

L'autonomie administrative du Pays Basque de France sous l'Ancien Regime

MAÏTÉ LAFOURCADE

Professeur émérite de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

FECHA DE RECEPCIÓN / SARRERA-DATA: 2010/04/14

FECHA DE ADMISIÓN / ONARTZE-DATA: 2010/05/17

Résumé: La Basse- Navarre, royaume de Navarre jusqu'à son intégration au royaume de France en 1620, était un pays d'états comme il en existait encore de nombreux en France avant la Révolution. Les États de Navarre étaient composés des trois ordres ou états de la province, les députés du tiers étant munis d'un mandat représentatif. Toutefois, les sept pays et vallées qui composaient la province avaient, comme le Labourd et la Soule, conservé le régime traditionnel basque, soit une démocratie directe à base familiale et une grande autonomie administrative. Mais, en Soule, à une époque inconnue, le Grand Corps, groupant Noblesse et Clergé, s'était superposé à l'assemblée des maîtres de maison ou Silviet ; puis la Soule perdit, en 1730, ses institutions et son autonomie. Seul le Labourd conserva une très grande autonomie administrative au sein du royaume de France jusqu'à la Révolution.

Mots clés: Justice, Droit, Milices, Voirie, Traités internationaux, Impôts.

Resumen: La Nafarroa Beherea (Baja Navarra), del reino de Navarra hasta su integración en el reino de Francia en 1620, era un país de estados tal como los que ya existían en buen número en Francia antes de la Revolución. Los Estados de Nafarroa estaban compuestos por tres órdenes o estados de la provincia, los diputados de la tercera estaban investidos de un mandato representativo. Sin embargo, los siete países y valles que componían la provincia habían conservado, como Lapurdi y Zuberoa, el régimen tradicional vasco, es decir una democracia directa de base familiar y una gran autonomía administrativa. Pero, en Zuberoa, en una época desconocida, el Gran Cuerpo, que agrupaba a la nobleza y al clero, se había impuesto sobre la asamblea de cabezas de

familia o Silviet; luego, Zuberoa perdió, en 1730, sus instituciones y su autonomía. Sólo Lapurdi conservó una autonomía administrativa muy amplia dentro del Reino de Francia hasta la Revolución.

Palabras clave: Justicia, derecho, milicias, red de comunicaciones, tratados internacionales, impuestos.

Laburpena: Nafarroa Beherea Nafarroako Erresumaren barruan egon zen, 1620an Frantziako Erresumaren barruan geratu arte. Orduko, estatuez osatutako herrialdea zen, halakoak hamaikatxo baitziren Frantzian, Iraultzaren aurretik. Nafarroako estatu horien partaide ziren probintziako hiru maila edo estatu; eta hirugarrenekoaren diputatuek ordezkartzako mandatua zuten. Nolanahi ere, probintziako zazpi herrialde eta haranek eutsi egin zioten, Lapurdik eta Zuberoak bezala, euskal araubide tradizionalari, hau da, zuzeneko demokraziari, demokrazia horren oinarria familia bera zela. Gainera, haien autonomia administratiboa zabala zen. Alabaina, Zuberoan, garai ezezagun batean, Talde Nagusiak, bere baitan nobleak eta apaizak batzen zituen horrek, bere agintea ezarri zuen, familiaburuen biltzarrean edo Silviet deiturikoan. Gero, 1730. urtean, Zuberoak galdu egin zituen bere erakundeak eta bere autonomia. Lapurdik bakarrik eutsi zion, Frantziako Erresumaren barruan, bere autonomia administratibo zabalari, Iraultza gertatu arte.

Gako-hitzak: Justizia, zuzenbidea, miliziak, komunikabideen sarea, nazioarteko itunak, zergak.

Abstract: Nafarroa Beherea (Lower Navarre), once part of the kingdom of Navarre until its annexure into the kingdom of France in 1620, was a states-general such as those that had already existed in great numbers in France before the Revolution. The States of Navarre consisted of three orders (classes) or states of the province, the representatives (commons) of the third order were invested with a representative mandate. Nonetheless, seven states and valleys that made up the province had retained, such as Labourd and Soule, the traditional Basque system, that is, family-based direct democracy and mayor administrative self-government. However, in Soule, at a time unknown, the Grand Corps, that encompassing the nobility and the clergy had imposed taxes on the general assembly of family heads or also known as the Silviet; later in 1730, Soule lost its institutions and self government. Only Labourd retained its very broad administrative self-governance within the Kingdom of France until the Revolution.

Key words: Justice, law, militias, communications network, international treaties, taxes.

SOMMAIRE:

I. COMPÉTENCE UNIVERSELLE DES INSTANCES ADMINISTRATIVES LOCALES. La Justice. Le droit. Les milices. La voirie. Les traités internationaux. II. LES RELATIONS AVEC LE GOUVERNEMENT CENTRAL. L'autonomie financière. Les interventions royales.

Bien que les trois provinces basques de France 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. La monarchie française, centraliste et unificatrice, a constamment lutté pour les assimiler au droit commun, Mais elle se heurta, surtout en Labourd, à la résistance de la population, très attachée à ses privilèges, qui parvinrent à subsister jusqu'à la Révolution française. En Soule, les agents du roi, aidés par la noblesse locale, réussit, au XVIIIème siècle à imposer un statut plus conforme à celui des autres provinces françaises. La Basse Navarre était un royaume et le demeura en France jusqu'à son annexion à la France par Louis XIII, en 1620, ce qui facilita son assimilation apparente.

Chacune des trois provinces basques avait une organisation administrative différente, due à une origine différente. Nous ne savons pas grand-chose des peuplades sur le territoire actuel du Pays basque avant l'arrivée des troupes romaines au 1^{er} siècle avant notre ère. Dès leur apparition dans l'Histoire, les Vascons sont décrits comme un peuple dont les mœurs, les coutumes, la langue et l'aspect physique différaient des populations voisines et qui étaient rebelles à toute domination. Lors de l'organisation administrative de l'Empire romain par Auguste, les Vascons du Nord furent intégrés dans la province d'Aquitaine au sud-ouest de la Préfecture des Gaules, séparés de ceux du Sud qui étaient dans la Tarraconaise, au nord de l'Hispanie. Ainsi qu'en témoigne la pierre d'Hasparren, les Vascons du Nord se séparèrent des Aquitains pour former une entité différente: la Novempopulanie, qui devint, à l'époque

franque, le duché de Vasconie du Nord. À la fin de l'époque franque, lors de la décadence carolingienne, dans l'anarchie générale, la Navarre, la vicomté de Béarn et le comté de Bigorre se détachèrent de la Vasconie du Nord et eurent dès lors un destin différent.

Pour repousser les envahisseurs, qui les assaillaient au nord et au sud, les Navarrais se donnèrent, au IX^{ème} siècle, un chef de guerre, Eneko Arista, originaire de Bigorre. En 905, son successeur, Sancho Garcés 1^{er} prit le titre de roi, lequel devint rapidement héréditaire, ce qui eut pour conséquence de substituer une monarchie à l'antique démocratie basque. Ce nouveau régime politique favorisa l'implantation de la féodalité et du régime seigneurial, accompagnés d'une inévitable hiérarchie sociale, surtout à partir du XIII^{ème} siècle. C'est ainsi que naquit le royaume de Navarre, qui devint très puissant au XI^{ème} siècle, sous le règne de Sanche III le Grand qui engloba dans son vaste territoire les autres 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.

La Soule et le Labourd furent conquis par les troupes de Charles VII respectivement en 1449 et 1451 et définitivement intégrés dans le royaume de France, mais tout en conservant leurs privilèges, au sens étymologique du terme: *privata lex*: loi propre en latin, ce qui a le même sens qu'autonomie: *auto nomos* en grec, dus à leurs origines.

La Navarre demeurait un royaume indépendant. Mais elle fut envahie par les troupes de Ferdinand d'Aragon, époux d'Isabelle de Castille, en 1512, qui l'incorpora à la Castille en 1515. Les souverains de Navarre se réfugièrent dans la *merindad de Ultra Puertos*, au nord du pays, d'où ils

s'efforcèrent de reconquérir leur royaume perdu, mais en vain. Charles Quint leur abandonna finalement, en 1530, les terres d'*Ultra Puertos*, actuelle Basse Navarre. Henri II d'Albret n'en demeurait pas moins roi de Navarre et il organisa son petit royaume à l'image de l'ancien. Dès 1529, il avait institué des États Généraux de Navarre, *semblable* aux Cortes de Pampelune et, l'année suivante, une Cour Suprême de Justice, la Chancellerie de Navarre. Son fils, Henri III de Navarre, seul héritier légitime de la Couronne, devint roi de France, en 1589, après l'assassinat d'Henri III de France. Dès lors, le royaume de France et le royaume de Navarre, réduit à la Basse Navarre, eurent le même souverain, Henri IV, «roi de France et de Navarre». La Basse Navarre n'en demeurait pas moins un royaume indépendant, Henri IV ayant conservé la souveraineté de la Navarre et du Béarn, qui ne relevaient pas du roi de France. Mais, le fils d'Henri IV, Louis XIII, entreprit de réaliser l'union à la Couronne de France de ces deux Souverainetés dont il avait hérité à la mort de son père. Pour vaincre leur opposition, il vint à Pau avec ses troupes et, sans avoir consulté les États généraux de Navarre, il fit enregistrer, en lit de justice, le 20 octobre 1620, l'édit incorporant au domaine de la Couronne de France le royaume de Navarre et la Souveraineté de Béarn 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. Les Navarrais paraissent avoir été plus touchés par la disparition de leur Cour de justice que par leur intégration au royaume de France, car Louis XIII leur avait promis le maintien de leurs «Fors, Franchises, Libertés...». Ils conservèrent donc leur propre organisation, leur droit et leurs institutions... Mais, la Basse Navarre n'était plus un royaume; elle était devenu, dans l'administration française, un Pays d'états.

L'organisation de la France était très complexe ; de nouvelles structures étaient venues s'ajouter, au cours des siècles, aux anciennes sans les faire disparaître, de telle sorte que la France était encombrée de débris du passé qui survivaient par la seule routine. Le roi ne voulait pas mécontenter ses sujets et n'avait rien d'un despote même éclairé.

Lorsque le roi annexait au domaine de la Couronne un nouveau territoire, il conservait ses anciennes structures, dont le conseil, devenu au XIV^{ème} siècle, comme le Conseil du roi, des États généraux, parce que composés des représentants des trois ordres ou états: Clergé, Noblesse et Tiers-état. Il s'agissait, dans le royaume de France, de Pays d'états. Le Labourd et la Soule jusqu'à la réforme de 1730, avaient un statut différent de celui de la Basse Navarre, pays d'États; néanmoins, celle-ci, ayant conservé ses anciennes structures, était composée de pays et vallées autonomes au sein de la province.

L'organisation des assemblées traditionnelles basques, dans les pays et vallées de Basse Navarre, comme en Labourd et en Soule, était très démocratique. Le pouvoir appartenait aux maîtres de maison qui se réunissaient le dimanche, dans chaque paroisse pour prendre toutes les décisions concernant leur communauté et qui désignaient des mandataires à l'assemblée générale du pays, munis d'un mandat impératif; ils devaient revenir auprès de leurs mandants qui prenaient les décisions à la majorité des voix, les décisions, qui étaient ramenées par les mandataires à une seconde session de l'assemblée générale, appelée Biltzar en Labourd. En Soule, la noblesse était beaucoup plus présente qu'en Labourd; elle réussit, unie au clergé, à s'ajouter à l'assemblée générale, aux représentants des communautés ou Silviet, pour former la Cour d'Ordre, où le Grand corps avait une voix et le Silviet, une voix aussi. Cette organisation démocratique existait aussi dans les sept pays et vallées de Basse Navarre, en dépit de l'existence des États généraux de Navarre, héritiers du Conseil souverain de la monarchie navarraise.

Terres allodiales, administrées par leurs propres assemblées de maîtres de maison, les trois provinces jouissaient d'une exceptionnelle autonomie administrative au sein du royaume de France. 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.

I. COMPÉTENCE UNIVERSELLE DES INSTANCES ADMINISTRATIVES LOCALES

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.

À la veille de la Révolution, l'unité, objet de la politique royale depuis Louis XI, était loin d'être réalisée. Chaque service public avait sa propre organisation administrative, ce qui oblige à les envisager séparément.

La Justice

C'est le premier service public, le plus important au Moyen Âge, duquel découlaient tous les autres, que le roi de France organisa, sans supprimer les justices seigneuriales et ecclésiastiques. Comme sous l'Empire romain, elle devint étatique, exercée par des fonctionnaires royaux et des tribunaux hiérarchisés jusqu'au roi, juge suprême.

Si un tribunal royal fut établi en Labourd, la Soule et la Basse Navarre conservèrent longtemps leur propre juridiction.

En Labourd et en Soule, le régime seigneurial n'avait pas pénétré au Moyen Âge. La justice était alors populaire, rendue par les maîtres de maison. En Soule cependant, quelques riches propriétaires usurpèrent des terres qu'ils peuplèrent de fivatiers sur lesquels ils exerçaient une justice foncière, mais elle était privée et limitée aux rapports entre le seigneur et ses fivatiers.

Au Moyen Âge, en Labourd, si la Haute Justice était réservée au roi d'Angleterre, représenté par un bailli, la Basse Justice appartenait à une Cour de justice locale composée, peut-on lire dans la Charte des malfaitteurs de 1400, 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 maîtres de

maison de la province. Après l'intégration du Labourd au domaine de la Couronne de France par Charles VII en 1451, le roi constitua autour du bailli un tribunal, établi à Ustaritz, composé d'un officier de justice 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, «source de Justice».

Mais, bien que les officiers de justice soient de souche locale, les charges étant héréditaires depuis 1604, 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, voire un tiers arbitre s'ils ne parvenaient pas à un accord, et les protagonistes allaient devant un notaire faire authentifier la décision arbitrale. Les sentences arbitrales abondent 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 1660 pour son mariage avec l'infante d'Espagne Marie-Thérèse, rendit un arrêt du Conseil, le 3 juin 1660, visant à réformer le Biltzar, après une période de violents troubles dans le pays, dans lequel il fit défense «de faire aucuns statuts ou ordonnances portant emprisonnement, bannissement, peine afflictive ou peines pécuniaires ny que lesdits statuts puissent être mis a exécution». Cet arrêt ne laissait au pays que la simple police et le droit de prononcer des amendes ou saisies pour violation de ses règlements. Mais, encore au XVIIIème 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 lieu lorsqu'il

s'agissait d'un «bohème» ou d'un étranger au pays; les maîtres de maison, eux, sur l'intervention du Blitzar, s'arrangeaient à l'amiable.

En Soule, l'organisation de la Justice était plus complexe en raison de l'implantation de la féodalité et de justices particulières à l'époque médiévale, lors de l'anarchie généralisée dans le royaume. La Soule demeura longtemps indépendante, se plaçant sous la protection, en fonction des circonstances, du roi de Navarre, du vicomte de Béarn ou du roi d'Angleterre, pour, finalement, après moult péripéties, échoir au roi d'Angleterre. Celui-ci remplaça le vicomte de Soule par un capitaine châtelain établi à Mauléon, placé sous l'autorité du sénéchal de Gascogne, qui exerçait toutes les compétences du vicomte, dont la Justice. 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 XVII^e siècle, elle se réunissait sous un noyer dans le bois de Licharre à Mauléon. Présidée par le capitaine châtelain, puis par le gouverneur, et enfin, à partir de 1550, par un lieutenant de robe longue, elle était composée des «honorables gentilshommes juges jugeants en ladite Cour», c'est-à-dire les dix potestats, les principaux seigneurs qui seraient, d'après Eugène Goyeneche les descendants de chefs de clans, et les quelques cinquante gentilshommes «terre tenants», soit les seigneurs féodaux qui possédaient un domaine exploité par des fivatiers. Cette Cour, propre aux Souletins, avait une compétence universelle, au civil et au pénal. Les appels 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.

Les seigneurs «cavers» exerçaient une justice privée sur leurs terres, mais uniquement en ce qui concernait les terres concédées. Ils ne pouvaient ni condamner à mort, ni juger les crimes de sang; ils pouvaient

seulement appréhender les criminels sur leurs terres et les conduire au Haut justicier. Et de nombreuses justices particulières subsistaient, telles que le bailliage de Barcus, le baillage de Mauléon, la justice de Larrau rendue par le prieur sur les habitants du lieu jusqu'à sa suppression en 1748, la justice de Montory fondée par Louis XI et achetée par le vicomte de Tréville, la justice de Trois-villes, rivale de la Cour de Licharre, qui rendait la justice sur quatorze paroisses de Haute Soule. L'étendue des compétences de ces justices étaient assez floue et les conflits de juridiction étaient nombreux.

Généralement les nobles exerçaient leur droit de justice au sein de la Cour de Licharre où ils avaient le privilège d'être assesseurs. Cette Cour jugeait en appel les décisions rendues par les justices inférieures et en première instance les différends entre Souletins qui n'étaient pas du ressort des justices précédentes.

La même complexité se retrouve en Basse Navarre, où de l'ancien royaume de Navarre subsistaient cinq Seigneuries banales dont le titulaire avait le droit de Haute Justice, mais certains au pénal seulement, 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; dans les pays et vallées, les tribunaux étaient tenus par des baillis ou alcaldes, «officiers pourvus par le roi, mais dont les offices tiennent à la constitution», 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»; dans les affaires criminelles, il devait il y en avoir au moins deux. Ces juridictions de première instance étaient compétents au civil et au pénal. Toutefois dans les pays de la châtellenie de Navarre, soit pays de Cize, vallée de Baïgorry, pays d'Ossès et le groupe Irrissarry- Iholdy-Armendaritz, 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 porté devant le tribunal de la Sénéchaussée de Saint Palais, excepté les appels des matières criminelles où il y aurait des condamnations à des peines corporelles, lesquels étaient directement, «*omisso medio*», portés devant le parlement de Navarre, à Pau.

Le parlement de Navarre était une cour souveraine qui jugeait en dernier ressort, sauf recours en cassation auprès du Conseil du roi.

Comme dans les autres provinces basques, surtout dans les pays et vallées, les sentences arbitrales et les transactions sont nombreuses dans les archives notariales. La justice était donc, en Pays basque, demeurée, en partie, populaire, exercée par les maîtres de maison, comme avant l'apparition de la justice royale.

Le droit

Chaque province avait son propre droit issu de coutumes rédigées aux XVI^{ème} et XVII^{ème} siècles. Dans le domaine du droit, la Soule et le Labourd se distinguent aussi de la Basse Navarre.

Charles VII, dans l'article 125 de l'ordonnance de Montils les Tours de 1454, ordonna la rédaction officielle de toutes les coutumes du royaume dans le cadre des bailliages ou sénéchaussées. La procédure prévue dénaturant la coutume, par nature populaire, et donnant un rôle trop important au roi et à son parlement, seule la coutume de Bourgogne fut rédigée. Une ordonnance de Charles VIII en 1498, complétée par une ordonnance de Louis XII rectifièrent la procédure, de telle sorte que la rédaction commença dans tout le royaume. La rédaction fut entreprise par ordre du roi. Il a été adressé en 1514 au bailli en Labourd et en 1520 au capitaine châtelain en Soule. Les juristes et patriciens de la province qui étaient censés connaître la bonne coutume préparèrent un avant-projet. Le procès-verbal des délibérations ne nous est pas connu. Le texte étant prêt, le roi en était averti et déléguait sur place un magistrat du parlement de Bordeaux pour examiner l'avant-projet et présider l'assemblée de publication.

Pour la Coutume du Labourd, l'assemblée de publication se réunit le 29 octobre 1513, 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 personnages capables, 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 parlement décidait souverainement après avoir entendu les opposants. Un seul article de la coutume de Labourd fut «discordé» et renvoyé au parlement; il concernait le «different qu'est entre les seigneurs durtubide et de sourhaide d'une part, et les habitans du pays de la Bourt d'autre, sur lentendement de l'article commençant du iour et feste de Saint Michel, mis au tiltre des terres comunes». Tous les autres furent publiés par le parlement de Bordeaux, en séance solennelle, toutes chambres assemblées, le 10 mai 1514 et enregistré 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 de texte coutumier. Puis, le roi délégua à Mauléon, un magistrat du parlement de Bordeaux, Jean Dibarrola, commis pour réunir et présider l'assemblée de publication qui eut lieu le 7 octobre 1520. Celle-ci comprenait le vicaire et official de Soule qui représentait le clergé avec les députés de la commanderie d'Ordarp, 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 et demeurent tels qu'ils étaient dans la première édition de la coutume, dans celles du XVIII^{ème} siècle.

La Basse Navarre ne faisait pas encore partie du royaume de France. Le droit qui y était appliqué était le *fuero* général de Navarre et les coutumes locales demeurées orales. Ce n'est qu'après l'accession du roi de Navarre, Henri III, au trône de France, alors qu'il était roi de France et de Navarre, qu'il nomma en 1591, 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 et qui ont été déclarées en présence du procureur». Un nouveau texte fut élaboré et une députation nommée par les États du 12 mai 1601, pour le présenter au roi. Le roi, semble-t-il, ne l'accepta pas, car il envoya en Basse Navarre, en mars 1608, une commission pour rédiger un nouveau texte. C'est dans une ambiance conflictuelle entre les États et l'autorité royale, que les États se réunirent à Saint Palais, le 4 juin 1608. Le texte a finalement été rédigé; mais la Chancellerie de Saint Palais y apporta d'importantes modifications. Une commission nommée par le roi fit de nouvelles corrections au for élaboré par les États. Finalement, par des lettres patentes d'avril 1611, Louis XIII, Henri IV étant mort en mai 1610, approuva le texte coutumier et ordonna «que la Coutume rédigée par les Commissaires servirait dorénavant de Loi au royaume de Navarre». Aussitôt 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, qu'en 1622, malgré l'opposition du syndic de Navarre. Mais pour être applicable, il 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 enjoignit «très expressement» au syndic des États de Navarre 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.

La lenteur de la procédure de rédaction et la présence quasi permanente de commissaires du roi se situent dans une période de transition entre une monarchie tempérée au XVI^{ème} siècle et les prémices de l'absolutisme. La procédure adoptée pour les coutumes de Labourd et de Soule au XVI^{ème} siècle n'est plus la même; le roi, au début du XVII^{ème} siècle, affirma sa présence et sa volonté de restaurer l'autorité royale. Parallèlement, l'amenuisement des pouvoirs locaux est évidente; la composition des États a changé; parmi ses membres, des officiers de judicature devenus propriétaires de leur charge depuis 1604, avaient grossi l'ordre de la noblesse et le tiers était dominé par une riche bourgeoisie. Membres du Haut clergé, noblesse, officiers et riches bourgeois avaient tout intérêt à s'associer au destin du roi. Toujours est-il que le For moderne approuvé en 1611 n'est plus d'émanation populaire et reflète mal le droit navarrais. Mais, il ne semble pas, d'après l'étude par un thésarde des archives notariales de la vallée de Baïgorry du Code civil à 1945, que les habitants des vallées montagnardes et des zones rurales respectaient ce for, dont ils détournaient les règles par des clauses insérés dans leurs contrats, et que, en définitive, les anciennes coutumes, d'origine populaire, étaient toujours en vigueur.

Les milices

Les Basques jouissaient du droit de port d'armes. Dans chaque unité territoriale, ils avaient leur propre milice.

Les milices du Labourd et de la Soule sont très anciennes. Celle du Labourd apparaît dans les textes en 1396. Elle fut créée par les «Prudhommes du Pays de Labourd» encore appelés «bonnes gens des paroisses», à l'imitation des *hermandades* des pays du sud des Pyrénées. 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* du Sud, qui furent approuvés en 1396 par Jean de Gand, duc d'Aquitaine,

pour une durée de quatre ans, puis confirmés le 23 mars 1400 par le roi d'Angleterre Henri IV Lancastre, pour une durée de vingt ans.

Unis par un serment réciproque, ces «bonnes gens des paroisses», probablement les représentants des paroisses réunis dans une Cour qui semble être l'ancêtre du Biltzar, se juraient 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 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 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. Il existait un commissaire inspecteur des haras, appointé par le pays.

Les Basques étaient dès lors exemptés de service militaire dans les armées royales. Mais ce privilège ne fut pas respecté à partir de Louis XIV ni par 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 Navarre étaient le vestige d'anciennes armées de défense. Étant donné la structure administrative de la province, il y avait plusieurs milices, une par unité territoriale, toutes placées sous le commandement du gouverneur militaire, le duc de Gramont, gouverneur militaire de Bayonne et pays adjacents.

Des sept pays et vallées: quatre, la vallée de Baïgorry, le Pays de Cize, la trilogie Armendaritz-Iholdy-Irissarry et la vallée d'Ossès, étaient rassemblés sous la dénomination de Châtellenie de Saint Jean Pied de Port. Il y avait donc quatre milices en Basse-Navarre.

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 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 colonel honoraire, mais c'était le Châtelain de Saint Jean Pied de Port qui exerçait le commandement effectif. Mais il ne semble pas, d'après les documents, qu'il se soit bien acquitté de cette mission car, le 31 août 1716, le duc de Gramont dut prendre un règlement pour la discipline de ce corps qui est «fort en désordre».

Le Régiment de Mixe était recruté parmi les diverses paroisses du Pays de Mixe. Il 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 de Mr. Le 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; donc 112 hommes en tout. Le bailli d'Ostabaret la commandait en tant que 1^{er} capitaine par «Brevet à vie de Mr le duc de Gramont».

Les miliciens étaient tirés au sort, au chef-lieu de chaque compagnie, sous la présidence des commandants de chaque corps, chaque paroisse devant fournir un contingent proportionnel à sa population. Les commandants avertissaient quinze jours avant le tirage au sort, les jurats des paroisses afin qu'ils convoquent les célibataires, « tous les jeunes cadets, bâtards et autres depuis l'âge de dix-huit ans jusqu'à quarante ». 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, ils 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, un dimanche ou jour férié, à peine de prison. Les sergents étaient tenus, en outre, d'assister à une séance de perfectionnement tous les quinze jours. Mais, comme l'écrit Alain Destrée, l'auteur d'une thèse sur la Basse Navarre, «l'on peut avoir des doutes quant à l'application exacte de ces mesures...». Les miliciens navarrais pouvaient être convoqués par le roi de France pour servir dans son armée, auquel cas c'était le roi qui fournissait armes et équipement. Sinon c'était les communautés qui subvenaient aux frais, mais elles se remboursaient au moyen d'une retenue sur la solde versée aux miliciens. 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». 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.

La voirie

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

En Labourd, nous voyons, dans les registres du Biltzar, le Syndic général du pays exhorter régulièrement, à chaque séance, les représentants des paroisses de veiller au bon entretien des routes et des chemins, cette compétence des habitants étant menacée par l'intendant. 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 prédécesseur l'ont fait suspendre par des représentations que nous avons renouvelées », déclarait le syndic lors de la séance du Biltzar du 18 Juillet 1783. 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, à chaque réunion du Biltzar, d'entretenir leurs chemins, afin de ne pas perdre ce privilège « que toutes les autres provinces nous envient ».

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 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 traités internationaux

En Labourd, le Biltzar, sans aucune intervention des États français ou espagnol, débattait des traités «de bonne correspondance» qui étaient

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 de Soule et les pays ou vallées en Basse Navarre passaient des conventions appelées «faceries» 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. Ils pouvaient même régler non seulement les limites administratives intérieures de leur pays, mais encore les frontières de ce pays 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 séculaires.

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

II. 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.

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.

Le Labourd et la Soule se distinguaient de la Basse-Navarre. 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 fort complexe: les premières provinces annexées au domaine de la Couronne 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, devenus par la suite des officiers royaux dès la fin du XIV^{ème}; il s'agit des pays d'élection.

Mais les provinces tardivement annexées au domaine de la Couronne de France avaient conservé leurs institutions, dont la Cour seigneuriale qui, à l'image de la *Curia regis* s'était élargie par la présence de représentants du tiers-état, devenant des États particuliers ou États provinciaux, composés des gens des trois états ou ordres: Clergé, Noblesse et Tiers-état, censés représenter la population de leur province; il s'agit des pays dits d'états.

La Basse-Navarre était un pays d'états, alors que le Labourd et la Soule jusqu'en 1730 avaient un statut particulier qui faisait exception à cette organisation de droit commun, celui de pays abonnés.

Le Labourd et la Soule:

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...*». Le Labourd et la Soule, dans la mouvance du roi d'Angleterre depuis

1154 et conquises par le roi de France Charles VII en 1451, n'appartenait 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 remplacés 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; le montant de chaque abonnement était sans cesse, à chaque renouvellement du bail, augmenté. 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 jusqu'en 1730, en deux rôles, l'un nominal pour la noblesse, l'autre par paroisse selon le nombre de maisons de chacune d'elles, sur la base d'un cadastre.

Dans chaque paroisse, voire hameau ou quartier, les maîtres de maison, à l'exclusion des nobles et des clercs, se réunissaient le dimanche à la sortie de la grand messe dans une petite salle située en Labourd au-dessus du porche de l'église ou sous le porche en Soule, pour décider, à la majorité des voix, chaque maison ayant une voix, des affaires concernant la communauté, chaque maison ayant une voix quelle que fut son importance. Ils 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. Ils désignaient aussi les «collecteurs», appelés «fermanes vézalières» en Soule, pour les percevoir. Pour exercer cette charge ingrate, ils étaient généralement pris à tour de rôle parmi les maîtres de maison. L'impôt pour les maisons était unique et foncier. Les sommes récoltées étaient remises au syndic général du pays, en même temps trésorier général, qui les remettait à l'intendant.

Ces deux provinces avaient leurs propres services publics et pouvaient créer des impôts. Les impôts locaux s'ajoutaient aux impôts royaux pour leur répartition et leur perception.

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, en dépit de leurs revendications. 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.

De plus, les agents de la Ferme générale ne respectaient pas les privilèges de ces provinces et multipliaient les abus et exactions, ce dont se plaignaient amèrement le Tiers-état dans leur cahier de doléances pour les États généraux de 1789.

La Basse Navarre:

Ayant définitivement perdu la Haute Navarre, après son invasion en 1512, les Souverains de Navarreils s'établirent, avec leur cour, dans la *merindad de ultra puertos*, la seule qui n'avait pas été occupée. Henri II d'Albret, à l'instar du roi de France et de celui d'Espagne, élargit son conseil par la représentation des villes et créa en 1523, à l'image des *Cortes* de Pampelune, des États généraux du royaume de Navarre, composés des représentants des trois ordres ou *brazos* du royaume: Clergé, Noblesse et Tiers état. Ils étaient conformes aux États provinciaux qui avaient subsisté en France, soigneusement contrôlés par le roi de France et ses agents, surtout après 1620, date de l'annexion de la Basse Navarre au royaume de France.

Comme eux, leurs attributions étaient essentiellement d'ordre financier. Étant jusqu'au XVII^{ème} siècle, un royaume indépendant, il n'était pas assujéti 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 appe-

lée «*don gratuit*», pléonasme qui exprime l'autonomie des pays d'États, qui avait leurs propres services publics. Les règlements des États déclaraient, en 1620, que «la Navarre est un Païs libre et franc qui n'est pas sujet aux tailles, mais donne tous les ans volontairement certaine somme d'argent au Roi, l'une année plus, et l'autre année moins...». En fait, bien que volontaire dans son principe, la donation était régulièrement accordée, sauf en 1788 et 1789 où elle fut refusée.

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». 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*». Les États évitaient de faire des donations fixes afin qu'elles ne passent pas 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.

À cette somme vint s'ajouter, à partir de 1643, une contribution pour la subsistance des troupes, puis, à partir de 1695, les nouveaux impôts directs et indirects créés par Louis XIV et ses successeurs, que, les Pays d'états, bien que n'ayant pas été consultés, furent bien obligés d'accepter. Mais ils obtinrent le privilège de les payer sous forme d'un abonnement, de même sans cesse en augmentation, à tel point qu'en 1788, ils refusèrent de payer les augmentations. 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 déléguer sur les impôts et en consentir l'acceptation».

Enfin, 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 général en vue de son recouvrement. La somme globale était partagée par le trésorier du pays 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 propriété foncière. L'impôt était unique et foncier pour les contribuables. 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, de création relativement récente, n'étaient guère représentatifs de la population locale. Les sept pays et vallées qui le composaient avaient conservé leur organisation ancestrale, semblable à celle du pays de Labourd et du pays de Soule avant 1730 avec des assemblées paroissiales et une Cour générale par pays ou vallée, analogue à celles des vallées voisines du versant sud des Pyrénées. 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 et le Silviet, en deux sessions espacées d'une semaine. C'est elle qui fixait la quote-part de chaque paroisse, calculée par le Trésorier de la province d'après des règles variables selon les Pays et Vallées et généralement assez compliquées, et qui désignait parmi les maîtres de maison les *cotisateurs* et les *collecteurs*.

Les cinq villes: Saint Jean Pied de Port, Saint Palais, Garris, Labastide Clairence et Larceveau avaient leur propre assemblée générale et un exécutif élu: maire et 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.

Comme dans les autres provinces d'Iparralde, le roi intervint pour tenter de normaliser des institutions estimées «*vieillies*». Par un arrêt du Conseil du 28 janvier 1775, 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.

En dépit des tracasseries administratives et des prétentions royales, l'autonomie de la Basse Navarre, à la veille de la Révolution était encore grande.

Les interventions royales

Le statut de la Basse Navarre, pays d'États comme il en subsistait encore plusieurs à la veille de la Révolution, faisait partie de l'organisation administrative de la monarchie. Il était donc toléré par le roi, d'autant plus qu'il était étroitement surveillé par l'intendant, dont le subdélégué établi en Navarre lui fournissait régulièrement des rapports détaillés sur sa circonscription que l'intendant adressait au Contrôleur général des Finances.

«Intendant de justice, police et finances», il intervenait dans tous les domaines, sauf les milices qui relevaient de l'autorité du gouverneur. Titulaire de tous les pouvoirs, y compris de la justice retenue du roi, et son serviteur zélé, il ne manquait aucune occasion pour intervenir. Ainsi, à la suite d'un arrêt du Conseil du 28 septembre 1683 qui réunit au domaine de la Couronne la saline d'Aincille qui était jusque là propriété des habitants, ce qui provoqua une émeute, à Saint Jean Pied de Port en 1685, l'intendant jugea les coupables: deux furent pendus sur le lieu même de la sédition et deux autres envoyés aux galères.

C'est surtout en matière financière qu'il intervenait. L'intendant exerçait un contrôle sur la répartition des impôts directs auxquels les États

avaient obtenu l'abonnement ; les rôles devaient être visés par lui. Quant aux impôts indirects perçus par les Fermiers, il avait la connaissance des contestations auxquelles ils pouvaient donner lieu. Il exerçait aussi la tutelle sur les finances des villes et des communautés.

En tant qu'intendant de «police» au sens large d'administration générale, il s'occupait des routes, des mines, des haras, du commerce... ; bref, il était partout, ce qui heurtait les Navarrais, jaloux de leurs prérogatives. Comme le dit en 1787 un mémoire de l'administration, «toutes les fois qu'on a voulu porter atteinte aux privilèges auxquels les habitants sont fort attachés, il est résulté des troubles toujours dangereux à cause du caractère national qui est chaud comme le climat et du voisinage des Pyrénées qui favorise les émigrations à l'étranger». Aussi, l'intendant se montrait-il très prudent dans ses interventions.

Par ailleurs, les règlements des États, concernant l'administration au sens large du pays, voire d'éventuelles modifications apportées au For, devaient être approuvés par l'intendant et n'étaient exécutoires qu'après leur enregistrement au parlement de Navarre siégeant à Pau depuis 1624. Or, la Cour de Pau engagea contre le pouvoir réglementaire des États une lutte qui attint son paroxysme en 1743. Le roi, lassé des continues 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 d'insérer dans leur cahier des griefs, qui accompagnait la donation au roi, sur lesquels il aurait personnellement, en son Conseil, à statuer. Désormais, les règlements des États n'avaient de caractère obligatoire qu'après avoir été approuvés par un arrêt du Conseil du roi.

Les États, non seulement, étaient contrôlés par un commissaire du roi, mais ils avaient perdu jusqu'à leur pouvoir réglementaire.

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, surtout si on la compare aux autres pays d'états, qui

avaient perdu la plupart de leurs attributions et ne subsistaient plus que comme des rouages de l'administration financière du royaume.

Il en fut de même en Soule. Si elle avait pu conserver une autonomie administrative, malgré la présence d'une «gruerie», juridiction spéciale des eaux et forêts à Mauléon, d'un subdélégué de l'intendant qui contrôlait le pays et envoyait des rapports à son supérieur, elle perdit peu à peu, au dernier siècle de l'Ancien Régime, ses traditionnelles institutions.

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 Héogoburu, de requérir du roi la réforme de la Cour d'Ordre. Par lettres patentes du 28 juin 1730, le Silviet, la séculaire assemblée démocratique souletine, fut supprimé et remplacé par des Etats, composés des trois ordres du royaume; le nombre des députés du tiers fut réduit à treize et 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. L'arrêt du 7 février 1733 menaçait les «degans et députés» d'être traités «à peine de désobéissance comme rebelles». Et dans l'arrêt suivant du 20 mai, le roi «fait 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 d'en passer de pareille comme aussi de faire aucunes assemblées, députations... sans permission par écrit du sieur Intendant de la province».

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.

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, le 4 juin 1780: «Je ne vous proposerai pas de rien changer à cette admi-

nistration...; ce petit peuple suit pour ainsi dire obstinément ses anciens usages...; on publierait inutilement des règlements nouveaux qui contrariaient les mœurs des Basques et les traditions de leurs pères».

D'ailleurs, 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.

Par ailleurs, 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 demeura très discret.

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 Labourd demanderont qu'on leur conserve leur constitution particulière... Ils se trouvent assez bien de ce régime; ils craindraient d'en changer». Ils se plaignaient toutefois de la lourdeur des impositions royales qui les écrasaient et des exactions des employés de la Ferme générale, qui n'hésitaient pas à violer leurs privilèges.

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 à la Direction générale des Finances, Calonne reprit le projet de son prédécesseur et conçut le projet d'une administration décentralisée ; il créa en 1778 une Assemblée provinciale dans Berry, puis en 1779 en Dauphiné et en Boulonnais; mais, en 1781, quand il fut question d'en créer d'autres, le parlement de Paris manifesta son opposition et il 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 de 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, en dépit de quelques timides tentatives de décentralisation!