

La Basse-Navarre était un pays d'états. Les sept pays et vallées qui composaient la province avaient conservé le régime traditionnel basque, une démocratie directe à base familiale et une grande autonomie administrative. En Soule, le Grand Corps, groupant Noblesse et Clergé, s'était superposé à l'assemblée des maîtres de maison et la Soule perdit, en 1730, ses institutions. Seul le Labourd conserva une autonomie administrative au sein du royaume de France jusqu'à la Révolution

Mots-Clés : Iparralde. Autonomie. Justice. Droit. Milices. Voirie. Traités internationaux. Impôts.

Behe Nafarroa estatuen herrialdea zen. Probintzia osatzen duten zazpi herrialde eta haranek euskal erregimen tradizionala, familiar oinarritutako demokrazia zuzena eta autonomia administratibo handia mantendu zuten. Zuberoan, Noblezia eta Eliza biltzen zituen Kontseilu Nagusiak familiaburuen batzarra ordezkatu eta 1730ean Zuberoak bere instituzioak galdu zituen. Iraultza etorri arte, Lapurdin izan zen Frantziako erresumaren barruan bere autonomia administratiboa gorde zuen probintzia bakarra.

Giltza-Hitzak: Ipar Euskal Herria. Autonomia. Justizia. Zuzenbidea. Miliziak. Garraio Administrazioa. Nazioarteko Hitzarmenak. Zergak.

Baja Navarra era un país de estados. Los siete países y valles que conformaban la provincia habían conservado el régimen tradicional vasco, una democracia directa de base familiar y una gran autonomía administrativa. En Zuberoa, el Consejo Superior, que aglutinaba a Nobleza y Clerecía, sustituyó a la asamblea de cabezas de familia y Zuberoa perdió sus instituciones en 1730. Lapurdi sería la única que conservaría autonomía administrativa en el seno del reino de Francia hasta la Revolución.

Palabras Clave: Iparralde. Autonomía. Justicia. Derecho. Milicias. Administración de Transportes. Tratados Internacionales. Impuestos.

L'autonomie administrative d'Iparralde sous l'Ancien Régime

(Iparralde's administrative
autonomy under the Old
Regime)

Lafourcade, Maïté¹

Université de Pau et des Pays de l'Adour.
Fac. Pluridisciplinaire de Bayonne.
8, Allée des Platanes. CS 68505. 64185 Bayonne
maite.lafourcade@wanadoo.fr

Bien que nos trois provinces basques du Nord aient eu une histoire différente, on y trouve le même attachement des Basques à leurs libertés et à leurs traditions, de telle sorte qu'elles ont conservé longtemps, mais inégalement, une réelle autonomie administrative au sein du royaume de France.

Dès leur apparition dans l'Histoire, les Vascons sont décrits comme un peuple différent des populations voisines² et qui était rebelle à toute domination³. Intégrés dans la province d'Aquitaine, au sud des Gaules, par l'organisation administrative de l'Empire romain, qui les séparait de leurs frères du Sud, en Tarragonaise, au nord de l'Hispanie, les Vascons du Nord récupérèrent leur autonomie au sein de l'Empire en créant une nouvelle entité : la Novempopulanie⁴, dont l'acte de naissance a été découvert dans la maçonnerie du maître-autel de l'église d'Hasparren, en 1665 ; il s'agit d'une inscription gravée sur une pierre, actuellement conservée à la mairie de cette commune⁵ qui nous apprend que :

2. « La Gaule dans son ensemble est divisée en trois parties, dont l'une est habitée par les Belges, l'autre par les Aquitains, la troisième par ceux qui dans leur propre langue se nomment Celtes, et dans la nôtre Gaulois. Tous ces peuples diffèrent entre eux par la langue, les coutumes, les lois » : CÉSAR, *La guerre des Gaules (De bello Gallico)*, I, 1. – « Certains auteurs... considèrent les Aquitains comme formant un peuple absolument à l'écart, en raison non seulement de sa langue, mais aussi de son apparence physique, et ressemblant plus aux Ibères qu'au aux Gaulois » : STRABON, *Géographie*, IV, 1.

3. Les historiographes des rois francs rapportent les nombreuses campagnes menées par les troupes des rois francs contre les Vascons insoumis et rebelles : GRÉGOIRE de TOURS, *Histoire des Francs*, VI, 12 ; FRÉDÉGAIRE, *Chronique latine*, IV, 21 ; IV, 78... ; ÉGINHARD, *Vie de Charlemagne*, IX, XV...

4. Capitale: Eauze.

5. Flamme (prêtre du culte impérial), duumvir (un des deux administrateurs locaux), questeur (trésorier municipal), et administrateur du pays, Verus, envoyé en mission auprès d'Auguste a obtenu pour les neuf peuples de se séparer des Gaulois. Revenu de Rome, il dédie cet autel au génie du pays. Les neuf peuples furent à l'origine : les *Tarbelli* (Dax), *Auscii* (Auch), *Bigerri* (Tarbes), *Boiates* (Argenteuys), *Conso-ranni* (Couserans), *Convenae* (Comminges), *Elusates* (Eauze), *Lactorates* (Lectoure) et *Tarusates* (Aire), auxquels s'ajoutèrent les *Beamenses* (Lescar), *Iluronenses* (Oloron), détachés des *Tarbelli*, et les *Basates* (Bazas) détachés des *Boiates*. Cf. Eugène GOYHENECHÉ, *Le Pays Basque. Soule-Labourd-Basse Navarre*, Pau : Société Nouvelle d'Éditions Régionales et de Diffusion, 1979 ; p. 43.



Pierre romaine, conservée à la Mairie d'Hasparren

Flamen, item, duumvir, que, pagique magister,
Verus ad Augustum legato munere functus
Pro novem optinuit populis seiungere Gallos
Urbe redux Genio pagi hanc dedicat aram.

La Novempopulanie, au début de l'époque franque, prit le nom de duché de Vasconie du Nord⁶. Entre 660 et 670, à l'époque des rois dits « fainéants », se constitua un État vascon, pratiquement indépendant, ayant pour capitale Toulouse. Tant à l'époque carolingienne qu'à l'époque mérovingienne, les Vascons opposèrent la même résistance aux envahisseurs. Frédégaire, Eginhard, les Annales royales... nous rapportent les fréquentes expéditions des rois francs contre les Vascons rebelles ; la plus célèbre est celle de 778 où l'armée de Charlemagne fut écrasée par les Vascons.

Lors de la décadence carolingienne, de la fin du IX^{ème} au début du XI^{ème} siècle, dans l'anarchie générale, la Navarre, la vicomté de Béarn et le comté de Bigorre se détachèrent du duché de Vasconie et eurent dès lors un destin différent.

Pour repousser les envahisseurs, qui les assaillaient au nord et au sud, les Francs et les Musulmans, les Navarrais se donnèrent, au IX^{ème} siècle, un chef de guerre, Eneko Arista, originaire de Bigorre. Son successeur, Garcia Iñiguez prit, en 905, le titre de roi, lequel devint rapidement héréditaire, ce qui eut pour conséquence de substituer une monarchie à l'antique démocratie basque. C'est ainsi que naquit le royaume de Navarre, qui devint très puissant au XI^{ème} siècle, sous le règne de Sanche III le Grand⁷ ; il englobait alors toutes les terres peuplées de Vascons. Mais, à la mort de ce roi en 1035, son royaume fut démembré.

Le Labourd, demeuré en Aquitaine, passa sous la suzeraineté du roi d'Angleterre, par le mariage, en 1152, de la duchesse d'Aquitaine, Aliénor, avec Henri Plantagenêt qui devint roi d'Angleterre à la mort de son père, deux ans plus tard. Quant à la vicomté de Soule, après une série de guerres contre les Béarnais et les Navarrais, elle finit par se soumettre au roi d'Angleterre en 1307.

Ces deux provinces furent conquises par les troupes de Charles VII respectivement en 1449 et 1451 et définitivement intégrées dans le royaume de France⁸, mais tout en conservant leurs privilèges, au sens étymologique du terme :

6. Le nom de *Vasconia* fut employé pour la première fois par le pseudo Frédégaire en 602.

7. Cf. Manex GOYHENETCHE, Roldán JIMENO ARANGUREN, Aitor PESCADOR MEDRANO, Thomás URZAINQUI MINA, *Euskal Herria au XI^{ème} siècle. Règne de Sanche III, le Grand (1004-1035)*, Pampelune : Nabarralde, 2003.

8. « Traité d'Ayherre », conclu au « loc de Belzunce », à Méharin en Basse-Navarre. Cf. LESEUR, Guillaume, *Histoire de Gaston IV, comte de Foix*, publiée par Henri COURTEAULT, Paris : H. Laurens, 1896 ; p. just. XVI.

avenir, ayant conservé la souveraineté de la Navarre et du Béarn. Mais, son successeur, Louis XIII, venu à Pau avec ses troupes, fit enregistrer, en lit de justice⁹, le 20 octobre 1620, sans avoir consulté les États généraux de Navarre, l'édit incorporant ces deux Souverainetés au royaume de France et unissant les deux Cours suprêmes de Justice, la Chancellerie de Navarre et le Conseil souverain de Pau, pour donner naissance au Parlement de Navarre, siégeant à Pau. Louis XIII promit, cependant, aux Navarrais le maintien de leurs « Fors, Franchises, Libertés... », notamment les États généraux, composés des représentants des trois états, censés représenter le peuple de la nouvelle province¹⁰. La Basse-Navarre n'était plus un royaume ; elle était devenue, dans l'administration française, un Pays d'états.

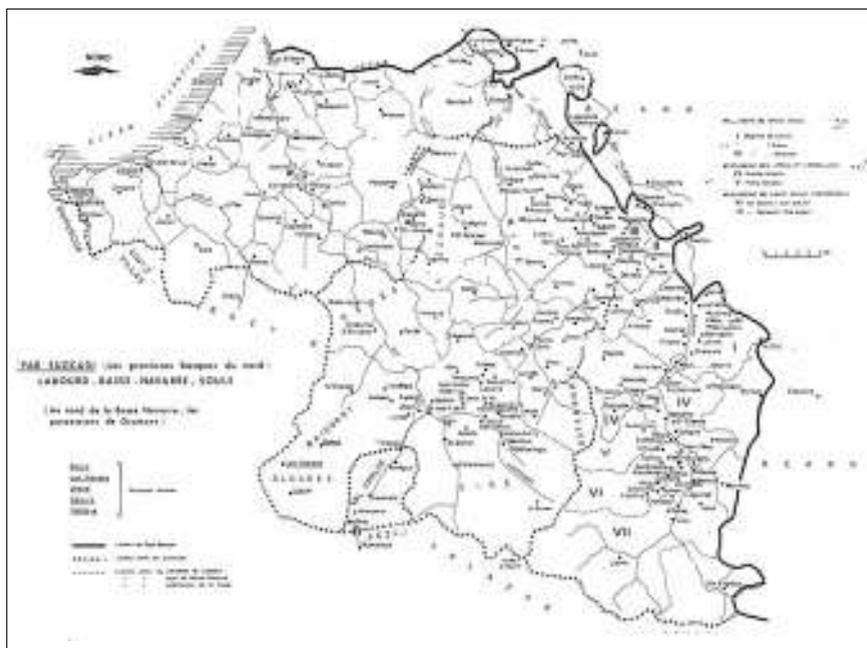


Plaque commémorative – Mairie d'Ustaritz

9. Une ordonnance royale n'était exécutoire que si les parlements du royaume l'enregistraient. Or, devant le refus du parlement de Navarre, établi à Pau, d'enregistrer l'incorporation de la Navarre et du Béarn au royaume de France, Louis XIII dut se rendre en personne, avec ses troupes, au parlement de Pau pour faire enregistrer par force l'édit qui réunissait définitivement ces deux autonomies au royaume de France ; en présence du roi, source de Justice et Souverain suprême, les conseillers du parlement, titulaires de la Justice déléguée par le roi, n'avaient aucun pouvoir et étaient obligés d'enregistrer l'édit contesté. « Adveniente principe, cessat magistratus ».

10. Le texte de l'Édit de 1620 est aux A. N. H 85 P. 14 ; il a été publié par P. DELMAS, *Du Parlement de Navarre et de ses origines*, Bordeaux, 1898, p. 450-453, et par DUBARAT, *SSLA Pau*, 1920 ; p. 108-111.

Or, l'organisation des assemblées traditionnelles basques, dans les pays et vallées de Basse-Navarre, en Labourd et en Soule, comme en Pays basque sud, ignorait cette conception de la société divisée en trois ordres sociaux¹¹. Le pouvoir appartenait aux seuls maîtres de maison qui, à l'exclusion des nobles et des clercs, dans chaque paroisse, se réunissaient, en assemblée capitulaire, le dimanche à la sortie de la grand messe, pour décider, à la majorité des voix, chaque maison ayant une voix, des affaires concernant la communauté, et pour désigner des mandataires, munis d'un mandat impératif, à l'assemblée générale du pays. Après avoir assisté à une première session de l'assemblée générale, appelée Bilt-



Carte d'Ipparralde. Eugène Goyheneche, *Le Pays Basque, Soule, Basse-Navarre, Labourd*, 1979.

11. Ce thème qui décrit la société divisée en trois catégories ou ordres apparaît dans la littérature médiévale à la fin du IX^{ème} siècle, pour s'y épanouir au XI^{ème} et y devenir un lieu commun au XII^{ème} siècle. Les trois composantes de cette société tripartite sont, selon la formule classique d'Adalbéron de Laon au début du XI^{ème} siècle : *oratores, bellatores, laboratores*, c'est-à-dire les clercs, les guerriers, les travailleurs. Il s'agit d'une représentation traditionnelle chez les peuples indo-européens en général ou d'un schéma apparaissant dans n'importe quelle société à un stade donné de son développement. Il correspondait à cette époque aux nouvelles structures sociales et politiques, notamment aux progrès de l'idéologie monarchique et à la formation des monarchies nationales dans la Chrétienté post-carolingienne. Il servait à consolider la formation de monarchies nationales. Cf. Jacques LE GOFF, *Un autre Moyen âge*, Paris : Gallimard, 1977 ; p. 79-89. Le peuple basque, épris de liberté et d'égalité, ne pouvait admettre cette conception de la société.

zar en Labourd, Silviet en Soule, Cour générale dans les pays et vallées de Basse-Navarre, ils revenaient auprès de leurs mandants, lesquels prenaient les décisions à la majorité des voix, qu'ils ramenaient à une seconde session de l'assemblée générale. Mais en Soule, la noblesse réussit, unie au clergé, à s'ajouter au Silviet, pour former la Cour d'Ordre, où le Grand corps et le Silviet avaient, chacun, une voix.

Terres allodiales, administrées par leurs propres assemblées de maîtres de maison, les trois provinces jouissaient alors d'une exceptionnelle autonomie administrative (I). Les relations avec la monarchie étaient réduites, bien que les tentatives de celle-ci pour les intégrer dans un royaume uniforme aient été de plus en plus nombreuses à la fin de l'Ancien Régime, avec plus ou moins de réussite selon les provinces (II).

1. Compétence universelle des instances administratives locales

À la veille de la Révolution, l'unité, objet de la politique royale depuis Louis XI, était loin d'être réalisée. Le Biltzar en Labourd, la Cour d'Ordre en Soule et les Cours générales des pays et vallées en Basse-Navarre avaient un pouvoir réglementaire qui s'exerçait dans tous les domaines. Pour plus de clarté, nous n'envisagerons que les principaux.

1.1. La Justice

C'est le premier service public, le plus important au Moyen Âge¹², que le roi de France organisa. Populaire à l'origine, la Justice devint, en Labourd, étatique, exercée par des fonctionnaires royaux et des tribunaux hiérarchisés jusqu'au roi, juge suprême.

Au Moyen Âge, en Labourd, si la Haute Justice était réservée au roi d'Angleterre, représenté par un *baylus*, la Basse Justice appartenait à une Cour de justice locale composée, peut-on lire dans la Charte des malfaiteurs de 1400¹³, de « deux bons prud'hommes de chaque paroisse, élus, chacun an, par les paroisses dont ils seront, après mandement du bailli ». Cette Cour semble être l'ancêtre du Biltzar, assemblée générale des représentants des maîtres de maison des paroisses.

Après l'intégration du Labourd au royaume de France en 1451, le roi constitua autour du bailli un tribunal, établi à Ustaritz, composé d'un officier de justice

12. Le seigneur titulaire du droit de Haute justice, l'était nécessairement du droit de ban et de tous les autres droits de Souveraineté.

13. Lettres patentes du 23 mars 1400 et dispositions complémentaires du 11 octobre 1403 : RYMER, *Foedera conventiones Litterae Acta publica inter Reges Angliae*, T. III, Paris, 1768, 4ème partie, p.180, publiées par Pierre YTURBIDE, « L'ancien Armandat du Pays de Labourd », in *RIEB*, 1907, p. 473-477. Cf. Maïté LAFOURCADE, « Une confrérie originale au Moyen Âge : « L'Armandat du Pays de Labourd », in *RHD*, Paris : Dalloz, 76(2) Avril – Juin 1998 ; p.261-270.

et d'un procureur du roi, assistés d'auxiliaires. Ce tribunal avait compétence au civil et au pénal pour juger les Labourdins, en première instance. L'appel des sentences était porté devant le tribunal du lieutenant du sénéchal des Lannes, au siège de Bayonne. De là, les justiciables insatisfaits pouvaient saisir le parlement de Bordeaux, cour suprême de justice, sauf intervention du Conseil du roi qui avait le pouvoir de cassation au nom du roi.

Mais, bien que les officiers de justice soient de souche locale, les charges étant héréditaires depuis 1604¹⁴, les Labourdins n'avaient guère recours à la Justice du roi. En cas de différend entre eux, si une transaction n'était pas possible, chaque partie choisissait un arbitre, et les protagonistes allaient devant un notaire faire authentifier la décision arbitrale. Les sentences arbitrales sont, en effet, nombreuses dans les archives notariales.

De plus, il semble que le Biltzar, en dépit de la présence de la justice royale à Ustaritz, ait longtemps conservé ses anciennes compétences judiciaires, car Louis XIV, étant à Saint-Jean-de-Luz en juin 1660 pour son mariage avec l'infante d'Espagne Marie-Thérèse, rendit un arrêt du Conseil, le 3 juin 1660¹⁵, visant à réformer le Biltzar, après une période de violents troubles dans le pays¹⁶ dans lequel il fit, entre autres, défense au Biltzar et aux assemblées paroissiales « de faire aucuns statuts ou ordonnances portant emprisonnement, bannissement, peine afflictive ou peine pécuniaire ny que lesdits statuts puissent être mis a exécution » ; ceux qui auraient assisté à des assemblées où auraient été prises de telles décisions, ou à leur exécution, seront punis de « confiscation de corps et de biens ». Cet arrêt ne laissait au pays que les « pignores¹⁷ prévus par la coutume », la simple police et le droit de prononcer des amendes ou saisies pour violation de ses règlements. Mais, encore au XVIII^e siècle, certains délits, tel que le vol, faisaient l'objet d'une plainte au Biltzar, qui décidait des mesures à prendre, notamment s'il livrait le délinquant au procureur du roi, ce qui avait généralement lieu lorsqu'il s'agissait d'un « bohème » ou d'un étranger au pays ; les maîtres de maison, eux, sur l'intervention du Biltzar, s'arrangeaient à l'amiable¹⁸.

Et, si un tribunal royal avait été établi en Labourd, la Soule et la Basse Navarre conservèrent longtemps leur propre juridiction.

14. Au XVI^e siècle, la royauté, avec les progrès de l'autorité royale, ayant de graves besoins financiers, développa, puis généralisa la vénalité des offices. Puis, sous le règne d'Henri IV, un arrêt du Conseil pris au mois de décembre 1604, grâce à l'imagination d'un secrétaire du roi, le financier Charles Paulet, créa une taxe annuelle qui permettrait aux officiers de transmettre leur charge à leur héritier ; tous les officiers se précipitèrent pour payer cette faible taxe, qui prit le nom de « paulette ». C'est ainsi que l'hérédité s'ajouta à la vénalité, rendant les offices royaux patrimoniaux.

15. AD-PA C 453, publié par Étienne DRAVASA, *Les privilèges des Basques du Labourd sous l'Ancien Régime*, San Sebastián : Escelicer, 1950 ; p.414-420.

16. Véritable guerre civile née à l'occasion de l'élection du syndic *Chourio en 1650 et de la nomination de Salvat d'Urtubie à la charge de bailli en 1654*, entre les partisans de Chourio, appelés *Sabel Gorri* et ceux de Salvat d'Urtubie, les *Sabel Xuri*, selon la couleur de leur ceinture.

17. Du latin *pignus* : gage. « Pignorer » : saisir en gage.

18. Registres du Biltzar, AD-PA C 1620 et 1621.

En Soule, l'organisation de la Justice était complexe en raison de l'implantation de la féodalité et de justices particulières¹⁹ à l'époque médiévale. La Soule demeura longtemps indépendante, pour, finalement, échoir au roi d'Angleterre. Celui-ci remplaça le vicomte de Soule par un capitaine châtelain établi à Mauléon. C'est autour de lui que s'organisa la première juridiction souletine, appelée Cour de Licharre ou Cour du Noyer, car, à l'origine et jusqu'au XVIII^e siècle, elle se réunissait sous un noyer, « *bag lo noguer* », dans le bois de Licharre à Mauléon. Au XVII^e siècle, les magistrats siégeaient dans une salle que, selon la tradition, le lieutenant de robe longue, Hegoburu, aurait fait raser en 1625. Présidée par le capitaine châtelain, puis par le gouverneur, et, à partir du 4 mai 1550, par un lieutenant de robe longue, elle avait un caractère nettement aristocratique. Elle était composée des Nobles souletins, soit les dix potestats et les quelques cinquante gentilshommes dits « *terretenants* », qui étaient les seigneurs féodaux possédant des terres exploitées par des *fiyatiers*²⁰. Cette Cour, propre aux Souletins, se réunissait tous les mardis et vendredis. Les simples gentilshommes devaient venir de « quatre en quatre audiences », mais les potestats étaient obligés de siéger « de huitaine en huitaine ». Les barons anciens, c'est-à-dire les seigneurs de Tardets, de Haux et de Domezain, avaient un droit de préséance. Tous rendaient la justice l'épée au côté et portant bottes et éperons. En 1614, les avocats se plaignaient de la tenue un peu trop guerrière dans laquelle venaient juger les nobles de Soule.

La Cour de Licharre avait une compétence universelle, au civil et au pénal. Elle jugeait, en appel, les décisions rendues par les justices inférieures : justice privée des seigneurs féodaux sur leurs terres et quelques justices particulières qui subsistaient, ainsi que, en première instance, les différends entre Souletins qui n'étaient pas de la compétence des justices précédentes. Les appels de la Cour de Licharre pouvaient être adressés à la Cour du sénéchal des Lannes, puis, au parlement de Bordeaux jusqu'en 1692, ensuite au Parlement de Pau. En 1776, l'antique Cour souletine fut supprimée au nom de l'unification des juridictions françaises ; elle fut remplacée par la « *châtellenie royale de Soule* » qui siégeait à Mauléon.

La Coutume prévoyait le mode de délibération et la procédure de récusation ; elle réglementait aussi les formes et les délais des exploits, stipulant la nécessité d'une *cautio judicatum solvi* pour les gens ne possédant pas de biens dans le pays, soit suivant une jolie expression « n'étant pas fondés suffisamment de poutre et crémaillère ou de biens meubles »²¹.

19. Bailliage de Barcus, bailliage de Mauléon, justice de Larrau rendue par le prieur sur les habitants du lieu et supprimée en 1748, justice de Montory fondée par Louis XI et achetée par le vicomte de Tréville, justice de Trois-villes, rivale de la Cour de Licharre, rendant la justice sur quatorze paroisses de Haute Soule.

20. Le terme : « *fiyatiers* » est utilisé en Iparralde pour désigner les titulaires de censives ; ce qui témoigne de la faiblesse de la féodalité.

21. Article XIII du titre 7 de la Coutume de Soule : « *Et si lo demandant no es fonda suffisamment de pitrau ou cadene, ou biens mobles audit pays...* »

En matière pénale, le texte coutumier réglementait la procédure, les modes de preuve, simplistes et primitifs²², ainsi que les sanctions au pénal, dont certaines rappelaient les institutions juridiques des peuples primitifs²³, comme la procédure très usitée du *carrial*, ou saisie du bétail qui se trouverait dans le terrain d'autrui ; la Coutume consacrait de longs articles à cet usage.

Le texte coutumier réglementait aussi les frais de procédure, les moyens d'agir en justice, l'exécution des obligations, en particulier les ventes judiciaires avec intervention du crieur des jurats de Mauléon, et aussi les délais de grâce et les prescriptions. La Justice souletine étant autonome, le texte coutumier l'organisait dans les moindres détails.

La même complexité, mêlant juridictions seigneuriales, locales et royales, se retrouve en Basse-Navarre, où de l'ancien royaume de Navarre subsistaient cinq Seigneuries banales²⁴ dont le titulaire avait le droit de Haute Justice, mais certaines au pénal seulement²⁵, et où chacun des sept pays et vallées ainsi que les cinq villes avaient leur propre juridiction, tenue par les magistrats municipaux ou jurats, élus par leurs communautés ; n'ayant pas une formation juridique, ils se faisaient représenter par un lieutenant de robe longue. Les nobles navarrais étaient assesseurs nés dans ces tribunaux ; ils étaient alors qualifiés de « juges jugeants ». Ces juridictions de première instance étaient compétentes au civil et au pénal. Toutefois dans la vallée de Baïgorry, le Pays de Cize, la trilogie Armendaritz-Iholdy-Irissarry et la vallée d'Ossès, qui étaient rassemblés sous la dénomination de Châtellenie de Saint-Jean-Pied-de-Port, les juridictions n'avaient compétence qu'au civil ; pour le criminel, c'était les jurats de Saint-Jean-Pied-de-Port qui étaient compétents.

L'appel des sentences des juridictions de première instance était, à l'origine, porté devant la Chancellerie de Navarre, tribunal souverain, créé en 1524, fixé à Saint-Palais par des lettres patentes d'Henri IV du 22 décembre 1597. Les Navarrais étaient fort attachés à leur Cour et ils le montrèrent bien lorsque l'Édit d'octobre 1620, incorporant la Navarre et le Béarn au domaine de la Couronne de France, prononça aussi, en dépit des protestations réitérées des Navarrais, l'union de la Chancellerie de Saint-Palais au Conseil souverain de Béarn pour former un parlement à Pau²⁶. Pour remplacer la Chancellerie, l'Édit de juin 1624 créa une

22. Le serment prêté dans l'église de l'accusé, "sur l'autel, le livre missel et la croix posés dessus", suffisait à disculper l'accusé : article 19 du titre XXV.

23. Articles XXI et XXIII du titre 35.

24. Il s'agissait des baronnies de Gramont, de Luxe, de Lantabat, de Sorhapuru et de Behorléguy. Article X de la rubrique 13 du For de Basse Navarre : « *Les seigneurs qui ont juridiction haute, moyenne, basse auront la connaissance de toutes les causes civiles et criminelles en première instance et l'appel de leurs sentences ressortira à la Chancellerie* ». A partir de 1639, l'appel fut porté devant la sénéchaussée de Saint-Palais, puis à partir de 1624 au parlement de Navarre, établi à Pau.

25. Le vicomte d'Etchaz, dans la vallée de Baïgorry, n'avait de compétence qu'en matière civile ; la justice criminelle appartenait aux jurats de Saint-Jean-Pied-de-Port.

26. Le texte de cet Édit a été publié par P. DELMAS, *Du parlement de Navarre et de ses origines*, Bordeaux 1898 ; p. 450-453.

Sénéchaussée à Saint-Palais, juridiction d'appel des justices inférieures. En dernier ressort, les justiciables mécontents pouvaient saisir le parlement de Navarre, cour Souveraine établie à Pau.

Les maîtres de maison infançonnes avaient le privilège de porter directement leurs procès, en première instance, devant le sénéchal de Saint-Palais.

L'organisation judiciaire navarraise était dominée par le désir de se constituer en Justice purement « nationale » et animée par la lutte en faveur du rétablissement de la Chancellerie de Navarre, Cour suprême du pays siégeant à Saint-Palais, supprimée par son rattachement en 1624 au Parlement de Pau²⁷.

1.2. Le droit

Ces juridictions appliquaient le droit particulier de chaque province, issu des coutumes locales rédigées sur l'ordre de Charles VII, qui, ordonna, en 1454²⁸, la rédaction officielle de toutes les coutumes du royaume dans le cadre des bailliages ou sénéchaussées, circonscriptions administratives de base.

La procédure fut fixée par Charles VIII en 1498 et Louis XII en 1505. En Labourd, l'ordre du roi fut adressé en 1514 et, en Soule, en 1520. Les juristes et praticiens de la province qui étaient censés connaître la bonne coutume préparèrent un avant-projet. Le texte étant prêt, le roi déléguait sur place un magistrat du parlement de Bordeaux pour examiner le projet, présider l'assemblée de publication et donner à la coutume rédigée un caractère officiel.

Pour la Coutume du Labourd, l'assemblée de publication se réunit le 29 octobre 1513²⁹, à Bayonne, présidée par le premier président du parlement de Bordeaux, Mondot de Lamarthone, commis par le roi pour, avec l'aide de quelques avocats et autres notables, en présence de l'évêque de Bayonne et une dizaine de nobles, réviser et rédiger le texte coutumier. Suivant la procédure prévue par Charles VIII et Louis XII, chaque article fut lu à haute voix ; si l'assemblée était d'accord sur son contenu, l'article était, séance tenante, dit « accordé » et adopté ; si, au contraire, l'article était « discordé », il était mis de côté et, à l'occasion d'un procès le concernant, le parle-



Les coutumes générales, gardées. Bibliothèque Municipale de Bayonne.

27. Cf Alain DESTRIÉE, *La Basse Navarre et ses institutions de 1620 à la Révolution*, Thèse Droit Paris 1954, Zaragoza : Talleres Editoriales – Libreria General ; p. 132-143.

28. Article 125 de l'ordonnance de Montils-les-Tours : ISAMBERT, *Recueil général des anciennes lois françaises depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, Paris, 1821-1833 (29 vol.) ; p. 252.

29. Préambule de l'édition du coutumier de 1553 : *À Bourdeaux Chez Francoys Morpain, Pres les carmes.*

ment décidait souverainement après avoir entendu les opposants. À l'exception d'un seul article « discordé », concernant « le differant qu'est entre les seigneurs durtubide et de sourhaite d'une part, & les habitans du pays de la Bourt d'autre, sur l'entendement de l'article commençant du iour & feste de Saint Michel, mis au til-tre des terres comunes », tous les autres furent publiés par le parlement de Bordeaux, en séance solennelle, le 10 mai 1514 et enregistrés le 9 juin de la même année. Le texte ainsi publié et enregistré devint la loi du pays. Il s'imposait à tous, y compris aux juridictions.

En Soule, les praticiens de la Cour de Licharre préparèrent le projet du texte coutumier. Puis, le roi délégua à Mauléon, un magistrat du parlement de Bordeaux,



Les coutumes générales du pays. Bibliothèque Municipale de Bayonne.

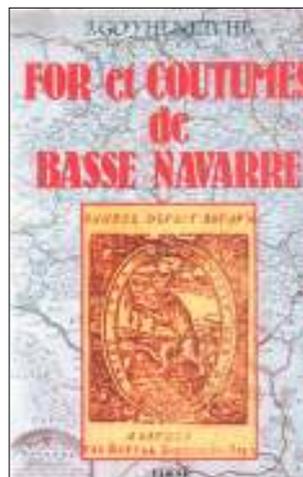
Jean Dibarrola, commis pour réunir et présider l'assemblée de publication³⁰ qui eut lieu le 7 octobre 1520. Celle-ci comprenait le vicaire et officiel de Soule qui représentait le clergé avec les députés de la commanderie d'Ordiarp, du chapitre de Sainte-Engrâce et les recteurs d'Alos et d'Espès, une quinzaine de nobles, le syndic de Soule qui était en même temps jurat de Mauléon, un autre jurat de la même ville et trois praticiens ainsi que « plusieurs autres notables personnages ». Les représentants des trois ordres étant réunis, les articles du projet furent lus un par un et soumis à l'assemblée. Plusieurs articles furent « discordés » ; certains points litigieux ne furent jamais tranchés par le parlement. Les articles « accordés » furent publiés séance tenante.

La Basse-Navarre ne faisait pas encore partie du royaume de France. Le droit appliqué était le *Fuero General* de Navarre et les coutumes locales demeuraient orales. Ce n'est qu'après son accession au trône de France, que le roi de Navarre, Henri III, nomma en 1591³¹, à la requête des États de Navarre, une commission de vérification d'un texte qui avait été rédigé par les États entre 1575 et 1591, afin qu'il puisse être authentifié. Cette commission était composée du Seigneur de Sponde et de Logras et de « personnes nommées par les états suppliants ». Un nouveau texte fut élaboré et une députation nommée par les États du 12 mai 1601, pour le présenter au roi. Le roi ne l'accepta pas et envoya en Basse-Navarre, en mars 1608, une commission pour rédiger un autre texte. C'est dans une ambiance conflictuelle entre les États et l'autorité royale, que ceux-ci se réunirent à Saint-Palais, le 4 juin 1608. La Chancellerie de Saint-Palais apporta

30. Préambule de l'édition de 1553, loc-cit.

31. Cf. Jean GOYHENETCHE, *Fors et Coutumes de Basse Navarre*, Donostia et Baiona : Elkar, 1985 ; p.34-54.

au nouveau texte d'importantes modifications. La commission nommée par le roi fit de nouvelles corrections. Finalement, par des lettres patentes d'avril 1611, Louis XIII approuva le texte coutumier et ordonna « *que la Coutume rédigée par les Commissaires servirait dorénavant de Loi au royaume de Navarre* ». La Chancellerie de Saint-Palais et les États de Navarre protestèrent, mais, sans tenir compte de ces remontrances, le roi imposa le nouveau for aux Navarrais. L'enregistrement par la Chancellerie de Navarre n'eut lieu, sans les États et malgré l'opposition du syndic de Navarre, qu'en 1622. Mais pour être applicable, le for devait être imprimé. Après avoir plusieurs fois admonesté le syndic de Navarre de procéder à l'impression, le parlement de Navarre, par une ordonnance du 12 septembre 1631 lui enjoignit de se charger de la publication sous peine de voir rejetée dans tous les procès toute référence au for. Le syndic dut encore faire traîner les choses car l'impression, en béarnais, ne fut réalisée qu'en juin 1644.



For et Coutumes de Basse Navarre

La lenteur de la procédure de rédaction et la présence quasi permanente de commissaires du roi se situent dans une période de transition entre la monarchie tempérée au XVI^{ème} siècle et les prémices de l'absolutisme. La procédure adoptée pour les coutumes du Labourd et de Soule au XVI^{ème} siècle, qui respectait le caractère populaire des coutumes, n'était plus la même ; le roi, au début du XVII^{ème} siècle, affirmait sa présence et sa volonté de restaurer l'autorité royale. Le For moderne approuvé en 1611 n'est plus d'émanation populaire et reflète mal le droit navarrais.

Mais, il ne semble pas que les habitants des vallées montagnardes et des zones rurales respectaient ce for, dont ils détournaient les règles par des clauses insérées dans leurs contrats³², et que, en définitive, les anciennes coutumes, d'origine populaire, étaient toujours en vigueur.

1.3. La police - Les milices

Les Basques jouissaient, exceptionnellement en France, du droit de port d'armes. Et, dans chaque unité territoriale, ils avaient leur propre milice.

Les milices du Labourd et de la Soule étaient très anciennes. Celle du Labourd, créée par les « *bonnes gens des paroisses* »³³, apparaît dans les textes en

32. D'après une étude des archives notariales de la vallée de Baïgorry, de la promulgation du Code Civil en 1804 jusqu'en 1945, réalisée par Dominique DENJEAN pour la rédaction d'une thèse sur la transmission du patrimoine familial dans la vallée de Baïgorry pendant cette période.

33. Cf. Maïté LAFOURCADE, « Une confrérie originale ... », *op-cit.* ; p. 261-270.

1396. Au lieu de se placer sous la protection d'un puissant personnage, les Labourdins se groupaient pour assurer leur propre défense ; ils évitèrent ainsi le régime seigneurial. Pour institutionnaliser leur association, ils se donnèrent des statuts, directement inspirés de ceux des *Hermandades*³⁴ du Sud, qui furent approuvés en 1396 par Jean de Gand, duc d'Aquitaine, puis confirmés le 23 mars 1400 par le roi d'Angleterre Henri IV.

Unis par un serment réciproque, ces « bonnes gens des paroisses » se jurèrent de s'entraider pour lutter contre « les malfaiteurs, les rebelles, les fauteurs de guerre et les pillards, gentishommes ou non ». Leur objectif était donc de contenir les entreprises des seigneurs en Labourd et hors des frontières, et d'assurer la police dans leur pays.

Cette association, appelée « *Armandat* » survécut à l'annexion du Labourd par le roi de France, sous le nom commun de « milice ». Elle était composée de mille hommes, soit vingt compagnies de cinquante hommes. Le recrutement se faisait par paroisse, par des engagements volontaires. Les armes et les équipements étaient fournis par chaque paroisse. Les officiers et les sous-officiers étaient nommés par le gouverneur militaire, le duc de Gramont, souverain de Bidache, sur proposition de l'assemblée générale de la province. Le bailli du Labourd était le chef de cette armée locale qui subsista jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. Son rôle était d'assurer la paix dans le pays et de défendre la frontière avec l'Espagne.

Il en était de même en Soule, avec cette différence que c'était l'assemblée générale des maîtres de maison de Soule qui s'occupait de son armement et de son équipement, mais chaque communauté fournissait l'habillement des miliciens. Par ailleurs, en Soule, il y avait aussi des haras à la charge de la province dont l'assemblée générale prévoyait le fourrage pour les chevaux et le salaire des garde-étalons. Le commissaire inspecteur des haras était nommé par le pays.

Ayant leur propre milice, les Basques étaient dès lors exemptés de service militaire dans les armées royales. Mais ce privilège ne fut pas respecté par Louis XIV et ses successeurs qui réquisitionnaient régulièrement des soldats, principalement des matelots et des charpentiers de navires pour les ateliers royaux de construction navale. Le contingent demandé par le roi était réparti entre les paroisses par l'assemblée générale et, dans chaque paroisse, à défaut de volontaires, les maîtres de maison assemblés procédaient à un tirage au sort.

Comme en Labourd et en Soule, les milices en Basse-Navarre³⁵ étaient le vestige d'anciennes armées de défense. Étant donné la structure administrative de la province, il y avait quatre milices, toutes placées sous le commandement du gouverneur militaire, le duc de Gramont, gouverneur militaire de Bayonne et pays adjacents.

Celle de la Châtellenie de Saint-Jean-Pied-de-Port était l'ancienne armée du royaume de Navarre au temps d'Henri IV qui portait le nom de régiment de Navarre

34. Fraternités, selon la traduction littérale.

35. Cf. Alain DESTRIÉE, « La Basse Navarre et ses institutions... », *op. cit.* ; p.44-51.

et dont le drapeau portait les armes de l'ancien royaume. Il s'agissait d'une armée de métier. Elle était composée de treize compagnies de cinquante hommes, plus un capitaine, un lieutenant et un sous-lieutenant, soit un effectif de 689 hommes. Le duc de Gramont en était le colonel honoraire, mais c'était le Châtelain de Saint-Jean-Pied-de-Port qui exerçait le commandement effectif.

Le Régiment de Mixe comprenait dix compagnies de cinquante hommes, plus par compagnie un capitaine, un lieutenant et un sous-lieutenant, soit 520 hommes en tout. Le bailli de Mixe en était le colonel par Brevet à vie du duc de Gramont.

La Compagnie franche d'Arberoue était recrutée parmi les six communautés de ce petit pays ; son effectif total était de 120 hommes. L'Alcalde d'Arberoue la commandait et nommait son lieutenant.

La Compagnie franche d'Ostabaret comprenait 106 hommes, plus un capitaine, un capitaine en second, deux lieutenants et deux sous-lieutenants ; soit 112 hommes en tout. Le bailli d'Ostabaret la commandait en tant que 1^{er} capitaine par Brevet à vie du duc de Gramont.

Les miliciens étaient tirés au sort, au chef-lieu de chaque compagnie, parmi « *tous les jeunes cadets, bâtards et autres depuis l'âge de dix-huit ans jusqu'à quarante* », chaque paroisse devant fournir un contingent proportionnel à sa population. Les gradés étaient pris de préférence parmi d'anciens officiers des troupes réglées retirés en Navarre ; c'était, le plus souvent, des nobles. Tirés au sort ou ayant fourni un remplaçant, les miliciens devaient servir pendant six ans, sans quitter le pays ; ils étaient tenus d'assister à l'exercice qui avait lieu une ou deux fois par mois, à peine de prison.

Ces milices, en temps de paix, assuraient la paix et la sécurité publique dans leur pays ; en temps de guerre, elles servaient à sa défense ; mais, d'après leur origine, les milices ne devaient servir que dans leur pays et non en dehors des frontières. Ce privilège ne devait guère être respecté, car les Navarrais, en 1789, suppliaient le roi « *de déclarer que par la Constitution du Royaume de Navarre, les Milices dudit Royaume ne peuvent être contraintes d'aller faire aucun service hors d'icelui* »³⁶. Il y eut, en effet, deux tentatives, en 1726 et en 1778, d'intégration des milices navarraises dans les troupes royales, qui se soldèrent par un échec.

Si la Basse-Navarre put conserver leurs propres milices, il n'en fut pas de même pour les haras. À l'origine, les États de Navarre se préoccupaient seuls d'assurer par leurs règlements le développement et l'amélioration de l'élevage des chevaux, et leurs prescriptions étaient efficacement sanctionnées. Mais un Arrêt du 28 octobre 1683 attribua à l'État le monopole des étalons dans les provinces propres à l'élevage³⁷. L'Arrêt du Conseil du 16 octobre 1708 nomma le syndic des États « *commissaire pour les haras aud. Royaume de Navarre* », sous l'autorité de l'intendant. Les Arrêts du Conseil des 15 avril et 1^{er} mai 1718 firent de l'intendant

36. Art. XXXV du Cahier des Griefs de 1789, cité par Étienne DRAVASA, *Les privilèges...*, op. cit ; p. 49.

37. Cf. Léon DERIES, « Les haras dans les provinces de Béarn, Bigorre et Navarre au XVIII^{ème} siècle », in *SSLA de Pau*, 1932 ; p. 56 et s., 110 et s., 177 et s., 220-221.

le maître absolu, le commissaire inspecteur des haras n'étant que son délégué. Les haras étaient totalement à la charge des États, alors qu'ils n'en avaient plus, en dépit de leurs protestations, l'administration. En 1786 encore, les États faisaient « de très humbles représentations au Roy à l'effet d'obtenir de sa bonté la suppression des haras et le retour de l'ancienne liberté »³⁸. N'ayant pas obtenu satisfaction, les États décidèrent de leur propre chef en 1789, la suppression des haras et entamèrent l'exécution de cette audacieuse décision.

Si avec l'organisation des haras, l'élevage du cheval passa dès les premières années du XVIII^e siècle aux mains de l'intendant, les États luttèrent avec plus de ténacité pour conserver leurs attributions en la matière des ponts et chemins dont ils assuraient traditionnellement la direction.

1.4. La voirie

Les provinces basques avaient aussi la charge de la construction et de l'entretien des routes et des ponts.

En Labourd, ainsi qu'on peut le lire dans les registres du Biltzar, le Syndic général du pays exhortait régulièrement, les représentants des paroisses de veiller au bon entretien des routes et des chemins, cette compétence des habitants étant menacée par l'intendant, ce commissaire de la monarchie absolue particulièrement zélé et efficace. Profitant des requêtes des négociants bayonnais qui se plaignaient du mauvais état des routes du Labourd que les marchands navarrais devaient emprunter pour atteindre le port de Bayonne, l'intendant Dupré de Saint-Maur intervint auprès de Necker, Contrôleur Général des Finances de Louis XVI, pour que la voirie du Labourd soit confiée à l'administration des Ponts et Chaussées, ce qu'il obtint par l'arrêt du Conseil du 7 octobre 1778. Mais cette décision resta lettre morte. « Elle n'a pas eu son exécution... M. le Subdélégué et notre pré-décesseur l'ont fait suspendre par des représentations que nous avons renouvelées », déclarait le syndic lors de la séance du Biltzar du 18 Juillet 1783³⁹. Et jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, le syndic continua à procéder par adjudications pour la construction des routes et des ponts, à passer des marchés avec des entrepreneurs locaux et à exhorter les paroisses d'entretenir leurs chemins, afin de ne pas perdre ce privilège « que toutes les autres provinces nous envient »⁴⁰.

En Soule, la réparation et la construction des chemins, des routes et des ponts étaient de la compétence de la Cour d'Ordre qui était l'assemblée générale du pays, du moins jusqu'à sa suppression, à la demande des gentilshommes souletins, en 1730.

La décentralisation étant l'une des caractéristiques de l'organisation de la Basse-Navarre, les États de Basse-Navarre partageaient cette attribution avec les Pays et Vallées et les villes. Les États ont la direction générale de la voirie dont les

38. AN. H 1153, f° 71, cite par Alain DESTRÉE, *op. cit.* ; p. 356-357.

39. AD-PA C 1621, p. 185.

40. AD-PA C 1621, p. 222.

travaux sont confiés dans chaque pays et vallée, aux différentes paroisses, sous l'autorité des magistrats d'épée traditionnels de chaque district, soit le Châtelain de Saint-Jean-Pied-de-Port, l'Alcalde d'Arberoue et les Baillis de Mixe et d'Ostabaret.

Toutes les autorités navarraises : États, Châtelain, Baillis, Alcalde, Jurats concourraient à l'administration des ponts et chaussées qui était ainsi confiée au pays lui-même.

Mais l'intendant, dans la deuxième moitié du XVIII^{ème} siècle, chercha sans cesse à s'immiscer dans l'administration des chemins. La lenteur des décisions, projets et travaux pour la construction de nouvelles routes nécessaires aux relations avec les provinces limitrophes, lui donna l'occasion d'intervenir ; il obtint du pouvoir royal trois Arrêts du Conseil des 8 mars 1770, 16 octobre 1771 et 13 avril 1775 qui dessaisirent les États de Navarre de cette compétence pour la confier à l'intendant. L'Assemblée navarraise, en dépit de ses requêtes, ne recouvrit une partie de sa compétence que lors du mouvement provincialiste des dernières années de l'Ancien Régime ; elle obtint, par Arrêt du Conseil du 4 août 1787, le concours de l'intendant et des États dans l'administration des chemins et des routes ; mais cette collaboration se solda par un échec⁴¹.

1.5. Les traités internationaux

En Labourd, le Biltzar, sans aucune intervention des États français ou espagnol, débattait des traités « *de bonne correspondance* »⁴², conclus avec les Basques des autres provinces côtières, le Guipuzcoa et la Biscaye, pour déterminer l'usage de la mer, les relations commerciales et la répartition des eaux de pêche, que les deux royaumes soient en guerre ou pas.

Dans les trois provinces, les paroisses en Labourd, le pays en Soule et les pays ou vallées en Basse-Navarre passaient des conventions appelées « *faceries* »⁴³ avec les paroisses ou les vallées voisines de la Navarre espagnole, pour l'usage des pâturages de montagne, sans se soucier d'une frontière entre les deux Royaumes, en temps de guerre comme de paix, indépendamment d'une quelconque intervention du Pouvoir central. On trouve de telles conventions depuis le Moyen Âge et jusqu'à nos jours, mais depuis le XVII^{ème} siècle, il y en eut de moins en moins et il n'en subsiste que quelques vestiges à l'heure actuelle. Les communautés locales pouvaient même régler non seulement les limites administratives intérieures de leur pays, mais encore les frontières avec l'étranger. Lorsque, de 1853 à 1868, les 602 bornes de la frontière franco-espagnole furent posées, elles suivirent les limites traditionnelles tracées par les usages séculaires⁴⁴.

41. Voir à ce sujet, Alain DESTRIÉE, *La Basse Navarre...*, op. cit. ; p. 357-365.

42. Cf. Caroline LUGAT, « Les traités de bonne correspondance entre les trois provinces basques maritimes », in *RH* 2002 (623) ; p. 611-655.

43. Cf. *Lies et faceries dans les Pyrénées*, Tarbes, 1986.

44. Maité LAFOURCADE, « La frontière franco-espagnole, lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale », in *La frontière franco-espagnole*, Bordeaux : PUB, 1998.

Cette autonomie administrative, défendue avec plus ou moins de force et d'efficacité selon les provinces, était une exception dans le royaume de France ; elle allait à l'encontre de la politique centralisatrice et unificatrice de la monarchie. Le monarque français, s'il tolérait autant que possible les particularismes légitimes, ne tolérait pas une forme fédérative de l'État. Aussi le roi et ses agents s'efforcèrent-ils de normaliser ces provinces rebelles.

2. Les relations avec le gouvernement central

Les relations les plus constantes et inévitables étaient en matière financière, tous les sujets du royaume étant assujettis à l'impôt. Le régime fiscal des trois provinces subit inévitablement l'intervention de l'État. Mais, elle ne porta guère atteinte à l'autonomie de ces provinces.

2.1. L'autonomie financière

Les trois provinces basques avaient leur propre budget qu'elles géraient elles-mêmes, en dehors de toute intervention étatique. Elles jouissaient du privilège de payer les impôts royaux sous forme d'une somme globale forfaitaire versée annuellement au Trésor royal, qu'elles répartissaient ensuite librement dans le pays et prélevaient par leur propre administration.

Au point de vue fiscal, le Labourd et la Soule étaient des pays abonnés, alors que la Basse-Navarre était un pays d'états.

Le système fiscal de la monarchie française était complexe : les premières provinces annexées au royaume de France y étaient totalement intégrées et payaient les impôts royaux, perçus par des fonctionnaires, appelés « *élus* » parce que créés par les états généraux de 1355 pour prélever les subsides accordés au roi, puis devenus dès la fin du XIV^eme, des officiers royaux; il s'agit des pays dits d'élection.

Mais les provinces tardivement annexées au royaume de France, telle la Navarre, avaient conservé leurs institutions, dont la Cour seigneuriale, devenue des États provinciaux; il s'agit des pays dits d'états.

Le Labourd et la Soule jusqu'en 1730 avaient un statut particulier, celui de pays abonnés qui faisait exception à cette organisation de droit commun.

Comme l'écrivait le député du commerce de Bayonne, Boyetet, à l'intendant en 1784 : « Le régime actuel du Labourd ne ressemble à aucun autre... Cette forme inconnue dans le reste du royaume est contraire à tous les règles d'une délibération publique »⁴⁵. Le Labourd et la Soule n'appartenaient pas au royaume de France lors de la création en 1439 du premier impôt direct royal, la taille, et des impôts indirects, les aides, les traites et la gabelle ; c'est pourquoi ces deux provinces n'étaient pas assujetties à ces impôts. Mais lorsque Louis XIV, pour mener sa politique de prestige, créa des impôts nouveaux : la capitation, les dixièmes rem-

45. AD-PA C 454.

placés par la suite par les vingtièmes, et de nombreux impôts indirects, les Labourdins et les Souletins y furent soumis comme tous les sujets du royaume. Dès lors, ils obtinrent le privilège d'être abonnés à ces impôts. Ils payaient annuellement chaque impôt, au Trésor royal, sous forme d'une somme forfaitaire, fixée par le gouvernement pour un certain nombre d'années renouvelable. La somme globale de tous les impôts était ensuite répartie dans chaque province par l'assemblée générale des maîtres de maison, Biltzar en Labourd et Cour d'Ordre en Soule, en deux rôles, l'un nominal pour la noblesse, l'autre par paroisse selon le nombre de maisons de chacune d'elles.

Dans chaque paroisse, lors de l'assemblée capitulaire, les maîtres de maison assemblés désignaient entre eux, par quartier, les « *cotisateurs* » chargés de répartir entre les maisons, en fonction de leur patrimoine foncier, la quote-part d'impôts royaux incombant à la paroisse à laquelle s'ajoutaient les impôts locaux qu'ils pouvaient créer pour subvenir à leurs dépenses. Ils désignaient aussi les « *collecteurs* », généralement pris à tour de rôle parmi les maîtres de maison, pour les percevoir. L'impôt, pour les maisons, était unique et foncier. Les sommes récoltées étaient remises au syndic général du pays, qui les remettait à l'intendant.

Ne pouvant parvenir à normaliser ces deux provinces rebelles, le roi procéda d'une manière insidieuse, en augmentant sans cesse le montant de l'abonnement à chaque impôt. Au terme de chaque période d'abonnement, il fallait envoyer à Paris ou à Versailles une délégation onéreuse pour plaider la cause du pays. Mais le fisc royal était impitoyable.

Comme dans les autres pays d'états qui avaient subsisté dans le royaume, les attributions des États généraux de Navarre, à la fin de l'Ancien Régime, étaient essentiellement d'ordre financier. Étant jusqu'au XVII^e siècle, un royaume indépendant, la Navarre n'était pas assujetti aux charges fiscales qui pesaient sur les sujets du roi de France et avait conservé le droit primitif des États généraux, de consentir les subsides accordés au roi, sous forme d'une *donation*, encore appelée « *don gratuit* », pléonasme qui exprime l'autonomie des pays d'États, qui avaient leurs propres services publics.

Son montant n'était pas fixé dans la lettre de convocation. Le commissaire du roi se contentait de faire connaître à l'assemblée le désir du roi qu'elle fasse la donation « la plus forte qu'il sera possible »⁴⁶. Comme l'écrivait l'intendant d'Aine en 1772, les Navarrais regardaient ces impositions « non comme des contributions forcées, mais comme des engagements d'honneur et solidaires »⁴⁷. Les États évitaient de faire des donations fixes afin qu'elles ne passent en coutume et qu'il ne fût porté atteinte à leur liberté de fixer la donation faite au roi. Les principes étant saufs, les États acceptaient les exigences de la solidarité nationale. En fait, bien que volontaire dans son principe, la donation était régulièrement accordée, sauf en 1788 et 1789 où elle fut refusée.

46. Cité par Alain DESTRÉE, *Les institutions...*, op.cit ; p. 235.

47. Cité par Alain DESTRÉE, *op.cit.* ; p. 238.

À cette somme vint s'ajouter, à partir de 1695, les nouveaux impôts directs créés par Louis XIV, que les Pays d'états, bien que n'ayant pas été consultés, furent bien obligés d'accepter. Mais les États de Navarre obtinrent le privilège de les payer sous forme d'un abonnement, qui, comme dans les autres pays abonnés, était sans cesse en augmentation, à tel point qu'en 1788, ils refusèrent de les payer. Il leur était aussi souvent demandé des sacrifices pécuniaires pour des « affaires extraordinaires ». Aussi, les États, dans sa session de 1788, déclarèrent que « nul impôt ne pourrait être établi ni augmenté en Navarre sans le consentement et acceptation préalable des États de ce Royaume qui seuls ont un caractère légal pour délibérer sur les impôts et en consentir l'acceptation »⁴⁸.

S'ajoutait aux impôts royaux une contribution aux dépenses de la généralité, circonscription de l'intendant, et les impôts locaux créés par les États, notamment un impôt direct unique appelée taille qui pesait sur les seuls roturiers, pour faire face aux frais de son administration, mais ils étaient contrôlés par l'intendant afin qu'ils ne nuisent pas au fisc royal.

Le total des dépenses ainsi définies déterminait le montant des impositions à lever dans le pays. Cet état, dressé par des commissaires du tiers-état et obligatoirement signé par l'intendant, était remis au trésorier du pays en vue de son recouvrement ; celui-ci partageait la somme globale en dix districts, la quote-part de chacun d'eux étant répartie entre les paroisses. Dans chaque paroisse, des *cotisateurs*, choisis à tour de rôle parmi les contribuables, répartissaient la somme due entre les divers feux selon l'importance de leur patrimoine foncier. La Basse-Navarre jouissait donc d'une réelle autonomie financière, mais étroitement surveillée par le gouvernement, surtout après les édits financiers de 1772.

Mais les États de Navarre n'étaient guère représentatifs de la population locale. Les sept pays et vallées qui composaient la province, avaient conservé leur organisation ancestrale, semblable à celle du Labourd avec des assemblées paroissiales et une Cour générale par pays ou vallée, analogue au Biltzar. Elles excluaient les clercs et les nobles ; si les nobles y participaient c'était sans prépondérance, en tant que simples maîtres de maison. Les délégués des maîtres de maison des paroisses étaient munis d'un mandat impératif et la réunion de la Cour générale se déroulait, comme le Biltzar, en deux sessions espacées d'une semaine. C'est elle qui fixait la quote-part de chaque paroisse, calculée par le Trésorier ; dans chaque paroisse, étaient désignés, parmi les maîtres de maison, les cotisateurs et les collecteurs.

Les cinq villes : Saint-Jean-Pied-de-Port, Saint-Palais, Garris, Labastide-Clairance et Larceveau avaient leur propre assemblée générale et un exécutif élu composé d'un maire et de jurats. Les cotisateurs, généralement les jurats assistés de députés, procédaient à la répartition individuelle de la somme fixée par le Trésorier. Les collecteurs étaient choisis à tour de rôle parmi les contribuables de la paroisse.

48. Cité par Alain DESTRIÉE, *op. cit.* ; p. 374.

Comme dans les autres provinces d'Ipparralde, le roi intervint pour tenter de normaliser des institutions estimées « *vieillies* ». Par un arrêt du Conseil du 28 janvier 1775⁴⁹, il modifia l'organisation traditionnelle, introduisant les nobles et les représentants des villes dans les Cours générales. Mais cet arrêt souleva de telles protestations que son exécution fut suspendue. Un nouvel arrêt du 23 mars 1782 le confirma, mais il ne fut que très partiellement appliqué.

2.2. Les interventions royales

Le statut de la Basse-Navarre, pays d'États comme il en subsistait plusieurs à la veille de la Révolution, était toléré par le roi, d'autant plus qu'il était étroitement surveillé par l'intendant.

« Intendant de justice, police et finances », celui-ci intervenait dans tous les domaines, sauf les milices qui relevaient de l'autorité du gouverneur. Titulaire de tous les pouvoirs, et serviteur zélé du roi, il ne manquait aucune occasion pour intervenir, surtout en matière financière. En tant qu'intendant de « police » au sens large d'administration générale, il s'occupait des routes, des mines, des haras, du commerce... ; il était partout, ce qui heurtait les Navarrais, jaloux de leurs prérogatives.

De plus, les règlements des États, concernant l'administration au sens large du pays, qui devaient être approuvés par l'intendant, n'étaient exécutoires qu'après leur enregistrement au parlement de Navarre. Or, la Cour de Pau engagea contre le pouvoir réglementaire des États une lutte qui attint son paroxysme en 1743. Le roi, lassé des continuelles plaintes des États, leur enleva, par l'arrêt du Conseil du 21 décembre 1748, le droit de faire « aucunes loix, statuts ny règlements », ne leur laissant que la possibilité de les insérer dans leur cahier des griefs, qui accompagnait la donation au roi et sur lesquels il aurait personnellement, en son Conseil, à statuer⁵⁰. Désormais, les règlements des États n'avaient de caractère obligatoire qu'après avoir été approuvés par un arrêt du Conseil du roi.

Ainsi, à la veille de la Révolution, la Basse-Navarre ne pouvait se prétendre un Royaume à part entière. Elle conservait cependant, une certaine autonomie, si on la compare aux autres pays d'états. Son cœur, constitué de ses pays, vallées et villes autonomes, demeurait indépendant, en dépit des agents du roi qui, ignorant la langue basque, n'étaient guère dangereux.

En Soule, l'action royale, aidée par une noblesse puissante, fut plus efficace. Si cette province avait pu conserver une certaine autonomie administrative, elle perdit peu à peu, au dernier siècle de l'Ancien Régime, ses institutions traditionnelles.

Dès 1727, le Grand Corps s'était plaint du mandat impératif des députés du tiers et de leur lieu de réunion, dans le bois de Licharre. Arguant de la lenteur de la procédure de convocation du Silviet, dû au caractère impératif des mandats des députés, donc de la lenteur des décisions prises, la noblesse parvint à obtenir du syndic général du pays, Armand de Hégoburu, noble, potestat de Gentein,

49. AD-PA C 123.

50. AN. K 1234, n° 75, cité par Alain DESTREÉ, *op.cit.* ; p.230.

de requérir du roi la réforme de la Cour d'Ordre, en particulier de la nature du mandat des députés du tiers. Par lettres patentes du 28 juin 1730, le syndic et la noblesse obtinrent gain de cause : le Silviet, la séculaire assemblée démocratique souletine, fut supprimé et remplacé par des Etats provinciaux, composés des trois ordres ; le nombre des députés du tiers fut réduit à treize, munis d'un mandat représentatif, ce qui excluait toute participation populaire. Malgré l'opposition des Souletins, trois arrêts du Conseil du roi consacrèrent l'échec de leur résistance. Dans l'arrêt du 20 mai 1733, le roi fit « très expresses inhibitions et deffenses et sous peine de prison même de plus grande syl y eschet auxdits degans et députés et à tous les habitants du pays de Soule... de faire aucunes assemblées, députations... sans permission par écrit du sieur Intendant de la province »⁵¹.

Cet arrêt mit pratiquement fin à l'autonomie de la Soule qui survécut néanmoins jusqu'à la Révolution, comme pays d'états où la noblesse prenait les décisions et comme un organisme fantôme, sans véritable pouvoir, entièrement soumis à l'autorité royale. Ainsi se précipitait l'unification française.

Seul le Labourd parvint à conserver toutes ses prérogatives. Le Biltzar refusa tout projet de réforme tendant à le normaliser, à tel point que l'intendant Dupré de Saint-Maur écrivait au Directeur général des Finances, Necker, le 4 juin 1780 : « Je ne vous proposerai pas de rien changer à cette administration..., ce petit peuple suit pour ainsi dire obstinément ses anciens usages... ; on publierait inutilement des règlements nouveaux qui contrarieraient les mœurs des Basques et les traditions de leurs pères »⁵². L'intendant de Néville conçut successivement, en 1784, 1787 et 1789, trois projets de réforme⁵³ qui se heurtèrent aux protestations indignées des labourdins et provoquèrent une telle agitation que l'intendant renonça à modifier la constitution de ce petit pays qu'il qualifiait de « vicieuse ».

La lecture des procès-verbaux du Biltzar nous apprend que si une ordonnance royale allait à l'encontre de leurs privilèges, les Labourdins ne l'appliquaient pas. Ils n'avaient pas le droit remarquable, appelé « *pase foral* » en Biscaye, « *uso* » en Guipuzcoa et « *derecho de sobrecarta* » en Navarre, qui sanctionnait le serment du roi à son avènement de respecter les *fueros*, mais le résultat était le même.

De plus, l'intendant ne put jamais pénétrer dans cette assemblée et c'est avec peine qu'il put dénicher, en 1776, grâce à l'évêque de Bayonne, un subdélégué pour le Labourd, le Sieur Chegaray, qui occupa ce poste jusqu'à la Révolution. Mais sa présence au Biltzar demeura indésirable ; il n'assista à aucune séance et demeura très discret.

51. Cf. Michel ETCHEVERRY, « La réforme des États de Soule au XVIIIème siècle », *SSLA Bayonne*, 1937 ; p. 107. AD Gironde C 3597. Projet du 24 novembre 1784, publié par Étienne DRAVASA, *op.cit.* ; p. 288. Projets du 8 mai 1787 et du 6 mars 1789, publiés par Maurice DUSSARP, « Le Labourd à la fin du XVIIIème siècle, d'après les Archives du Contrôle général », *SSLA Bayonne*, 1919 ; p.53-58.

52. AD Gironde C 3597.

53. Projet du 24 novembre 1784, publié par Etienne DRAVASA, *op. cit.*, p. 288. Projets du 8 mai 1787 et du 6 mars 1789, publiés par Maurice DUSSARP, « Le Labourd à la fin du XVIIIème siècle, d'après les Archives du Contrôle général », *SSLA Bayonne*, 1919 ; p. 53-58.

Aussi dans leur cahier de doléances pour les États généraux de 1789, les membres du Tiers se déclaraient, dans l'article 47, satisfaits de leur régime : « les habitants du Tiers-état du Labourt demanderont qu'on leur conserve leur constitution particulière... Ils se trouvent assez bien de ce régime ; ils craindraient d'en changer ».

Ajoutons, avant de terminer, que tout un mouvement doctrinal contre le centralisme qui passait par une régénérescence des provinces se fit jour, à la fin de l'Ancien Régime, avec les physiocrates, dont Turgot, Dupont de Nemours, le marquis de Mirabeau, et des auteurs, tels que Fénelon et Montesquieu qui louaient l'indépendance des pays d'états et leur nature de corps intermédiaires naturels. Or, la crise financière qui avait marqué les derniers siècles du règne de Louis XIV avait montré que la situation générale des pays d'états était meilleure que celle des pays d'élection. Aussi, le marquis de Mirabeau, dit l'Ami de l'homme, avait de bonne heure préconisé l'établissement d'assemblées provinciales dans tout le royaume. Son projet avait été repris par Dupont de Nemours en 1775 et mis en œuvre en 1778 par le directeur général des finances, Necker, qui engagea une politique de décentralisation. Mais cette expérience échoua à cause de l'opposition du parlement de Paris et des intendants, farouches défenseurs de la centralisation administrative. Sous Louis XVI, le successeur de Necker, Calonne, reprit le projet de son prédécesseur et le mit en œuvre ; mais, en 1781, le parlement de Paris manifesta son opposition, et Calonne fut contraint de quitter le gouvernement avant d'avoir pu pousser plus avant son expérience. Son successeur Loménie de Brienne poursuivit son œuvre, instituant en mai 1787 une vaste réforme fiscale. Des assemblées provinciales furent installées dans tout le royaume et commencèrent à fonctionner. Mais l'opposition fit encore avorter le projet. Cet échec fut lourd de conséquences puisqu'il provoqua la convocation des États généraux de 1789 et la Révolution. Cependant le bilan de la réforme administrative de 1787 est largement positif ; elle révéla une heureuse collaboration des gouvernés avec le gouvernement qui respecta en eux la voix de la province. Mais cette réforme était trop tardive et vint, le 8 août de l'année suivante, la convocation des États généraux qui, devenus Assemblée nationale constituante, réalisèrent brutalement la politique d'unification des rois de France depuis Louis XI, allant même jusqu'à détruire les provinces pour les remplacer par des départements et créer la Nation française, une et indivisible. Toutefois, son souvenir ne fut pas sans influencer le mouvement fédéraliste de 1792. Mais les Girondins passèrent, avec le projet de réforme administrative, à la guillotine, et la France, avec les Montagnards, fut pour longtemps Jacobine. Elle l'est encore !

Abréviations

AD : Archives Départementales
AD-PA : Archives Départementales des Pyrénées Atlantiques
AN : Archives Nationales
RH : Revue Historique
RHD : Revue Historique de Droit français et étranger
RIEB : Revue Internationale d'Études Basques
SSLA : Société des Sciences, Lettres et Arts

Bibliographie

Ouvrages

COURTEAULT, Henri. *Histoire de Gaston IV, comte de Foix*. Paris : H. Laurens, 1896.
DELMAS, Pierre. *Du Parlement de Navarre et de ses origines*. Bordeaux, 1898.
DESTRÉE, Alain. *La Basse Navarre et ses institutions de 1620 à la Révolution*. Saragosse : Librairie générale, 1955.
DRAVASA, Étienne. *Les privilèges des Basques du Labourd sous l'Ancien Régime*. Saint-Sébastien : Escelier, 1950.
GOYHENECHÉ, Eugène. *Le Pays basque. Soule-Labourd-Basse Navarre*. Pau : Société Nouvelle d'Éditions Régionales et de Diffusion, 1979.
GOYHENETCHE, Jean. *For et coutumes de Basse Navarre*. Bayonne : Elkar, 1985.
GROSCLAUDE, Michel. *La Coutume de Soule*. Saint Étienne de Baïgorry : Izpegi, 1993.
HARISTOY, Pierre. *Recherches historiques sur le Pays Basque*. Bayonne : Lasserre / Paris : Champion, 1883-1884 (2 vol.).
JIMENO ARANGUREN, Roldán. *Sancho Garcés III el Mayor (1004-1035)*. Pamplona : Nabaralde, 2004.
LAFOURCADE, Maïté. *Mariages en Labourd sous l'Ancien Régime : Les contrats de mariage du Pays de Labourd sous le règne de Louis XVI*. Leioa : Servicio editorial Universidad del País Vasco, 1989.
Lies et Passeries dans les Pyrénées. Tarbes : Société d'Études des Sept Vallées, 1986.

Articles

ETCHEVERRY, Michel. « La réforme des États de Soule au XVIII^e siècle », SSLA Bayonne, 1937.
LAFOURCADE, Maïté. « Une confrérie originale au Moyen Âge : l'Armandat du Pays de Labourd ». Dans : *Lapurдум II*, 1997 ; p. 293-301.
—. « La frontière franco-espagnole, lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale ». Dans : *La frontière franco-espagnole, Actes de la journée d'études du Centre d'Études basques de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour – Bayonne le 16 novembre 1996*. Bordeaux : Presses universitaires, 1998.
—. « La féodalité en Labourd. Enquête ordonnée par Edouard II d'Angleterre pour connaître ses droits sur cette terre – 1311 ». Dans : *Eugène Goyheneche. Omenaldia-Hommage*. Saint Sébastien : Eusko Ikaskuntza (Lankidetzan, 20) ; p. 165-179.
LUGAT, Caroline. « Les traités de bonne correspondance entre les trois provinces basques maritimes ». RH 2002 (623) ; p. 611-655.
YTURBIDE, Pierre. « L'ancien 'Armandat' du Pays de Labourd ». RIEB, 1907 : 1.5 ; p. 473-477.