

De la Sigüenza à Panama : les structures du pouvoir municipal au XVIème siècle

Adrián Blázquez Garbajosa, María del carmen Mena garcía

Citer ce document / Cite this document :

Blázquez Garbajosa Adrián, Mena garcía María del carmen. De la Sigüenza à Panama : les structures du pouvoir municipal au XVIème siècle . In: Villes en parallèle, n°25, avril 1997. De Séville à Lima. pp. 121-145;

doi : <https://doi.org/10.3406/vilpa.1997.1236>

https://www.persee.fr/doc/vilpa_0242-2794_1997_num_25_1_1236

Fichier pdf généré le 03/05/2018

Résumé

Le but de cette étude est de comparer les structures du pouvoir municipal en Espagne et en Amérique afin de mieux comprendre leur évolution, leurs similitudes et leurs différences. Sigüenza, ville castillane soumise au pouvoir de son évêque-seigneur, et Panamá, cité américaine placée sous l'autorité directe de la Couronne présentent des caractéristiques particulières même si les municipalités indiennes constituées à la suite de la Conquête se sont organisées sur le modèle des conseils castillans ou andalous du Moyen Âge espagnol.

Les formes d'élection ou de nomination des représentants de la ville, les conditions à remplir pour occuper les charges municipales peuvent varier dans le temps (au cours du XVIème siècle) et dans l'espace (entre l'Espagne et l'Amérique). Les tensions entre les élites locales et le pouvoir royal ou seigneurial traduisent néanmoins une préoccupation identique : la volonté d'affirmer l'identité d'une communauté urbaine, sur le plan symbolique (les signes et les insignes du pouvoir) mais aussi économique (le contrôle des ressources et des finances publiques).

Resumen

El propósito de este estudio es de comparai-las estructuras del poder municipal en Espana y en América para entender mejor su evolución, sus similitudes y sus diferencias. Sigüenza, ciudad castellana controlada por su señor-obispo, y Panamá, ciudad americana puesta bajo la autoridad directa de la Corona, presentan caracterfsticas particulares, aunque las municipalidades indianas fundadas después de la Conquista han sido organizadas segun el modelo de los consejos castellanos o andaluces de la Edad Media espanola.

Las formas de elección o de nominación de los representantes de la ciudad, así como las condiciones que cumplir para ocupar un cargo municipal pueden variar en el tiempo (durante el siglo XVI) y en el espacio (entre Espana y América). Sin embargo, las impugnaciones entre las élites locales y el poder real o señorial marcan una preocupación común : el deseo de asentar la identidad de una comunidad urbana, tanto al nivel simbólico (los signos y los emblemas del poder), como al nivel económico (el control de los recursos y de las finanzas publicas).

Abstract

The aim of this project was to compare the structures of the municipal power in Spain and those in America in order to understand their evolution, their similitaries and their differences better. Sigüenza, a Castilian city submitted to the power of its lord-bishop, and Panamá, an American city directly placed under the authority of the Crown, highlight particular characteristics even if the Indian municipalities founded since the Conquest were organized on the model of the Castilian or Andalusian councils of the Spanish Middle Ages.

The methods of election or nomination of the city representatives and the conditions of fulfilment of the public offices can vary through time (during the XVIth century) and through space (between Spain and America). Nevertheless the tensions between the local elite and royal power shows an identical preoccupation : the desire to assert the identity of a urban community, on a symbolic level (signs and

DE SIGÜENZA À PANAMÁ : LES STRUCTURES DU POUVOIR MUNICIPAL AU XVIème SIÈCLE

*Adrián
BLÁZQUEZ*
Carmen
MENA GARCÍA***

■ Durant les longues soirées de l'année scolaire 1991-92 passées à Pau avec Thomas Calvo, nous avons parlé des heures entières sur l'histoire de l'Amérique, du Mexique que Thomas connaît si bien, et de l'Espagne, sujet fondamental de ma propre recherche. Nous nous sommes très vite rendu compte de l'intérêt qu'il y aurait à comparer les structures politiques, sociales, économiques et administratives de la métropole avec celles des territoires américains. Cela permettrait une meilleure connaissance de leur évolution, de leurs similitudes et de leurs différences, et nous amènerait forcément à rechercher les origines et les causes de celles-ci.

Nous étions bien loin, à ce moment-là, d'imaginer que ce projet, né d'une perspective d'un travail en commun s'appuyant sur nos recherches respectives, deviendrait le large et ambitieux thème de recherche qui réunit l'équipe internationale actuelle.

* Historien, Université de Pau,

** Historienne, Université de Séville.

Les structures du pouvoir municipal au XVI^{ème} siècle

C'est donc cette première idée d'étude comparative qui m'a poussé, une fois constituée l'équipe actuelle, à proposer à notre américaniste de l'Université de Séville, Carmen Mena García, la possibilité de réaliser une étude à deux voix parfaitement dans la ligne des recherches personnelles de chacun de nous : la ville mésoaméricaine de Panamá — objet de la thèse doctorale de Carmen Mena — et la ville épiscopale de Sigüenza, thème de ma propre thèse¹. Le projet nous a semblé viable et nous avons décidé de traiter plus particulièrement les structures du pouvoir municipal dans ses différents aspects : formes et types d'élections, personnes éligibles et électeurs, conditions à remplir pour pouvoir occuper les charges municipales, procès devant la justice sur la question municipale, etc., et cela dans le cadre chronologique du XVI^{ème} siècle, moment décisif dans la réorganisation administrative de la Monarchie Hispanique, aussi bien en Espagne que dans les territoires américains.

Avant de commencer nous rappellerons que les municipalités indiennes se sont organisées — comme on pouvait s'y attendre — sur le modèle des *Concejos* castillans et plus particulièrement andalous du Moyen Âge même si, étant donné les circonstances, leurs attributions se sont élargies au traitement des questions d'ordre administratif et de gouvernement, "dans le cas où le gouverneur viendrait à faire défaut sur ce point et même s'il n'y manquait pas, parce que les distances énormes, l'isolement de fait, la nécessité de résoudre des cas difficiles l'emportaient sur les formules et les ordonnances faites pour le ronron bien ordonné et la paix monotone de la Castille"². Ces institutions, en effet, ont évolué pour pouvoir s'adapter à des circonstances et des besoins nouveaux qui ne manquaient pas de se présenter dans ce Nouveau Monde, éloigné, différent et donc difficile à contrôler depuis l'Espagne. Au fil des pages suivantes, nous tenterons de préciser les différences mais aussi les similitudes que nous avons pu constater dans l'administration de Sigüenza et de Panamá au cours du XVI^{ème} siècle. C'est ainsi qu'après avoir précisé leur cadre juridico-administratif, nous étudierons leur conseil municipal : système de désignation, processus électoral, qualités requises pour être élu et conflits avec les seigneurs ou les représentants de l'autorité royale.

■ LE CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

Jusqu'à la fin du XI^{ème} siècle, les noyaux urbains espagnols s'étaient développés de manière spontanée — même s'ils étaient encouragés par la concession d'une série d'exemptions et de privilèges — à mesure que s'établissaient dans un endroit des gens venus d'ailleurs et qui, après un certain temps, obtenaient la reconnaissance de certains

droits et la possibilité de s'organiser. Tout au long du XII^{ème} siècle, le système municipal a pris forme et, depuis lors, tout noyau de population organisé, qu'il s'agisse d'une cité, d'une ville reprise aux Arabes ou encore d'un ensemble d'habitations de construction nouvelle, suppose l'existence d'un *Concejo* (conseil). Ce qui est important, ce n'est pas l'ensemble d'habitations, mais la constitution d'une communauté organisée, d'une entité juridique. À la fin du XV^{ème} siècle, au moment de la découverte du Nouveau Monde, toutes les villes et cités existant sur le territoire espagnol ont une existence légale et reconnue qui se traduit par un système de gouvernement et une juridiction sur laquelle s'étend leur autorité. Les plus anciennes fondent leur légitimité sur leurs fors (*Fueros*) et autres privilèges reconnus par les rois et/ou leurs seigneurs; celles nouvellement créées, le sont en raison d'une décision expresse du monarque qui les reconnaît en tant que telles.

En Amérique, la fondation de villes et de cités repose également sur l'autorité royale, même si celle-ci ne se manifeste pas de manière directe et personnelle sur chacune d'elles au moment de sa création. Les *Instrucciones y Capitulaciones* relatives à la fondation d'une nouvelle ville font obligation au chef d'expédition de fonder cités, villes ou villages, à travers une série de normes vagues et imprécises, car on ignore encore la réalité du territoire sur lequel on est en train de légiférer. Néanmoins, c'est le monarque qui, dans tous les cas, ordonne la fondation et accorde la faculté pour ce faire, tandis que le *conquistador* (chef d'expédition) ou le gouverneur selon les cas, reçoit de très larges pouvoirs pour décider du type de peuplement et du lieu le plus adéquat³.

En tant que communauté organisée, ni la ville castillane, ni celle des Indes n'intègrent l'ensemble des personnes qui y habitent; la première est formée exclusivement par les Chrétiens, tandis que les Maures et les Juifs sont cantonnés dans la périphérie, dans leurs respectives *morerías* ou *aljamas* (quartiers maures et juifs respectivement) et sont exclus de toute tâche administrative. L'expulsion des Maures et des Juifs, l'année même de la découverte de l'Amérique, n'a guère mis fin à cette pratique de ségrégation urbaine dans les nouvelles terres qui allaient être incorporées à la Castille; bien au contraire, la ville indienne, faisant siens ces antécédents péninsulaires, n'intègre pas non plus l'ensemble de sa population, car l'on considère que ni les Indiens ni les Noirs, qu'ils soient libres ou esclaves, ne font partie de la nouvelle municipalité. Voilà comment sont nés les quartiers marginaux existant tout autour du centre urbain de n'importe quelle ville espagnole fondée en Amérique, où Indiens et Noirs vivent entassés dans de petits et misérables taudis. Des raisons de sécurité pour la communauté espagnole tout autant que des considérations protectionnistes envers les Indiens sont à l'origine de l'idée selon

Les structures du pouvoir municipal au XVI^{ème} siècle

laquelle les autochtones doivent vivre à l'écart des autres. Nous constatons ainsi que, dès le début de la conquête, les *pueblos de españoles* et les *pueblos de indios* s'organisent séparément, tout en donnant à ces derniers, dans la mesure du possible, les mêmes caractéristiques et compétences municipales qu'aux premiers⁴.

Dans l'étude comparative de Panamá et de Sigüenza, le premier trait commun que nous constatons touche à leur statut de *ciudad*, même si ni l'une ni l'autre ne possédait au XVI^{ème} siècle une population importante : quelque 3 500 habitants pour Sigüenza à la fin de ce siècle, et 5 702 pour Panamá et sa juridiction au début du siècle suivant. Il nous faut néanmoins souligner un fait important : à Panamá, contrairement à la ville de la province de Guadalajara, ethniquement homogène après l'expulsion des Juifs et des Maures, existe une sorte de microcosme pluriracial avec une présence minoritaire d'autochtones — décimés au moment de la conquête de l'isthme — et une grande masse d'Africains qui représente plus de 75% du total (en comptant ceux de race pure et les métis et *castas*) semant la terreur parmi les Blancs qui ne forment qu'un peu plus de 22% de la population totale. La population multiraciale et de couleur compte donc plus de 5 000 habitants, même si, d'un point de vue administratif, la *vecindad* ou ensemble des droits dont jouissait le *vecino* dans le sens le plus strict et exclusif, c'est-à-dire homme blanc avec maison ouverte, n'était reconnue qu'à 495 Espagnols logés dans les 332 maisons qui composaient le centre urbain. Car la condition de *ciudad* n'avait rien à voir avec le nombre d'habitants — tout au moins à l'époque que nous étudions. Voici, dans ce sens, comment Domínguez Ortiz définit la *ciudad* :

"À l'époque des souverains de la Maison d'Autriche, et encore longtemps après eux, il y avait des *microciudades* de 1 000 *vecinos* et souvent moins qui, malgré leur petite taille, remplissaient les fonctions propres des centres urbains. Le concept médiéval selon lequel la ville devait posséder "une muraille et un évêché", la première conçue non seulement comme un système de défense [...] mais aussi comme un élément urbanistique, était toujours d'actualité"⁵.

Dans le cas de Sigüenza, la définition de cet éminent historien s'applique pleinement à la réalité : château et murailles sont l'expression urbaine du pouvoir seigneurial (figure 1, p. suivante), et le siège épiscopal confère à la ville où il est établi un statut particulier, né autant du caractère spirituel que lui apporte la présence d'un évêque que du rôle intellectuel que jouent le chapitre cathédral et la curie épiscopale.



Figure 1 : le centre historique de Sigüenza

Les structures du pouvoir municipal au XVIème siècle

Panamá, siège épiscopal, centre administratif et économique de tout premier ordre comme Sigüenza, se présente à nous comme une ville ouverte et sans défense. En effet, à l'égal de la plupart des villes hispano-américaines, elle organisa son espace urbain sans muraille, libre et ouvert à n'importe quelle influence ou intromission étrangère. Ce n'est que dans un XVIème siècle bien avancé, devant les attaques répétées des bateaux pirates des puissances étrangères, que sera décidée la construction d'ouvrages de défense pour cette importante ville-port du commerce colonial espagnol (cf. photo, p. 145). Cependant, les efforts pour défendre les lieux les plus névralgiques et symboliques de la ville remontent à la fondation même de celle-ci, ses *vecinos* considérant très vite qu'il était nécessaire de construire des défenses autour des *Casas Reales*, siège de l'Audience Royale, qui avaient été construites à dessein sur un monticule connu sous le nom de "*el cerrillo*". Il s'agissait d'un promontoire rocheux, ouvert vers la mer, à l'écart du centre-ville; situation privilégiée car, de là, on pouvait observer l'arrivée des bateaux et prévenir ainsi de possibles attaques, mais aussi surveiller l'ensemble de la ville, qu'il domine (figure 2, p. suivante).

Panamá n'a donc, ni murailles, ni château. Tous les projets de défense de la ville ont échoué pour différentes raisons. Elle possédait cependant un édifice emblématique qui, comme une sorte de tour seigneuriale, dominait la totalité de la ville : c'étaient ces *Casas Reales* que nous venons d'évoquer. Leur puissance reposait moins sur les caractéristiques de l'édifice — sans aucun doute le plus représentatif de la ville d'un point de vue esthétique et architectonique — soumises à de constantes réformes tout au long des XVIème et XVIIème siècles, que sur le caractère symbolique qu'elles représentaient en tant que siège du pouvoir royal dans l'ensemble de l'isthme panaméen, car c'était là qu'était installée l'Audience Royale de la Terre Ferme.

Ces deux centres urbains, malgré une population relativement réduite, vont jouer tout au long du XVIème siècle et bien après, un rôle particulièrement important d'un point de vue économique, administratif et ecclésiastique. Face aux ressemblances soulignées, nous constatons une différence fondamentale : il s'agit de la situation de chacune des deux villes dans le double système juridico-administratif de soumission qui encadrait la métropole — le *realengo* et la seigneurie. En effet, tandis que Panamá est une ville *realenga*, c'est-à-dire directement soumise à l'autorité et à l'administration royale, Sigüenza s'inscrit dans un régime seigneurial, dans lequel le pouvoir royal est délégué à une personne privée, civile ou ecclésiastique. Cette dichotomie reflète bien la situation juridique différente des villes espagnoles.

Les structures du pouvoir municipal au XVIème siècle

Dans la métropole, environ la moitié des villes et cités étaient soumises, pendant le XVIème siècle, au régime seigneurial. En Amérique, par contre, la totalité des villes fondées appartenaient au *realengo*, à l'exception des éphémères seigneuries, très vite supprimées, accordées à Colomb, Cortès, Pizarre et quelques autres⁶. Depuis pratiquement le moment même de sa reconquête, en 1124, Sigüenza tombe, comme nous l'avons dit, sous l'autorité seigneuriale de l'évêque et du chapitre cathédral. En effet, c'est dès 1138 qu'Alphonse VII fait donation au premier évêque de la ville, l'Aquitain don Bernard d'Agen, de l'autorité seigneuriale sur le bourg inférieur, lieu où l'on commençait à bâtir la cathédrale.

En 1140, l'autorité seigneuriale accordée dans un premier moment exclusivement à l'évêque, est étendue à "*Obispo y Cabildo*"; la seigneurie est ainsi soumise à une autorité bicéphale que, par ailleurs, nous trouvons généralisée dans la plupart des seigneuries épiscopales espagnoles et dont il faut chercher la raison d'être dans la volonté des monarques de pallier les périodes de vide du pouvoir seigneurial, suite au décès ou à la mutation de l'évêque, qui ne pouvait être qu'à l'origine de constants et très longs procès entre les autorités municipales et l'autorité seigneuriale. En intégrant le chapitre cathédral en tant que co-seigneur, la question de la continuité du pouvoir seigneurial est automatiquement résolue car, en cas de vacance du siège épiscopal, le chapitre prend instantanément et pleinement l'autorité seigneuriale, sans solution de continuité ni conflits avec les sujets de la seigneurie.

■ LE "CONCEJO" ET SON SYSTÈME DE DÉSIGNATION

La création *ex nihilo* d'une nouvelle ville était chose exceptionnelle en Espagne car, dans la plupart des cas, on mettait en place un *concejo* (conseil municipal) dans une communauté déjà existante. Elle était par contre la règle dans le cas américain. En effet, l'arrivée des Espagnols dans le Nouveau Monde et leur installation dans le territoire se fait en parallèle au phénomène urbain. *Conquistar y poblar* (conquérir et peupler) sera la devise permanente du groupe expéditionnaire partout où il va. L'histoire du conseil municipal de Panamá commence par la fondation de la ville et la concession postérieure de son titre de *ciudad*. Pedro Arias de Avila (Pedrarias), noble ségovien et premier gouverneur d'un espace américain baptisé du brillant nom de *Castilla del Oro* (Castille de l'Or), à travers lequel on voulait remémorer aussi bien la *patria chica* (le pays d'origine) que le doré omniprésent, *leitmotiv* de toutes les expéditions de conquête dans les lointaines terres américaines, ordonna le 15 août 1519, en application des prérogatives

que lui avait déléguées le monarque, la création d'une ville qui, dédiée à Nuestra Señora de la Asunción de Panamá (Notre Dame de l'Assomption de Panamá), sera la première ville fondée par les Espagnols sur les rives de l'Océan Pacifique.

Nous n'avons pas connaissance de l'acte de fondation mais essayons d'imaginer la solennité que Pedrarias a dû donner à la cérémonie. La fondation d'une nouvelle ville espagnole dans les territoires américains était toujours accompagnée, en effet, d'un curieux cérémonial empreint de symbolisme religieux dans lequel était répété, à quelques petites variantes près selon le *conquistador* qui le mettait en scène, le même schéma chargé de références ancestrales et présidé par la *toma de posesión* (prise de possession) qui représentait l'essentiel du rite. À genoux, tenant dans une main un drapeau orné de motifs religieux et dans l'autre son épée, Pedrarias proclama sans doute à haute et solennelle voix, devant ses soldats groupés autour de lui, son droit à gouverner ces territoires au nom de la reine Jeanne et de son fils Charles, ainsi que l'obligation de prêcher la foi catholique aux infidèles. Tout de suite après, tandis qu'un son de clairon se levait dans les airs, il prenait possession de ces terres en coupant symboliquement quelques branches d'arbres avec son épée, puis il marchait dessus pour signifier que la nouvelle ville était placée sous la juridiction du roi. Cela fait, une croix était érigée à l'endroit attribué à l'église et, sur celui réservé à la place centrale, était placé le *rollo o picota* (pilori) symbole de la justice royale; la première messe était dite et le chef de l'expédition désignait les personnes qui seraient membres du premier *concejo* ou *cabildo* de la ville qui venait d'être ainsi fondée.

Le notaire (*escribano*), Antón Cuadrado, confirma cette désignation par la rédaction d'un acte qui en garantissait la légalité. Par la suite, comme il était toujours d'usage, le gouverneur répartissait terrains de construction, terres de culture et Indiens d'*encomienda* (confiés) à ses soldats qui devenaient ainsi les heureux *vecinos* (habitants de plein droit) de la nouvelle ville. Dans le cas de Panamá, leur nombre s'élevait à 400, selon la version du chroniqueur Pascual de Andagoya, témoin des événements. Dans cette répartition, on appliquait le critère hiérarchique, les meilleurs terrains de construction et les terres de meilleure qualité allant aux personnes les plus distinguées, ceci en accord avec les Instructions royales données à Pedrarias en 1513 : "Une fois pris en compte les éléments nécessaires à l'établissement des villes, et quand on aura choisi le site le plus profitable [...] vous devrez partager les terrains à bâtir, ceux-ci devant être répartis selon la qualité des personnes"⁷. Deux années après cette fondation, Charles Quint, par deux cédulas royales datées du 9 et du 15 septembre, accordait à Panamá le titre de *ciudad*⁸, confirmait

Les structures du pouvoir municipal au XVI^{ème} siècle

l'extension de trois lieues assignées par Pedrarias à la ville, et attribuait un blason héraldique désignant la mission à accomplir. Il s'agissait d'un écusson sur champ d'or, coupé verticalement, avec un joug et un faisceau de flèches dans la moitié droite et deux caravelles dans la partie gauche, symbole des espoirs mis dans la nouvelle ville, qui devait œuvrer pour la découverte de nouveaux chemins maritimes vers les îles des épices; dans la partie supérieure, une étoile, et comme orle une alternance de châteaux et de lions. À cet écusson a été ajouté, par décret royal émis à Lisbonne le 3 décembre 1581, le titre de "très noble et très loyale".

Dans le cas de Sigüenza, les origines de la ville sont beaucoup plus anciennes. Les deux noyaux primitifs de population — le bourg d'en haut (ou du château) et le bourg inférieur bâti autour de la cathédrale (édifié grâce à la concession de 100 familles faite par le roi à l'évêque-seigneur pour commencer à peupler sa seigneurie) — sont réunis en 1146 dans un seul et unique *Concejo*, soumis à un même for et gouverné par les mêmes officiers municipaux⁹. C'est donc seulement à partir de cette date du 7 mars 1146 que nous pouvons parler de seigneurie épiscopale de Sigüenza, car c'est à partir de ce moment que les deux noyaux de population indépendants qui existaient auparavant sont unis administrativement et judiciairement dans une entité unique, la cité de Sigüenza.

Quelle est la composition des *Concejos* ou conseils municipaux qui avaient à leur charge l'administration de nos deux villes ? Malgré la prédominance absolue du système de *realengo* dans les nouvelles villes fondées outre-mer, le conseil municipal que nous trouvons en Amérique n'est pas celui du *corregimiento*¹⁰ — implanté en Espagne par la réforme des Rois Catholiques — mais le conseil traditionnel. Celui-ci est dirigé par deux *alcaldes ordinarios*, avec fonctions d'administration et de justice, qui président l'*Ayuntamiento* (conseil municipal), composé de plusieurs *regidores* (échevins) — appelés souvent les "vingt-quatre" en référence au conseil municipal de Séville qu'ils prennent comme modèle et dont les *regidores*, en raison de leur nombre, sont ainsi désignés. En réalité, leur nombre varie selon l'importance politique et économique de la ville : douze dans les villes métropolitaines, de six à huit dans les villes dépendantes de celles-ci et quatre au minimum dans les autres. Leur fonction est, pour l'essentiel, l'administration économique de la ville. Avec le temps se sont ajoutées d'autres charges, les unes d'utilité publique et les autres purement honorifiques. C'est vers le milieu du XVI^{ème} siècle, avec le même but de renforcer l'autorité royale et d'éviter les discordes internes, comme cela avait été fait bien avant en Castille et Léon, qu'ont été introduits, dans les principales villes américaines, les *corregimientos*.

À Sigüenza, à partir de l'application de la réforme municipale des Rois Catholiques¹¹ par son évêque-seigneur, don Pedro Gonzáles de Mendoza, à une date que nous ne connaissons pas mais qu'on peut situer entre 1467 et 1495, dates limites de son épiscopat, le conseil municipal de la ville proprement dit est composé par les officiers suivants : deux *alcaldes ordinarios*, un *regidor*, un *procurador general*, seize *diputados*, un *alguacil mayor*. Les *alcaldes ordinarios*, un pour les nobles et l'autre pour les roturiers, président le conseil et sont chargés de l'administration de la justice civile et criminelle. Le *regidor* est responsable de la gestion économique de la ville et des finances municipales. Il est aidé dans cette mission par les seize *diputados* (nommés à part égale par l'évêque-seigneur et le conseil municipal), qui représentent, dans le nouveau conseil municipal réformé, l'ancien *concejo abierto* ou assemblée générale des chefs de famille. En effet, d'après le chanoine Yaben, la réforme municipale du cardinal Mendoza, destinée à pallier la suppression de la représentativité populaire du *concejo abierto*, ordonna "qu'à partir de cette date les habitants soient représentés au conseil par huit députés choisis par les alcaldes et les officiers"¹². Cependant, ces "*diputados ochos*", comme ils sont appelés dans les documents en raison de leur nombre, ne semblent guère avoir eu une grande importance dans les délibérations du conseil municipal. Petit à petit, ils furent relégués au rôle d'une sorte d'assemblée de notables à laquelle on demandait un avis — purement consultatif — sur certaines affaires qui touchaient à la vie quotidienne des habitants. Le *procurador* ou représentant légal du conseil municipal était chargé de l'ordre du jour des sessions du conseil et de la défense des intérêts de la ville dans les procès et autres actes. L'*alguacil mayor* était le responsable des autres alguazils (corps de police municipal).

Dans le cas de Panamá, le premier *cabildo* ou conseil municipal naît tout naturellement lors de sa fondation, alors que Pedrarias Dávila réunit les *vecinos* pour le partage des terrains à bâtir dans la nouvelle cité, la concession d'*encomiendas* (répartition des Indiens) et la désignation d'officiers municipaux. Tel un organisme vivant en perpétuelle évolution, le conseil municipal panaméen s'est adapté aux diverses vicissitudes, économiques et démographiques, qui ont affecté la ville et son territoire. Les transformations ont donc été très importantes tout au long du XVI^e siècle, aussi bien pour ce qui touche au nombre de ses membres que pour ce qui est de sa composition. Combien de membres composaient le Cabildo ? Le noyau de base, à l'égal de ceux de la péninsule pris pour modèle, était constitué par les *alcaldes*, responsables de l'administration de la justice, et les *regidores* chargés du gouvernement général de la cité. L'*alguacil mayor* et les officiers de la *Real Hacienda* (des finances royales), qui avaient

Les structures du pouvoir municipal au XVIème siècle

reçu de la Couronne la faculté d'occuper des *regimientos*, faisaient partie également du conseil municipal. Le premier conseil panaméen comptait onze membres : deux *alcaldes ordinarios*, cinq *regidores*, trois *oficiales reales* (officiers royaux), un *alguacil mayor*. Cependant, quelques années plus tard, l'ouverture de Panamá vers l'extérieur fit de cette ville le fer de lance des nouvelles découvertes et des peuplements qui leur correspondaient, aussi bien en Amérique Centrale qu'au Pérou. Le dépeuplement de la ville atteint alors des limites alarmantes. À cette diminution du nombre d'habitants correspond naturellement une réduction du *cabildo*. C'est ainsi que, vers le milieu du XVIème siècle, celui-ci ne comptait plus que deux *regidores*, souvent absents par ailleurs car occupés à leurs affaires à l'extérieur de Panamá.

Mais le redressement démographique ne se fit pas attendre car, en contrepartie de son rôle de plate-forme de départ vers la conquête des territoires de l'Amérique du Sud — le Pérou tout particulièrement — la ville devint un pôle d'attraction pour un nombre important d'immigrés qui transitaient forcément par l'isthme de Panamá, seul lieu de passage connu vers le Pacifique. C'est à ce moment que Panamá acquiert définitivement sa vocation de ville d'activités tertiaires ou de services, en tant que port de commerce et de voyageurs, prenant la première place dans l'organisation commerciale de l'Empire colonial espagnol. En revanche, le renouveau de son conseil municipal semble bien plus lent. En effet, une élite complètement tournée vers le commerce, souvent formée de facteurs de grandes maisons de commerce de la métropole ou du Pérou, et donc peu intéressée par une installation définitive, n'a pas d'attraction pour les charges de l'administration municipale. Le renouvellement du *cabildo* ne se fait donc pas avant les années 1580, moment où les documents ne dénombrent pas moins de dix-sept membres avec voix délibérative : douze *regidores*, un *alguacil mayor*, un *depositario general*, et les trois *oficiales reales*. En 1596, il atteint son plus grand nombre avec vingt-et-un *regidores*. Cette inflation d'officiers municipaux dans les années de la fin du siècle se fait parallèlement à la mise en vente, par Philippe II, des offices publics. Elle correspond aussi à la réactivation du commerce portuaire et à l'enrichissement consécutif des habitants de la ville. L'augmentation du nombre des *regidores* ne signifie pourtant pas un regain d'intérêt des membres du conseil municipal pour l'administration de la "*res publica*", comme nous le prouvent les nombreuses références à leurs absences répétées en cours d'année.

En ce qui concerne la forme d'élection ou de désignation de ces officiers municipaux, les différences entre les deux cités que nous étudions sont fondamentales,

comme nous le laissait supposer le fait même de leur appartenance à deux régimes bien différents : le *realengo* pour Panamá et la seigneurie pour Sigüenza. Dans cette ville, la totalité des membres du *concejo*, ainsi que tous les autres officiers subalternes, sont désignés directement par l'évêque-seigneur ou le chapitre cathédral, dans les cas de vacance de siège. Le document fondateur de la seigneurie souligne déjà ce droit du seigneur et la Sentence définitive d'Alphonse XI sur la seigneurie de Sigüenza de 1331 le confirme sans ambage : "les évêques doivent nommer à Sigüenza les alcaldes, les jurés et tous les autres officiers"¹³.

La périodicité de l'élection est théoriquement annuelle dans les deux cités, avec quelques exceptions comme celle des *regidores perpétuos* (à vie) à Panamá. À Sigüenza l'autorité seigneuriale, partagée entre l'évêque et le chapitre cathédral, a été à l'origine d'interprétations différentes qui ont abouti à de longs procès entre les autorités municipales et les co-seigneurs, en particulier l'assemblée des chanoines. La question était celle-ci : selon les textes portant création de la seigneurie segontine, chaque nouveau seigneur a le droit de désigner de nouveaux officiers municipaux, sans qu'il soit nettement précisé s'il peut le faire à n'importe quel moment de l'année, c'est-à-dire même avant la fin normale de leur mandat. Les évêques ont interprété les textes de la manière la plus favorable pour eux, réalisant de nouvelles nominations d'officiers municipaux tout de suite après leur prise de possession, sans tenir aucun compte du moment de l'année. Il est évident que le chapitre cathédral appliqua la même norme car, dans le cas contraire, son autorité seigneuriale se serait vue affaiblie face à celle de l'évêque, mais aussi face au conseil municipal.

L'application de ces principes peut, dans l'absolu, friser l'absurde car on pourrait arriver à une situation de ce type : nomination annuelle obligatoire et normale le 29 septembre; mort de l'évêque en janvier suivant, prise automatique de la puissance seigneuriale pleine par le chapitre et donc nouvelle nomination d'officiers municipaux; nomination et prise de possession d'un nouvel évêque en juillet, suivie d'une nouvelle nomination et, enfin, nouvelle désignation annuelle normale et obligatoire le 29 septembre. Bref, plusieurs nominations étaient possibles au cours d'une même année, ce qui est, pour le moins, choquant. Comme on peut s'y attendre, les autorités municipales ont toujours dénoncé une telle interprétation, donnant lieu à des procès interminables — dont on parlera plus loin — devant la justice royale de la Chancellerie de Valladolid, sans que celle-ci ait été capable de définir une fois pour toute la bonne interprétation des textes pour le moins litigieux.

Les structures du pouvoir municipal au XVIème siècle

Les premiers *regidores* du conseil municipal panaméen ont été choisis, comme nous l'avons déjà signalé, par Pedrarias, chef de l'expédition, qui jouissait des pouvoirs pour exercer cette prérogative au nom de la Couronne, de même que l'évêque le faisait par délégation royale dans la seigneurie de Sigüenza. Par la suite, les *regidores* des conseils municipaux américains devaient être élus par le conseil sortant, avec la participation toujours active du gouverneur, du *corregidor* ou de l'*alcalde mayor* selon la catégorie juridique de la ville. La Couronne, cependant, se réservait toujours le privilège de nommer les *regidores vitalicios* (à vie), voie facile pour récompenser les services rendus à la Couronne par certains habitants. Quand le système de vente d'offices est mis en place, on peut devenir *regidor* en achetant une de ces charges. A Panamá, cette pratique commence dans les années 1580, comme nous l'avons déjà signalé¹⁴. Pour ce qui est des *alcaldes ordinarios*, les lois prévoyaient leur élection annuelle — d'où leur nom de *cadañeros* (élus chaque année) — le premier jour non férié de l'année, par les *regidores perpetuos*. L'élection devait être ratifiée par l'autorité supérieure de la juridiction de chaque ville, gouverneur, *corregidor* ou autres. Ils étaient appelés *alcaldes de primer voto* ou *de segundo voto* selon qu'ils avaient été élus au premier ou au second tour. Il y a eu également à Panamá, malgré leur rareté, quelques cas d'élections populaires.

Le marquis de Cañete, Vice-Roi du Pérou, se mêla des questions municipales lors de sa traversée de l'isthme en nommant des *regidores* à Panamá et à Nombre de Dios. Cette intervention fut rejetée par les membres des conseils municipaux des deux villes, qui protestèrent auprès de la Couronne et obtinrent la destitution des personnes nommées par Cañete. Mais l'arrivée d'un nouveau Vice-Roi, le comte de Nieva, ne fit qu'exacerber le conflit car, pour pourvoir les places vacantes, il nomma quatre nouveaux *regidores* qui furent eux aussi destitués par ordre royal. Pour mettre fin à la crise (en guise de compromis), cet ordre royal ordonna la réunion d'un *concejo abierto*, ou assemblée générale des chefs de famille, afin d'élire huit personnes parmi lesquelles le gouverneur choisirait les quatre qui lui sembleraient les plus aptes à tenir cette charge.

■ LE PROCESSUS ÉLECTORAL

Une fois étudié le mode de désignation des conseillers municipaux, arrêtons-nous sur la procédure électorale et ses diverses formes. Dans les deux villes, l'endroit où l'on annonçait l'élection (ou la désignation) des personnes chargées d'occuper les fonctions municipales pour l'année à venir avait pour nom : *Casas Consistoriales*, *Ayuntamiento* ou *Cabildo* — c'était le siège du conseil municipal. C'est là que l'*alcalde mayor* de Sigüenza

donnait lecture publique de la missive seigneuriale portant les noms des personnes désignées pour assumer les charges municipales. C'est dans cette même enceinte que l'on effectuait à Panamá l'élection des nouvelles autorités locales. La date choisie pour l'élection ou la désignation pouvait varier : elle avait lieu les premiers jours de l'année à Panamá, tandis qu'à Sigüenza elle se déroulait le 29 septembre, fête de la Saint Michel. L'origine de cette date est à chercher sans doute dans l'année économique (ou dans le cycle agraire traditionnel) qui finissait par la récolte des céréales et des fruits pour recommencer, à partir d'octobre, avec la préparation des terres en vue des nouvelles semailles.

Le jour venu, une série de cérémonies précises se déroule. A Panamá, le processus commence par la célébration de la messe du Saint Esprit dans la cathédrale; puis l'ensemble des membres du conseil municipal sortant se dirige vers le siège du *cabildo* ou *ayuntamiento*, où l'on procède à l'élection des nouveaux officiers. À Sigüenza, contrairement à ce que l'on pourrait attendre s'agissant d'une seigneurie épiscopale, aucune cérémonie religieuse ne se déroule au cours de la désignation et de l'installation du nouveau conseil municipal. Suit alors l'acte symbolique de la reprise du pouvoir en la personne de l'*Alcalde mayor* à Sigüenza et du représentant de l'autorité royale à Panamá. Les *varas de justicia* (bâtons de justice), symboles de l'autorité judiciaire des *alcaldes*, sont remises à qui de droit — roi ou seigneur —, ces derniers transmettant ces mêmes pouvoirs aux nouveaux membres.

L'acte central réside dans l'élection (Panamá) ou la lecture de l'acte de nomination (Sigüenza) des nouveaux officiers. À Panamá, l'élection se fait grâce au vote des *regidores*. En effet, une fois que les *alcaldes ordinarios* sortants ont remis leurs *varas* et sont sortis de la salle des sessions, après avoir été remerciés pour les services rendus, les *regidores* procèdent à l'élection des nouveaux *alcaldes* et autres officiers. Les participants jurent alors devant le notaire du *cabildo* "que pour participer à cette élection ils n'ont pas été soudoyés, ni détournés, ni influencés, qu'au cours du vote ils respecteront les lois du royaume et l'ordre donné à ce *cabildo*, qu'ils choisiront des personnes méritantes, qu'ils ont fait acte de résidence et qu'ils voteront à bulletin secret"¹⁵. Tout de suite après, ils mettent leur bulletin de vote dans une petite urne en argent qui sert aussi pour le dépouillement du scrutin. Les nouveaux élus, qui attendent dans une pièce voisine, sont invités à pénétrer dans la salle du conseil. Les *alcaldes ordinarios* reçoivent alors leurs *varas de justicia*, et tous les élus font serment devant la Croix et les Saints Evangiles de remplir leur charge pour le bien de la "*res publica*". Après maints procès et autres litiges,

Les structures du pouvoir municipal au XVI^{ème} siècle

les Panaméens ont obtenu de la part des autorités royales la reconnaissance de "la coutume de Panamá", qui veut que les *alcaldes ordinarios* soient élus parmi les *regidores* les plus anciens du *cabildo*, ce qui allait à l'encontre de la règle appliquée dans les autres municipalités. Cette pratique fut introduite, à l'origine, pour empêcher que ces charges restent sans titulaire suite à la baisse du nombre d'habitants dont a pâti la cité pendant une longue période. Une fois retrouvée la normalité, ce privilège se révéla très difficile à supprimer.

À Sigüenza, la cérémonie est beaucoup plus rapide et plus simple, car elle se limite à la réunion du conseil municipal sortant devant lequel se présente l'*alcalde mayor* du seigneur, qui reprend les pouvoirs judiciaire et administratif à travers la remise des *varas de justicia* des sortants, et donne immédiatement lecture de l'acte de nomination des personnes qui exerceront les charges municipales à partir de ce moment, leur investiture se matérialisant par la remise des *varas de justicia*¹⁶. L'acte final est le serment fait par les nouveaux officiers, devant la croix, une main posée sur les Évangiles, d'accomplir "fidèlement et loyalement" les devoirs de leur charge. Voici comment est décrite cette cérémonie dans l'acte notarié d'une de ces nominations :

"Conseil du jour de Saint Michel de l'année 1594. Dans la ville de Sigüenza, le 29 septembre 1594, jour du seigneur Saint Michel, se sont réunis en conseil ouvert les officiers de justice et les échevins de cette ville, appelés par le son des cloches pour la publication de l'élection des officiers de justice et des échevins; étaient particulièrement présents dans ce conseil Sebastian Cedeño et Fabian de Arteta, *alcaldes ordinarios*, Cosme de Uçeda, *regidor*, Benito de Vargas, *procurador general*, Francisco de Binuesa, Jil de Herrera, Guzman Hernandez, Diego de Torres, Ruigomez de Leon, *diputados* [...] et de nombreux autres *vecinos* de cette ville. Arriva au dit conseil Fabian de Arteaga, *alcalde mayor* des appels civils de cette ville, et il déclara qu'il apportait la nomination des offices et on lui fit place. Il s'assit à côté de Sebastian Cerdeño, *alcalde*, et il informa le conseil qu'il apportait la dite nomination des offices valable à partir du jour de la Saint Michel. Il demanda aux présents de l'examiner pour qu'ils admettent les personnes nommées à ces charges. Et il m'a aussitôt remis à moi, en tant que notaire, la nomination des dites charges d'échevins et d'officiers de justice pour la publier et la faire connaître. On l'ouvrit et on l'annonça publiquement. Telle en était la teneur [suit la liste des nominations]. Vue la nomination, on constata qu'elle était bien faite et signée par don fray Lorenzo de Figueroa y Cordoba, évêque et seigneur de cette ville, membre du Conseil du Roi notre seigneur, et ratifiée par Juan Perez, son secrétaire. L'ayant vue et entendue,

puisque que la nomination à de telles charges dépend de sa Seigneurie, lesdits Benito de Ureta et Francisco Serrano, qui étaient présents, acceptèrent et reçurent les barres. Ils ont juré sur Dieu Notre Seigneur, selon selon les règles, de remplir bien et fidèlement leur charge d'*alcalde* ordinaire, en observant le service de Dieu Notre Seigneur et en respectant les lois de ces royaumes sous peine de les subir. Et qu'ainsi fassent-ils, que Dieu les aide et que dans le cas contraire ils soient jugés; et ceci s'est passé devant moi, Francisco Ximenez, car Gabriel Lopez était malade [Suivent les signatures de Benito Ureta et de Francisco Sedeño]. Passé devant moi, Francisco Ximenez"¹⁷.

■ QUALITÉS, EMPÊCHEMENTS ET AFFRONTLEMENTS

Pour pouvoir exercer les charges municipales il fallait réunir certaines conditions et/ou qualités. Alphonse XI, dans sa Sentence du 6 janvier 1331 sur les droits seigneuriaux à Sigüenza, précise ainsi les qualités et les conditions à remplir pour pouvoir occuper les charges du conseil : "en ce qui concerne les *alcaldes* et officiers, qu'ils soient hommes de bien, *vecinos* de Sigüenza, présentant des garanties financières, et qu'ils ne soient pas de sa maison [celle de l'évêque], et qu'ils usent de leur office bien et fidèlement, et qu'ils n'arrêtent ni ne tuent personne sur ordre du dit évêque, ni des évêques à venir, mais que les *alcaldes* appliquent le droit aux plaignants et exercent la justice selon la coutume et le droit"¹⁸. Il fallait donc être *vecino* de Sigüenza, c'est-à-dire être reconnu administrativement comme faisant partie du corps social de la cité, avoir des moyens de subsistance raisonnables, ce qui éliminait automatiquement un bon nombre d'habitants, et finalement ne pas avoir de rapports de parenté ou de travail avec le seigneur, ce qui pourrait faire suspecter une dépendance vis-à-vis de celui-ci.

La Recopilación de las Leyes de Indias, pour sa part, dans le chapitre qui traite des charges municipales¹⁹, ordonne que les *alcaldes* des villes américaines devaient être élus parmi les personnes *hábiles* (bien portantes), sachant lire et écrire, sans dette vis-à-vis des finances royales, qui n'exerçaient pas de métiers vulgaires (*oficios viles*) comme cabaretier, regrattier, etc. (ceci en raison du possible danger de laisser la maîtrise des prix des marchandises entre les mains des commerçants eux-mêmes) et qui n'aient pas été poursuivies par la justice. Il était par ailleurs indispensable d'être *vecino* de la ville où la charge devait être exercée. Préférence était donnée aux conquistadors et à leurs descendants, pour récompenser ainsi les premiers habitants. Dans le cas où la personne aurait occupé une autre charge, elle aurait à se soumettre favorablement au *juicio de residencia* (jugement auquel tout officier était soumis à la fin de sa charge). Dans la

Les structures du pouvoir municipal au XVIème siècle

pratique cependant, les irrégularités n'étaient pas rares. Soulignons, par exemple, les élections de 1613 qui ont désigné comme *alcalde ordinario* le capitaine Nicolás Martínez de Montenegro, un vieillard aveugle, sourd et qui pouvait à peine se tenir debout. Il est évident qu'une telle élection a été dénoncée²⁰. Pour être élu *regidor* il fallait aussi être *vecino*, la charge étant interdite, comme dans le cas des *alcaldes*, aux commerçants, boutiquiers, cabaretiers et autres métiers "vils".

La durée d'exercice de ces charges — sauf dans les cas des *regidores perpétuos*, comme à Panamá — était d'un an. En outre, pour éviter la permanence en tant que membres du conseil municipal des mêmes personnes qui n'auraient fait que changer d'office, il était prévu toute une série d'incompatibilités, concrétisées dans les "*huecos*" — c'est-à-dire des périodes pendant lesquelles d'autres charges municipales ne pouvaient être exercées. Il fallait alors, à Panamá, respecter un délai de deux ans, et de trois ans à Sigüenza. Si le seigneur segontin ne respectait pas cette norme, la réaction du procureur du conseil ne se faisait pas attendre. Tel fut le cas, par exemple, en 1607 quand le *concejo*, par l'intermédiaire de son procureur, "*contradice*" ou s'oppose à la nomination de certaines personnes, en particulier celles désignées comme *diputados* car les "*huecos*" prévus n'étaient point écoulés : "Et alors Mingo Pacheco, *vecino* de cette ville, procureur de cette ville et au nom de celle-ci, déclara qu'il s'opposait à la nomination des députés pour cette raison : en ce qui concerne Alvaro de Deça parce qu'il n'a pas accompli le "*hueco*" qu'il doit respecter selon les règles. Il s'oppose de la même manière et pour la même raison à la nomination comme député de Baltasar de Galvez, ainsi qu'à celle d'Alonso de Peregrina, parce qu'il n'ont pas accompli le "*hueco*" que, selon la ville, il doivent respecter. Il demande qu'on enregistre cette opposition pour en demander justice où bon lui semblera"²¹.

Parfois, comme ce fut le cas en 1606, le procureur segontin faisait opposition à l'ensemble de l'acte de nomination, ce qui impliquait le rejet total de la désignation seigneuriale. Cette démarche était fondée sur le fait que l'année de mandat des officiers en place n'était pas complètement écoulée, car l'élection contestée faisait suite à l'arrivée d'un nouvel évêque-seigneur et avait lieu le 12 avril, donc six mois à peine après leur nomination : "et ainsi lue la dite liste et nomination à la lettre, lesdits Joan de Ardanç et Bartolome Durante, procureurs de cette ville et au nom de celle-ci, dirent qu'ils s'opposaient à toute la liste des nominations parce qu'elle contredit la jurisprudence de cette ville, et ils demandèrent ainsi qu'on ne lui portât point préjudice en aucune façon. Et ils en demandèrent l'enregistrement pour assurer le droit et la sauvegarde de cette ville. Et

à la suite de cette opposition, tous les membres du conseil se retirèrent et seuls conservèrent leur place lesdits Alonso de Medina, Gregorio Serrano et Alonso de Peregrina [...] *vecinos* de cette ville; durant cet intérim sa grâce Geronimo de Bergara reçut la barre d'*alcalde ordinario*"²². Pour ce qui est de Sigüenza les appels devant la justice royale pouvaient aller jusqu'à la Chancellerie de Valladolid dont dépendait cette ville, tandis qu'à Panamá les conflits électoraux étaient jugés par l'Audience de la *Tierra Firme*, dont le siège se trouvait dans la capitale panamécenne.

■ LES AUTORITÉS MUNICIPALES FACE À L'AUTORITÉ SEIGNEURIALE OU ROYALE

Au fur et à mesure que le temps passe et que les *concejos* se développent, les autorités municipales, aussi bien à Sigüenza qu'à Panamá, vont essayer de faire respecter leurs droits, us et coutumes, face aux autorités de tutelle — qu'il s'agisse d'un seigneur ou du représentant de l'autorité royale. À la base de ces désaccords, souvent prolongés par des procès, nous trouvons, dans le cas de Sigüenza, les tentatives successives du *concejo* — influencé sans doute par la situation et la proximité des puissantes municipalités de *realengo* d'Atienza et Guadalajara — afin d'élargir son autonomie aux dépens, évidemment, des prérogatives seigneuriales. Ce qui débouchera sur d'interminables procès entre ces deux entités, que l'on peut diviser en deux grandes catégories : des procès qui ont trait à la seigneurie et aux prérogatives seigneuriales, et les procès d'ordre économique et administratif.

Les procès entre les deux co-seigneurs (évêque et chapitre cathédral) et le *concejo* sur les prérogatives seigneuriales débutent dès l'origine de la seigneurie. Le premier dont nous ayons connaissance date de 1251. Il donna lieu à un véritable et dramatique soulèvement populaire : "commençant par des murmures et continuant avec des résistances formelles, l'exaspération du conseil monta à tel point qu'influençant et poussant le peuple, au moins une partie de celui-ci [...] un grand tumulte s'ensuivit. Ils s'attaquèrent à l'évêque qui se vit obligé de se réfugier dans la cathédrale tandis que la ville se soulevait"²³. Les désaccords se centrent essentiellement pendant cette deuxième moitié du XIII^e siècle sur la question des prérogatives judiciaires de l'évêque. Le XIV^e siècle connut également un grand nombre de procès sur la question seigneuriale, tout particulièrement dans sa première moitié, ceux-ci étant à l'origine — pour résoudre définitivement le problème — de la Sentence fondamentale d'Alphonse XI sur les droits seigneuriaux à Sigüenza, promulguée en 1331 et dont nous avons déjà parlé.

Les structures du pouvoir municipal au XVIème siècle

Le passage suivant permettra de juger de la gravité du soulèvement de la population contre le seigneur en 1427: "il dit que pour avoir voulu expulser [de la cathédrale] certains habitants de la ville qui sont excommuniés mais qui refusaient de sortir quand avait lieu le service et les offices divins, le peuple se révolta de manière séditeuse sous le prétexte que de nombreuses fois ils avaient tenté de le faire. Tous manipulés, ils se soulevèrent et au son des cloches ils se précipitèrent contre eux vers l'église, criant : "mort aux vilains, les prêtres sont des fils de pute cornus, foutez le feu, brûlons-les tous" et autres injures immondes. Et il dit que sans l'aide de Dieu et de quelques bonnes personnes qui étaient dans l'église et qui purent fermer les portes, compte tenu qu'ils amenaient de nombreuses armes et des arbalètes armées, aucun prêtre, aucun prébendier n'aurait survécu"²⁴.

Pendant les XVIème et XVIIème siècles les conflits opposent essentiellement le chapitre cathédral et le conseil municipal sur des aspects relatifs aux pouvoirs et prérogatives seigneuriales du premier. Voilà les trois points de friction sur le pouvoir que le *concejo* ne voulait pas reconnaître au chapitre : le fait même de pouvoir s'attribuer le titre de "seigneur de la ville", la nomination de nouveaux officiers municipaux au moment de la vacance de Siège avant la fin de l'année de leur mandat et, enfin, la faculté de juger *en residencia* les officiers municipaux sortants. Pour le XVIème siècle, par exemple, nous trouvons des procès sur ces questions en 1537 et en 1587, se terminant tous deux par des décisions favorables au chapitre.

Les procès sur des questions économiques et administratives mettent aux prises exclusivement le chapitre cathédral et le *concejo*, l'évêque n'étant dans ce cas jamais impliqué. Deux aspects principaux opposent ces deux institutions : les questions purement économiques touchant à la possession et à l'administration des *bienes de propios* (ressources réservées au conseil municipal) et celles ayant trait à l'administration économique de la seigneurie. Les intérêts proprement matériels — même s'ils existent — ne sont pas l'enjeu principal de ces batailles de procédure. En fait, tout tourne autour de la dualité des pouvoirs qui s'affrontent. Si le *concejo*, en tant qu'administrateur ordinaire des biens communaux, revendiquait leurs bénéfices et leur administration, le chapitre cathédral — en tant que co-seigneur de la ville — se considérait investi d'un pouvoir supérieur dans l'administration et les bénéfices de ces mêmes biens. Ces conflits laissent donc entrevoir, outre des intérêts purement matériels, des questions de pouvoir et un certain rejet d'un système seigneurial considéré et vécu par le peuple de Sigüenza et les autorités municipales comme despotique et oppressif. Malgré cela, le fait seigneurial sur la ville de Sigüenza perdura jusqu'aux dernières années du XVIIIème siècle, quand son

évêque-seigneur, Díaz de la Guerra, fit cession à la Couronne de ses prérogatives seigneuriales.

Dans le cas de Panamá, la lutte pour le pouvoir entre le *cabildo* municipal et les représentants de la Couronne, qu'il s'agisse du gouverneur, du *corregidor* ou des membres de l'Audience Royale, débouche toujours, tout au long de la période coloniale, sur des situations réellement conflictuelles. Les élections ont été souvent manipulées par des intérêts économiques et politiques, car les élites du pouvoir local qui contrôlaient les postes clés du *cabildo* (mais aussi la vie économique de la ville) essayaient d'agir avec une totale autonomie, sans tenir compte des règles légales que les représentants de l'État prétendaient imposer, par la force parfois; ce n'est donc pas étonnant si les membres du *cabildo* panaméen ont été assez fréquemment emprisonnés²⁵. Dès le début, les gouverneurs présidaient les élections municipales et jouissaient d'un pouvoir important, celui de désigner, parmi une liste de personnes établie par les *regidores*, celles qui siègeraient vraiment au conseil municipal. Ces nominations étaient présentées par la suite à la Couronne qui confirmait ou annulait la désignation en dernier appel²⁶. Avec le temps, les membres du *cabildo* ont obtenu un privilège d'une grande importance pour l'autonomie municipale dont nous avons déjà parlé : celui d'élire les *alcaldes ordinarios* parmi les membres du conseil municipal. Malgré tout, les frictions et les conflits entre ces deux pouvoirs, le local et le royal, n'ont pas cessé, même à l'époque où le plus haut organisme de la justice royale, l'Audience Royale, a siégé dans la ville. Nous constatons ainsi que, tandis que dans d'autres territoires il était interdit au président et aux conseillers (*oidores*) de se mêler des élections municipales — leur présence étant même interdite dans la salle capitulaire²⁷ — à Panamá elle leur était expressément reconnue. Ce privilège fut plus tard inscrit dans la *Recopilación de la Leyes de Indias* (code de lois des territoires américains)²⁸.

■ CONCLUSION

Nous voici parvenus à la fin de cette étude comparative entre deux *ciudades* de la monarchie hispanique, très éloignées l'une de l'autre par la distance, mais finalement assez proches du point de vue juridico-administratif. Leurs différences tiennent, pour l'essentiel, à leur appartenance respective à chacun des deux systèmes juridiques qui encadraient l'ensemble des villes de la Monarchie : le *realengo* — ou contrôle direct par la Couronne et ses représentants — et la seigneurie — ou soumission au régime seigneurial. Dans la composition du conseil municipal, les différences tiennent au fait de l'influence

Les structures du pouvoir municipal au XVIème siècle

normale de l'organisation municipale andalouse sur les *cabildos* américains, tandis que la Sigüenza castillane suit une organisation plus traditionnelle, modelée par la réforme municipale des Rois Catholiques. Ici les *regidores* ne sont jamais nommés à vie et leur nombre ne dépasse pas deux; les *diputados*, qui représentent le traditionnel *concejo abierto*, sont donc tout naturellement inconnus à Panamá où, celui-ci n'a pas existé. Les conflits avec les autorités de tutelle sont fréquents aussi bien dans l'une que dans l'autre ville : à Sigüenza ce sont des conflits sur le pouvoir et les prérogatives seigneuriales, à Panamá il s'agit surtout du contrôle de l'activité économique de la part des élites municipales.

Voilà, nous semble-t-il, un travail qu'il serait bon d'étendre aux différents champs de la vie politique et socio-économique, si nous voulons connaître et comprendre vraiment le pourquoi et le comment de l'évolution différente et contrastée des villes américaines. L'influence métropolitaine est certaine, mais cela ne semble pas empêcher les particularités nées aussi bien des nécessités imposées par la distance que des influences de la tradition indienne.

■ Photographies

1. Vestige des fortifications du *Viejo Panamá* (p. 145). Ces modestes défenses n'ont pas empêché le pirate Henry Morgan de s'emparer de la ville, en 1671. Cliché : Alain Musset.

■ Notes

1. *La Sociedad de Panamá en el siglo XVI*. Sevilla, 1984 et *El Señorío Episcopal de Sigüenza*. Guadalajara, 1988.
2. AVELLÁ VIVES, Joaquín : *Los cabildos coloniales*. Madrid, 1934, p. 353.
3. GARCÍA GALLO, Alfonso : "De la ciudad castellana a la indiana", dans *Los orígenes españoles de las Instituciones Americanas*. Estudio de Derecho Indiano, Madrid, 1987, pp. 1005-1023.
4. *Ibidem*, p. 1020. Sur cette question on peut lire le travail de Magnus MÖRNER : *La Corona española y los foráneos de los pueblos de indios en América*. Stockholm, 1970.
5. DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio : *La sociedad española en el siglo XVII*. CSIC, Madrid, 1970, T.I, p. 115.

6. La politique de la Couronne espagnole, comme l'on sait, a évolué tout le long du XV^{ème} siècle, diminuant très sensiblement les concessions faites aux découvreurs et conquérants. "*En el primer tercio del siglo XV se mantiene todavía el sistema medieval, seguido en la reconquista de Andalucía, de conceder el señorío de las tierras conquistadas al que las gane, con tal de que el conquistador reconozca la autoridad suprema del Monarca — revelada, entre otras cosas, en la circulación de la moneda real — y preste servicios militares...En cambio, en el último tercio del siglo XV, cuando se trata de terminar la conquista de Canarias, los Reyes Católicos siguen un sistema completamente distinto. Ya no se concede el señorío de las tierras que se conquisten, sino ventajas puramente económicas. La autoridad real no se limita con concesiones territoriales que la restrinjan*". Cette même politique est suivie dans les territoires américains où la Couronne, consciente du danger que représentait le gouvernement effectif de territoires si éloignés, a repoussé les demandes de seigneuries de la part des conquistadors en imposant son propre contrôle sur le Nouveau Monde. Cf. GARCÍA GALLO, Alfonso : "Los orígenes de la administración territorial de la Indias. El gobierno de Colón", dans *Estudios de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1972, p. 571. On peut consulter également : MURO OREJÓN, A. : *Lecciones de Historia del Derecho Indiano*. México, 1989, pp. 223-234. GARCÍA GALLO, A. : "De la ciudad castellana a la indiana", dans *Los orígenes españoles de las Instituciones Americanas*. Estudios de Derecho Indiano, Madrid, 1987, pp. 1005-1023. DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. : "El Antiguo Régimen : los Reyes Católicos y los Austrias", dans *Historia de España Alfaguara III*, Madrid, 1973. RAMOS, Demetrio : "Los cabildos señoriales de la época de Diego Colón", dans la revue *Historia del Derecho*, n° 5, Buenos Aires, 1977.
7. Voir MENA GARCÍA, Carmen : *La ciudad en un cruce de caminos. Panamá y sus orígenes urbanos*. Sevilla, 1992, pp. 33 et sq.
8. La promotion d'une ville au rang de *ciudad* revient exclusivement au roi, de même que l'octroi des armoiries et autres titres et honneurs (sur ce thème, voir l'article de Marie-Danielle Demélas et Julian Montemayor).
9. MINGUELLA, P. Toribio : *Historia de la Diócesis de Sigüenza y de sus Obispos*. Madrid, 1910, Colec. Diplom., T.I, n° XXV, p. 380.
10. L'institution du *corregimiento* se met en place au XIV^{ème} siècle dans un certain nombre de villes, pour se généraliser en Castille à partir de 1480. Le *corregidor*, sorte de gouverneur civil avec des fonctions judiciaires, se trouve à la tête des villes de *realengo* de manière permanente à partir du règne des Rois Catholiques, particulièrement dans les villes d'une certaine importance, même si nous trouvons encore quelques cités avec un conseil municipal traditionnel, dirigé par deux *alcaldes ordinarios* et un nombre variable de *regidores*. Pour ce qui est des conseils municipaux soumis au système seigneurial, ils sont présidés habituellement par un *alcalde mayor*. Voir MURO OREJÓN: *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*. México, 1989, pp. 215 et sq.
11. DÍAZ de DURANA, J. Ramón : "La reforma municipal de los Reyes Católicos y la consolidación de las oligarquías urbanas : el capitulado vitoriano de 1476 y su extensión por el nordeste de la Corona de Castilla", dans *La formación de Alava*. Vitoria, 1985, pp. 213-136. Dans le cas de Sigüenza, malheureusement, la documentation sur l'application de cette réforme a disparu, sans doute au moment de la guerre civile espagnole de 1936 et des incendies qui ont suivi, en particulier dans la cathédrale. Nous conservons une information indirecte de quelqu'un qui affirme avoir consulté cette documentation : YABEN, Hilario : "El Cardenal Mendoza como gobernador del señorío de Sigüenza", dans *Revista Eclesiástica*, 1934, T. II, p. 277 et sq.
12. YABEN, H., article cité, p. 275.
13. MINGUELLA, T., *op. cit.*, Colec. Diplom., T.II, n° LXIX, p. 487.
14. Voir TOMÁS y VALIENTE, F. : *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*. Madrid, 1972 et Parry, J.H. : *The sale of public office in the Spanish Indies under the Hapsburgs*. Berkeley et Los Angeles, University of California Press, 1953.

Les structures du pouvoir municipal au XVIème siècle

15. Archivo General de Indias (A.G.I.), Sec. Panamá, leg. n° 30.
16. Pour de plus amples détails voir BLÁZQUEZ, A. : *El Señorío Episcopal de Sigüenza...*, pp. 119 à 129.
17. Archivo Municipal de Sigüenza (A.M.S.), Actas Municipales, livre n° 5 (session du 29-IX-1594).
18. MINGUELLA, *op. cit.*, Colec. Diplom., T.II, n° LXIX, p. 487.
19. T. II, livre 3, titres 9 et 10, et livre 5, titre 3.
20. A.G.I., Sec. Panamá, leg. n° 30.
21. A.M.S., Actas Municipales, livre n° 5 (session du 29-IX-1607).
22. *Ibidem* (session du 12-IV-1606).
23. MINGUELLA, *op. cit.*, T.I, p. 210.
24. MINGUELLA, *op. cit.*, Colec. Diplom., T.II, p. 633.
25. MENA GARCÍA, C. : "Burocracia y poder en el Panamá del Quinientos", dans *Estudios de Historia Social y Económica de América*, n° 6, Alcalá de Henares, 1990.
26. *Ibidem*, *La sociedad de Panamá...*, pp. 259 et sq.
27. **"Que en las elecciones de alcaldes ordinarios se guarde lo ordenado y los ministros las dejen hacer con libertad. Repetidamente está mandado a los Virreyes, Presidentes y Oidores que no se introduzcan en la libre elección de oficios, que toca a los capitulares, ni entren con ellos en cabildo, y nuestra voluntad es que así se observe, con especial cuidado en las elecciones de alcaldes ordinarios, por lo que conviene a la República que sirvan estos oficios los sujetos más idóneos y que se hagan con libertad".** *Recopilación de las Leyes de Indias*, livre V, titre III, loi II.
28. **"Que en Panamá asista a las elecciones del cabildo el presidente o el oidor que nombrare** (loi de 1612). *Para que las elecciones de oficios públicos que se hicieren en la ciudad de Panamá por el cabildo de ella, así los días de nuevo año, como entre año, sean sin los inconvenientes que suelen haber de inquietudes, parcialidades y diferencias, el presidente que fuere de la Audiencia Real asista y presida en ellas, y por su impedimento, uno de los oidores de aquella Audiencia, el que nombrare el Presidente".* *Ibidem*, livre III, titre VIII, loi XV.

Photo p. 145 : Vestiges des fortifications du Viejo Panamá.

