

ACADÉMIE
DES
BELLES-LETTRES
SCIENCES ET ARTS
DE
LA ROCHELLE
fondée en 1732



ANNALES
XVI – 2010-2011

Le pouvoir municipal du Moyen-Age au XVIII^e siècle : les libertés communales, de l'émancipation à la tutelle

Jacques BOUINEAU

Quod omnes tangit ab omnibus approbetur (ce qui concerne tout le monde doit être approuvé par tous). On connaît la formule, qui est très vite apparue comme le symbole même des libertés municipales. Voilà qui pose d'emblée la première question : a-t-il vraiment existé une démocratie dans les villes médiévales ? Y répondre suppose de se situer dans le débat lié à la décentralisation et aux pouvoirs locaux. Par ailleurs, puisque nous envisageons la longue durée, le même phénomène se vérifie-t-il au Moyen Age et à l'époque moderne ? Repartons des notions.

Le pouvoir municipal est celui qui est exercé dans un espace urbain juridiquement défini. Il peut s'agir d'une ville (France), d'une ville et de son territoire de subsistance (Italie), ou encore d'une structure urbaine et rurale héritée de l'Antiquité et possédant une forte cohésion (Espagne). Le Moyen Age dont il sera ici question sera uniquement celui du II^e millénaire de notre ère. L'accès des villes à l'émancipation dépend bien évidemment de leur poids politique. Mais ce dernier découle très souvent de leur force économique, qui ne devient notable qu'à partir du XI^e siècle.

A l'époque moderne, l'Europe est devenue un espace d'Etats-nations, dans lequel bien des régimes sont absolus, voire personnels, ce qui n'est évidemment pas synonyme. Y a-t-il encore de la place pour les villes ? En fait, la réponse dépend très largement de la nature du pouvoir exercé dans l'Etat. On en connaît même un (les Provinces-Unies) qui est constitué par la seule puissance des villes.

On peut donc dire que la tendance générale fait apparaître une autonomie relative au cœur du Moyen Age, et laisse la place à la puissance de l'Etat naissant dès le Bas Moyen Age. Si l'on en reste au niveau de la France, ce que nous venons d'écrire se vérifie plei-

nement. Mais nous voudrions élargir l'observation à l'ensemble de l'Europe, et dès lors tout se complique. Il convient donc de chercher d'abord quels critères doivent être retenus pour analyser le phénomène. Nous disions à l'instant que sans puissance économique, il ne pouvait y avoir de puissance urbaine. Est-ce à dire que la ville se réduit à l'économie ? On est aujourd'hui très porté à le croire, mais c'est oublier que la ville peut avoir bien d'autres fonctions (défense, spirituelle, culturelle...), c'est oublier que pendant longtemps, l'économie a été trop peu de choses, du moins dans certaines régions de France, pour représenter un critère discriminant pertinent. Pour traiter le sujet, nous réfléchissons donc en termes économiques, mais aussi sociaux et politiques.

Comment, académiquement, aborder la question ? Il n'est pas concevable de traiter chacun des thèmes énoncés à l'instant de manière consécutive, sauf à produire un inventaire à la Prévert. La coupure chronologique est pareillement ambiguë : si la Hanse est encore puissante au xv^e siècle, tel n'est plus le cas des villes françaises contemporaines. Envisager des réalités géographiques juxtaposées priverait d'un lien précieux de comparaison, car on laisserait celle-ci au soin du lecteur. Nous mêlerons donc l'ensemble de ces critères. En outre, nous voudrions éviter un regard trop marqué par la culture française. Ainsi la décentralisation que l'on connaît aujourd'hui en France est-elle un phénomène très français parce que l'histoire de notre pays ne ressemble en rien à l'histoire des autres pays, lesquels ne sont évidemment pas assimilables les uns aux autres. Au début du xix^e siècle, le thème de la décentralisation est, en France, cher à la droite, qui y voit le moyen de lutter contre Paris et les idées de la Révolution. Et pourtant, c'est à Paris et dans quelques grandes villes, en 1871, que se développera la notion d'indépendance communale. A la fin du siècle, la notion de décentralisation et de pouvoir municipal devient une idée de gauche. Nous ne traiterons pas du xix^e siècle dans les développements qui vont suivre, mais nous tenions à rappeler ce qui se trouve dans toutes les têtes françaises, parfois à leur insu. Nous allons donc réfléchir en deux étapes : la notion d'émancipation urbaine (I), puis la perte d'autonomie (II).

I.- ÉMANCIPATION URBAINE

Partons du Moyen Age. Comment se fait-il qu'à partir du xi^e siècle une réelle émancipation urbaine se dessine en Europe ?

Comment cette émancipation se traduit-elle concrètement ? Dit autrement, quelles sont les causes (A) et les conséquences (B) de l'émancipation ?

A. Causes.

Au début du XI^e siècle, la France entre dans une époque que l'on peut qualifier de féodale. Le phénomène d'*encastellamentum* atteint son paroxysme vers 1020. La maîtrise politique entraîne une maîtrise de l'économie, mais l'économie se modifie substantiellement en raison des croisades. En Italie, où l'Etat est pareillement pulvérisé, l'émancipation urbaine dépend peut-être plus qu'en France encore de la réalité politique.

a. économiques.

En France, au XI^e siècle, le contexte économique change de manière notable. Sur la durée du siècle, et en tenant compte des exceptions qui confirment la tendance globale (comme les famines en Limousin des années 1030), on peut dire que le siècle est favorable à la vie des hommes. Le climat est clément, l'alimentation s'améliore, les hommes deviennent plus robustes. Et très vite le monde est plein. Tout est relatif, bien sûr : le pays est encore couvert de forêts sur 90% de sa superficie, mais le finage mis en culture ne suffit plus à nourrir ceux qui y vivent. Il faut donc défricher, et il faut contrôler cette activité humaine plus dense. Un peu partout les coutumes, c'est-à-dire les prélèvements opérés sur les paysans et que l'usage a légitimés, se font plus pesantes. Le phénomène est-il dû à la simple carence de l'autorité centrale et à un abus de ceux qui, sans contrôle, peuvent commander aux plus faibles ? Peut-être, mais pas seulement. Ou en tout cas, même dans les grandes principautés territoriales, où il existe bien une autorité centrale, on constate la même chose : vers le milieu du siècle, le comte de Barcelone reprend l'autorité en mains dans son comté, mais au même moment les corvées châtelaines font tache d'huile et se doublent de corvées de labour. Vers la même date, en Saintonge, on voit se répandre des exigences seigneuriales nouvelles. En revanche, en Orient, on ne note pas de mouvement communal. On en arrive donc à la conclusion que la cause directe du mouvement communal doit être cherchée dans un accroissement des prélèvements seigneuriaux. Ainsi au Mans : au temps de Guillaume le Conquérant, le duc, occupé à guerroyer en Angleterre, rappelle, pour diriger la cité, un marquis italien, héritier

des derniers comtes autonomes du Mans ; le marquis ne vient pas et se fait représenter par le seigneur de Mayenne, qui impose des charges nouvelles..., ce qui provoque la commune, soutenue par l'évêque, qui va jusqu'à autoriser les émeutiers à ferrailer durant le Carême.

Ces révoltes violentes explosent un peu partout, mais sans doute avec plus de violence encore dans les seigneuries ecclésiastiques, car les hommes d'Eglise répondent à ceux qui s'insurgent que l'Eglise ne peut concéder aucun privilège aux bourgeois, car cela l'affaiblirait. Dans ces conditions, on comprend mieux la fin tragique de Gaudry, l'évêque de Laon, en 1112. A la fin du siècle, et au début du suivant, lorsque les Croisades auront à nouveau ouvert les circuits économiques avec l'Orient, toute la physionomie du royaume est bouleversée : les seigneurs voient stagner leurs revenus tirés de rentes foncières, dans le temps où les marchands sont les grands bénéficiaires de l'activité nouvelle. Les revendications politiques sont directement tributaires de ce changement de réalité économique.

b. politiques.

Dès le x^e siècle, les échanges entre la péninsule italienne et l'Empire de Constantinople s'intensifient. Comme il n'existe pas d'autorité centrale en Italie, le pouvoir se trouve entre les mains d'une aristocratie foncière, dont certains membres reçoivent même des titres officiels de la part de l'empereur : on a le cas d'un certain Mauro, exportateur amalfitain de soieries et d'objets précieux, que l'empereur, au xi^e siècle, honore du titre de « consul ». A Venise, le doge est contrôlé par des juges, issus des propriétaires fonciers. Mais l'apparition des organes communaux à proprement parler se situe à la fin du xi^e siècle : Pise (1080), Asti (1095), Milan (1097), Arezzo (1098), Gênes (1099)... ou au début du siècle suivant : Pistoia (1105), ou Florence. Juridiquement, le critère d'apparition du consulat fait débat. De manière simple, on pourrait dire que la commune existe quand les magistrats sont en place, mais il a été démontré que la *concordia* jurée à Plaisance en 1090 avait déjà un caractère communal, alors que les consuls ne sont apparus qu'en 1126.

A Milan, au moment de la mort de l'empereur Henri II (1024), l'archevêque de la ville, Aribert, tranche entre les partisans de Guillaume d'Aquitaine et ceux de Conrad II pour la couronne

d'Italie, en l'offrant à Conrad. Il soutient encore ce dernier lors de son héritage du royaume de Bourgogne (1032), en participant à l'expédition militaire. Désormais, le comte de la ville ne rend la justice qu'avec l'autorisation de l'archevêque et le vicomte qui administre les domaines royaux du *contado* est le premier dignitaire laïc de la *curia* de l'archevêque. La puissance excessive de l'archevêque a beau déplaire au nouvel empereur qui le fait arrêter, l'emprisonne, le fait excommunier, même, après son évasion, rien n'entame le formidable élan qui unit le peuple de la ville au successeur d'Ambroise. Et lorsque Conrad II meurt au cours du siège de la ville, chacun y voit le miracle de saint Ambroise accordant la victoire à son peuple. Milan est née dans cette première moitié du XI^e siècle, incarnée par son chef. A Florence, c'est encore autre chose. Là, trois pouvoirs s'affrontent au XI^e siècle : l'Eglise, le pouvoir politique et la réalité sociale.

L'évêque, dépendant directement du pape, est le chef du diocèse, dans lequel les chrétiens sont répartis en *pieve* (paroisses), tant à l'intérieur des murs que dans le *contado*. Superposés à ces cadres religieux, les cadres politiques et militaires, dirigés par le roi d'Italie (souvent l'empereur du Saint Empire) et son officier, le marquis de Toscane ; le vicomte, délégué par le marquis, assisté des *gastaldi*, exerce les droits régaliens dans le *contado*. Florence joue donc un rôle de château. Le clergé et la noblesse encadrent la société florentine. Mais si nous ne savons à peu près rien des artisans indépendants, nous devons noter la formation d'une bourgeoisie, représentée par les *boni homines* qui siègent comme assesseurs dans le tribunal royal. Par ailleurs, dans le *contado*, une foule de petits propriétaires constitue la base de la renaissance économique de la région.

Ainsi, non seulement l'évêque ne saurait se maintenir contre l'opinion générale, mais de plus la communauté urbaine qui s'organise progressivement dans le cours du siècle se substitue peu à peu à l'évêque et au vicomte. A compter de la prise de Fiesole (1125), la communauté florentine est en passe de devenir une véritable *universitas*, contraignant les nobles toscans vaincus à venir s'établir à l'intérieur des murs, où ils construisent ces fameuses tours, si caractéristiques du paysage urbain italien médiéval et que l'on peut encore voir à San Gimignano. En 1137, la commune est officiellement constituée.

En raison de l'instabilité politique de l'Italie, le premier objectif des communes est d'assurer la paix publique. Mais les garants de cette paix ne sont pas les mêmes partout : en Italie du nord, les chevaliers jouent un rôle prépondérant, tandis qu'en Piémont ce sont les *cives* (essentiellement de riches prêteurs), et qu'en Lombardie ou en Toscane la situation est plus nuancée. Les communes sont dirigées par des consuls en nombre variable et voient apparaître des magistrats spécialisés, comme les consuls de justice, les consuls de la mer (Pise) ou les consuls des marchands, à Pise également, qui constituent une sorte de tribunal de commerce. A côté de ces consuls une et, généralement (surtout à partir du règne de Frédéric Barberousse), des assemblées de citoyens.

A Milan, *consules* et *primores civitatis* sont pour la première fois cités en 1081, *boni homines* et *civitates* dix ans plus tard. Pourtant, la date d'apparition généralement retenue pour la commune est 1097, lorsqu'un acte, réglant un conflit avec Crémone, stipule avoir été dressé *in consulatu civium*, sans que l'on puisse précisément définir *consulatus* ni même *cives*, lesquels ne semblent pas s'opposer à *milites*. L'élément important qui ressort de ces textes est le changement de direction dans les affaires de la cité : désormais l'archevêque participe à la gestion aux côtés des *cives*.

L'un des fondements de cette puissance nouvelle réside bien sûr dans l'économie : le commerce milanais est en plein essor et, en 1105, la création d'un marché exempt de toutes taxes pendant les fêtes de Saint-Sauveur (9 mai) est instaurée en l'absence de l'archevêque. Une vingtaine d'années plus tard la commune (soutenue par les nobles) empêche l'archevêque d'aller à Rome, à un moment où la ville s'opposait au pape ; il ne pourra occuper son siège qu'après avoir juré qu'il n'avait rien promis à Rome de contraire aux coutumes de l'Eglise de Milan. Les libertés milanaises, créées par Aribert dans la première moitié du siècle, sont désormais reprises par la commune.

De manière globale dans la péninsule, le XII^e siècle voit se constituer un groupe de marchands riches et actifs. Tout naturellement, les premiers consuls florentins ne sont donc pas nobles, mais le groupe dirigeant est hétéroclite : connu sous l'appellation de « bourgeoisie », il englobe des nobles, des *ministeriales*, des *boni homines*, des fils de clercs, des petits propriétaires et des prêteurs,

ruraux immigrés en ville. Ces bourgeois assument en fait le véritable commandement de la cité, sous le prête-nom d'un évêque, le plus souvent issu d'un milieu social moyen. Trois institutions dirigent la ville au début de la commune : les huit, puis douze consuls, cooptés dans chacun des quatre quartiers de la ville pour un an ; le conseil de cent à cent-cinquante *boni homines*, majoritairement non-nobles, apparaît en 1167 et exerce les fonctions délibérantes ; l'assemblée populaire ou parlement (*parlamentum* ou *arringho*) connaît des sessions ordinaires (quatre réunions annuelles à Santa-Reparata) et des sessions extraordinaires en cas de besoin, au cours desquelles elle ratifie l'action des consuls, approuve les traités, confirme les droits et devoirs (*statuti*) des principaux organes de la commune. Il faut ajouter la si intéressante magistrature des *provisores*, qui permet d'examiner les plaintes des particuliers contre les abus de pouvoir des magistrats.

B. Conséquences.

Parfois, l'évolution sociale des communes entraîne une modification de l'organisation institutionnelle, comme cela se passe en Italie ; parfois, l'indépendance urbaine fait naître une institution de droit public impossible à qualifier juridiquement, comme la Hanse.

a. sociales.

Dotées de cathédrales romanes dès le XI^e siècle et d'écoles de droit dès le XII^e siècle, les villes italiennes édifient des palais civiques à partir de la fin du même siècle. La puissance urbaine s'exalte dans la pierre. Mais cette incarnation de l'union communale est pure façade : toutes les villes sont traversées par des antagonismes violents, qui ruinent les institutions municipales. Le recours à des podestats (locaux d'abord, dans les années 1180, forains ensuite, dans les années 1220) transforme substantiellement le régime des consulats : magistrats étroitement contrôlés, les podestats sont parfois soumis au contrôle des *provisores*, qui jugent leurs sentences en appel (c'est le cas à Arezzo) et, partout, ils doivent rendre compte à leur sortie de charge devant des syndics.

De plus, au XIII^e siècle, l'apparition du *popolo* sur la scène politique transforme les réalités sociales ; les affrontements entre Guelfes et Gibelins achèvent de ruiner les institutions municipales. Partout les gouvernements urbains deviennent plus autoritaires :

à Florence c'est la chrétienté tout entière qui s'oppose par magistrats interposés. Dans bien des villes, de puissants lignages familiaux s'affrontent et ce depuis longtemps. Au XIII^e siècle, ces rivalités dessinent un nouveau profil aux consulats car un homme, bien souvent, réussit à s'imposer et à faire régner sa loi.

Ainsi à Ferrare, au début du siècle, Torelli et Este se succèdent à la direction des affaires. Jusqu'en 1240, la première famille tient les rênes, que lui ôte Azzo VII d'Este. La domination des Este repose tant sur un patrimoine foncier qui leur permet de stipendier des appuis que sur un réseau personnel d'alliances au sein de l'aristocratie urbaine. La traduction juridique de la domination se fait en 1264 au profit d'Obizzo d'Este. Grâce à des appuis similaires, Ezzelino III da Romano réalise une œuvre comparable en Vénétie. Descendant d'une famille comtale d'origine franque, Ezzelino épouse Selvaggia, une fille naturelle de l'empereur Frédéric II, ce qui renforce ses appuis gibelins et son titre de vicaire impérial. Porté par les Gibelins, il sera vaincu par la puissance des Guelfes au lendemain du décès de l'empereur. En Lombardie, le Gibelin Oberto Pelavicino succombe lui aussi devant le triomphe des Guelfes, tandis que l'Etat seigneurial de Guillaume VII de Montferrat se décompose à la mort de son fils. Le changement politique qui se dessine est original : à la puissance d'un homme se mêle la volonté de maintenir une collectivité dans le tourbillon des affrontements internationaux entre Gibelins et Guelfes.

La domination lignagère est plus forte au sein de villes plus petites, grâce à une évolution institutionnelle : les charges de podestat ou de capitaine du peuple, traditionnellement limitées à six mois ou un an, se trouvent, dans le cours du siècle, confiées à des individus qui les assument pour une durée supérieure, à l'intérieur d'un cadre juridique plus ambitieux, leur donnant de réels moyens de ciseler les institutions urbaines. Tel est le cas des Scaliger à Vérone à partir de 1263, des Bonacolsi à Mantoue après 1272 ou des Visconti à Milan au delà de 1277.

Non point seigneur, mais podestat en 1259, puis capitaine du peuple en 1262, Mastino della Scala prend en mains Vérone en ne supprimant pas les institutions anciennes, mais en les récupérant à son profit. Le parti qui le soutient est constitué par les marchands, groupés au sein de la *Domus mercatorum* et qui contrôlent le

popolo. Les descendants de Mastino se verront reconnaître le titre de seigneur : ici, les marchands sont en fait les véritables acteurs de la vie politique et le seigneur incarne leur volonté.

A Milan, cet intérêt général naît de l'antagonisme profond et de l'opposition larvée entre la *Motta*, association toute puissante de la noblesse qui contrôle l'Eglise, et la *Credenza di Sant'Ambrogio*, l'organisation du *popolo*, mais aussi de l'habitude qu'avaient prise les Milanais de s'en remettre à un homme pour sauver la ville. Rien d'étonnant, donc, à ce qu'en 1259 Martino della Torre soit investi de pouvoirs dictatoriaux sous le titre de *perpetuus dominus populi mediolanensis*. La puissance des della Torre achoppe face à l'ambition d'Ottone Visconti, qui réussit à concilier les intérêts contradictoires des différents groupes sociaux milanais et à prendre le contrôle des organes communaux.

A Florence, en 1189, comme cela existait déjà dans d'autres villes toscanes ou lombardes, un podestat assisté de sept conseillers se substitue aux douze consuls. Cette réforme ouvre la porte à une période d'hésitation institutionnelle qui se clôt en 1207 par la nomination d'un podestat forain, assisté par un conseil étroit et par le conseil général de cent cinquante membres. Le but du recours à un étranger est de trouver quelqu'un qui soit au-dessus des coteries. Le risque est d'habituer les Florentins à recourir à l'extérieur et de s'exposer ainsi à devenir une proie.

A côté de cette évolution politique, se dessine une évolution économique (le groupe des marchands se divise et les arts industriels foisonnent, même s'ils ne sont théoriquement que sept), une évolution religieuse et bien sûr politique, avec l'apparition en 1216 de l'opposition Guelfes et Gibelins. Parallèlement, le climat social se modifie : en 1224, le *popolo* obtient une réforme institutionnelle. Mais sa plus grande victoire est arrachée un quart de siècle plus tard, dans le régime du *primo popolo*, qui cède la place au podestat forain Charles d'Anjou et ouvre l'Italie aux rivalités des plus grandes puissances occidentales pour longtemps.

b. politiques.

La Hanse est une des conséquences, sinon de la féodalité allemande, du moins de l'éparpillement des pouvoirs qui existe dans le Saint-Empire à l'époque médiévale. En l'absence d'Etat fort, les

marchands ne peuvent compter que sur leurs forces pour s'organiser et se défendre. Au XIII^e siècle, Cologne, puis Lübeck sont appelées, comme bien d'autres villes européennes, à développer leur commerce. La première, par le Rhin, se tourne vers l'Angleterre ; la seconde, face à la Baltique, se tourne vers son espace naturel. Pour assurer leurs circuits commerciaux baltes, les Allemands fondent Visby dans l'île de Gotland. Rapidement, Lübeck s'associe d'autres villes, sur une base inégalitaire. Afin de défendre leurs intérêts, les villes commerçantes fondent en effet des ligues qui, par l'inégalité qui y préside, rappellent beaucoup les ligues grecques de l'Antiquité. La première se constitue autour de Cologne et des villes rhénanes, la seconde autour de Lübeck, la troisième entre les villes vendes. En s'unissant en 1252 au sein d'une association, « tous les marchands de l'Empire romain fréquentant Gotland », annoncent la « Hanse d'Allemagne », qui voit le jour en 1261. On ne saura jamais combien de villes relèvent de la Hanse, mais en revanche on est fort bien renseigné sur la nature du commerce hanséatique et sur ses navires, qui donnent naissance à de grands chantiers navals.

La Hanse n'est pas une *persona authentica* : pas de sceau ni d'armée, pas d'archives ni de juridiction permanente. Dès 1299, seconde Athènes, Lübeck fait transférer chez elle la juridiction marchande et supprimer le sceau des marchands de Gotland. La Hanse apparaît donc comme un groupement d'intérêts, destiné à défendre les marchands allemands contre les autres marchands du monde balte ou atlantique, mais aussi contre les princes. Le rapport organique entre la Hanse et les princes est délicat à définir. En raison de la nature du Saint-Empire, aucun prince (sauf le grand maître des Chevaliers teutoniques) n'est admis au sein de la Hanse, surtout pas l'empereur et même si, juridiquement, on pourrait s'attendre à ce que la Hanse fût soumise à ce dernier, elle ne l'est ni plus ni moins qu'aucun autre prince, c'est-à-dire fort peu. Elle n'est, en tout cas, soumise à aucun prince. Nous sommes donc en présence d'une association marchande, qui se construit en marge de la société juridique, sur d'autres bases, mais qui se montre aussi puissante que les plus puissants princes, singulièrement au niveau international. En 1249, les Lübeckois mettent Copenhague à sac ; en 1389, les marchands allemands massacrent les marchands suédois de Stockholm ; en 1455, vient le tour du bailli royal et de l'évêque de Bergen. Seule la suprématie hollandaise aura raison de la Hanse au début du XVI^e siècle.

Afin de maintenir son emprise sur son aire, la Hanse use de divers moyens de contrainte. Le blocus est très prisé, le chantage aussi, l'interdit lancé sur certaines destinations. La guerre n'intervient qu'en tout dernier recours, mais la Hanse ne l'exclut pas. Ainsi contre le roi de Danemark, Valdemar IV : après un revers (1362), une ligue se forme à Cologne, associant même des princes car, pour l'heure, leur appui devient précieux, et le souverain doit plier à la paix de Stralsund (1370). Mais peu après le conflit (1385), la ligue n'existe plus. La Hanse ne constitue pas un gouvernement de droit, c'est une puissance économique, qui dicte sa loi en matière politique. La guerre est encore utilisée contre l'Angleterre entre 1470 et 1474 ; elle se solde, là encore, par la victoire de la Hanse.

A la tête de la Hanse, Lübeck. En dessous d'elle, quatre comptoirs, véritables têtes de pont de l'arachnéenne organisation hanséatique : l'un au nord (Bergen), l'autre à l'est (Novgorod), deux au sud-ouest (Londres et Bruges). Dépendant de ces comptoirs, des factoreries (dont La Rochelle, qui dépend du comptoir de Bruges). A Londres, les Allemands constituent un *Stalhof*, que les Anglais nomment *Steelyard* et qui est en fait un groupement propre, dirigé par un Allemand. Sa puissance est impressionnante et bien des souverains anglais doivent avoir recours à ses prêts d'argent. La diète générale (*Hansetag*) se réunit, sur initiative du conseil de ville de Lübeck, chaque année et même chaque trimestre au xv^e siècle ; elle règle les questions qui intéressent tout le monde, ses décisions ne font pas jurisprudence : elles sont *ad hoc*. Comme il n'existe pas de sceau, on appose celui de Lübeck au bas de tout document ; au niveau régional, celui des « tiers », des diètes régionales tenues par des anciens. Au niveau de chaque ville, les conseils de villes délibèrent en tenant compte des décisions venant des échelons supérieurs. En fait, en raison de la structure même de cet édifice, le conseil de ville de Lübeck décide de tout, même si certains problèmes régionaux peuvent trouver une solution directe, sans passer par le *Hansetag*.

II.- PERTE D'AUTONOMIE

Une fois encore, nous partirons de l'exemple français. A partir du xiii^e siècle peut-être, du xv^e sans doute et du xvii^e assurément, le roi devient le grand vainqueur au sein du royaume. Les villes s'en trouvent marginalisées (A). Mais une fois encore, la France n'est pas l'Europe et, dans beaucoup d'autres endroits, il convient de nuancer (B) ; au demeurant les choses ne sont pas aussi tranchées qu'il peut sembler, en France même.

A. L'Etat et la ville.

Même si l'esprit français s'illustre par la théorie et si les cadres juridiques précèdent ici bien des réalités, les rois jouent aussi des circonstances. Seule famille à être épargnée par la peste (Saint Louis est bien mort de la peste, mais c'était à l'étranger et antérieurement à la Peste noire), la famille royale devient un symbole, son chef plus que jamais charismatique. De manière empirique, le roi de France profite aussi de la ruine financière des villes durant la guerre de Cent Ans. Une fois ce travail d'assainissement opéré, les temps seront venus pour la théorie, celle de la *res publica* et de l'absolutisme, qui renvoient les villes au statut d'élément d'un ensemble.

a. problème financier.

Au milieu du XIV^e siècle, beaucoup de villes du royaume de France possèdent d'anciennes murailles (gallo-romaines) délabrées, ou n'en possèdent pas du tout, ou sont nanties de murs, datant d'un siècle au moins pour les mieux pourvues. Rien, en tout cas, qui permette de faire face au conflit qui vient de naître. Aussi le pouvoir central entreprend-il, à partir des années 1340, une politique de défense des villes et des châteaux ; cette attitude prend un tour juridique peu après. Si la construction ou la démolition des remparts reste soumise à l'autorisation de l'Etat, dans les faits les habitants de la ville en assument l'initiative. Pour assurer la défense, en principe tous les « chefs d'ostels » de seize à soixante ans sont embrigadés dans la milice urbaine et répartis par quartiers en unités, les « dizaines » ou « cinquantaines », placées sous la responsabilité de dizeniers et de cinquanteniers. Cette troupe hétérogène est d'une efficacité discutable, aussi a-t-on volontiers recours à des mercenaires (français ou étrangers).

Mais le système défensif a réussi à développer l'âme de l'*universitas* et en plusieurs endroits les institutions urbaines elles-mêmes se modifient : c'est le cas à Tours où les deux noyaux antagonistes fusionnent réellement grâce au refuge commun recherché derrière un mur ; à Blois, Châteaudun, Chartres, ce sont les travaux de fortification du milieu du XIV^e siècle qui suscitent de véritables institutions urbaines ; même chose pour plusieurs villes restées à l'écart du mouvement urbain (Châlons-sur-Marne, Reims ou Troyes).

En tout état de cause, le problème majeur, celui auquel les villes seront confrontées pendant des siècles, demeure celui du financement : comment entretenir, et *a fortiori* refaire ces fortifications ? Les contraintes financières imposées aux habitants, ou les contributions physiques exigées des citoyens (corvées), sont davantage des économies qu'une rentrée de fonds à proprement parler. Les dons du roi, du seigneur, rarement des habitants, demeurent modestes ; du reste les pouvoirs publics donnent peu souvent des espèces sonnantes et trébuchantes : ils transfèrent à la ville des taxes et recettes qui leur reviennent en temps normal. Quant aux emprunts et rentes ils sont, eux aussi, nettement insuffisants. Bref, tout cela n'est que d'un secours relatif.

En revanche, l'impôt s'avère lucratif. Autorisé par le roi ou le prince de manière obligatoire, l'impôt retenu est le plus souvent une aide, une gabelle, un rouage, un barrage ou entrage, bref un impôt indirect frappant les marchandises au moment de leur entrée dans la ville, ou lors de la vente au détail, ou dans les deux cas. Le produit le plus volontiers taxé est le vin, mais on impose aussi le sel, le blé, la farine et le pain. Les sommes drainées par la fiscalité directe, les tailles *ad hoc*, prélevées de préférence sur les revenus des biens fonciers, viennent compléter cet arsenal. Les répercussions sociales de cette fiscalité nouvelle ne sont pas à négliger : en effet, toutes les catégories sociales, c'est-à-dire tous les ordres, nobles, clercs ou autres privilégiés compris, sont frappés par l'impôt, ébauche timide d'une toute théorique égalité devant les contributions. De plus, la fiscalité touche non seulement les citoyens à proprement parler, mais aussi les forains qui n'habitent pas *intra muros*, mais qui y possèdent des biens, ou les ruraux les plus proches, censés venir chercher refuge dans l'enceinte en cas de nécessité. Pour gérer ces rentrées nouvelles, les villes mettent sur pied une administration spécialisée, aux noms les plus divers, tiennent un compte spécial pour la fortification, des règles spéciales contrôlées par des commissions idoines.

Il est difficile d'évaluer concrètement la part budgétaire que les villes du royaume consacrent aux dépenses de fortification, malgré les archives urbaines. Elles sont importantes sans doute, mais il ne faut pas omettre que bien des revenus affectés originellement à la guerre ont dérivé vers des investissements à caractère civil. Peut-être ces investissements « civils » sont-ils réalisés alors que le péril,

et donc la nécessité militaire, n'apparaissent plus avec le même relief ; toujours est-il que les impôts créés pour l'entretien des fortifications sont maintenus alors que les circonstances qui les ont fait naître ont disparu, et que, de toute façon, ces investissements militaires n'empiètent pas sur les investissements civils.

b. question politique.

Comment définir l'absolutisme ? Giovanni Tarello, dans sa *Storia della cultura giuridica moderna* (1976), souligne « qu'il ne faut pas considérer que l'absolutisme a pour racines l'écroulement de la communauté juridique universelle (l'idéologie de la *reductio ad unum*, l'idéal universaliste), mais bien plutôt l'effondrement de l'équilibre juridique au sein même de chaque Etat national, au bénéfice du pouvoir central dominant et au détriment de toutes les autres institutions du monde médiéval ou renaissant, telles que les classes, les cités, l'Eglise et les corporations ». Cette approche n'est guère convaincante : d'une part elle traite sur le même plan les institutions locales et les institutions centrales, or la vision absolutiste est avant tout intellectuelle : il s'agit d'une « certaine idée » de l'Etat ; d'autre part elle semble privilégier l'effondrement des structures anciennes, alors qu'on peut tout aussi bien mettre en lumière l'émergence des structures nouvelles.

D'autres, comme Anthony Black, expliquent la montée de l'absolutisme par des mutations sociales : « Un des aspects essentiels de la thèse selon laquelle la naissance de l'Etat fut liée à l'individualisme est que les Etats étendirent leurs pouvoirs et leurs fonctions aux dépens des groupes mentionnés plus haut [clan familial ou lignage, domaine féodal, Eglise, village, ville, guilde] et que les individus cherchant à se libérer de la tutelle du clan, de la guilde, de l'Eglise, etc., se trouvèrent un allié dans l'Etat moderne naissant. Selon cette opinion largement répandue, les individus en venaient à envisager leur destin collectif en termes de citoyenneté plutôt que d'appartenance à une famille, à une guilde, à une Eglise. Pour ce motif – et quelques autres, par exemple le développement d'une culture économique d'entreprise –, ces groupes perdirent de leur importance et furent finalement absorbés et détruits par l'Etat. Tel était le genre de points de vue qui inspira le corporatisme du XIX^e siècle. » Black nuance cependant son propos un peu après : « Les relations de type féodal n'étaient pas constitutives, en elles-mêmes, de ce qu'on pourrait appeler des "communautés", car elles ne s'ac-

compagnaient généralement pas d'un sentiment d'appartenance de la part des inférieurs » ; il rappelle que l'Eglise a « toujours accepté la légitimité d'une autorité politique séculière distincte des structures d'Eglise » et relativise le rôle des institutions municipales. Pour intéressante qu'elle soit, et même avec ses pondérations, cette vision ne correspond pas à la manière dont, en France, se tissent les liens. Depuis, au moins, la captivité de Jean le Bon, le peuple se reconnaît dans son roi, car du roi vient la possibilité de promotion sociale et que les juristes royaux savent faire reconnaître le bien-fondé de la puissance du souverain contre les intérêts particuliers.

Nous dirons donc que l'Etat-nation est incarné dans des monarchies. Et plus précisément dans une monarchie « absolue ». Quel est donc le sens du mot « absolutisme » ? Au sud de l'Europe, l'absolutisme exprime la *res publica*, il constitue un cadre de droit, se présente comme un Verbe, ou un mythe. Au nord de l'Europe, l'absolutisme se présente comme une domination *de facto*, un assujettissement du droit, et le parlementarisme se présente comme une limitation *de facto*. Par conséquent, les Lumières sont au sud le son d'un Verbe, au nord le bruissement des armes entrechoquées dans un rapport de force. Car la monarchie absolue ne doit pas se confondre avec l'arbitraire, auquel on l'a trop souvent assimilée. Elle se présente comme un mouvement vers le centre en ceci qu'elle définit une autorité et une seule autorité légitime : celle du roi. Elle est l'une des premières manifestations de la véritable *res publica*, celle qui dénie aux coteries d'intérêts particuliers le droit de se parer du manteau de la légitimité, elle existe par ses institutions politiques. Mais les pesanteurs demeurent considérables et le roi a bien des difficultés à faire triompher l'intérêt général sur les intérêts particuliers. Il n'y parviendra même jamais réellement, car ils sont innombrables ceux dont les ambitions passent trop souvent l'intérêt de l'Etat.

Pour les juristes français, l'absolutisme assure donc le triomphe d'un roi *absolutus*, c'est-à-dire délié de toute entrave, agissant au nom de ce que Beaumanoir au XIII^e siècle appelait le « commun profit » et que l'on appellera de plus en plus l'intérêt général. Dans ce contexte, la ville ne saurait plus être indépendante, ni même soustraite au contrôle royal, car elle ne saurait exprimer que des intérêts particuliers.

B. Un paysage varié.

Ce que nous venons de voir est, encore une fois, typiquement français. Ici, les villes sont absorbées par la monarchie. Mais tel n'est pas le cas partout : l'Espagne et les Provinces-Unies sont là pour en témoigner.

a. absorption des villes.

Henri IV s'intéresse de très près à l'embellissement de Paris, en aménageant des places royales (place Dauphine, place Royale), en construisant le premier pont sans maisons (le Pont-Neuf), doté d'une puissante pompe (la Samaritaine). Près du Louvre, Richelieu élève le Palais-Cardinal, rebaptisé Palais-Royal après 1642 et modifié ultérieurement par le duc d'Orléans, Marie de Médicis édifie le palais du Luxembourg sur le modèle du palais Pitti de Florence. Dans la première moitié du XVII^e siècle, la France voit s'élaborer l'idéal classique, qui repose, comme toute la civilisation de l'Europe depuis la Renaissance, sur le culte de l'Antiquité. Vont donc se multiplier frontons triangulaires, ordres superposés, colonnades, coupoles, terrasses. L'idéal classique fait triompher la raison aux dépens de l'imagination et tend vers le majestueux : Champs-Élysées, commencés sous Louis XIV et terminés sous Louis XVI, arcs de triomphe remplaçant les portes de l'enceinte, vastes édifices qui parsèment la ville : le collège des Quatre-Nations (aujourd'hui l'Institut), dû aux plans de Le Vau, l'hôtel des Invalides (Libéral Bruant et Hardouin-Mansart), les places Louis-le-Grand (aujourd'hui Vendôme) et des Victoires.

La cité de Richelieu, qui porte son nom, traduit bien l'esprit du XVII^e siècle. A un plan en damier qui rappelle l'urbanisme antique, le cardinal-ministre ajoute un château monumental, qui servira d'inspiration à Versailles. En effet, l'opposition entre les traditions locales et la nouvelle volonté politique se vérifie dans la pierre : l'hôtel de ville de La Rochelle, remanié en 1606, conserve l'aspect renaissant, ceux de Lyon (commencé en 1645) ou de Salon-de-Provence (1655) affichent un parti pris italianisant, tandis que le premier grand édifice public provincial, le parlement de Rennes, dû à Salomon de Brosse, reflète l'état d'esprit de la capitale. De fait, les villes nouvelles du XVII^e siècle expriment une nouvelle conception de l'espace, qu'il s'agisse de Rochefort, de Brest, ou

des forteresses dessinées par Vauban, comme Longwy, Mont-Louis, Neuf-Brisach... L'art classique est soutenu et encouragé par Louis XIV. Contre le style du roi, s'élève le style du pape. La chapelle de la Sorbonne, celle du Val-de-Grâce suivent le style romain, inauguré par l'église des Feuillants (disparue aujourd'hui) avec un vaisseau unique, selon les recommandations du concile de Trente.

Mais la création qui incarne l'alliance entre le pouvoir politique et l'ordonnement urbain est évidemment Versailles. Ici la ville prolonge le château autour des trois avenues de Saint-Cloud, Paris et Sceaux. Le roi ordonne que soit respectée une unité monumentale dans la couleur et l'aspect des façades, la hauteur des maisons et leur couverture. Tout l'environnement conduit, en une lente ascension, de la ville au château et, dans le château, à la chambre du roi, située au centre du premier étage du château.

Même si, essentiellement sous le prétexte de leurs liens avec la Ligue, Henri IV contrôle et réduit leur autonomie jusqu'au milieu du XVII^e siècle, les villes connaissent néanmoins une certaine vitalité politique. Ici encore, gouverne une aristocratie. Nombre d'entre elles paieront cher leur participation à la Fronde : Louis XIV les prive du droit d'élire leurs magistrats municipaux, qui sont désormais nommés par le roi ; les autres conservent des élections, mais celles-ci sont très surveillées. A Paris, en 1667, est créé le lieutenant général de police. Louis XIV s'efforce en vérité d'opérer une substitution au cœur des élites dirigeantes : sous d'innombrables prétextes, il tente de substituer des familles nouvelles qui lui sont entièrement dévouées aux anciennes lignées. Le souci d'économie saine et de bonne gestion d'un Colbert rejoint à ce titre les visées absolutistes de son souverain. Par l'édit de 1692, les charges de maire et d'assesseurs sont transformées en office vénal ; les échevins sont conservés, mais doivent être choisis pour moitié parmi les assesseurs. Il n'en demeure pas moins que les fonctions municipales attirent toute une bourgeoisie qui espère, par le biais de la noblesse de cloche, s'extraire du tiers état. De plus, au lieutenant général de police déjà en charge de la voirie, des approvisionnements, de la salubrité, l'édit de 1699 confie les responsabilités de police, dévolues jusqu'alors au maire. La justice urbaine est réduite à un rôle de simple police. Les finances sont catastrophiques : le roi transforme les impôts municipaux en « deniers d'octroi », c'est-à-dire octroyés

par le roi ; il s'agit de taxes levées sur l'entrée des marchandises par octroi du roi et dont tout ou partie revient au Trésor. Au demeurant, les intendants supervisent les finances urbaines, en vertu de l'édit de 1683.

Au XVI^e siècle, la monarchie réglemente dans un sens restrictif les corporations, soumet (1597) au système corporatif marchands et manufacturiers qui y échappaient jusqu'alors. L'édit de 1673 organise les métiers sur le modèle de la corporation ; mais le roi en est désormais l'arbitre et, en 1691, remplace les jurés élus par des officiers et donne aux intendants pouvoir de vérifier les comptes. Le roi poursuit en fait un double objectif : d'une part étendre ce système du métier « juré » à l'ensemble du secteur artisanal et marchand et éliminer ainsi les métiers « réglés » subsistants ; d'autre part étendre le système de la corporation aux zones rurales.

b. indépendance maintenue.

1. Espagne.

La cellule juridique de base de l'administration espagnole est le *municipio* (municipe) : une ville et son territoire de subsistance. Dans le territoire, des *lugares* (villages) connaissent une administration calquée sur celle de la *ciudad* ou *villa* (ville), tandis que les hameaux ne possèdent pas d'organisation juridique. Sur décision royale, certains *lugares* peuvent se voir décerner le titre de *villa* sur le territoire royal, ou même sur des territoires seigneuriaux, mais il faut, dans ce cas, l'accord conjoint du roi et du seigneur, atteinte incontestable à la directe royale universelle, d'autant plus que, dotés de la personnalité juridique, les municipes peuvent ester contre le roi, s'il tente de modifier leurs institutions municipales. En droit, le roi est propriétaire du sol : la vente ou l'engagement exige l'approbation royale ; en revanche toute la mise en valeur relève dans les faits des municipes. Et notamment la question du ravitaillement : les municipes passent, dans ce domaine, des accords avec des entrepreneurs privés à qui ils concèdent le monopole de la vente (notamment de la viande) sur leur territoire. Comme il jouit de la personnalité morale, le municipe perçoit des revenus de son domaine (*proprios*) et même des revenus de nature fiscale (*arbitrios*), il peut emprunter, engager la responsabilité solidaire de ses habitants, juger en première instance.

Ce qui doit ici prioritairement retenir l'attention, c'est la nature des relations entre municipes et couronne. Le paiement de l'impôt à l'Etat est en effet perçu comme une exaction et les municipes n'ont pas conscience de participer à une œuvre collective, mais tentent au contraire de se soustraire à ce qui leur apparaît comme une vexation. De plus, comme cela se pratique à chaque fois que la possibilité en est offerte, les municipes recherchent l'abonnement (*encabezamiento*) aux impôts royaux. En outre, la perception fiscale est abandonnée par le roi aux municipes qui versent donc une somme fixée, à charge pour eux de la recouvrer sur les populations. Ces dernières se trouvent donc doublement imposées, par l'Etat et par les municipes, sans qu'aucune construction théorique ne vienne justifier le phénomène, hormis le sentiment d'appartenir à une communauté locale dotée de libertés dont on se montre jaloux, comme l'usage des communaux et l'observance des règles locales ; la *vencidad* (l'appartenance à la communauté) s'acquiert par naissance ou résidence prolongée.

L'organisation des municipes varie de plus selon les régions. En Castille, deux *alcaldes* président un conseil d'échevins (*regidores*), un conseil de jurats (*jurados*) et un « conseil ouvert », qui regroupe tous les chefs de famille. L'ensemble forme l'*ayuntamiento* (municipalité). Les *regidores*, en principe nommés pour un an par toutes les combinaisons imaginables (élection, tirage au sort, cooptation...), dominent d'autant plus dans les faits la politique locale que, depuis le milieu du XVI^e siècle, ils restent en poste à vie et, très rapidement, transmettent leur charge à leurs héritiers. Le droit vient donc ici confirmer une pratique universelle : la domination du patriciat. Le constat est important, car il apporte un élément supplémentaire dans la compréhension des institutions espagnoles qui paraissent décidément bien institutionnaliser une *res privata* au lieu de bâtir une *res publica*. Le phénomène mérite d'autant plus d'être relevé que les notables des municipes, par leurs liens familiaux et leurs réseaux, dominant en fait non seulement les villes mais aussi les Cortès.

Cependant, à l'époque des rois catholiques, les municipes voient leur autonomie se réduire par la mise en place de magistrats municipaux (*corregidor*, gouverneur, *alcalde* majeur) représentant le pouvoir royal. Nommés par le roi, ces agents sont rémunérés par les municipes et font disparaître les *alcaldes* initiaux. Avancée de la *res publica* ? Moins qu'il n'y paraît : ces agents peuvent en effet être

nommés par le roi, mais aussi par les seigneurs ; beaucoup plus que d'une harmonisation dans un ensemble cohérent, il s'agit donc, une fois encore, d'un contrôle nouveau, qui ne parvient pas pour autant à faire disparaître les structures anciennes. Leur mission consiste à contrôler la vie des municipes, à informer le roi et à y assurer l'observation de ses décisions, lorsque le roi est le seigneur du municepe. Mais si le seigneur n'est pas le roi ?

2. Provinces-Unies.

Fait unique en Europe, la majorité de la population néerlandaise est citadine. Déjà vers 1550, la moitié de la population de Hollande vit en ville. Contrairement à ce à quoi on assiste dans d'autres régions d'Europe, aucune ville ne domine l'ensemble (exception faite d'Amsterdam, mais d'autres rivalisent avec elle) ; on se trouve au contraire dans une situation analogue à celle de l'Italie du Nord.

La première originalité de la société néerlandaise tient à ce qu'elle est répartie en *status*, comme auraient dit les Romains, et non en ordres. La noblesse est en effet en voie de disparition dans la République au XVII^e siècle. En effet, l'extinction naturelle des anciennes familles n'est pas compensée par l'anoblissement de nouveaux venus. La population se trouve répartie en fonction de son niveau de vie et de son rôle social, et non en vertu de l'appartenance à un ordre. Il existe deux catégories : la bourgeoisie (*burgerij*) et le peuple. La bourgeoisie, qui compte un peu plus de la moitié des habitants, contient trois strates : la haute bourgeoisie (20 %), la moyenne bourgeoisie (10 %) et la petite bourgeoisie (25 %). Le peuple se divise en deux : ceux dont la survie est à peu près assurée, mais fragile (environ un tiers) et les plus démunis (*het grauw*). Le patriciat urbain, d'où sont issus les régents, est constitué par environ 7 % de la haute bourgeoisie.

La seconde spécificité tient à l'importance de la catégorie moyenne, la *brede middenstand*, ouverte en ce sens qu'elle peut intégrer les membres des classes inférieures et propulser vers les strates supérieures. Ce modèle social néerlandais n'a pas d'équivalent en Europe ; il fascine les observateurs et assure un ciment social à nul autre pareil, renforcé par un niveau de vie bien plus élevé que nulle part ailleurs en Europe, même si la prospérité économique entraîne l'abondance pour certains et la paupérisation des autres.

La gestion des institutions d'assistance est sécularisée. Sa dotation est constituée au départ par la confiscation des biens d'Eglise. Elle est ultérieurement alimentée par des taxes, des collectes, des legs privés, mais aussi par le produit des loteries, très populaires aux Pays-Bas. Ce mode de gestion correspond à une mentalité originale, une fois encore, tant il est vrai que, souvent, l'assistance est considérée comme une affaire d'Eglise dans l'Europe moderne.

Les deux principales institutions publiques des Provinces-Unies, le *stadthouder* et le pensionnaire gèrent les provinces, aux côtés des états provinciaux : au niveau de l'ensemble, un grand pensionnaire et le *stadthouder* de la province de Hollande assistent les états généraux ; au niveau local, les villes, qui jouissent d'une très large autonomie.