

L'administration du marais de Dol sous l'Ancien Régime

Au nord-est de la Bretagne, le marais de Dol s'étend, d'ouest en est, de Château-Richeux près de Cancale à l'embouchure du Couesnon. Il occupe environ quinze mille hectares gagnés sur la mer et les marécages de la baie du Mont-Saint-Michel et actuellement répartis entre vingt-deux communes. C'est pourquoi sa nature est complexe, certaines zones relevant du marais¹ naturel², d'autres, en particulier près du Mont-Saint-Michel, du polder³.

Le marais de Dol, encore appelé l'Enclave, n'est pas issu de la politique d'assèchement menée par Henri IV au XVII^e siècle et développée au XVIII^e siècle⁴. Il s'est constitué, depuis l'Antiquité, sous l'action conjuguée de la nature et de l'homme. La découverte de poteries atteste ainsi la présence d'habitants au I^{er} siècle avant J.-C., puis les terres humides du marais noir⁵ sont occupées par les Gallo-Romains⁶.

¹ Les marais sont des «terres abreuvées de plus ou moins d'eau qui n'ont pas d'écoulement». Cte de DIENNE, *Histoire des dessèchements des lacs et marais en France avant 1789*, Paris, 1891, p. 5.

² Les marais sont naturels «lorsque la main de l'homme n'est pour rien dans leur formation». *Ibid.*

³ Pour Merlin, le polder est un «assemblage de tout ce qui est nécessaire pour l'écoulement des eaux et le dessèchement des terres voisines de la mer, c'est-à-dire les canaux, les fossés, les digues, les ponts, les écluses». MERLIN, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, 5^e édition, 18 volumes, Paris, 1827-1828, t. 10, article «marais», p. 467.

⁴ J. MOREAU-DAVID, *Les dessèchements de marais, une politique agricole dans la France du XVIII^e siècle*, thèse droit Paris, 1997, p. III. Voir également A.-J. BOURDE, *Agronomie et agronomes en France au XVIII^e siècle*, Paris, 1967, 2 tomes, t. I, p. 134-138, 515-518. J.-M. THIVEAUD (sous la direction de), *La compagnie des Landes. Deux siècles d'aménagement d'une région*, sans lieu, 1992, p. 41-45.

⁵ Les terres du marais de Dol ne sont pas homogènes, on y distingue le marais blanc très fertile et le marais noir plus humide et beaucoup moins productif.

⁶ Plusieurs sites de briquetages, destinés à la fabrication de pains de sel par évaporation forcée d'eau de mer, ont été retrouvés dans la partie occidentale du marais. J. SORRE, J. MEURY, *La Fresnais et le marais de Dol (partie occidentale)*, 1980, 2 tomes, t. II, *Le marais de Dol (partie occidentale)*, p. 161.

Entre le VIII^e et le IX^e siècle, des transgressions marines submergent les terres jusqu'aux portes de Dol. Comme les habitants de la région, simples paysans ou pêcheurs, sont dans l'incapacité matérielle et financière de mener un travail de reconquête, il faut attendre l'intervention des ducs de Bretagne, au XI^e siècle, pour voir se développer une politique de travaux. La décision de construire, à partir des bancs de sable de la baie, une digue reliant Château-Richeux à la pointe de Fouerolle est prise en 1024. Des habitants s'installent alors sur les terres asséchées, créant de nouvelles paroisses, telle Saint-Benoît-des-Ondes.

Au cours des siècles suivants, sous l'impulsion ducal et seigneuriale⁷, de nouveaux aménagements sont réalisés afin de consolider les digues de vase et de sable, facilement éventrées par la mer⁸, de drainer les eaux stagnantes du marais et de canaliser les rivières existantes appelées «bieds» ou «biefs».

Malgré l'ampleur des travaux réalisés au Moyen Âge, les habitants subissent encore, au XVI^e siècle, les invasions de la mer, les débordements du Couesnon et le mauvais écoulement des eaux douces. En conséquence, ils demandent aux autorités de la province d'assurer la gestion du marais.

L'étude de l'administration du marais de Dol, originalité locale, nous permet de voir fonctionner les institutions provinciales d'Ancien Régime et de mettre en évidence la rivalité qui les anime. Grâce aux mesures du parlement, de l'intendant et des états de Bretagne, cette terre ingrate devient, au XVIII^e siècle, une région agricole prospère, qualifiée de «grenier d'abondance de la Bretagne»⁹.

I - La mainmise du parlement de Bretagne sur l'administration du marais de Dol

En 1560, face à l'ampleur des difficultés rencontrées, les habitants et les propriétaires du marais de Dol sollicitent l'aide du parlement de Bretagne. En effet, les membres de cette autorité provinciale ancienne¹⁰ et puissante

⁷ Une fois maîtres des terres, après l'achèvement des premières digues au XI^e siècle, les ducs de Bretagne divisent le marais en trois parties. Ils donnent au seigneur de Combourg celle s'étendant de l'extrémité orientale aux digues de Croix-Morel, au seigneur évêque de Dol celle entre les digues de Croix-Morel et le bied Jean, et au seigneur de Châteauneuf celle entre le bied Jean et Châteauneuf. J. AMANT, *Notice historique sur l'association des propriétaires des digues et marais de Dol*, Rennes, 1858, p. 8.

⁸ Les digues sont désormais élevées sur des couches de roseaux, enduites d'argile et garnies de pierres brisées. De plus, les parties les plus exposées aux assauts de la mer sont revêtues de maçonneries ou d'enrochement et protégées par des pilots ou «brise-mer».

⁹ J. GÉNÉE, *Mes Marais*, Saint-Malo, 1867, p. 117.

¹⁰ Le parlement de Bretagne est créé par un édit d'Henri II en mars 1554. M.-Y. CRÉPIN, «Le palais du parlement de Bretagne : histoire et administration», *Administration et droit*, Actes des journées de la Société internationale d'histoire du droit tenues à Rennes les 26, 27 et 28 mai 1994, textes réunies par Fr. Burdeau, Paris, 1996, p. 108-116, p. 109.

semblent, aux yeux de la population, les plus aptes à résoudre les problèmes du marais¹¹. Le parlement n'est pas seulement l'autorité judiciaire supérieure de la province. Par le biais de l'arrêt de règlement, il intervient également activement dans l'administration de la Bretagne. Cette décision, différente de l'arrêt purement contentieux qui règle un litige entre particuliers et dont la solution ne vise que ces derniers, énonce des prescriptions de portée générale à caractère impersonnel, conférant à la cour un pouvoir normatif d'importance majeure¹². Le parlement dispose, avec l'arrêt de règlement, d'un outil efficace lui permettant d'intervenir dans tous les domaines de l'administration, en particulier dans la gestion du marais de Dol pour lequel il adopte des mesures techniques, de police et financières.

La cour décide tout d'abord d'envoyer des commissaires sur place. Son choix se porte, en 1560, sur Bertrand d'Argentré, sénéchal de Rennes, jurisculte et historien¹³, puis, en 1643, sur Pierre Descartes, frère du philosophe et conseiller à la cour¹⁴ et enfin, en 1735, sur Piquet de la Motte¹⁵, également conseiller à la cour¹⁶. Ceux-ci ont pour mission de se rendre sur les lieux afin de rechercher les causes des problèmes et de proposer des solutions. En outre, ils peuvent ordonner la réalisation de travaux¹⁷ et décréter la levée de taxes sur les propriétaires.

Ensuite, le parlement lutte contre les inondations. D'une part, en 1643, il impose aux propriétaires «des paroisses intéressées en proportion des terres inondables»¹⁸ d'entretenir les digues et de curer biefs et canaux, obli-

¹¹ Le gouverneur de la province, à la fois autorité militaire et administrative, est qualifié pour participer à la protection du marais de Dol. Mais la charge de gouverneur est essentiellement honorifique et lucrative. Ainsi, le comte de Toulouse, bâtard de Louis XIV, gouverneur de Bretagne de 1695 à 1737, ainsi que son fils, le duc de Penthièvre qui lui succède et occupe les fonctions jusqu'en 1789, passent-ils leur temps à la cour du roi.

¹² Ph. PAYEN, *La physiologie de l'arrêt de règlement du Parlement de Paris au XVIII^e siècle*, Paris, 1999, p. 92. Voir LEMONNIER-LESAGE, *Les arrêts de règlement du parlement de Rouen, fin XVI^e-XVIII^e siècles*, Paris, 1999, p. 8. R. BAREAU, *Les arrêts de règlement du parlement de Bretagne*, thèse droit Rennes, 2000, p. 9.

¹³ Arrêt du parlement de Bretagne du 20 juillet 1560, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 3704.

¹⁴ Arrêt du parlement de Bretagne du 27 janvier 1643, *ibid.*

¹⁵ Arrêt du parlement de Bretagne du 3 octobre 1735, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, 1Bb 865.

¹⁶ La cour nomme trois commissaires en trois siècles, ce qui laisse supposer qu'une fois le travail accompli il est mis fin à leurs fonctions, le parlement se chargeant ensuite d'exploiter les données fournies, hypothèse la plus probable, ou bien que d'autres commissaires ont été nommés mais qu'ils ne figurent plus dans les archives.

¹⁷ Pierre Descartes, lors de son inspection, ordonne que «le chemin bordant le bief depuis la métairie des Illots jusqu'à la levée des Perches soit rehaussé au niveau des plus hauts lieux, aux frais des propriétaires voisins afin que les eaux du bief ne puissent passer par dessus et inonder les chemins et terres voisines comme elles l'ont fait au passé». Procès-verbal et sentence de Pierre Descartes du 21 novembre 1643, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 3704.

¹⁸ Arrêt du parlement de Bretagne du 22 mai 1643, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 3705 ; Arch. nat., H 458.

gations que les seigneurs de Dol, Combourg et Châteauneuf exigent déjà au Moyen Âge des personnes auxquelles ils sous-afféagent leurs terres et que les propriétaires actuels sont encore tenus de respecter¹⁹. Si des portions de digues ne sont pas à la charge de propriétaires, leur entretien est assuré par les habitants, rémunérés par leur paroisse²⁰. D'autre part, la cour décide la réalisation de travaux comme la réfection des ponts, vannes ou canaux²¹.

En plus des mesures techniques, le parlement organise la police du marais, dressant une liste d'interdictions destinées à protéger ce milieu fragile. Ainsi fait-il défense «de mettre de la mer dans les canaux»²², de faucher et de labourer au pied des digues²³. Amendes²⁴ ainsi que prison²⁵ et suspension de fonctions pour les titulaires de charges²⁶ sanctionnent les infractions à la réglementation.

Enfin, la cour adopte des mesures d'ordre financier afin de couvrir les dépenses nécessaires au bon état du marais. En 1606, elle décide de faire supporter la charge des gros travaux aux propriétaires²⁷, principe appliqué jusqu'en 1789. Cette mesure se révélant insuffisante pour assurer l'entretien ainsi que la réfection des ouvrages, le parlement décide de faire payer aux propriétaires un impôt annuel fixé à dix sols par journal²⁸ puis, après un arrêt du 18 mars 1737, à quinze sols par journal²⁹. Lorsqu'il est nécessaire d'exécuter

¹⁹ «Les autres canaux et fossés dont l'entretien n'est pas à la charge de l'association seront curés et nettoyés deux fois par an par les propriétaires intéressés ou par les fermiers les représentant, aux époques fixées par le syndic». Article 60, alinéa 2, des nouveaux statuts de l'association syndicale des propriétaires des digues et marais de Dol, rédigés en 1993.

²⁰ Arrêt du parlement de Bretagne du 6 janvier 1644, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 3705.

²¹ «La Cour... ordonne que suivant le procès-verbal de Loiseleur arrêté le 19 juillet 1736, le bled Guyoul sera remis dans toute sa longueur, à la largeur de vingt pieds dans le fond, avec talus d'un pied de perte par pied de hauteur». Arrêt du parlement de Bretagne du 27 août 1736, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 3705.

²² Arrêt du parlement de Bretagne du 21 août 1743, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, 1Bb 865.

²³ Arrêts du parlement de Bretagne du 11 août 1735, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 3705 et du 9 août 1787, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 3712.

²⁴ Condamnation à une amende de trois cents livres pour avoir coupé de l'herbe au pied d'une digue. Arrêt du parlement de Bretagne du 11 août 1735, *ibid.*

²⁵ Arrêt du parlement de Bretagne du 21 août 1743, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, 1Bb 865.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ «En cas qu'il arriverait des ruines auxdites digues dont la réparation excéderait six cents livres, la dite Cour ordonne que tous les possesseurs et propriétaires contribueront à la dite réparation». Arrêt du parlement de Bretagne du 15 novembre 1606, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, 1Bf 131.

²⁸ Arrêt du parlement de Bretagne du 6 janvier 1644, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 3705. A. CHÉVREMENT, *Les mouvements du sol sur les côtes occidentales de la France et plus particulièrement dans le golfe normando-breton*, Paris, 1882, p. 313.

²⁹ Arrêt du parlement de Bretagne du 18 mars 1737, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, 1Bb 865.

des réparations très onéreuses, le parlement ordonne la levée d'une contribution exceptionnelle³⁰. Les sommes, collectées par les receveurs désignés par les paroisses, sont remises aux procureurs fiscaux de Dol, Châteauneuf et Combourg qui en donnent décharge sans frais aux receveurs³¹.

Pour l'assister dans sa mission, la cour dispose, en plus des commissaires, des «châtelains» et des juges locaux. Les «châtelains», créés au Moyen Âge par l'évêque de Dol afin de s'occuper de ses terres dans le marais, se voient confier, dès le XVI^e siècle, des pouvoirs de police par le parlement. Les «châtelains particuliers», souvent des paysans, sont nommés, chaque année, lors de l'assemblée des généraux des paroisses³² du marais, à raison de deux par paroisse³³. Ils sont supervisés par un «châtelain général» nommé et payé par l'évêque de Dol. En cas de négligences ou d'abus de la part des «châtelains», la responsabilité des paroisses et de l'évêque peut être engagée. Ainsi, en 1745, le parlement condamne l'évêque de Dol à faire curer, à ses frais, le canal de la Banche, envasé à la suite d'une mauvaise manœuvre de son châtelain³⁴. Les châtelains ont pour rôle de s'assurer du bon entretien des biefs, des canaux et des digues et d'avertir les juges de Dol, Combourg et Châteauneuf lorsque les travaux ne sont pas réalisés³⁵. De plus, le «châtelain général», sur ordre du juge, fait exécuter les travaux aux frais des propriétaires qui ne respectent pas leurs obligations³⁶.

Or les propriétaires du marais, peu fortunés, sont souvent dans l'incapacité d'assumer seuls les charges d'entretien et de réparation. Mais le parlement qui n'a pas de budget propre ne peut que réglementer la gestion du marais. Déçus dans leur attente, les habitants voient avec satisfaction, à la fin du XVII^e siècle, une nouvelle autorité de la province, l'intendant, intervenir dans l'administration du marais.

³⁰ En 1733, le parlement ordonne la levée de trois cents livres destinées à la réparation de la digue qui borde la paroisse de Roz-sur-Couesnon. Arrêt du parlement de Bretagne du 10 novembre 1733, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 3705.

³¹ *Ibid.*

³² En Bretagne, le général de paroisse est l'assemblée chargée de l'administration des paroisses. R. BAREAU, *op. cit.*, p. 472.

³³ Arrêts du parlement de Bretagne du 22 mai 1643, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 3705 et du 23 décembre 1740, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, 1Bf 1376.

³⁴ Arrêt du parlement de Bretagne du 14 août 1745, Dossier Le Saige de la Mettrie, Titres de famille, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, 2 E1 248.

³⁵ Arrêt du parlement de Bretagne du 22 mai 1643, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 3705.

³⁶ Arrêts du parlement de Bretagne du 22 mai 1643, *ibid.*, et du 23 décembre 1740, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, 1Bf 1376.

II - Une puissance montante : l'intendant de Bretagne

En raison de l'hostilité de la province, la Bretagne est la dernière province française à recevoir un intendant, avec l'arrivée à Rennes, le 18 février 1689 du «commissaire départi pour l'exécution des ordres de Sa Majesté» Auguste-Robert de Pomereu³⁷. Agent direct du pouvoir royal, il l'informe de tout ce qui se passe dans la province et exécute ses décisions par voie d'ordonnances. Compétent en matière de police, justice et finances, il participe également au développement économique et social de la région intervenant dans le domaine agricole ou commercial mais aussi dans l'administration des grands chemins³⁸ à laquelle est rattachée celle du marais de Dol.

Dès sa nomination, l'intendant s'intéresse à la protection du marais. Comme le parlement, il adopte des mesures destinées à prévenir les dégradations mettant en péril les aménagements. Ainsi interdit-il aux riverains de battre leur grain sur les digues, d'y entreposer la paille et d'y prendre du sable³⁹. Il fait également défense aux marins qui viennent charger du bois sur les bords du Couesnon d'y creuser de petites anses pour y échouer leur bateau⁴⁰. Il condamne même à l'amende plusieurs habitants qui ont fait passer leur charrette sur le sommet des digues⁴¹. Cependant, l'action principale de l'intendant dans le marais porte sur la réalisation de travaux. Exceptionnellement, ceux-ci peuvent être accomplis par l'armée⁴² mais, le plus souvent, ils sont exécutés dans le cadre de la corvée ou de marchés de travaux publics.

La corvée pour l'entretien des grands chemins existe en Bretagne depuis 1730, en vertu d'une ordonnance du gouverneur de la province, le duc d'Estrée, et de l'intendant de La Tour. Tous les habitants non nobles et non clercs y sont soumis. Le nombre de corvoyeurs fourni par chaque paroisse est déterminé en fonction du rôle des contribuables⁴³. Certains doivent la corvée personnelle, d'autres celle de harnais. Mais ils n'effectuent pas tous les travaux puisqu'ils «remuent seulement les terres et charrient les

³⁷ H. FRÉVILLE, *Essai sur l'histoire d'une intendance en pays d'états au XVIII^e siècle*, Rennes, 1953, 3 tomes, t. I, p. 160.

³⁸ L'instruction du 13 juin 1738 classe les voies de communication terrestres en cinq catégories, depuis les grandes routes reliant Paris aux frontières et aux ports de mer jusqu'aux chemins de traverse allant de village en village. H. Cavaillès, *La route française, son histoire, sa fonction*, Paris, 1946, p. 86. Les grands chemins comprennent les routes royales et les routes de ville à ville. J. LETACONNOUX, *Le régime de la corvée en Bretagne au XVIII^e siècle*, Rennes, 1905, p. 13.

³⁹ Ordonnance de l'intendant du 23 février 1774, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 4913.

⁴⁰ Ordonnance de l'intendant du 8 juillet 1778, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 1954.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Le 29 septembre 1697, l'intendant ordonne au sieur Presmeny, capitaine de Roz-sur-Couesnon, d'aller travailler à la réfection de la digue des Quatre Salines avec sa compagnie composée de soixante-treize hommes. Ordonnance de l'intendant du 29 septembre 1697, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 1953.

⁴³ J. LETACONNOUX, *op. cit.*, p. 29.

matériaux»⁴⁴. Dans le marais, ils sont essentiellement chargés du transport des matériaux destinés à la construction et au renforcement des digues⁴⁵. Les modalités particulières de la corvée dans le marais sont fixées par les intendants. À l'origine, chaque paroisse doit deux jours de charroi par mois mais, en 1764, l'intendant Lebret double le nombre de journées et impose, en fonction de l'éloignement de la paroisse, le nombre de trajets journaliers à effectuer⁴⁶. En 1766, l'intendant Flesselles détermine, d'après le montant de leur capitation, l'étendue géographique des tâches dont les paroisses du marais sont redevables⁴⁷. La dernière ordonnance réglant la corvée dans le marais est prise par l'intendant Caze de la Bove en 1782. Elle confie aux commissaires désignés par les états de Bretagne, en concertation avec l'ingénieur des Ponts et Chaussées de Dol, le soin de fixer, d'après les rôles de la capitation, le nombre de tours de harnais pour chaque paroisse⁴⁸. Les corvoyeurs qui refusent de se soumettre à la corvée sont condamnés à une amende, voire à une peine d'emprisonnement, et les travaux non exécutés sont réalisés, à leurs frais, par des entrepreneurs⁴⁹. La corvée est une charge très lourde dont se plaignent encore les habitants du marais en 1789⁵⁰, car l'édit de février 1776, supprimant la corvée dans le royaume, n'a pas été enregistré en Bretagne⁵¹.

Cependant, dans le marais de Dol, tous les travaux ne sont pas réalisés par corvée. Ceux qui dépassent les forces des corvoyeurs ou qui demandent certaines connaissances techniques sont effectués dans le cadre de marchés de travaux publics confiés à des entrepreneurs. Le mode ordinaire de passation des marchés «à prix d'argent»⁵², comme dans le reste

⁴⁴ *Ibid.*, p. 38.

⁴⁵ Ordonnance de l'intendant du 20 février 1732, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 2261.

⁴⁶ Les charretiers de Roz-sur-Couesnon, Saint-Marcen et Saint-Broladre doivent effectuer six trajets par jour, ceux de Saint-Georges-de-Gréhaigne cinq et ceux du Mont-Dol quatre. Ordonnance de l'intendant du 18 mai 1764, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 4902.

⁴⁷ Ordonnance de l'intendant du 15 mars 1766, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 4883.

⁴⁸ Ordonnance de l'intendant du 14 avril 1782, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 2415.

⁴⁹ Ordonnance de l'intendant du 2 août 1775, *ibid.*

⁵⁰ «Les paroisses du marais de Dol, dont celle de Cherrueix fait partie, ont les plus justes motifs de faire connaître à Sa Majesté l'oppression annuelle dont elles se trouvent surchargées par l'entretien des digues qui servent et sont essentiellement nécessaires pour opposer le passage de la mer dans les marais du territoire de Dol». H. Sée, A. Lesort, *Cahiers de doléances de la sénéschaussée de Rennes pour les États généraux de 1789*, Rennes, 1909-1912, 4 tomes t. II, p. 505.

⁵¹ Considérant que leur rôle n'est pas de «pourvoir directement aux besoins de la province mais de s'opposer à l'accroissement de ses charges, quel qu'en fût l'objet» (A. Rébillon, art. cit., p. 4), les états de Bretagne s'opposent à la suppression de la corvée. C'est pourquoi, l'édit de février 1776 n'est ni délibéré par les états, ni enregistré par le parlement de Rennes. J. LETACONNOUX, art. cit., p. 106.

⁵² J. LETACONNOUX, «Les adjudications de travaux publics en Bretagne au XVIII^e siècle», *Annales de Bretagne*, 1927, p. 1-9, p. 1.

du royaume⁵³, est l'adjudication. Il n'existe, dans les archives d'Ille-et-Vilaine, qu'un nombre très restreint de marchés de gré à gré⁵⁴. L'adjudication obéit à des règles qui ont été précisément définies par les arrêts du Conseil du roi des 26 octobre 1701, 29 décembre 1718 et 18 décembre 1725⁵⁵, et qui n'ont pratiquement pas varié au cours du XVIII^e siècle.

Après autorisation du Conseil du roi de passer contrat, l'intendant entame la procédure d'adjudication. Trois mois avant les enchères, l'ingénieur responsable du marais dresse les plans et établit les devis des ouvrages à réaliser. Contrairement à ses homologues de la province, celui-ci travaille avec le plus grand soin, les plans aquarellés, conservés aux Archives départementales d'Ille-et-Vilaine sous la cote C 1952, en fournissent la preuve.

Puis, l'intendant prend une ordonnance d'adjudication qui comporte une description sommaire des travaux à réaliser, les lieux, jour et heure de l'adjudication, les obligations de l'entrepreneur ainsi que les conditions requises pour se porter adjudicataire, en particulier garantir les travaux pendant trois ans et fournir «bonne et suffisante caution»⁵⁶, l'administration ayant le souci de garantir l'intérêt public. Si les entrepreneurs souhaitent obtenir de plus amples renseignements sur les travaux à réaliser, ils peuvent examiner les devis et se rendre sur les lieux.

L'intérêt de l'adjudication étant de faire pleinement jouer la concurrence, l'ordonnance est alors l'objet d'une large publicité. Après avoir été imprimé, un avis est affiché, deux mois avant les enchères, obligatoirement à Rennes et, suivant la nature des travaux, à Nantes, Saint-Malo, Vitré, Pontivy, Carhaix, Dol, Brest ou Vannes⁵⁷. Des publications, de huit jours en huit jours, sont également faites dans les marchés de ces cités bretonnes. Les responsables doivent rendre compte de leur mission à l'intendant au moyen de «certificats» dans lesquels ils précisent les jours et lieux où ils ont effectué l'affichage.

Le déroulement de l'adjudication revêt un caractère très solennel. Celle-ci se tient à l'hôtel de ville de Rennes, en présence du bureau d'adjudication⁵⁸. Après déclaration des entrepreneurs de leur pleine connaissance

⁵³ F. MONNIER, *Les marchés de travaux publics dans la généralité de Paris au XVIII^e siècle*, Paris, 1984, p. 174.

⁵⁴ Le 18 mars 1737, l'ingénieur chargé du marais de Dol embauche directement plusieurs ouvriers pour consolider les digues et les paie vingt-cinq sols par jour. Arrêt du parlement de Bretagne du 18 mars 1737, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, 1Bb 865.

⁵⁵ Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 1954.

⁵⁶ Ordonnance de l'intendant du 21 février 1699, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 1953.

⁵⁷ Ordonnance de l'intendant du 23 janvier 1730, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 1954.

⁵⁸ Le bureau d'adjudication comprend l'intendant qui mène les enchères avec, à titre consultatif, à sa droite, les représentants de l'Eglise, de la noblesse ainsi que du tiers état et, à sa gauche, le procureur général syndic des états de Bretagne.

des plans et des devis, l'intendant procède à la lecture de ces derniers, puis aux enchères. Celles-ci se déroulent à la bougie, avec allumage de quatre feux, au cours desquels les entrepreneurs crient leurs offres. Les soumissions n'étant pas proposées sous pli cacheté, cela permet à l'administration d'entretenir l'esprit de compétition entre les candidats et de faire baisser les prix.

Dans le marais, les travaux sont en général confiés à un seul entrepreneur, à la différence des autres adjudications de la province où pour assurer une meilleure exécution des tâches, celles-ci sont réparties entre plusieurs personnes⁵⁹. Il faut remarquer que les noms de certains entrepreneurs se retrouvent fréquemment dans les archives. Par exemple, les sieurs Rouxel, Leclerc et Guérin sont souvent désignés adjudicataires dans la première moitié du XVIII^e siècle.

Une fois les enchères achevées, un procès-verbal d'adjudication, signé par les membres du bureau d'adjudication et par l'entrepreneur, est rédigé en double exemplaire, l'un est destiné au secrétariat de l'intendant et l'autre à l'adjudicataire. À partir de 1730, ce procès-verbal est un imprimé-type, commun à toutes les adjudications de travaux publics de la province, où des espaces laissés en blanc sont remplis par le greffier au cours des enchères. Un procès-verbal est, également, dressé à la réception des travaux menée conjointement par l'ingénieur de l'intendant et les députés de Bretagne.

Contrat synallagmatique, l'adjudication crée des obligations à la charge des deux parties. L'entrepreneur doit exécuter personnellement les travaux⁶⁰ conformément aux conditions du marché et dans le respect des délais fixés, ce qui en pratique semble rare⁶¹. En outre, il est tenu de fournir les matériaux nécessaires à la construction et à la réparation des digues, tels le sable, la pierre et le bois, de payer les ouvriers et les charrois ainsi que de garantir et d'entretenir les ouvrages pendant trois ans⁶².

L'administration, quant à elle, est tenue de payer le prix convenu pour l'exécution des travaux «au fur et à mesure de leur avancement»⁶³. L'entrepreneur touche des acomptes qui ne peuvent dépasser les trois quarts de la somme totale et reçoit le solde après la réception des ouvrages. Des corvoyeurs sont, également, mis à la disposition de l'adjudicataire pour le transport des matériaux⁶⁴. Mais cette pratique est abolie en 1734⁶⁵, en rai-

⁵⁹ J. LETACONNOUX, *art. cit.*, p. 6.

⁶⁰ Ordonnance de l'intendant du 19 décembre 1732, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 2261.

⁶¹ L'intendant reproche aux entrepreneurs «leur lenteur affectée à travailler et leur peu d'assiduité sur leurs chantiers». Ordonnance de l'intendant du 16 juillet 1734, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 2261.

⁶² Procès-verbal d'adjudication du 23 janvier 1730, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 1954.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Procès-verbal d'adjudication du 15 mai 1731, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 3706.

⁶⁵ J. LETACONNOUX, *op. cit.*, p. 25.

son des abus commis par les entrepreneurs qui leur font, par exemple, extraire la pierre et le sable.

Si l'adjudication de travaux publics relève du droit des contrats, elle confère, cependant à l'administration des prérogatives exorbitantes des règles communes. Tout d'abord, l'administration, au nom de l'intérêt public, se réserve la possibilité de modifier unilatéralement les clauses de l'adjudication. Par exemple, si l'intendant considère que les prix proposés par les soumissionnaires sont trop élevés, il peut ajourner, voire même renoncer, à l'adjudication et, dans la seconde hypothèse, décider de faire réaliser les travaux par corvée. De même a-t-il la faculté, après l'adjudication, de choisir un autre entrepreneur s'il est moins cher.

Cette spécificité apparaît, également, lors de l'exécution du marché, l'administration restant maîtresse de la conduite et de la surveillance des travaux. Elle dirige les opérations, fixant par exemple, la date de début du chantier, le délai d'exécution et les techniques à utiliser, les ordres émanant sur le terrain d'un commis des digues de la mer. Ce dernier a, aussi, pour mission de contrôler la qualité de l'ouvrage pendant sa réalisation. Pour cela, il vérifie les matériaux employés ainsi que la qualification du personnel recruté et établit, chaque année, un état des recettes et des dépenses des fonds accordés par les états de Bretagne. L'administration justifie son intervention par la nécessité de faire respecter les devis et d'éviter les malfaçons dommageables pour la collectivité.

Ce pouvoir de direction et de surveillance des travaux dans le marais, par les autorités, est une pratique habituelle qui semble normale aux cocontractants. Plus exorbitant est le droit que s'arroge l'administration de sanctionner elle-même, sans l'intervention d'un juge, l'adjudicataire. En effet, lorsque les travaux sont mal exécutés, l'intendant peut ordonner leur démolition et leur reconstruction par l'entrepreneur. Il a également la faculté de résilier l'adjudication, en particulier en cas de dépassement des délais, et de demander à un autre entrepreneur d'exécuter la tâche. L'adjudicataire a la possibilité de faire un recours auprès de l'intendant compétent en matière de contentieux de travaux publics, mais, comme celui-ci est en l'espèce à la fois juge et partie, cela explique peut-être l'absence de litiges entre l'administration et les entrepreneurs du marais dans les archives d'Ille-et-Vilaine.

Pour mener à bien son action dans le marais, l'intendant bénéficie de l'aide de subdélégués et de services techniques. Les premiers, établis dans toute la province, constituent un réseau de correspondants efficaces, chargés d'exécuter les ordonnances royales de même que celles de l'intendant, mais également, d'informer ce dernier des problèmes de leur subdélégation. Ainsi, le subdélégué de Dol tient-il régulièrement l'intendant au courant de l'état du marais et des dégâts causés par les inondations. L'intendant a de plus à sa disposition le personnel des Ponts et

Chaussées⁶⁶. Corps technique compétent, au service exclusif de l'administration, les Ponts et Chaussées réalisent des travaux utiles comme la destruction du moulin de Blanc Essay, propriété de Caradeuc de la Chalotais, procureur général au parlement de Bretagne, car ce bâtiment fait obstacle à l'évacuation des eaux du marais⁶⁷. Ils imaginent, également, des projets ambitieux mais jamais réalisés, en raison de leur coût, comme le détournement du Couesnon.

L'intendant s'investit, largement, dans l'administration du marais mais les états de Bretagne, qui entendent contrôler les fonds qu'ils distribuent, s'approprient progressivement ses pouvoirs.

III - La montée en puissance des états de Bretagne

Les habitants et les propriétaires du marais s'adressent très tôt aux états de Bretagne qui jouent un rôle essentiel dans la vie de la province en recouvrant et en répartissant les contributions royales et provinciales⁶⁸ mais aussi en participant au développement économique de la Bretagne. Dès la fin du XVI^e siècle, les états acceptent d'aider financièrement les propriétaires du marais. D'une part, ils les exonèrent de tout ou partie de certains impôts⁶⁹. D'autre part, ils votent des fonds pour financer les travaux. Cette aide, d'abord ponctuelle en réponse à des besoins particuliers comme la réparation d'une digue, devient annuelle et automatique au début du XVII^e siècle⁷⁰, son montant étant modulé en fonction des travaux à effectuer.

Mais l'arrivée d'un intendant dans la province, à la fin du XVII^e siècle, freine l'action des états. Le financement des travaux d'assèchement du marais devient, alors, source de conflits entre les deux institutions. Ceux-ci

⁶⁶ L'administration des Ponts et Chaussées en Bretagne, pays d'états, présente un caractère original puisque son personnel forme un corps à part, étranger à celui des Ponts et Chaussées de France. J. Letaconnoux, art. cit., p. 12. En 1757, en Bretagne, le corps des Ponts et Chaussées compte un ingénieur en chef, sept ingénieurs ordinaires et neuf sous-ingénieurs. En 1789, il existe un ingénieur en chef, quatre «ingénieurs examinateurs» chargés de faire passer les concours, cinq ingénieurs ordinaires et neuf sous-ingénieurs. J. PETOT, *Histoire de l'administration des Ponts et Chaussées, 1599-1815*, Paris, 1958, p. 275.

⁶⁷ La destruction du moulin de Blanc Essay est ordonnée par un arrêt du Conseil du roi du 18 février 1754 au vu du dossier préparé par le service des Ponts et Chaussées sur ordre de l'intendant. Arrêt du Conseil du roi du 18 février 1754 et dossier préparatoire, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 1955.

⁶⁸ La Bretagne bénéficie d'un régime fiscal particulier. En effet, les états de Bretagne lèvent des impôts pour leur propre compte ainsi que les anciens impôts ducaux pour le roi qui n'a pas introduit en Bretagne les impôts royaux. A. Rébillon, «Les états de Bretagne et les progrès de l'autonomie provinciale au XVIII^e siècle», *Revue historique*, t. 159, année 1928, p. 1-30, p. 3.

⁶⁹ En 1578, les états déduisent des fouages dus par l'évêché de Dol, la part afférente aux paroisses du marais submergées par une inondation de la mer et du Couesnon. J. Sorre, J. Meury, *op. cit.*, t. I, *La Fresnais*, p. 30.

⁷⁰ A. RÉBILLON, *Les états de Bretagne de 1661 à 1789*, Paris-Rennes, 1932, p. 697.

sont décidés et adjugés par l'intendant, en vertu d'un arrêt du Conseil du roi du 21 février 1690 l'autorisant à prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaires en matière de travaux publics. Les états de Bretagne se trouvent, de ce fait, cantonnés au règlement des dépenses sans pouvoir contrôler la destination et l'utilisation des fonds. Afin de marquer leur mécontentement, ils refusent, en 1697, d'honorer les demandes de paiement présentées en dehors de la tenue des états pour des travaux qu'ils n'ont pas consentis. L'affaire est portée devant le Conseil du roi qui, en 1701, ne concède que des prérogatives très limitées aux états de Bretagne. Ces derniers se voient reconnaître un rôle consultatif aux adjudications de travaux publics, le droit de faire inspecter, quand il leur plaît, par leurs députés ou toute personne habilitée par eux, les ouvrages en cours de réalisation et l'obligation, pour les utilisateurs des sommes qu'ils ont accordées, de leur en rendre compte en même temps qu'à l'intendant.

Mais les états se refusent à ce rôle restreint. Dans la première moitié du XVIII^e siècle, ils adoptent une série de mesures en vue de sortir de la dépendance de l'intendant. Cette guerre d'usure, le plus souvent couronnée de succès, leur permet de s'immiscer progressivement dans l'administration de la province. En 1722, ils créent, dans chaque évêché, une commission de trois membres, à raison d'un pour chaque ordre, destinée à régler l'emploi des fonds votés. Celles-ci sont supprimées par le roi en 1726, sauf une, qui prend le nom de Commission intermédiaire, et est autorisée à assister aux adjudications et à prendre connaissance des devis. À partir de 1742, la Commission intermédiaire compte six représentants de chacun des trois ordres, librement nommés par les états et ne devant rendre compte qu'à ceux-ci⁷¹. Elle ne dispose alors que de pouvoirs restreints, ne pouvant agir que dans le cadre fixé par les états⁷². Son action, dans le marais, se limite à trois rôles. Tout d'abord, elle contrôle l'emploi des fonds accordés par les états pour l'entretien et la réparation des digues et canaux, à partir des comptes et des pièces justificatives, comme les quittances des entrepreneurs, que lui présente le receveur des deniers des digues. Ensuite, elle instruit et transmet les plaintes contre les corvoyeurs défaillants à l'intendant, seul compétent pour sanctionner les infractions. Enfin, elle donne un avis lors de la réception des ouvrages et des paiements à faire aux entrepreneurs. Par le biais de la Commission intermédiaire, les états de Bretagne accroissent leur activité administrative dans la première moitié du XVIII^e siècle.

⁷¹ A. RÉBILLON, art. cit., p. 13.

⁷² Les pouvoirs de la Commission intermédiaire sont précisés par son secrétaire Chardel : «La Commission intermédiaire est uniquement chargée de l'exécution des délibérations des états dans les parties de l'administration qui lui sont confiées et elle ne peut y représenter les états ni les substituer. Sa position est celle d'un procureur dont la conduite est tracée par la procuration qui lui a été donnée et dont il ne peut excéder les bornes». Chardel, *Traité sur la Commission intermédiaire des états de Bretagne*, 1782, t. I, p. 15, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 3845-3843.

Un autre exemple du conflit qui les oppose à l'intendant, à la même époque, concerne les droits de confirmation auxquels sont assujetties les personnes qui héritent d'îles et d'îlots pour que soit reconnu leur droit de propriété. Les propriétaires du marais estiment ne pas être tenus au paiement de cet impôt que leur réclame l'État. Toutefois, l'intendant refuse de les en dispenser. En conséquence, ceux-ci présentent une requête au Conseil du roi, soutenue par les états de Bretagne, défenseurs depuis toujours des libertés de la province et des intérêts des Bretons. En 1734, ils obtiennent un arrêt les exonérant des droits de confirmation. C'est une nouvelle victoire pour les états qui, dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, dépouillent l'intendant de la majeure partie de ses attributions dans la gestion du marais. Ceux-ci, en réduisant les crédits accordés aux routes, disposent, en effet, d'un moyen de pression efficace. Par ce biais, ils obtiennent que l'intendant et le commandant en chef, le duc d'Aiguillon, autorisent la Commission intermédiaire à intervenir activement dans les adjudications. Tout d'abord, elle participe au choix des travaux à réaliser dans le marais, l'intendant étant tenu de lui transmettre les plans et les devis des ouvrages à exécuter. Elle dispose, alors, d'un délai de deux mois pour se renseigner sur l'utilité des travaux auprès du bureau diocésain de Dol et pour procéder à l'estimation des futures réalisations. Si elle approuve le projet, ce qui est assez rare, l'adjudication est préparée. Sinon elle demande des modifications et les plans et les devis sont renvoyés à l'ingénieur.

Ensuite, la Commission intermédiaire procède à la sélection des entrepreneurs qui souhaitent soumissionner. Elle examine les deux certificats que ceux-ci ont obligation de fournir pour attester qu'ils sont connus «pour bon ouvrier, capable d'entreprise et d'une probité non suspecte»⁷³, émanant l'un du commissaire des états du diocèse où réside l'entrepreneur et l'autre de l'ingénieur de la généralité où seront réalisés les travaux. Elle s'assure, également, de la solvabilité des cautions des entrepreneurs. Après ces vérifications, elle dresse la liste des candidats admis à participer à l'adjudication. Enfin, les membres de la Commission intermédiaire reçoivent l'autorisation d'assister aux enchères mais seulement à titre consultatif. Celle-ci ne voit pas seulement augmenter ses attributions dans les adjudications de travaux. En 1770, les états lui confient le soin de vérifier la bonne application des ordonnances sur la corvée. Au vu des renseignements fournis par le bureau diocésain de Dol, elle dresse une liste des irrégularités commises, intitulée «État des abus qui peuvent se glisser relativement à la corvée». Y figure, notamment, l'obligation pour les corvoyeurs, sur ordre de l'ingénieur, de construire les petits ponts enjambant les biefs du marais, les «ponceaux», alors que ce travail de gros œuvre relève des entrepreneurs. La liste est, ensuite, transmise à l'intendant qui reçoit injonction de prendre des mesures pour éviter de telles anomalies. De plus, la Commission intermédiaire peut

⁷³ CHARDEL, *op. cit.*, t. III, p. 1004.

adoucir la peine infligée par l'intendant aux paroisses qui refusent le service de la corvée, voire même s'y opposer si elle semble trop sévère.

Le succès de la Commission intermédiaire est total lorsque les états, après plusieurs requêtes, obtiennent, le 4 février 1785, un arrêt du Conseil du roi leur accordant l'entière administration des grands chemins de la province. Elle peut, alors, sans concurrence de l'intendant, administrer le marais. Elle décide des ouvrages, fixe le montant des devis, procède aux adjudications de travaux, nomme le personnel puisque le corps des Ponts et Chaussées passe sous l'autorité des états de Bretagne, dirige la corvée et assure la police.

Pour l'assister dans sa mission, elle dispose de l'aide des bureaux diocésains. Ceux-ci sont nommés par les états de Bretagne, au chef-lieu des huit évêchés de la province, sauf à Rennes, la ville accueillant le bureau général de la Commission intermédiaire. Également appelés «commissions diocésaines», ils sont sous la responsabilité et l'autorité de la Commission intermédiaire. Le bureau diocésain de Dol compte trois commissaires de chaque ordre. Créé au départ, comme ses homologues de la province, pour lever les impôts, il se voit confier de nouvelles attributions à mesure que le pouvoir de la Commission intermédiaire augmente. Agent de renseignement et d'exécution de cette dernière, il accomplit des tâches variées parmi lesquelles se détachent deux missions principales. Tout d'abord, il s'occupe des travaux dans le marais. S'il est parfois sollicité par l'intendant pour donner son avis sur des plans ou des devis⁷⁴, ses fonctions les plus importantes consistent à procéder à la réception des ouvrages avec les députés des états de Bretagne et l'ingénieur en chef de la généralité ainsi qu'à vérifier l'emploi des fonds votés par les états de Bretagne. Ensuite, il est chargé d'instruire, d'une part, les plaintes des habitants du marais victimes de dégradations consécutives aux travaux d'entretien et de réparation des canaux et des digues⁷⁵ et d'autre part les réclamations des entrepreneurs qui s'estiment injustement exclus des adjudications⁷⁶.

À partir de 1785, le bureau diocésain de Dol joue un rôle très actif puisque la Commission intermédiaire lui confie le soin de décider des travaux dans le marais, d'en surveiller l'exécution et de commander le personnel. À la fin du XVIII^e siècle, les états de Bretagne, grâce à la Commission intermédiaire, supplantent l'intendant dans la gestion du marais dont ce dernier avait, déjà, évincé le parlement à la fin du XVII^e siècle.

⁷⁴ Registre des délibérations du bureau diocésain de Dol de 1781 à 1790, 13 mars 1782, Arch. dép. Ille-et-Vilaine, C 5437.

⁷⁵ Le 13 mars 1782, le bureau diocésain de Dol instruit la demande en réparation d'Anne Davy pour les dégâts causés à son champ par l'extraction de pierres destinées à l'entretien des digues ainsi que celle de Monsieur Le Dol des Rochettes dont les cultures ont été endommagées par les corvoyeurs. *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*, 9 février 1784.

L'étude de l'administration du marais de Dol permet donc d'appréhender concrètement les relations complexes entre les institutions provinciales d'Ancien Régime dans leur conquête du pouvoir. Après leur disparition à la Révolution, la surveillance et l'entretien du marais incombent au département d'Ille-et-Vilaine qui s'en désintéresse totalement. Les maigres secours votés sous les différents régimes, Assemblée législative, Convention et Directoire, ainsi que l'incompétence des ingénieurs chargés de maintenir en état les digues, rendent impossible la protection du marais contre les inondations.

Devant l'état déplorable des lieux, certains habitants conçoivent le projet de former une association conformément à la loi du 4 pluviôse an VI (24 décembre 1797) qui permet aux propriétaires des marais asséchés de se réunir pour les entretenir et délibérer sur leurs intérêts communs. Le 15 pluviôse an VII (3 février 1799), les partisans du projet, après avoir surmonté les réticences de certaines communes⁷⁷, obtiennent du département, l'autorisation de constituer l'association syndicale des propriétaires des digues et marais de Dol. Celle-ci se fixe pour mission d'éviter les inondations par la consolidation et l'entretien des digues et d'assécher le maximum de terres par la construction de nouveaux canaux. Le financement est assuré, comme sous l'Ancien Régime, par une taxe prélevée sur les propriétaires, à laquelle ceux-ci sont encore soumis actuellement.

L'association comprend l'assemblée générale qui vote les décisions et la commission permanente qui les exécute. L'assemblée générale, qui se réunit une fois par an à Dol, est composée par les «députés du marais de Dol», représentants élus des propriétaires du marais. La commission permanente est remplacée en 1801 par la commission administrative. Constituée de quinze membres, renouvelés par tiers, chaque année, par l'assemblée générale, elle se réunit à Dol tous les trois mois.

L'assemblée générale se contente, d'abord, de poser des règles au cas par cas. Puis celles-ci sont reprises, organisées et résumées dans un règlement du 24 juin 1851, lui-même modernisé par l'adoption de nouveaux statuts en 1993.

L'œuvre de l'association est considérable. Grâce à elle, la protection du marais contre les invasions de la mer est pratiquement terminée dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Les travaux d'envergure étant réalisés, son

⁷⁷ Les neuf communes du marais situées à l'ouest du Vivier-sur-Mer s'opposent d'abord au projet d'association, d'une part parce qu'elles estiment que les travaux doivent être supportés par l'Etat et, d'autre part, parce qu'elles ne se sentent pas concernées par la réparation des digues de l'est, étant elles-mêmes protégées par la route de Dol au Vivier. Puis, elles se rendent aux arguments de partisans de l'association car les études menées par les ingénieurs en chef de la généralité Anfray et Gagelin, à la fin du XVIII^e siècle, montrent qu'elles ne sont pas à l'abri des inondations et parce que l'entretien du marais par ses propriétaires est la règle depuis l'arrêt du parlement de Bretagne de 1606.

action se limite, maintenant, à l'entretien des digues et des canaux ainsi qu'à l'assèchement de la partie basse du marais encore régulièrement inondée l'hiver. La gestion du marais de Dol par l'association des digues et marais confère encore à celui-ci un statut administratif à part qui n'est pas sans rappeler celui d'Ancien Régime.

Romain BAREAU

Faculté de droit de l'Université de Rennes I