



HAL
open science

Contraindre ou réglementer ? Contribution à l'étude des mesures de lutte contre les crises sanitaires (XIV^e-XVIII^e)

Thibault Desmoulins

► To cite this version:

Thibault Desmoulins. Contraindre ou réglementer ? Contribution à l'étude des mesures de lutte contre les crises sanitaires (XIV^e-XVIII^e). 2022. hal-03738377

HAL Id: hal-03738377

<https://hal.science/hal-03738377>

Preprint submitted on 26 Jul 2022

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.

Contraindre ou réglementer ?

Contribution à l'étude des mesures de lutte contre les crises sanitaires

(XIV^e-XVIII^e)

Thibault Desmoulin

Contraindre ou réglementer ?¹ Parmi les circonstances provoquant cette question et mettant à l'épreuve le pouvoir, il en est certaines pouvant menacer jusqu'à l'existence même des « *composantes* » matérielles de l'État. Les guerres menacent bien sûr les institutions, le territoire et la population. Mais le péril n'est pas seulement issu de menaces extérieures, ni exclusivement de forces armées. La population d'un État peut également être menacée par des crises, démographiques, socio-politiques mais aussi sanitaires.

Maladies virales ou non, d'origine animale ou humaine, les épidémies constituent des « *crises* » au sens juridique parce qu'elles nécessitent des dispositions spéciales. Leur nature imprévisible et changeante en exclut toute définition matérielle et conduit les autorités à constater, invariablement, l'insuffisance des dispositions préexistantes. Si l'on y ajoute l'urgence des situations, le droit des crises sanitaires semble pouvoir s'apparenter à des mesures d'exception, circonscrites à la durée de l'épidémie. L'objet de cette contribution consiste précisément à déterminer si les crises sanitaires ont, à travers l'histoire, entraîné des règles d'exception ou des règles spéciales – fussent-elles fondées sur l'urgence. Et, précisons-le d'emblée, l'hypothèse vérifiée ici est que, depuis le Moyen Âge, les crises sanitaires entraînent la production d'un droit spécial et non d'un droit d'exception.

C'est ce qui résulte de l'étude des dispositions adoptées afin de réduire et de prévenir les épidémies, malgré leur irréductible diversité. Les variations à leur endroit s'expriment jusqu'au vocable utilisé à travers les âges, à mesure que *Peste* et *peste* se superposent², *épidémie* et *pandémie* s'équivalent, tandis que *contagion* tombe en désuétude au XVIII^e siècle. La crise sanitaire semble néanmoins présenter deux constantes : d'une part, un caractère sérieux, lié à un risque élevé voire systématique de contamination au sein de la population (une menace que l'on peut croire totale) ; d'autre part, une gravité certaine, résultant d'un risque élevé de mortalité (un risque que l'on décrit comme absolu).

¹ Cette contribution s'inscrit dans le prolongement d'un mémoire de recherche réalisé sous la direction du Professeur François Saint-Bonnet à l'Université Panthéon-Assas (Paris II). L'auteur adresse ses sincères remerciements à l'*Association française des jeunes historiens du droit* et, plus particulièrement, Rémi Faivre-Faucompré et Marion Narran, pour leur relecture et leurs précieuses remarques.

² Jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, le mot *Peste* (majuscule) désigne *lato sensu* toute maladie contagieuse et mortelle – synonyme d'épidémie –, tandis que *peste* (minuscule) désigne ici *stricto sensu* la maladie.

Ces deux caractères rendent obsolètes les moyens du droit commun, qu'il s'agisse de pouvoirs policiers, judiciaires ou législatifs, et justifient l'adoption de mesures exorbitantes, capables de bouleverser les rapports entre organes ainsi que les équilibres entre libertés. En d'autres termes, les crises sanitaires donnent à s'affronter deux dangers : l'un, purement sanitaire et médical menace immédiatement la population et peut-être l'existence même de l'État ; l'autre, plus large et médiat, menace les libertés et le droit commun y compris au-delà des crises, lorsque des dispositifs édictés durant l'épidémie deviennent permanents. Le risque juridique est, en peu de mots, qu'un régime disproportionné et autoritaire ne grève les temps normaux. C'est pourquoi il paraît utile de rechercher dans le passé les conditions d'intervention du pouvoir, afin de ne pas les laisser indéterminées et potentiellement dangereuses.

Dans cette perspective, l'action de l'État se déploie de façon constante au moyen de la Police. Depuis le Moyen Âge, elle traduit concrètement et efficacement son autorité en force, reliant ensemble institutions, population et territoire. Durant l'Ancien Régime, elle permet à la monarchie d'intervenir en défense du bien public *lato sensu*, allant parfois jusqu'à désigner son action même, *latissimo sensu*³. Il faut apporter une précision sur ce point dont dépend le champ de notre étude. Selon une doctrine ancienne, l'apparition d'une Police *autonome* est marquée par un critère organique et *central* pour ne pas dire *parisien*⁴. La création de la lieutenance générale de Paris, par l'édit royal du 15 mars 1667⁵ serait dès lors le point de départ d'une Police moderne, activité spécialisée et indépendante des autres. Néanmoins, cette création du XVII^e siècle ne saurait indiquer l'absence antérieure de l'activité de police, entendue comme fonction du pouvoir. Avant que cette dernière n'accède à son autonomie, elle était déjà présentée par les juristes comme partie intégrante de la Justice. Le Gouvernement monarchique y trouvait d'ailleurs l'origine unique de ses pouvoirs, faisant ainsi *procéder* la police de la Justice. Néanmoins, il faut se garder de confondre justice et juridiction, car la police est d'essence régaliennne et non juridictionnelle. Chez Charles Loyseau par exemple, la police « approche et participe davantage de la puissance du Prince, que non pas celui du Juge »⁶. La même spécificité se retrouve au siècle suivant chez Nicolas Delamare, affirmant sans détours que « cette portion importante de nostre droit public consiste beaucoup plus en

³ M. BOULET-SAUTEL, « Police et administration en France à la fin de l'Ancien Régime. Observations terminologiques », in : *Histoire comparée de l'administration (IV^e-XVIII^e)*, Paris, Artemis Verlag, 1980, p. 47-51 ; B. DURAND, « La notion de police en France », in : *Policey im Europa der frühen neuzeit*, Francfort sur le Main, Klostermann, 1993, p. 163-211.

⁴ L'importance de cet office est, en effet, à ne pas sous-estimer compte tenu de l'« exemple » et du « modèle » incarnés par la ville de Paris (ce rôle en matière de police est établi, notamment par les travaux de Katia WEIDENFELD, dont : *La police de la petite voirie à Paris à la fin du Moyen Âge* (Paris, LGDJ, 1996) et « La notion de police et son usage en France. L'exemple de la ville d'Amiens (XIV^e-XVI^e siècle) » (*Mélanges Albert Rigaudière*, Paris, Economica, 2009, p. 129-130). Néanmoins, cet événement ne doit pas être surestimé : l'autonomie organique de la police dans le Royaume n'est ni instantanée ni même parfaitement prévue.

⁵ N. DELAMARE, *Traité de la police*, 1722, liv. I, tit. IX (Paris, Jean et Pierre Cot, 1722-1738, p. 147-148.).

⁶ C. LOYSEAU, *Traité des seigneuries*, liv. 1, ch. 9, §. 3 (Paris, Abel l'Angelier, 1610, p. 91, §. 2.).

Gouvernement qu'en Jurisdiction contentieuse »⁷. L'œuvre de Nicolas Delamare sera d'ailleurs la première à systématiser l'exercice et la fonction de police, à l'appui d'une telle érudition et avec tant de succès que la postérité y apercevra parfois, encore aujourd'hui, les origines du droit administratif contemporain.

Depuis le Moyen Âge, donc, la lutte contre les crises sanitaires est réalisée par la Police sous deux rapports⁸ complémentaires. Ils restent néanmoins différenciables selon leurs moyens : sous un premier aspect, il est question d'une action normative, exercée à travers la réglementation et non la contrainte matérielle ; sous un second aspect, la police s'entend des « *forces* » de police, capables de forcer l'arrêt de comportements contraires. Cette dichotomie est d'une importance primordiale car elle garantit le bon ordre de la société, tant par dissuasion que par action. Si besoin est, au moyen de la force dont on sait depuis Aristote, qu'elle permet d'habituer les hommes aux vertus. Saint Thomas⁹, Isidore de Séville¹⁰ et d'autres y voient un élément fondamental de la Loi, dont la sanction est parfois nécessaire.

Contraindre et réglementer forment donc les deux facettes d'une même fonction, de police. Et c'est à travers leur étude que cette contribution entend apporter une conclusion quant à la nature des dispositifs adoptés à l'encontre des crises sanitaires. Or, il n'est aucune évidence dans cette étude où un mythe prégnant veut que, durant les épidémies, « chacun est arrimé à sa place. Et s'il bouge, il y va de sa vie, contagion ou punition »¹¹. Cette légende noire est renforcée par l'étendue de la fonction de police, qui constitue à l'origine une mission contiguë à la Justice, au Gouvernement et à l'Ordre. Il faut néanmoins distinguer deux périodes distinctes dans cette genèse. Dans un premier temps, la royauté se tient en retrait de la matière sanitaire et cette dernière est prise en charge à l'échelon local, de manière progressivement réglementaire (I). Cette première période correspond à l'âge médiéval de la police sanitaire. Dans un second temps, la monarchie manifeste au contraire la volonté d'unifier la police sanitaire du royaume, ce qui implique une centralisation juridique et une unification réglementaire en son sein (II).

⁷ N. DELAMARE, *Traité de la Police, Préf.* (*op. cit.*, t. 1, sig. f° iiiiv-õ).

⁸ Cette dualité de moyens policiers est un *topos* de la doctrine administrativiste contemporaine, v. F. BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, 1989, p. 126 ; C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, t. I, 1966-1967, LGDJ, 1982, p. 167. Pour une utilisation historique de cette *divisio*, v. A. RIGAUDIÈRE, *Penser et construire l'État...*, *op. cit.*, p. 285.

⁹ THOMAS D'AQUIN, *Somme Théologique*, I^a, II^{ae}, q. 6, art. 5 et surtout q. 90, art. 3.

¹⁰ ISIDORE DE SÉVILLE, *Étymologies*, liv. V, chap. 20.

¹¹ M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 1975, p. 229.

I. LES ORIGINES LOCALES DES RÉGLEMENTS SANITAIRES

Si « la notion de police n'existe pas en tant que telle à la fin du Moyen Âge » et « ne constitue pas [encore] un concept autonome »¹², elle est néanmoins déjà présente dans les sources¹³ : il ne fait aucun doute que son étude permette d'appréhender les épidémies. Au sein de la Chrétienté médiévale, la définition des crises sanitaires s'opère à travers le prisme de conceptions théologiques, excluant par principe le secours du roi (A). La gestion des crises sanitaires échoit par conséquent aux niveaux inférieurs, locaux, adoptant des mesures « durant » et « destinées » à l'urgence (B).

A. L'ADOPTION DE MESURES COERCITIVES D'URGENCE

À l'origine, loin de traiter ou même de prévenir l'apparition des pestes, les mesures de lutte contre les crises sanitaires isolent voire repoussent les malades. Il s'agit d'un mode d'intervention quasi-répressif résultant, en réalité, des conceptions religieuses médiévales. Ces dernières déterminent l'appréhension juridique des crises sanitaires à un double niveau : d'une part, elles procèdent à une définition théologique des épidémies, qui en fait autant de châtiments divins (1) ; d'autre part, une même redéfinition des devoirs royaux conduisent le pouvoir temporel à s'abstenir d'intervenir (2).

1. L'infliction de châtiments divins

Aux premiers temps du Moyen Âge, l'appréhension des épidémies s'effectue au travers d'un prisme religieux, puisant dans les Écritures une conception théologique des Pestes. Dans la Bible, elles forment autant de fléaux déclenchés par Dieu¹⁴, émanant de sa propre volonté¹⁵. Elles en seraient d'ailleurs le plus terrible « dont Dieu se soit servi depuis le déluge pour punir les hommes de leurs iniquités : aussi est-elle nommée dans l'écriture de la Main, la plaie et la verge du seigneur »¹⁶. Cette origine divine en autorise une compréhension radicale voire « fondamentaliste »¹⁷. Dès lors, tout châtiment dispensé par Dieu étant juste, inévitable et sacré¹⁸, il

¹² A. RIGAUDIÈRE, *Penser et construire l'État...*, *op. cit.*, p. 288.

¹³ v. ex. *Lettres concernant la justice et l'autorité de Chambre des comptes* (Louis XI à Poitiers le 26 février 1464) : « considérant que la conduite et police de la chose publique de nostre royaume dont nous sommes le chief, consiste principalement en la justice et en fait de finances, pour lesquelz deux faits conduire et administrer soubz la monarchie et seigneurie de nostredicte couronne de laquelle ilz dependent et derivent » (ORF, XVI, 297).

¹⁴ *Sm.* 24, 14-15 ; *Gn.* 6-7, 19 ; *Ex.* 7-11.

¹⁵ Cette opinion se retrouve encore au XVI^e siècle chez Luther, qui y voit un « décret de Dieu, un châtiment envoyé par lui » (*cité dans* J. DELUMEAU, *La peur en Occident (XIV^e-XVIII^e siècle)*, Paris, Fayard, 1978, p. 134).

¹⁶ G. GASTALDI, « Remèdes Politiques contre la Peste », *Bibl. nat.*, ms. Joly de Fleury 1378, fol. 127-139.

¹⁷ M.-H. CONGOURDEAU et M. MELHAOUI, « La perception de la peste en pays chrétien byzantin et musulman », *Revue des Études Byzantines*, t. 59, 2001, p. 123.

¹⁸ T. AGALLIANOS, « Sur la providence, contre ceux qui pensent que s'ils fuient des lieux où soufflent les airs pestilentiels, ils seront sauvés », *Catalogue des manuscrits de Lavra*, Paris, Eustratiadès, 1925, t. I, p. 427-433.

serait « non seulement inefficace mais encore blasphématoire »¹⁹ de vouloir se soustraire à ce fléau. Plus encore qu'un châtement divin, la peste incarnée, pour l'abbé de Bourgueil, un instrument de miséricorde, livré au syllogisme suivant : « Si donc tu aimes Dieu, tu aimes ce que Dieu fait et si tu aimes ce que Dieu fait, tu aimes la discipline avec laquelle Dieu te flagelle »²⁰. Avant que le pouvoir de discipliner les corps et de recourir à la force ne revienne aux autorités terrestres, le Gouvernement divin y procède déjà par ses propres moyens. Cette interprétation de la maladie offre un écho important aux conceptions pauliniennes, voulant que « la force [s'accroisse] dans la faiblesse »²¹. Dans les deux cas précités, la crise sanitaire est donc invariablement perçue comme l'expression de la justice divine, qui ne peut frapper qu'à bon droit ceux qui ne peuvent, ni ne doivent, s'y soustraire. C'est pourquoi, loin d'aller à l'encontre de la volonté divine en adoptant des mesures de prévention ou de réglementation, la répression des pestiférés s'impose. Dès lors, si des crises sanitaires surviennent, « elles ne génèrent pas de régime juridique d'exception ; elles sont rares, non permanentes, occasionnelles ; mais ne bouleversent pas l'*ordo* »²².

2. L'abstention des autorités terrestres

Face aux châtements envoyés par Dieu, le prisme chrétien contribue encore à déterminer quelle doit être l'attitude de la royauté en temps de Peste. Ses devoirs indiquent alors, en miroir de sa mission de protection des sujets, une fonction de répression nettement assumée. Ces deux corollaires semblent résulter ensemble du serment du sacre et de la *tuitio regni et ecclesiarum*²³, véritable fondement de la compétence royale en matière d'ordre public et de police intérieure au royaume²⁴.

Les conceptions chrétiennes déterminent encore la portée de ces deux missions royales, car le peuple auquel la protection et la prospérité est due n'est autre que la communauté chrétienne. Or, le châtement des pestiférés a pour effet de les repousser, *de facto*, de cette communauté qu'ils menacent. Ils sont alors des « hors-la-chréienté » et, en quelque sorte, des « hors-la-loi ». La peste fait presque d'eux des délinquants dont la contagion constitue une agression et une menace. Les devoirs du roi envers les pestiférés ne consistent dès lors pas à les soigner, les secourir ou seulement à les accueillir, mais à les isoler, les retenir et les expulser. Face à cette menace, le pouvoir temporel ne peut qu'exercer sa force et réprimer les épidémies. À l'inverse, les maladies n'excluant pas les individus de la communauté chrétienne peuvent recevoir un traitement souvent dispensé par l'Église, passant par la charité et les soins. Cette distinction surmonte l'état peu avancé des

¹⁹ M.-H. CONGOURDEAU et M. MELHAOUI, « La perception de la peste... », *op. cit.*, p. 123.

²⁰ BAUDRY ou BALDÉRIC, *La visite des malades* (1089). Baudry de Saint-Pierre fut tout d'abord abbé de Bourgueil, en 1089, avant de devenir archevêque de Dol, de 1114 à sa mort en 1130.

²¹ *Cor.*, XII, 9.

²² F. SAINT-BONNET, *L'état d'exception*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2001, p. 179.

²³ P. SUEUR, *Histoire du droit public français*, *op. cit.*, p. 145.

²⁴ v. J. BARBEY, *Être roi*, Paris, Fayard, 1992, p. 170-173.

connaissances médicales de l'époque, puisque certaines épidémies reçoivent un traitement différencié²⁵. Ces considérations expliquent l'abstention initiale des pouvoirs féodaux, central ou régional, au profit de mesures coercitives locales. Or, ce niveau local ne se contentera pas de coercition : dès la fin du Moyen Âge s'engage l'élaboration progressive des premières réglementations sanitaires.

B. LE DÉVELOPPEMENT DE MESURES RÉGLEMENTAIRES D'URGENCE

La théorisation du pouvoir municipal effectuée par la doctrine romano-canonique dès le XII^e siècle²⁶ conduit par exemple les collèges municipaux de magistrats et les prévôtés à développer une véritable compétence normative en matière de police, utilisée durant les épidémies. Cette genèse locale se vérifie jusque dans Paris, où le degré de précision et de complexité de l'ordonnance du 26 août 1531²⁷ traduit nettement l'existence d'un pouvoir normatif plus d'un siècle avant la création de l'office de Lieutenant de police. L'urgence provoquée par les crises sanitaires fournit à la construction d'un pouvoir normatif local un fondement spécifique : les règlements de police y trouvent un fondement évident, l'urgence, justifiant leur contenu mais aussi le pouvoir des magistrats municipaux. Chaque épisode de Peste entraîne ainsi la rédaction par articles de délibérations municipales appelées à constituer les futurs règlements sanitaires et, à partir du XV^e siècle, les « grandes ordonnances municipales contre la peste »²⁸. Ce point n'est atteint que par l'effet combiné de deux mouvements : d'une part, l'essor d'analogies réglementaires locales (1) ; d'autre part, l'exercice d'un contrôle parlementaire régionale (2).

1. Les analogies réglementaires locales

Durant cette première phase d'élaboration des réglementations spécialement sanitaires, plusieurs facteurs semblent s'opposer à l'homogénéité des mesures adoptées sur le plan local. En témoignent, surtout, l'isolement voire l'autarcie de certaines localités, ainsi que les réticences à déclarer l'apparition de la peste en raison des retombées économiques négatives à prévoir. Cependant, à partir du XVI^e siècle, les réglementations deviennent singulièrement comparables,

²⁵ À l'inverse des pestiférés, les lépreux reçoivent des soins ; ils sont isolés dans des léproseries voire dans des lazarets et l'ordre hospitalier de Saint-Lazare s'adonne à leurs soins. Pour une tentative de modélisation très schématique du traitement des épidémies, v. M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, *op. cit.*, p. 231-232.

²⁶ L'analyse d'Azon sur cette question est rapportée par Michal Staszko : M. STASZKOW, « "Civitas" et "Respublica" chez les Glossateurs », *Studi in onore di Edouardo Volterra*, Milan, 1971, t. III, p. 610 ; P. JACOBI, *Practica aurea*, LXIX, n° 2 et 9 (Lyon, 1625, p. 300-302) ; voir sur ce sujet, A. RIGAUDIÈRE, « Réglementation urbaine et "législation d'État" dans les villes du Midi français aux XIII^e et XIV^e siècles », in : N. BULST et J.-P. GENET, *La ville, la bourgeoisie et la genèse de l'État moderne (XII^e-XVII^e siècles)*, Paris, 1988 ; A. RIGAUDIÈRE, *Penser et construire l'État...*, *op. cit.*, p. 305-308.

²⁷ A. CHÉREAU, *Les ordonnances faictes et publiées à son de trompe par les carrefours de ceste ville de Paris pour éviter le dangier de la peste de 1531*, Paris, 1873, p. 113-141.

²⁸ Comme à Troyes (1517), Reims (1522), Paris (1531) (S. GUILBERT, « À Châlons-sur-Marne au XV^e siècle : un conseil municipal face aux épidémies », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, 1968, t. 6, p. 1295).

voire identiques en certains points. Compte tenu de la diversité des auteurs et des lieux, plusieurs raisons peuvent expliquer cette similitude.

Dans une perspective temporelle, tout d'abord, les mesures sont copiées, développées et complétées à l'échelle locale. Dans une perspective spatiale ensuite, les correspondances et les moyens d'information dont disposent les autorités favorisent l'uniformité progressive des moyens employés. L'homogénéisation voire la coordination des mesures anti-épidémiques s'opère donc sans l'intervention positive d'aucune autorité, mais par l'essor de la communication et de la conservation des actes produits.

Ce *modus operandi* favorise ainsi un processus d'analogie réglementaire, qui s'avère être un principe structurant de l'action de la police – et, plus tard, de l'administration. En effet, au moment de prendre des mesures, la plupart des autorités procèdent par analogie envers deux principaux corpus : un premier ensemble se compose des registres tenus par les magistrats et les bureaux de santé ; un second est constitué des procès-verbaux de prévôté et des décisions de justice individuelles²⁹. La conservation des correspondances envers d'autres localités (municipalités et provinces)³⁰, avec les agents de la royauté (intendants et gouverneurs avec le Conseil du Roi)³¹ ainsi qu'avec l'étranger³², enrichit également les registres des autorités locales.

Ces analogies soulèvent par ailleurs la question de l'opposabilité des anciennes mesures envers les plus récentes, dont dépend le degré de protection des populations face à un usage potentiellement abusif de la coercition. Il importe ici d'infirmer *a priori* selon lequel ces dispositifs sont définis spontanément et empiriquement par les autorités locales elles-mêmes. Les analogies créent une force d'inertie juridique et font peser, à l'endroit des futures mesures, des précédents contraignants. En d'autres termes, ces mesures acquièrent une portée *systématique*³³ qui les fait contribuer à la construction progressive d'une réglementation stable et homogène. En effet, si les dispositifs nouveaux se doivent de conserver voire de reproduire ceux antérieurs, chaque

²⁹ Compte rendu d'assemblée du Bureau de la Santé de Lyon du 30 juin 1721, PARIS, Bibl. nat., ms. Joly de Fleury 1376, fol. 33-35.

³⁰ La lecture des correspondances entre localités a lieu au sein de l'assemblée du Bureau de la Santé. À titre d'exemple, une lettre du 23 juin 1721 du Comte de Medavy, adressée au Prévost des Marchands, fait grief aux commissaires de la santé d'interdire l'accès de la ville de Lyon à des particuliers du Dauphiné (PARIS, *Bibl. nat.*, ms. Joly de Fleury 1376, fol. 24).

³¹ La volonté monarchique de contourner parlements en matière de police conduit à un accroissement considérable des correspondances, directement adressées aux intendants. C'est par exemple le cas en Provence pour Cardin Le Bret et en Languedoc pour Louis Bazile de Bernage. Cette documentation manuscrite appelle à de nouveaux dépouillements en matière de police sanitaire (Archives Nationales Série G7, 1732-1738).

³² Traduction du nouveau Placard de leurs hautes Puissances touchant la contagion du 24 octobre 1722, rédigé par les États Généraux des Provinces Unies des Pays Bas, Bibliothèque Nationale, ms. Joly de Fleury, 1378, fol. 72-81, Idem le 12 septembre 1722, fol. 82-117 ; G. GASTALDI, *Relation de ce qui se passa à Rome en 1656 et 1657 au sujet de la Peste*, Bibliothèque Nationale, ms. Joly de Fleury, 1378, fol. 140-273.

³³ Philippe Sueur relève ce *systématisme* au sujet des mesures individuelles ayant permis la construction d'une politique générale à l'échelle du royaume (v. P. SUEUR, *Histoire du droit public français, op. cit.*, p. 64.).

« nouvelle » réglementation³⁴ est soumise à une sorte de *précédent* susceptible de fonder un rapport de conformité ou, à tout le moins, de compatibilité envers des nouvelles décisions. Les réglementations antérieures contribuent donc à une forme d'auto-limitation des autorités, dont les pouvoirs coercitifs peuvent être exercés – rappelons-le – à l'endroit de *toute personne*, pestiférée ou non³⁵.

Dans la pratique, la force juridique des analogies au plan local ne fait que peu de doute. Leur reproduction scrupuleuse en témoigne, comme si tout écart menaçait d'introduire l'inefficacité dans les règlements. Les voies de recours comme l'appel, puis l'opposition, déclenchées par les plaintes des particuliers et des corps constitués, ont par ailleurs prouvé leur efficacité dès la fin du Moyen Âge³⁶, tant à l'endroit des mesures locales qu'à l'endroit de décisions de justice particulières³⁷. Les autorités municipales redoutent notamment une censure parlementaire par le biais d'arrêts réglementaires rectificatifs, ce qui contribue indéniablement à l'uniformité des mesures. La série archivistique « Joly de Fleury » contient d'ailleurs les remontrances des bureaux de santé, des intendants et des procureurs à ce sujet³⁸. Partant, les textes ont vocation à se maintenir dans le temps et à s'appliquer de nouveau, sauf lorsqu'ils adaptent certaines dispositions aux circonstances locales.

2. Le contrôle parlementaire régional

Au-delà et en plus des autorités locales, les crises sanitaires provoquent également l'intervention des parlements. Formellement, ils sont sollicités dans deux hypothèses : soit parce qu'un contentieux apparaît, à l'initiative d'un particulier, au sujet des actes et des actions entreprises au niveau local – il y a là un aspect contentieux et juridictionnel de leur fonction ; soit parce que les localités sollicitent leur intervention, à l'initiative d'une autorité, en raison de l'insuffisance des dispositifs locaux ou des difficultés connues – il y a là un aspect plus hiérarchique, presque de conseil, même s'il donne lieu à un arrêt de règlement qui s'impose aux destinataires. Sur le plan politique, l'urgence des situations est constamment invoquée par les parlements au soutien de leur intervention, ce qui en favorise un accroissement considérable à partir du XV^e siècle, avant de se perfectionner aux XVI^e et XVII^e siècles. Nous voudrions ici nous détourner du corpus de sources

³⁴ Sous ce terme, nous faisons pour l'instant allusion de manière générale aux réglementations des autorités locales de lutte contre la peste, sans distinction de nature. Elles comprennent donc ici indifféremment les ordonnances et règlements des échevins ainsi que les arrêts des bureaux de santé.

³⁵ La répression vise les pestiférés en particulier mais les restrictions de circulation et les expropriations menacent également la personne et les biens des individus sains dans la localité concernée.

³⁶ K. WEIDENFELD, *Les origines médiévales du contentieux administratif (XIV^e-XV^e siècle)*, Thèse dactyl. droit, Université Paris II, 1999, p. 67-147.

³⁷ v. P. SUEUR, *Histoire du droit public français, op. cit.*, p. 361 et J.-L. MESTRE, *Introduction historique au droit administratif*, Paris, PUF, 1985, p. 140-144 et p. 149.

³⁸ Bibliothèque Nationale, ms. Joly de Fleury, 1377 et 1378.

contentieuses, dont on a déjà dit qu'elles contribuent à uniformiser les règlements et à limiter les pouvoirs locaux, au profit des arrêts de règlements rendus par les parlements car ils constituent leur activité la plus originale et la plus pérenne.

Originale, car les parlements d'Ancien Régime demeurent des juridictions tandis qu'ils participent également à la fonction de Police en produisant des arrêts de règlement. Pérenne, leur activité l'est encore parce que ces règlements sanitaires seront susceptibles de s'appliquer à l'intérieur de leur vaste ressort pour une durée indéterminée. Comme le relève Philippe Payen, « l'arrêt de règlement règne »³⁹ tant et si bien en matière de police que certains d'entre eux s'adjoignent l'adjectif « général », afin de manifester leur vocation à s'appliquer de manière pérenne dans l'ensemble du ressort parlementaire. Il s'agit donc d'une source formelle essentielle du droit de la police, ayant vocation à durer dans le temps. Et cette caractéristique est décisive car elle témoigne de ce que les règlements relèvent d'un droit « normal » bien que spécial – police sanitaire –, et non d'un droit « d'exception ».

Au sein de ce corpus, un premier ensemble d'interventions parlementaires se distingue ainsi par son contenu très prescriptif, en raison des mesures coercitives et des sanctions qu'elles prévoient, circonscrites à la durée et aux lieux des crises sanitaires. Ces mesures vont alors s'ajouter ou se substituer à celles des autorités locales, dépassées par la crise sanitaire. Dans le cadre de ce recours au parlement, les épidémies sont en cela comparables aux circonstances d'un hiver exceptionnellement rigoureux ou aux circonstances de disette⁴⁰. Ces dispositions, directement contraignantes à l'encontre des populations⁴¹, les soustraient à la procédure judiciaire ordinaire au profit d'une formalité unique : le procès-verbal, trait caractéristique de l'action de police.

Un second ensemble est constitué de « Règlements généraux », d'une importance capitale car ils se distinguent par leur portée générale et permanente à l'intérieur du ressort du Parlement. Ils illustrent la traduction « normative » du pouvoir de police des magistrats, lequel ne s'épuise plus dans une simple coercition d'urgence, mais se prolonge dans des règles aux effets permanents voire

³⁹ « La doctrine de l'historiographie, même celle des arrêtistes de l'Ancien Régime, est monolithique en matière d'arrêts de règlement. Il n'y a d'arrêt de règlement que général, la ressemblance avec la loi y conduit » (P. PAYEN, *La physiologie de l'arrêt de règlement... op. cit.*, p. 89).

⁴⁰ Arrêts du parlement de Paris du 30 décembre 1740 (Paris, Bibl. nat., ms. Joly de Fleury, 1307, fol. 113-115) et du 10 janvier 1741 (Paris, *Bibl. nat.*, ms. Joly de Fleury, 1307, fol. 129-133).

⁴¹ *Règlement sur le fait de la Peste du 17 juillet 1629*, Aix, Joseph David, 1720 (Bibliothèque Nationale, ms. Joly de Fleury, 1377, fol. 49-58). En matière d'exclusion des mendiants des villes, à fins de lutte contre la mendicité et l'insalubrité, voir les arrêts du parlement de Paris du 29 mai et du 20 octobre 1693 (Paris, *Bibl. nat.*, ms. Joly de Fleury, 1377, fol. 90-91 et fol. 93-97) : les contrevenants encourent la peine du carcan et huit jours de prison, et jusqu'à trois ans de galères en cas de récidive.

anticipateurs. Il faut néanmoins préciser que la production de ces règlements généraux attend généralement la sollicitation d'une autorité, magistrat ou officier⁴² en temps de Peste.

Premièrement, ces règlements généraux – contenus dans des arrêts de règlement – reproduisent de manière synthétique des mesures adoptées antérieurement dans le ressort du parlement ou dans ceux voisins, les procureurs généraux communiquant volontiers des extraits de registres ou d'arrêts⁴³. Les analogies⁴⁴ opérées sont d'ailleurs explicites car les parlements ont pris l'habitude de mentionner les précédents auxquels ils recourent, si ce n'est d'en rappeler simplement la vigueur⁴⁵. Pour n'en citer qu'un exemple parmi les plus anciens, l'arrêt de règlement du 25 août 1683 se nomme « règlement général visant à empêcher l'introduction de la peste »⁴⁶ et procède d'une véritable modélisation, en dizaines d'articles, des mesures à employer à l'avenir, à partir de celles déjà utilisées dans le passé. L'hypothèse d'un pouvoir réglementaire autonome et arbitraire – délié de tous fondements ou précédents – en matière de police sanitaire s'avère ainsi à nouveau entièrement écartée par les sources. La régularité, la limitation et la permanence des réglementations sanitaires se construisent donc de manière continue durant l'Ancien régime.

Deuxièmement, les règlements généraux font preuve d'une efficacité particulière grâce aux connaissances des procureurs généraux qui ont présidé à leur rédaction⁴⁷ et à l'autorité dont ils jouissent pour veiller à l'application de dispositifs souvent sévères. Les procureurs généraux assument ainsi deux fonctions essentielles : un secours le plus proche, du point de vue des localités en crise ; un relai plus lointain du point de vue du centre monarchique. L'interface parlementaire satisfait donc simultanément l'ancrage local des mesures sanitaires, garantissant l'efficacité et l'effectivité de la police, ainsi que la coordination avec les institutions parlementaires et royales. Ils sont en effet chargés de saisir les conseillers de la Cour et d'intervenir auprès des juges inférieurs et des autorités municipales pour s'assurer de la bonne application des mesures et du bon ordre du royaume. En outre, les arrêts de règlement permettent la levée d'impôts exceptionnels pour contribuer aux dépenses engendrées par les temps de Peste, tout comme la contribution forcée de

⁴² « Soucieux du bien public, justement ému des remontrances qui lui fit à cet effet noble Bertrand Castel, *voyer de la ville*, inquiet de ces bruits qui, grossissant chaque jour, commençaient à semer l'inquiétude, le Consulat résolut de rétablir le Bureau de la Santé » lequel sera établi le 2 juillet 1579 après sollicitation du parlement (J. ARTAUD, *Le bureau de la santé une menace de Peste en 1579*, Trévoux, Jeannin, 1906, p. 6, nous soulignons.).

⁴³ P. PAYEN, *La physiologie de l'arrêt de règlement...*, *op. cit.*, p. 54.

⁴⁴ Les procureurs sont d'ailleurs enclins à retenir ce type d'argument par solidarité institutionnelle. À titre d'exemple, le règlement fait à Paris le 13 septembre 1533 est repris et modifié à chaque épidémie, notamment le 12 juillet 1533, le 2 juillet 1561, en 1580, le 7 août 1585, le 23 janvier 1597, en 1631, en 1651 et en 1688 (cité dans J.-N. BIRABEN, *Les hommes et la peste...*, *op. cit.*, t. II, p. 104).

⁴⁵ « Un arrêt du parlement de Provence de 1639 rappelle les règlements déjà anciens comme étant en pleine vigueur » (D. DALLOZ, *Répertoire méthodique et alphabétique de législation et de jurisprudence*, Paris, 1858, t. XXXIX, p. 664).

⁴⁶ F.-A. ISAMBERT *et alii*, *Recueil général des anciennes lois françaises*, Paris, 1821, t. XIX, p. 431.

⁴⁷ « Le rôle administratif (du parlement) ne peut être négligé et le procureur général possède une connaissance du terrain que le contrôleur général peut lui envier » (J.-N. BIRABEN, *Les hommes et la peste...*, *op. cit.*, p. 11).

certain bourgeois réticents⁴⁸. Seules exceptions à ces conclusions, certains arrêts précisent les spécificités locales de leur ressort et ne sont donc pas utilisables dans d'autres localités. Les mesures de ce type visent « les ports de France pour prévenir la communication du mal contagieux qui règne dans le Nord » en 1665⁴⁹ – le monopole du contrôle sanitaire en méditerranée, détenu par les ports de Marseille et de Toulon, étant traité séparément⁵⁰.

II. L'UNIFICATION MONARCHIQUE DE LA POLICE SANITAIRE

Si la police continue d'être pensée en étroite relation avec la Justice jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, elle subit néanmoins progressivement l'attraction d'une fonction émergente de l'État moderne, l'administration. Cette dernière ne doit pas être confondue avec la première : la police ne constitue ni les organes ni les origines de l'Administration. Elle en représente davantage le cœur ou en est plus exactement l'un des moyens, auquel le Gouvernement royal accorde une attention croissante à compter du XVII^e siècle. La centralisation monarchique dont elle reçoit l'influence tend ainsi à en réaliser une « unification » sous deux rapports : d'une part, la royauté procède à l'encadrement de polices sanitaires concurrentes (A) et, d'autre part, elle affirme l'hégémonie d'une police sanitaire du royaume (B).

A. L'ENCADREMENT DES POLICES SANITAIRES CONCURRENTES

La réaction des autorités dans le temps, face à une épidémie, reste inchangée durant l'Ancien régime : lorsque la peste se déclare, la première autorité avertie entreprend, dans l'urgence, l'édiction de mesures prévenant l'expansion du mal. Dans les villes par exemple, ces autorités sont des échevins, au Nord et, dans le Sud, des consuls. Il leur revient de faire usage de leurs pouvoirs de police et d'adopter des mesures en partie arbitraires mais proportionnées aux circonstances. Ils peuvent bien sûr se contenter de restreindre la circulation des biens et des personnes, ou bien agir plus sévèrement⁵¹. À ces magistrats municipaux s'ajoutent ceux d'un niveau régional puisque, « dans les provinces où il n'y a point de lazaret, la conservation de la santé publique regarde spécialement

⁴⁸ « Il faut obliger en ce cas les particuliers aisés des lieux, de leur fournir ce qui leur est nécessaire. », « Étude d'instructions royales sur les précautions qui doivent être observées dans les provinces où il y a des lieux attaqués par la maladie contagieuse et dans les provinces voisines. » (E. DE LA POIX DE FRÉMINVILLE, *Dictionnaire ou traité de la police générale des villes, bourgs, paroisses et seigneuries de la campagne*, Paris, 1763, p. 186 et s.).

⁴⁹ v. Ordonnances royales du 22 novembre 1665 interdisant tout commerce maritime en raison des épidémies et de la guerre anglo-hollandaise et celle citée du 12 septembre 1712.

⁵⁰ Ordonnances royales du 25 juillet 1683 et du 31 juillet 1709 (citées dans F. HILDESHEIMER, « La monarchie administrative face à la peste... », *op. cit.*, p. 305).

⁵¹ A. LECA, A. LUNEL, S. SANCHEZ, *Histoire du droit de la santé*, Paris, Les études hospitalières, 2014, p. 129. À titre d'exemple, c'est encore, en 1620 comme en 1721, le Conseil de ville de La Valette qui décide de la quarantaine générale de la population lorsque cette localité fut infectée par la peste (Archives communales de La Valette (Var), II, 20, cité dans G. BUTTI, « Structures sanitaires et protections d'une communauté provençale face à la peste : La Valette », *Bulletin et mémoires de la société d'anthropologie de Paris*, n° 10, fasc. 1-2, p. 67-80).

le secrétaire d'État qui en a le département »⁵². De même, certaines instructions centrales affirment que « ces opérations sont du ressort des intendants et des gouverneurs de province »⁵³. Dans tous les cas, un principe institutionnel paraît inchangé : les épidémies doivent être traitées, en premier et en dernier ressort semble-t-il, à un échelon local, au plus près des circonstances et des spécificités.

Néanmoins, la question du « dernier ressort » ou du « dernier mot », entraîne de vives tensions entre les échelons locaux et central, notamment entre les Parlements et la royauté. Ces derniers ont entrepris de produire des mesures minutieusement reproduites de peste en peste. La répétition de dispositions, ou le rappel qu'elles sont en vigueur, vise à conforter leur antériorité et leur permanence. Or, la répétition de mesures dans le temps contribue à installer une véritable législation⁵⁴ qui concurrence directement le pouvoir normatif central que la royauté tente de développer. Dès lors, quelle est la place de la royauté en matière de crises sanitaires ? Elle s'exprime de deux façons complémentaires : d'une part, à travers un lent développement du devoir de secours royal (1) ; d'autre part, au moyen de législations prenant la forme – ancienne – ordonnances (2).

1. Le lent développement du secours royal

Dès la fin du XIII^e siècle, Philippe de Beaumanoir († 1296) affirme le droit royal de légiférer pour le royaume tout entier. En temps normal, l'intervention du roi doit impérativement se borner à conserver le droit en vigueur⁵⁵. Au-delà de cette fonction conservatrice, Beaumanoir distingue, pour permettre l'intervention du roi, les circonstances particulières ou « temps » de nécessité, permettant au roi de légiférer pour l'ensemble du royaume⁵⁶. Beaumanoir entreprend d'ailleurs d'énumérer ces circonstances⁵⁷ ouvrant des temps de *necessitas* dans un passage des *Coutumes de Clermont en Beauvaisis*. Cependant, la peste ne se trouve pas au nombre de ces circonstances, de sorte que l'intervention royale est en principe exclue. Cela peut sans doute s'expliquer par deux raisons. Tout d'abord, contrairement aux autres cas énumérés par Beaumanoir, une épidémie n'étreint pas l'ensemble du royaume en un seul instant et représente une menace dépourvue de l'urgence recherchée par l'auteur. Par ailleurs, les *Coutumes* prévoient que le roi, agissant pour le « commun profit », ne saurait

⁵² *Lettre du Secrétaire d'État de la Marine aux intendants de santé de Marseille du 12 novembre 1770*, Archives Départementales des Bouches du Rhône, 200 E 290, cité dans F. HILDESHEIMER, « La monarchie administrative face à la peste », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. 32-2, 1985, p. 302-310.

⁵³ *Lettre de M. Le Moyne à Rochefort le 11 décembre 1770*, Archives Nationales, B³ 59, fol. 202 (cité dans F. HILDESHEIMER, « La monarchie administrative face à la peste », *loc. cit.*, p. 302-310).

⁵⁴ Avant d'être, à compter de la *loi bodinienne* (J. BODIN, *Les Six Livres de la République*, I, 10), un commandement, les établissements et édits royaux semblent essentiellement *recognitifs* ou *déclaratifs* et non *constitutifs* : l'antériorité des droits et des situations est donc fondamentale (voir pour ce qui concerne la législation royale, F. OLIVIER-MARTIN, *Les lois du roi*, Paris, Loysel, 1988, p. 180-185 et p. 360-361).

⁵⁵ G. GIORDANENGO, « Du droit civil au pouvoir royal : un renversement (XII^e-XV^e siècle) », *Politiques et management public*, n° 5-1, 1987, p. 9-25.

⁵⁶ P. DE BEAUMANOIR, *Coutumes de Clermont en Beauvaisis*, XLIX, 1510-1515 (Paris, Picard, 1970, t. II, p. 261-265).

⁵⁷ *Ibid.*, XLIX, 1510 (*op. cit.*, t. II, p. 261).

aller ni « contre Dieu ni contre les bonnes mœurs »⁵⁸. Il s'agit là d'une disposition classique voulant soumettre le roi au droit divin et nous avons déjà exposé plus haut la conception théologique des crises sanitaires, laquelle lui interdit d'intervenir.

Cependant, un mouvement inverse s'amorce à la fin du XV^e siècle, conjointement à la « sécularisation administrative » des établissements sanitaires du royaume⁵⁹. Ce mouvement atteint son apogée lorsque François I^{er} ordonne par une série d'édits de 1543 et 1545 à « tous les juges ordinaires, soyent baillifs, sénéchaux, prévosts, chastelains, ou autres » de se rendre « incontinent et sans délation, remise, n'excuse et tous autres affaires cessans » dans tous ces établissements pour y examiner les « titres, fondations, comptes et autres papiers », afin de s'enquérir « de ce qui a été distrait, aliéné ou perdu par la faute des administrateurs ou autrement »⁶⁰. Les réclamations des localités deviennent également, à partir des XVI^e et XVII^e siècles, plus pressantes envers le roi. La correspondance des commissaires et des administrateurs locaux avec le roi montre qu'ils en sollicitent directement le secours et l'assistance. Alors que la peste ravage la ville de Marseille, la correspondance de l'année 1721 émanant des provinces du Gévaudan, du Languedoc et de la Provence en est particulièrement riche en exemples⁶¹. Il faut préciser à ce sujet que les réclamations n'impliquent pas les mesures adoptées dans la ville phocéenne, auxquelles les corporations et les individus se soumettent sans contestation (puisqu'elles ont déjà influencé leur adoption), mais sollicitent un secours matériel de la royauté, ainsi qu'une coordination des mesures adoptées à l'échelle régionale.

2. L'intervention normative des législations royales

La monarchie préfère néanmoins accroître sa gestion des crises sanitaires par le biais de législations générales et de répartitions plus strictes des compétences. Les intentions du roi sont en premier lieu affichées lorsque, avant d'édicter sa propre réglementation, ce dernier rappelle la nature déléguée du pouvoir des parlements. La hiérarchie des magistratures initialement adossée à leur mission de justice permet ainsi de régler jusqu'à l'exercice du pouvoir de police. Il en résulte la compétence des intendants, en province et du Conseil du roi, au centre du royaume, pour connaître

⁵⁸ P. DE BEAUMANOIR, *Coutumes de Clermont en Beauvaisis*, XLIX, 1515 (*op. cit.*, t. II, p. 264).

⁵⁹ J. IMBERT, *Le droit hospitalier de l'Ancien Régime*, *op. cit.*, p. 11 et s.

⁶⁰ *Lettres patentes du 19 décembre 1543*, in : F.-A. ISAMBERT et alii, *Recueil général...*, *op. cit.*, t. XII, p. 841-843, citées dans J. IMBERT, *Le droit hospitalier de l'Ancien Régime*, *op. cit.*, p. 16-20.

⁶¹ « Comme Sa Majesté a accordée à la Provence tout le bled, la viande et les autres secours dont elle a besoin, on espère qu'elle fera la même grâce au Gévaudan et pour cet effet les Sieurs Commissaires demandent : l'exemption de la Taile et Capitaon, le sel gratis comme l'a donné à la Provence, une bonne provision de drogues et de remèdes de même par gratification, l'argent nécessaire pour acheter le bled qui manque dans la plupart du pays, les bestiaux, œufs, fromage, vin, huile, toiles, savon, épiceries et autres choses qui manquent [...] » (*Demandes faites à M. le Duc de Roquelaure et à M. de Bernage par les Commissaires du Diocèse de Mandé pour le Secours du Gévaudan*, Archives Nationales, G7 1732, fol. 113).

des recours formés contre les délibérations et les règlements municipaux⁶². Au-delà des juridictions royales, l'ascendant exercé par la royauté s'étend ensuite aux décisions des parlements, dont les arrêts de règlement en matière sanitaire sont contrôlés et encadrés. L'édit de Saint-Germain en 1641⁶³ en fournit une expression très nette, reprise en matière sanitaire par l'arrêt du Conseil du 14 septembre 1720 :

« Plusieurs parlements de ce royaume ont cru devoir rendre des arrêts où leur zèle pour la conservation des provinces de leur ressort les a portés prendre des précautions surabondantes et capables non seulement d'augmenter l'alarme et la consternation dans le cœur des peuples, mais encore d'interrompre le cours ordinaire du commerce et de priver leur pays même, par un excès de prévoyance des secours qui leur sont le plus nécessaires ».

L'application de l'édit de Saint-Germain à la police sanitaire montre ainsi, s'il en est encore besoin, que la portée de cet acte royal ne réside ni dans la création d'un « domaine » par nature administratif, ni plus encore d'un « ordre » juridictionnel distinct. Il en résulte au contraire l'affirmation par la royauté de son autorité suprême quant aux affaires dont elle se saisit, sans qu'il soit permis aux parlements d'y contrevenir. Pour la police sanitaire, l'édit de Saint-Germain annonce ainsi la gestation d'une *police générale du royaume*, qui superpose progressivement une législation royale aux règlements locaux.

Afin de justifier cette superposition, les préambules de chaque intervention royale exaltent le bien commun et le bon ordre du royaume, et paraissent intervenir sur la requête de particuliers⁶⁴, de magistrats et de commissaires – intendants et lieutenants généraux notamment⁶⁵ – ou des procureurs les plus loyaux⁶⁶. Ce ne serait donc pas de manière autoritaire ou dogmatique, à grand renfort de théories absolutistes du siècle, que la monarchie exercerait son pouvoir de police mais de manière provoquée, consentie et sollicitée. En d'autres termes, la police serait moins affaire de puissance que de secours, voire de service.

⁶² J.-L. MESTRE, *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime : le contentieux des Communautés de Provence*, Paris, LGDJ, 1976, p. 61-107 ; P. SUEUR, *Histoire du droit public français...*, *op. cit.*, p. 361.

⁶³ v. *Édit de Saint-Germain du 21 février 1641*, défendant « aux parlemens et autres cours de justice de prendre à l'avenir connaissance des affaires d'état et d'administration et qui supprime plusieurs charges de conseillers au parlement de Paris » in : F.-A. ISAMBERT *et alii*, *Recueil général...*, *op. cit.*, t. XX, p. 533.

⁶⁴ Pour un arrêt du Roy en son Conseil sur les remontrances des marchands de la ville de Rouen, voir PARIS, *Bibl. nat.*, ms. Joly de Fleury 1380, fol. 124-128.

⁶⁵ PARIS, *Bibl. nat.*, ms. Joly de Fleury, 1380, fol. 98-102.

⁶⁶ Accusant l'importance du relais que constituent les Procureurs. L'activité et la loyauté du Procureur du Roy au Châtelet de Paris et du Prévost de Paris en la matière est d'ailleurs certainement à l'origine de la création d'une charge de Police à part, celle du Lieutenant de Police de Paris : « La police [...demandant] un magistrat particulier qui pût être présent à tout » (*Édit royal du 15 mars 1667*, *op. cit.*).

L'effort des légistes royaux sous l'Ancien Régime contribue néanmoins à affirmer la souveraineté législative ordinaire du roi au sein de son royaume. À titre d'exemple, si Bernard de La Roche-Flavin († 1627) soutient la compétence du parlement lorsque la situation nécessite des mesures urgentes⁶⁷, il insiste néanmoins sur les limites de ce pouvoir local, arguant que les règlements doivent rester « provisoires »⁶⁸ et soumis « au bon plaisir du roi auquel seul appartient de faire lois absolues et immuables »⁶⁹. Il faut souligner que ce caractère provisoire n'est pas à entendre au sens de l'exception : il constitue seulement une condition permettant aux interventions royales, si elles ont lieu et lorsqu'elles ont lieu, de primer. En peu de mots, « provisoire » est ici synonyme « sans préjudice » des lois royales. Cardin Le Bret (†1655), ancien intendant de Provence et défenseur du pouvoir royal⁷⁰, abonde en ce sens dans son traité *De la souveraineté du roy*⁷¹ : ces « règlements publics » ne peuvent agir que par provision compte tenu de l'urgence sans jamais aller contre les lois et ordonnances qui sont déjà reçues. Dans l'hypothèse où le parlement agit en contrariété avec une ordonnance ou une coutume, le roi cassera le règlement par un arrêt de son Conseil.

La royauté entreprend donc la construction de sa propre législation en matière de police sanitaire, c'est-à-dire d'un droit normal, d'essence locale et de formalisation centrale. En réalité, dès le Moyen Âge, quelques ordonnances et édits réalisent une incursion en matière de police sans viser plus spécialement la police sanitaire⁷². Ce n'est que bien plus tard, à la fin du XVI^e siècle⁷³, que les

⁶⁷ B. DE LA ROCHE-FLAVIN, *Treize livres...*, *op. cit.*, p. 800 et s., citant le Parlement de Toulouse, substitut efficace aux agents royaux en temps de Peste.

⁶⁸ « La Cour n'ayant pas encore fait le règlement qui doit nécessairement avoir lieu pour cette communauté, les mutations des officiers et la durée de leur service en cette qualité n'ont point été fixées invariablement » (*Arrêt du Conseil supérieur de Poitiers du 13 mai 1774*, Archives Nationales, X^{1B} 9786, cité dans P. PAYEN, *La physiologie de l'arrêt de règlement...*, *op. cit.*, p. 80 et R. VILLIERS, *L'organisation du Parlement de Paris et des Conseils supérieurs après la réforme de Maupeou*, Paris, Sirey, 1937, p. 184).

⁶⁹ B. DE LA ROCHE-FLAVIN, *Treize livres...*, XIII, 23, 2. Il s'agit là de deux des trois caractéristiques reprises par P. SUEUR, *Histoire du droit public français...*, *op. cit.*, p. 144 et s.

⁷⁰ G. PICOT, *Cardin Le Bret et la doctrine de la souveraineté*, Thèse dactyl. droit, Nancy, 1948. Sur le premier chapitre de l'ouvrage de Le Bret intitulé « Qu'il n'appartient qu'au roi de faire des lois en son royaume », *Ibid.*, p. 145 à 190.

⁷¹ C. LE BRET, *Œuvres*, Paris, 1689, p. 330 (Publication posthume de ses œuvres reprenant notamment C. LE BRET, *De la souveraineté du Roy*, Paris, Quesnel, 1632).

⁷² Grande ordonnance de réformation de 1254 (voir L. CAROLUS-BARRÉ, « La grande ordonnance de 1254 sur la réformation de la police du royaume », in : *Septième centenaire de la mort de saint Louis. Actes des colloques de Royanmont et de Paris (21-27 mai 1970)*, Paris, Les Belles lettres, 1976, p. 85-96 (cité dans A. RIGAUDIÈRE, *Penser et construire l'État...*, *op. cit.*, p. 318) ; Ordonnance royale pour la Police générale du royaume du 25 mai 1413 (VILLEVAULT, *Ordonnances des rois de France...*, éd. cit., t. X, p. 71 et s.).

⁷³ La seule intervention royale importante, du début de ce siècle, a lieu en matière sanitaire sans recourir aux moyens de police ; Henri IV crée à Paris l'hôpital Saint-Louis en 1607, « en raison de la mortalité "grande et extraordinaire" de 1562 ("soixante-huit mille personnes ont péri à l'hôtel-Dieu" d'après l'édit) » (J. IMBERT, *Le droit hospitalier de l'Ancien Régime*, *op. cit.*, p. 151).

ordonnances royales interviennent dans la police sanitaire : l'ordonnance du 30 juillet 1596⁷⁴, puis l'ordonnance du 25 juillet 1708 sur « les précautions à prendre pour éviter la propagation des maladies contagieuses »⁷⁵ – complétée par l'arrêt du 1^{er} octobre 1721⁷⁶ –, manifestent à leur paroxysme ces vellétés de réglementation centrale des crises sanitaires. Les ordonnances royales qui leur succèdent au XVIII^e siècle sont de deux sortes : une première partie d'entre elles correspond à la réitération de l'ordonnance générale pour la police du royaume de 1708, qui vise à encadrer globalement l'action de son administration. D'un point de vue fonctionnel, elles s'apparentent aux instructions en ce qu'elles prévoient de manière assez précise la procédure à suivre en cas de déclaration de Peste. Une seconde partie d'entre elles, sollicitée par les officiers royaux, a un but curatif. Il ne faut donc pas se fier au vocabulaire utilisé dans certaines d'entre elles pour décrire leur objet : à titre d'exemple, l'ordonnance du 6 septembre 1721⁷⁷ relative à la « prévention » du mal contagieux est adoptée dans le contexte de la peste marseillaise et n'a pas d'autre but *préventif* que celui d'empêcher l'*extension* de l'épidémie. Il s'agit en fait d'étouffer le mal et une fois déclaré, de prévenir son expansion dans une seule et même région, comme le corps de l'ordonnance l'explique⁷⁸.

B. LA CONSÉCRATION D'UNE POLICE SANITAIRE DU ROYAUME

Les crises sanitaires font l'objet, à compter de la fin du XVII^e siècle, d'un encadrement royal croissant. Il ne faut négliger sur ce point ni le rôle des légistes, qui vont largement contribuer à l'armature théorique d'une véritable police royale, ni le rôle et la fidélité des commissaires – et moins communément des officiers – dont dispose la royauté. La conquête de ce nouveau champ d'intervention royal va donc s'effectuer sur le plan doctrinal à travers la distinction de la mission de police sanitaire au sein des missions royales (1) et sur le plan pratique grâce au contrôle étroit de l'administration royale moderne (2).

⁷⁴ Sur la requête du Procureur du Roy au Châtelet de Paris (PARIS, *Bibl. nat.*, ms. Joly de Fleury, 1379, fol. 239-250) ; Sur la requête du Procureur du Roy ayant reçu les remontrances des officiers de Santé de la ville de Chaumont en Basigny (PARIS, *Bibl. nat.*, ms. Joly de Fleury, 1380, fol. 159).

⁷⁵ F.-A. ISAMBERT *et alii*, *Recueil général...*, *op. cit.*, t. XX, p. 533. Le parlement d'Aix n'a néanmoins jamais enregistré cet arrêt après qu'il fut revêtu de lettres patentes, accusant la tension entre compétences parlementaires et royales (v. F. HILDESHEIMER, « La monarchie administrative face à la peste... » *loc. cit.*, p. 305).

⁷⁶ F. HILDESHEIMER, « La monarchie administrative face à la peste... », *loc. cit.*, p. 305.

⁷⁷ Ordonnance royale du 6 septembre 1721 pour prévenir le mal contagieux (E. DE LA POIX DE FRÉMINVILLE, *Dictionnaire ou traité de la police...*, éd. cit., p. 251).

⁷⁸ « La continuation du mal contagieux en quelques endroits de la Provence et le progrès qu'il a fait dans le Gévaudan, obligeant Sa Majesté à appliquer à ce dernier Pays une partie des dispositions de l'arrêt du 14 septembre 1720 rendu au sujet de la maladie dont la ville de Marseille était alors affligée et à y ajouter même de nouvelles précautions, dont l'expérience a fait voir la nécessité ou l'utilité, pour empêcher la communication du mal contagieux, en attendant qu'il ait plu à Dieu d'en délivrer les lieux qui en sont encore attaqués. » (Ordonnance royale du 25 juillet 1708 relative aux précautions à prendre pour éviter la propagation des maladies contagieuses, in : F.-A. ISAMBERT *et alii*, *Recueil général...*, *op. cit.*, t. XX, p. 533, nous soulignons).

1. L'autonomie de la police sanitaire

La « conquête » de la police, d'autant plus importante que cette mission est vaste, « implique une virtualité de compétences pouvant se multiplier ou s'étendre selon les besoins »⁷⁹ et tend même à « [recouvrir] la notion même de droit », au travers d'« une mission générale de paix sociale »⁸⁰. Cette conquête sera en premier lieu effectuée par l'élaboration d'une vision régaliennne de la police, voulant concentrer l'édiction des ordonnances de police entre les mains du roi. Nicolas Delamare (†1723) dégage, plus clairement qu'aucun autre avant lui, la *Police universelle du royaume*⁸¹, afin de permettre à la royauté de se saisir de cette matière jusqu'à présent aux mains des parlements. La première formulation d'une fonction générale de police peut être trouvée dans le *Traité de Police* de Nicolas Delamare⁸². Ce dernier confère au roi le titre de *judex ordinarius et praefectus urbis*⁸³ et affirme le monopole royal de la police :

Il n'appartient *qu'au Roy, ou à ses Parlements*, de faire des Règlements qui concernent la Police générale et universelle du royaume ; que par cette subordination à cet ordre général, il n'appartient aussi qu'au Bailly, ou au Sénéchal, *premier Juge ordinaire de chaque Province*⁸⁴, de faire les Règlements qui concernent toute la Province et au Juge principal de chaque Ville, soit Royal ou autre, d'en faire pour la Police [...] : bien entendu que les Règlements du Magistrat de la Province, ou celui de la Ville particulière, ne contiendront rien de contraire au Règlement général et universel du Roy, ou du Parlement.⁸⁵

Ce paragraphe, clairement en faveur du pouvoir royal, montre bien qu'il est possible de distinguer, au même titre qu'on le fait pour la justice, une *police retenue* de nature essentiellement réglementaire et normative⁸⁶. Ce vocabulaire n'est probablement pas utilisé en raison de l'ambivalence, durant l'Ancien Régime, du mot *police*, qui recouvre indistinctement la *réglementation*

⁷⁹ P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 246.

⁸⁰ J.-J. GLEIZAL, J. GATTI-DOMENACH, C. JOURNÈS, *La police...*, *op. cit.*, p. 63.

⁸¹ La police universelle « englobe tout ce qui est service du Roi et du bien public, le droit de police comportant le droit de faire des règlements pour tous les habitants d'un territoire déterminé, ce qui oppose cette notion à celle de justice qui concerne les affaires des particuliers » (Cf. L. BÉLY, *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, Paris, PUF, 1996, p. 993, citant M. BOULET-SAUTEL, *Histoire comparée de l'administration (IV^e-XVIII^e siècle)*, Munich, 1980, p. 47-51). « Il s'agit d'un pouvoir d'administration générale, visant à assurer l'ordre public social et économique » (P. SUEUR, *Histoire du droit public français...*, *op. cit.* p. 63). Voir surtout les onze domaines énumérés dans N. DELAMARE, *Traité de la Police*, Paris, Jean et Pierre Cot, 1722-1738, 4 vol.

⁸² N. DELAMARE, *Traité de la Police*, éd. cit., 1722-1738, 4 vol.

⁸³ *Ibid.*, t. I, p. 166. L'expression *praefectus urbis* semble particulièrement destinée à désigner la fonction de maintien de l'ordre dans la cité.

⁸⁴ L'appropriation de cette mission est réalisée en première instance par les juridictions prévôtales avec l'édit de Crémieux du 19 juin 1536, excepté à Paris où la police était administrée par le lieutenant civil et le lieutenant criminel du Châtelet. (J.-N. GUYOT, *Répertoire universel...*, éd. cit., t. XIII, p. 157-158).

⁸⁵ N. DELAMARE, *Traité de la Police*, *op. cit.*, t. I, p. 54 (nous soulignons).

⁸⁶ L'expression est de François Olivier-Martin (F. OLIVIER-MARTIN, *L'absolutisme français suivi de Les parlements contre l'absolutisme traditionnel au XVIII^e siècle*, Paris, LGDJ, coll. « Reprint », 1997, p. 145).

(ou l'*ordre*, à travers la « police du royaume » établie par le roi) et la *contrainte* (soit l'activité matérielle de la police, exercée par les agents royaux). La *délégation* de la mission de police existe bel et bien et s'entend, comme pour la justice, d'une prérogative détenue dans sa plénitude par le roi dont il confie l'exécution à ses administrateurs⁸⁷ (pour certains spécialisés, comme le lieutenant général⁸⁸ et pour d'autres, aux pouvoirs plus larges, comme l'intendant⁸⁹, le prévôt ou le bailli⁹⁰). La monarchie, qui réaffirme cette délégation⁹¹, n'entend pas procéder à travers elle à une décentralisation, mais à une « déconcentration toujours très contrôlée des compétences en matière de police, jamais [à un] abandon »⁹².

Or Delamare, au sein de cette Police du royaume, distingue nettement celle qui a pour objet « la santé publique »⁹³, y compris durant les « maladies contagieuses ». Il y évoque les mesures classiques à adopter (interdiction du commerce, interdiction des foires, établissement de quarantaines, édiction de billets de santé et surveillance des biens et des vivres admis à circuler) et prône, plus encore, l'exemple du règlement sanitaire de Paris dont il détaille le contenu⁹⁴. De manière plus large, Delamare définit la Police de la santé publique comme visant à « prévenir les maladies avant leur naissance ; procurer la guérison de celles qui paraissent ; et si elles sont contagieuses, prendre toutes les mesures possibles pour en arrêter le progrès »⁹⁵. Force est de souligner, à la lecture des lignes érudites et exhaustives qui composent un livre entier du traité de Delamare⁹⁶, qu'il n'y est question à aucun moment de modifier la nature, l'ampleur ou les titulaires du pouvoir, ou de prévoir un autre bouleversement juridique que celui de la vie quotidienne provoqué par l'épidémie et pris en charge par les autorités de police ordinaire. En d'autres termes, santé publique et crise sanitaire demeurent prises en charge par les autorités de police, dont varient seulement les prescriptions et les actes en temps d'épidémie.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 145 ; A. RIGAUDIÈRE, *Penser et construire l'État...*, *op. cit.*, p. 296.

⁸⁸ v. M. CHASSAIGNE, *Le lieutenant général de police de Paris*, Genève, Megariotis, 1975 ; L. THUILLAT, *Gabriel Nicolas de La Reynie, premier lieutenant général de police de Paris*, Thèse dactyl. droit, Poitiers, 1930.

⁸⁹ v. D. GODARD, *Les pouvoirs des intendants sous Louis XIV, particulièrement dans les pays d'élections (1661-1715)*, Paris, 1901 ; P. ARDASCHEFF, *Les intendants de province sous Louis XVI*, Paris, 1909, t. II.

⁹⁰ A. RIGAUDIÈRE, *Penser et construire l'État...*, *op. cit.*, p. 299-302.

⁹¹ Cette délégation de police (générale) est opérée en même temps que la délégation de justice depuis les ordonnances royales des XIV^e et XV^e siècles. Voir notamment l'ordonnance de mai 1473 (E. DE LAURIÈRE, *Ordonnances des rois de France de la troisième race*, Paris, 1723-1849, t. XVII, p. 576) et l'inventaire détaillé dressé dans A. RIGAUDIÈRE, *Penser et construire l'État...*, *op. cit.*, p. 288-291.

⁹² A. RIGAUDIÈRE, *Penser et construire l'État...*, *op. cit.*, p. 296.

⁹³ N. DELAMARE, *Traité de la Police*, *op. cit.*, t. I, p. 202-203.

⁹⁴ *Ibid.*, t. I, p. 203.

⁹⁵ *Ibid.*, t. I, p. 534.

⁹⁶ *Ibid.*, t. I, p. 533-648.

2. L'administration de la police sanitaire

L'autonomie d'une police de la santé publique, en tant que fonction, rend encore nécessaire d'en identifier les organes. Sur ce plan, la royauté se doit de reconquérir des organes locaux longtemps restés maîtres des mesures à adopter. Sous ce rapport, la royauté doit pouvoir renforcer à la fois la fidélité de ses agents ainsi que l'effectivité de sa législation.

Plutôt que de produire directement des dispositions visant à régir les temps de Peste, la monarchie tend à déterminer et encadrer l'action de son administration, de sorte que « les commandements du roi s'imposent à tous ses agents d'abord, qui sont des agents d'exécution et en second lieu, à tous ses sujets »⁹⁷. C'est pourquoi les instructions forment sans doute la voie la plus efficacement empruntée par la royauté afin de maîtriser l'action de ses agents lors des épidémies, avant l'intervention des ordonnances de police. De cette façon, à la loyauté parfois vacillante des agents royaux se substitue un principe hiérarchique renforcé. Ce mode d'intervention en matière sanitaire permet également d'éviter les discordes entre autorités locales au moment de l'application, en imposant une coopération dans leur production en matière sanitaire⁹⁸.

Les instructions marquent par ailleurs la soumission définitive des mesures locales aux décisions royales. La nature même des mesures semble conditionner leur efficacité à un principe d'application stricte. Les contraintes financières affichées par la royauté ne semblent par ailleurs laisser que peu de latitude dans les moyens à employer⁹⁹. Un tel principe guidant leur application, l'inobservation des instructions entraînerait une sanction directe de l'officier fautif, comme la privation de leur charge d'officier¹⁰⁰. Ces instructions encadrent non seulement la procédure mais parfois le fond des mesures exceptionnelles à venir¹⁰¹. Elles adoptent pour l'essentiel une méthode casuistique qui fait correspondre à une hypothèse donnée une compétence attribuée et parfois des alternatives quant aux mesures à adopter : « si le mal se répand [...], il dépendra de la discrétion du commandant [...] d'ordonner seulement que les portes et fenêtres desdites maisons seront murées, ou même de les faire brûler, s'il le juge nécessaire »¹⁰².

⁹⁷ F. OLIVIER-MARTIN, *L'absolutisme français*, *op. cit.*, p. 150.

⁹⁸ F. HILDESHEIMER, « La monarchie administrative face à la peste... », *loc. cit.*, p. 307.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 308.

¹⁰⁰ Ordonnance royale pour la Police générale du royaume du 25 mai 1413 (VILLEVAULT, *Ordonnances des rois de France...*, éd. cit., t. X, p. 71).

¹⁰¹ Étude d'instructions royales sur les précautions qui doivent être observées dans les provinces où il y a des lieux attaqués par la maladie contagieuse et dans les provinces voisines (E. DE LA POIX DE FRÉMINVILLE, *Dictionnaire ou traité de la police...*, éd. cit., p. 186).

¹⁰² Étude d'instructions royales sur les précautions qui doivent être observées dans les provinces où il y a des lieux attaqués par la maladie contagieuse et dans les provinces voisines (*Ibid.*).

*

* *

Jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, l'exercice de la coercition demeure décentralisé, tandis que la réglementation d'origine locale s'est progressivement homogénéisée avant d'être contrôlée par la royauté et vérifiée par ses agents. En d'autres termes, la police sanitaire est d'essence locale, tandis que la monarchie entreprend de centraliser la réglementation et les normes de police sanitaire sans pour autant y parvenir complètement à la fin de l'Ancien Régime. Cette genèse locale révèle moins l'impuissance de la monarchie en temps d'épidémie que la conscience de devoir apporter une réponse précise et circonstanciée aux crises sanitaires. Pour ces deux raisons néanmoins complémentaires, le pouvoir monarchique ne parvient pas efficacement à utiliser la loi comme instrument de contrôle de la police sanitaire : il doit avoir recours à un assemblage de textes réglementaires et à la médiation d'autorités qu'il contrôle afin de régir cette matière. En tout état de cause, la genèse des mesures de lutte contre les crises sanitaires prouve se trouver dans un droit normal, lequel se prolonge dans des dispositifs spéciaux, d'urgence mais en aucun cas d'exception. La fonction et les autorités de police demeurent pleinement compétentes et l'organisation des pouvoirs n'est pas altérée par les crises sanitaires. Celles-ci provoquent seulement l'apparition de règlements et de mesures coercitives spécialement dédiées aux épidémies, sans être capable de les prévenir efficacement. En peu de mots, la lutte contre les crises sanitaire prouve être historiquement fondée sur des mesures réglementaires et locales, d'urgence et non d'exception.