

BUROCRACIA, PODER POLÍTICO Y JUSTICIA

Libro-homenaje de amigos
del profesor José María García Marín

Manuel TORRES AGUILAR y Miguel PINO ABAD
(Coordinadores)

MANUEL TORRES AGUILAR
JUAN ANTONIO ALEJANDRE GARCÍA
PABLO JOSÉ ABASCAL MONEDERO
M^a PAZ ALONSO ROMERO
JAVIER ALVARADO PLANAS
ENRIQUE ÁLVAREZ CORA
IMMA ASCIONE
AGUSTÍN BERMÚDEZ
JACQUES BOUINEAU
M^a J. COLLANTES DE TERÁN DE LA HERA
SANTOS M. CORONAS
SALUSTIANO DE DIOS
FRANCESCO DI DONATO
JOSÉ ANTONIO ESCUDERO
ENRIQUE GACTO

MERCEDES GALÁN LORDA
JOSÉ MANUEL GUERRERO VACAS
AQUILINO IGLESIA FERREIRÓS
LUIGI LACCHÈ
GIUSEPPE LORINI
EDUARDO MARTIRÉ
MARCO NICOLA MILETTI
MANUEL MORENO ALONSO
PEDRO ORTEGO GIL
F. L. PACHECO CABALLERO
RAFAEL PÉREZ MOLINA
MIGUEL PINO ABAD
VICTORIA SANDOVAL PARRA
JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ
MARÍA JESÚS TORQUEMADA

Dykinson, S.L.

BUROCRACIA, PODER POLÍTICO Y JUSTICIA

*Libro-homenaje de amigos
del profesor José María García Marín*

Manuel TORRES AGUILAR y Miguel PINO ABAD
(Coordinadores)

Manuel TORRES AGUILAR
Juan Antonio ALEJANDRE GARCÍA
Pablo José ABASCAL MONEDERO
Ma Paz ALONSO ROMERO
Javier ALVARADO PLANAS
Enrique ÁLVAREZ CORA
Imma ASCIONE
Agustín BERMÚDEZ
Jacques BOUINEAU
Ma José COLLANTES DE TERÁN DE LA HERA
Santos M. CORONAS
Salustiano DE DIOS
Francesco DI DONATO
José Antonio ESCUDERO
Enrique GACTO

Mercedes GALÁN LORDA
José Manuel GUERRERO VACAS
Aquilino IGLESIA FERREIRÓS
Luigi LACCHÈ
Giuseppe LORINI
Eduardo MARTIRÉ
Marco Nicola MILETTI
Manuel MORENO ALONSO
Pedro ORTEGO GIL
Francisco Luis PACHECO CABALLERO
Rafael PÉREZ MOLINA
Miguel PINO ABAD
Victoria SANDOVAL PARRA
José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ
María Jesús TORQUEMADA

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Los autores
Madrid

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-9085-486-0
Depósito Legal: M-27107-2015

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

Impresión:
Recco S.L.
www.recco.es
recco@recco-sll.com

VALIDO ET PRIME MINISTER: LES EXEMPLES D'OLIVARES ET DE WALPOLE

Jacques BOUINEAU
Université de la Rochelle

«Même si les *mémoires* du cardinal et son *Testament Politique* sont dans une large mesure l'œuvre de tiers, on peut les considérer comme l'expression de ses propres idées et de l'image qu'il souhaitait transmettre de lui-même à la postérité. Par contraste, l'apologie du comte-duc se limite au *Nicandro*; importante mais courte pièce de circonstance»¹.

John Elliott fait cette remarque dans les toutes premières pages de son *Richelieu et Olivares*² qui a constitué le point de départ de notre réflexion. L'exceptionnelle qualité de ce travail d'analyse comparative nous a en effet incité à explorer, dans la même veine, une autre voie.

Pourquoi cela ? Quand il écrit son livre (1984), John Elliott note que les Espagnols n'ont, de fait, consacré qu'une biographie à Olivares (celle de Marañón - 1936³), alors que Richelieu a fait l'objet de beaucoup de livres⁴. Il nous semble que cela s'explique parce que les Français sont rétifs à l'autorité, mais qu'ils vénèrent les grands hommes décédés. En revanche, les Anglais se rapprochent des Espagnols, et les biographies concernant Walpole ne sont pas légion. On dispose d'une sorte de pendant au Marañón d'Olivares, c'est le Jeremy Black concernant Walpole, qui présente le personnage de manière très laudative au sein d'une analyse tournée vers le triomphe britannique mondial⁵.

¹ Le texte du *Nicandro* se trouve dans John Huxtable ELLIOTT et José F. de la PEÑA, *Memoriales y cartas del conde-duque de Olivares*, Madrid, ediciones Alfaguara SA, 1979-1981, vol. 2, p. 245-280 [ci-après *Nicandro*].

² John H. ELLIOTT, *Richelieu et Olivares*, Paris, PUF, 1991 (trad.), 219 p. [ci-après : *Richelieu et Olivares*].

³ Gregorio MARAÑÓN, *La pasión de mandar*, Madrid, Espasa Calpe, 2006 (rééd.), 671 p.

⁴ *Richelieu et Olivares*, op. cit., p. 12.

⁵ Jeremy BLACK, *Robert Walpole and the Nature in Politics in Early Eighteenth Century Britain*, New York, Saint Martin's Press, 1990, VIII + 151 p. [ci-après : *Robert Walpole*].

John Elliott, qui pèche par excès de modestie⁶ tant son ouvrage apporte à l'histoire comparative, nous a donc conduit à oser un nouveau regard, celui qui consiste à tenter de comprendre de l'intérieur les deux manières de faire d'Olivares et de Walpole. En effet, il n'existe pas entre l'Espagne et l'Angleterre les différences de nature qui opposent la France de Richelieu et l'Espagne d'Olivares, telles que John Elliott les souligne à juste titre⁷, même s'il existe des différences substantielles, nous le verrons.

Nous nous proposons donc de mener une analyse d'histoire européenne des institutions, qui consiste à mettre en regard l'action politique des deux hommes par rapport à un environnement culturel différent⁸. C'est-à-dire non pas à traiter, comme l'a fait John Elliott, deux hommes ayant vécu à la même époque, possédant des similitudes et des différences dans le comportement, sans s'interroger outre mesure sur la spécificité des contextes juridiques dans lesquels ils évoluent, mais à mettre en avant un regard à la fois plus juridique et plus intérieur. Il ne s'agit pas de comparer, mais de cerner et de sentir.

Parce que nous sommes juriste, nous partirons donc d'un paysage juridique: qu'est-ce que l'Espagne du XVII^e ? Qu'est-ce que l'Angleterre du XVIII^e ?

Après avoir connu une intégration forcée à la suite du mariage de Ferdinand et d'Isabelle en 1469, l'Espagne passe du mythe à l'illusion. «Jusqu'à l'arrivée des Bourbons, chaque royaume constitutif des Espagnes est considéré comme une entité distincte, dotée d'institutions propres. Le royaume de Grenade est incorporé à la Castille, mais les royaumes de Castille et d'Aragon restent dis-

⁶ «Il a été récemment remarqué que l'histoire comparative n'est encore ni un domaine établi de l'histoire, ni même une méthode historique bien définie. Je dois admettre ne pas avoir mis au point une méthode quelconque. Les difficultés techniques sont considérables et le problème d'étudier sous un seul angle ces deux personnalités hors du commun n'est pas la moindre. J'ai traité le problème du mieux que j'ai pu, mais je crains que cet ouvrage ne finisse par ressembler à un Wimbledon historiographique, en allant de Richelieu à Olivares, puis de nouveau à Richelieu. Je souhaite que le lecteur n'y contracte pas un torticolis chronique. Si, comme il est probable, une approche historique comparative promet toujours plus qu'elle ne peut offrir, ce n'est pas à mes yeux une raison suffisante pour abandonner cette tentative.», *Richelieu et Olivares, op. cit.*, p. 15-16.

⁷ «En aidant à la collecte des impôts et à la répression des révoltes auxquelles leurs activités avaient donné naissance, l'intendant contribua beaucoup –quoiqu'à un prix élevé– à la victoire de la France dans la guerre contre l'Espagne.

L'Etat de Richelieu tel que l'ont décrit beaucoup d'historiens, était l'Etat du futur: centralisé, compact et fermement assis sur le principe de l'identité nationale. En fait, dans cette interprétation, Richelieu symbolise le futur et Olivares le passé.», *Richelieu et Olivares, op. cit.*, p. 194-195; et pourtant Richelieu ne partait pas favori, car les déchirures de la France (divisions religieuses, dissensions de l'aristocratie, héritage de 40 ans de guerre civile) étaient bien plus graves que celles de l'Espagne - *idem*, p. 193.

⁸ Jacques BOUINEAU, «L'histoire européenne des institutions», in Jacques KRYNEN et Bernard d'ALTEROCHE (dir.), *L'Histoire du droit en France. Nouvelles tendances, nouveaux territoires*, Paris, classiques Garnier, 2014, p. 205-221.

incts⁹, en dépit de l'union dynastique. Il n'est pas abusif de parler de fédération des Espagnes, car la nation se pense représentée par les institutions régionales, lesquelles sont unies par un même souverain, qui impulse une politique extérieure commune¹⁰. Ecartelée entre le souvenir magnifié de la reconquête, l'ivresse des espaces américains et l'Empire universel dans lequel Charles Quint l'a embarquée pour un temps, l'Espagne des Habsbourgs peine à transformer son mythe unitaire en réalité opérationnelle. Le XVII^e siècle enchaîne les difficultés et le pari d'Olivares consiste à tenter d'imposer un roi à la tête d'un espace qui tolère tout au plus un maître de ballet.

Voilà qui est peut-être de même nature que ce qui se passe dans de l'Angleterre du XVIII^e siècle, celle qui, dans la foulée de la *Glorious Revolution*, voit triompher l'aristocratie. Certes, ici, le roi est encore plus muselé que ne l'avaient été Philippe III ou Philippe IV d'Espagne et Walpole est d'une arrogance envers tout ce qui n'est pas lui qui ne ressemble en rien à la cautèle d'Olivares face à son souverain. La différence est là: Olivares fait tout pour renforcer l'autorité du roi –sans oublier ses intérêts sans doute –, Walpole raisonne et résonne avec fatuité. Les manœuvres frauduleuses de l'un et de l'autre ne servent pas le même but, mais ils sont l'un et l'autre typiques de leur temps au point d'en apparaître comme la caricature.

Pour demeurer juriste, nous définirons ensuite ce qu'est un *Valido* et un *Prime Minister*.

Le *Valido* assiste le roi. Il est un homme de confiance, puisqu'il prend de nombreuses décisions administratives sans consulter le roi. Il seconde le pouvoir royal, mais aucun de ceux¹¹ qui ont occupé la fonction ne l'ont théorisée, contrairement à ce que Richelieu a pu faire en France dans son *Testament politique*. Et pourtant, Olivares assigne à son maître une place éminente: la première dans une Europe qui serait unie sous son égide. Mais Olivares s'illustre principalement dans l'action concrète, celle qui vise à réduire les oppositions structurelles à la monarchie, et au premier chef de celles-ci: les *fueros*. Nous sommes néanmoins dans le cadre d'une action politique animée par une vision du pouvoir.

Le *Prime Minister* anglais –dont on dit¹² que Walpole a été le premier, même si cela est contesté, nous le verrons– n'agit pas, dans la personne de Walpole en tout cas, au nom d'une hypothétique *res publica*. Il met au contraire en œuvre une politique purement empirique qui consiste à asseoir sa place, favoriser ses

⁹ Une ligne de douanes sépare les deux ensembles.

¹⁰ Jacques BOUINEAU, *Traité d'histoire européenne des institutions (XVI^e-XX^e siècle)*, Paris, Litec, 2009, p. 211.

¹¹ Luis de Haro, le père Jean Everard Nithard, Juan d'Autriche ou Olivares.

¹² Robert ECCLESHALL and Graham WALKER (dir.), *Bibliographical Dictionary of British Prime Ministers*, London-New York, Routledge, 1998, XIV + 428 p.

amis et balayer avec morgue ce qui le gêne. Le roi n'est à ses yeux qu'un personnage qu'il convient de neutraliser, et telle est bien d'ailleurs la raison qui le pousse à augmenter la pension de l'inoffensif George II afin de le garder sur le trône. Cynisme et corruption.

La similitude des rôles n'entraîne en rien une similarité institutionnelle. Olivares est tout pénétré d'une idée de sa fonction; Walpole d'une certitude de sa puissance. Ici, donc, se séparent l'histoire comparative et l'histoire européenne des institutions.

Quelle méthode allons-nous donc mettre en œuvre pour mener à bien notre analyse ? Elle se trouve induite par les deux personnages en face desquels nous nous trouvons. Si tout semble les séparer (la culture et l'époque), ils ont néanmoins en commun deux points fondamentaux: ils assument une fonction équivalente au niveau de leurs royaumes respectifs, d'une part et d'autre part, dans le cadre de ces fonctions, ils ont tous les deux été attaqués et ont présenté une défense écrite. De cette double ressemblance, nous tirons l'articulation de notre plan: nous nous proposons en effet de traiter d'abord de ces hommes au sein de leur fonction (I) et ensuite d'examiner leur système de défense (II).

Pour parvenir à cette fin, nous avons consulté la bibliographie¹³ générale et spécialisée à propos d'Olivares et de Walpole, mais nous avons aussi lu un certain nombre d'écrits des deux hommes, et principalement les pièces maîtresses de leur système de défense: le *Nicandro* pour Olivares et pour Walpole, *Some Considerations Concerning The Publick Funds, The Publick Revenues, and The Annual Supplies, Granted by Parliament. Occasion'd by a late Pamphlet, intituled, An Enquiry into the Conduct of our Domestick Affairs, from the Year 1721, to Christmas 1733*. En toile de fond pour ces deux ouvrages, nous chercherons la place que tient l'Antiquité dans l'argumentation. L'Antiquité apparaît en effet souvent comme une référence légitimante de l'action politique à l'époque moderne; il est donc pertinent de voir l'utilisation qu'en font l'un et l'autre.

Notre objectif, on le voit, est donc double. Il s'agit d'une part de mesurer l'impact politique de la référence à l'Antiquité, comme nous l'avons fait à de nombreuses reprises, mais d'autre part de fournir un nouvel exemple de réflexion dans une direction nouvelle, l'histoire européenne des institutions.