

LA CRÉATION INSTITUTIONNELLE AU PORTUGAL AU TEMPS DU COMTE-DUC D'OLIVARES

Jean-Frédéric Schaub

Casa de Velázquez

“Lona, tu ne peux pas savoir comme je suis seul au sein de cette société bornée et rabougrie, comme j’ai dû en rabattre sur mon désir d’accomplir une vraie oeuvre. Malgré les belles apparences qu’ai-je accompli? Des bricoles, –des choses sans suite. C’est tout ce qu’on admet par ici. Si j’avais ne serait-ce qu’un pas d’avance sur les opinions du jour, c’en serait fini de mon pouvoir. Tu sais ce que nous sommes, nous les piliers de la société? Les instruments de la société, ni plus ni moins.”

Henrik Ibsen, *Les Piliers de la Société*, acte IV.

INTRODUCTION : L’ADMINISTRATION SOUS L’ANCIEN RÉGIME, OBJET INCERTAIN

LES effets conjugués de la guerre de Trente Ans et du réformisme d’Olivares expliquent en grande partie la montée des tensions au Portugal dans les années qui précèdent la rupture de 1640. La volonté d’imposer l’extraordinaire fiscal, sans négociation avec les instances traditionnelles –les *Cortes*–, s’inscrit dans une conjoncture plus large. En effet, les phénomènes observables au Portugal ont été, dès 1640, comparés à ceux d’autres foyers de conflits dans la Monarchie Hispanique (Catalogne, Naples). Plus généralement, le profil de l’évolution politique du ministériat d’Olivares n’est pas sans rappeler celui des cardinaux-ministres français, voire l’histoire du règne de Charles Ier d’Angleterre. Le tour de vis fiscal européen a conduit plusieurs monarques à affronter les assemblées d’Etats (*Cortes*, Etats Provinciaux, Communes), les tribunaux traditionnels (*Consejos*, *Relaçõs*, Parlements), voire les sénats urbains (Lisbonne, Barcelone, Naples, Paris), à réprimer deux formes essentielles d’opposition: les soulèvements populaires et les conjurations aristocratiques, parfois solidaires entre eux.

Cet article veut formuler quelques hypothèses autour du problème suivant : par quels moyens une politique d’innovation fiscale et militaire au Portugal pouvait-elle être mise en oeuvre du temps d’Olivares, alors que le favori était bridé, en vertu du compromis de Tomar, par la survivance de toutes les institutions judiciaires traditionnelles portugaises?¹ On ne traitera

¹ F. Bouza Álvarez, *Portugal en la Monarquía Hispánica (1580-1640). Felipe II, las Cortes de Tomar y la génesis del Portugal Católico*, Madrid, Universidad Complutense, 1987.

pas ici du problème des *Cortes*. On sait qu'après celles de 1619, le successeur de Philippe III refusa constamment de les convoquer. La tentative de leur substituer en 1634 une assemblée de notables se solda par un échec. La rupture de 1640 interdit de mesurer si le dialogue avec les villes, à la castillane, était une solution viable au Portugal. Rien en tout cas dans les projets d'Olivares qui s'apparentât à la politique engagée sous Henri IV, Louis XIII et Louis XIV de suppression des Etats Provinciaux et d'implantation d'administrations fiscales entièrement nouvelles et unifiées (Généralités, Elections).²

Nous nous centrerons sur la question des modifications apportées par le régime d'Olivares au fonctionnement des circuits administratifs portugais. Le terme d'administration peut paraître inadéquat. La doctrine juridique, comme le précise A. M. Hespanha, ne lui accorde que deux significations : la gestion de la sphère domestique, ou bien l'exercice matériel des pouvoirs des magistrats. En effet, la matrice de légitimation de l'action politique demeure, au 17^e siècle, le droit, la culture et les procédures juridiques. Le modèle de l'administration est l'instance judiciaire : "Toda la actividad administrativa se encuentra sometida al 'modelo jurisdiccional': este es el primer rasgo característico del sistema dogmático que trasvasa la actividad administrativa al discurso de los juristas. Con otras palabras, se parte de la base de que toda actividad de poder está encaminada a resolver un conflicto entre esferas de interés, para lo cual el poder 'hace justicia' y pone a cada uno en la posición que le corresponde (...)"³ Pour Luca Mannori, il n'existe pas de parthénogenèse bureaucratique dans le cadre de l'appareil public sous l'Ancien Régime, et seul un modèle moniste de la fonction publique permet de comprendre les modalités anciennes d'exercice de l'autorité.⁴ L'opposition entre magistrats et commissaires, dont l'historiographie française demeure friande, n'est pas une grille de lecture satisfaisante. L'apparition de secteurs spécialisés, pour la perception de certaines taxes, pour la garantie de la santé publique, etc ne signifie pas nécessairement que naisse un pouvoir administratif : ce qui fait absolument défaut c'est le mouvement par lequel l'administration s'individualise de la juridiction et s'unifie face à elle. L'énorme effort de classification qui s'opère en France au 17^e siècle,

de Loyseau à Domat, tendant à définir et à isoler la juridiction propre des officiers de police et de finance, n'affecte pas ce noyau dur de la doctrine juridique selon laquelle le pouvoir de commander dérive de celui de juger.⁵

L'accès au statut de *letrado* fonctionne comme une garantie contre l'arbitraire tyrannique de la décision non raisonnée. Le juriste et polémiste Antonio de Sousa de Macedo expose, après 1640, le sens du primat de la tradition juridique : "o fim ou objecto da jurisprudencia, nao he so a decisam das demandas, como cuidam os imperitos, mas igualmente o Politico decoro do governo na paz, as legitimas conveniencias da Republica na guerra, a justa rezao de Estado com os Estrageiros, a decente soberania com os Vassalos, e quanto pertence à direçcao do Príncipe perfeito".⁶ Les tenants de la doctrine doivent, en ce début de 17^e siècle, faire face à la vague montante de l'arbitrisme, cette impertinente machine à proposer mille remèdes aux difficultés du temps.⁷ Avec cette irruption de prises de parole par les *arbitristas* (donneurs –ou marchands– d'avis), c'est le monopole du système juridique dans la formulation de solutions et l'arbitrage des conflits qui se trouve menacé. Le procès en sorcellerie instruit au Portugal contre les donneurs d'avis sert à exprimer le refus de la pression fiscale en termes particulièrement vifs. "Receese VExc muito dos que vendem arbitrios que sao os maiores inimigos do Reino, se tenha por certo, que se os favorecer nao descansarao até nao assolarem tudo, ficando o melhor em suas maos, sao as raposas, que dissimuladamente destroem a vinha de que as divinas nos avisao."⁸ La fortune de l'*arbitrista* auprès du Prince devient une figure de la tyrannie parce qu'elle est à l'origine de l'innovation, voire de l'extraordinaire, dans les domaines de la fiscalité ou de la police, et parce que l'activité de l'*arbitrista* est vénale, alors que la science du magistrat ordinaire est libérale. Dans une société qui multiplie les pôles de décisions, le modèle idéal de l'office, c'est-à-dire de la magistrature ordinaire –municipale ou royale–, est menacé par deux déviations majeures : la pratique de la vénalité et les progrès de de la commission.

² Sur les limites des ambitions réformatrices d'Olivares, voir B. González Alonso, "El Conde-Duque de Olivares y la administración de su tiempo", *Anuario de Historia del Derecho Español*, LIX, 1990, pp. 5-48

³ A. M. Hespanha, "Representación dogmática y proyectos de poder", *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la edad moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 61-84.

⁴ Luca Mannori, "Per una 'preistoria' della funzione amministrativa. Cultura giuridica et attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune", *Quaderni Fiorentini*, 19, 1990, pp. 323-504 ; sur l'importance des réflexions menées en Italie : J.-M. Portillo, "La administración en la reciente historiografía italiana (Temas y variaciones)", *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXII, 1992, pp. 633-674.

⁵ S. Velley, "La constitutionnalisation d'un mythe : justice administrative et séparation des pouvoirs", *Revue de droit public et de science politique*, CV, 1989, pp. 767-783.

⁶ A. M. Hespanha, "Justiça e administração entre o Antigo Regime e a Revolução", *Hespanha. Entre derechos propios y derechos nacionales*, Atti dell'incontro di studio di Firenze-Lucca 25, 26, 27 maggio 1989. Per la storia del pensiero giuridico moderno, 34/35, Milan, Giuffrè Editore, 1990, pp. 135-204.

⁷ J. I. Gutiérrez Nieto, "El pensamiento económico, político y social de los arbitristas", in *El Siglo del Quijote (1580-1680)*, vol. 1, Historia de España Menéndez Pidal, tomo XXVI, Madrid, 1986.

⁸ *Quatro Cartas de Antonio Carvalho de Parada para o Conde-Duque*, s-d, s-l (Bibliothèque Nationale de Paris, Or 97), lettre première, 13/08/1635.

MODERNE VÉNALITÉ ET VIEILLE COMMISSION⁹

Il est aujourd'hui trop tôt pour proposer un bilan solide de l'extension de la vénalité des charges dans la Monarchie Catholique au temps des Habsbourg. La vénalité municipale est de loin la mieux connue. Pour le reste on dispose surtout d'études de cas,¹⁰ certainement pas d'une vision générale de cette économie des honneurs et des charges. Jusqu'à preuve du contraire, on ne trouve en Espagne et au Portugal rien de semblable au système ouvert de la vénalité légale à la française, surtout pas pour les offices de judicature. Cependant de nombreux indices documentaires permettent de penser qu'en plus de quelques institutions ouvertement vénales, une pratique semi-couverte de la vente d'offices existait du temps des Habsbourg, sous la forme d'un échange entre faveur royale et prêt financier à la Couronne. Concernant le Portugal, la comptabilité de Diogo Soares conservée à la Contaduría Mayor de Cuentas de Simancas,¹¹ ou les actes du procès politique qui lui fut intenté à partir de 1638, à Madrid, montrent comment le puissant secrétaire du Consejo de Portugal asseyait son pouvoir, entre autres, sur le trafic des offices. Par ailleurs, certaines dispositions réglementaires laissent deviner l'existence de pratiques vénales. Ainsi le tarif de l'impôt de la *media-annata* sur tous les offices donne une liste de charges officiellement vénales en Castille : les *escribanos* (greffiers) des *Consejos* (Conseils), *Chancillerías* et *Audiencias* (tribunaux d'appel), les *receptores* (receveurs), *procuradores* (syndics), *solicitadores* (commis) des municipalités.¹² Le principe de la *media-annata* est simple : à son entrée en charge, si celle-ci est d'une durée supérieure à quatre années ou si elle est viagère, l'officier doit verser l'équivalent de six mois de gages payables en deux fois, en début de première année et en début de seconde année. On peut se demander si la *media-annata*, n'avait pas vocation à mettre en place un type de vénalité légale. Thomé Pinheiro da Veiga, procureur de la couronne de Portugal, dénonce ce risque à propos de l'extension de la *media-*

⁹ La formulation du problème en ces termes doit beaucoup à l'enseignement de Robert Descimon, à son séminaire de l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

¹⁰ F. Tomás y Valiente, "La formación del estado y la venta de oficios", A. Iglesia Ferreiros (dir.), *Centralismo y autonomismo en los siglos XVI-XVII : Homenaje a J. Lalinde Abadía*, Barcelone, Universitat Autònoma, 1989, pp. 387-399.

¹¹ *Relación jurada y firmada que yo Diego Suarez del Consejo y contaduría mayor de Hazienda de su Magd su secretario del Consejo de Estado del Reyno de Portugal doy de los maravedis que an entrado en mi poder procedidos de expedientes tocantes al dicho Reyno*, Archivo General de Simancas, Contaduría Mayor de Cuentas, III^a época, 1980/5. Il est intéressant de noter qu'une partie des fonds recueillis par la vente de charges portugaises fut affectée au financement des travaux du Palais du Buen Retiro de Madrid.

¹² Regimiento general de la Media-annata, 22/05/1631, Archivo General de Simancas, Consejo y Juntas de Hacienda, leg. 1739 (2).

annata aux officiers portugais : "[ElRey] nao pode administrar pessoalmente seu Reyno por sua mao como nos principios fazião (cum manu Regia omnia quaerebantur) os Ministros que escolhe e lhe assistem em seus Tribunaes. Relaçõs e officios são como partes e membros da propria dignidade e braço Real (...) se impor tributo e pensão no salario e officio de Justiça em razão da indecencia fazendose venal e Tributaria a mesma Justiça porque o ministro que pagar o Tributo da sua entrada tomase ou pedesse em prestado, entrando logo necessitado e empenhado com seus benfeitores (...)".¹³ La vénalité –argument repoussoir contre l'institution de la *media-annata*– est dénoncée comme violation du privilège d'un corps exempté d'imposition directe et comme une atteinte à la dignité, quasi sacerdotale, du juriste. Au Portugal, l'accusation est portée contre le roi castillan d'avoir voulu généraliser la vente des offices, au détriment de la transmission héréditaire : "Porèm alterandose este santo governo, porque faltavam em os Reys de Castella o amor de seus vassalos, & aquelle glorioso titulo de Pays da Patria, os Officios se tiravão aos Filhos, & se vendião, & se davão a quem de todo os desmerecia, & levandosele o dinheyro, erão obrigados a jurar na Chancelleria, que nada derão por elles",¹⁴ écrit João Pinto Ribeiro. L'auteur du *Manifesto do Reyno de Portugal* formule la même accusation en 1641 : "Os officios, que antes se davão, já por peytas, começarão agora a venderse publicamente a quem mays dava, sem se reparar em pessoas dignas, ou indignas (...)".¹⁵ Il s'agit là, bien-sûr, d'un *topos* de la littérature de propagande de la *Restauração*. Mais la distorsion porte moins sur la réalité des pratiques vénales, difficiles à repérer parce que souvent illégales, que sur leur caractère castillan.

Qu'elle ait été ou non une forme de vénalité rampante, l'extension de la *media-annata* au Portugal supposait une rupture du fonctionnement des institutions tel qu'il avait été fixé à Tomar. En effet, la récollection de cet impôt était organisée depuis Madrid par la *Junta general de la media-annata*, émanation du *Consejo de Hacienda* et du *Consejo de Castilla*. Cette *Junta* nommait à Lisbonne un commissaire portugais et *letrado* ("desembargador de o Paço o cualquier oydor de aquel Reyno"). La commission, même si elle échoit à un magistrat de formation, apparaît, avec la vénalité, comme une déviation du modèle juridique dominant de l'officier. Le commissaire salarié a ici pour fonction de superviser la perception assurée à l'échelle locale –*comarcas*– par les *provedores* (officiers royaux des finances). Le fait que le commissaire de Lisbonne Dr Fernão Cabral, n'eût d'ordre à recevoir ni de compte à rendre qu'à la seule *Junta general de la*

¹³ Biblioteca de Ajuda, 51-VII-46, ff. 20-38 et 51-II-25, ff. 98-104.

¹⁴ Joao Pinto Ribeyro, *Obras Varias*, Parte Segunda, Coimbra, Joseph Antunes da Sylva, 1730, p. 19.

¹⁵ *Manifesto do Reyno de Portugal*, Lisboa, Paulo Craesbeeck, 1641, p. 19.

media-annata de Madrid, à l'exclusion du *Consejo de Portugal* constitue une rupture avec l'esprit du compromis de Tomar. En cas d'infraction la juridiction castillane prime, même au Portugal : "y no podran ser absueltos de dicha condenacion por el Gobierno de Portugal ni por el Consejo de aquel Reyno que asiste cerca de mi persona si no despues de haverseme consultado por la Junta General de la Media-annata".¹⁶ La présence d'un secrétaire du *Consejo de Portugal*, Diogo Soares, aux sessions de la *Junta de media-annata* de Madrid ne change rien à l'affaire : une caution politique ne peut tenir lieu de garantie juridictionnelle. Certains juristes portugais ont ferrailé tout au long de la période de réunion à la Monarchie des Habsbourg pour éviter la contamination du *corpus* juridique portugais par le droit castillan. Le refus de la contagion juridique traduisait le fait que le Portugal et la Castille continuaient à être juridiquement séparés.

D'autres organismes ont été mis en place sur le territoire portugais en ces années-là : l'administration de la nouvelle taxe sur l'exportation du sel, l'administration des confiscations des marchandises de contrebande, progressivement établies à partir de 1628. L'une et l'autre sont organisées par des commissaires qui échappent au contrôle des trois pôles de décision légitimes que sont la polysynodie portugaise, le gouvernement du vice-roi et le Conseil du Portugal. Ils dépendent, en dernière instance, de deux *juntas* madrilènes : *Junta de Extracción de la Sal*, *Junta del Almirantazgo*. Jusqu'en 1628, l'administration de la contrebande apparaît aussi comme une émanation de la juridiction du Capitaine Général castillan du Portugal, à ce titre, elle jure moins avec l'esprit de Tomar, à la condition de ne pas prétendre engager de poursuites contre des sujets portugais. L'"*extracção*" et le "*contrabando*" ont en commun de s'ingérer dans les affaires des *Alfandegas* (douanes portugaises). En effet, les taxes sur l'exportation du sel ne sont pas nouvelles en 1628. Philippe III, en 1601, avait ajouté au traditionnel "*consulado*" un nouveau droit sur les sorties de sel depuis le Portugal.¹⁷ Mais la responsabilité de la perception de l'"*extracção*" de 1628 échappe aux officiers des *Alfandegas*. De la même manière, la stricte application d'une politique de guerre économique à l'égard des embarcations néerlandaises, puis françaises après 1635, est retirée aux *Alfandegas*, soupçonnées, à juste titre, de complaisance. Affronter ces douanes suppose une authentique ambition politique : elle assurent, de loin, la plus impor-

¹⁶ Regimiento y arancel de la Media-Annata de Portugal, août 1632, Archivo General de Simancas, Consejo y Juntas de Hacienda, leg. 751.

¹⁷ Sur ces questions l'exposé le plus clair est celui de M.-A. Echevarría Bacigalupe, "Examen de una polémica sobre los intercambios exteriores a principios del siglo XVII", *Studia Historica*, H.^a Moderna III, n.º 3, 1985, pp. 119-142 ; plus récemment sur le cas américain, M. Herrero Sánchez, "La explotación de las salinas de Punta de Araya. Un factor conflictivo en el proceso de acercamiento hispano-neerlandés (1648-1677)", *Cuadernos de Historia Moderna*, 14, 1993, pp 173-194.

tante source de revenus de la couronne. João Pinto Ribeyro souligne la gravité de l'intervention castillane dans le monde des douanes portugaises : "Punhão se nas Alfandegas, & Conselho da Fazenda de Portugal olheyros Castelhanos (...)".¹⁸

Ces organismes bénéficient de très faibles dotations en personnel. L'"*extracção*" comme le *contrabando* mobilisent des équipes très restreintes. Pour l'"*extracção*" il faut un administrateur, un trésorier, un secrétaire, deux gardes ou plus à Lisbonne, Setubal, Aveiro et Porto: une vingtaine de personnes tout au plus. Pour le *contrabando*, trois équipes composées d'un inspecteur et un secrétaire à Lisbonne, dans l'Entre-Douro-e-Minho et en Algarve et quelques subdélégués dans les ports les plus actifs, les gardes sont convoqués au coup par coup. Ce petit groupe fait figure d'éclaircir dans un univers institutionnel qui lui est hostile. Les mécanismes de la *media-annata*, ou la politique des *embargos* (réquisitions) des navires marchands assurée par le castillan Tomás de Ibio Calderón participent eux aussi à ce grignotage castillan de la souveraineté juridictionnelle portugaise. En étudiant le déploiement de ces organismes commissariaux, émanations de juridictions non portugaises, même lorsque des magistrats portugais en exercent les offices, on peut observer certaines des tensions qui caractérisent la période finale de l'union dynastique de la Castille et du Portugal. On pourrait nous objecter qu'il est peut-être arbitraire de surestimer l'importance de ces institutions, profitant de ce qu'elles nous ont abandonné des archives riches et abondantes, alors que, par exemple, l'essentiel de la documentation du *Consejo de Portugal* n'a toujours pas été repérée. Nous croyons pourtant que l'histoire de ces morceaux d'administration a doublement valeur de test : d'une part elle préfigure, quelque répugnance qu'on éprouve pour une problématique finaliste, le développement de l'administration commissariale du 18^e siècle, d'autre part l'infraction que constitue leur existence les situe exactement sur la ligne de front de l'autonomie portugaise dans le cadre de la Monarchie Catholique.

Le déficit de légitimité dont souffrent ces structures de décision semble être compensé par un surcroît de solidarité entre ses agents. En butte à une hostilité presque générale de la part des officiers et magistrats portugais, les hommes de l'"*extracção*" et du *contrabando* ne peuvent compter que sur eux-même. Ils décrivent amèrement leur solitude : "Si Vuestra Merced supiera lo que se padesce entre esta gente y lo que es querer sustentar la jurisdicción entre ellos (...) estoy muy solo".¹⁹ Les textes réglementaires permettant d'orienter la gestion du personnel, lorsqu'ils existent, sont toujours postérieurs au début de la mise en fonctionnement de l'institution.

¹⁸ *Op. cit.*, p. 21.

¹⁹ Lettre du veedor du *Contrabando* de Lisbonne à la *Junta del Almirantazgo*, 16/04/1639, Archivo General de Simancas, Guerra Antigua, leg. 1297.

Dans ces conditions, la transmission et l'application des décisions supposent l'existence de liens personnels entre les supérieurs hiérarchiques et leurs subordonnés. Les attaches inter-personnelles, système de devoirs réciproques, opèrent entre le roi et ses sujets,²⁰ les patrons et leurs clients, les secrétaires d'état et leurs agents. Cette règle du jeu est d'autant plus importante que la plupart des commissaires, au 17^e siècle, exercent plusieurs activités. Lorsqu'on demande, par exemple, aux officiers des douanes de confisquer la cargaison d'un négociant bienvenu dans le port d'arrivée, on s'adresse à des hommes que d'autres fonctions, d'autres fidélités et d'autres intérêts peuvent détourner de la bonne exécution de cette mission.

Pour comprendre comment opéraient des institutions comme l'*extracção* ou le *contrabando*, nous évoquerons quatre problèmes : la naissance des deux institutions, le choix des personnels, les réactions du terrain portugais et les difficultés de dessiner des fronts nets entre ordre castillan et résistance locale.

NAISSANCE DE DEUX INSTITUTIONS

L'administration de l'extracção

Entre 1627-8 et 1632, années de faible production, pendant et après le conflit rochelais, le prix sel de Brouage avait subi une hausse considérable.²¹ Du coup les clients britanniques, néerlandais et baltiques augmentèrent sensiblement leur consommation de sel portugais et andalou. Il fut décidé alors, à Madrid, qu'on lèverait une nouvelle taxe sur l'exportation de sel. 1627-8 ce sont aussi pour l'Espagne les années du désastre de Matanzas, de la banqueroute génoise et de l'irruption des hommes d'affaires portugais : le temps des innovations fiscales était venu. Les acheteurs de sel devaient déjà acquitter le traditionnel *consulado* et la taxe des onze *veintens* créée du temps de Philippe III. Mais jusqu'alors la perception de ces taxes était confiée aux officiers des *Alfandegas* dont on pouvait douter de l'intégrité ou de l'obéissance. C'est pourquoi la nouvelle imposition s'accompagna de la création d'une administration nouvelle. La mise en place de l'institution de l'*extracção* fut lente et hasardeuse.²² Dans un premier

²⁰ A. M. Hespanha, "Les autres raisons de la politique. L'économie de la grâce", *Recherche sur l'histoire de l'état dans le monde ibérique. 15e-20e siècle*, J.-F. Schaub (éd.), Paris, Presses de l'École Normale Supérieure, 1993, pp. 67-86.

²¹ M. Delafosse, Cl. Laveau, *Le commerce du sel de Brouage aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Cahiers des Annales, 17, Paris, Armand Colin, 1960, pp. 116-118. ; V. Rau, *Estudos sobre a História do sal português*, Lisbonne, Editorial Presença, 1984, pp. 166-191.

²² Archivo General de Simancas, Consejo y Juntas de Hacienda, libro 139.

temps la gestion en fut confiée au magistrat des comptes Gonçalo de Sousa de Macedo, à charge pour lui de recruter ses propres agents dans les grands centres exportateurs de Lisbonne-Alcácer do Sal, Setúbal et Aveiro. La médiocrité des rentrées par rapport aux gains escomptés entraîna l'éviction puis la mise en accusation du Docteur de Sousa de Macedo. Le nouvel administrateur, le Docteur Francisco Leitão, reçut en 1634 la mission d'épurer l'*extracção* de ses agents corrompus. Dépendant étroitement de la *Junta de la Extracción* de Madrid, l'institution répondit alors enfin au vœu d'Olivares. La mission de Francisco Leitão était d'autant plus difficile que les sommes recueillies par ses soins n'avaient pas vocation *a priori* à être affectées aux dépenses portugaises. Client du secrétaire Diogo Soares, il exerça un contrôle extrêmement vigilant sur l'ensemble de ses subordonnés. Son poids politique lui permit de s'imposer à Lisbonne et à Setúbal face aux *Alfandegas*, hostiles à cet impôt dont la gestion leur échappait. Il fut également capable, non sans peine, de contrôler l'antenne de l'*extracção* d'Aveiro. En revanche, bien qu'il eût compris que Porto était devenu la plaque tournante du sel de contrebande, il ne parvint jamais à y implanter sérieusement ses services. En somme, la création de l'*extracção* est marquée par un fort caractère conjoncturel, par son lien étroit de dépendance par rapport à Madrid et par la personnalisation de son fonctionnement autour du Docteur Francisco Leitão.

L'administration du contrabando

La création de l'administration du *contrabando* est liée à la poursuite d'un double objectif : limiter les sorties de métaux précieux d'Espagne et interdire le négoce avec les Provinces-Unies rebelles, puis après 1635 avec la France.²³ Elle est le fruit d'une série de *consultas* (arrêts) croisées entre la *Junta del Almirantazgo* et la *Junta del Comercio* de décembre 1624 à mars 1627. La surintendance de l'administration du *contrabando* est confiée à la *Junta del Almirantazgo* sous le contrôle des *Consejos de Estado*, de Guerre, d'Aragon et d'Italie.²⁴ Le 16 mai 1628, le *Consejo de Estado* publie à Madrid la "*Prohibición General*" (Interdiction générale de commercer avec les rebelles), charge la surintendance du *contrabando* de désigner des commissaires dans les principaux ports de la péninsule et de rédiger

²³ Sur les difficultés d'obtenir l'interruption luso-néerlandais, voir le récent article C. Sanz Ayán, "Negociadores y capitales holandeses en los sistemas de abastecimientos de pertrechos navales de la Monarquía Hispánica durante el siglo xvii", *Hispania*, LIII/3, n.º 182, 1992, pp. 915-945.

²⁴ Consulta de la Junta del Almirantazgo du 01/05/1628, Archivo General de Simancas, Guerra Antigua, 3152.

l'instrucción (règlement) de l'institution. Au Portugal, le *Maestre de Campo General* (général des troupes castillanes aux ordres du *Capitan General*), Don Fernando De Toledo, se voit confier cette surintendance. Le roi lui désigne un assistant, le *veedor general de la gente de guerra* (inspecteur général des troupes), Fernando Albia de Castro.²⁵ Une répartition géographique des fonctions est établie : le *veedor* Fernando Albia de Castro veille à la bonne marche de l'administration du *contrabando* à Lisbonne, Diego de la Rocha Ulloa supervise l'Entre Douro e Minho, Don Pedro Barreda y Ebra part en Algarve. Ils sont tous castillans, pourvus d'une commission et couverts par le *fuero militar* (privilège et juridiction militaires). Dans aucun autre cas de figure ils n'auraient pu accomplir leur mission en terre portugaise, en vertu du compromis de Tomar. Leur mission consiste à vérifier l'origine des équipages et la provenance des marchandises des navires arrivés au Portugal : en cas d'infraction à l'Interdiction Générale, ils confisquent la totalité de la cargaison et la vendent sur place pour le compte de leur propre caisse. Les douanes se voient alors privées des droits qu'elles ont coutume de lever sur les marchandises. Protégés par les militaires, ils n'ont de compte à rendre qu'à la *Junta del Almirantazgo* de Madrid. Comme dans le cas de l'*extracção*, l'administrateur chargé de surveiller la côte septentrionale réside à Aveiro et non à Porto, où pourtant le volume du trafic est infiniment plus important. Mendo da Mota, le portugais de la *Junta del Almirantazgo* vers 1628-9, tout comme Don Fernando de Toledo, le *Maestre de Campo General* résidant à Lisbonne, estiment que l'administration devrait s'installer à Porto pour garantir l'efficacité des contrôles.²⁶ Mais il s'agit là d'un terrain difficile, nous y reviendrons.

Quelques points en commun méritent d'être soulignés. Dans les deux cas, le nouvel organisme a commencé à opérer avant de disposer de règlements écrits fixant le cadre précis de son action. L'objectif explicite de ces nouvelles structures est de contourner l'ordinaire judiciaire portugais dont l'extrême lenteur fait figure à la fois de source de fraude et de méthode de résistance : "las sentencias de los menistros castellanos no acostumburan ser tan largas como las de los portuguesas",²⁷ rappelle le magistrat portugais Francisco Leitão en tant qu'administrateur-commissaire de l'*extracção*. Plus généralement, la méfiance à l'égard des juridictions portugaises est à la source de créations autonomes : "que el libro de registro le tuviesen en cada puerto las personas nombradas para la prohibición y en los de la tierra

²⁵ Consulta de la Junta del Almirantazgo du 24/07/1628, Archivo General de Simancas, Guerra Antigua, 3152.

²⁶ Consulta de la Junta del Almirantazgo, 06/09/1628, Archivo General de Simancas, Guerra Antigua, 3152

²⁷ Lettre de Francisco Leitão à la Junta de la Extracción de Madrid, 24/06/1634, Archivo General de Simancas, Consejo y Juntas de Hacienda, 734.

los administradores de las Aduanas y diezmos no siendo portuguesas", précise l'édit de création de la surintendance du *contrabando*.²⁸ Les nouvelles institutions ont enfin en commun d'empiéter sur le domaine des puissantes *Alfandegas* portugaises.²⁹ Les difficultés qu'elles rencontrent dans la ville de Porto s'expliquent par la concentration des pouvoirs dans la cité portuaire (municipalité, tribunal d'appel-*Casa do Civel*, douane) et de l'éloignement par rapport à Lisbonne où l'autorité vice-royale pesait sur l'équilibre des institutions.

RECRUTEMENT ET LIENS DE FIDÉLITÉ

Les commissaires doivent créer leur espace de compétence dans un contexte défavorable, ils font figure d'avant garde. C'est pourquoi des liens réciproques de reconnaissance s'établissent entre eux et ceux qui les investissent de leurs charges, Olivares et son équipe. Carla Rahn Phillips, qui a étudié la chaîne administrative de production des flottes impériales à l'époque d'Olivares a ainsi décrit ce mécanisme : "El mundo desarrollado del siglo XX funciona por un sistema burocrático en el que el principio de reciprocidad –favores por servicios– se oculta tras las reglementaciones oficiales y la impersonalidad. En la España de los Habsburgo, en cambio, la relación personal entre cliente y patrono se hallaba en la superficie, y era abiertamente reconocida por todas las partes interesadas. (...) El gobierno del rey se hubiera paralizado sin el voluntario acatamiento de los funcionarios reales, que eran perfectamente capaces de 'obedecer, pero no cumplir', según el antiguo dicho. La burocracia y los servicios al rey seguían siendo acuerdos personales entre soberano y súbdito".³⁰

Prenons le cas de Diego de la Rocha Ulloa. Voici un castillan qui fut, avant son arrivée à Aveiro en 1628, inspecteur de l'infanterie de la Rioja, de la vente d'offices vénaux, de l'inspection de douanes en Andalousie. Sa carrière est marquée par une extrême mobilité géographique. Après son échec à implanter l'administration du *contrabando* à Porto, on le retrouve en 1631 en Guipúzcoa chargé de l'inspection du commerce et de la contrebande. Il laisse un cuisant souvenir dans la province basque car son application brutale des consignes du guerre économique provoque une paralysie

²⁸ Consulta de la Junta del Almirantazgo, 01/05/1628, Archivo General de Simancas, Guerra Antigua, 3152.

²⁹ Sur le poids des *Alfandegas* dans la société et l'économie portugaise au 17e siècle, voir A. M. Hespanha, *As Vésperas do Leviathan*, vol 1, pp. 163-193.

³⁰ Carla Rahn Phillips, *Seis galeones para el rey de España. La defensa imperial a principios del siglo XVII* [The John Hopkins University Press, 1986], Madrid, Alianza Editorial, 1991, p. 99.

complète du commerce.³¹ En 1636, il a succédé à Rodrigo Botelho (successeur de Fernando Albia de Castro en 1633) à la tête du *contrabando* de Lisbonne. Après le 1er décembre, il est incarcéré par les nouvelles autorités.³² Son nom apparaît dans le pamphlet braganciste *Carta de Miguel de Vasconcelos*, comme complice de l'oppression castillane : "Grande sem razão foy daquelles Senhores não me darem naquella encamizada a parelha de D. Rodrigo (sic) de la Rocha, pois por certo, que era devido obrigarem-no a que me fizesse mercê de me acompanhar nesta jornada, em que perdia muy poco, por ficar ja sem contrabando" écrit le secrétaire d'Etat depuis l'Enfer.³³

Le Docteur Francisco Leitão est un personnage fondamental dans la clientèle de Diogo Soares. Lui aussi a droit aux honneurs de la *Carta de Miguel de Vasconcelos*. Il s'agit d'un grand magistrat portugais, reçu docteur en droit à Coimbra, puis *desembargador* (conseiller) à la *Casa do Cível* (tribunal d'appel de Porto), *desembargador* à la *Casa da Supplicação* (tribunal d'appel de Lisbonne). En une vingtaine d'année, il a construit sa carrière à la fois sur le *cursus honorum* dans la magistrature ordinaire, sur une série de missions (notamment l'impossible inspection des finances de l'Inquisition de Coimbra)³⁴ et sur la participation à des *Juntas* qui leur sont liées. D'une part il accède au *Desembargo do Paço* (Conseil) en 1636, au *Conselho da Fazenda* (Conseil des Finances) en 1637, à la *Junta de Portugal* de Madrid en 1638, d'autre part, il réorganise l'administration de l'*extracção*, mène diverses enquêtes sur des officiers indéliçats, sur la pratique de la sodomie à Lisbonne, sur les malversations de l'Hôtel des monnaies de la capitale portugaise, sur les activités suspectes des français... Les hommes de la *Restauração* le tiennent, à juste titre, pour un des plus zélés serviteurs de la politique d'Olivares au Portugal.

Les deux personnages incarnent l'idéal du commissaire extraordinaire, comme agent de contournement des institutions traditionnelles. Ils forgent eux-même leur réseau de collaborateurs et subordonnés. Ainsi Diego de la Rocha Ulloa proteste-t-il à Lisbonne, en 1639, contre l'impossibilité où il est placé de choisir lui-même les gardes du *contrabando*. Ceux-ci lui sont adressés par la Capitainerie Générale, ils sont donc protégés par le privilège militaire et échappent à son autorité personnelle. Pour Diego, s'il ne lui est pas permis de choisir et salarier ses gardes, la porte est ouverte pour tous les types de fraudes.³⁵ Quant à Francisco Leitão il se présente lui-

³¹ Archivo Histórico Nacional, Estado, leg. 2403, f. 9 rv

³² Archivo Histórico Nacional, Estado, leg. 6479, rapport du comptable Francisco Sánchez Márquez.

³³ Biblioteca Nacional de Lisboa, Pombalina, Cód. 67, ff. 98-111.

³⁴ Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Inquisição Conselho Geral livro 70, *Visita do Fisco da Inquisição de Coimbra*.

³⁵ Lettre de Diego de la Rocha Ulloa à la Junta del Almirantazgo, janvier 1639, Archivo General de Simancas, Guerra Antigua, leg. 1297.

même comme une créature du binôme Olivares-Diogo Soares.³⁶ Il manifeste toute son autorité dans l'épuration de l'administration de l'*extracção* lorsqu'il en prend la tête et tisse un réseau de collaborateurs triés sur le volet. Par exemple, à Porto il fait appel à un client personnel, le conseiller de la *Casa do Cível*, Sebastião Tavares e Sosa. Leur correspondance témoigne des liens entretenus par leurs familles respectives.³⁷ Après que Tavares e Sosa eut échoué à faire fonctionner l'*extracção* à Porto, Francisco Leitão fit jouer son influence au *Desembargo do Paço* pour qu'on le nommât conseiller à la *Casa de Supplicação* de Lisbonne.³⁸ En dehors de Francisco Leitão, une seule personne semble connaître toutes les ficelles de l'administration de l'*extracção*, son serviteur Marçal de Sosa dont il aurait volontiers fait son successeur.³⁹ L'*extracção* et le *contrabando* n'auraient pu être efficaces si des informateurs, délateurs occasionnels, sycophantes ou correspondants locaux des administrateurs n'avaient collaboré à la tâche. Les quelques correspondances administratives qui nous sont restées témoignent d'une extrême personnalisation de liens tissés entre les commissaires et leurs subdélégués : ce constat devrait inviter à la prudence ceux des historiens qui galvaudent le terme de bureaucratie lorsqu'ils tentent de décrire l'administration du premier 17e siècle. Les médiations qui se mettent en place sont d'un tout autre ordre.

Dom Francisco et Don Diego, en outre, disposent de crédit. C'est un point fondamental. Un collecteur d'impôt extraordinaire doit impérativement respecter un calendrier de remboursement de la dette publique auprès des *hombres de negocio* (financiers-banquiers) dont les échéances sont assignées sur les rentrées fiscales gérées par lui. Le cas échéant, il doit pouvoir avancer ces sommes sur son patrimoine ou sur le crédit personnel et professionnel dont il jouit sur la place où il agit. Car, si les créanciers sont frustrés des rentrées qu'ils attendent de telle ou telle source de revenus, c'est le crédit de l'impôt lui-même qui s'en trouve affecté. Comme des titres cotés en bourse, les créances assignées sur ces impôts perdent ou gagnent de la valeur.⁴⁰ Finalement c'est la réputation de l'administration et de ses agents, leur poids politique qui sont en jeu. Ainsi, lorsqu'en février 1635 la vice-reine Marguerite de Mantoue prétend puiser dans la caisse de

³⁶ Lettre de Francisco Leitão à la Junta de la Extracción, 04/03/1635 Archivo General de Simancas, Consejo y Juntas de Hacienda, leg. 722.

³⁷ Lettre de Sebastião Tavares e Sosa à Francisco Leitão, non datée, Archivo General de Simancas, Consejo y Juntas de Hacienda, leg. 757.

³⁸ Lettre de Francisco Leitão à la Junta de la Extracción, 18/02/1637, Archivo General de Simancas, Consejo y Juntas de Hacienda, leg. 775.

³⁹ Lettre de Francisco Leitão à la Junta de la Extracción, 22/05/1637, Archivo General de Simancas, Consejo y Juntas de Hacienda, leg. 788.

⁴⁰ C. Sanz Ayán, *Los banqueros de Carlos II*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1988, pp. 80-81.

l'*extracção* pour achever de financer un galion en partance pour le Brésil, Leitão et son trésorier Diogo Lopes Caminha s'opposent avec la dernière énergie à ce projet⁴¹ bien qu'ils soient parfaitement conscients de l'urgence du départ de la flotte. Ce serait ruiner le crédit de leur caisse que de la laisser à la merci d'une foucade politique. Pour éviter cet effet catastrophique, Francisco Leitão préfère avancer la somme non négligeable de 8.000 *cruçados* demandée par la vice-reine sur son crédit particulier. De même, en février 1639, Diego da Rocha Ulloa, plutôt que d'accepter que son administration soit mise en cessation de paiement accepte d'avancer 20.000 réaux d'argent sur son crédit.⁴² La capacité personnelle des agents à mobiliser des sommes est sans doute l'un des critères de leur recrutement. Rien ici qui rappelle vraiment la vénalité, mais il est certain que le patrimoine ou le crédit dont jouissent les agents participent de leur fonction publique. Leur assise est un élément de sécurité essentiel car la création de nouvelles sources de liquidités vise aussi à instaurer sur la place de Lisbonne un climat de confiance auprès des hommes d'affaires. En somme, le roi peut emprunter si les assignations offertes à ses créanciers sont crédibles.

L'établissement d'un réseau de fidélité et l'impératif du crédit de l'officier ou commissaire sont au cœur du mode de fonctionnement de cette activité politique où les sphères du privé et du public sont inséparables.

HOSTILITÉ DU MILIEU PORTUGAIS

L'émotion populaire et la conjuration aristocratique sont les formes de résistance à l'oppression politique et à la pression fiscale les plus visibles. Mais les catégories les plus désarmées ou celles qui pensent avoir vocation à exercer le pouvoir ne sont pas les seules qui agissent contre les projets d'Olivares. António de Oliveira y a récemment insisté à propos du Portugal⁴³ et Rosario Villari, sur l'ensemble des révolutions hispaniques au XVII^e siècle souligne fortement ce phénomène : "La propia novedad del papel que grupos sociales intermedios (intelectuales, magistrados, comerciantes, artesanos, religiosos) fueron llamados a desarrollar en esta fase histórica impuso a los individuos, y también a grupos y comunidades, actitudes de cautela, de ambigüedad y de disimulación, cuya legitimidad fue también teorizada con notable insistencia por la cultura política".⁴⁴

⁴¹ Lettre de Diogo Lopes Caminha à la Junta de la Extracción, 14/07/1635, Archivo General de Simancas, Consejo y Juntas de Hacienda, leg. 734.

⁴² Lettre de Diego de la Rocha Ulloa à la Junta del Almirantazgo, 05/02/1639, Archivo General de Simancas, Guerra Antigua, leg. 1297.

⁴³ An. de Oliveira, *Poder e oposição política em Portugal no período filipino (1580-1640)*, Lisbonne, DIFEL, 1991.

⁴⁴ R. Villari, "Revoluciones periféricas y declive de la Monarquía española", 1640 : *la Monarquía hispánica en crisis*, Barcelone, Centre d'Estudis d'Història Moderna "Pierre Vilar", Editorial Crítica, 1991, pp. 169-182.

La désobéissance tacite des institutions portugaises aux injonctions venues de Madrid et généralisation des fraudes ont rendu inopérant l'essentiel des projets d'Olivares. On ne peut que s'associer à l'analyse de "la légende noire de la pression fiscale" que propose António Manuel Hespánha. S'il est incontestable que l'engagement de la Monarchie Catholique dans la guerre de Trente ans précipite la ruine des empires coloniaux portugais et entraîne une baisse générale des activités économiques, en revanche il est très douteux que les castillans soient jamais parvenus à tondre les populations portugaises.⁴⁵ Dans le cas de la taxe sur la contrebande, l'exemple de Diego de la Rocha Ulloa est très éclairant. Lors de sa première prise de poste au Portugal en 1629 celui-ci tente de s'implanter à Porto, seconde place portuaire du royaume. Dans une lettre adressée à la *Junta del Almirantazgo*, datée du 8 avril 1629,⁴⁶ Don Diego explique clairement quels sont les intérêts que heurte la nouvelle administration. Il s'agit de tous ceux des habitants de Porto qui bénéficient, à un titre ou à un autre, des fonds des douanes. A savoir : le clergé dont certains bénéfices sont assignés sur l'*Alfandégas*, les officiers de la *Casa do Civel* dont les émoluments sont tirés de la même source, les officiers de l'*Alfandégas* dont les revenus sont proportionnels aux prises, les marchands qui craignent une baisse du trafic, le commun qui redoute un nouvel impôt et la hausse des prix liée à des phénomènes de pénurie et même les soldats castillans du préside qui se verraient alors privés du devoir lucratif de visiter les navires. Toutes les catégories de la population sont hostiles à l'intervention d'agents extérieurs venant briser l'équilibre politique et commercial de la cité. Don Diego accuse le gouverneur de la *Casa do Civel*, Diogo Lopes de Sousa comte de Miranda, de coordonner l'opposition à son action. Or il s'agit de l'une des grandes figures de la noblesse portugaise, titulaire de façon quasi héréditaire de la fonction de premier magistrat du grand tribunal de Porto,⁴⁷ bientôt président du Conseil des Finances de Lisbonne et considéré, à Madrid, comme un agent fidèle de la volonté royale.⁴⁸ Le consensus municipal à Porto, appuyé sur le tribunal, adopte un double registre. Dans un premier temps, on joue sur le poids des institutions locales en interdisant au commissaire l'accès au bâtiment des douanes. Face à son obstination c'est alors la menace du soulèvement populaire qui est agitée par les autorités locales : "se junto numero de gente haviendo dado a entender y

⁴⁵ A. M. Hespánha, "O governo dos Austrias e a modernização da constituição política portuguesa", in J. H. Elliott et A. García Sanz (éd.), *La España del Conde Duque de Olivares*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 1990, pp. 619-648.

⁴⁶ Lettre de Diego de la Rocha Ulloa à la Junta del Almirantazgo, 08/04/1629, Archivo General de Simancas, Guerra Antigua, leg. 3153.

⁴⁷ Manuel Sousa Moreyra, *Theatro Historico Genealogico y panegyrico erigido a la immortalidad de la Excelentissima casa de Sousa*, Paris, 1694.

⁴⁸ An. de Oliveira, *Poder...*, op. cit., p. 238.

siendo publico que si yo queria executar algo de lo que llevava me avian de matar los niños a pedradas como en otras ocasiones lo avian hecho con unos ministros que el vuestro Consejo de Hacienda embio a yntroducir vuestros derechos en las maçarocas y a otros puertos secos que se havian quedado sin castigo porque les havia de hazer VMgd a los niños”. L'évocation de ces enfants lanceurs de pierres pose la menace de l'impunité totale dont jouiraient les émeutiers du point de vue de la magistrature locale. Fronde judiciaire, résistance municipale et soulèvement populaire sont ici les modalités diverses d'un même processus.

L'implantation du *contrabando* dans la ville de Lisbonne en 1628 ne fut pas moins problématique. Les marchands prêteurs, avant d'engager des fonds sur cette nouvelle rentrée fiscale, exigeaient qu'on imprimât un règlement en langue portugaise afin d'être assurés que la levée se ferait. Les officiers portugais des douanes prétendirent superviser la confection du placard : “tenían hecha prevención los ministros de la corona de Portugal para que no le imprimiesen los empresores sin su licencia tan deseosos estan de meter la mano y embarcarlo todo”.⁴⁹ Fernando de Toledo, *Maestre de Campo General*, désigne un imprimeur qui est aussitôt intimidé, “no se atrevía”, puis arrêté : “le tienen preso con grillos le dan nombre a boca llena de enemigo de la Patria”. Don Fernando s'adresse alors à l'archevêque-gouverneur du Portugal Afonso Furtado de Mendoça pour qu'on le relâche, car lui seul est habilité à intervenir auprès des tribunaux. Et le gouverneur abat ses cartes : “de ninguna manera pueden tragar los ministros que la soberanía con que disfrutan este Reyno se disminuya en nada y todo su fin y estudio es dar a entender que ni sus ministros de VMgd de la Corona de Castilla ni su Magd tiene poder mano ni jurisdicción en este Reyno”. Le dernier point est dans aucun doute une grossière exagération dans le récit de Fernando de Toledo destiné à provoquer la colère de Madrid car il s'agit rien moins que du soupçon de lèse-majesté. Tandis que l'archevêque-gouverneur explique que seul un magistrat portugais pourrait, le cas échéant, prononcer l'élargissement du malheureux imprimeur, le *Maestre de Campo General* se résigne à faire venir les placards de Madrid. Dans cette affaire, les efforts des officiers de la douane, des magistrats de la ville et même du Gouverneur du royaume se sont conjugués pour faire échec à la nouvelle administration.

En septembre 1629, le *juiz de fora* (magistrat royal) du port algarviote de Faro, écrit au Desembargo do Paço de Lisbonne pour dénoncer l'inspecteur du *contrabando*, Pedro Barreda y Ebra. Ce dernier est accusé d'avoir arrêté un marchand de Faro, Henrique Vieira, pour fraude, d'avoir persécuté d'autres citoyens de la ville. Or il n'était pas habilité, comme castillan, à

⁴⁹ Lettre de Fernando de Toledo à la Junta del Almirantazgo, 17/06/1628, Archivo General de Simancas, Guerra Antigua, leg. 3152.

exercer une juridiction pénale à l'encontre de sujets portugais : “tirou devassa de resistencia como se tivesse poderes e jurisdicção ordinaria (...) procedendo por editos na forma que se fazem Castella (...) todas estas cousas e outras muytas sao contra as leys do Reyno e serviço de Vmagde em oppressao de seus vasallos, e risco de bem comun”.⁵⁰ L'administrateur est alors arrêté, couvert de chaînes et conduit à Lisbonne. A chaque étape il est jeté dans un cachot et à demi lapidé par la foule ameutée par ses geôliers. Furieuse, la *Junta del Almirantazgo* rend désormais les institutions locales responsables du sort des commissaires dépêchés dans les villes portugaises. Avec les incidents de Faro, on voit comment magistrats municipaux et juges ordinaires ont su entraver radicalement l'action du commissaire, ne reculant pas devant l'agression physique.

Dans la typologie des formes institutionnelles du refus il faut également évoquer l'escroquerie. Le cas le plus remarquable est le détournement de fonds commis par Gonçalo de Sousa de Macedo (père du célèbre publiciste de la *Restauração*) entre 1628 et 1634. Le premier responsable de l'*extracção* couvrit de son autorité une fuite massive de sel hors-taxé vers l'étranger par Ovar et Porto. Ses livres comptables étaient entièrement truqués. Démarée en 1634 la procédure intentée contre lui traîne pratiquement jusqu'à la rupture de 1640. Il perdit son statut mais peu de son patrimoine. Il avait donc joui, sinon d'une totale impunité, du moins d'une justice complaisante. Dans le prolongement de ce scandale financier, l'administrateur de l'*extracção* d'Aveiro, Afonso Gil da Silva, fut à demi trucidé par ses propres collaborateurs. Les sicaires improvisés, jugés et condamnés, ne purgèrent jamais leurs peines.⁵¹ De la même façon qu'il est artificiel de vouloir séparer activité publique et intérêt privé, il n'est pas toujours facile de séparer crime de droit commun et résistance politique à l'oppression économique.⁵² A la différence des difficultés précédemment évoquées, il s'agit là de refus du système produit par les agents du système lui-même. En effet, la principale faiblesse de ces réseaux administratifs castillans ou téléguidés de Madrid, fut leur manque de solidarité, leurs déchirements constants. Mais peut-être ne se sont-ils jamais vraiment mobilisés parce qu'ils ne pensaient pas agir sur une ligne de front unique.

⁵⁰ Copie d'une Consulta du Consejo de Portugal, 04/09/1629, Archivo General de Simancas, Guerra Antigua, leg. 3153.

⁵¹ Cf. J.-F. Schaub, “Les risques du métiers”, *Cuadernos de Historia Moderna*, 11, Madrid, Universidad Complutense, 1990, pp. 57-76.

⁵² Sur ce problème, récentes mises au point dans : *Le bandit et son image au Siècle d'Or*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1989.

RÉSISTANCE INTERNE, RÉSISTANCES CASTILLANES

Les agents des administrations nouvelles imaginées à Madrid s'opposèrent parfois les uns aux autres. Le scandale juridique que constituait leur naissance en violation de l'esprit et de la lettre du compromis de Tomar masquait mal de simples rivalités d'appareils de perception. Les corps des *letrados* portugais comprenaient que ces commissaires empiétaient sur leurs domaines réservés. Or ce type de rivalité pouvait également traverser les nouvelles administrations. On a vu précédemment que les soldats castillans du préside de Porto risquaient d'être privés par l'administrateur du *contrabando* du droit de visiter sur les vaisseaux. Si, comme cela est souvent arrivé, les officiers de l'*Armada del Mar Océano* réquisitionnaient un navire venu de la Baltique acheter du sel portugais et l'envoyait au Brésil, l'administration de l'*extracção* se voyait frustrée de la taxe sur le sel qu'aurait acquittée l'acheteur de sel. De même que des portugais s'employèrent à faire fonctionner ces administrations castillanes nouvelles, de même les castillans présents au Portugal ne furent-ils pas toujours unis autour des mêmes objectifs. Les oppositions s'exprimaient essentiellement en termes corporatifs, et les intérêts particuliers pesaient lourd dans la balance. Deux exemples permettent de saisir ce phénomène.

En 1628, à Lisbonne, l'irascible Fernando de Toledo fit incarcérer les comptables castillans Felipe de Arana et Pedro de Salazar. Les deux experts étaient détachés de la *Contaduría Mayor de Cuentas* (tribunal des comptes) pour aider à l'inspection financière des flottes apprêtées au Portugal et de la gestion du contingent castillan des présides. Dès la mise en place du *contrabando*, les deux hommes étendirent leur champ de vérification ou la répartition des bénéfices des biens confisqués à l'ennemi. En vertu d'un règlement édicté le 31 mars 1626, les prises devaient être ainsi réparties : un quart pour le roi, un quart pour les salaires, un quart pour le dénonciateur, un quart pour le Capitaine Général. Or Arana et Salazar découvrirent que Fernando de Toledo, sans doute avec complicité tacite de Fernando Albia de Castro, empochait un tiers des prises au lieu du quart qui lui revenait de droit. Leur incarcération au Castello de São Jorge de Lisbonne, parfaitement arbitraire, fut accompagnée par de multiples vexations.⁵³ En somme, les violences subies par les comptables n'eurent rien à envier à celles que le juge de Faro avait fait subir à l'inspecteur Pedro Barreda y Ebra.

En 1638, le Docteur Francisco de Carvalho avait succédé au Docteur Francisco Leitão à la tête de l'administration de l'*extracção*. Carvalho avait

⁵³ Lettres de Pedro de Salazar et Felipe de Arana au Consejo de Guerra datées de novembre 1628, Archivo General de Simancas, Consejo y Juntas de Hacienda, leg. 659.

eu en charge l'*extracção* de Setúbal et semblait formé aux méthodes inflexibles de Leitão. En outre, il exerçait la charge de *provedor da Alfandega* de Lisbonne (magistrat supérieur des Douanes). Or, à ce titre, il eut à affronter l'inspecteur du *contrabando* de Lisbonne, Diego de la Rocha Ulloa, à propos de la vente administrative de la cargaison d'un navire français arraisonné, conclue dans le dos du responsable du *contrabando*. Face aux protestations de Don Diego, Francisco de Carvalho qui agissait en parfait commissaire de Madrid en tant que responsable de l'*extracção*, opposait, en tant que magistrat portugais des douanes, une argumentation "*letrada*" de la meilleure eau : "en esto se ha procedido juridicamente porque conforme a derecho por una simples requisitoria sin oyr las partes interesadas (siendo una de ellas el fiscal de la Hacienda de VMgd) no podía yo ni los oficiales desta aduana dimitir de nosotros la jurisdicción y remitir luego la causa del juicio competente y ordinario por las desta qualidad al juicio del veedor del contrabando que es limitado y privativo (...)".⁵⁴ En lisant la correspondance croisée entre Lisbonne et Madrid on s'aperçoit que l'attitude de Don Diego s'explique aussi par son hostilité personnelle à l'égard de Francisco de Carvalho. Le magistrat des douanes aurait, en effet, fait payer une forte taxe à l'inspecteur de la contrebande, pour une voiture qu'il avait importée d'Angleterre. Derrière l'affrontement de deux légitimités, de deux appareils de décisions, se dissimule aussi un conflit d'ordre personnel.

On s'interdirait de saisir les lignes de fractures dessinées au Portugal dans les années 1620-1640, en imaginant que les acteurs castillans aient su former un front commun d'intérêts solidaires face aux résistances portugaises. L'originalité de la vice-royauté de Marguerite de Mantoue réside peut-être dans la mise en évidence de la diversité des ambitions des représentants de Madrid en terre portugaise. Le marquis de la Puebla, spécialiste des affaires financières –notamment de la *media-annata*– et le secrétaire Gaspar Ruiz Escaray, spécialiste de toutes les questions touchant la flotte, le commerce, la contrebande ont tous deux travaillé à partir de 1635 contre le tandem Diogo Soares-Miguel de Vasconcelos. Souvent, la vice-reine eut moins à arbitrer un conflit luso/castillan qu'une lutte d'influence entre deux factions également olivaristes, composées, l'une et l'autre, de castillans et de portugais. La dureté de ces affrontements a peut-être agilité le débat politique et favorisé la formation de factions rivales dans un contexte marqué par la menace permanente d'émotions populaires.

⁵⁴ Lettre de Francisco de Carvalho à la Junta del Almirantazgo, 12/06/1639, Archivo General de Simancas, Guerra Antigua, leg. 1297.

CONCLUSION : LA DOUBLE INCONSISTANCE

Nous avons seulement abordé certains aspects des questions que suscitent l'apparition de nouveaux organismes au Portugal sous l'impulsion du comte-duc d'Olivares. Ont été essentiellement évoqués les cas des droits de prise de contrebande et ceux de l'exportation du sel. Mais il faudrait également mieux connaître les modalités de l'intervention directe de Madrid dans l'organisation des flottes de secours pour les Indes Orientales et le Brésil, le système de réquisition des navires présents dans les ports portugais, le ravitaillement des présides marocains, la gestion des *puertos secos* (douanes terrestres), l'administration de la *media-annata* et l'ensemble du spectre fiscal des années 1627-1640 (*renda fixa*). Chacune de ces affaires particulières nous permettent de mesurer sur pièce les effets de la politique d'Union des Armes voulue par le favori de Philippe IV. La rupture avec l'esprit et la lettre du compromis de Tomar est incontestable. En ce sens, on ne peut que souscrire à l'interprétation de F. Bouza Alvarez qui situe la fin du Portugal Catholique en amont de 1640, du temps d'Olivares. On pourrait objecter que les ambiguïtés du statut de la Capitainerie Générale castillane au Portugal ont fourni l'occasion d'empiètements de la souveraineté portugaise, dès la vice-royauté de l'archiduc Albert (1583-1593). Ce qui se précise sous Olivares c'est la prise de conscience de l'impossibilité de compter sur les institutions, corps et états portugais pour approfondir la coopération fiscale et stratégique dans la conjoncture militaire des années de guerre totale. L'échec de l'implantation d'un système commissarial en marge des institutions traditionnelles semble, rétrospectivement, sanctionné par la rupture de 1640. Sur ce point, la récente historiographie espagnole permet d'interroger l'idée classique selon laquelle les corps portugais (ou catalans) auraient refusé un alignement sur une Castille déjà tyrannisée, centralisée, saignée par l'extraordinaire fiscal. J. I. Fortea Pérez⁵⁵ montre que l'installation en Castille d'une administration de la fiscalité par commission est contemporaine, voire postérieure, par rapport au "pathos réformiste" des années 1620-1640. L'extinction des *Cortes* de Castille après 1665 n'est plus interprétée comme la traduction de la fin de la capacité des villes à négocier avec le roi le montant des abonnements des impôts, mais au contraire la démonstration de leur capacité à faire entendre leurs intérêts

⁵⁵ J. I. Fortea Pérez, *Monarquía y Cortes en la Corona de Castilla. Las ciudades ante la política fiscal de Felipe II*, Salamanca, Cortes de Castilla y León, 1990 ; J. I. Fortea Pérez, "Poder real y poder municipal en Castilla en el siglo XVI", *Estructuras y formas del poder en la Historia*, 2^{as} Jornadas de Estudios Históricos, Universidad de Salamanca, 1992, pp. 118-142.

directement à la Cour sans la médiation des assemblées d'Etat.⁵⁶ Olivares n'a pas été un Richelieu pour la Castille, il est a fortiori difficile d'avancer qu'il ait pu l'être pour le Portugal.

La modestie des dispositifs administratifs implantés au Portugal entre 1620 et 1640 invite à proposer un bilan provisoire nuancé. Sans doute les pratiques nouvelles présentaient-elles un caractère révolutionnaire, mais les capacités de résistance à l'innovation manifestées par les institutions portugaises traditionnelles, la force des intérêts corporatifs individuels en jeu, les ont, pour l'essentiel neutralisées. On comprend alors pourquoi A. M. Hespanha peut avancer que le Portugal n'a jamais payé.

Sous forme de question ouverte, nous voudrions rappeler que les émeutes d'Evora et de l'Algarve sont provoquées par un impôt indirect sur la viande et le vin (le *real d'agoa*) négocié et accepté par les municipalités portugaises et auquel les possédants peuvent échapper grâce leurs propres productions. Or ces révoltes n'aboutissent pas à la séparation. En revanche, les atteintes portées aux officiers, aux nobles, aux clercs, aux bénéficiaires de grâces et de pensions royales, par la *media-annata*, la révision des grâces (*tenças e mercês*), la vérification des chapelles (*capelas*) qui visent exclusivement les intérêts des privilégiés ou la confection d'inventaires en vue d'une capitation sur tous les patrimoines sont l'aliment de la rupture de 1640.⁵⁷ Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, de constater que nombre d'acteurs aient parié successivement ou simultanément sur le renforcement des liens avec Madrid et sur la fin de l'union dynastique. Officiers, nobles et ecclésiastiques au Portugal, comme ailleurs, "diversifient leurs placements".⁵⁸ L'efficacité de l'action des commissaires fiscaux se mesure, au moins en partie, à leur capacité à produire une source de revenus crédible permettant d'assurer les prêts des hommes d'affaires. Symétriquement le refus, par les municipalités, par les douanes, et par leurs officiers de voir leurs privilèges entamés par une nouvelle exaction fiscale repose sur un calcul, au moins en partie identique : le respect du privilège fiscal d'une corporation la met à l'abri de l'arbitraire et lui permet de se prévaloir d'une solvabilité crédible lorsqu'elle emprunte. Il s'agit finalement d'un conflit entre affirmations de crédit. Or, les hommes d'affaires portugais qui prêtent

⁵⁶ S. de Dios, "La evolución de las Cortes de Castilla durante los siglos XVI y XVII", *Hispania. Entre derechos propios y derechos nacionales*, Atti dell'incontro di studio di Firenze-Lucca 25, 26, 27 maggio 1989, Per la storia del pensiero giuridico moderno, 34/35, Milan, Giuffrè Editore, 1990, pp. 593-755 ; Juan Luis Castellano Castellano, *Las Cortes de Castilla y su Diputación (1621-1789). Entre pactismo y absolutismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

⁵⁷ Sur cette question voir les hypothèses lancées dans J. Romero Magalhães, "Razões imediatas das alterações de Além-Tejo (1637)", *Seara Nova*, 1533, juillet 1973, pp. 26-27.

⁵⁸ Nous reprenons volontiers l'expression tirée de R. Descimon et Ch. Jouhaud, "La Fronde en mouvement : le développement de la crise politique entre 1648 et 1652", *XVII^{ème} siècle*, 145, 1984, pp. 305-322.

à la Monarchie semblent jouer sur les deux tableaux. C'est pourquoi la *Restauração* ne s'accompagne nullement d'un retour à l'âge d'or de la fiscalité douce. La meilleure preuve en est que Jean IV essaya de débaucher un certain nombre de commissaires castillans, arrêtés après le 1er décembre, afin de mettre leur expérience au service de la nouvelle dynastie. On ne peut donc accepter un équation simple qui opposerait appartenance à la communauté portugaise, respect du droit commun, refus de l'extraordinaire à l'appartenance à la Castille, violation du droit, et amour du coup d'Etat. Vu du côté des juristes, B. Clavero a enfin montré que le départ entre partisans et adversaires de l'érection du droit castillan au rang de droit supplétif par rapport au corpus portugais ne recoupe nullement le clivage entre pro et anti-castillans.⁵⁹ C'est pourquoi il est difficile, à moins de paraphraser les publicistes de l'époque, de dessiner des fronts d'opposition homogènes indexés sur des appartenances nationales.

On voit donc deux gênes s'épauler l'une l'autre, qui sont deux inconsistances. La première porte sur l'Etat. Il serait difficile de mobiliser l'information que conservent les archives sur les commissions du *contrabando* et de l'*extracção* pour alimenter une histoire de la création de l'Etat moderne. Car ce que nous révèlent la structure et les échecs de ces organismes nouveaux c'est l'impuissance de leur modernité et l'efficacité de leur archaïsme. Elles sont en effet incapables de faire accepter le principe d'une juridiction réglementaire intrusive dans l'ordre juridique hérité, et en revanche elles réussissent un certain nombre de "coups politiques" grâce aux clientèles qu'elles manipulent, aux fidélités qu'elles gagnent à coup de vénalité ou d'amitié, ce qui n'était alors pas exactement contradictoire. Les complicités acquises à l'abri de règlements inédits et de liens personnels n'augurent en rien d'une conception et d'une pratique unifiée assimilable à ce que nous appelons l'administration. Chacune des branches d'activités se trouve en situation de rivalité aussi bien avec les juridictions traditionnelles qu'avec d'autres organes commissariaux de même nature, sans qu'il existe dans la pratique des commissaires une hiérarchie des incompatibilités ou une solidarité entre eux. En ce sens la fonction du commissaire s'apparente plus à celle du *juez conservador* d'un *asiento* que de celle d'un officier de police ou de finances indépendant des modalités judiciaires de formulation des décisions. Les situations que nous avons rencontrées confirment ainsi largement la thèse de Luca Mannori (voir note 4) sur le fait qu'une administration dotée de son ordre juridique spécifique n'émerge pas avant le milieu du 18e siècle. L'autre gêne concerne la lecture traditionnelle des tensions périphériques en termes nationaux.⁶⁰ Dans les exposés des situations

⁵⁹ B. Clavero, "Lex regi vicinoris. Indicio de España en Portugal", *Separata del número especial do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Estudos em Homenagem aos Profs. Manuel Paulo Merêa e Guilherme Braga da Cruz*, 1983.

⁶⁰ J.-F. Schaub, "La crise hispanique de 1640. Le modèle des 'révolutions périphériques' en question (note critique)", *Les Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 1994, n.° 1, pp. 219-239.

que décrivent les correspondances du 17e siècle, nous avons vu que les dysfonctionnements dénoncés ne sont pratiquement jamais indexés sur des clivages nationaux. Les oppositions fonctionnelles ne recourent jamais celle que la littérature postérieure à 1640 et surtout celle du siècle passée dessinent entre Portugais et Castillans. L'analyse des conflits qui se construit dans la chaleur des correspondances et des avis des tribunaux municipaux ou royaux offrent une toute autre image. Les portugais, lorsqu'ils sont désignés et se désignent comme tels, existent essentiellement en tant qu'ils sont porteurs d'immunités juridictionnelles particulières, rarement en tant que lusophones, en tant que sébastianistes potentiels ou réels, en tant que sujets par nature inassimilables à la Monarchie Hispanique, parce que porteurs d'une culture ou d'intérêts incompatibles. Il faut une dose de volontarisme politique solide pour trouver dans la documentation les signes d'une vertébration nationale précoce de la communauté des sujets du roi de Portugal. Le chapitre du quatrième volume de la récente *História de Portugal*, consacré à l'identité portugaise, sur ce point, ne laisse guère de doute.⁶¹

La prise de conscience du poids de la tradition juridictionnelle devrait empêcher que l'historien, soucieux de lire ce que les actes écrits rapportent, ne se lance aveuglément à la recherche des genèses jointes de l'Etat et de la Nation. Pour mettre en scène la marche triomphale de l'Etat il faut expliquer le long procès de domestication des corps privilégiés, de laïcisation de la politique, d'unification territoriale, or ces trois lignes d'analyse sont aujourd'hui profondément questionnées. Pour pouvoir affirmer l'historicité des droits légitimes de nations sans Etat, il est nécessaire de postuler que l'Etat Moderne ait eu précocément les moyens juridiques, administratifs et politiques de réduire unilatéralement la pluralité sociale à l'unité,⁶² de se constituer en prison des peuples. Lorsque l'on observe de ce point de vue oblique, parce que né dans le monde des juristes plutôt que chez les historiens,⁶³ l'héritage historiographique espagnol, on peut deviner une sorte de connivence secrète entre les exaltateurs de l'Etat Moderne né dans l'alcôve des Rois Catholiques et ceux des Nations nées dans les temps sans mémoire et sans histoire.⁶⁴

⁶¹ A. C. Nogueira da Silva, A. M. Hespanha, "A identidade portuguesa", *História de Portugal*, J. Mattoso (dir.), vol. IV, *O Antigo Regime (1620-1807)*, A. M. Hespanha (dir.), Lisbonne, Circulo de Leitores, 1993, pp.19-37.

⁶² A. M. Hespanha, *Vísperas de Leviathan*, Madrid, Taurus, 1989.

⁶³ A. M. Hespanha, "Pré-compréhension et savoir historique. La crise du modèle étatiste et les nouveaux contours de l'histoire du pouvoir", *Juristische Theoriebildung und Rechtliche Einheit, Rätshistoriska Studier*, band XIX, 1993, pp. 49-67.

⁶⁴ Deux efforts récents portant sur l'histoire de l'avènement culturel des nations : Y. Kace Centeno (coord.), *Portugal : mitos revisitados*, Lisbonne, Edições Salamandra, 1993 et dossier coordonné par R. García Cárcel sur les nationalismes d'Espagne dans le n.° 12, 1993 de la revue *Manuscrits*.