



HAL
open science

**GOUVERNER PAR JUNTAS. RÉVISION
HISTORIOGRAPHIQUE D'UNE MÉTHODE
GOUVERNEMENTALE (MONARCHIE
HISPANIQUE, SECONDE MOITIÉ DU XVI E
SIÈCLE)**

Sylvain André

► **To cite this version:**

Sylvain André. GOUVERNER PAR JUNTAS. RÉVISION HISTORIOGRAPHIQUE D'UNE MÉTHODE GOUVERNEMENTALE (MONARCHIE HISPANIQUE, SECONDE MOITIÉ DU XVI E SIÈCLE). Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine, 2018. hal-03974270

HAL Id: hal-03974270

<https://hal.sorbonne-universite.fr/hal-03974270>

Submitted on 5 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

GOUVERNER PAR *JUNTAS*. RÉVISION HISTORIOGRAPHIQUE
D'UNE MÉTHODE GOUVERNEMENTALE (MONARCHIE
HISPANIQUE, SECONDE MOITIÉ DU XVI^E SIÈCLE)

Sylvain André

Belin | « [Revue d'histoire moderne & contemporaine](#) »

2018/3 n° 65-3 | pages 7 à 32

ISSN 0048-8003

ISBN 9782410013993

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2018-3-page-7.htm>

Pour citer cet article :

Sylvain André, « Gouverner par *juntas*. Révision historiographique d'une méthode gouvernementale (monarchie hispanique, seconde moitié du xvi^e siècle) », *Revue d'histoire moderne & contemporaine* 2018/3 (n° 65-3), p. 7-32.

Distribution électronique Cairn.info pour Belin.

© Belin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Gouverner par *juntas*. Révision historiographique d'une méthode gouvernementale (monarchie hispanique, seconde moitié du XVI^e siècle)

Sylvain ANDRÉ

UNE TECHNOLOGIE DU POUVOIR

C'est un fait aujourd'hui établi que le dernier tiers du XVI^e siècle en Espagne fut marqué par un renouveau de l'usage des *juntas* de gouvernement¹. Aux *juntas* de Charles Quint visant à administrer la maison du roi (*Junta del Bureo*) ou bien encore en charge de soutenir le prince Philippe lors de ses régences succéda, au tournant des années 1560, une période d'inflation du recours à ces nouveaux outils du politique assortie d'une évolution qualitative de leurs fonctions. Cette période connut son apogée à la toute fin du règne de Philippe II, entre 1588 et 1598, avec la *Junta* personnelle du souverain, elle-même créatrice et coordinatrice d'un grand nombre d'autres *juntas*. Ces nouveaux organes ont fait l'objet de nombreuses études pour ce qui concerne le XVII^e siècle, mais leur utilité gouvernementale au temps de Philippe II a parfois été jugée un peu hâtivement et, parfois aussi, purement et simplement niée au profit de considérations strictement politiques.

Longtemps d'abord, l'étude de ces organes est demeurée prisonnière d'un biais : celui du parti pris de l'histoire des institutions de définir juridiquement les dispositifs de conseil de la monarchie. Adossés à une réflexion théorique sur l'État moderne, les travaux sur les grands conseils de la polysynodie espagnole ont contribué à fonder l'étude des *juntas* sur l'appareil conceptuel et analytique forgé pour définir l'ensemble des grands conseils créés au fil du XVI^e siècle – des organes en charge de conseiller le souverain et qui, en même temps, faisaient office, chacun en son domaine, de cours supérieures de justice –,

1. On nomme *juntas* un type d'organes informels du pouvoir apparu au cours du XVI^e siècle en marge des grands conseils de la polysynodie. Il existe à ce jour assez peu d'ouvrages généraux sur la question. On peut tout de même consulter, en guise d'orientation globale, celui de Juan Francisco BALTAR RODRÍGUEZ, *Las juntas de gobierno en la monarquía hispánica (siglos XVI-XVII)*, Madrid, CEPC, 1998.

n'accordant aux *juntas* qu'un rôle mineur². Artificiellement homogénéisées par opposition aux grandes institutions gouvernementales sises à Madrid, les *juntas* apparaissaient dès lors comme une déviance, une anomalie davantage propices à susciter des conflits de juridiction qu'aptés à servir efficacement le roi. Les critiques, parfois acerbes, que l'on trouve à leur rencontre sous la plume de nombreux observateurs du temps semblaient justifier un discours historiographique dominant, soucieux de décrire un théâtre politique structuré et stabilisé dès le règne de Philippe II et que seules venaient perturber les réunions plus ou moins occultes des *juntas*³. Depuis, certains travaux ont démontré la malléabilité des grands conseils à cette époque tandis que le débat sur l'État moderne, après avoir fait rage, s'est finalement apaisé⁴. Mais il n'a pas encore été envisagé et encore moins démontré que, loin de constituer une anomalie au sein de l'appareil conciliaire, les *juntas* inauguraient une nouvelle façon de gouverner qui, par la richesse des interactions entre ces nouveaux organes et les grands conseils, fit évoluer les formes du *consilium*.

Au début des années 1990 en Espagne, l'équipe de recherche de José Martínez Millán, professant une déconstruction de l'idée d'État moderne et cherchant à saisir les institutions par l'étude des liens de sociabilité des acteurs qui y prenaient part, s'est à son tour intéressée à ce type d'organes⁵. Les résultats de ces spécialistes ont été particulièrement porteurs : tout un réseau de personnages fut mis au jour progressivement permettant de relier entre elles les *juntas* et, à défaut d'en mesurer l'usage, du moins d'en saisir d'autres aspects. Surtout, le mécanisme clientélaire a enrichi l'histoire politique d'une réflexion sur les rapports de pouvoir individuels, familiaux ou factionnels et sur leur prégnance au sein des institutions de gouvernement. Toutefois, en réduisant le politique à l'étude des rapports sociaux et des stratégies clientélares, ces travaux ont presque entièrement occulté les pratiques de gouvernement qu'ils envisageaient comme la seule conséquence de ce qui se jouait entre les hommes, c'est-à-dire des alliances et des luttes. Or, il est assez réducteur de penser que les *juntas* qui traversèrent, comme on le sait, les XVII^e et XVIII^e siècles ne furent jamais autre chose qu'un espace où se nouaient des solidarités et par lesquels les favoris et autres ministres tâchaient de dominer la scène courtisane.

2. José Antonio MARAVALL, *Teoría española del Estado en el siglo XVII* [1944], Madrid, Instituto de Estudios Constitucionales, 1997.

3. Voir, entre autres, le pamphlet d'Íñigo IBÁÑEZ DE SANTA CRUZ, *Las causas de que resultaron del ignorante y confuso gobierno que hubo en el tiempo del Rey nuestro Señor [Felipe II] que sea en su gloria y el prudente y acertado modo de gobernar que ha tomado y proseguirá su majestad [Felipe III] con el favor de Dios*, Biblioteca Nacional de España (dorénavant BNE), manuscrit 7715, rendu public en 1599 et qui circula dans l'Europe du temps.

4. Jean-Frédéric SCHAUB, «La notion d'État moderne est-elle utile?», *Cahiers du monde russe*, 46/1-2, 2005, p. 51-64.

5. José MARTÍNEZ MILLÁN, «Introducción: la investigación sobre las élites de poder», in ID. (éd.), *Instituciones y élites de poder en la Monarquía Hispánica durante el siglo XVI*, Madrid, Universidad Autónoma, 1992, p. 11-24.

Sans doute conscients des limites de ces approches et désireux de cerner davantage cet objet d'étude, deux historiens espagnols ont, à la même époque, proposé des catalogues de *juntas*. Bien que ces travaux n'aient pas permis d'enrichir en profondeur les outils d'analyse des *juntas*, ils ont le mérite d'avoir révélé l'étendue du spectre de leur intervention au sein du gouvernement. Si, aux classifications un peu trop lâches (chronologique, thématique) de Juan Francisco Baltar Rodríguez, il convient de préférer celles plus complexes (pérennité, statut juridique, domaines précis d'intervention) de Dolores Sánchez, on ne voit se dégager ni chez l'un ni chez l'autre une analyse précise des pratiques, ni une réflexion sur l'impact de ces nouveaux organes sur la polysynodie⁶. Depuis la fin des années 1990, l'intérêt des historiens pour d'autres objets a peu ou prou précipité les *juntas* dans l'oubli.

L'intérêt de rouvrir aujourd'hui le dossier est double. Tout d'abord, il s'agit de proposer une nouvelle approche des enjeux gouvernementaux qu'impliquait l'existence de ces organes par nature extrêmement hétérogènes. Bien davantage qu'une forme nouvelle du politique, les *juntas* apparaissent plutôt comme une technologie du pouvoir, malléable, flexible, en constante mutation. À tel point d'ailleurs que l'origine de chaque *junta* ne doit pas être recherchée dans une logique de corps – un corps nouveau de conseillers, institutionnalisé, fondé sur le modèle des grands conseils – mais dans une logique contingente, au sens où les *juntas* prenaient la forme que requéraient les objets sur lesquels elles avaient à statuer et s'adaptaient en fonction des exigences du roi. Au plan méthodologique, il nous semble par conséquent intéressant de ne pas chercher à faire l'histoire d'une forme institutionnelle du politique, d'un type d'organe, mais plutôt l'histoire d'une pluralité de formes d'action, l'histoire, en quelque sorte, d'une méthode de gouvernement⁷. Autrement dit, il s'agirait d'analyser les *juntas* non pas comme des outils du politique constituant un système de gouvernement distinct de celui des grands conseils, mais de s'intéresser à la façon dont ces outils permettaient de faire évoluer les formes du conseil par la combinaison des savoirs et la constante recomposition des voies de la consultation et, donc, de la décision.

La seconde raison de s'intéresser à nouveau à ces objets découle directement de ce qui précède : puisqu'il ne s'agit pas de penser les *juntas* comme une forme homogène de gouvernement, il n'y a aucune raison de les insérer dans une quelconque évolution historique cohérente. Nos recherches dans ce domaine sur le dernier tiers du XVI^e siècle nous ont conduit à un certain nombre d'observations qui ne sont pas transposables aux années immédiatement

6. J.F. BALTAR RODRÍGUEZ, *Las Juntas de gobierno...*, op. cit. ; Dolores María SÁNCHEZ, *Las Juntas ordinarias: tribunales permanentes en la corte de los Austrias*, Madrid, Aula abierta, 1995.

7. D'autres historiens postulent actuellement un renouvellement méthodologique similaire. Voir en particulier Francisco GIL MARTÍNEZ, *La Junta de Vestir la Casa (1636-1643). Juntas, financiación de la Corte y venalidad*, Madrid, Polifemo, 2017.

postérieures marquées par la résurgence du *valimiento* dès 1598⁸. Même si certaines pratiques servirent de toute évidence à assurer la continuité du gouvernement au moment de l'intronisation de Philippe III, il est presque certain que l'usage que fit le duc de Lerma de ces organes – ne serait-ce que par le simple fait d'avoir à endosser seul un certain nombre de responsabilités gouvernementales et politiques auprès du roi – ne fut pas exactement le même que celui qu'en firent les membres de la *Junta* de Philippe II au cours des années précédentes. De même, il est raisonnable de penser que les enjeux politiques que cristallisait la *Junta de Gobierno* en charge de soutenir Marie-Anne d'Autriche au temps de la régence au début du règne de Charles II façonnèrent de façon singulière son activité et ses pratiques⁹. En d'autres termes, il nous semble davantage pertinent de mettre en rapport des pratiques et des circonstances et, éventuellement, de proposer ensuite des lectures comparatives, plutôt que de chercher à décrire une évolution.

En somme, c'est à une révision méthodologique de ces objets – si imprécisément nommés « *juntas* » – que nous appelons. Une révision qui doit, pour finir, prendre appui sur le croisement des sources les plus diverses (correspondances, documentations des grands conseils, billets de secrétaires, documents de travail et comptes rendus de réunion, etc.) et sur une attention particulière portée à la façon dont les acteurs pensaient eux-mêmes les modalités de résolution politique qu'ils employaient, qui leur étaient imposées ou qu'ils tâchaient de transformer¹⁰.

Dans cet article, nous souhaitons nous intéresser à la *Junta* personnelle de Philippe II en activité de 1588 à 1598¹¹. Initialement composée de quatre membres, elle fut ouverte à trois nouveaux membres à partir de 1593. Les carrières de ces personnages étaient aussi variées que les domaines du politique auquel ils appartenaient. Celle de Juan de Idiáquez, secrétaire d'État et de Guerre, fils du conseiller de Charles Quint Alonso de Idiáquez, s'était déroulée jusqu'à la fin des années 1570 dans le cadre de missions d'ambassades dans divers

8. La résurgence du *valimiento* ou *privanza* dès les premières semaines du règne de Philippe III est l'un des traits marquants du passage au XVII^e siècle. En effet, le gouvernement du marquis de Denia, rapidement devenu duc de Lerma, est longtemps apparu dans l'historiographie comme un changement fort de paradigme après le règne personnel de Philippe II. À l'exception de quelques brèves périodes, les *validos*, ou favoris, se succédèrent tout au long du XVII^e siècle jusqu'à la mort de Charles II en 1700. Une étude d'ampleur sur l'usage que ces sortes de « premiers ministres » avant l'heure firent des *juntas* reste encore largement à faire et, en partie, à réviser.

9. María del Carmen SEVILLA GONZÁLEZ, « La Junta de Gobierno en la minoridad del rey Carlos II », in José Antonio ESCUDERO LÓPEZ (éd.), *Los validos*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 583-616.

10. Sur ces questions : Simona CERUTTI, « Normes et pratiques, ou de la légitimité de leur opposition », in Bernard LEPETIT (éd.), *Les formes de l'expérience*, Paris, Albin Michel, 2013, p. 127-149.

11. Sur cette *Junta*, voir Sylvain ANDRÉ, *La Junta de Philippe II et le gouvernement de la monarchie hispanique*, thèse, Université d'Aix-Marseille, 2016. Voir également J. Antonio ESCUDERO, *Felipe II. El rey en su despacho*, Madrid, Universidad Complutense, 2002 et J. MARTÍNEZ MILLÁN, Carlos DE CARLOS MORALES (éd.), *Felipe II (1527-1598). La configuración de la Monarquía Hispana*, Salamanca, Junta de Castilla y León, 1998.

territoires italiens¹²; secrétaire d'État en 1579, l'éventail de ses compétences va en s'élargissant au cours des années 1580, l'amenant à intervenir en particulier dans les domaines financiers et militaires. Cristóbal de Moura, bien qu'issu de la noblesse portugaise, mène l'ensemble de sa carrière à la Cour de Madrid où il devint gentilhomme de la chambre de Philippe II puis grand chambellan en 1592; la grande inflexion de son parcours politique se situe en 1578 au moment où s'ouvrit la crise de succession au Portugal, puis lors de la mission diplomatique qui permit l'union de la couronne portugaise à la Castille¹³. Don Diego de Cabrera y Bobadilla, troisième comte de Chinchón, hérita de son père, en 1576, l'office de Trésorier général de la couronne d'Aragon avant de se rendre maître du gouvernement des territoires de la péninsule Italienne¹⁴. Enfin, instigateur et maître d'œuvre de la *Junta*, Mateo Vázquez y faisait office de secrétaire, bien qu'en réalité sa proximité avec le roi depuis la mort du cardinal Espinosa en 1572 en fit, des quatre, le conseiller le plus écouté par le monarque et, par conséquent, le plus influent¹⁵. En 1593, Philippe II, désireux d'amorcer le processus de succession en œuvrant à la préparation politique et gouvernementale de son héritier, décida d'inclure trois nouveaux membres: le prince Philippe lui-même, le marquis de Velada¹⁶ son précepteur, et l'archiduc Albert d'Autriche, neveu de Philippe II, expressément rappelé à cette occasion de l'ambassade au Portugal.

Généralement tenue pour être très atypique par rapport aux autres *juntas* du fait de la prééminence et du pouvoir politique concentrés par ses membres, cette singularité semble devoir aujourd'hui être envisagée à partir du rôle que ces hommes jouèrent auprès du roi dans les processus de décision et en étudiant les effets sur le gouvernement de l'amplitude, certes inusitée, de leur champ d'action. Singulière ou non, l'activité de la *Junta* de Philippe II invite à questionner des objets et des pratiques jusqu'ici ignorés par l'historiographie.

Nous nous interrogerons d'abord sur la circulation de l'information et sur les rapports instables et inégaux qui se dessinèrent rapidement entre la *Junta* et le système conciliaire. En ce sens, quelques données quantitatives nous seront

12. Francisco PÉREZ MÍNGUEZ, «Don Juan de Idiáquez embajador y consejero de Felipe II (1514-1614)», *Revista internacional de los estudios vascos*, vol. 22, 4, 1931, p. 485-522; vol. 23, 1, 1932, p. 70-129; vol. 23, 2, 1932, p. 301-375; vol. 23, 3, 1932, p. 569-619; vol. 24, 2, 1933, p. 225-282; vol. 25, 1, 1934, p. 131-189; vol. 25, 3, 1934, p. 385-417.

13. Alonso DANVILA, *Don Cristóbal de Moura, primer marqués de Castel-Rodrigo (1538-1613)* [1900], Madrid, Real Academia de la Historia; Santiago MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, «“Ya no hay rey sin privado” : Cristóbal de Moura, un modelo de privanza en el Siglo de los Validos», *Libros de la Corte*, 2, 2010, p. 21-37.

14. Santiago FERNÁNDEZ CONTI, «La nobleza cortesana: don Diego de Cabrera y Bobadilla, tercer conde de Chinchón», in J. MARTÍNEZ MILLÁN (éd.), *La corte de Felipe II*, Madrid, Alianza Universidad, 1994, p. 229-270.

15. Albert W. LOVETT, *Philip II and Mateo Vázquez de Leca: the government of Spain (1572-1592)*, Genève, Droz, 1977.

16. S. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, *El marqués de Velada y la corte en los reinados de Felipe II y Felipe III (Nobleza cortesana y cultura política en la España del Siglo de Oro)*, Salamanque, Junta de Castilla y León, 2004.

d'un grand secours afin de mesurer la faible formalisation du nouvel organe et l'amplitude inédite de son champ d'action. Par la suite, nous montrerons l'impact des pratiques de la *Junta* sur la façon d'articuler le politique et, notamment, leur rôle dans l'émergence de nouveaux dispositifs de consultation et de traitement des informations. Pour finir, nous proposerons quelques pistes de réflexion sur les effets sociopolitiques de ces nouveaux organes et sur ce qui semble être, à la fin du règne de Philippe II, un mouvement d'ensemble visant à la réorganisation de l'espace consultatif selon un principe général de flexibilité.

COORDONNER LES FLUX INFORMATIFS

L'apparition à l'été 1588 de la *Junta* de Philippe II, dont l'action devait demeurer secrète et dont la finalité était d'épauler le souverain dans la gestion quotidienne des affaires, supposa un changement important dans ce que l'on appelait alors le « style de gouvernement ». Parmi les multiples intérêts que présente cet organe pour l'étude du politique à la fin du XVI^e siècle, deux aspects doivent d'emblée être soulignés ici. Le premier concerne l'indéfinition de ses fonctions et de sa nature juridique. Si un cadre général d'action se dégagait rapidement, davantage fondé sur ses propres pratiques que sur une norme préalable, les contours de ces tâches et de ces fonctions demeurèrent flottants. Même après les instructions de 1593 rédigées à l'intention de ses membres par le monarque, on ne peut aucunement parler à son endroit d'institution de gouvernement et moins encore de tribunal.

Le second point qui mérite toute notre attention repose sur le fait que, très vite, les hommes de la *Junta* mirent au point un modèle documentaire adapté à leurs besoins et à partir duquel ils développèrent progressivement tout un ensemble de pratiques de gouvernement qui leur permit d'étendre leur pouvoir à l'ensemble des domaines politiques. Ce document type, que nous avons choisi de nommer « compte rendu », permettait de réunir dans un même pli les interventions de trois instances au minimum : le résumé des consultations ou des requêtes élaboré par le secrétaire de la *Junta*, l'opinion et les suggestions de ses membres, les commentaires du roi, la plupart du temps inscrits de sa main¹⁷.

Nous prendrons donc comme point de départ le fait que la *Junta* de Philippe II se caractérisait par une liberté d'action que seule bornait la volonté royale et par une activité scripturaire aussi singulière qu'intense.

Circuits informatifs et nature des informations

Dans une base de données confectionnée par nos soins, nous avons recensé les plus de 1 200 comptes rendus de la *Junta* que nous avons dépouillés. En

17. Les sources de la *Junta* sont conservées à l'Instituto Valencia de Don Juan (dorénavant IVDJ), caisses n° 43 et 45 et à la Biblioteca Zabálburu (dorénavant AZ), caisses 132, 133 et 134.

accord avec les instructions de 1593, ces comptes rendus révèlent que la *Junta* recevait la production documentaire de la plupart des grands conseils. Pas moins de onze tribunaux y apparaissent de façon plus ou moins constante au cours des dix ans d'activité de la *Junta*. Les consultations du Conseil des Indes sont les plus nombreuses avec 446 mentions¹⁸. Suivent le Conseil des Finances (417 mentions) et la Chambre de Castille¹⁹ (355 mentions). Ces chiffres en disent un peu plus si l'on opère certains regroupements. Ainsi, si l'on adjoint aux consultations de la Chambre de Castille celles du Conseil royal, ou Conseil de Castille, et celles de leur président, on obtient, sur l'ensemble de la période, pas moins de 722 mentions des organes en charge du patrimoine royal. De même, l'addition des consultations du Conseil des Finances, de la *Contaduría Mayor de Hacienda*, de la *Contaduría Mayor de Cuentas*²⁰ et celles du président dudit Conseil, élève à 492 le nombre de mentions des organes financiers. La totalité des conseils restants se situe entre 200 et 300 mentions. S'il peut surprendre que le Conseil de Guerre n'arrive qu'en sixième position avec 262 mentions, il convient de rappeler que cet organe ne fut réellement institutionnalisé qu'en 1593 et n'apparaît donc dans les documents de la *Junta* qu'au cours de la seconde moitié de la période²¹. Sans surprise donc, la Chambre de Castille, les conseils des Finances et des Indes et, au prorata de son activité, le Conseil de Guerre sont les plus représentés. Plus intéressant encore, les *juntas*, pour la plupart créées à l'initiative des membres de la *Junta* de Philippe II, figurent à 311 reprises. L'importance de ce chiffre révèle d'emblée la centralité de ces nouveaux organes à la fin du siècle, et ce sans compter que le caractère informel de ces organes et de leur production écrite invite à penser qu'elles furent bien plus nombreuses que ce que la documentation conservée nous laisse entrevoir²². Placée au point de convergence de l'ensemble de la production documentaire de l'appareil de gouvernement, la *Junta* recevait donc quotidiennement des sommes considérables d'informations. Au fur et à mesure des années, la quantité d'affaires dont la *Junta* fut en charge alla en s'accroissant, ce qui ne fut pas sans poser plusieurs difficultés techniques et organisationnelles²³.

18. En dépit de la grande quantité de documentation conservée, des lacunes demeurent à certaines époques, notamment au second semestre 1593. Les résultats que nous présentons ici ne prennent pas en compte le nombre total de *consultas* étudiées par la *Junta*. De tels chiffres seraient énormes, puisque la *Junta* examinait parfois dans la journée de nombreuses *consultas* d'un même conseil, et n'apporteraient rien de plus à l'interprétation générale. Les données qui suivent correspondent donc au nombre de réunions au cours desquelles la *Junta* examina une ou plusieurs *consultas* de chaque conseil.

19. La Chambre de Castille était notamment en charge de l'administration de la grâce royale.

20. Pour une caractérisation générale de ces organes et de leurs origines, voir Ramón CARANDE, *Carlos V y sus banqueros* [1943], Barcelone, Crítica, 2014.

21. S. FERNÁNDEZ CONTI, *Los Consejos de Estado y Guerra de la monarquía hispana en tiempos de Felipe II (1548-1598)*, Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, 1998.

22. L'une des difficultés majeures à laquelle les historiens des *juntas* sont confrontés repose en effet sur des sources parfois sibyllines où les résultats des délibérations apparaissent en filigrane au prix d'un laborieux travail de recollement des sources.

23. S. ANDRÉ, *La Junta de Philippe II...*, *op. cit.*, chapitre II.

Toutefois, il convient de manipuler ces chiffres avec précaution, car ils ne rendent pas compte des fluctuations liées à l'urgence ou l'importance de certaines affaires ni des difficultés internes que rencontraient les institutions, ni des diverses autres causes de variation que l'on rencontrerait en étudiant minutieusement la production documentaire des organes constituant la polysynodie. Les débats sur la création d'une nouvelle flotte devant défendre l'acheminement des métaux précieux en provenance des Indes en 1594²⁴, les choix élaborés afin de réformer les dispositifs fiscaux en Aragon et en Italie entre 1592 et 1596, l'intensification des requêtes des inquisiteurs valenciens et du patriarche Juan de Ribera, archevêque de Valence, afin que soient expulsés les morisques à partir de 1596, sont autant de situations, parmi tant et tant d'autres, qui imposaient à la *Junta* de Philippe II une constante réactualisation de leurs priorités. Il est vrai aussi que, depuis l'échec de l'Invincible Armada au large des côtes anglaises à l'été 1588, suivie de près par la signature du premier *servicio de los Millones* en avril 1590, les travaux des hommes de la *Junta* convergeaient de bien des façons vers une préoccupation majeure : couvrir les dépenses les plus immédiates et, éventuellement, renflouer le trésor de la monarchie. Autrement dit, si ces chiffres illustrent assez bien les préoccupations politiques du temps, s'ils nous renseignent sur l'amplitude du champ d'action de la *Junta*, il ne faut pas pour autant perdre de vue que la relation de cette dernière avec chacun des grands conseils ne fut jamais constante ni systématique.

En premier lieu, la variabilité quantitative des flux informatifs entre la *Junta* et les conseils peut être expliquée par la diversité des informations que les seconds transmettaient à la première. On observe notamment que, loin d'être seulement le centre organisationnel d'une action de gouvernement toujours déterminante, la *Junta* fut également le réceptacle de quantités d'informations secondaires et de requêtes perçues comme inutiles, voire inintéressantes. De même, il convient d'établir une distinction entre l'information brute et les propositions de résolution mûries en réunion par les grands conseils. En règle générale, les premières parvenaient à la *Junta* par la voie d'informateurs ou d'acteurs individuels du gouvernement (présidents et secrétaires de conseil et autres particuliers), lesquels avaient accès à la *Junta* par l'un de ses membres. Quant aux résultats que l'on pourrait qualifier d'analytiques, ils étaient la plupart du temps le fait des instances collégiales. Bien que cet ensemble informatif fût souvent l'objet de réflexions conjointes, ces différentes catégories d'informations n'induisaient pas le même traitement par les hommes de la *Junta*. Transitant quotidiennement par les conseils correspondants et parfois même acheminés directement jusqu'aux membres de la *Junta*, les dossiers de visites d'inspection et les relations d'enquêtes dans les territoires, les rapports des officiers locaux, les

24. S. ANDRÉ, «Les "Juntas" de Philippe II: expertise, bureaucratie, gouvernement», *Cahiers d'études romanes*, 30, 2015, p. 273-288.

candidatures aux offices et la kyrielle des demandes spécifiques formulées par des particuliers ou par les administrations de tous ordres, constituaient une matière hétérogène que la *Junta* ne pouvait pas aborder de façon systématique. De fait, un même conseil était susceptible d'expédier à la *Junta*, le même jour, des informations qui seraient immédiatement examinées de près et d'autres qui ne seraient pas même mentionnées en réunion. La première cause de variation des rapports entre la *Junta* et les diverses institutions de gouvernement était donc intimement liée à la nature même des informations et, de façon sous-jacente, à la complexité structurelle et territoriale de la monarchie hispanique. De telle sorte que la diversité des informateurs, la variété des territoires, l'hétérogénéité juridique et la mosaïque juridictionnelle de la monarchie se reflétaient dans la salle de réunion de la *Junta*, imposant à ses membres un intense rythme de travail. Surtout, elles désarçonnaient les hommes de la *Junta*, forcés de constater que les moyens de traitement de ces informations étaient tantôt insuffisants, tantôt inadaptes.

Ainsi, la nature de l'information, l'importance des affaires, mais aussi la volonté royale ou encore les initiatives des hommes de la *Junta* étaient autant de causes susceptibles d'altérer le flux des collaborations entre la *Junta* et la polysynodie. Mais là n'est pas tout. Une autre raison pour laquelle les relations entre les conseils et la *Junta* n'étaient pas stables résidait dans le fait que ses membres devaient, presque littéralement, courir d'une affaire à une autre, d'un domaine politique à un autre, abandonnant précipitamment un sujet en cours d'examen afin de traiter telle ou telle urgence soudainement parvenue à la Cour. Il est ainsi frappant de constater que plusieurs semaines de travaux préparatoires visant à la mise en place d'un nouvel impôt universel sur la farine au cours des premiers mois de l'année 1591 et ayant mobilisé un très grand nombre d'experts, avaient été balayées en l'espace de quelques heures par la révolte de Saragosse du 4 juin laquelle contraignit les membres de la *Junta* à suspendre ledit projet fiscal afin de se concentrer sur la crise aragonaise. Et il faut dire en ce sens tout l'intérêt de la collégialité de la *Junta* qui lui permit, en cette circonstance, de démultiplier sa capacité d'action en chargeant chacun de ses membres de tâches différentes²⁵. En somme, pour la *Junta*, l'urgence était le facteur le plus contraignant et le plus imprévisible; c'est pourquoi cette dernière était aussi le plus puissant révélateur d'un outil de gouvernement polymorphe, capable de réagir aux diverses conjonctures qui s'offraient à lui et de s'y adapter.

Ainsi, au-delà du fait qu'ils éclairent très nettement la centralité de la *Junta* au sein de l'appareil de gouvernement, les quelques chiffres que nous avons cités et un premier regard porté sur la matière première reçue par la *Junta* mettent en lumière le portrait en «hommes de bureau» de ses membres, quand bien

25. S. ANDRÉ, *La Junta de Philippe II...*, op. cit.

même certains d'entre eux appartenait à la noblesse²⁶. De quelque origine sociale qu'ils fussent, et quel que fût leur état (juristes, noblesse de conseil, etc.), la plupart des membres de la *Junta* œuvraient avant tout tels des « hommes de papier », au sens qu'Olivarès donna à cette formule quelques décennies plus tard²⁷. Si ces personnages ne doivent en aucun cas être considérés comme des « bureaucrates » au sens wébérien du terme – entre autres raisons à cause de l'immense autonomie dont ils jouissaient dans la gestion quotidienne des affaires et du fait que leurs moyens d'action étaient encore amplement déterminés par la gestion patrimoniale de l'office²⁸ –, on ne peut nier une certaine rationalité de leur activité politique, ni éluder l'impact de cette rationalité sur la densité, croissante à cette époque, de la production documentaire de la plupart des grands conseils.

Points de convergence de plus ou moins vastes réseaux de clientèles, interlocuteurs des principales institutions de conseil, les hommes de la *Junta* encouragèrent, dans les diverses instances conciliaires, une forme d'expertise fondée à la fois sur la quête d'informations et sur la mise en forme de pratiques de communication écrite²⁹.

Centralisation et redistribution

Un raisonnement bien souvent appliqué à l'étude de la *Junta* de Philippe II, ainsi qu'à l'ensemble des *juntas* à cette époque, a consisté à déterminer leur nature afin d'expliquer les raisons pour lesquelles elles agissaient de telle ou telle manière. Ainsi, anomalie pour les historiens des institutions, réseau impitoyable de pouvoir à la Cour pour les prosopographes espagnols des années 1990, la *Junta* de Philippe II paraissait tantôt œuvrer à la décomposition des grands conseils, tantôt agir en faveur de l'hégémonie des juristes au détriment de la noblesse dite de conseil³⁰. Dans le cas précis de la *Junta* de Philippe II,

26. Cristóbal de Moura et Francisco de Bobadilla (troisième comte de Chinchón) puis, en 1593, Gómez Davila y Toledo (second marquis de Velada) étaient les membres de la *Junta* issus de la noblesse. Juan de Idiáquez venait d'une famille d'hidalgos basques. Quant aux origines de Mateo Vázquez, elles demeurent très mal connues (voir A. W. LOVETT, *Philip II and Mateo Vázquez de Leca...*, *op. cit.*).

27. Il n'est d'ailleurs pas étranger à cela qu'à l'origine, la *Junta* ait opéré sous la supervision de Mateo Vázquez, secrétaire personnel de Philippe II depuis plus de quinze ans. Sur ce personnage, voir A. W. LOVETT, *Philip II and Mateo Vázquez de Leca...*, *op. cit.*

28. Robert DESCIMON, J.-F. SCHAUB, Bernard VINCENT, *Les figures de l'administrateur. Institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal (XVI^e-XIX^e siècle)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1997.

29. Fernando BOUZA, *Del escribano a la biblioteca. La civilización escrita europea en la alta Edad Moderna (siglos XV-XVII)*, Madrid, Síntesis, 1992.

30. Pour la première interprétation, voir Feliciano BARRIOS, *El Consejo de Estado de la monarquía española: 1521-1812*, Madrid, Consejo de Estado, 1984. Pour la seconde, voir Martínez MILLÁN, C. DE CARLOS MORALES, *Felipe II...*, *op. cit.* Dans le premier cas, il s'agissait de refuser par principe aux *juntas* toute valeur institutionnelle et d'en déduire une illégitimité gouvernementale dont les grands conseils étaient les premiers à faire les frais. L'action des *juntas* était ainsi vouée à être tenue pour erratique. Dans le second cas, la non appartenance des *juntas* à l'appareil de gouvernement les transformait en une réalité insaisissable – mais non pas inefficace – dont l'action fondée sur les rapports personnels entre les acteurs ne pouvait pas réellement agir sur la structure conciliaire de la monarchie ou, en tous cas, pas autrement que par des manœuvres réalisées en deçà de la sphère visible, institutionnalisée, du gouvernement.

la lecture attentive des comptes rendus invite néanmoins à adopter le raisonnement inverse et à se demander comment les flux informatifs convergeant vers la *Junta* déterminèrent progressivement sa façon d'agir et la poussèrent à créer de nouveaux outils de gouvernement et à modifier ses propres rapports avec la polysynodie.

Contrairement à ce que l'on a pu penser, la *Junta* n'était pas un organe décisionnaire et rares étaient les fois où ses recommandations et ses conseils prenaient la forme de résolutions définitives soumises au monarque. D'une certaine manière, la *Junta* ne prenait pas de décisions, mais les préparait. Il arrivait certes que les membres de la *Junta* rejettent ou acceptent d'emblée les propositions des grands conseils ou des divers acteurs consultés³¹, mais ce n'était pas la norme. Le plus souvent, la *Junta* tâchait de compléter les données portées à sa connaissance. Pour ce faire, ses membres devaient réaliser un certain nombre d'actions alliant méthode d'enquête et démarche centralisatrice.

La méthode d'enquête de la *Junta* consistait à retransmettre les informations qu'elle recevait des grands conseils à divers acteurs de gouvernement, à Madrid ou dans les territoires de la monarchie, afin qu'ils les vérifient, les nuancent ou les complètent avant de les lui retourner. Il pouvait s'agir d'autres conseils, de *juntas* ou même d'acteurs individuels, tels un vice-roi, un militaire, un diplomate ou bien encore un donneur d'avis³². En réalité, quiconque était susceptible de détenir une part d'information nécessaire à la décision royale devait être interrogé par la *Junta* ou par un intermédiaire. Bien entendu, tous ces interlocuteurs potentiels ne faisaient pas partie des premiers cercles du pouvoir, voire en étaient relativement éloignés. Aussi fallait-il parfois déployer tout un arsenal de stratagèmes d'occultation afin d'obtenir les informations et les opinions convoitées sans éveiller les soupçons de ceux de qui on tâchait de les obtenir³³.

En outre, ce mouvement de réception et de redistribution orchestré par la *Junta* était illimité et évolutif. Illimité, en ce sens que la mobilisation des acteurs et des institutions pouvait se reproduire autant de fois que la *Junta* le jugeait opportun. Ainsi, un même conseil était parfois sommé de statuer à de multiples reprises sur une même affaire, tantôt abordant divers aspects de la question, tantôt révisant des jugements que la *Junta* considérait comme ayant été portés à la hâte :

31. S. ANDRÉ, *La Junta de Philippe II...*, *op. cit.*

32. Les donneurs d'avis, *arbitristas* en espagnol, proposaient au roi des solutions financières afin d'améliorer l'état de l'économie et de la société de la monarchie. Sur cette figure, voir l'article très éclairant d'Anne DUBET, «L'arbitrisme, un concept d'historien?», *Cahiers du centre de recherches historiques*, 24, 2000, p. 141-167.

33. S. ANDRÉ, «*Nuestro officio es oír y ver y callar*. Outils du secret et stratégies d'occultation dans le gouvernement de Philippe II», in S. ANDRÉ, Philippe CASTEJÓN, Sébastien MALAPRADE (éd.), *Arcana Imperii. Gouverner par le secret à l'époque moderne (France, Espagne, Italie)*, Paris, Les Indes savantes (à paraître).

«Les membres du Conseil [de Castille] ont répondu un peu succinctement à ce qu'on leur a demandé à ce sujet, de sorte que l'on pourra leur faire dire que s'ils ne font pas ce à quoi la justice les contraint, Sa Majesté n'hésitera pas à leur rappeler l'exigence de clarté qu'il attend d'eux dans chaque réponse / et qu'on leur écrive cela en ces termes»³⁴.

Enfin, ce mécanisme était également évolutif pour la raison évidente que toute nouvelle information ou opinion était susceptible de provoquer une reconfiguration des enjeux poussant de cette manière les hommes de la *Junta* à revoir leur approche du sujet. Ce fut très souvent le cas au cours des années 1594-1596, lorsqu'une *Junta* de spécialistes réunie autour de Juan de Ibarra fut chargée par la *Junta* de Philippe II d'étudier par quels moyens financiers l'on pourrait créer une nouvelle *armada* dans l'Atlantique. Au même moment, d'autres personnages furent sollicités afin d'étudier le versant militaire du même projet (armement, contingent naval, levée de soldats et de marins, etc.). Les solutions offertes par les différents acteurs de gouvernement à Madrid, constamment enrichies par de nouvelles enquêtes de terrain (production de salpêtre pour la fabrication de poudre, état de la marine napolitaine susceptible de contribuer au projet, etc.), changeaient si souvent qu'il était parfois très difficile et toujours très long pour Philippe II et sa *Junta* de déterminer une stratégie³⁵.

Quant au phénomène de centralisation du savoir politique par la *Junta*, il est observable à plusieurs niveaux. À l'échelon des institutions centrales de gouvernement, nous avons dit que la *Junta* pouvait potentiellement être le réceptacle de n'importe quelle affaire provenant des grands conseils. Or, il convient de préciser que cette pratique de recueil de l'information n'allait pas de soi et qu'il fallait parfois vaincre certaines résistances. De telle sorte que les hommes de la *Junta* devaient constamment recréer les conditions de circulation de l'information et redéfinir des itinéraires, parfois fort alambiqués, mais dont le point de mire devait le plus souvent être la *Junta*. Pour cela, ses membres bénéficiaient d'appuis au sein des conseils et des *juntas*, notamment parmi les secrétaires et les présidents dont ils redéfinissaient parfois les tâches selon leurs besoins³⁶. À l'échelon local, le problème devenait plus complexe, et, en dépit des dizaines d'émissaires dépêchés à travers l'empire, il était généralement très difficile de s'assurer la collaboration totale des partenaires de la couronne et même de ses propres officiers locaux. Il fallut donc créer des mécanismes de contrôle et multiplier les commissions, ce qui, par ailleurs, ne manqua pas de provoquer une multiplication des *juntas* en charge à Madrid du traitement des résultats de ces enquêtes.

34. AZ, Alt., C. 132, doc. 134, *Junta* du 16 octobre 1589.

35. S. ANDRÉ, «Les "Juntas" de Philippe II...», art. cit.

36. Quelques exemples parmi tant d'autres : Juan Vázquez, secrétaire du Conseil de Castille et de la Cámara, vit ses fonctions élargies à un travail de corrélation entre lesdites instances et la *Junta* en charge des débats avec les Cortès entre 1588 et 1590; Juan de Ibarra, secrétaire du Conseil des Indes, reçut en 1594 de nouvelles instructions visant à établir une meilleure coordination entre les Indes et les Finances; Rodrigo Vázquez, président du Conseil des Finances, se vit confier plusieurs missions de réorganisation des instances financières, ce qui produisit également un élargissement de ses responsabilités.

Quoi qu'il en soit, et en dépit des résistances, la logique de maîtrise des flux d'information qui présidait à l'existence de la *Junta* fut relativement efficace; en tout cas, elle le fut suffisamment pour provoquer un phénomène d'entonnoir qui alla parfois même jusqu'à entraîner une saturation de sa propre activité. Une saturation régulièrement accrue par le souhait du souverain de se dégager du temps afin de traiter les retards :

«Je crois avoir quelque papier à ce sujet / mais il faudra un peu de temps pour le chercher ainsi que d'autres documents plus importants encore et pour prendre des décisions / voyez de quelle façon je pourrais recevoir pendant quelques jours moins de papiers pour pouvoir traiter ceux dont je parle»³⁷.

Peu à peu, la *Junta* prit ainsi la forme d'une plaque tournante de l'information gouvernementale, et il est clair que son action, à l'instar de celle du roi, était soumise au fonctionnement général de la monarchie et aux procédures conciliaires institutionnalisées au sein des conseils. Son fonctionnement comme son positionnement gouvernemental se virent continuellement façonnés par les informations et les affaires que lui transmettaient les grands conseils. C'est la raison pour laquelle la *Junta* de Philippe II apparaît comme un organe singulier, y compris parmi les *juntas*: parce que ses missions n'étaient pas définies au préalable et, surtout, parce qu'elles ne se fixèrent jamais tout à fait. En réalité, la nécessité d'agir, conditionnée par l'afflux ininterrompu d'informations et d'opinions, aurait constamment empêché la *Junta* d'établir un *modus operandi* stable, quand bien même ses membres et le roi l'eussent souhaité. Bien avant d'avoir constitué une stratégie politique pour ses membres afin de se maintenir au pouvoir, l'indéfinition du rôle et du fonctionnement de la *Junta* apparaît comme une condition nécessaire de son action gouvernementale³⁸. Pour l'historien, le problème, on le comprend, n'est donc pas de chercher à définir institutionnellement la *Junta* ou de caractériser de façon globale les relations qu'elle entretenait avec les grands conseils, mais de mesurer comment elle parvint à s'adapter aux contraintes structurelles de l'appareil de gouvernement et comment elle put, en retour, agir sur lui.

REPENSER LE GOUVERNEMENT

Le rôle joué par la *Junta* et les modalités d'action que ses membres durent mettre en œuvre induisaient une forme nouvelle de résolution politique que l'on ne peut percevoir qu'à la condition de renverser la méthode par laquelle

37. IVDJ, E. 43, C. 55, doc. 241, billet du roi à l'attention des membres de la *Junta*, 4 janvier 1592.

38. À partir de 1593 s'enclencha le processus de succession, notamment avec l'inclusion du prince à la *Junta*. Il s'agissait, maints historiens l'ont montré, d'une stratégie politique mise en place par Philippe II afin d'imposer ses proches collaborateurs à son successeur. À cette occasion, le roi rédigea d'ailleurs des instructions à l'attention de la *Junta*. Cependant, ces instructions de 1593, pour autant qu'elles prétendaient régler l'action des hommes de la *Junta*, étaient en réalité extrêmement imprécises sur de nombreux points. Il était évident que la normalisation des procédures devant être observées par la *Junta* ne devait en aucun cas entraver sa liberté d'action.

on étudie cet objet : en réfléchissant à partir de conjonctures spécifiques et non plus seulement à partir de l'appareil de gouvernement dans lequel elle s'inséra³⁹. Bien que nécessaires, les pages qui précèdent, consacrées à la caractérisation des contours institutionnels de la *Junta*, ne sont qu'une première étape permettant d'accéder à un questionnement beaucoup plus déterminant : de quelle façon de penser le gouvernement les pratiques de la *Junta* étaient-elles l'effet ?

Réarticuler la consultation

La méthode de gouvernement de la *Junta*, induite par sa position centrale au sein des circuits informatifs et décisionnels de la monarchie, traduisait une nouvelle conception du gouvernement dont la pierre de touche était l'affaire (*l'asunto*), le dossier, le projet. Tout se passe en effet comme si la *Junta* avait eu pour finalité de réaliser une série d'opérations de mise en ordre d'un savoir politique spécialisé et dispersé, dans le but de résoudre toutes sortes de situations. Il est certes vrai qu'au premier abord, cette manière d'envisager le politique n'apparaît pas de façon flagrante dans les comptes rendus de la *Junta*, lesquels laisseraient volontiers penser à une approche du type opposé. En effet, en apparence, ces documents scindaient soigneusement les consultations provenant des divers conseils, mettant en forme un examen *a priori* dissocié des différents sujets sur lesquels conseillers et présidents avaient préalablement statué. Le cloisonnement entre les diverses instances ou les divers acteurs avec lesquels la *Junta* dialoguait apparaît parfois même physiquement signalé par un trait de plume et, dans tous les cas, par une espace. L'outil scripturaire créé par les membres de la *Junta* semble donc à première vue rendre compte d'un respect scrupuleux des frontières tracées entre les voies institutionnelles d'information et, par conséquent, entre les domaines politiques.

Toutefois, lorsqu'on y regarde de plus près, on se rend compte que les hommes de la *Junta* décortiquaient méthodiquement et jusqu'aux moindres détails chaque affaire, faisant ainsi ressortir les divers enjeux qu'elle comportait. De toute évidence, la première étape de leur travail était de prendre connaissance de tous les faits, de toutes les données et de toutes les opinions exprimées dans les courriers que leur adressaient les grands conseils. Une fois mises au propre sur les comptes rendus, les relations entre les informations les plus diverses sautaient parfois aux yeux : *a priori* totalement désordonnées et déconnectées les unes des autres, ces informations prenaient la forme d'un vaste réseau que les commentaires méticuleux des hommes de la *Junta* mettaient peu à peu en lumière. L'étude attentive et continue des comptes rendus a ainsi révélé comment, jour après jour, les membres de la *Junta* parvenaient à créer

39. Certains travaux récents sur le gouvernement de l'Espagne moderne continuent pourtant d'enfermer la réflexion dans ce type de débats : F. BARRIOS, *La gobernación de la Monarquía de España. Consejos, Juntas y secretarios de la Administración de Corte (1556-1700)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, p. 411.

du lien entre les affaires et à donner de la cohérence à des flux informatifs qui se déversaient sans discrimination dans leur salle de réunion.

Au départ, l'enjeu pour les membres de la *Junta* n'était pas de décroquer les domaines politiques et juridictionnels pour se rendre maîtres des rouages de gouvernement et ainsi contrôler la décision royale – cela ne vint qu'après et de façon beaucoup moins évidente qu'on a pu le dire – mais de libérer le savoir politique du carcan institutionnel afin d'élaborer de nouvelles articulations entre les institutions de conseil et entre les divers acteurs. Les affaires italiennes peuvent servir d'exemple afin d'illustrer cette pratique. En effet, les informations concernant l'autre péninsule parvenaient à la *Junta* par de multiples canaux : à travers les consultations du Conseil d'Italie, à travers les courriers des régents des institutions locales ou encore ceux des représentants du roi (gouverneurs, vice-rois, etc.). Au lieu d'être traités de façon dissociée, tous ces éléments étaient visés par la *Junta* qui en élaborait la synthèse. Or cette dynamique dépassait les limites strictes du gouvernement des territoires italiens. Ainsi, les informations produites par la *Junta de patrimonio de Italia*, employée par la *Junta* de Philippe II afin d'administrer le patrimoine royal à Naples, en Sicile et à Milan, étaient confrontées aux consultations produites par le Conseil d'Aragon duquel ladite *Junta* dépendait et à celles produites par le Conseil des Finances ou encore, si la nature des affaires l'exigeait, par le Conseil de Guerre. Il apparaît dès lors évident que la documentation de la *Junta* permettait de mettre en regard les informations provenant des quatre coins de la monarchie et de diverses institutions centrales établies à Madrid afin d'élaborer une action de gouvernement adaptée aux enjeux et aux contextes, en l'occurrence italiens.

Aussi s'agissait-il moins, pour les membres de la *Junta*, de maîtriser le gouvernement des Indes par les institutions indiennes ou les affaires financières par les institutions financières, que de singulariser chaque affaire en triant et en organisant les différentes informations susceptibles de contribuer à leur résolution et, par conséquent, de mobiliser tous les acteurs supposés détenir une part de la solution recherchée. Restreindre la recherche de solutions aux limites juridictionnelles de l'appareil de gouvernement institutionnalisé semblait insuffisant et, dans bien des cas, s'avérait périlleux à cause du manque de perspective que cela occasionnait. Certains membres de grands conseils en avaient d'ailleurs pleinement conscience, tel le secrétaire du Conseil d'Aragon Rodrigo Zapata qui reconnaissait que «les membres du Conseil d'Aragon, et moi-même avec eux, n'avons qu'une vue limitée (*corta vista*), n'ayant d'autre horizon que les affaires de ce royaume»⁴⁰. Par conséquent, le regard des membres de la *Junta* sur les choses du gouvernement devait nécessairement être plus large et envisager constamment toutes les possibilités et les moyens de mettre en œuvre une action de gouvernement adaptée, quitte à commettre quelques écarts normatifs, voire

40. Archivo del Duque de Alba (dorénavant ADA), C. 126, non folioté, courrier de Rodrigo de Zapata, secrétaire du Conseil d'Aragon, à Philippe II, 27 juin 1591.

juridiques, qui ne manquaient jamais, s'ils étaient découverts, de provoquer des conflits juridictionnels. Or, cette façon de solliciter les tribunaux de la monarchie revenait à exploiter cette stratégie propre aux sociétés d'Ancien Régime qu'était le gouvernement par conflits. Des conflits qui garantissaient par ailleurs l'ordre juridique du gouvernement. On pourrait dire en somme qu'autour des résolutions à prendre, autour de la décision royale, la *Junta* réorganisait les voies de la consultation (politique) et de la délibération (juridique) en les adaptant aux circonstances et aux flux continus d'information. Il en découlait l'émergence d'une sorte de logique collaborative, parfois un peu forcée, entre les diverses institutions en charge d'informer et de conseiller le monarque.

Deux précisions encore doivent être apportées. La première est que la vision d'ensemble que les membres de la *Junta* tâchaient de se réserver – sans toujours y parvenir – était une condition *sine qua non* de son fonctionnement. Si sa capacité de réaction était l'une de ses grandes forces, la *Junta* devait aussi pouvoir être à l'initiative de l'action de gouvernement et, pour ce faire, tâcher de toujours posséder un coup d'avance sur l'échiquier politique. La seconde remarque concerne la profonde dépendance des membres de la *Junta* par rapport au bon fonctionnement des grands conseils. En effet, une idée largement véhiculée par l'historiographie consistait à considérer que la polysynodie espagnole était devenue inefficace dès la fin du XVI^e siècle, raison pour laquelle le monarque s'était tourné vers les *juntas*. Or, tout porte à croire au contraire que le système de gouvernement que Philippe II mit alors en place reposait pour une large part sur la capacité des grands conseils à répondre aux besoins de la *Junta*. L'activité croissante de ces derniers au cours du XVII^e siècle tendrait ainsi à démontrer que la polysynodie fut stimulée par les *juntas*, et non court-circuitée. En l'occurrence, en l'absence de conseils puissants et relativement fonctionnels, la *Junta* de Philippe II n'aurait pas pu agir comme elle le fit. De même, on observe que les plus grandes difficultés qu'elle rencontra furent toujours liées soit à des dysfonctionnements internes des conseils, soit à la mauvaise volonté de leurs membres, soit aux conflits d'autorité inhérents à la structure de gouvernement. On pourrait citer, à titre d'exemple, les combats juridiques auxquels se livrèrent les conseils des Indes, des Finances et de Guerre lorsque le roi décida de mettre en place une nouvelle flotte de protection des Indes. La revendication de chaque instance du droit de transmettre les ordres royaux aux différents acteurs ne cessait de retarder la mise en œuvre d'un projet extrêmement complexe et coûteux, ce que les membres de la *Junta* ne parvenaient à résoudre qu'à grand-peine⁴¹.

Il reste que c'est précisément parce que les hommes de la *Junta* de Philippe II pensaient le politique par affaires qu'ils fondèrent leur style de gouvernement sur les *juntas*. En 1593, dans les instructions que Philippe II rédigea à l'intention de la *Junta*, le roi notait qu'après le critère d'ancienneté en son

41. S. ANDRÉ, «Les "Juntas" de Philippe II...», art. cit.

sein – et même, exceptionnellement, en dépit de celui-ci – le premier membre à prendre la parole devait nécessairement être «le mieux informé»⁴² de l'affaire examinée. Et il faut rappeler qu'à cette époque siégeaient à la *Junta* rien moins que le prince héritier Philippe et l'archiduc Albert d'Autriche, neveu du roi. Trente ans plus tard, dans un décret de 1623 par lequel Philippe IV prétendait résoudre le problème de la préséance au sein des conseils et des *juntas*, il était indiqué, dans le cas de ces dernières, que «les ministres ne participent pas aux *juntas* en tant que représentants de leurs institutions de rattachement mais du fait de circonstances particulières»⁴³. En antéposant l'expérience ou l'intelligence des choses à la prééminence, Philippe II puis Philippe IV révèlent tout ce que le gouvernement par *juntas* pouvait induire de nouveautés, et donc de potentielles tensions dans l'ordre politique établi. Non pas seulement en ce que l'on s'affranchissait ainsi des pesanteurs du prestige et de l'honneur, mais aussi parce que les *juntas* permettaient de circonscrire l'acte de conseil à des dossiers spécifiques, à des résolutions ponctuelles et à des tâches très précises qui échappaient aux grands conseils pour la simple et bonne raison qu'ils n'étaient pas conçus pour servir le roi de cette manière et auraient par conséquent été incapables de le satisfaire, faute d'avoir accès à d'autres domaines d'expertise que le leur propre.

Nouveaux dispositifs consultatifs

Le nombre d'examens par la *Junta* de Philippe II de propositions provenant de *juntas* spécifiques s'élève à 311 au cours des dix ans de son activité. Cette donnée quantitative est loin d'être négligeable comparée aux résultats obtenus pour les conseils mentionnés plus haut. Il y a néanmoins fort à parier que ce chiffre demeure en deçà d'une réalité qu'occulent en partie les pratiques de destruction documentaire et les conciliabules de couloirs au cours desquels bien des rapporteurs de *juntas* transmettaient leurs résultats aux membres de la *Junta* de Philippe II. Un autre chiffre, sans doute plus intéressant encore, est celui du nombre de ces *juntas* dont la *Junta* de Philippe II examina les travaux. Ce ne sont en effet pas moins de 33 *juntas* différentes, sans compter celles qui étaient convoquées de façon très ponctuelle, du type de celles qui examinaient au cours d'une seule réunion les propositions financières des donneurs d'avis qui se présentaient à la Cour, et sans compter celles qui se déroulaient dans les appartements de tel ou tel président de conseil dont les traces sont beaucoup plus incertaines. Dans la mesure où il ne concerne que les dix années d'activité de la *Junta* de Philippe II, ce chiffre s'avère extrêmement élevé et, en tout cas, bien supérieur aux résultats avancés sur le temps long à l'époque des grandes entreprises de recensement et de classification des *juntas* menées par l'historiographie espagnole des années 1990⁴⁴.

42. IVDJ, E. 29, C. 42, doc. 2, f° 6v, *La orden para la junta que aora e ordenado*.

43. Cité par F. BARRIOS, *La gobernación...*, op. cit., p. 204-205.

44. Voir l'introduction de cet article.

L'usage que firent les membres de la *Junta* de Philippe II de ces organes était tout aussi imprévisible que leur propre action était soumise aux incertitudes du politique⁴⁵. Ainsi, certaines *juntas* avaient pour finalité d'élaborer tous les scénarios possibles d'une situation donnée en fonction des éventuelles décisions que pourrait prendre le monarque. D'autres étaient chargées de trouver les moyens techniques de mise en œuvre d'une décision déjà prise ou d'une politique à mener. D'autres encore servaient de cellules de coordination de projets fiscaux, ecclésiastiques, militaires ou encore navals. Il y avait des *juntas* secrètes, à l'accès extrêmement restreint, et d'autres pléthoriques dont l'existence était d'autant plus connue qu'elles exigeaient bien souvent de la polysynodie qu'elle se mette à leur service et réponde à leurs besoins informatifs dans les meilleurs délais. Il y avait aussi des *juntas* de suivi d'affaires, des *juntas* de conseil juridique, des *juntas* d'organisation d'actes officiels ou protocolaires. Il y avait des *juntas* qui avaient ordre de ne traiter qu'avec le roi ou avec les membres de sa *Junta*, et d'autres qui n'étaient guère que des satellites des conseils et que l'on ne connaît que parce que les membres de ces derniers y font parfois quelques vagues allusions. Certaines *juntas* disparaissaient définitivement après avoir accompli leur mission, d'autres renaissaient de leurs cendres chaque fois que le roi ou la *Junta* le décidaient, d'autres encore, devenues indispensables, voyaient leur existence se poursuivre quelque temps après que les affaires pour lesquelles elles avaient été initialement convoquées avaient été résolues.

Cherchant à caractériser ces *juntas* spécifiques, l'historiographie des années 1960-1970 a, comme nous l'avons dit, eu tendance à les homogénéiser en insistant sur l'idée qu'elles incarnaient une rupture vis-à-vis des grands conseils. Notamment, face à une structure de type polysynodal pérenne, les historiens des institutions essayèrent de définir un sous-système composé d'organes provisoires davantage source de conflits juridictionnels que de solutions politiques. Il y a pourtant dans l'hétérogénéité des *juntas* une clef d'analyse fondamentale que toute tentative de caractérisation globale rend insaisissable.

D'un point de vue strictement gouvernemental, la finalité de ces organes était avant tout de créer les conditions d'un traitement dissocié des affaires. De cette manière, les membres de la *Junta* de Philippe II érigeaient le traitement de l'information qu'ils opéraient eux-mêmes au cours de leurs réunions en méthode de consultation à plus grande échelle. En rassemblant les meilleurs spécialistes des affaires à résoudre, ils canalisèrent les flux informatifs tout en restreignant l'accès aux informations. Techniquement, les *juntas* offraient aux membres de

45. Leurs intitulés sont d'ailleurs très révélateurs de cette diversité: *Junta para la instrucción de los nuevos convertidos* (la *Junta* pour l'instruction des nouveaux convertis fit son apparition au moment des premiers débats sur l'expulsion des morisques), *Junta de pilotos y mareantes de Sevilla* (la *Junta* de pilotes et de marins de Séville avait pour mission l'amélioration des techniques de navigation et la recherche d'itinéraires permettant d'éviter les vents provoquant la dérive des navires), *Junta de hacienda de Indias* (cette *Junta* des finances indiennes devait gérer certains aspects liés aux finances du Nouveau Monde), etc.

la *Junta* un support et un moyen de simplification, plus rarement d'accélération, servant l'accomplissement de leurs propres tâches.

Bien entendu, cette stratégie gouvernementale était adossée à une logique politique. Ces dispositifs offraient en effet à Philippe II et à sa *Junta* la possibilité de composer et de recomposer continuellement les équipes en charge de résoudre les affaires, de contrôler les outils de gouvernement tout en leur donnant une plus grande flexibilité. Le fait de pouvoir convoquer ou révoquer à discrétion les membres des *juntas* donnait aux proches collaborateurs de Philippe II un pouvoir de patronage extrêmement fort. Or, la fidélité engendrait aussi l'expertise, et, au bout du compte, une créature pouvait parfaitement devenir un conseiller efficace. À l'inverse, le fait de connaître les positions de tel ou tel personnage pouvait être une raison de l'écartier pour un temps de peur qu'il n'entrave la recherche de consensus. Flexibilité gouvernementale et contrôle du personnel politique à Madrid allaient donc de pair et constituaient une grande part de la marge de manœuvre des membres de la *Junta* de Philippe II.

Étudiées dans cette perspective, les *juntas* se révèlent être les rouages de vastes dispositifs consultatifs dont l'enjeu politique apparaît beaucoup plus nuancé qu'on ne l'a laissé entendre jusqu'ici : les liens qui unissaient les *juntas* entre elles et avec les grands conseils, leur création souvent progressive (la période entre le moment où le souverain envisageait de créer une *Junta* et la date des premières réunions de cette dernière était parfois longue de plusieurs mois), leurs évolutions scandées par les avancées de leurs réunions ou par les événements qui survenaient, tout cela permettait d'agir d'une façon beaucoup plus subtile sur les processus consultatifs et de mieux construire la décision royale. Dès lors, et puisque le but était d'obtenir d'autres types de résultats davantage adaptés à la diversité des réalités politiques de la monarchie, il semble évident que l'hétérogénéité des *juntas* – dont rend compte la brève énumération faite plus haut – n'était pas productrice d'une anomalie politique, ni le simple effet de l'opportunisme courtisan des membres de la *Junta* de Philippe II, mais bel et bien une méthode de gouvernement. En créant de nouveaux espaces de résolution suffisamment flous et flexibles pour dégager les leviers nécessaires à la négociation gouvernementale et en s'imposant comme le principal interlocuteur des organes de la polysynodie, la *Junta* de Philippe II contribuait à réorganiser les pratiques de gouvernement autour d'une conception du politique novatrice (avec de nouveaux dispositifs de consultation, de nouvelles fonctions attribuées aux secrétaires notamment) et dynamique (grâce à la flexibilité fonctionnelle de ces nouveaux outils).

STRUCTURE DE GOUVERNEMENT ET DÉLIBÉRATIONS : UNE AUTRE PERSPECTIVE

L'analyse que nous venons de proposer de l'exemple précis de la *Junta* de Philippe II permet de repenser en profondeur le rôle des *juntas*, notamment en replaçant ces dernières dans les limites étroites du contexte de leur émergence et en tâchant de mettre en lumière leurs pratiques quotidiennes. Les canaux de

circulation des informations, les modalités de leur traitement ou les mécanismes et les stratégies de résolution politique sont ici d'autant plus intéressants que les *juntas* en révèlent, parfois bien mieux que les grands conseils, les enjeux et les réalités. L'autre intérêt de ce type d'analyse est d'ouvrir la voie à une révision et surtout à un enrichissement des interprétations proposées en leur temps par les historiens des institutions ainsi que par les spécialistes prosopographes des rapports sociaux que nous évoquions en introduction de ces pages. Nous aimerions donc, pour finir, élargir la perspective et offrir quelques pistes de réflexion sur les effets sociopolitiques de cette méthodologie gouvernementale.

Consensus forcé et décision négociée

Loin de s'en tenir à être le lieu de luttes factionnelles orientées vers le pouvoir, les *juntas* s'érigeaient en théâtres de rapports sociopolitiques beaucoup plus complexes. Tout porte à croire que les *juntas*, et en particulier par l'usage qu'en firent les hommes de la *Junta* de Philippe II, contribuèrent à rendre plus complexes les espaces de consultation et de délibération. Au-delà des aspects pratiques, tels que la technicisation de l'opération de conseil ou la capacité de réaction qui y était recherchées, il convient de souligner la volonté de créer du consensus en dehors du cercle des grands conseils. En effet, l'une des fonctions d'un grand nombre de *juntas* était de permettre aux membres du gouvernement qui y siégeaient, issus la plupart du temps des conseils, de se mettre d'accord entre eux au sein de dispositifs distincts de leurs institutions de rattachement. Par conséquent, ces nouveaux organes offraient de nouvelles perspectives aux acteurs pour se faire entendre. Leurs opinions, leurs savoirs et leurs expériences apparaissaient sous un jour nouveau permettant d'élargir les perspectives souvent étriquées des grands conseils. De fait, Philippe II et les membres de sa *Junta* ne cessaient d'insister sur la nécessité de confronter les opinions, de susciter les contradictions afin de faire émerger tout ce qui pouvait servir à définir une proposition consensuelle sans laisser de côté aucun paramètre.

Bien entendu, il convient de ne pas trop idéaliser l'effectivité de ce nouveau mécanisme supposé faire advenir le consensus. Un courrier adressé par le secrétaire Mateo Vázquez au roi au début des années 1570 (c'est-à-dire une quinzaine d'années avant que ce dernier ne devienne le grand maître d'œuvre de la *Junta* de Philippe II) met en exergue toute la difficulté à laquelle les membres de ces nouveaux organes étaient confrontés pour parvenir à rendre compatibles les positions de chacun. Élaborant un récit circonstancié des débats qui avaient eu lieu lors d'une réunion de la *Junta de presidentes*, voici ce que Vázquez écrivait :

« Alors qu'il avait été convenu que l'on traiterait, ce jour, de l'augmentation de l'*encabezamiento*, le président de la *Junta* ne s'en souvenait plus / je me suis chargé de le rappeler / Francisco Hernández de Liévana commença alors à contrarier la discussion et comme je vis qu'il y mettait si peu du sien, je fis en sorte que le président ordonne à Garnica de prendre la parole / ce dernier entama son discours avec sagesse, prudence et habileté / il présenta le

livre d'*encabezamiento* que votre majesté a consulté ainsi que le mémoire d'un particulier afin que tous puissent mieux saisir la nature des comptes et l'affaire parut à tous d'une telle importance qu'ils décidèrent de la remettre à plus tard, ce à quoi le président et le comte de Fuenmayor ne présentèrent guère de résistance».

De toute évidence, la collaboration n'allait pas de soi et pouvait être mise en échec par la mauvaise volonté de certains. En outre, les *juntas* requéraient très souvent, comme ici, la présence de personnages devant siéger dans divers conseils. Ainsi, poursuivant son récit, Mateo Vázquez écrivait les mots suivants : «À la fin de la réunion le président indiqua que la *Junta* ne se réunirait pas le lendemain à cause de la tenue du Conseil d'État» auquel devait participer une partie des membres de la *Junta de presidentes*. La superposition de l'agenda des *juntas* et de ceux des grands conseils fut, de fait, un problème récurrent durant tout le dernier tiers du siècle et même au-delà. Constatant qu'aucun consensus ne se dégageait et que les membres de cette *junta* avaient une fâcheuse tendance à freiner les débats, Mateo Vázquez proposait enfin au roi de réprimander vertement le président du Conseil de Castille qui présidait également la *Junta de presidentes* :

«Je pense qu'il conviendrait que votre majesté ordonne demain d'aller chercher le président pendant la séance du Conseil d'État et lui dise avec force combien il vous déplaît de constater qu'alors que toute chose se trouve en grand péril et qu'il est tant besoin d'accroître les finances qui sont, après Dieu, le remède de la monarchie, et qu'alors que vous avez commandé à cette *junta* d'en discuter, rien n'a été fait depuis tout ce temps... »⁴⁶.

Au début des années 1570, la nécessité d'avoir recours à de nouveaux mécanismes de résolution ne fut donc pas immédiatement suivie de résultats probants. Au cours des années suivantes, on observe néanmoins que ce type de situation se raréfia. Aux consensus forcés et élaborés dans l'urgence succéda peu à peu un assouplissement des modalités de négociation au sein des *juntas*. Les *juntas* réunissant plusieurs présidents de grands conseils se firent de moins en moins fréquentes, les membres de la *Junta* de Philippe II leur préférant la réunion de personnages moins éminents, davantage spécialisés mais aussi parfois gagnés par avance à leur cause ou à leurs intérêts.

Or, et c'est là que le jeu des *juntas* devient très subtil, la convocation *ad hoc* de spécialistes supposait nécessairement l'exclusion de certains personnages. D'où l'importance du choix des participants afin de ne point trop susciter de frustrations. S'il est vrai que certains membres des grands conseils se plaignaient de leur isolement et de leur exclusion des *juntas* et allaient parfois jusqu'à tâcher d'en court-circuiter les travaux, dans l'ensemble, tous les membres des grands conseils, juristes ou nobles, comprirent très vite l'intérêt qu'il y avait

46. IVDJ, E. 51, C. 67, doc. 4, billet de Mateo Vázquez à Philippe II. Dans le système fiscal espagnol, l'*encabezamiento* est l'établissement par voie contractuelle (entre la Couronne et les Cortès de Castille) de sommes fixes devant être payées par les villes et les villages. L'*encabezamiento* était l'une des principales modalités de paiement de l'*alcabala*, impôt universel d'origine médiévale dont la levée se poursuivit à l'époque moderne.

à se saisir de ces nouveaux instruments qui tout à la fois leur permettaient de mieux faire valoir leurs compétences, de se rapprocher de la décision royale et de développer leurs stratégies patrimoniales et familiales. C'est en ce sens-là que l'on peut parler de transformation de l'exercice du devoir de conseil : en ce que l'acte de conseiller le souverain – et en dernière instance la décision royale elle-même – tendait à devenir un objet de négociation au sein même du gouvernement⁴⁷. En réduisant l'ordre judiciaire des délibérations, les *juntas* ouvraient surtout la voie à une consultation fondée sur la prise de multiples accords interpersonnels en dehors des cadres conciliaires de la monarchie et desquels, néanmoins, dépendait la décision souveraine. Ainsi, l'art de la négociation tel qu'il apparaît dans certaines situations particulières, comme celles que l'on observe par exemple dans les rapports de force liés à la fiscalité entre la Couronne et le royaume de Castille devint, au cours des années 1590, une méthode de gouvernement à part entière⁴⁸. Alors même que la flexibilité de ces nouveaux dispositifs consultatifs constituait sans aucun doute un gain majeur en termes politiques (domination des cercles proches du pouvoir) et en termes gouvernementaux (éventail de possibilités de résolution des affaires), elle conférait également une plus grande autonomie à des acteurs dont la liberté d'action, les responsabilités et, en somme, le pouvoir, s'élargirent considérablement.

Des normes à géométrie variable

Afin de contrôler les parcelles de pouvoir allouées à des hommes sans qui rien n'était possible mais entre les mains de qui tout était toujours un peu incertain, les membres de la *Junta* de Philippe II, de même que d'autres proches collaborateurs du roi avant eux, tâchèrent d'agir sur les modalités institutionnelles de l'action politique. Le dernier tiers du XVI^e siècle est ainsi marqué par la constante redéfinition des tâches et des modes opératoires de très nombreuses figures institutionnelles, à commencer par ceux des grands conseils.

Il suffit pour s'en convaincre d'observer, par exemple, l'évolution du Conseil des Indes entre 1573, date à laquelle il fit l'objet d'une première série de réformes orchestrées par Juan de Ovando, alors président du Conseil, et 1602, lorsque Juan de Ibarra, son secrétaire, fut promu au rang de conseiller après avoir provoqué une crise institutionnelle de près de quatre ans⁴⁹. Au cours de ces trente ans, le Conseil des Indes fut en constante évolution, diversement doté de normes liées la plupart du temps à la définition des fonctions de ses membres et à la limitation ou à l'extension de son champ juridictionnel. Les tâches de

47. Sur les rapports entre la notion juridique de «devoir de conseil» et les *juntas*, voir, D. M. SÁNCHEZ, *El deber de consejo en el estado moderno: las juntas «ad hoc» en España (1471-1665)*, Madrid, Polifemo, 1993.

48. A. DUBET, «Le servicio de los 8 millones (1588-1590) ou la négociation érigée en principe d'action», *Ibérica*, 11, 1999, p. 45-65.

49. Cette crise n'a pas encore été étudiée. La documentation qui permettrait de le faire est conservée à l'IVDJ.

son secrétaire et de son président, et leur rôle dans l'économie informative et délibérative, étaient à la fois fonction des hommes qui occupaient ces postes et des besoins rencontrés par l'institution. Précisément, le recours, en augmentation au cours de ces mêmes années, à des *juntas* susceptibles de se voir confier des missions spécifiques et ponctuelles, invitait à des aménagements fonctionnels de transmission et de traitement de l'information, en particulier à une époque où la domination de l'Atlantique constituait un enjeu essentiel du gouvernement⁵⁰.

On peut sans hésiter en dire autant du Conseil des Finances, réformé presque une fois par décennie sous le règne de Philippe II et qui fut le premier à recevoir de nouvelles instructions au lendemain de l'accession au trône de Philippe III en septembre 1598⁵¹. Le cas des finances présente toutefois plusieurs particularités. La première est de mettre en présence trois institutions centrales distinctes que sont le Conseil des Finances, la *Contaduría Mayor de Cuentas* et la *Contaduría Mayor de Hacienda*⁵². La seconde particularité du domaine financier reposait sur le fait qu'il entraînait en contact avec la plupart des autres domaines politiques et provoquait ainsi de récurrents conflits de juridictions avec les autres conseils de la polysynodie. Enfin, il convient de souligner le dynamisme très important des *juntas* financières et la diversité de leurs fonctions potentielles, bien supérieure aux *juntas* liées aux autres domaines politiques. Dans cette configuration, il était extrêmement difficile de trouver un équilibre pérenne permettant de réguler et de contrôler l'action de chaque instance. Au cours de leurs dix années d'exercice, les hommes de la *Junta* de Philippe II apportèrent leur pierre à la transformation de l'administration financière de la monarchie en un archipel de pouvoirs amovibles et déplaçables à discrétion, et dont les stratégies du secret devenaient toujours plus difficiles à saisir pour les contemporains.

On pourrait encore allonger la liste de ces institutions de gouvernement que tout un pan de l'historiographie contemporaine a pensé figées, cohérentes et homogènes – une homogénéité fondée pour l'essentiel sur le pouvoir judiciaire qui en était le dénominateur commun –, mais dont les fonctions, le fonctionnement et les prérogatives étaient, de fait, extrêmement différentes et malléables. À tel point d'ailleurs que, dans certaines situations, on finit par ne plus guère distinguer l'usage politique des conseils et celui des *juntas*, tant étaient nombreuses les variables d'ajustement au sein des unes comme des autres. Il est dès lors évident que cette plasticité des institutions de gouvernement, largement renforcée par la flexibilité de ce nouveau ressort que constituaient les *juntas*,

50. Témoin de cet intérêt particulier les multiples projets navals et la volonté de faire converger tous les moyens (financiers, militaires, etc.) de la monarchie vers l'Atlantique. S. ANDRÉ, « Les "Juntas" de Philippe II... », art. cit.

51. Sur les réformes du Conseil des Finances, voir Modesto ULLOA, *La Hacienda real de Castilla en el reinado de Felipe II*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 1977 ; Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *Fragments de monarquía : trabajos de historia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

52. R. CARANDE, *Carlos V y sus banqueros*, op. cit.

doit être tenue comme l'un des moyens par lesquels le roi et ses proches collaborateurs tâchaient de maîtriser l'échiquier gouvernemental, et certainement pas comme la preuve d'un dysfonctionnement général des organes consultatifs de la monarchie. Le gouvernement par *juntas* tirait ainsi sa force non pas de normes rigides et pérennes mais au contraire de leur mutabilité. C'est la raison pour laquelle, pour la *Junta*, la production de normes prenait presque toujours la forme de dispositions exceptionnelles, de mesures de circonstance dénuées de vocation à durer. Preuve en est que ses membres étaient les premiers à transgresser les usages et les normes qu'eux-mêmes tâchaient d'imposer. En somme, si la *Junta* ne pouvait éviter de créer les règles du jeu pour mieux dominer l'échiquier gouvernemental, elle ne pouvait pas pour autant s'y tenir elle-même : aux instructions détaillées devant préciser la ou les fonctions des secrétaires et des ministres de la monarchie, faisaient écho les courriers ou billets ordonnant la transgression de ces dernières au nom de l'urgence, au nom de l'exceptionnalité ou bien encore pour des raisons de confidentialité.

De tout cela, il découle que si les *juntas* eurent effectivement un impact très fort sur les grands conseils, ce ne fut pas en tant qu'éléments perturbateurs d'un système stable et pérenne mais en tant que phénomène connexe, consubstantiel de formes du politique tenues de s'adapter pour demeurer efficaces. S'il n'est peut-être pas tout à fait juste de dire que l'instabilité institutionnelle des grands conseils produisit l'émergence de *juntas*, il ne fait aucun doute que, dans les faits, conseils et *juntas* étaient fermement liés au sein d'un exercice du gouvernement en constante mutation. Partant, le paradigme explicatif de l'usage des *juntas* n'est évidemment pas celui des heurs et malheurs d'une construction de type étatique recherchée par une souveraineté en quête de formalisation du politique, mais bien celui d'une permanente déconstruction des normes, en tension avec tous les atavismes sociopolitiques hérités du Moyen Âge et orientée vers la mise en œuvre d'une flexibilité toujours plus grande. Une flexibilité qu'explique d'ailleurs assez bien le contexte politique instable des années 1590. En effet, la multiplication des conflits militaires (guerre avec l'Angleterre entre 1585 et traité de Londres de 1604; reprise des hostilités avec la France à partir de 1594; conflits en Flandres depuis 1568; escarmouches sur les côtes du Nouveau Monde⁵³), les signes de plus en plus fréquents de mécontentement en divers points de la monarchie (révolte napolitaine de 1585; *disturbios* de Saragosse de juin 1591 suite à l'affaire Antonio Pérez; mouvements insurrectionnels en Sicile au milieu des années 1590⁵⁴),

53. Geoffrey PARKER, *Felipe II: la biografía definitiva*, Barcelone, Planeta, 2010.

54. Sur la révolte napolitaine, voir Rosario VILLARI, *La revuelta antiespañola en Nápoles. Los orígenes (1585-1647)*, Madrid, Alianza universidad, 1979; S. ANDRÉ, « Le peuple contre Sancho Bastida de Muñatones. Noblesse et officiers royaux dans la révolte napolitaine de 1585 », *Cahiers d'études romanes*, 35 (2/2017), p. 245-266; sur les événements de Saragosse, voir Jesús GASCÓN PÉREZ, *Alzar banderas contra su rey. La rebelión aragonesa de 1591 contra Felipe II*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010; sur la Sicile, voir Luis RIBOT, *La revuelta antiespañola de Mesina. Causas y antecedentes (1591-1674)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1982.

le manque de ressources et la diversité des moyens envisagés afin d'y remédier (impôts universels, services, vente de biens du patrimoine royal, vente de *juros*, contrats d'affermage passés avec les négociants, *donativos*, etc.)⁵⁵ étaient autant de questions qui exigeaient une attention suivie et corrélée. Articuler une action politique à la fois générale et spécifique, à la fois capable de réagir vite et de temporiser, à la fois capable d'imposer et de négocier, requérait du roi et de ses proches conseillers de se mouvoir parfois en dehors du cadre juridique de la polysynodie, de ne pas s'enfermer dans des voies trop étroites de consultation et, surtout, de diversifier leurs moyens d'action. *In fine*, cette flexibilité était également utile à un roi autoritaire et souvent indécis, soucieux de couvrir du voile de la confidentialité à la fois ses choix et la façon qu'il avait de les opérer⁵⁶. En ce sens, si les *juntas* en tant qu'outils permettaient de scinder les tâches et de cloisonner la connaissance des affaires, dérochant ainsi au regard des contemporains tout un pan de l'exercice du politique, elles traduisaient également une refonte de la méthode de gouvernement visant à offrir au roi et à ses proches conseillers de plus amples marges de manœuvre.

Sylvain ANDRÉ
 Université Paris-Sorbonne
 CLEA-EA 4083
 31, rue Gay-Lussac
 75005 Paris
 sylvain2.andre@gmail.com

55. A. DUBET, «Le servicio de los 8 millones...», art. cit.

56. S. ANDRÉ, P. CASTEJÓN, S. MALAPRADE (éd.), *Arcana Imperii...*, op.cit.

Résumé / Abstract

Sylvain ANDRÉ

Gouverner par *juntas*. Révision historiographique d'une méthode gouvernementale (monarchie hispanique, seconde moitié du XVI^e siècle)

La multiplication d'organes de gouvernement nouveaux, appelés *juntas*, est l'un des traits caractéristiques de la deuxième moitié du XVI^e siècle espagnol. Pourtant, loin d'être un objet aujourd'hui amplement compris et connu de l'historiographie, les *juntas* en seraient plutôt un parent pauvre. À la croisée des études sur les institutions et des recherches menées dans le champ de la prosopographie, cet article se propose de renouveler l'approche de ces outils de gouvernement depuis la perspective de leurs pratiques. À travers un exemple concret, celui de la *Junta* personnelle de Philippe II, nous essaierons de montrer l'enrichissement que supposa leur émergence sous le règne du second Habsbourg d'Espagne.

En étudiant des problématiques telles que la circulation de l'information, son traitement au sein des arcanes du pouvoir à Madrid ainsi que les modalités selon lesquelles la *Junta* tâchait d'agir sur l'appareil conciliaire de la monarchie hispanique, il s'agira de mettre au jour le dynamisme et la flexibilité d'une technologie du pouvoir. Fondée sur une étude minutieuse des comptes rendus de ladite *Junta*, notre démonstration tend ainsi à révéler les enjeux sociaux et politiques qu'il y avait à transformer les modalités de décision et d'action à la charnière des XVI^e et XVII^e siècles.

MOTS-CLÉS : monarchie hispanique, XVI^e siècle, *juntas*, institutions et pratiques de gouvernement, processus consultatifs, traitement de l'information ■

Sylvain ANDRÉ

Governing with *juntas*. Historiographical revision of a government method (hispanic monarchy, second half of the 16th century)

The multiplication of new organs of government, called juntas, is one of the characteristics of the second half of the 16th century Spain. Yet, far from being a widely understood and well-known object in contemporary historiography, juntas can be considered as a secondary theme. At the crossroads of institutional studies and prosopography, this article proposes to renew the approach of these government tools from the perspective of their practices. Through the concrete example of Philip II's personal Junta, I try to show how its rising led to enrichment under the reign of the second Habsburg of Spain.

Studying the circulation of information, its treatment within the arcana of power in Madrid and the ways in which the Junta tried to influence the conciliar structure of the hispanic monarchy, this article will expose the dynamism and flexibility of a technology of power. Based on a careful study of the reports of the said Junta, our demonstration may aim to reveal the social and political stakes involved in transforming the modalities of decision and action at the turn of the sixteenth and seventeenth centuries.

KEYWORDS: hispanic monarchy, 16th century, *juntas*, institutions and practices of government, power structures, information processing ■