

Chapitre 1

Les structures de l'Empire

■ ■ ■ Nature fragmentée de la souveraineté dans l'Empire

Les territoires de l'Empire avaient, on l'a évoqué, des statuts politiques et juridiques très différents les uns des autres et il n'y avait dans l'Empire ni centre, ni périphérie, ni même ville capitale. Le pouvoir y était partagé entre un ensemble composite d'entités souveraines (*Stände*) très diverses, au-dessus desquelles régnait un empereur. L'interface principale entre ces deux pouvoirs fondamentaux en était un troisième, la diète d'Empire.

Au début de l'époque moderne, ces trois pouvoirs entretenaient entre eux une relation qui, loin d'être statique, était alors très dynamique, et avait pour enjeu la répartition du pouvoir entre eux, ainsi que la fixation dans des lois d'un État de droit qui serait désormais plus contraignant que les coutumes anciennes. Une intense activité législative fut alors déployée. C'est ce qu'on a appelé la « réforme de l'Empire » (*Reichsreform*), processus de longue durée, commencé dès le milieu du XV^e siècle, et qui dura jusqu'au XVII^e siècle. C'est ainsi que fut signée en 1495, à Worms, une « paix perpétuelle », qui interdisait formellement toutes les guerres féodales entre les entités composant l'Empire, et chargeait les institutions supérieures de régler les conflits et de garantir le respect de l'État de droit. En revanche le monopole étatique des entités locales leur était garanti. Elles exerçaient dans leurs territoires tous les droits régaliens.

Regardons donc de plus près la nature et les fonctions de ces trois types de pouvoir qui cohabitaient dans l'Empire : il faut insister ici sur le fait que le rôle de chacun d'entre eux ne peut être compris, ni même défini, autrement que dans sa relation avec les autres, même si la commodité de l'exposé nécessite qu'ils soient traités successivement !

■ ■ Les « *Stände* » de l'Empire

Fondamentalement, un *Stand* du Saint Empire est une personne ou un ensemble de personnes, qui a une voix et un siège à la diète d'Empire, c'est-à-dire un participant à la réunion de toutes les entités qui forment l'Empire.

Mais ces *Stände* peuvent être très différents les uns des autres. Ils peuvent être des princes à la tête d'un immense territoire, ou le magistrat d'une ville minuscule. L'empereur peut même conférer la qualité de *Stand* à des personnes qui n'ont pas de territoire (jusqu'en 1654).

Tous les *Stände* sont inscrits dans une liste, une matricule, établie officiellement pour la première fois en 1521, et qui comprenait environ 400 entrées. Cette liste n'avait rien de gravé dans le marbre, et fut sujette à de nombreuses modifications au cours des siècles suivants, au gré des successions, des partages ou des conquêtes. La première mouture elle-même comprenait des erreurs, et établir la liste exacte des *Stände* à une période précise reste un casse-tête pour l'historien. Le but n'en était d'ailleurs pas d'établir qui appartenait à l'Empire, mais au premier chef de déterminer qui était tenu à fournir des troupes à l'empereur, et combien. On peut y lire ainsi que l'archevêché de Salzbourg devait fournir 120 cavaliers et 554 hommes de pied, tandis que le petit comté d'Ortenbourg devait 4 cavaliers et 36 piétons !

On peut tenter cependant d'en distinguer les principales catégories.

■ ■ Les *Stände* ecclésiastiques

La plus originale, et spécifique à l'Empire est celle des *Stände* ecclésiastiques. Cette forme de souveraineté n'existe en effet guère ailleurs, si ce n'est dans les États pontificaux.

Leur statut avait été confirmé par les concordats conclus en 1447 entre l'empereur Frédéric III (1440-1493) et le pape Nicolas V (1447-1455). On y avait inscrit dans la loi des privilèges des principautés ecclésiastiques, les règlements concernant les impôts ecclésiastiques, on avait réglé les processus de choix des dignitaires, leur approbation par le pape. Cette inscription dans la loi de ce qu'on a pu appeler la structure de l'Église aristocratique allemande resta fondamentale jusqu'à la fin de l'Empire en 1806.

Les plus en vue des princes ecclésiastiques étaient les archevêques de Mayence, Cologne et Trèves, qui étaient électeurs de l'empereur*. Mais il y avait aussi des princes-évêques (Salzbourg), des princes-abbés (Fulda), des princes-prieurs (Ellwangen, Bade-Wurtemberg), qui étaient à la fois des souverains temporels, et des pasteurs spirituels. Dans le sud et l'ouest de

l'Allemagne, on comptait quarante-cinq prélats qui en étaient, et on y trouvait également des abbayes de femmes. L'ensemble des territoires gouvernés par ces princes ecclésiastiques représentait environ le tiers de l'Allemagne géographique. La matricule de 1521 en comptait 83. Enfin, appartenaient aussi aux *Stände* ecclésiastiques les supérieurs des ordres militaires, comme celui des chevaliers de Saint-Jean, ou des chevaliers Teutoniques. Tous ces princes ecclésiastiques, dont les résidences étaient souvent de grands centres culturels, étaient élus par leurs chapitres. Leurs territoires étaient donc de petites monarchies électives.

Lors de la rupture de la Réforme, lorsque, en beaucoup de lieux, les possessions ecclésiastiques ne seront plus reconnues, innombrables seront les conflits, contestations, guerres et changements de régimes sur leurs territoires, tant au moment de la Réforme que plus tard, jusqu'à la fin de la guerre de Trente Ans.

■ ■ Les *Stände* laïques

La catégorie des *Stände* laïques était elle aussi extrêmement hétéroclite. Les plus en vue étaient les principautés laïques, dont les souverains faisaient partie du Collège des électeurs de l'empereur (*Kurfürsten*). Ils étaient alors quatre : l'électeur de Brandebourg*, celui de Saxe*, le roi de Bohême, et l'électeur Palatin*, qui appartenait à la famille bavaroise des Wittelsbach.

D'autres territoires, puissants ou moins importants, des duchés, des principautés, comme, par exemple, la Bavière*, le Wurtemberg*, la Hesse*, la Saxe* étaient également des *Stände* et jouaient un rôle politique certain. Ils appartenaient aux familles de la grande noblesse, princes d'Empire (*Reichsfürsten*). L'ensemble de ces grands vassaux constituait « l'État des princes de l'Empire », (*Reichsfürstenstand*). Ils avaient obtenu dès le XIII^e siècle la quasi-totalité des droits régaliens dans leurs territoires. Appelés en latin *Domini terrae*, en allemand *Landesherrn*, ils garderont ce titre jusqu'en 1806.

On trouvait aussi beaucoup de petites seigneuries, appartenant à des comtes ou barons, surtout au sud et à l'ouest de l'Empire, regroupées en Collèges : le Collège de Wetterau (aujourd'hui en Hesse, qui rassemblait les principautés de Nassau, Solms, Sayn, Isenbourg et quelques autres) ou le Collège souabe (Fugger, Sternberg, Truchsess). Il s'agissait de petits territoires, mais les familles qui les régissaient jouaient souvent un rôle important dans l'entourage de l'empereur, dans des fonctions administratives.

Enfin, un grand nombre de villes d'Empire* étaient également des *Stände* : citons Nuremberg, Augsbourg, Francfort, Spire, et bien d'autres, qui se

trouvaient sur le même rang que les territoires ecclésiastiques ou laïques. Toutes ces villes avaient le même statut juridique, mais naturellement leur puissance dépendait de leur dimension. La plus importante était sans doute Hambourg. De l'autre côté de l'échelle, on trouvait de toutes petites villes qui pouvaient avoir moins de 1000 habitants. Elles étaient gouvernées par des patriciats locaux, fiers de leur immédieté, et portaient souvent l'aigle impérial à deux têtes dans leurs armoiries. Il y en avait 51 au moment de la paix de Westphalie en 1648. Il existait même des « villages d'Empire », progressivement assimilés dans les *Stände*, mais dont certains gardèrent leur statut jusqu'à la fin de l'Empire.

■ ■ L'immédieté impériale

Tous les *Stände* étaient « immédiats ». Cela signifie qu'ils n'étaient pas soumis à autre autorité, que celle, directe et sans intermédiaire, de l'empereur. Il existait cependant une catégorie sociale, l'ancienne classe des chevaliers d'Empire, qui étaient immédiats, mais n'étaient pas des *Stände*. Ces familles d'anciens vassaux locaux de l'empereur, relevant de ses biens personnels, avaient conservé à travers les temps ce qui ne représentait plus guère alors pour eux qu'un privilège social.

À l'inverse, les habitants des territoires qui n'étaient pas « immédiats » dépendaient en premier lieu du souverain de leurs *Stand*, qu'il soit prince, comte ou évêque, et, par son intermédiaire seulement, de l'empereur. C'était le cas des petites noblesses locales terriennes (*landsässiger Adel*).

■ ■ Les « États » des *Stände*

Certains des *Stände* de l'Empire, abritaient de longue date des assemblées plus ou moins puissantes, pour lesquelles on utilise en français le terme d'« États » (États généraux, États de Bretagne), elles aussi désignées en allemand par le terme de *Stand*. Pour éviter les confusions, on utilisait le terme de *Reichstand*, *Stand* d'Empire, pour désigner les *Stände*, ecclésiastiques ou laïques, évoqués ci-dessus. Pour les assemblées diversement représentatives qui existaient à l'intérieur de beaucoup de ces *Stände*, on utilisait le terme de *Landstände*, qu'on pourrait traduire par « États généraux territoriaux ». Ceux-ci étaient particulièrement puissants dans les royaumes d'Autriche et de Bohême.

On trouvait donc parmi les *Stände* de l'Empire des monarchies, plus ou moins tempérées par des « États », des monarchies électives (États ecclésiastiques), des oligarchies (patriciat des villes). Cette diversité de régime

institutionnel venait s'ajouter aux diversités de dimension, de langue et de richesse qui caractérisaient les *Stände* de l'Empire. La diversité de confession qui va s'installer au XVI^e siècle ne va faire que compliquer encore les clivages. C'est cependant le conglomérat de tous ces *Stände* qui faisait le Saint Empire romain germanique.

Un cas précis, parmi des centaines d'autres, peut éclairer concrètement la structure de l'Empire : prenons celui de Cologne. L'archevêché, qui est un *Stand* électoral, est constitué de trois territoires non contigus. Il y existe des « États », composés de quatre types de représentation. 1) Le chapitre de la cathédrale, qui siégeait à Cologne, et était exclusivement composé de nobles, pouvant justifier de 16 ancêtres nobles du côté paternel comme du côté maternel. Ce chapitre était habilité à élire l'évêque et disposait de prérogatives dans le gouvernement de l'archevêché. 2) Un groupe d'environ 10 comtes d'Empire. 3) Un groupe de chevaliers. 4) un groupe de villes de la vallée du Rhin. Ces « États » étaient placés sous l'autorité du prince évêque, qui était également électeur ecclésiastique* au niveau de l'Empire, et participait à la diète d'Empire. Cependant, le *Stand* de Cologne comportait aussi la ville de Cologne, qui était une ville libre d'Empire*, dont les droits étaient distincts, mais entremêlés avec ceux de l'archevêque. À cela on peut encore ajouter que Cologne faisait partie du cercle* de l'Électorat du Rhin, et aussi de la Hanse, organisation essentiellement économique.

Cet exemple est révélateur des liens très complexes qui liaient entre elles les différents composants de l'Empire. Certes, les *Stände* étaient souverains, certes leur autonomie va se renforcer au cours des XVI^e et XVII^e siècles. Mais pour la plupart ils n'étaient pas en mesure d'être autonomes. Leurs territoires étaient souvent non contigus, et ce qui les constituait était bien leur participation à la diète. Ils avaient par ailleurs besoin des infrastructures de l'Empire pour survivre, tout en ayant une grande autonomie intérieure. Certains États, comme la Saxe*, le Brandebourg* au XVII^e siècle, l'Autriche*, disposaient des ressources économiques et militaires, qui leur auraient permis une existence indépendante. Mais ce n'était pas, et de loin, le cas de la majorité des *Stände*. C'est donc bien d'un ensemble, et non d'une simple juxtaposition d'États indépendants, dont il va s'agir dans les chapitres suivants.

Quelles étaient donc les structures qui permettaient de faire fonctionner cet ensemble ?

Les *Stände*, dans leur immense diversité, ont été définis en fonction de leur appartenance à la diète d'Empire. Il faut donc s'attacher tout d'abord à celle-ci, et aux tribunaux d'Empire, avant de se tourner vers le rôle de l'empereur.

■ ■ La diète d'Empire (*Reichstag*)

La diète est la réunion, convoquée à l'initiative de l'empereur, de tous les *Stände* de l'Empire. Cette institution ancienne avait été formalisée et modernisée à la fin du XV^e siècle, lors des diètes de Francfort en 1486, et surtout de Worms en 1495, par les empereurs Frédéric III et Maximilien I^{er}* de Habsbourg. L'enjeu de cette modernisation, était l'équilibre entre le pouvoir des *Stände* et le pouvoir central. La première manifestation en fut l'inscription dans la loi de la « paix perpétuelle », soit l'interdiction absolue de tout conflit armé privé entre *Stände*, et le respect, à l'intérieur de l'Empire, de l'État de droit.

La diète devint progressivement une mécanique extrêmement compliquée. Elle était composée de trois collèges. À côté du Collège des princes électeurs (*Kurfürstenrat*), on trouvait le Collège des princes (*Fürstenrat*). Il regroupait tous les autres princes, ainsi que les comtes et prélats. À l'intérieur de ce collège, les membres princiers avaient une voix individuelle, ou « virile » (une pour chaque homme). Les comtes et prélats devaient en revanche s'associer en un nombre restreint de bancs ou curie n'ayant chacun qu'un seul suffrage collectif. Il existait un certain nombre de bancs comtaux (Souabe, Franconie, Wetterau, Westphalie) ou ecclésiastiques. Enfin, le Collège des villes immédiates (*Reichsstädtisches Kollegium*), qui se regroupaient aussi en bancs d'après des critères géographiques assez élastiques. Leurs bancs n'avaient aussi qu'une voix collective.

Toute cette architecture était traversée par la dualité des bancs laïques et ecclésiastiques, mais aussi par d'autres modes de classement complexes ! Comme pour la liste des *Stände*, la situation n'était pas figée et pouvait évoluer. La division confessionnelle créa des nouveautés, comme, après la paix de Westphalie, un banc oblique (*Querbank*) pour des spécificités inclassables, comme les princes évêques protestants de Lübeck et d'Osnabrück.

Le lieu où se tenait la diète était choisi par l'empereur, et il s'agissait en général d'une ville immédiate du sud de l'Allemagne, Augsbourg, le plus souvent, mais aussi Ratisbonne ou Spire. Il y en eut cinquante et une au XVI^e siècle. Leur rôle principal était d'établir un consensus entre les *Stände*, et entre ceux-ci et l'empereur, pour toutes nouvelles mesures concernant l'ensemble de l'Empire.

L'ordre du jour était déterminé à l'avance, par l'archichancelier de l'Empire, l'archevêque et électeur de Mayence, second personnage de l'Empire, qui organisait aussi l'élection impériale en cas de vacance de l'Empire, procédait aux nominations dans la chancellerie, et présidait les diètes. L'initiative de nouvelles lois pouvait venir de l'empereur, mais aussi des *Stände*, qui pouvaient proposer une loi directement ou par l'intermédiaire de la présidence de la diète.

Les discussions se faisaient en l'absence de l'empereur, qui n'apparaissait que pour les séances finales.

Les trois collèges délibéraient séparément sur les points de cet ordre du jour. Ensuite on procédait à des ajustements, à une harmonisation, d'abord entre les deux collèges princiers, puis avec celui des villes. Le texte ainsi obtenu (*Reichsgutacht*) devait être confirmé par l'empereur, avant de prendre force de loi. Celui-ci pouvait opposer son veto ou n'accepter qu'une partie du texte. La ratification par l'empereur signifiait la promulgation de la loi. À la fin de la diète, ces lois étaient lues publiquement devant les États assemblés. On faisait un procès-verbal des décisions, et certaines grandes ordonnances impériales étaient imprimées. Mais les recueils qui en furent publiés le furent sur des initiatives privées.

La diète avait seule la compétence d'autoriser l'empereur à lever des impôts dans l'Empire. Il était donc obligé de la solliciter pour toute dépense importante, surtout pour les levées de troupes, les *Stände* devant alors fournir des contingents, ou leur équivalent en argent, strictement définis par la matricule de l'Empire. Cette situation fut particulièrement contraignante pour les empereurs dans leur lutte contre l'Empire ottoman.

La diète avait enfin compétence pour toutes les affaires extérieures, les déclarations de guerre ou les traités de paix, dans la mesure où ils engageaient l'ensemble de l'Empire.

La législation impériale ne s'adressait pas directement aux sujets de l'Empire, mais aux *Stände*, auxquels incombait leur transposition ou leur application. L'empereur ne pouvait en aucun cas intervenir à l'intérieur des *Stände*. Ceux-ci avaient une très grande marge de manœuvre, de l'application stricte des normes impériales à la promulgation de règlements très vaguement inspirés par les lois impériales. Personne, jusqu'à la fin de l'Empire, ne contesta aux *Stände* le droit de légiférer dans leurs territoires. C'est ce qui permit par exemple, lors de la rupture confessionnelle, que les princes légifèrent à leur guise en matière de religion.

Et la diète ne disposait d'aucune instance pour contrôler l'application de ces lois ou réprimer les manquements. Aucune instance de contrôle impérial ne vit jamais le jour non plus.

La modernisation de la diète permit cependant l'affirmation d'une nouvelle conception de la législation interne, la « police ». La « police » désignait le bon agencement de la société et aussi les mesures qui permettaient son maintien ou son rétablissement. La « police » voulait être un instrument pratique, politique et normatif. Il s'agissait d'élaborer des normes nécessaires à une échelle plus vaste que le *Stand*, en raison du développement économique de

l'Empire, et de l'augmentation de sa population. Cette « police » occupa une place centrale dans les délibérations de la diète d'Empire. Entre 1487 et 1608, soixante lois de police furent publiées, et parmi elles, la célèbre ordonnance pénale de 1532, la *Constitutio criminalis carolina*, du nom de l'empereur Charles Quint. Cette activité législative au niveau impérial favorisa, ou rendit simplement possible l'activité législative des princes d'Empire à l'intérieur de leurs États et, à l'époque qui nous intéresse, l'apparition très progressive d'un espace où s'appliquaient des lois similaires. Il n'en reste pas moins qu'il n'y avait pas vraiment, dans l'Empire, d'espace juridique homogène (Lothar Schilling, 2004).

■ ■ Les Tribunaux d'Empire

La Chambre de justice de l'Empire (*Reichsgericht*), fixée à Spire pendant l'essentiel de son histoire, relevait à la fois de l'empereur et des *Stände*. En effet, le président en était nommé par l'empereur, mais la majorité de ses assesseurs étaient cooptés, sur candidatures présentées par les *Stände*. Ce tribunal devait juger tous les contentieux entre les *Stände*, mais aussi servir de tribunal d'instance pour les litiges civils jugés à l'intérieur des *Stände*. Surchargé de multiples procès (375 au XVI^e pour l'évêque de Trèves, par exemple), réputé pour sa proverbiale lenteur, il fonctionna mal, faute de ressources financières, très insuffisantes et difficiles à lever, faute aussi de moyens de faire appliquer les sentences prononcées. Il connut même des interruptions.

Cependant, l'empereur avait conservé un droit de justice à travers un autre tribunal, concurrent du précédent, le Conseil aulique impérial (*Reichshofrat*), dont il nommait tous les membres sauf un, et qui traitait également les affaires des sujets immédiats, et les conflits entre *Stände*. Avec des juges nommés en majorité par l'empereur, siégeant là où ce dernier se trouvait, il avait en outre des compétences pour régler les conflits féodaux, comme la mise au ban de l'Empire, ainsi que les affaires italiennes. Son fonctionnement était beaucoup plus rapide que celui de la Chambre de l'Empire, et comme il était tenu par le seul empereur, ses arrêts furent dans l'ensemble mieux appliqués (Leopold Auer, 2011).

■ ■ Les Cercles de l'Empire*

Une autre institution fut mise en place à partir de 1500, celle de dix grandes unités géographiques, bien déterminées dès 1512, et appelées les cercles de l'Empire (Winfried Dotzauer, 1989).