile le réseau de correspondants au sein de l'administration à une forme de « prévarication » (p. 127). La carrière de Dupont (tant éditoriale que politique, puisqu'il est élu au Corps législatif pendant tout le Second Empire, puis est député en 1876 et meurt sénateur en 1879) bénéficie en tout cas des amitiés politiques qu'il entretient constamment à partir de la Monarchie de Juillet (*ibid.*, p. 132). Cf. P.-M. GRINEVALD, v° « Dupont, Paul », *Dictionnaire encyclopédique du Livre*, Éditions du Cercle de la Librairie, 2002, t. I, p. 836.

⁵² La recherche d'une institutionnalisation ou d'une reconnaissance publique est très forte également chez Maurice Block : un arrêté du 12 janvier 1879 place ainsi la *Revue générale d'administration*, périodique qu'il a créé en 1878, sous les auspices du ministère de l'Intérieur, lui conférant un caractère officiel (*Revue générale d'administration*, 1879, p. 3).

Quelques dictionnaires procèdent à l'énumération, dans un titre souvent très long, des différentes fonctions administratives concernées par l'ouvrage, ainsi les

« maires, adjoints, secrétaires de mairie, conseillers municipaux, juges de paix, greffiers, instituteurs, commissaires de police, curés, membres des fabriques, administrateurs des hospices, jurés, électeurs, architectes, agents voyers, gardes champêtres, gardes forestiers, gardes-pêche, gardes particuliers, employés de la régie, préposés aux poids et mesures, officiers et brigadiers de gendarmerie, receveurs des contributions, huissiers, défenseurs devant les justices de paix, propriétaires, fermiers, locataires et cultivateurs. » (n° 12⁵³)

Plusieurs ouvrages s'adressent en particulier à quelques-unes de ces catégories d'agents. On peut évoquer d'emblée le cas particulier des deux dictionnaires destinés aux responsables des Églises protestantes (n° 18 & 29). Les agents le plus souvent concernés sont ceux des mairies (en plus des ouvrages déjà cités, n° 4, 6, 15, 19 ; le n° 26 est ainsi destiné aux « maires, adjoints, conseillers municipaux et secrétaires de mairie »), souvent évoqués dans leur activité concrète de rédaction d'acte (le formulaire alphabétique n° 4 concerne tout ce « qu'on peut être dans le cas de rédiger dans une mairie »). Les agents d'administrations particulières sont aussi les destinataires de certains ouvrages : « employés » (n° 27) des impôts ou des douanes (n° 2, 10, 21, 24, 27), ingénieurs et corps techniques (n° 5), forêts (n° 20), armée (n° 3 ; 16 : armée mobile ; 28 : gendarmerie), instruction publique (n° 30, même si la cible est élargie aux cadres administratifs, préfets, maires, etc.).

Quelle place les citoyens ou les administrés jouent-ils dans ces publications ? Il faut noter qu'ils ne sont jamais la cible exclusive d'un auteur : aucun des dictionnaires administratifs n'est publié en visant seulement l'administré. En revanche, plusieurs d'entre eux poursuivent un double objectif : parler aux agents ou aux « fonctionnaires de l'ordre administratif », d'un côté, et aux citoyens, « administrés » (n° 7, p. III) ou « gens du monde » (n° 11), de l'autre. Mais cet élargissement reste ambigu. Les citoyens visés sont souvent envisagés comme une élite qui doit être mieux formée : l'ouvrage n° 23 s'adresse « à des gens instruits et éclairés, à l'élite de la population, aux conseillers municipaux et aux secrétaires de mairie » (p. 1), c'est-à-dire à la partie de la population capable de profiter réellement des informations délivrées. Surtout, les citoyens ou administrés ne sont visés qu'en tant qu'ils entrent en contact avec l'administration : l'objectif n'est pas tant d'étendre les connaissances publiques sur le fonctionnement administratif, que de fournir des outils de compréhension et d'action à des citoyens en contact avec l'administration. Les propriétaires « dont l'intérêt particulier peut se trouver opposé à l'intérêt général » (n° 5) sont ainsi concernés (cf. aussi n° 12) : le citoyen peut trouver profit dans le dictionnaire dès lors qu'il exerce une activité ou possède un statut juridique qui le confronte à l'action administrative. Cela s'étend logiquement au citoyen en tant que justiciable devant les juridictions administratives, en particulier les conseils de préfecture (n° 12, 17). La fonction pratique se trouve confirmée par l'extension du public aux seuls citoyens affectés par l'action administrative.

Le souci qui émerge dans plusieurs ouvrages est celui d'assurer une fonction de transmission à destination des jeunes gens ou des futurs agents. Cette volonté de transmission est apparente quand elle est destinée aux élèves des écoles militaires (n° 3, et plus largement à ceux qui se destinent à l'armée) ou lorsque le dictionnaire s'ouvre par une « lettre à mon fils » (n° 5). Mais elle transparait aussi quand les auteurs constatent le manque de « connaissances administratives » chez les agents municipaux,

⁵³ Cf. aussi n° 1 : « préfets, sous-préfets, maires, adjoints, conseillers de préfecture, conseillers municipaux, juges de paix, commissaires de police, officiers de gendarmerie, gendarmes, gardes champêtres et gardes forestiers » ; n° 8 : « maires, adjoints, conseillers municipaux, secrétaires de mairies, receveurs municipaux, administrateurs des fabriques, hospices et bureaux de bienfaisance ».

« hommes presque tous étrangers à la science du droit » (n° 6, préface de la 7^e édition en 1842) ou chez les administrateurs des établissements de bienfaisance, qui connaissent mal la législation et la jurisprudence.

Le dictionnaire est le moyen de faire la somme des expériences acquises afin qu'elles ne soient pas perdues, mais transmises aux futurs agents. Il doit ainsi mieux former l'administrateur, pour réduire l'incertitude à laquelle celui-ci sera confronté ; la conception sous-jacente fait de l'administration un processus permanent, mais parsemé d'embûches et soumis à l'imprévu⁵⁴. Sauf quelques écoles d'application dans l'armée ou les corps techniques, les écoles administratives sont longtemps inexistantes⁵⁵. Tout cela détermine une littérature clairement pratique et opérationnelle, à dominante juridique : les ouvrages doivent suppléer l'absence de diffusion organisée des connaissances juridiques auprès des nouveaux administrateurs⁵⁶.

De ce point de vue, on peut s'interroger sur l'évolution des publications de droit pratique entre le XIX^e siècle et le début du XX^e siècle. L'étude menée sur un autre type d'écrits, les guides pratiques à destination des sinistrés pendant la Première Guerre mondiale, suggère qu'une part importante de cette littérature était destinée aux simples administrés, considérés comme des usagers actifs des services administratifs⁵⁷. La diffusion des connaissances resterait centrée au XIX^e siècle sur la figure de l'administrateur, celui qui doit prendre unilatéralement une décision et n'a pas besoin de l'administré, sauf comme récepteur passif de la norme. Cette hypothèse mériterait cependant d'être précisée par une étude plus globale de la littérature administrative pratique au XIX^e siècle.

II. COMPOSITION ET CLASSEMENT DES DICTIONNAIRES : L'IMPOSSIBLE FIXATION DU DROIT ?

Sous quelle forme se présentent les dictionnaires ? Beaucoup d'entre eux ne sont pas des volumes isolés, mais apparaissent au contraire sous la forme d'ensembles éditoriaux complexes, où le cadre

⁵⁴ Il faut refuser les ouvrages trop historiques ou les ouvrages trop restreints (« où manquent [...] des explications indispensables sur la marche du service, et sur les difficultés que chaque jour voit naître », n° 9, p. IV).

⁵⁵ Sur le cas particulier de l'École nationale d'administration de 1848, dont Blanche (auteur du *Dictionnaire* n° 11 fut directeur), cf. V. WRIGHT, « L'École nationale d'administration de 1848-1849 : un échec révélateur », *Revue Historique*, 1976, t. CCLV, p. 21-42 ; G. THUILLIER, *L'ENA avant l'ENA*, Paris, PUF, 1983, p. 81-106 ; sur la difficulté à imposer une formation administrative en France, principalement parce qu'elle limiterait la liberté de choix des collaborateurs dont pouvaient disposer les chefs d'administration et substituerait des critères de mérite à l'expérience et à la cooptation, cf. P. ROSANVALLON, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, p. 61-74.

⁵⁶ Nous nous plaçons ici du côté des arguments avancés par les auteurs de dictionnaires, qui jugent la production de textes explicatifs par l'administration (instructions, circulaires, etc.) insuffisante ou trop complexe. Mais loin d'un constat, ce jugement est à la fois un argument publicitaire pour défendre l'utilité du dictionnaire et un argument administratif, pour affirmer le rôle des agents d'expérience dans la production textuelle liée à l'administration.

⁵⁷ G. RICHARD, « Les "Guides du sinistré" (1915-années 1920) : le sinistré, entre sujet de l'administration et stratège », à paraître in L. GUERLAIN & N. HAKIM (dir.), *Le Sacré et le profane...*, *op. cit.* « Usager » (plutôt qu'administré) est attesté en 1904 pour désigner celui qui utilise un service public (A. REY [dir.], *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Le Robert, 1998 [1992], p. 3976). Sur la tradition du secret persistant au XIX^e siècle dans les relations administration/administrés, P. LEGENDRE, *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 447-449. Dans le cadre de la construction napoléonienne, le public est largement exclu de l'accès aux bureaux et ne peut être confronté qu'à l'échelon le plus bas des agents (cf. la communication d'I. MOULLIER, « Administration et service public à l'époque napoléonienne », à l'adresse : <http://telemme.mmsh.univ-aix.fr/edition/81923/0>). La diffusion publique d'informations reste donc limitée au cercle étroit des administrateurs.

alphabétique n'est qu'une partie du tout. Bien loin d'être des cadres figés, les dictionnaires sont soumis à une tension permanente en vue de les adapter aux nouvelles conditions juridiques. Les deux dimensions sont liées : parce que le dictionnaire s'inscrit dans un ensemble qui le dépasse, il peut apparaître comme évolutif et adaptable aux évolutions du droit. Le dictionnaire traduit ainsi la volonté de diffuser un état du droit maîtrisé, mais avec la conscience que le droit est lui-même mouvant et en évolution permanente. La conséquence est de concevoir fréquemment des ensembles complexes, qui ne s'appuient pas sur une seule publication, mais sur un ensemble, lui-même actualisé ou réformé.

Il faut alors s'intéresser aux stratégies éditoriales mises en œuvre pour faire évoluer le cadre apparemment figé du dictionnaire, avant de voir comment cet aspect peut être envisagé du point de vue de la pratique des bureaux.

A. Actualisation de l'information juridique et stratégies éditoriales

Plusieurs stratégies sont mises en œuvre par les auteurs et leurs éditeurs pour faciliter l'actualisation du texte. Elles supposent bien sûr que l'auteur, ou un successeur, continue de suivre son ouvrage après une première parution ; ce n'est pas le cas de plusieurs dictionnaires pour lesquels une seule édition est attestée (par ex. n° 3, 5, 9, 12, etc.).

1. La solution la plus simple est la réimpression du premier tirage. Celle-ci est notamment liée à l'épuisement d'un précédent tirage. Mais elle ne permet pas de renouveler les données en fonction des évolutions législatives ou jurisprudentielles. Les suppléments au contraire permettent, sous une forme plus légère, de ne présenter que les données nouvelles ; la possession du volume-source est nécessaire, mais le supplément constitue une actualisation limitée, rendant le travail éditorial plus simple et moins coûteux, pour l'éditeur comme pour les souscripteurs⁵⁸ (ainsi le Catalogue n° 27 coûte 2 F 25, mais chaque supplément seulement 15 c.). Ces suppléments sont attestés pour de multiples dictionnaires, ainsi pour le *Dictionnaire général d'administration* de Blanche et Dupont (n° 11), publié en 1846-1849 et qui fait l'objet d'un supplément en 1856 (n° 11bis). C'est le cas aussi du *Dictionnaire du commandement* (n° 16), publié en 1863 et qui fait l'objet d'un *Supplément* pour les années 1863 à 1865 (n° 16bis).

Dans son *Supplément* de 1856, Blanche justifie le refus d'une réédition générale parce que, selon lui, la « partie historique et doctrinale » n'est pas périmée (n° 11bis). Le *Supplément* enclenche un cycle d'actualisation perpétuel, par lequel celui-ci est complété par un *Appendice* relié dans le même volume, contenant les textes parus en cours d'impression du *Supplément* ; sur le plus long terme, des suppléments annuels sont édités (évoqués dans la préface de la nouvelle édition de 1884)⁵⁹. La table des matières du

⁵⁸ La plupart de ces dictionnaires sont financés au moyen de souscriptions, parfois largement diffusées (cf. *supra*, l'exemple de Paul Dupont) ; la première édition est souvent étalée en plusieurs livraisons ou fascicules (ainsi n° 4 ou 11). Les suppléments peuvent être inclus gratuitement dans la souscription initiale ou faire l'objet d'une souscription complémentaire.

⁵⁹ Une première réédition du dictionnaire est faite à l'identique en 1857-1860. Le supplément peut contenir des refontes importantes. Par exemple, l'article « Sociétés de secours mutuels », assez bref dans la première édition (n° 11, p. 1487) fait l'objet de développements conséquents dans le supplément (n° 11bis, p. 393-403). Là où la première édition ne présentait pas de statuts de telles sociétés, mais renvoyait à l'exemple de l'association des gantiers de Grenoble, développé dans le *Répertoire* n° 9, p. 178 sq., le *Supplément* reproduit au contraire l'intégralité d'un projet de statuts pour les sociétés de sources mutuels selon le décret du 26 mars 1852 (n° 11, p. 397-400) ; ces statuts ont été décidés par la commission supérieure et « lui servent de point de comparaison lorsqu'elle examine les statuts de toute société qui demande l'approbation ou la reconnaissance comme établissement d'utilité publique » (p. 400).

n° 11bis donne trois types de renvois, à la pagination du *Dictionnaire*, du *Supplément* et de l'*Appendice*, permettant de savoir quelles entrées ont été ajoutées ou modifiées selon les éditions (selon qu'elles figurent ou non dans les trois volumes)⁶⁰ et fournissant des mécanismes de circulation de la lecture non seulement à l'intérieur du volume, mais entre les suppléments et le dictionnaire-source.

Mais les suppléments deviennent rapidement difficiles à manipuler, car cette circulation se diffracte entre tous les renvois et consultations nécessaires pour obtenir l'information complète sur un article. Plusieurs éditeurs procèdent alors à des révisions complètes du dictionnaire. Celle-ci n'a parfois lieu qu'une fois (ainsi du n° 20, avec un écart de plus de vingt ans entre les deux éditions) ou répond au contraire à un rythme plus soutenu (n° 6 ou 8). La réédition peut entraîner des modifications considérables : la première édition du *Dictionnaire encyclopédique d'administration générale* est l'œuvre du seul Maillhol (n° 25) ; après son décès, la deuxième édition élaborée par une équipe de juristes, d'économistes et d'administrateurs, porte le nombre de volumes de deux à cinq et multiplie les articles.

Par son ampleur et la diffusion qu'il connaît, le *Dictionnaire de l'administration publique* de Maurice Block (n° 13) est sans doute le meilleur exemple des procédés éditoriaux d'actualisation. La première édition de son dictionnaire paraît en 1856. Elle s'accompagne d'autres publications, parmi lesquelles la *Revue générale d'administration*, déjà signalée, qui est publiée à partir de 1878. Surtout, la publication du dictionnaire est suivie annuellement, à partir de 1858, d'une actualisation qui prend la forme de l'*Annuaire de l'administration française*, afin de « tenir toujours au courant notre *Dictionnaire de l'administration française* »⁶¹. L'objectif est double : fournir un supplément au dictionnaire, au moyen de très nombreux renvois ; être utile même à celui qui ne dispose pas du dictionnaire en fournissant un ouvrage complet. La première partie est ainsi composée d'un tableau détaillé du personnel de toute l'administration (maison impériale, ministères, département de la Seine, administration départementale, Algérie et colonies), donnant une sorte d'instantané de l'administration française dans toutes ses ramifications. La deuxième partie, à la pagination distincte, est le supplément proprement dit, rendant compte de la législation et de la jurisprudence administrative de l'année passée (1856-1857 pour le premier *Annuaire*). Une réédition modifiée du *Dictionnaire* paraît en 1877 (d'autres tirages de la première édition sont attestés dans les années 1860), complétée par des *Suppléments* annuels (réunis dans un *Supplément général*, pour 1878-1884). Trois autres éditions paraissent dans les années 1890-1900.

2. Des pratiques éditoriales plus complexes sont cependant mises en œuvre pour gérer cette nécessité de l'adaptation. Elles appliquent aux dictionnaires administratifs un procédé qui a été développé dans les recueils de jurisprudence, en particulier avec Dalloz. Celui-ci couple à la revue périodique (le *Journal des audiences* devenu la *Jurisprudence générale du royaume* à partir de 1825, un an après sa prise de possession par Désiré Dalloz) le *Répertoire* alphabétique. La première édition (1824-1831, 12 vol.) est une refonte alphabétique des publications chronologiques du *Journal*, avec une ambition encyclopédique de plus en plus marquée. Il s'agit d'associer un dictionnaire relativement stabilisé et des publications périodiques selon un rythme au moins annuel, qui permettent de diffuser rapidement les nouveaux développements juridiques. Dalloz propose un programme scientifique d'envergure de présentation du droit français contemporain. Avec des ambitions moindres, le procédé éditorial est très semblable pour plusieurs dictionnaires⁶².

⁶⁰ De la même façon, le supplément n° 30 opère des renvois au dictionnaire-source sous la forme : « Voir : Dictionnaire, page [...] ».

⁶¹ *Annuaire de l'administration française, faisant suite au Dictionnaire de l'administration française*, 1^{re} année, Paris-Strasbourg, Berger-Levrault, 1858, p. v (la publication dure au moins une douzaine d'années).

⁶² Cf. P.-N. BARÉNOT, *Entre théorie et pratique : les recueils de jurisprudence, miroirs de la pensée juridique française (178-1914)*, thèse, Bordeaux, 2014, p. 95-164 (en particulier p. 159-162 sur le programme scientifique sous-tendant le *Répertoire Dalloz*).

L'articulation des deux peut être envisagée quelques années après la publication du dictionnaire, afin d'en faciliter l'actualisation⁶³. Le *Formulaire municipal* de Miroir (n° 4), publié d'abord en 1826-1827, fait l'objet d'un « complément », le *Répertoire administratif, journal complémentaire du Formulaire municipal*, publié à partir de 1834 par Miroir et Jourdan et poursuivi au XX^e siècle⁶⁴. Comme l'indique le début du premier numéro (1834, t. 1, p. 1), les classements alphabétique et chronologique ont leurs avantages et inconvénients respectifs : l'ordre alphabétique permet l'actualisation permanente, mais entraîne la dispersion des données. La combinaison des deux classements avec deux types de publication est un moyen d'éviter ces défauts. Le plan du *Répertoire* est d'ailleurs chronologique en un double sens : son organisation est celle d'un calendrier ou d'un almanach signalant pour chaque mois de l'année les opérations devant être faites par les agents administratifs ; elle permet l'actualisation permanente. Le *Répertoire* a connu une longévité beaucoup plus remarquable que le *Formulaire*, qui n'est pas réédité après les années 1840.

Dans d'autres cas, la relation est inversée : le dictionnaire n'est qu'une reprise ou une fixation à un moment donné d'un ensemble de périodiques déjà conséquent. Le cas le plus significatif est le *Répertoire général d'administration municipale et départementale* de Rigaud et Maulde (n° 19). Le titre même renvoie au *Journal des Communes (JC)*, périodique diffusé depuis 1828 auprès des préfetures et des communes, et qui diffuse les informations réglementaires ou jurisprudentielles. La publication principale est la revue périodique, dont le *Répertoire*, publié en 1870-1873, avec un supplément en 1880 (n° 19bis), cherche à rassembler l'essentiel des informations, « sous une forme commode et abrégée » (n° 19, p. v). C'est dire que le dictionnaire a le rôle d'une gigantesque table analytique des matières, couvrant tous les volumes du *JC* ; il est pratiquement nécessaire d'avoir les collections du *JC* pour profiter pleinement du dictionnaire.

Ce fonctionnement oblige à dépasser le cadre du seul dictionnaire, pour considérer les ensembles éditoriaux constitués par ces choix de publication. Il est justifié très clairement par Alexandre Bost dans son *Encyclopédie des justices de paix*, d'emblée conçue de façon complémentaire au *Correspondant des justices de paix*, périodique publié à partir de 1851 :

« Sans l'*Encyclopédie*, le *Journal périodique* [= *Correspondant*...] manquerait de base et de point de départ ; sans le *Journal périodique*, l'*Encyclopédie* serait bientôt une œuvre incomplète et vieillie, car chaque jour apporte à l'œuvre du législateur les modifications que réclament les besoins nouveaux d'une société qui se transforme perpétuellement elle-même dans ses principaux éléments. »⁶⁵

Dans ce cas, les deux publications sont envisagées simultanément, en lien nécessaire. L'adaptation permanente n'est donc pas forcément subie, mais suscite, parfois dès la première édition, des mécanismes éditoriaux destinés à prendre en compte l'évolution des données juridiques. Pour y parer, les dictionnaires ne sont pas des ensembles clos, mais s'inscrivent dans des complexes formés d'un volume principal (éventuellement refondu lors de certaines rééditions) et de suppléments ou d'un journal périodique.

⁶³ Signalons aussi les cas où le dictionnaire est publié par des auteurs également responsables d'un périodique, ainsi du *Répertoire* n° 9, publié par le Bureau du Mémorial des Percepteurs.

⁶⁴ De la même façon, le dictionnaire n° 29, publié en 1895, s'adosse à la *Revue de droit et de jurisprudence à l'usage des Églises protestantes* (abrégée en R. dans le dictionnaire et citée *passim*), publiée à partir de 1884.

⁶⁵ A. BOST, *Encyclopédie des justices de paix ou répertoire général par ordre alphabétique de tous les éléments du droit français considérés dans leurs rapports avec les attributions des juges de paix, suppléants, greffiers et huissiers*, Paris, Au bureau du *Correspondant des Justices de Paix*, 1851, p. v. Bost, avocat et ancien préfet, est l'auteur de nombreuses autres publications, notamment d'une *Encyclopédie municipale* publiée à partir de 1856 et composée de 24 codes-formulaires thématiques, regroupés en 8 volumes.

B. Actualisation et temporalité du droit

Ce souci d'actualisation traduit une prise en compte plus ou moins explicite de ce qu'on pourrait qualifier la temporalité du droit : son inscription dans une durée particulière, tantôt continue et très stable, par-delà les bouleversements politiques, tantôt plus heurtée ou soumise à de brusques variations⁶⁶. Ces deux aspects se rejoignent dans une conception du dictionnaire comme miroir, reflet de l'état du droit, dans ses ondulations de long terme comme dans son ressac.

Actualisation et conception du droit

L'actualisation est d'abord liée à la perception de changements dans le droit, qui imposent d'intégrer de nouvelles données ou qui rendent l'information précédente obsolète. Les dictionnaires sont conçus avec une volonté pratique, qui signifie leur adéquation la plus exacte avec la réalité juridique du moment de leur parution – d'où les suppléments ou *addenda* parfois ajoutés au volume principal du dictionnaire, pour intégrer telle loi promulguée au moment même de l'impression du dictionnaire (cf. n° 20). La matière textuelle du dictionnaire est évolutive, car le droit dont il rend compte est évolutif. Comme le dit F. Louis dans le supplément au *Dictionnaire du commandement*, le dictionnaire doit avoir un « caractère d'utilité permanente » (n° 16 bis, s.p.), ce qui oblige à prendre en compte les évolutions connues par le droit depuis la première édition.

Les rédacteurs des dictionnaires soulèvent alors deux enjeux liés à la temporalité du droit. Le premier est de considérer celui-ci comme une matière dynamique, soumise à des évolutions permanentes qui justifient et imposent l'actualisation : les « innovations importantes introduites dans diverses parties de l'Administration communale » obligent ainsi à publier une nouvelle édition des *Principes d'administration communale* (n° 15, 2^e éd., p. v). L'introduction du *Dictionnaire encyclopédique d'administration générale* (n° 25, 2^e éd.) pointe le rôle de la législation, mais aussi de la jurisprudence et de la doctrine, et même des mœurs, toutes réalités changeantes qui ont modifié la façon d'appréhender le droit ; il a fallu « refondre compl[te]ment » la première édition et aborder de nouveaux thèmes qui n'y étaient pas traités (parmi lesquels les sports, la législation du travail ou le tourisme). La conception dynamique du droit est donc prise en compte pour définir les stratégies de réédition ou de supplément. L'actualisation du dictionnaire est nécessaire (n° 20) : elle consiste, pour le lecteur, à annoter les articles du dictionnaire (en recourant par exemple au *Répertoire de législation et de jurisprudence forestières*, publié de 1862 à 1896) et, pour l'auteur, à actualiser son texte jusqu'au jour de la publication. Notons cependant que ces évolutions sont le plus souvent envisagées comme une fatalité qui s'impose aux juristes : rares sont les dictionnaires qui prétendent non seulement présenter le droit, mais aussi suggérer des évolutions ; au contraire, il s'agit avant tout de rendre compte le plus exactement possible d'un état du droit⁶⁷, stabilisé non pas en réalité, mais par le découpage éditorial qu'y opère le rédacteur.

Le deuxième enjeu, lié au caractère dynamique du droit, mais vu cette fois plus négativement par les auteurs, est sa stratification. Le droit est formé d'une grande diversité de normes souvent contradictoires ou d'une complexité infinie au néophyte ; semblable aux codifications privées⁶⁸, le

⁶⁶ Sur la temporalité particulière des formes juridiques, cf. P. THÉVENIN, « La temporalité multiple des formes juridiques », in N. LAURENT-BONNE & X. PRÉVOST, *Penser l'ordre juridique médiéval et moderne*, Paris, Lextenso, 2016, p. 11-20.

⁶⁷ Il ne s'agit ainsi pas d'un « ouvrage de doctrine appelé à faire autorité, ce n'est qu'un simple répertoire ou recueil méthodique de documents existants [...] » (n° 20, t. 2, p. II).

⁶⁸ Même si ce n'est pas notre propos ici, de nombreux codes privés sont édités au XIX^e siècle afin de présenter tel ou tel champ juridique – parfois par les mêmes auteurs de dictionnaires.

dictionnaire est l'« ouvrage coordonnant toutes les lois et tous les règlements généraux, si nombreux et qui, s'abrogeant l'un l'autre, présentent parfois un dédale inextricable à celui qui est obligé de s'y référer » (n° 20, p. v). Ce constat, dressé à propos de la législation sur les forêts, souligne également le manque d'instructions générales internes à l'administration : le dictionnaire est le moyen de suppléer à l'insuffisance même de l'administration, d'autant plus qu'il est « par son essence même, une œuvre indéfiniment modifiable, comme les dispositions qu'il renferme » (n° 20, préface de la deuxième édition).

De la même façon, l'auteur du *Dictionnaire des travaux publics* (n° 5) insiste sur la stratification du droit, qui rend sa compréhension difficile : ainsi, l'ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts est en partie toujours en vigueur, en partie abrogée ; de même, le Code civil « n'est que la réunion d'un grand nombre de principes contenus pour la plupart dans les lois et règlements antérieurs » et qui continue d'évoluer. Dans cette confusion, le dictionnaire évite de devoir consulter un « grand nombre de collections dans lesquelles sont éparses les décisions que j'ai citées » (p. VIII) et propose un « tableau sommaire » (p. VIII-IX) permettant d'éviter les entraves de la marche administrative.

Temporalité du droit, dictionnaires et ruptures politiques

Cette stratification du droit pose un problème politique plus direct, que nous ne pouvons qu'effleurer : comment les dictionnaires administratifs se situent-ils par rapport aux ruptures politiques et quelles conséquences celles-ci doivent-elles entraîner sur la composition des dictionnaires ? Sans aborder la question plus générale de la continuité entre l'administration d'Ancien Régime et le système qui se met en place à partir de la Révolution française, on peut néanmoins observer comment les dictionnaires développent un point de vue plus ou moins implicite sur cette question, selon le traitement qu'ils réservent aux événements politiques et à la réglementation ancienne (d'Ancien Régime notamment).

Quant à la Révolution, la référence de 1789 est centrale. Mais l'Ancien Régime est également très présent dans les références que donnent de nombreux dictionnaires. C'est le cas des dictionnaires les plus anciens, qui renvoient aux textes d'Ancien Régime non seulement comme à des textes valides, mais à des références juridiques⁶⁹. Cette continuité correspond bien sûr à des problèmes juridiques concrets traités par l'administration ou les juridictions⁷⁰. L'action administrative apparaît aussi inscrite dans la continuité de toutes ses couches historiques. Comme le présente Miroir (n° 4, p. vii-ix) en renvoyant à la position de la Cour de cassation, les ordonnances de police antérieures à la Révolution sont toujours applicables, dès lors que ces textes ne statuent pas sur des matières réglées par des textes postérieurs à 1789 et que l'on applique les peines prévues par les nouveaux codes. L'attitude est prudente : l'admission des textes d'Ancien Régime n'est pas naturelle et résulte plutôt d'une défaillance de la réglementation postérieure (dans la plupart des cas, « nos Codes et nos lois actuelles ont à-peu-près prévu toutes les contraventions ») ; elle forme néanmoins une toile de fond continuiste. Le passage du siècle ne fait pas disparaître ces références éparses à l'Ancien Régime⁷¹ et la table chronologique des

⁶⁹ Cf. n° 1, p. 4, à propos du Préfet de police de Paris : « Ses ordonnances sont conformes à l'article 5 de l'ordonnance de police du 21 mai 1784 ».

⁷⁰ L'article « Biens communaux » (n° 1), qui traite particulièrement de la faculté de rachat des biens aliénés par les communes, renvoie à l'édit d'avril 1667 et à une décision de la Cour de cassation en 1811, présentée dans le *Journal des audiences* (1811, p. 269 sq.).

⁷¹ Cf. par exemple le dictionnaire n° 19 (1870), v° « Abreuvoirs », § 2 (p. 4), citant une ordonnance de décembre 1672 (qui reproduit une ordonnance de la ville de Paris du 31 mars 1662) : « Cette ordonnance, rendue pour la ville de Paris, contient des règles qui seront encore utilement appliquées partout où l'autorité municipale [...] le juge convenable. »

textes cités, lorsqu'elle existe, remonte le plus souvent au Moyen Âge. L'intérêt des expériences administratives passées fonde donc la reconnaissance d'un phénomène de cumul et de formation progressive des règles administratives, quelles que soient les proclamations politiques.

L'incidence des révolutions politiques s'en trouve minimisée. Le *Dictionnaire* de Blanche (n° 11) connaît ainsi sa première édition à cheval sur la Monarchie de Juillet (publication d'un spécimen et de la première livraison) et la Seconde République (achèvement de la première édition en 1849) ; les suppléments paraissent pendant le Second Empire. Ces événements politiques très intenses correspondent aussi à la progression rapide de la carrière de Blanche que nous avons déjà soulignée. Les différentes préfaces aux éditions du *Dictionnaire* s'attachent pourtant à gommer les heurts politiques de la période. La réalisation de l'entreprise s'est effectuée « sans que notre marche ait été interrompue par les graves événements que nous avons traversés » (n° 11, p. v), et est seulement devenue plus nécessaire pour « tous les citoyens » (et pas seulement pour les « différentes catégories de citoyens »). Cette vision unifiante du public, à l'inverse du sectionnement par catégories professionnelles ou administratives, n'a cependant modifié en rien la structure ni le contenu du dictionnaire – sauf l'actualisation des données juridiques bien sûr⁷². Le *Supplément* (n° 11bis, 1856, p. VIII) écarte de même l'influence des « grands événements politiques » accomplis depuis la première édition, car « les principes, les règles, les procédés de l'administration n'ont point, dans la plupart des matières, éprouvé de modifications essentielles ».

Ces ruptures politiques peuvent faire l'objet d'un travail d'effacement. Le dictionnaire n° 2 (1817) fait ainsi des allusions relativement hostiles à la Révolution, dans l'article « Aliénation » (à propos des ventes de biens par l'État) : « [Les biens-immeubles de l'État] sont aujourd'hui en si petit nombre que presque tous les ordres et instructions qui ont été donnés à ce sujet sont purement historiques ; aussi, nous allons nous resserrer le plus possible sur cette matière qui, *dans un de ces temps malheureusement trop célèbres*, étoit d'un si grand intérêt » (p. 62, nos italiques). L'ouvrage évoque largement les décisions des années de l'Empire, voire de la Révolution, mais livre ici une rare intervention personnelle.

La question de la continuité de l'administration par-delà la rupture révolutionnaire et les heurts politiques du XIX^e siècle suscite toujours des débats nombreux, à la suite des analyses de Tocqueville. On voit néanmoins comment les dictionnaires contribuent à diffuser une lecture continuiste de l'administration, où le phénomène politique s'inscrit comme un ornement qui ne modifie pas au fond le mécanisme administratif⁷³. Les rédacteurs de dictionnaires administratifs diffusent cette image, qui justifie également, sur le plan éditorial, la pérennité de leur production. À cet égard, l'ordre alphabétique signifie le choix d'un ordre sinon rationnel (car il revient à juxtaposer des termes n'ayant d'autre rapport que leur proximité orthographique), du moins détaché de tout référent social et politique et détaché de l'ordre chronologique linéaire. Il permet aussi de confirmer le droit comme un phénomène évolutif, mais qui fonctionne par stratification ou accumulation, plus que par rupture. Les dictionnaires jouent

⁷² On est loin ici des catéchismes à destination du peuple, cf. le dossier « Les catéchismes républicains », *La Révolution française*, 2009, n° 1 (<https://lrf.revues.org/107>).

⁷³ Ce caractère renvoie à l'administration dans son ensemble : sa nature politique et sa légitimité (sa reconnaissance même) sont bouleversées par la Révolution, sans que les modalités et les manifestations du pouvoir administratif le soient nécessairement (cf. P. NAPOLI, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, Paris, La Découverte, 2003). Sur l'amalgame et la coalescence entre les époques, P. LEGENDRE, *Jour du pouvoir, op. cit.*, p. 163 : « [...] un système dogmatique travaille à tout confondre, à tout mettre sur un seul plan, au bénéfice d'un seul principe politique visant l'amour du pouvoir [...] ». Notons néanmoins que cette mise sur le même plan est aussi la reconnaissance d'une stratification et la manifestation du rôle de l'expérience administrative : le passé est la preuve de ce qui a fonctionné et doit être transmis pour cette raison. Relevons enfin à nouveau que l'admission de l'Ancien Régime ne se fait pas toujours sans effort, comme le montre la remarque de Miroir.

un rôle pour réassurer le détachement de l'administration par rapport au contexte politique, à une époque où l'extension du droit de suffrage facilite au contraire la politisation de l'administration, en particulier au niveau local⁷⁴.

C. Actualisation de l'information juridique et pratique des bureaux

L'actualisation de l'information contenue dans les dictionnaires fait partie, nous l'avons souligné, d'une stratégie éditoriale assumée par la plupart des auteurs. Ceux-ci lancent parfois des appels aux lecteurs pour qu'ils procèdent eux-mêmes à leurs propres mises à jour, en plus ou à la place de celles effectuées par les auteurs dans les suppléments ou rééditions. Ce travail est facilité dans certains cas : le répertoire n° 21 intègre ainsi les modifications intervenues en cours d'impression à partir de la lettre S ; pour les lettres précédentes, il fournit des « cartons annexés à chaque exemplaire et destinés à être collés à des places qui seront exactement indiquées ».

Certaines sources consultées permettent d'appréhender concrètement comment ce besoin d'actualisation permanente pouvait être reçu du côté du destinataire et se traduire dans la vie des services et bureaux administratifs. La pratique de l'actualisation est prévue par l'auteur du *Catalogue méthodique des circulaires et instructions de l'administration des contributions indirectes...* (n° 27) : « À l'aide des suppléments qui seront publiés annuellement, et qu'il sera facile de transcrire sur des feuilles que les souscripteurs pourront faire ajouter par un relieur à la suite de chaque chapitre du Catalogue, cet ouvrage sera tenu au courant. Les suppléments seront joints gratuitement aux Catalogues qui seront demandés. » Or, l'exemplaire conservé à la BNF (cote 8-FW-145, 2^e édition parue en 1892 de l'ouvrage initialement paru en 1875) témoigne de cette pratique. Il est en effet issu des collections de la bibliothèque du ministère des Finances et du cabinet du Directeur général des contributions indirectes⁷⁵. Il est composé des 122 pages imprimées (éditées en 1892), regroupant en différentes rubriques la liste des circulaires fiscales concernées par l'ouvrage, et de pages à petits carreaux intercalées, recouvertes de collages. Il s'agit de découpages faits dans les suppléments annuels et ajoutés au fur et à mesure dans les différentes rubriques du *Catalogue*. Les ajouts collés (à la suite du texte imprimé et sur les pages intercalées) courent jusqu'en décembre 1899, en plusieurs ajouts annuels ; on compte ainsi 8 collages dans le chapitre II sur les alcools, 3 dans le chapitre III, 13 collages dans le chapitre V sur les boissons, etc. Les seules mentions manuscrites visent à rajouter l'année, escamotée dans le supplément lorsqu'elle est identique à la ligne précédente.

On voit ainsi se manifester une pratique administrative des bureaux, tenant à jour les informations contenues dans l'ouvrage ; cette information n'est pas diffusée par l'administration elle-même, mais par des répertoires « semi-publics » (Beaunis étant receveur des contributions à Lille) qui facilitent le travail administratif. La démarche est annoncée et prévue par l'éditeur du texte ; mais elle trouve ici un récepteur qui met en œuvre les dispositions voulues par l'auteur. Cet exemple ne permet évidemment pas de conclure à une pratique systématique des bureaux en ce sens, ni ne permet d'appréhender exactement la diffusion de ces textes dans la pratique administrative. Mais il suffit à souligner que les processus éditoriaux mis en œuvre par les auteurs et les imprimeurs pour maîtriser l'évolution du droit

⁷⁴ Chr. GUIONNET, *L'Apprentissage de la politique moderne...*, p. 149-160.

⁷⁵ Des marques de tampons sont présentes.

ne sont pas seulement des vœux pieux face à une information juridique excédant toujours la matérialité de l'imprimé, mais peuvent déboucher sur une utilisation concrète.

III. HÉTÉROGÉNÉITÉ DE LA MATIÈRE TEXTUELLE : ÉLABORATION DES ÉNONCÉS ET FORMALISATION DU DROIT

Le contenu des articles des différents dictionnaires est marqué de manière frappante par l'hétérogénéité de la matière textuelle : bien loin de se réduire à des lexiques, la plupart des dictionnaires proposent en effet des articles assez longs, faits de collages de parties rédigées par l'auteur, de citations, de références, de reproduction intégrale ou partielle de textes législatifs, de tableaux ou d'exemples de formulaires, etc. Notre objectif sera ici, à partir de quelques exemples, de montrer comment cette hétérogénéité produit un effet juridique propre, en induisant une transformation des énoncés composant le dictionnaire et en activant une circulation qui crée des effets de sens en marge de la linéarité du dictionnaire⁷⁶. L'importance du corpus empêche toute étude exhaustive, mais ces quelques sondages veulent suggérer une manière de prendre au sérieux les dictionnaires comme outils de la production normative de l'administration ou du moins de représentations symboliques structurantes, et non comme un simple réceptacle passif du droit existant.

A. Hétérogénéité et langage du droit

Nous l'avons souligné, l'auteur des dictionnaires s'abrite le plus souvent derrière une fonction administrative ou un collectif (par exemple, le groupe de rédacteurs du répertoire n° 19, formé des rédacteurs du *Journal des communes* ainsi que d'« autres jurisconsultes, membres du CE et des administrations publiques »). L'individualité n'est utile qu'en tant qu'elle reflète une expérience d'administrateur et peut finalement se fondre dans le discours plus large de l'administration sur sa pratique.

Rares sont les exemples où un ton plus personnel, un point de vue, est assumé. C'est le cas du *Répertoire* sur les établissements de bienfaisance (n° 9), même si l'avant-propos rejette toute discussion des évolutions souhaitables de la législation. L'un des auteurs, Durieu, par ailleurs photographe (il est l'un des fondateurs de la Société française de photographie) et proche de Delacroix, exerce des fonctions au sein du ministère de l'Intérieur⁷⁷ ; l'autre est avocat. Or, ces deux qualités professionnelles servent l'implication directe dans les articles. Cela passe par des marqueurs de focalisation, impliquant un point de vue et non un regard totalement surplombant et impersonnel (cf. v° « A-compte », t. 1, p. 3 : « Au

⁷⁶ Par circulation, nous désignons le parcours de lecture de celui qui consulte le dictionnaire, parcours que nous avons caractérisé par opposition à la logique linéaire du récit ou du roman. Cette circulation est induite par la forme même du dictionnaire, son organisation par entrées alphabétiques et les renvois multiples entre articles, qui encadrent, sans la déterminer totalement, l'opération de lecture.

⁷⁷ Sur Durieu, cf. S. AUBENAS, « Eugène Durieu, haut fonctionnaire, photographe et faussaire », *Études photographiques*, 2015, n° 32 (accessible à l'adresse suivante : <http://etudesphotographiques.revues.org/3504>).

surplus, il est inutile de faire remarquer... » ; « Voyons maintenant... »). Ce point de vue est utilisé pour marquer un engagement doctrinal, à l'égal d'un juriconsulte⁷⁸. Il l'est aussi dans une perspective philosophique ou morale de plus grande envergure, sur le bien-fondé même de tel ou tel mécanisme juridique (ainsi, l'article « Ateliers de charité », § 1, n° 9, t. 1, p. 203, se place du point de vue de l'intérêt de la société et de l'humanité ; celui sur les « Colonies agricoles », t. 1, p. 426 sq., conteste leur utilité sociale et économique : les expériences menées en Hollande montrent qu'elles n'éradiquent pas la pauvreté et ne sont pas rentables).

Mais la plupart des dictionnaires refusent de s'aventurer sur le terrain des discussions politiques et se contentent de la présentation neutre du droit, qui passe par le refus « d'aucune doctrine personnelle » (n° 16, p. I-II) ou l'élaboration d'une « *table de législation* [...] dégagée de toute opinion personnelle » (n° 17). Le dictionnaire est un « ouvrage coordonnant toutes les lois et tous les règlements généraux » (n° 20, 2^e éd., p. V), au caractère « purement législatif et juridique, excluant [...] toute appréciation et tout commentaire » (n° 30, p. II). Ce qui doit parler est le texte du droit lui-même. Donner un caractère juridique au texte signifie lui donner un tour impersonnel, où le droit, et non une opinion personnelle, s'impose.

Par quelles techniques cet effacement de l'auteur⁷⁹ derrière le droit est-il obtenu ? La tâche est en effet complexe. Il n'y a pas seulement refus des modalisations, mais aussi travail d'homogénéisation sur les énoncés. L'origine des énoncés qui composent les articles des dictionnaires est très hétérogène : selon les cas, législation, réglementation, écrits produits par les services (circulaires, instructions, formulaires), résumés ou analyses produites à propos de la réglementation ou plus généralement de l'expérience administrative, etc. Homogénéiser ces énoncés multiples suppose de supprimer toute différence dépendant du statut ou de l'origine des énoncés pour donner ce qui serait le discours du droit sur l'administration.

On peut proposer une double piste d'étude. D'abord, comment l'hétérogénéité des énoncés est-elle traitée par les dictionnaires ? Il s'agit de voir quelques exemples de technique d'intégration des citations produisant dans les articles un énoncé homogène, un discours du droit. Mais l'homogénéisation n'est pas seulement le résultat du traitement des citations ; elle résulte aussi de la lecture dynamique qu'induit le dictionnaire. En quoi la circulation dans le texte, entre les articles, peut-elle contribuer à un effet de droit ?

B. Intégration des citations et homogénéisation des sources

Un exemple tiré du *Dictionnaire de l'administration des lycées...* (n° 30) peut permettre de comprendre le travail que les dictionnaires opèrent sur la forme des textes cités ou repris à la réglementation. Le dictionnaire fait en effet subir aux énoncés juridiques, en particulier aux circulaires de l'administration, un processus d'impersonnalisation, leur donnant l'apparence d'énoncés juridiques généraux.

Quelle est la façon d'utiliser les citations dans ce volume ? Dans plusieurs articles, le texte d'un acte administratif organise l'article lui-même, retranscrit tel quel. Ainsi, l'article « *Adjudications. Marchés.* –

⁷⁸ N° 9, t. 1, p. 12 : « [...] aussi cet arrêt a-t-il été l'objet d'une critique, trop vive, peut-être, mais juste de M. Troplong. Ces arrêts n'infirment donc ni notre doctrine, ni les autorités que nous avons invoquées. »

⁷⁹ Ou peut-être vaudrait-il mieux dire l'effacement du rédacteur derrière l'auteur-autorité juridique.

Adjudications et marchés passés au nom de l'État. (Décr : 18 novembre 1882). » reproduit le texte du décret indiqué en titre ; la mention du numéro de chaque disposition figure à la fin de chaque paragraphe, entre parenthèses, selon un schéma que l'on retrouve dans plusieurs dictionnaires et qui diffère de la présentation officielle des textes juridiques, ainsi dans leur publication au *Journal officiel*⁸⁰.

Dans d'autres cas, la référence à un texte (aux circulaires en particulier) est faite également à la fin, mais le texte lui-même est ponctuellement réécrit dans le sens d'une dépersonnalisation du propos. Il ne s'agit pourtant pas de faire renvoi au texte, mais bien de le citer (sans marques de citations), sous une forme plus ou moins abrégée et sans indiquer le travail de réécriture. La comparaison de l'article « Alcoolisme – Enseignement anti-alcoolique dans les établissements d'instruction publique » est éclairante à cet égard.

<p>TEXTE-SOURCE. <i>Circulaires et instructions officielles relatives à l'Instruction publique, t. 12^e (années 1894-1900), Paris, Delalain, 1902, n° 4106, p. 375-377 (« Circulaire relative à l'enseignement anti-alcoolique dans les établissements d'instruction publique. 9 mars 1897. ») :</i> « Aux Recteurs. Monsieur le Recteur, vous trouverez ci-joint le texte des arrêtés¹ par lesquels, après avis du Conseil supérieur de l'Instruction publique, <i>j'ai décidé d'introduire</i> dans les programmes d'enseignement secondaire et d'enseignement primaire des notions précises sur les dangers de l'alcoolisme au point de vue de l'hygiène, de la morale, de l'économie sociale et politique. <i>J'y joins</i>, à titre de renseignement, le rapport présenté au nom de la Commission constituée par l'arrêté du 29 juillet 1895².</p> <p>Notes : 1. Bulletin administratif, nouv. série, Tome LXI, pages 384, 388 et 392.</p> <p>2. Bulletin administratif, nouv. série, Tome LXI, page 397. [...]</p> <p>J'ai pensé qu'il appartenait à l'Université [...] conférences aux adultes, sociétés de tempérance, etc. [Texte identique] [...]</p> <p>Je vous serai obligé de me signaler, pour le 1^{er} avril 1898, comment les prescriptions que je vous adresse ont été suivies dans votre Académie, sous quelle forme s'est manifestée l'initiative des membres du corps enseignant, et quels ont été les résultats obtenus. Recevez, etc. Le ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, RAMBAUD. »</p>	<p>TEXTE DU DICTIONNAIRE. V° « <i>Alcoolisme. – Enseignement anti-alcoolique dans les Établissements d'instruction publique</i> » (n° 30, p. 27 sq.) : « Après avis du Conseil supérieur de l'Instruction publique, par arrêté du 9 mars 1897, <i>il a été introduit</i> dans les programmes d'enseignement secondaire et d'enseignement primaire des notions précises sur les dangers de l'alcoolisme au point de vue de l'hygiène, de la morale, de l'économie sociale et politique. <i>Voir</i>, à titre de renseignement, le rapport présenté au nom de la Commission constituée par l'arrêté du 29 juillet 1895. [...]</p> <p>J'ai pensé qu'il appartenait à l'Université de donner l'exemple. [...] Je leur recommande de donner ces notions sous la forme la plus simple, la plus familière, et par suite, la plus pénétrante ; de faire appel à la réflexion des enfants, en un mot, de convaincre encore plus que d'enseigner. En dehors du programme, en dehors des heures de classe, je leur serai reconnaissant de tout ce qu'ils pourront faire pour que leurs leçons et leurs conseils soient suivis de résultats : conférences aux adultes, sociétés de tempérance, etc. »</p>
--	--

La comparaison des deux versions montre d'abord que tout le texte n'est pas modifié. Certaines marques de la première personne n'ont pas disparu (« J'ai pensé », « Je leur serai reconnaissant »), de

⁸⁰ Comp. avec JORF. *Lois et décrets*, 20 nov. 1882, p. 6257.

même que certaines modalisations du propos contenues dans les circulaires⁸¹. Mais les transformations, lorsqu'elles ont lieu, visent toutes à rendre le texte moins personnel, ainsi en supprimant les formules finales qui placent l'énoncé dans le cadre de la relation bilatérale entre une autorité supérieure et ses subordonnés (ici, toute la fin de la circulaire disparaît) ou en les mettant en caractères plus petits⁸². Ce travail de transformation de l'énoncé peut même faire disparaître totalement ces marques, comme le montre la comparaison des passages mis en italique : le « Je » ministériel, affirmant l'autorité et la place hiérarchique du supérieur, est remplacé par des tournures impersonnelles (passif ou infinitif). Ce travail n'est pas toujours fait⁸³, mais il ne s'opère jamais que dans ce seul sens de l'impersonnalisation⁸⁴. Et il contribue à clore le dictionnaire sur lui-même. La transformation de la circulaire supprime en effet les notes de bas de page renvoyant au *Bulletin administratif* ; on l'a vu, les renvois externes peuvent être nombreux, mais ils se font très souvent au profit du même ensemble éditorial. Ici, en revanche, la référence de la circulaire à une publication officielle volumineuse est supprimée du répertoire. D'autres articles mettent sur le même plan des énoncés provenant de plusieurs textes de valeur juridique différente (circulaires, instructions, règlements), les faisant apparaître comme le bloc homogène régissant la matière.

Les articles du répertoire tendent donc à l'impersonnalité, et se présentent sous forme de petits résumés analytiques de parties de circulaires ou de réglementations ; ils reprennent les textes de l'administration, sans marques de citation autres que la référence à la date du texte. Les modalisations éventuelles (expression de justifications, de reproches ou d'encouragements par le ministre, par exemple) sont celles des énoncés-sources, qui auraient été laissées dans le répertoire, et non des opinions introduites par l'auteur – même si la typographie ne les signale pas toujours comme telles (absence de guillemets).

La mise en œuvre de ces procédés textuels est aléatoire et dépend du soin donné à la mise en forme des textes, du temps consacré à les colliger, des erreurs inévitables, etc. Les différents ouvrages du corpus manifestent également une grande diversité dans la façon de reproduire et présenter les textes. Mais il n'est pas rare de trouver de nombreux articles où la distinction n'est pas nette entre ce qui relève de la citation et de la reformulation. Quand le texte-source est modifié (sans le dire), la teneur impersonnelle du discours est renforcée, et fait apparaître celui-ci comme un discours général de l'administration et du droit, non comme la manifestation d'une décision particulière.

Il y a donc un travail presque invisible d'adaptation ponctuelle des textes, qui souligne implicitement la confiance nécessaire du lecteur dans l'autorité de l'auteur – et de ce point de vue, une confusion entre l'« Auteur du droit »⁸⁵ et l'auteur du dictionnaire ; ce discours apparaît crédible parce qu'il est appuyé sur les textes réglementaires (dont la date au moins est donnée, même si leur reprise n'est pas présentée explicitement) et parce que l'auteur a une expérience administrative directe, un *habitus* administratif

⁸¹ Cf. encore, par exemple, n° 30, p. 4, à propos des absences de fonctionnaires pour mariage : « Les plaintes qui ont été adressées à ce sujet sont absolument justifiées. »

⁸² Les éléments personnalisés de la circulaire sont parfois reproduits, mais dans une typographie différente (caractères plus petits, par exemple la fin d'une circulaire du 16 mai 1899, v° « Budget ordinaire », n° 30, p. 81).

⁸³ Cf. l'article suivant, « Alimentation. Régime alimentaire » (n° 30, p. 29 sq.) : « Je ne crois pas avoir besoin, Monsieur le Recteur, de vous recommander de veiller à ce que le régime alimentaire, dans les Lycées comme dans les Collèges, présente toutes les garanties désirables au point de vue de la qualité et de la quantité. Je ne puis que confirmer les prescriptions de l'arrêté du 1^{er} septembre 1853 [...] (Cir. 7 juillet 1890). »

⁸⁴ C'est selon nous le point crucial. Que ces traces d'autorité ou de modalisation soient laissées en plusieurs endroits est à cet égard anecdotique, résultat d'un travail plus ou moins rapide selon les cas, où la facilité commande de reproduire le texte tel quel.

⁸⁵ P. LEGENDRE, *Jourir du pouvoir...*, *op. cit.*, p. 63.

acquis au fil des ans par la pratique. Dans ces procédés, il est possible d'observer le passage du droit comme pratique d'écriture travaillant sur les énoncés eux-mêmes.

C. Circulation dans le texte et jeu du droit

Le mode de lecture spécifique des dictionnaires produit également un effet sur la formalisation des normes administratives. La circulation du lecteur dans le texte produit une représentation (au sens intellectuel) d'une partie de l'administration. Or, cette représentation n'est pas la même dans tous les dictionnaires, traduisant implicitement le point de vue du dictionnaire sur elle. Cet aspect permet de discuter la question de l'homogénéité administrative : s'il y a homogénéisation des énoncés juridiques pour produire un discours commun, en somme si tout énoncé peut se rattacher et être absorbé comme partie du droit de l'administration, cela ne supprime pas pour autant la forte hétérogénéité de la structure administrative elle-même – non pas tant en raison d'une individualité ou d'une ipsité irréductible des agents, mais surtout en raison des points de vue différents qui s'offrent sur une même « réalité » administrative. Il faut donc observer comment les dictionnaires induisent un certain parcours de lecture, avant de vérifier, à partir d'une étude de cas, la diversité des représentations administratives que les dictionnaires traduisent.

Créer la circulation : le rôle des renvois

On peut distinguer deux fonctions des dictionnaires : au sens strict et généraliste du terme, ils fournissent la description linguistique des concepts énumérés, c'est-à-dire la définition précise et opératoire d'un terme afin de le distinguer d'autres termes ; ils peuvent aussi décrire la signification globale de l'expression pour une communauté de spécialistes⁸⁶. Quelques ouvrages se présentent comme des lexiques, au sens strict, donnant des définitions brutes et sèches des termes. Ainsi, la première édition du dictionnaire n° 11 contient de nombreux articles souvent assez courts et présente des définitions précises, parfois reprises à d'autres ouvrages, comme le *Glossaire spécial de la pratique des cours d'eau* de Daviel pour tout le vocabulaire technique afférent aux cours d'eau. Mais la plupart des ouvrages correspondent au second modèle, plus encyclopédique⁸⁷, proposant, après une définition initiale, plusieurs paragraphes numérotés présentant divers aspects liés au terme (cf. n° 2 ou 19). Bien souvent, même, aucune définition des termes n'est proposée, mais seulement des exemples d'emploi ou de situations concernées ; le dictionnaire n° 20 fait voir implicitement son caractère exceptionnel par l'indication *Définition*, insérée lorsqu'il y a lieu⁸⁸.

Les définitions ne sont pas toujours présentes, et les articles ne s'y limitent pas : l'objectif n'est pas lexicographique, mais pratique, à destination de la communauté spécialisée (administrative). La

⁸⁶ Sur la distinction entre description du concept désigné par l'unité lexicale et description linguistique de la signification pour la communauté, cf. Ch. PREITE, « Traitement et typologie des variantes (para)synonymiques dans la lexicographie juridique française », *SHS Web of Conferences*, 2014, vol. 8, p. 563-572 (p. 564), DOI : [dx.doi.org/10.1051/shsconf/20140801072](https://doi.org/10.1051/shsconf/20140801072).

⁸⁷ P.-N. BARÉNOT, « A View of French Legal Lexicography... », *op. cit.*, p. 14-15.

⁸⁸ La polysémie d'un terme n'est pas prise en compte spécifiquement par le dictionnaire, ce qui entraîne la juxtaposition de paragraphes très différents, par exemple v° « Abandon » (n° 20), où l'article est structuré en deux parties, consacrées respectivement à l'abandon de terrain et à l'abandon d'instance, sans explication sur ces emplois divers du même terme.

dimension pratique apparaît notamment grâce à la circulation entre plusieurs textes par le mécanisme des renvois, à plusieurs niveaux. Les plus significatifs sont les renvois internes à d'autres entrées. Ces renvois se font vers des synonymes ou des paronymes⁸⁹, termes proches mais n'ayant pas exactement la même signification ou le même usage. Particulièrement significatifs sont les entrées renvoyant d'emblée à un ou plusieurs autres termes figurant dans le dictionnaire (cf. par ex. n° 9). Les façons de noter les renvois varient d'un ouvrage à l'autre (l'italique et quelques indications comme « V. » ou « Voir » sont fréquents), mais les renvois internes (vers d'autres articles du dictionnaire) ou externes sont présents dans la plupart des ouvrages (ainsi, n° 2, 4, 8, 9, 21, 24). Les références à d'autres ouvrages sont le plus souvent abrégées ou simplifiées. Surtout, beaucoup de dictionnaires construisent explicitement la plupart des paragraphes de leurs articles sur une référence donnée (loi, décision judiciaire, ouvrage, etc.) citée en fin de paragraphe.

D'autres renvois peuvent être qualifiés d'externes-internes, car ils dirigent vers un ouvrage distinct appartenant au même groupe éditorial. Le répertoire de Rigaud & Maulde (n° 19) organise ainsi un système complexe de renvois à la fois internes et externes-internes au *Journal des communes*. Le texte n'est pas totalement autoréférentiel, mais l'ensemble éditorial forme un bloc présentant un ensemble de dispositions juridiques se substituant à l'énoncé légal lui-même ; cette présentation favorise la mise sur le même plan de données juridiques hétérogènes, rendues cohérentes par l'intervention effacée du juriste. L'unité de l'ensemble est obtenue par les renvois permanents dans les articles : renvois à la fois externes (à l'ouvrage) mais internes (à l'ensemble éditorial), qui font fonctionner l'ensemble, très volumineux, comme une unité organique homogène, un « *Corps de droit administratif complet [...] en matière Communale et Départementale* » (n° 19, p. VII). Les références au *JC* sont d'ailleurs, sinon les seules, du moins les plus fréquemment indiquées dans le dictionnaire, sous une forme abrégée⁹⁰.

Les renvois peuvent être facilités par la présence d'index ou de tables des matières. Rares sont les dictionnaires à ne proposer aucun mécanisme de circulation interne à l'ouvrage (cf. n° 12, ouvrage éclaté en une série d'opuscules autonomes, sans liens formels entre eux). De même, les renvois externes à d'autres publications (pouvant faire partie du même ensemble éditorial) créent une circulation de la lecture entre des passages très différents. Le *Répertoire* n° 17 est particulièrement significatif par la forme qu'il donne aux renvois externes. Les articles sont en effet structurés sur deux colonnes : le texte principal se situe à gauche et la colonne de droite, plus étroite, donne les références nécessaires à la compréhension du propos⁹¹.

L'effet de ces renvois est multiple. Les renvois à d'autres entrées ou à d'autres notions sont très fréquents ; il ne s'agit pas de donner des synonymes interchangeables, mais des références nécessaires à la compréhension complète de l'entrée consultée. Le renvoi peut se faire à un synonyme, ou le plus souvent à un hyponyme ou un hyperonyme (selon une variation genre/espèce), ou encore à un paronyme (terme ayant une synonymie partielle avec le référent), afin de dessiner un champ sémantique et juridique global, qui est celui de l'usage le plus fréquent de la notion⁹². De même que

⁸⁹ Ch. PREITE, « Traitement et typologie des variantes (para)synonymiques... », *op. cit.*, p. 563.

⁹⁰ Par exemple, « J.C., XXI, 216 » renvoyant au vol. 21, p. 216 du *JC*. Ce type de renvoi est notamment utilisé pour indiquer où trouver le texte complet d'un document cité dans l'article du *Répertoire*.

⁹¹ Par exemple, le § 29 contient un développement sur « Introduction des actions, formes, délais, procédures. 1° En général les pétitions ou mémoires introductifs d'instance... », et renvoie au § 55 de l'ouvrage. La colonne de droite ajoute plusieurs références législatives et réglementaires et de nouveaux renvois externes : « LL. 13 brum. an VII (12, 24) ; 2 mess an VII (17). Circ. dir. gén. enregist. et dom. 25 avril 1849 (E. [= Eure] recueil des actes, 1849, p. 93). – D. 12 juil. 1865. – C. Et. 1866, 16 juin (Verdellet), p. 672. – Voy. n°s 203, 224, 168, 15, 5, 1533. »

⁹² Ch. PREITE, « Traitement et typologie des variantes (para)synonymiques... », *op. cit.* À propos des « regroupements sémantiques » formant des « familles sémantiques en fonction de rapports de sens juridiquement pertinents », G. CORNU,

plusieurs de ces dictionnaires fonctionnent avec d'autres ouvrages, de même chaque entrée fonctionne avec plusieurs autres. L'autre effet, apparent dans plusieurs dictionnaires, est de renforcer le phénomène de continuité entre les époques et de stratification chronologique du droit (cf. *supra*) ; les références multiples soulignent la continuité ou la profondeur historique de certains textes, par-delà les révolutions politiques du XIX^e s., traduisant la stabilité et l'autonomie de l'administration par rapport au contexte politique.

Le classement alphabétique des thèmes ou des entrées ne doit pas lui-même être opposé strictement avec d'autres, en particulier avec l'organisation chronologique. La présence d'une table chronologique des textes cités ou de plusieurs tables des matières crée des circulations à l'intérieur du texte, au-delà de la seule voie d'entrée que serait l'ordre alphabétique.

Pour autant, la vision de l'administration qui ressort de ces dictionnaires est-elle uniforme et permet-elle de tracer facilement les contours de la communauté professionnelle ? L'analyse doit alors partir de la matière même qui forme leur contenu.

Circulation et effet juridique : l'exemple de l'entrée « Abattoirs »

Mener une étude de cas peut permettre de constater concrètement le champ sémantique parcouru à partir d'une seule entrée et la relative indétermination du vocabulaire administratif, finalement l'éclatement des représentations de l'administration offerts par les dictionnaires. La démarche a consisté à partir d'un point identique dans plusieurs dictionnaires, l'entrée « abattoirs⁹³ », située au début du dictionnaire et servant parfois de première entrée, présente dans bon nombre de dictionnaires (13 occurrences attestées). Il s'agit alors d'observer quel est le champ sémantique couvert par l'entrée « abattoirs » et dans quelle mesure celle-ci amorce ou non une circulation dans le reste du dictionnaire. Cela permet de faire ressortir les différents aspects sous lesquels se présente la question des abattoirs dans cette littérature administrative.

1. La comparaison des différents articles concernant les « abattoirs » fait d'abord ressortir la diffraction du thème. D'un dictionnaire à l'autre, en effet, l'abattoir ne présente pas la même figure. Dans beaucoup de cas, il relève avant tout d'une question d'ordre public, devant être traitée selon les pouvoirs de police des maires (cf. n° 4, 7, 12, 19 et partiellement le n° 11). L'abattoir suppose à la fois la « surveillance administrative et municipale », en ce qui concerne la salubrité publique, et la « surveillance journalière » de l'approvisionnement et de la régularité des poids et mesures (n° 7, v° « Subsistances », p. 506). Sans que la frontière soit toujours nettement tracée dans d'autres articles (cf. n° 4, « Boucheries, etc. », vol. 2-2, p. 503), la dualité est marquée visiblement dans le dictionnaire n° 12, qui prévoit deux entrées distinctes : « Abattoir (police municipale et judiciaire) », concernant les dommages causés par les animaux échappés ou le calcul du poids des bêtes pour les taxes, et « Abattoir (police de salubrité) », à propos du traitement des graisses ou des odeurs pouvant résulter de l'activité des abattoirs. L'abattoir pose un problème d'hygiène, du fait de la présence d'animaux, de carcasses, de déchets ou d'odeurs. Il

Linguistique juridique, 3^e éd., Paris, Montchrestien, 2005, p. 192-205 (p. 206), distingue les « parentés de classification » (classification des termes par genres et espèces), les « communautés de voisinage » (termes juridiques voisins sémantiquement mais distincts) et les « groupes de voisinage » (caractérisés par l'identité de l'action à laquelle ils renvoient : par exemple tous les termes désignant des personnes intéressés par un contrat).

⁹³ Le terme désigne le plus souvent les abattoirs publics organisés par les municipalités, mais aussi plus largement tout bâtiment où sont abattus les animaux de boucherie ; l'ordonnance du 15 avril 1838 décide que la création d'un abattoir public entraîne de plein droit la suppression des abattoirs et tueries tenus par des particuliers dans la commune.

génère également des activités économiques que l'autorité de police doit surveiller et pour lesquelles elle doit réglementer les conditions d'exercice. Ce premier aspect des abattoirs les inscrit dans la fonction de police, développée au cours de l'Ancien Régime et attribuée aux maires, chargés de veiller sur l'ordre public local depuis la Révolution française⁹⁴.

Le rôle des maires est mis en valeur dans d'autres dictionnaires, mais dans une perspective bien différente : celle de gestionnaire du patrimoine municipal et d'entrepreneur de travaux (n° 6, 8, 23, 25). Plusieurs articles ne traitent que secondairement la question de l'ordre public, mettant en premier lieu les conditions matérielles et juridiques permettant d'établir un abattoir : délibération municipale à la demande du maire afin d'approuver sa création, autorisation à demander s'agissant d'un bâtiment relevant de la catégorie des établissements insalubres, concession de la construction à un entrepreneur privé, etc. La fonction de police apparaît bien sûr, déterminant la mise à l'écart géographique de l'abattoir ou justifiant le règlement municipal sur ses activités, mais elle arrive désormais en bout de course – le règlement n'est nécessaire que parce que l'ensemble des étapes de la construction ont été menées à bien. Les articles détaillent les éléments de dossier (cf. particulièrement n° 8 ou 25, v° « Abattoirs ») ou les formulaires et dessinent un parcours des différents actes à accomplir en vue de construire un abattoir, les derniers étant consacrés au règlement de l'établissement (cf. n° 6, présentant six formulaires ; n° 23, présentant quatre formulaires et renvoyant au « formulaire générale » présenté au début du volume).

Ce point de vue « municipal » (qui n'est pas toujours lié au titre de l'ouvrage, cf. n° 25) est contrebalancé par d'autres articles qui insistent au contraire sur le rôle de l'administration supérieure pour contrôler l'établissement des abattoirs. Le recueil n° 15 traite ainsi des abattoirs en tant qu'établissements communaux sous l'autorité du ministère de l'Intérieur et d'établissements insalubres et incommodes de première classe relevant du ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics⁹⁵. La présentation est centrée sur le rôle des autorités étatiques et se fait le relais de leurs décisions, sans afficher de volonté pratique à destination des agents communaux⁹⁶. Le recueil n° 26 présente quant à lui l'obligation pesant sur les préfets de transmettre mensuellement des données au ministère sur l'activité des abattoirs municipaux. Il incite à consulter l'article « Droits d'abattoir » et oriente vers le domaine fiscal, seul aspect traité par le *Répertoire général des contributions directes...* (n° 21) : sa définition d'« Abattoir » est tirée du *Dictionnaire général d'administration* (n° 11) ; l'article aborde ensuite la contribution foncière ou la taxe des biens de mainmorte (loi du 20 février 1849) dues par les communes à raison de l'abattoir (la taxe sur les portes et fenêtres n'est en revanche pas due). Dernier aspect, peu abordé par les autres dictionnaires : le contentieux relatif aux abattoirs (n° 17).

2. Derrière un même terme, *abattoir*, les entrées traitent de thèmes très différents, parfois liés à l'orientation générale du volume. Dans quelle mesure le système des renvois opère-t-il alors ? Quelle circulation dans les ouvrages est induite par eux ?

⁹⁴ P. NAPOLI, *Naissance de la police moderne...*, *op. cit.*

⁹⁵ Les établissements dangereux et insalubres sont classés en différentes catégories et soumis à un système de contrôle ou d'autorisation en vertu du décret du 15 octobre 1810 ; en tant qu'établissements de la première classe, les abattoirs ne peuvent être construits qu'après approbation du ministre. Les demandes d'autorisation pour les établissements de première classe sont déconcentrées au niveau des préfets par le décret du 25 mars 1852, mais les préfets demeurent incompétents en ce qui concerne les abattoirs jusqu'au décret du 1^{er} août 1864 (cf. n° 19, v° « Abattoirs », § 4). L'édition de Braff consultée (n° 15) paraît en 1861.

⁹⁶ Cf. n° 15, *Supplément*, p. 1, à propos du décret de 1864 transférant la compétence aux préfets et renvoyant au *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur* : le dictionnaire se fait ainsi le relais d'une publication officielle du ministère.

Notons d'abord que plusieurs articles sont totalement clos sur eux-mêmes, sans aucun renvoi (sauf références législatives) : n° 12, 15, 25. Ces articles se présentent comme exhaustifs, manifestant une stratégie auctoriale qui fait de chaque article une unité autosuffisante, particulièrement dès lors que deux entrées sont consacrées aux abattoirs (n° 12), en spécialisant ainsi très fortement chaque article⁹⁷.

D'autres articles proposent à l'inverse une circulation beaucoup plus riche entre les articles du dictionnaire. Les renvois jouent un rôle fondamental pour orienter la lecture de l'article, soit du côté de la police et de l'ordre public (n° 4 ou 19), soit du côté du rôle de la commune pour construire un abattoir (n° 8). L'article du dictionnaire n° 8 renvoie ainsi aux termes *acquisition*, *échange*, *emprunt*, *expropriation* ; dans ces articles, de nouveaux renvois se font par exemple aux termes *aliénation*, *biens communaux*, *emprunt*, *enregistrement*, *purge des hypothèques* ou *travaux publics*. Ce réseau d'article (auquel il faudrait rajouter les nombreux formulaires du *Dictionnaire des formules* indiqués dans l'article) dessine un champ sémantique lié à la gestion du patrimoine municipal, aux opérations communales sur les biens et aux modes d'acquisitions, manifestation du droit de propriété plus que du droit de police.

La circulation dans le formulaire n° 4 est plus limitée, mais non moins significative : l'entrée « Abattoirs » ne contient que deux synonymes régionaux (« Dans quelques lieux Materie, et dans d'autres Tuerie ») et un renvoi à l'article « Boucheries, Bouchers, Charcutiers et Tripiers », dont seul le long § 11 est spécialement consacré aux abattoirs. Ceux-ci sont ainsi insérés dans le problème plus large de l'approvisionnement des villes et de la police (cf. en particulier les § 4-8) ou de l'organisation professionnelle des bouchers (§ 9). Le renvoi favorise une lecture insistant sur la profondeur et la continuité historique, remplaçant les abattoirs dans l'administration de l'approvisionnement des villes, thème séculaire de la police des villes⁹⁸ ; il permet de limiter le nombre d'entrées en concentrant en un même lieu (ici, « Boucheries ») des données disparates et en inscrivant la réglementation des abattoirs dans un historique très long (les § 13 et 14 rassemblent des textes sur la boucherie remontant jusqu'à des lettres-patentes d'août 1363).

De la même façon, le répertoire n° 17 éclate d'emblée la matière des abattoirs en remplissant l'article correspondant d'une série de cinq renvois à d'autres paragraphes de l'ouvrage (§ 105, 814, 1182, 1062, 1084, dans cet ordre) ; ceux-ci concernent respectivement les établissements insalubres, la procédure ordinaire de contestation de certaines taxes locales, la perception de certains droits, la compétence des conseils de préfecture pour des travaux faits à un abattoir et certaines contestations relatives aux travaux publics. Des renvois successifs précisent la compétence des conseils de préfecture à l'occasion des contrats de concession, notamment pour les abattoirs (avec la citation de plusieurs arrêts du Conseil d'État). La position des abattoirs est ainsi réinscrite dans plusieurs thèmes contentieux entre lesquels le lecteur crée un réseau de signification ou détermine progressivement la donnée qui lui est utile. Lecture active et guidée donc, qui doit contribuer à reformer, par le moyen des outils éditoriaux, une cohérence absente du droit lui-même.

Il ne faut pourtant pas surestimer la portée de ces mécanismes. D'abord parce qu'ils sont sujets à d'inévitables erreurs ou coquilles d'impression. Le § 3 de l'article dans le répertoire n° 19 renvoie ainsi à une circulaire du 8 septembre 1864, censément reproduite dans le *Journal des communes*, XXVIII (1855), p. 28 ; or, le texte se trouve en réalité dans le volume XXXVIII (1865), à la page 20. Ce problème de liaison dans les références, facilement compréhensible vu l'ampleur et l'ingratitude de la tâche,

⁹⁷ Il est difficile d'ailleurs de conclure à une exclusion totale des renvois : le dictionnaire n° 25 en contient par ailleurs de nombreux, justifiés dans l'introduction de la deuxième édition.

⁹⁸ Encore plus nettement, l'entrée de l'ouvrage n° 7 renvoie à la section III, § 2, v° « Subsistances », qui porte sur les bouchers : l'effet d'emboîtement est double.

complique certaines recherches. Sur le fond, les renvois eux-mêmes, loin de contribuer à guider le lecteur, peuvent davantage le désorienter. Par exemple, l'article dans le dictionnaire n° 11 est assez bref et ne contient qu'un renvoi au terme « Commune » ; aucune circulation véritable ne peut cependant se créer, car ce dernier article est très long (p. 332-444), sans index particulier, et que la référence est trop imprécise pour savoir où chercher. Le renvoi crée un effet de sens réel (l'abattoir est une affaire communale), mais très imprécis.

3. Plusieurs éléments ressortent de cette analyse. Le premier est la constitution, par le système des renvois et la circulation interne aux dictionnaires, de mini-traités sur un thème pratique spécifique. Cet aspect est assumé par plusieurs dictionnaires : l'article de dictionnaire ne se suffit pas à lui-même, mais dessine progressivement, par les renvois, le champ de signification juridique du terme⁹⁹. Mais cette consultation n'a rien d'évident, ni de rapide : elle confirme la destination des dictionnaires, limitée à un public spécialisé d'administrateurs.

Le deuxième intérêt est également de faire apparaître la diversité des figures ainsi créées par les différents dictionnaires. La réalité administrative est fragmentée selon le type de publication. L'abattoir apparaît tantôt comme la cible de la police administrative (n° 19), comme une pièce indispensable à l'approvisionnement d'une ville (n° 7), comme un lieu à construire et à régler du point de vue du maire (n° 6) ou encore comme un lieu où se prélèvent des taxes et qui génère du contentieux (n° 17). Ces figures ne sont pas nécessairement contradictoires, mais ne se recouvrent pas exactement : chaque dictionnaire fait apparaître l'abattoir sous un angle partiel.

L'administration apparaît ainsi éclatée non seulement en de multiples organes, mais aussi en de multiples points de vue, à l'inverse de la vision triomphante d'une mécanique bien réglée : elle est cloisonnée, sans que la notion d'administration suffise à garantir son unification¹⁰⁰. Plus exactement, l'administration n'est pas dénuée de cohérence, mais celle-ci dépend du point de vue de l'administrateur, qui met en relation ce qui doit l'être. Le dictionnaire accomplit ou facilite cette partie proprement juridique, de mise en relation de matériaux hétérogènes par le système des renvois pour le compte de l'administrateur, manifestation presque invisible d'une perspective particulière sur l'administration ; la circulation entre les termes crée des relations juridiques, mais qui restent variables d'un dictionnaire à l'autre, faisant peut-être apparaître l'« absence d'un langage commun » entre les administrateurs¹⁰¹.

⁹⁹ Cf. n° 13, p. VI ; n° 5, p. XI (le dictionnaire contient à la fin une table regroupant les intitulés des articles classés par thème) : « En parcourant successivement les divers articles ainsi groupés, on aura lu une sorte de traité sur chacun des principaux objets disséminés sans liaison dans le corps de l'ouvrage. »

¹⁰⁰ Sur l'effort des juristes pour produire, sur le plan doctrinal, un concept unitaire d'administration et lutter contre cette fragmentation, cf. G. J. GUGLIELMI, *La notion d'administration publique dans la théorie juridique française, de la Révolution à l'arrêt Cadot (1789-1889)*, Paris, LGDJ, 1991.

¹⁰¹ J. LAUTMAN & J.-C. THOENIG, « Conflits internes et unité d'action : le cas d'une administration centrale », *Sociologie du travail*, 1966, 8^e année, n° 3, p. 296-316 (p. 312). Les auteurs fournissent une analyse sociologique et de théorie organisationnelle à partir de l'étude empirique d'une administration centrale ; ils insistent sur les divisions segmentant les différents cadres administratifs, notamment en fonction de l'ancienneté et de la formation, mais aussi des conceptions sous-jacentes de l'État, et posent en conclusion la « question de l'unité de l'appareil d'État » (p. 316).

IV. LES FORMULAIRES : LE TRAVAIL ADMINISTRATIF¹⁰² ENTRE CAS PARTICULIER ET GÉNÉRALISATION

Un dernier aspect des dictionnaires permet de mieux cerner leur rôle dans la compréhension du travail administratif au XIX^e siècle : l'inclusion de formulaires, parfois en assez grand nombre, modèles d'actes qui indiquent aux administrateurs comment rédiger les actes courants de leur pratique administrative, qui doivent seulement être complétés avec les détails concrets propres à la situation. Plusieurs ouvrages ne sont même qu'un répertoire de formules (n° 4, 6, 23) ou les évoquent dans le titre (n° 1, 29). L'inclusion de ces textes confirme bien sûr l'aspect hétérogène des dictionnaires (cf. *supra*, II) ; mais elle possède une spécificité liée à leur nature : les formulaires n'ont pas en effet une valeur cognitive, afin de donner des informations au lecteur, mais une valeur directement pratique, dès lors qu'ils sont mis en œuvre dans l'action administrative. Il faut donc comprendre quelle fonction spécifique leur est assignée par les dictionnaires qui les reproduisent, mais aussi s'interroger sur leur origine : qui produit l'énoncé formulaire ? Le formulaire apparaît à la lisière entre la production centralisée de l'administration et la prise en compte d'expériences locales.

Les recherches sur les formulaires sont particulièrement actives pour la période médiévale¹⁰³, mais demeurent moins développées pour la période contemporaine ; l'approche matérielle des sources imprimées fait l'objet d'un moindre investissement, alors que la dimension paléographique et diplomatique joue un rôle de premier plan en histoire médiévale. Le terme, ancien, remonte aux formules du droit romain, mais a surtout servi à désigner, en paléographie, les « recueils de formules destinés à la rédaction des actes et, éventuellement, à la formation des rédacteurs »¹⁰⁴. Négligés pendant longtemps comme une forme dévitalisée d'écrits, peu signifiante pour comprendre l'évolution historique ou juridique¹⁰⁵, les formulaires sont désormais étudiés selon au moins deux perspectives pertinentes pour notre propos. La première est celle de la liberté laissée au rédacteur utilisant les formules¹⁰⁶ : la réutilisation des modèles présents dans les *summae dictaminis*, recueils de lettres assortis de conseils sur la façon de composer les lettres officielles qui se développent à partir du XII^e siècle en Italie et sont influencés par la rhétorique, crée un jeu entre la réutilisation stéréotypée et l'innovation dans l'expression¹⁰⁷. La seconde perspective porte sur les liens existant entre la diffusion de formulaires dans les chancelleries et les pratiques administratives ou d'écriture. Il s'agit notamment de sonder le rapport

¹⁰² Nous reprenons l'expression de « travail administratif » à J.-M. WELLER, « Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations », in F. DREYFUS & J.-M. EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p. 253-268.

¹⁰³ Les recherches récentes se sont aussi intéressées à la standardisation des actes de la pratique dans le Proche-Orient ancien, cf. S. DÉMARE-LAFONT & A. LEMAIRE, *Trois millénaires de formulaires juridiques*, Genève, Droz, 2010.

¹⁰⁴ O. GUYOTJEANNIN, J. PYCKE & B.-M. TOCK, *Diplomatique médiévale*, 3^e éd., Brepols, 2006 (1993), p. 230. Sur l'histoire des formulaires médiévaux, cf. aussi A. GIRY, *Manuel de diplomatique*, Paris, Hachette, 1894, p. 479-492.

¹⁰⁵ Cf. encore J. GAUDEMET, *Les Naissances du droit*, 4^e éd., Paris, Montchrestien, 2006, p. 259, qui y voit surtout (pour le Moyen Âge) un conservatoire de règles anciennes, romaines en particulier.

¹⁰⁶ M. ZIMMERMANN, « Vie et mort d'un formulaire. L'écriture des actes catalans (X^e-XII^e siècle) », in ID. (dir.), *Auctor et auctoritas. Invention et conformisme dans l'écriture médiévale*, Paris, École des chartes, 2001, p. 337-358, cherche ainsi à invalider le jugement fréquent selon lequel les variations des actes de la pratique sont dues à des écarts, signes d'incorrections ou d'inadvertances ; il montre à l'inverse la « ductilité » (p. 338) des formules, qui ne constituent pas un carcan pour le rédacteur. Les formulaires apparaissent comme des ressources mobilisables de façon très souple.

¹⁰⁷ B. GRÉVIN, « Les mystères rhétoriques de l'État médiéval. L'écriture du pouvoir en Europe occidentale (XIII^e-XV^e siècle) », *Annales HSS*, 2008-2, p. 271-300. L'auteur souligne la continuité au Moyen Âge entre l'écriture administrative et l'écriture littéraire (à propos notamment des pratiques d'impersonnalisation du style) ; mais l'article est surtout concentré sur le discours politique et la communication solennelle, et non sur l'écriture administrative ordinaire et quotidienne, marquée par *Pars notaria* (évoquée *in fine*, n. 77 p. 299).

des formulaires à la pratique de *l'ars dictaminis*, , mais aussi plus largement de saisir le droit « au plus près des faits » à partir des formules¹⁰⁸.

Pour notre propos, il importe de retenir que l'appréhension des formulaires ne peut se faire à partir d'une lecture seulement négative, qui ferait des formulaires un répertoire figé de formes anciennes. Ceux-ci participent au contraire à une dynamique de construction du pouvoir administratif, selon une logique qui associe la volonté de normalisation et d'uniformisation, mais aussi la prise en compte des expériences locales. Il importe ainsi de voir comment la nécessité des formulaires est justifiée, mais aussi comment leur élaboration même témoigne des dynamiques à l'œuvre au sein de l'administration du XIX^e siècle.

A. Formulaires et travail administratif

L'insertion des formulaires est un supplétif donné aux administrateurs, censés mal maîtriser la rédaction des actes : elle se justifie par la distinction entre l'administrateur et le juriste praticien habitué à rédiger juridiquement – les notaires « connaissent assez les formes » (n° 1, v° « Actes respectueux », p. 18) pour ne pas avoir besoin de tels modèles¹⁰⁹. Plusieurs modèles d'actes sont inclus : procès-verbaux, délibérations, registres ou tableaux (par exemple rôle de différentes taxes, état des sommes dues, etc.), règlement d'établissement, annonce publique, permis, cahier des charges pour diverses opérations d'adjudication, etc. Le même type de documents (par exemple l'affiche pour annoncer une adjudication) peut se retrouver à plusieurs endroits, seulement adapté en fonction des opérations concernées, ou donner lieu à une présentation générale (par exemple, n° 88, v° « Arrêté de police en général et sur toutes matières », proposant quelques variantes de rédaction)¹¹⁰.

Le *Dictionnaire des formules* de Dupont (n° 6) entend ainsi fournir les instruments nécessaires à l'administrateur après la loi de 1831 sur l'organisation des communes. Pour Dupont, la multiplication d'administrateurs néophytes rend d'autant plus urgente la nécessité de les guider dans les méandres non seulement des règles, mais des procédures pratiques et des techniques d'écriture qu'ils devront employer : les formulaires sont des « ouvrages pratiques » où trouver « la forme et la substance des actes qu'ils [les agents] ont à faire, des écritures qu'ils doivent tenir [...] Uniformité et régularité des actes, des écritures et des pièces administratives, facilité et célérité dans l'expédition des affaires, tels sont les avantages qu'offrent ces sortes de publications » (n° 6, 10^e éd., 1856).

Les formulaires sont un outil de formation accélérée pour le nouveau maire : la rédaction d'actes prend du temps même à une personne expérimentée (nécessité de consulter la législation, de respecter des

¹⁰⁸ Sur le droit comme pratique d'écriture, cf. A. FOSSIER, « Le droit au miroir des collections épistolaires et des formulaires d'actes de la papauté (XIII^e siècle) », in J. CHANDELIER & A. ROBERT, *Frontières des savoirs en Italie à l'époque des premières universités (XIII^e-XV^e siècle)*, Rome, École française de Rome, 2015, p. 81-101 (p. 99). Le formulaire fournit l'exemplification d'un cas d'espèce, qui est généralisé. La Curie romaine apparaît comme un lieu de contact décisif entre le droit et *l'ars dictaminis* au XIII^e siècle.

¹⁰⁹ La formation des notaires au XIX^e s. est essentiellement pratique ; la loi du 25 ventôse an XI (16 mars 1803) ne prévoit pas de qualification particulière (sauf l'accomplissement d'un stage de 6 ans). La formation notariale n'est réellement organisée qu'à partir du début du XX^e siècle (lois du 12 août 1902 et du 1^{er} mai 1905).

¹¹⁰ Le *Formulaire* de Rendu (n° 23) est encore plus nettement construit pour inciter à combiner les formules : le volume commence par six formules générales utilisables pour n'importe quel type de délibération municipale, ensemble de formules-type auxquelles renvoie très fréquemment la partie alphabétique (d'« Abattoirs » à « Voirie »), qui présente les formules spéciales consacrées à telle ou telle matière.

formalités, etc.) et est sujette à l'erreur ; au contraire, le formulaire substitue à la longue formation pratique du néophyte la simple consultation de l'ouvrage et rend instantanée la prise de décision. Beaucoup d'agents locaux « ont le sentiment qu'il faut se conformer à certaines tournures », mais tombent dans l'« embarras » faute d'en disposer et remettent la décision à plus tard (préface de 1842, 7^e éd.). Le formulaire est le moyen de surmonter un obstacle intellectuel ou psychologique à la décision.

C'est dire qu'il agit comme un révélateur du modèle d'administrateur plus ou moins explicitement porté par les dictionnaires. Quel modèle d'administrateur est alors promu ? Les formulaires rejettent pour l'essentiel la figure notariale¹¹¹, où l'administrateur jouerait le rôle d'un scripteur passif, se contentant de recopier le formulaire. Selon Rendu, le formulaire est un « guide indispensable pour tous les actes de la vie municipale », mais

« Il n'y faut pas chercher [...] un modèle pour toutes les situations, une solution pour toutes les difficultés. [...] Le formulaire est autre chose. C'est un cadre général qui, souvent s'adapte aux nécessités, aux exigences d'une situation donnée, mais qui, dans certains cas, plus rares, doit être complété et développé. » (n° 23, p. 1)

Ce cadre oriente l'action administrative sans la contraindre ; l'utilisateur du formulaire, l'agent administratif conserve sa capacité d'initiative pour déterminer quand et comment recourir au formulaire. Cela implique, ajoute Rendu, qu'il s'adresse à « des gens instruits et éclairés, à l'élite de la population, aux conseillers municipaux et aux secrétaires de mairie ». Le public visé a besoin d'être accompagné, mais il doit aussi utiliser les outils qui lui sont fournis avec intelligence ou prudence (au sens aristotélien du terme). La décision de l'administrateur renvoie à des règles, à un cadre, mais elle dépend aussi de circonstances que chacun doit pouvoir apprécier, sans automaticité. Pour chaque formule, le texte distingue le texte stéréotypé (en caractères romains) et les éléments à adapter en situation (en caractères italiques) : l'italique est la manifestation visible de la part d'opportunité et de circonstance de la décision administrative.

Le formulaire est un guide pratique qui n'indique pas seulement la façon de rédiger les actes, mais aussi la façon de se comporter en tant qu'administrateur. Le *Formulaire* de Miroir contient aussi des articles sur la médecine et les soins à prodiguer dans les zones rurales. L'article « Asphyxiés et Noyés » (n° 4, I, p. 478-532) reproduit les longues instructions d'un médecin, ainsi que de diverses administrations comme le conseil de salubrité de Paris, sur les soins d'urgence à apporter aux victimes d'asphyxie ou de noyade, avant de présenter des formulaires de procès-verbaux. Miroir justifie ces articles par la nature même de l'administration locale : « une administration municipale est de sa nature essentiellement paternelle, et [...] un maire, dans l'accomplissement de ses devoirs, doit être considéré comme un bon père de famille au milieu de ses nombreux enfants » (n° 4, p. VI). Cette figure paternelle ou pastorale du maire ayant le souci individuel de ses administrés et dont dépend leur bien-être¹¹² renvoie à une conception large du métier administratif, comparable à celle promue au XIX^e siècle dans les différents projets d'écoles administratives – et, dans une certaine mesure, par l'École nationale d'administration de

¹¹¹ B. GRÉVIN, « Les mystères rhétoriques de l'État médiéval... », *op. cit.*, trace une délimitation semblable entre le discours politique et les écrits notariaux au Moyen Âge ; mais tandis que cette division recouvre une gradation des genres selon le prestige, celle que nous traçons ici est relative au type d'actes, privés ou publics.

¹¹² Cf. aussi n° 4, v° « Épidémies », § 7-9, IV, p. 764. Comp. avec la figure du curé dans DURAND DE MAILLANE, *Dictionnaire de droit canonique et de pratique bénéficiale*, Paris, Beauche, 1761, v° « Paroisse », II, p. 421-424, particulièrement p. 424 : « Aucun Curé n'ignore qu'il est non-seulement le Pasteur qui doit paître son Troupeau, mais aussi un Chef qui doit savoir diriger ses Paroissiens par la voie étroite & périlleuse qui conduit au bonheur ; qu'il est encore leur médecin, & en quelque sorte le dépositaire de leur âmes. » Sur le pouvoir pastoral, M. FOUCAULT, « *Omnes et singulatim*. Vers une critique de la raison politique », *Dits & Écrits. II. 1976-1988*, Paris, Gallimard (« Quarto »), 2001, p. 953-980.

1848¹¹³. L'administration ne se résume pas au droit, même si celui-ci est indispensable à son déploiement par la forme qu'il impose.

Les données juridiques ne sont ainsi pas les seules présentées : le dictionnaire n° 12 inclut des statistiques démographiques et économiques (p. 463-480), ou des exemples de discours à prononcer dans diverses occasions (p. 501 sq.), confirmant une vocation de vade-mecum généraliste ; d'autres ouvrages renvoient à des notions techniques non juridiques. Les valeurs mobilisées par les dictionnaires ne sont pas la seule capacité juridique ; le dictionnaire n° 5 fait ainsi appel à la prudence des ingénieurs dès lors qu'ils doivent intervenir sur des propriétés privées :

« Dans l'exécution des grands travaux, il est rare de ne pas porter quelque atteinte ou trouble à la propriété. Les ingénieurs prudents doivent faire tous leurs efforts pour éviter autant que possible cette triste nécessité dont les conséquences sont d'exposer l'État à des indemnités plus fortes que si l'on eût traité d'avance avec les propriétaires. » (n° 5, v° « Propriété »)

L'administrateur est certes censé connaître les règles, mais son action ne se résume pas à l'application mécanique, purement logique, de principes abstraits ; elle inclut un mode d'être et un style de comportement¹¹⁴.

Cette même vision se retrouve d'ailleurs dans les dictionnaires qui refusent de proposer des modèles d'actes. Le *Dictionnaire* n° 2 écarte une tâche trop complexe pour l'auteur, en distinguant les *projets*, présents dans certains articles (par exemple v° « Cautionnement », § 100, p. 228) et de véritables *formules*, qu'on peut comprendre ici comme la formalisation achevée d'un ensemble de règles et d'expériences : « [...] rien n'empêche à chacun de disposer de son style et de ses moyens » (n° 2, p. 6), qu'il peut déployer sans que le dictionnaire puisse tout prévoir¹¹⁵. De même, le *Répertoire* n° 9 explique n'avoir pas reproduit de modèles d'écritures comptables, car, laissés vides, ils n'ont aucune utilité pratique : « ils ne pourraient servir de guides qu'autant qu'une comptabilité y serait matériellement figurée dans des libellés d'écritures et des énonciations chiffrées, qui offriraient des exemples d'application pour toutes les opérations comptables » (n° 9, p. VI¹¹⁶). C'est dire que le cadre vide ne suffit pas à transmettre l'expérience administrative, s'il ne s'accompagne pas des indications (exemples chiffrés, conseils, etc.) permettant d'en évaluer au cas par cas la pertinence. Il faut une démarche active de l'administrateur, qui ajoute son intelligence des situations ou son expérience à cet échafaudage froid. Le refus des formules traduit l'impossibilité de construire un modèle abstrait et général, dès lors qu'il relèguerait au second plan l'expérience administrative concrète¹¹⁷.

Les dictionnaires dessinent ainsi le portrait d'un administrateur qui doit être guidé juridiquement pour prendre sa décision – à défaut de la connaissance et du cadre des règles juridiques, il lui manque des éléments nécessaires et il risque de tergiverser. Le droit est la forme nécessaire dans laquelle s'inscrit l'action administrative ; si cette forme est méconnue, il n'y a pas seulement une irrégularité possible,

¹¹³ G. RICHARD, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, Paris, Dalloz, 2015, p. 221-226.

¹¹⁴ À l'inverse, d'autres dictionnaires se rattachent plus nettement à un modèle d'application stricte de règles juridiques, notamment le n° 19 centré sur le contentieux.

¹¹⁵ N° 2, p. 6 : « Les *projets* qui sont répandus dans différents [sic] articles ne doivent être regardés que comme tels ; je n'ai pas eu la présentation d'en faire de *formules*, me défiant toujours de mes forces ; je me suis proposé simplement de communiquer quelque idée d'un journal, mémoire, procès-verbal, etc. Je cède tout autre cadre et rédaction à la réflexion et à l'expérience : rien n'empêche à chacun de disposer de son style et de ses moyens. »

¹¹⁶ Les auteurs renvoient néanmoins à une autre de leurs productions, le *Formulaire de la comptabilité des percepteurs et des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance*, publié également en 1842.

¹¹⁷ Ce qui traduirait ainsi, en matière d'administration, l'« impossibilité de codifier la totalité des cas d'espèce concrets sous la forme abstraite d'une casuistique préventive » (P. NAPOLI, « *Ratio scripta* et *lex animata* : Jean Gerson et la visite pastorale », in L. GIAVARINI, *L'Écriture des juristes. XVI^e-XVIII^e siècle*, Paris, Classiques Garnier, 2010, p. 131-151 [p. 150]).

mais toute décision est rendue impossible¹¹⁸. Mais même s'il n'y a pas d'homogénéité parfaite sur ce point entre les dictionnaires, reproduire les formulaires n'implique pas de concevoir l'action administrative comme l'application mécanique de règles.

Ajoutons que ce qui est en jeu derrière la présence de formulaires est bien la décision administrative s'imposant aux administrés : il s'agit de guider principalement l'administrateur local. Deux types d'actes sont absents : la correspondance administrative interne (par exemple les lettres entre agents locaux et préfet), les documents remplis par les administrés. Cela confirme que la formalisation touche l'administration et non l'administré, contrairement au XX^e siècle où l'administration s'efforce de régulariser également les relations qu'elle entretient avec les usagers et les citoyens¹¹⁹.

B. L'origine des formules, entre abstraction et particularisme

La diffusion des formulaires s'inscrit dans une volonté de rationaliser l'action administrative en fournissant un cadre commun à l'action d'agents disséminés sur tout le territoire. Mais cette volonté est-elle un projet élaboré au centre et diffusé, par le biais des dictionnaires mais aussi des circulaires, vers les périphéries administratives ?

1. Du point de vue de l'administration centrale, ce projet ne fait guère de doute. La volonté d'uniformisation se manifeste très tôt : elle passe par la transmission des formules et par l'obligation souvent rappelée d'informer les ministères en cas d'utilisation locale d'autres types d'actes¹²⁰. Les dictionnaires montrent cependant des procédés d'élaboration plus complexes, où la diffusion des formules locales ne subit pas nécessairement la médiation centrale. Cela pose la question de l'origine des formulaires. Sont-ils élaborés par le ministère, créés par le rédacteur du dictionnaire ou appuyés en partie ou totalement sur des exemples réels d'actes juridiques, auxquels on fait subir un processus de généralisation ou d'abstraction (suppression des noms, blancs, etc.) ? La réponse donnée ici ne peut être que partielle¹²¹, mais elle conduit à distinguer plusieurs situations.

Plusieurs modèles émanent de services centraux de l'administration, et sont souvent la reprise de textes figurant dans des circulaires. Cette origine est parfois expressément marquée : les nombreux modèles de l'article « Organisation financière » du dictionnaire n° 29 (p. 324-396), pour la tenue du budget des Églises, sont repris d'une instruction ministérielle du 15 décembre 1893 (mentionnée au § 10). De même, les certificats permettant aux élèves ecclésiastiques d'obtenir une dispense de service militaire d'après la loi militaire du 15 juillet 1889 sont reproduits selon le modèle fourni par le décret du

¹¹⁸ Ce constat dépasse la seule validité juridique de ce que fait l'agent : la forme n'est pas seulement nécessaire pour éviter l'annulation de l'acte, mais aussi pour fournir un cadre organisant la matière administrative, la faisant émerger d'un conglomérat de faits et de règles. Elle crée de la régularité et agit comme une contrainte normative, quand bien même elle ne serait pas « obligatoire » au sens strict.

¹¹⁹ Cf. *supra*, n. 57.

¹²⁰ Cf. circulaire du 8 juin 1838 relative aux modèles généraux pour les devis de construction des routes, reproduite dans Th. RAVINET, *Code des Ponts et chaussées et des mines [...]*, t. 8, 2^e suppl., Paris, 1840, p. 4-5 ; P. LEGENDRE, *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 604.

¹²¹ Elle supposerait notamment, pour être complète, de retracer l'élaboration des modèles et des circulaires dans les archives ministérielles ou locales.

23 novembre 1889 (n° 29, v° « Certificats. Recrutement de l'armée », p. 106-108¹²²). Dupont fait les mêmes renvois : par exemple, le formulaire n° 7 (v° « Abattoirs », n° 6, 11^e éd., p. 5) cite en note une circulaire du ministère de l'Intérieur du 5 mai 1852 à propos du tarif des taxes sur les abattoirs.

Certains modèles émanent également de l'administration, mais sont connus de l'auteur grâce à son expérience administrative ou à ses contacts internes. Miroir annonce que ses formules ont été rédigées « sur les modèles les meilleurs et les plus usités » (n° 4, p. II). Il explique avoir « extrait d'un Recueil administratif un projet de règlement général pour la police d'une commune rurale » (p. III) ; et il tire plusieurs formules des « actes dont [il] doi[t] la communication à la bienveillance de MM. les préfets de ce département [l'Isère] »¹²³, dans lequel il officie en tant que secrétaire de la mairie de Grenoble.

2. Surtout, les modèles paraissent très souvent inspirés de l'expérience du rédacteur, qui reprend des actes juridiques réels. Cela apparaît dès lors que le formulaire renvoie, avec des détails, à une situation particulière. Le formulaire peut alors être la reproduction intégrale de l'acte initial. Le modèle n° 1 placé en annexe par Fournigault (n° 28, p. 301 sq.) est le contrat qu'il a lui-même conclu, en tant que capitaine de gendarmerie, afin de renouveler un bail pour la caserne de la 9^e légion de gendarmerie du Maine-et-Loire, à compter du 24 juin 1880, et prévoir quelques réparations et améliorations au bâtiment¹²⁴. Les modèles n° 2 et 3 reproduisent également des actes de location et de construction de caserne¹²⁵.

Très souvent, le modèle s'inspire d'un cas particulier, laissé apparent, mais généralisé par la suppression de certains détails identifiant l'espèce. Le modèle n° 4 de Fournigault (n° 28), le bail proprement dit, contient une partie en italique à compléter ou adapter en fonction de la situation¹²⁶. De même, Miroir inclut des actes dont seuls quelques détails ont été ôtés¹²⁷ ou au contraire dans lesquels il rajoute des indications ou des renvois pour mieux utiliser les modèles¹²⁸. Le dictionnaire n° 29 recourt à une technique similaire. Le tableau de l'« État des sommes à payer pour le traitement de MM. les pasteurs de la consistoriale de Saint-Maixent, département de [blanc], pendant le [blanc] trimestre 18[blanc] » laisse en blanc la colonne des noms/prénoms, mais donne la liste des communes composant la paroisse et le traitement annuel correspondant (n° 19, v° « Certificat d'identité », p. 103). Ce procédé crée un équilibre significatif entre la particularité des situations sous-jacentes, qui n'est pas totalement évacuée, et la volonté de généraliser le cas pour le rendre utilisable à d'autres situations et normaliser la pratique d'écriture : c'est parce que le modèle s'appuie sur une situation réelle antérieure qu'il peut apparaître de façon crédible comme modèle valable partout.

¹²² Un renvoi est fait à la *Revue de droit et de jurisprudence* (VI, 207), qui contient (p. 204-209) un dossier documentaire sur la loi militaire (extraits de la loi, du décret d'application de novembre et des formulaires d'après le *Journal officiel*) ; la numérotation des modèles est reprise du décret.

¹²³ [MIROIR], « Plagiat servile et flagrant. L'auteur du Formulaire municipal à MM. les rédacteurs de l'École des Communes », 4 p., s.d. [1835]

¹²⁴ Le contrat est conclu entre Fresnel, propriétaire, et Founigault, pour 12 ans et un loyer annuel de 1 200 F.

¹²⁵ Cf. aussi par exemple la formule n° 175 (n° 6, 11^e éd., 1858, v° « Biens communaux. Adjudication du bail à ferme d'un bien rural »), qui reproduit le cahier des charges d'un bail en incluant le nom du lieu et en faisant seulement quelques coupes dans la description du bien concerné.

¹²⁶ N° 28, p. 317 : « *Faire ici la description de la maison en indiquant tout : nombre de chambres à feu, nombre de chambres froides, cabinets, caves [...]* ».

¹²⁷ Cf. n° 4 (vol. 2-2, p. 547), v° « Abattoirs », § 18, modèle n° 1 : déclaration faite par un boucher pour exercer sa profession, qui contient plusieurs blancs, mais aussi le nom d'une personne (« [...] est comparu le sieur Etienne-Joseph A., âgé de [blanc] ans [...] »).

¹²⁸ *Ibid.*, p. 550-551, modèle n° 6, « accidents occasionnés par un bœuf échappé » : « S'il n'y a que divagation sans accident ni blessures, finir comme à la formule n° 5, au mot *Animaux*, tom. I^{er}, pag. 323 ».

Cette généralisation se fait d'ailleurs dans plusieurs sens. Lorsque le texte est la reproduction d'une circulaire ministérielle, la généralisation part du centre vers la périphérie. De même, l'exemple parisien est souvent présenté comme le plus significatif, ainsi chez Miroir : « Les règles de police observées à l'égard de ces abattoirs peuvent, en grande partie, s'appliquer à ceux des départements que nous reproduisons ici » (n° 4, vol. 2-2, p. 504, v° « Boucheries », § 11). Mais le même auteur inclut un modèle de règlement d'abattoir « basé sur celui qui a été fait pour la ville de Grenoble le 15 avril 1823 » (n° 4, vol. 2-2, p. 538 & 510) et auquel ajouter les dispositions du § 12 qui pourraient « s'y adapter », ou un tableau détaillant la fixation des prix de boucherie qui reproduit les valeurs à Grenoble en 1824.

3. On le voit, la collation des modèles dans un formulaire associe souvent plusieurs sources : la réglementation générale ou centrale (en incluant le cas parisien et l'abondante production de la préfecture de police), les actes locaux (préfectures, etc.) et parfois l'expérience concrète de l'auteur (Miroir évoque ses trente années d'administrateur grenoblois). Cette pluralité de sources n'est pas sans générer des conflits. Après la publication de la première édition de son *Formulaire*, Miroir accuse en effet les rédacteurs du *Dictionnaire des formules* (n° 6, Paul Dupont et les rédacteurs de *l'École des Communes*) d'avoir, tout en dénigrant son propre travail, plagié très largement l'essentiel de ses formules¹²⁹. On peut évidemment comprendre l'accusation qui est portée et les enjeux éditoriaux qu'elle recèle dans un contexte de concurrence pour attirer à soi le marché des administrateurs municipaux, non sans relever toutefois le paradoxe qu'il y a à interdire de recopier un texte qui ne prend son sens que d'avoir été déjà énoncé ailleurs et de pouvoir être réutilisé dans le futur. Le rédacteur d'un formulaire est-il un véritable auteur, s'il rassemble des textes disparates pour produire un énoncé juridique mobilisable à l'infini ? Ce qui est plagié est l'expérience administrative, car les modèles ne font pas parler le rédacteur du dictionnaire, mais l'agent de l'administration.

La conséquence est en tout cas de laisser le lecteur reconstruire lui-même un texte complet, adapté à son usage : le formulaire ne se veut pas un cadre contraignant, mais un guide qu'il faut sans cesse adapter. Cela suggère que la circulation des formules n'est pas seulement verticale, du haut vers le bas, mais aussi horizontale, d'une expérience locale vers un administrateur-lecteur, sans médiation centrale. Les auteurs eux-mêmes sont soucieux de ne pas se faire les relais aveugles de l'administration centrale, quand bien même la diffusion des formulaires qu'ils proposent tend de fait à l'unification de l'administration. Dupont entend ainsi faire « profiter toutes les communes des expériences faites et des résultats obtenus par l'une d'elles », explicitant ainsi que le formulaire promet de généraliser les expériences locales les plus pertinentes ; certes, certaines formules sont rédigées dans les ministères, mais elles ont toujours pour origine « l'usage et les formes administratives ou judiciaires », c'est-à-dire l'expérience concrète des agents (n° 6, 7^e éd., 1842, préface). Il y a ainsi un jeu entre la dimension générale et la dimension particulière : le dictionnaire peut servir pour diffuser des modèles élaborés dans les ministères, mais aussi pour étendre une expérience particulière à des cas plus nombreux¹³⁰. Il faudrait cependant se demander si la formalisation des actes ne connaît pas une influence croissante des administrations centrales¹³¹. L'hypothèse mérite d'être posée, à défaut de pouvoir être confirmée ici¹³².

¹²⁹ [MIROIR], « Plagiat servile et flagrant... », *op. cit.*

¹³⁰ Les formulaires sont un moyen de diffusion de catégories mentales, mais cette diffusion ne peut se résumer à une imposition par le haut et résulte d'interactions beaucoup plus complexes, cf. P. KARILA-COHEN, « État et enquête au XIX^e siècle : d'une autorité à l'autre », *Romantisme*, 2010-3, n° 149, p. 25-37 (notamment p. 37).

¹³¹ Ce dont attesterait l'évolution signalée *supra*, n. 59, entre le *Dictionnaire général d'administration* et son *Supplément* (n° 11 & 11bis) : le renvoi aux statuts élaborés pour une société de secours mutuels grenobloise est remplacé par un modèle-type élaboré par la commission supérieure des établissements de bienfaisance. Cf. aussi pour le début du XX^e siècle, B. DUMONS & G. POLLET, « De l'administration des villes au gouvernement des "hommes de la ville" sous la III^e République », *Genèses*, 1997, n° 28, p. 52-75.

CONCLUSION

Sans prétendre épuiser ici la richesse à tirer de ces textes, deux éléments de bilan peuvent être tirés de cette confrontation avec les dictionnaires administratifs.

Le premier élément tient à la portée des énoncés des dictionnaires. D'un côté, les articles de dictionnaires sont une série d'énoncés chargés de refléter les normes juridiques concernant l'administration contemporaine, et qui, par l'origine privée des publications, ne peuvent prétendre exercer directement une autorité quelconque¹³². D'un autre côté, ces énoncés déterminent un parcours, une circulation, devant permettre à l'administrateur de reconstituer une norme à appliquer en fonction de certaines conditions ou situations ; ils participent en cela à la régularisation de l'administration et diffusent les normes qui devraient servir à la décision. Les formulaires, en particulier, ouvrent un processus d'abstraction, mais aussi de mise au contact des réalités (notamment lorsqu'ils reprennent des actes réellement édictés) ; ils apparaissent comme un outil pratique où la formalisation juridique s'est déjà opérée, et auquel ne manque plus qu'une réalité sous-jacente. Les situations administratives ne se ramènent alors pas toujours au type casuistique (trancher un litige), mais à un ensemble complexe d'interventions, dont la série des formulaires concernant une même opération administrative permet de rendre compte. Le modèle juridique envisage l'action administrative (au moins partiellement) sous forme de normes, mais ne semble pas déterminer un type de raisonnement identique aux répertoires de jurisprudence de droit privé.

Le deuxième élément est d'offrir une compréhension du fonctionnement de l'administration au ras de la pratique : non comme l'application mécanique et systématique de règles, mais comme un processus de régulation contrôlée d'une activité inépuisable et dispersée « par nature ». L'homogénéisation s'opère en interne, par la volonté d'administrateurs parfois haut placés (Conseil d'État) ou proches de ces structures (avocats), mais aussi par un réseau plus ou moins dense, lié par des intérêts pécuniaires mais aussi symboliques. Elle n'est pas seulement un processus *top-down* (des ministères vers les administrations subordonnées), mais provient aussi d'initiatives locales ponctuelles, permettant d'observer une tentative de co-production de la régularité administrative à plusieurs niveaux, par la collaboration des administrateurs intermédiaires ou locaux. Certes, on peut considérer avec P. Legendre que l'agent administratif, quelle que soit sa position, s'inscrit symboliquement dans le centralisme et la vision de l'État comme seul garant ; mais l'observation des dictionnaires permet de montrer que la contribution des agents locaux à la construction administrative n'est pas seulement passive, de pure adhésion au centre, mais qu'elle reflète aussi la volonté d'affirmer leur rôle spécifique – fût-ce pour ce s'inscrire finalement dans le grand cadre de l'administration. En revanche, ces ouvrages ne laissent que peu de place à l'administré, la décision restant conçue uniquement selon le schéma unilatéral et autoritaire où l'administration est seul juge de l'intérêt des administrés. Les dictionnaires reflètent ainsi la volonté d'une administration autocentrée sur son processus de rationalisation.

Cette construction administrative passe par le positionnement particulier de certains auteurs praticiens, qui cherchent à transmettre un savoir global et pratique sur l'administration, participant à une construction plurielle de l'administration. Ce discours parallèle au discours de l'administration ne s'y oppose donc pas, mais réaffirme constamment le rôle de l'expérience au secours de la rationalité et de

¹³² Il faudrait également pouvoir évaluer l'influence éventuelle des débats sur la centralisation ou la décentralisation au XIX^e siècle sur ce point.

¹³³ Sur la distinction classique entre énoncés et normes, cf. M. TROPER, *La Philosophie du droit*, Paris, PUF, 2006 (2003), p. 27-33 & 86-87.

l'unification administrative. Les dictionnaires renvoient à une conception du droit de l'administration comme ensemble stratifié de règles, qui ne sont pas toujours cohérentes mais peuvent être mises en action par toutes les parties de l'administration, grâce à la longue expérience et grâce aux outils concrets que diffusent les dictionnaires, dont les formulaires sont l'exemple le plus caractéristique. La stratification ne signifie pas seulement la confusion, mais aussi le maintien possible d'expériences passées. Rationalisation et expérience pratique se complètent, faisant participer les dictionnaires à la représentation d'une administration continue, détachée des contingences et des vicissitudes politiques du XIX^e siècle.

Guillaume RICHARD
Université Paris-Descartes (IHD – EA 2515)

CORPUS DES OUVRAGES CONSULTÉS¹³⁴

N°	Titre	Auteurs	Qualité des auteurs	Données éditoriales
1	<i>Répertoire raisonné pour les préfets, sous-préfets, maires, adjoints, conseillers de préfecture, conseillers municipaux, juges de paix, commissaires de police, officiers de gendarmerie, gendarmes, gardes champêtres et gardes forestiers ; ou Dictionnaire administratif, contenant les instructions générales relatives aux fonctions et attributions de ces administrateurs et fonctionnaires, et les formules des actes qu'ils ont à faire dans l'exercice de leur fonctions</i>	Julien-Michel Dufour	Ancien avocat, ex-juge au tribunal de la Seine ; auteur d'ouvrages sur le droit civil et pénal	Paris : Longchamp, libraire, rue Croix-des-Petits-Champs. 1808 (1 ^{re} éd.) 1811 (2 ^e éd. consultée)
2	<i>Dictionnaire raisonné de la manutention des employés de l'enregistrement et du domaine de l'État</i>	Anonyme [Desormeaux]		Guéret : Imprimerie de Pierre Betouille. 1817, 3 ^e éd.
3	<i>Dictionnaire portatif et raisonné des connaissances militaires, ou premières notions sur l'organisation, l'administration, la comptabilité, le service, la discipline, l'instruction et le régime intérieur des troupes françaises, à l'usage des jeunes gens qui se destinent à la profession des armes</i>	Général le Couturier	Chevalier de Saint-Louis et officier de la légion d'honneur	Paris : Pierre Blanchard, libraire (Galerie Montesquieu, n° 1). 1825
4	<i>Formulaire municipal contenant l'analyse, par ordre alphabétique, de toutes les matières qui sont du ressort d'une administration municipale, avec l'indication des lois, ordonnances et réglemens qui s'y rapportent, et un recueil complet de toutes les formules d'actes qu'on peut être dans le cas de rédiger dans une mairie ; et disposé pour être mis en parfaite harmonie avec le travail de la Commission de révision instituée par l'ordonnance royale du</i>	E. M. M. Mir oir	Secrétaire en chef de la mairie de Grenoble	Grenoble : Imprimerie Baratier. 1 ^{re} éd. 1826-1827. 1 ^{re} réimpr., 1829-1834 (édition consultée, en 6 vol.). 2 ^e éd. (Miroir & Jourdan), 1841-1846.

¹³⁴ Classement en fonction de l'année de parution de la première édition (ou, lorsqu'elle n'est pas connue, de l'année de l'édition consultée).

N°	Titre	Auteurs	Qualité des auteurs	Données éditoriales
	20 août 1824			
5	<i>Dictionnaire des travaux publics, civils, militaires et maritimes, considérés dans leurs rapports avec la législation, l'administration et la jurisprudence ; à l'usage des ingénieurs de tous les services publics, des architectes, concessionnaires, entrepreneurs et experts, des propriétaires dont l'intérêt particulier peut se trouver opposé à l'intérêt général, et des administrateurs ou magistrats appelés à prononcer en cette matière</i>	M. le chevalier Tarbé de Vauxclairs	Conseiller d'État, inspecteur général des ponts et chaussées	Paris : Chez Catrilian-Goeury, libraire des Corps royaux des Ponts et Chaussées et des mines. 1835
6	<i>Dictionnaire des formules ou Mairie pratique contenant les modèles de tous les actes d'administration municipale, avec des notes et citations indiquant les lois, règlements et instructions auxquels ils se rapportent</i>	Paul Dupont	Député au Corps législatif	Paris : Imprimerie et librairie administratives de Paul Dupont. 1835 (1 ^{re} éd.) Edition consultée : 1858 (11 ^e éd. ; reprend largement la 10 ^e éd. 1856). Suppléments ou éditions attestés en 1877 (suppl. par Paul Dupont), en 1880 (21 ^e éd., par Th. Ymbert) et 1887 (par T. de Croissy).
7	<i>Dictionnaire de droit public et administratif, contenant : l'esprit des lois administratives et des ordonnances réglementaires ; l'analyse des circulaires ministérielles ; la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation sur le contentieux de l'administration ; les opinions comparées des auteurs sur les mêmes matières, etc., etc.</i>	Albin le Rat de Magnitot & Huard-Delamarre	Le Rat : sous-préfet de l'Yonne (Sens), ancien avocat (Paris). Huard : avocat (Paris).	Paris : Joubert, libraire-éditeur (rue des Grès, près l'école de droit). 1836-1837 (1 ^{re} éd. en 2 vol.) ; 1841 (2 ^e éd. augmentée et consultée en 2 vol.)
8	<i>Dictionnaire municipal, ou Nouveau manuel des maires, contenant, par ordre alphabétique, l'exposé des dispositions des lois, décrets, ordonnances, instructions et circulaires ministérielles, arrêts du Conseil d'État et de la Cour de cassation, concernant l'administration des communes, des fabriques et des établissements de bienfaisance, à l'usage des maires, adjoints, conseillers municipaux, secrétaires de mairies, receveurs municipaux, administrateurs des fabriques, hospices et bureaux de bienfaisance</i>	M. de Puibusque (1 ^{re} éd.), repris par Paul Dupont	Puibusque : ancien sous-préfet Dupont : cf. n° 6	Paris : Imprimerie et librairie administratives Paul Dupont. 1838 (1 ^{re} éd.) 1861 (5 ^e éd., consultée)
9	<i>Répertoire de l'administration et de la comptabilité des établissements de bienfaisance, hospices, hôpitaux, bureaux de bienfaisance, asiles d'aliénés, monts-de-piété, dépôts de mendicité, caisses d'épargnes, congrégations hospitalières, associations de bienfaisance, et autres établissements publics et privés, présentant, par ordre alphabétique, le texte des lois, des règlements, instructions ministérielles, décisions du Conseil d'État, des Cours et des tribunaux, concernant la gestion des biens, l'administration et la comptabilité de ces établissements ; accompagné d'explications détaillées sur chacune des parties de l'administration charitable</i>	E. Durieu & Germain Roche	Durieu : chef de la section des établissements de bienfaisance au ministère de l'Intérieur ; Roche : avocat Cour de Paris	Paris : Bureau du mémorial des Percepteurs (rue Martignac, n° 8). 1842
10	<i>Répertoire des circulaires et instructions en usage dans l'administration des contributions indirectes</i>	Anonyme		Toulon : Imprimerie d'Eugène Aurel (place St-Pierre), éditeur propriétaire. 1843

N°	Titre	Auteurs	Qualité des auteurs	Données éditoriales
11	<i>Dictionnaire général d'administration contenant la définition de tous les mots de la langue administrative et sur chaque matière : 1° L'histoire de la législation ; 2° L'exposé des lois, ordonnances, règlements et instructions ; 3° Le résumé de la jurisprudence ; 4° L'indication des formalités à remplir, des autorisations à demander, des pièces à produire, etc. ; ouvrage utile aux gens du monde et à toutes les classes de fonctionnaires</i>	Alfred Blanche & Paul Dupont	Blanche : secrétaire du conseil supérieur des établissements de bienfaisance. Participent au dictionnaire : Ant. Blanche (avocat général à Rouen), marquis d'Audiffret (pair de France, membre de la Cour des comptes), Dareste (chef de bureau, contributions directes), membres de services ministériels.	Paris : Imprimerie et librairie administratives de Paul Dupont. 1846-1849 (1 ^{re} éd. en trois livraisons)
11bis	<i>Dictionnaire général d'administration publié sous la direction de M. Alfred Blanche, secrétaire général du Ministère d'État, ancien directeur et professeur de droit administratif à l'École d'administration, contenant la définition de tous les mots de la langue administrative et sur chaque matière [...]</i>	Alfred Blanche (dir.)	Blanche (inspecteur général des établissements de bienfaisance ; ancien directeur de l'École d'administration), assisté de Moranvillé et L. Aucoc (auditeur de 1 ^{re} classe au Conseil d'État), anciens élèves de l'École d'administration, et du groupe de juristes présent dans la première édition.	Paris : Imprimerie et librairie administratives de Paul Dupont. Supplément en 1856. Réimpression de la première édition (1857-1860) et du premier supplément (1849-1856) ; 2 ^e supplément (1856-1860), 1860
12	<i>Dictionnaire des connaissances élémentaires que doivent étudier et posséder en matière d'administration municipale, de police judiciaire et municipale, de comptabilité des communes, de statistique agricole et départementale, de jurisprudence pénale, de législation usuelle et de droit administratif les maires, adjoints, secrétaires de mairie, [conseillers municipaux, juges de paix, greffiers, instituteurs, commissaires de police, curés, membres des fabriques, administrateurs des hospices, jurés, électeurs, architectes, agents voyers, gardes champêtres, gardes forestiers, gardes-pêche, gardes particuliers, employés de la régie, préposés aux poids et mesures, officiers et brigadiers de gendarmerie, receveurs des contributions, huissiers, défenseurs devant les justices de paix, propriétaires, fermiers, locataires et cultivateurs]</i>	E. Charles-Chabot	Ancien principal clerc de notaire, auteur du manuel de <i>L'Ouverture des successions</i>	Paris : Videcoq fils aîné, éditeur, libraire de la Cour de cassation (1, rue Soufflot). 1854

N°	Titre	Auteurs	Qualité des auteurs	Données éditoriales
13	<i>Dictionnaire de l'administration publique</i>	Block, Maurice		Paris : Berger-Levrault. 1856 (1 ^{re} éd.)
14	<i>Encyclopédie du contentieux administratif et judiciaire des conseils de fabriques et des communautés religieuses</i>	[Alexandre-Arnaud Bost]		[Paris : Périsse.] 1860
15	<i>Principes d'administration communale ou recueil par ordre alphabétique de solutions tirées des arrêts de la Cour de cassation, des décisions du Conseil d'État et de la jurisprudence ministérielle en ce qui concerne l'administration des communes</i>	P. Braff	Ancien conseiller de préfecture, sous-chef du bureau de l'administration des communes au ministère de l'Intérieur	Paris : A. Durand. 1 ^{re} éd. en 1860 ; 2 ^e éd. en 1861 (consultée)
16	<i>Dictionnaire du commandement & de l'administration des corps de troupe de toutes armes. Analyse des règlements militaires et des matières insérées au Journal militaire officiel. Accompagné d'une table méthodique dans laquelle les articles du dictionnaire sont groupés dans un ordre clair et précis avec un appendice comprenant les modifications apportées aux règlements militaires pendant le cours de l'impression jusqu'au 31 décembre 1862</i>	F. Louis	Chef de bataillon d'infanterie	Alger : Librairie algérienne, française et étrangère de Dubos frères. 1863
16bis	<i>Id. Supplément contenant les dispositions réglementaires survenues pendant les années 1863, 1864 & 1865</i>	F. Louis	Chef de bataillon d'infanterie	Alger : Librairie algérienne, française et étrangère de Dubos frères. 1866
17	<i>Répertoire usuel de droit administratif ou table de législation à l'usage des justiciables des conseils de préfecture et utile aux fonctionnaires publics</i>	W. Noyer		Paris, Cotillon (libraire du CE, rue Soufflot). 1869 (2 ^e tirage conforme au premier)
18	<i>Dictionnaire d'administration ecclésiastique à l'usage des deux Églises protestantes de France, suivi du texte des lois et règlements les plus importants qui les régissent et d'un aperçu de la constitution des mêmes Églises dans les principaux États de l'Europe</i>	Ernest Lehr	Docteur en droit, membre du consistoire supérieur et ancien secrétaire général du directoire de l'Église de la confession d'Augsbourg en France	Paris : Berger-Levrault et fils. 1869
19	<i>Journal des communes. Répertoire général d'administration municipale et départementale. Nouveau dictionnaire de législation, de doctrine et de jurisprudence en matière administrative</i>	Rigaud & Maulde ; rédacteurs du <i>Journal des communes</i>	Membres de l'administration (auditeurs ou avocats au Conseil d'État, chefs de bureau, etc.), un professeur (Batbie).	Paris : Bureau du Journal des communes. 1870 (1 ^{er} vol.) ; 1873 (2 ^e vol.)
19bis	<i>Supplément au nouveau dictionnaire de législation, de doctrine et de jurisprudence en matière administrative de MM. Rigaud et Maulde avec la collaboration des autres rédacteurs du Journal des communes, ainsi que de plusieurs autres Jurisconsultes, de Membres du Conseil d'État et d'Administrations publiques et table analytique du journal des communes de 1870 à 1880</i>	Rigaud		Paris : Bureau du Journal des communes. 1880

N°	Titre	Auteurs	Qualité des auteurs	Données éditoriales
20	<i>Dictionnaire général des forêts. Administration et législation. Recueil complet, comprenant : le résumé et l'analyse des arrêts, arrêtés, circulaires, décisions, décrets, lois, ordonnances et règlements en vigueur concernant les forêts de l'État, des communes, des établissements publics et des particuliers</i>	Antonin Rousset et Jean Bouër	Rousset : inspecteur des forêts en retraite Bouër : inspecteur des forêts	Digne : Imprimerie Chaspoul, Constans & Veuve Barbaroux (vente chez les auteurs). 1871, 1 ^{re} éd. par Rousset ; 2 ^e tirage de la 1 ^{re} éd. en 1875 ; 1894, 2 ^e éd. consultée
21	<i>Répertoire général des contributions directes contenant le texte des lois en vigueur, le résumé de la jurisprudence et l'analyse des circulaires et instructions de l'administration</i>	R. Lemercier de Jauvelle	Directeur des contributions directes du département de la Vendée	Paris : Paul Dupont, puis Rennes-Paris : Typographie Oberthur. Éditions en 1877, 1877, 1885 (4 ^e éd. consultée), 1906 (5 ^e éd. chez Oberthur). Suppléments réguliers
22	<i>Répertoire du droit administratif. Législation de l'armée française et jurisprudence militaire</i>	Paul Dislère	Conseiller d'État	Paris : Société d'imprimerie et librairie administratives et des chemins de fer, Paul Dupont éditeur. 1884 Extrait du <i>Répertoire du droit administratif</i> .
23	<i>Formulaire municipal à l'usage des conseillers municipaux et des maires contenant les formules pour les élections & les modèles de délibérations pour toutes les affaires qui intéressent les communes</i>	Ambroise Rendu	Docteur en droit, avocat à Paris, auteur des <i>Codes municipal et électoral</i>	Paris : A. Durand & Pedone-Lauriel, éditeurs (libraires de la Cour d'Appel et de l'ordre des avocats) ; G. Pedone-Lauriel, successeur. 1885
24	<i>Répertoire alphabétique des lettres communes de l'administration des douanes présentant, en outre, un aperçu complet de la législation sur le droit de timbre de dix centimes, la taxe de statistique, le tarif des médicaments composés, etc., suivi d'un répertoire alphabétique des circulaires de la direction générale de la comptabilité publique</i>	E.-G.-R. Mercier	Contrôleur-adjoint des douanes, attaché au bureau de la direction de la Rochelle	La Rochelle : Imprimerie A. Siret. 1886
25	<i>Dictionnaire encyclopédique d'administration générale</i>	D. de Mailhol Nlle éd. par un comité de juristes et administrateurs, sous la dir. de Louis Godefroy	Mailhol : ancien magistrat ; Godefroy : avocat à Paris	Paris : Office général d'édition, de librairie et d'imprimerie (rue du Cardinal-Lemoine). 1887-1889 ? (1 ^{re} éd.) ; 1906-1908 (2 ^e éd. consultée ; 5 vol.)
26	<i>Recueil alphabétique des documents législatifs et administratifs parus de 1884 à 1891 et de nature à intéresser les maires, adjoints, conseillers municipaux et secrétaires de mairie. Répertoire servant de complément à la loi du 5 avril 1884</i>	Émile Cosson	Avocat à Paris	Paris : Giard. 1891
27	<i>Catalogue méthodique des circulaires et instructions de l'administration des contributions indirectes depuis sa fondation jusqu'en mai 1892</i>	A. Beaunis	Receveur principal des contributions indirectes à Lille	Poitiers : Librairie administrative Paul Oudin. 1892 (2 ^e éd.)
28	<i>Répertoire alphabétique d'administration et de législation à l'usage de la gendarmerie</i>	Fournigault	Capitaine de gendarmerie	Paris : Léautey, imprimeur-libraire de la gendarmerie (24 rue de Saint-Guillaume). 1895
29	<i>Dictionnaire d'administration à l'usage des églises protestantes de France, d'Algérie et des colonies avec formules des actes, registres, états, délibérations, procès-verbaux et pièces diverses</i>	Edgard Trigant-Genestre	Secrétaire général de la Vienne	Paris-Nancy : Berger-Levrault. 1895

N°	Titre	Auteurs	Qualité des auteurs	Données éditoriales
30	<i>Dictionnaire de l'administration des lycées, collèges communaux, écoles normales primaires et écoles primaires supérieures et professionnelles des deux sexes. Supplément de juillet 1887 à octobre 1899</i>	Léon Cantemerle	Officier de l'Instruction publique ; économiste du lycée de Lille	Périgueux : Imprimerie de la Dordogne. 1899 Supplément à une première éd. non trouvée.
30bis	<i>Dictionnaire de l'administration des lycées, collèges communaux, écoles normales primaires et écoles primaires supérieures et professionnelles des deux sexes</i>			Périgueux : Imprimerie de la Dordogne. 1899