



HAL
open science

L'ordre social et son gouvernement en perspective coloniale : pour une histoire trans-territoriale de l'Espagne contemporaine

François Godicheau, Alina Castellanos Rubio

► **To cite this version:**

François Godicheau, Alina Castellanos Rubio. L'ordre social et son gouvernement en perspective coloniale : pour une histoire trans-territoriale de l'Espagne contemporaine. *Amnis - Revue de civilisation contemporaine, Europe/Amériques*, 2021, 20, 10.4000/amnis.6454 . hal-03952806

HAL Id: hal-03952806

<https://hal.science/hal-03952806>

Submitted on 9 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.

L'ordre social et son gouvernement en perspective coloniale.

Pour une histoire trans-territoriale de l'Espagne contemporaine

François GODICHEAU

Université Toulouse Jean Jaurès – FRAMESPA

francois.godicheau@univ-tlse2.fr

Alina CASTELLANOS RUBIO

Sorbonne Université – CRIMIC

alina.castellanos_rubio@sorbonne-universite.fr

Résumé

Cet article envisage une histoire *conjointe*, et non pas comparative, entre les possessions ultramarines de l'Espagne et son espace européen pour le « deuxième empire » (XIX^e – XX^e siècles). Conjointe parce que tous les territoires issus de la monarchie catholique furent confrontés à cette époque à des problèmes communs, auxquels bien entendu des solutions différentes furent trouvées, ce qui n'empêche pas pour autant une approche conjointe. L'étude du contrôle social, le gouvernement de l'ordre social, en est un terrain privilégié. En observant à la fois d'une part, les logiques de transformation des institutions héritées de l'Ancien régime communes à tous ces territoires, et d'autre part, les particularités faisant de Cuba un terrain d'expérimentation économique et politique exceptionnel, le présent article entend montrer que la compréhension des phénomènes de gouvernement de l'ordre social, comme beaucoup d'autres, doit indubitablement prendre en compte la dimension trans-territoriale et globale de l'Espagne contemporaine.

Resumen

El presente artículo apunta hacia una historia *conjunta*, que no comparativa, entre las posesiones ultramarinas de España y su espacio europeo durante el « segundo imperio » (siglos XIX-XX). Conjunta porque todos los territorios que formaban parte de la monarquía católica estuvieron confrontados en esta época a problemas comunes, para los cuales, claro está, soluciones disímiles fueron propuestas, lo que no impide sin embargo plantear un análisis conjunto. El estudio del control social, la gestión del orden social es terreno privilegiado de ello. Prestando atención a la vez a las lógicas de transformación de las instituciones heredadas de Antiguo Régimen, comunes a todos estos espacios, y a las particularidades que hicieron de Cuba un terreno de experimentación económica y política excepcional, este artículo pretende mostrar que la comprensión de los fenómenos de gestión del orden social, como muchos otros, debe inevitablemente tomar en consideración la dimensión *trans-territorial* y global de la España contemporánea.

Abstract

This article considers a *joint*, and not comparative, history between Spain's overseas possessions and its European space for the 'second empire' (19th-20th centuries). It is joint because all the territories of the Catholic monarchy were confronted with common problems at that time, to which different solutions were of course found, but which does not prevent a joint approach. The study of social control, the government of the social

order, is a privileged field of this. By observing both the logics of transformation of the institutions inherited from the Old Regime common to all these territories, and the particularities that make Cuba an exceptional terrain for economic and political experimentation, this article intends to show that the understanding of the phenomena of the government of the social order, like many others, must undoubtedly take into account the trans-territorial and global dimension of contemporary Spain.

Problématiser l'histoire contemporaine espagnole

Nombreux sont les travaux en histoire moderne de l'Espagne qui ont mis en avant l'inévitable dimension globale des études politiques, économiques, sociales et culturelles de la Monarchie catholique en pointant sa nature composite et agrégative, voire polycentrique¹. Ce que l'on a coutume d'appeler l'histoire contemporaine espagnole a longtemps échappé à ces perspectives, avant que la révision historiographique du « momento gaditano » souligne les très nombreuses continuités politiques, juridiques et culturelles entre le XVIIIe et le XIXe siècles². Le fait que la première idée de la nation souveraine espagnole – celle proclamée par le texte constitutionnel produit à Cadix en 1812 – fut transatlantique et globale symbolise bien la nécessité d'une remise en question de la nature étroitement péninsulaire de l'Espagne contemporaine³. Ceci d'autant plus que la « Pepa » fut reproclamée en 1820 pour trois ans, puis de nouveau en 1836, avant que ne s'ouvre un nouveau processus constituant qui déboucha sur la nouvelle constitution de 1837. Celle-ci, qui signait la victoire des libéraux après deux épisodes de restauration absolutiste, réduisait la « nation espagnole » aux dimensions de la Péninsule et des « îles adjacentes », Baléares et Canaries, les seuls territoires dont les députés furent admis à siéger. Ce faisant, la constitution de 1837 aurait fini, au bout de trente ans, par réaliser les oppositions binomiales entre colonies et métropole, Outre-mer et Péninsule, État colonial et État libéral, exceptionnalité et état de droit, et enfin centre / périphéries. Ces binômes devenus traditionnels dans l'historiographie signent une opposition méthodologique qui opère presque automatiquement quand il s'agit d'étudier, par exemple, les développements institutionnels et les pratiques d'ordre public d'une rive et l'autre de l'Atlantique. Pourtant, si l'on examine cette fameuse « rupture » de 1837 sous l'angle de l'histoire de l'ordre public et en s'appuyant sur les acquis de l'histoire culturelle du droit, on constate 1) que la monarchie espagnole était toujours pluri-territoriale, Cuba, Porto Rico et les Philippines –les possessions restantes après les guerres d'indépendance américaines– étant considérés sous le qualificatif de « provinces » dans toutes les constitutions libérales jusqu'à 1898 ; 2) qu'une opposition bloc à bloc d'une nation péninsulaire à des entités territoriales « extérieures » est réductionniste et en réalité, naturalise, pour l'analyse historique, le préjugé nationaliste et colonial des administrateurs du XIXe siècle.

Sans nier les importantes différences qualitatives entre les « provinces d'Outre mer » et les péninsulaires, on peut envisager une histoire *conjointe* (et non pas comparative) entre les possessions américaines, asiatiques et africaines de l'Espagne et son espace

¹ Elliott, John, « A Europe of Composite Monarchies », *Past & Present*, n° 137, 1992, pp. 48-71 ; Cardim, Pedro, Herzog, Tamar, Ruiz Ibáñez, José Javier, Sabatini, Gaetano, *Polycentric monarchies: how did early modern Spain and Portugal achieve and maintain a global hegemony ?*, Brighton, Sussex Academic, 2012.

² Un exemple de cette révision historiographique au sujet de la Constitution de Cadix, premier texte constitutionnel espagnol : Garriga Acosta, Carlos y Lorente Sariñena, Marta (dirs.), *Cádiz, 1812. La constitución jurisdiccional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

³ Concernant la nation bi-hémisphérique, l'article 1 de la Constitution de Cadix exprimait : « La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios. ». Texte intégral disponible en : https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

européen pour le « deuxième empire » (XIX^e – XX^e siècles). Conjointe parce que tous les territoires issus de la monarchie catholique furent confrontés à cette époque à des problèmes communs, auxquels bien entendu des solutions différentes furent trouvées, mais qui autorisent cette approche. Il s'agit, en suivant la proposition méthodologique de Jean-Frédéric Schaub, d'échapper à l'eurocentrisme de l'histoire européenne et d'aller vers « une histoire coloniale de l'Europe » dans la mesure où « l'historiographie coloniale [...] [peut être] une clé pour comprendre l'institutionnalisation du pouvoir politique et des autorités dans les sociétés européennes »⁴. Ces travaux de Schaub s'inscrivent dans la continuité des propositions critiques de Michel Foucault sur le lien entre savoir et pouvoir, prolongées plus récemment par les études postcoloniales en une réflexion sur la connexion entre sciences sociales, écriture de l'histoire et impérialisme occidental⁵. L'étude du gouvernement de l'ordre social est un terrain privilégié pour ces approches.

Une rupture constitutionnelle mitigée

Le décret des *Cortes* constitutionnelles du 17 avril 1837 établissait :

« Puisqu'il n'est pas possible d'appliquer la Constitution adoptée pour la Péninsule et îles adjacentes aux provinces ultramarines d'Amérique et d'Asie, celles-ci seront régies et administrées par des lois spéciales adaptées à leurs situations et états respectifs, et propres à assurer leur félicité : en conséquence, les députés envoyés par ces provinces ne pourront pas siéger dans cette assemblée des *Cortes*. »⁶

Cette exclusion a signifié, selon le présupposé historiographique classique, trois choses : tout d'abord, le rejet de la représentation des députés d'Outre-mer aux *Cortes*, jusqu'en 1869 au moins pour le cas de Cuba ; c'est-à-dire, l'exclusion des représentants antillais et philippins qui avaient été néanmoins légitimement élus, en respectant les protocoles établis par les commissions constituantes⁷. Ceci a été, sans doute, le point le plus marquant des résolutions du décret sur le long terme. Deuxièmement, le décret projetait un système de « lois spéciales » pour le gouvernement des Îles caribéennes et l'archipel philippin –lois distinctes, donc, de celles appliquées en Péninsule–, fondées sur et fondatrice d'une « spécialité » de l'Outre-mer, associée dans les discours de l'époque aux spécificités démographiques, à la distance géographique et à la situation économique des Îles –notamment au système esclavagiste sur lequel reposait l'économie antillaise. Par suite, le décret de 17 avril 1837 formalisait un ordre juridique différent pour l'Outre-mer. En ce sens, l'historiographie espagnole rejoint le récit français sur sa propre expérience impériale, à savoir que la nation politique fondée à l'aube du XIX^e siècle aurait pris en charge l'héritage colonial pour « s'agréger un empire »⁸, celui-ci étant expressément laissé en marge de l'expérience juridico-politique métropolitaine. Par

⁴ Schaub, Jean-Frédéric, « Historia colonial de Europa. De civilización a barbarie », *Istor. Revista de historia internacional*, Año IV-16, 2004, pp. 70-71. Voir plus récemment du même auteur : « La catégorie "études coloniales" est-elle indispensable ? », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, n° 63-3, 2008, pp. 625-646 ; « L'histoire européenne est-elle condamnée à l'eurocentrisme ? », *Incidence : philosophie, littérature, sciences humaines*, n° 10, 2014, pp. 177-203.

⁵ Voir en ce sens : Cooper, Frederick et Stoler, Ann Laura (dirs.), *Tensions of Empire : Colonial Cultures in a Bourgeois World*, Oakland, University of California Press, 1997

⁶ « No siendo posible aplicar la Constitución que se adopte para la Península e islas adyacentes á las provincias ultramarinas de América y Asia, serán estas regidas y administradas por leyes especiales análogas á su respectiva situación y circunstancia, y propias para hacer su felicidad: en su consecuencia, no tomarán asiento en las Cortes actuales diputados por las expresadas provincias [sic]. » *Gaceta de Madrid*, 21 avril 1837, n° 868.

⁷ Voir à ce propos et sur les causes de l'exclusion évoquées par les constituants péninsulaires : Alonso Romero, María Paz, *Cuba en la España liberal (1837-1898)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

⁸ Schaub, J.-F., « La catégorie "études coloniales" est-elle indispensable ? », *op. cit.*, p. 629.

conséquent, le décret impliquerait aussi, toujours selon les lectures classiques des historiens, l'établissement d'une différence tangible dans les formes de gouvernement des territoires ultramarins par rapport à l'avancée imparable du libéralisme métropolitain⁹.

Nous proposons ici de revenir brièvement sur certains de ces éléments, plus particulièrement sur la « spécialité juridique » et l'exceptionnalité des formes de gouvernement dans les Antilles, à la lumière des réflexions récentes sur les dynamiques quotidiennes de gouvernement et de justice dans les espaces coloniaux caribéens, et à partir des études menées par certains historiens et historiens du droit sur le développement controversé des formes politiques et institutionnelles libérales sous le règne d'Isabel II¹⁰. Notre hypothèse de travail est la suivante : il n'y a pas eu, en matière d'ordre public, d'opposition nette ni d'effets si contrastés entre les développements politiques et institutionnels de la métropole et ceux des possessions caribéennes, au moins jusqu'aux années 1870. Au contraire, l'étude de ces réalisations montre que l'histoire de la construction de « l'État libéral espagnol » doit intégrer la dimension atlantique de l'Espagne contemporaine si l'on prétend comprendre « l'État » résultant dans les années 1870-1880 et même les dérives autoritaires de la première moitié du XXe siècle, jusqu'au désastre de 1936. Pour développer cette hypothèse, suivons la piste des éléments précédemment évoqués, en commençant par « la spécialité » des territoires ultramarins.

Le premier élément qui fut discuté en 1837 fut la considération territoriale des possessions ultramarines : comment nommer ces espaces ? provinces, colonies, domaines ? Dès le mois de janvier, la Commission d'Outre-mer, siégeant en session secrète, parlait des « provinces » exclues des *Cortes* en raison de leurs « caractéristiques spéciales ». Cet argument fut le premier évoqué lors de l'instauration constituante de la différenciation des espaces métropolitain et ultramarin, faisant passer pour une « réforme » de la charte de Cadix un texte constitutionnel tout à fait différent car, comme l'explique Marta Lorente, l'exclusion de l'Outre-mer signifiait la fin de l'expérimentation gaditane d'une nation transatlantique avec une base de représentation identique dans les deux continents¹¹. Cela signifiait également différencier la « qualité » des territoires péninsulaire et ultramarins sans pour autant faire usage du terme « colonie », à connotation péjorative déjà à l'époque. Le résultat fut la « déconstitutionnalisation » de la notion de territoire défendue dans la constitution de Cadix : d'une « nation » qui reliait les deux hémisphères on passait à un « domaine », favorisant ainsi l'emploi du terme « d'administration » plutôt que celui de « gouvernement constitutionnel », désormais inadéquat pour l'Outre-mer. La formulation finalement choisie dans la rédaction de la nouvelle constitution de 1837, maintenue ensuite dans les suivantes, fut celle de « provinces ultramarines », différentes par leur qualité extraconstitutionnelle, qui se traduisait par la non-représentation à l'assemblée des représentants de la nation et par l'impossibilité de fonder une instance de représentation provinciale (Députation).

Cependant, la « spécialité » ultramarine devenue clause constitutionnelle n'eut pas de traduction législative concrète par la suite. Le fait d'opter pour le nom de « provinces » était en fait une contrainte imposée par la justification de la « spécialité » ultramarine argumentée aux *Cortes*, qui reposait sur « l'excellence » proverbiale des traditionnelles

⁹ On retrouve cette interprétation chez les historiens qui s'occupent des conséquences politiques de cette exclusion, en particulier Javier Alvarado Planas et Josep Maria Fradera, dont les ouvrages sont considérés fondamentaux pour l'étude de l'administration ultramarine espagnole au XIXe siècle.

¹⁰ Le volume plus significatif étant : Lorente Sariñena, Marta (dir.), *De justicia de jueces a justicia de leyes : hacia la España de 1870*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2006. Plus largement, tous les travaux du groupe de recherche HICOES, à propos notamment de la « révolution libérale » de 1808-1837, méritent d'être consultés.

¹¹ Lorente Sariñena, Marta, *La nación y las Españas : representación y territorio en el constitucionalismo gaditano*, Universidad Autónoma de Madrid, Servicio de Publicaciones, 2010.

Lois des Indes comme code juridique particulier, et donc « spécial », pour gouverner l’Outre-mer, et dont la validité légale empêchait d’appeler « colonies » des territoires depuis toujours considérée comme *supletorios* ou annexes à la Couronne de Castille. Les provinces d’Outre-mer ne pouvaient pas être considérées comme colonies puisqu’elles jouissaient d’un code juridique spécifiquement conçu au long des siècles pour prendre en compte leurs différences (éloignement, population hétérogène, diversité d’intérêts – paradoxalement les mêmes différences évoquées pour justifier leur « spécialité » en 1837–), code toujours inscrit, légitimement, dans le droit castillan en tant que droit municipal des Indes. Il n’était pas question d’un droit « d’exception », et donc il n’y avait pas de distinction juridique possible entre les provinces de la métropole et celles d’au-delà des océans. Le fait de parler de « lois spéciales » n’était donc pas choquant étant donné cette tradition fondée par les anciennes *Lois des Indes*. Résultat, les efforts législatifs entamés par la suite concernant l’Outre-mer se réduisirent à la réédition en 1841, puis en 1889 –par des éditeurs et imprimeurs privés– de la *Recopilación de Leyes de Indias* de 1680. Reste à savoir si la pauvreté de ce résultat était due à l’incapacité gouvernementale, la négligence ou au poids des intérêts coloniaux sur les décisions ministérielles¹². En fin de compte, la discussion constitutionnelle « libérale » de 1837 concernant la « spécialité » ultramarine peut être qualifiée d’historiciste, c’est-à-dire défendant l’héritage normatif traditionnel, la préexistence de différents ordres juridiques et, donc, la constitution historique de la Monarchie ; par opposition à la constitution comme résultat de la volonté générale.

Le résultat concret de l’exclusion constitutionnelle fut la « légalisation » des pratiques de gouvernement propres à l’Ancien Régime, l’ordre qui devait gouverner en Outre-mer étant loin d’être légaliste, c’est-à-dire systématique et uniforme comme le voulait la théorie libérale. À côté des rééditions de la *Recopilación* de 1680, une multitude de dictionnaires, manuels et collections législatives apparut, toujours sur initiative privée, encombrant plus que clarifiant l’ordre juridique en vigueur dans les Îles. Un problème se fit alors jour : comment appliquer ces lois anciennes dans le contexte d’une prétendue unification juridique, expression des temps nouveaux, c’est-à-dire conforme à l’idée que l’État doit être la source unique des normes juridiques – ce qu’on appelle le monisme étatique ? L’Assemblée s’était avérée incapable de traiter la question, raison pour laquelle diverses Commissions et Juntas ultramarines furent créées à partir 1837, sans parvenir à établir un code normatif actualisé, cohérent et synthétique pour les provinces d’Outre-mer, sans produire donc les « lois spéciales » imaginées en 1837¹³. Cette situation empêchait non seulement la création d’un espace juridique particulier ou « spécial » et dépendant du pouvoir législatif péninsulaire, mais elle démontrait aussi l’incapacité des différents gouvernements libéraux pour définir un cadre institutionnel pour l’Outre-mer à la fois spécifique et subordonné aux Ministères.

Pendant que les Commissions et Juntas travaillaient stérilement pour proposer les « lois spéciales » –un temps suspendu de plusieurs décennies– le système juridico-

¹² Lorente Sariñena, Marta, « La suerte de la Recopilación de 1680 en la España del siglo XIX », *La nación y las Españas, op. cit.*, pp. 217-260. Lorente soutient l’argument d’une incapacité législative libérale, lisible pour ce qui concerne les affaires ultramarines et au-delà, dans le refus des Cortes « de prendre en charge les défauts d’un corpus normatif dispersé, pensé pour d’autres circonstances historiques et territoriales et, surtout, dépourvu de fondements constitutionnels ». Le fait que ce fût des juristes privés qui prirent en charge les rééditions des *Lois des Indes* est pour l’auteure la preuve de l’échec gouvernemental en matière législative et de l’absence de ressources parmi le personnel politique libéral pour concrétiser la vocation étatique du régime.

¹³ Sur le travail des Commissions et autres institutions spécifiquement créées à ce sujet en Péninsule : Martínez Navas, Isabel, *El Gobierno de las islas de Ultramar. Consejos, juntas y comisiones consultivas en el siglo XIX*, Madrid, Librería-Editorial Dykinson, 2007.

institutionnel réellement effectif en Outre-mer restait le système traditionnel, mâtiné d'ajustements produits par les conceptions productivistes et militaro-administratives du territoire. Progressivement, les capitaines généraux des Îles furent assimilés aux Vice-rois des compilations historiques : par des ordres royaux successifs (1843, 1859, 1860¹⁴), ils furent habilités à publier ou pas – suspendant de fait – les normes provenant de la Péninsule, avec l'argument de leur meilleure connaissance des « circonstances » locales et les besoins réels des habitants, argument traditionnel du gouvernement de la monarchie catholique. Parallèlement, les ministères madrilènes vinrent à assumer une véritable fonction législative – de production de normes générales – vis-à-vis des possessions ultramarines, au prétexte de « l'actualisation » aux nouveaux temps de l'ancien ensemble normatif des *Lois des Indes*. Résultat, l'ordre normatif effectif de l'Outre-mer pendant le XIXe siècle comprenait des ordres, des circulaires, des décrets, des règlements, des *autos* des Audiencias locales et des arrêtés « de bon gouvernement » (*bandos de buen gobierno*) émis par l'exécutif colonial, pour réguler autant les institutions que les procédures du gouvernement ultramarin. Dans cet ensemble, on trouvait bien peu des lois¹⁵.

On a pu y voir l'expression claire de la spécificité [*especialidad*] de l'Outre-mer. En réalité, ce n'était que l'expression de la « tendance législative propre à l'art de gouverner des modérés espagnols », déjà identifiée par l'historiographie de la configuration étatique sous le règne d'Isabel II¹⁶. Cette tendance s'exprimait aussi bien dans la Péninsule qu'en Outre-mer. Les normes approuvées entre 1834 et 1868 en Espagne sur l'organisation et le fonctionnement de la justice furent par exemple conçues sous la forme des « lois de bases »¹⁷, des délégations législatives ou des règlements, ce qui revenait à élaborer la réforme du pouvoir judiciaire en dehors du parlement. C'est pour cette raison que l'on attribue à ces réformes un caractère infra-constitutionnel et infra-légal. Ce fut seulement en 1870 que fut approuvée une loi pour réguler l'administration de justice en application de la Constitution de 1869 : la *Ley provisional orgánica del Poder Judicial* (LOPJ)¹⁸. De la même manière, la proclamation très tardive des codes en Espagne (code pénal en 1848, code civil en 1889) est la meilleure preuve que la législation péninsulaire était un ensemble finalement aussi complexe, confus et cumulatif que le corpus normatif ultramarin.

Cette réalité législative du premier libéralisme espagnol se traduisit en termes de gouvernement de l'ordre social, tant en Péninsule comme en Outre-mer, par un style de gouvernement administratif, qui se traduisit dans le quotidien –à défaut d'un système de normes clair et homogène– par un dispositif de contrôle social qui reposait sur les règles du gouvernement de police. Celui-ci combinait en outre la « prudence » et la « prévention » appuyées sur les savoirs des élites locales et leur système traditionnel de subordination sociale, à l'autoritarisme volontiers militarisé qui reposait beaucoup plus sur le règlement que sur la loi. Le fait qu'un « ordre social » libéral reposant sur un corpus

¹⁴ R.O. du 5-XI-1843 (la publication des lois correspond aux capitaines généraux) ; R.O. du 18-VI-1859 (approbation nécessaire du Gouverneur pour publier des dispositions communiquées par les Ministères respectifs) ; R.O. du 9-XII-1860 (sur les facultés des capitaines généraux pour suspendre les dispositions péninsulaires).

¹⁵ Cf. Castellanos Rubio, Alina, « La construcción judicial del orden social en Cuba (1820-1868) » Thèse de doctorat, Université Bordeaux Montaigne - Universidad del País Vasco (UPV-EHU), Bordeaux, 2019.

¹⁶ Un exemple dans Lorente Sariñena, Marta, « Justicia desconstitucionalizada. España, 1834-1868 », *op. cit.*, pp. 245-286.

¹⁷ Loi qui délègue à l'exécutif la faculté d'approuver un texte ayant statut de loi (un décret législatif) pour la régulation d'une matière au départ exclusivement réservée au législatif.

¹⁸ Solla Sastre, María Julia, « Finales como principios. Desmitificando la Ley orgánica de tribunales de 1870 », *Anuario de Historia del Derecho Español*, Madrid, Ministerio de Justicia - Ministerio de la Presidencia, 2007, vol. LXXVII, pp. 427-466.

légal général et systématique produit par le pouvoir législatif, appliqué par l'exécutif, et garanti par des juges fût en quelque sorte une fiction en Péninsule, débouchait sur un dispositif de contrôle social assez proche de celui rencontré dans le contexte ultramarin.

Une culture partagée de gestion de l'ordre social

La « rupture » de 1837 et la prévalence des lois des Indes pendant le XIXe siècle en Outre-mer a eu une autre conséquence historiographique : une fiction de continuité institutionnelle avec l'Ancien régime qui a caché la nature des transformations majeures dans ces territoires. Celles-ci ont en effet abouti à des formes administratives de gouvernement, au moins dans l'espace Caraïbe, tout à fait semblables à la (inconstitutionnelle) « science de l'Administration » diffusée dans la Péninsule à partir des années 1840.¹⁹ A Cuba, dès la fin du XVIIIe siècle une « expérimentation » administrative naît des réflexions d'économie politique des élites sucrières, tant dans le domaine de la praxis productive que dans celui des institutions insulaires, celles-ci étant déjà liées à la considération productiviste du territoire développée après 1763. Ces réflexions étaient très en avance sur leur époque : Alejandro Oliván, chef de file des « administrativistes » du modérantisme espagnol, fut accueilli et formé en partie par la « sacarocratie » cubaine entre 1828 et 1834. Il y apprit les progrès technologiques, la gestion *œconomique* – c'est-à-dire aussi le gouvernement domestique ou intérieur – des *ingenios*. Il fut en outre missionné par le Consulat de Commerce de La Havane, conseil central de la « sacarocratie », pour voyager et faire des recherches en vue de l'amélioration de la productivité. Au terme de son aventure cubaine, il rédigea sur demande de la *Junta de Gobierno* du Consulat de commerce une synthèse « Memoria descriptiva de la riqueza de la Isla de Cuba ; vicios introducidos en su gobierno y administración y medios de corregirlos », qui reprenait les réflexions menées depuis une vingtaine d'années sur le « gouvernement des campagne » et l'institution d'un « système de police ».²⁰ Ce document, transmis en 1834, au Conseil du roi par José Calvo de la Puerta, porte-parole de la *Junta* cubaine, contenait des demandes, mais transmettait aussi une expérience, dont on retrouve des éléments neuf ans plus tard dans le livre fondateur du même Oliván : *De la administración pública con relación a España*.

À l'époque, un des principaux problèmes posés aux libéraux espagnols était la subordination des autorités locales et leur fidélité à la constitution, ce qui donna lieu aux deux décrets du 17 avril 1821 qui forment la « Ley de orden público », en vigueur jusqu'en 1869, mais dont les principes recteurs furent intégrés à la constitution, comme à la suivante, celle de la Restauration.²¹ Pour la majorité modérée du *trienio* déjà, le danger politique absolu était la combinaison entre défaut d'obéissance et renversement des hiérarchies sociales, incarné à ce moment-là par la politisation royaliste de la plèbe, mais dont tous les avatars se résumait à cette formule courante : « la dissolution de tous les liens sociaux ».²² La capacité d'obéissance des subordonnés du gouvernement était donc prise sous l'angle de la fidélité et celle-ci gouvernée finalement par une volonté de contrôle qui prenait dans l'institution militaire son modèle –mais aussi son remède, comme nous le verrons plus bas, puisque les infractions furent militarisées.

¹⁹ Pro Ruiz, Juan, « El Estado grande de los moderados en la España del siglo XIX », *Historia y Política*, n° 0-36, 2016.

²⁰ François Godicheau, « La experiencia cubana y el orden público de la Monarquía católica (1763-1851) », dans *El espejo de las Indias*, Gibrán Bautista et Oscar Mazín, ed. Historia Mexicana, sous presse.

²¹ Il ne s'agissait pas vraiment d'une loi et ne portait pas le nom d'ordre public, mais c'est ainsi qu'elle est appelée dans toute l'histoire du XIXe siècle.

²² *Palabras que atan. Metáforas y conceptos del vínculo social en la historia moderna y contemporánea*, sous la direction de François Godicheau et Pablo Sánchez León, Madrid, FCE, 2015.

A Cuba, où les plus grandes fortunes côtoyaient le danger le plus grand de la révolution noire, la loi de nécessité avait poussé les autorités et les sacarocrates à innover, sur un terrain où les fidélités et corporations locales pouvaient mieux se plier à l'impératif d'ordre. Au premier rang des réalités cubaines spécifiques qui purent intéresser Oliván sur le plan de « l'administration », il faut situer les Lieutenants gouverneurs : établis au XVIII^e siècle et progressivement généralisés sur tout le territoire insulaire au XIX^e, ces délégués du Capitaine général réunissaient à la hauteur des années 1820 les fonctions de subdélégués fiscaux (d'*Hacienda*), incarnation territoriale de la justice royale (*Corregimientos*) et de représentants locaux du Gouverneur de l'île – à la manière des Chefs politiques (*Jefes políticos*) établis par la Constitution de Cadix. Cette juxtaposition des fonctions et responsabilités dans une même autorité (ils seraient aussi nommés *Subdelegados de Fomento* en 1833) reproduisait le modèle de concentration de la capacité de commandement dans tous les domaines qui donnait sens aux facultés extensives des Capitaines généraux des îles depuis 1825 (*facultades omnímodas*). En tant qu'autorité de gouvernement et de justice, elle comprenait aussi une qualité essentielle aux yeux des architectes de l'ordre antillais postérieur à la période révolutionnaire : ces hommes étaient tous des officiers de l'armée et hommes de confiance du chef politique de l'Île. Ils géraient la justice de façon assez monopolistique, limitant territorialement l'action juridictionnelle des traditionnels juges locaux (*alcaldes ordinarios*) ; ils exerçaient un contrôle administratif sur les corporations municipales (*ayuntamientos*) en tant que Présidents par délégation du Capitaine général, et cela à partir du *trienio liberal* (1820-1823), c'est-à-dire, bien avant la loi municipale espagnole de 1845 qui généralise cette pratique. Ils avaient aussi sous leur autorité les agents de police urbaine et rurale ainsi que des groupes armés paramilitaires chargés de poursuivre les criminels, exerçant, en fin de compte, un réel contrôle institutionnel et social dans leur démarcation juridictionnelle.

Ce modèle, en tout point opposé au gouvernement corporatif, tendant à la centralisation, par hiérarchisation et subordination stricte au Gouverneur Capitaine général tenait, à Cuba, à la condition militaire des *Tenientes gobernadores*, obligés de suivre les ordres de leur chef en raison du principe d'obéissance, et punis par décision disciplinaire militaire en cas d'infraction ou de corruption. Il ne faut pas en tirer cependant de conclusions hâtives en termes de « militarisation » de cette charge politique et judiciaire, la militarisation étant comprise généralement par l'historiographie comme opposée à une logique civile.²³ Ce qui intéressait le gouvernement dans ce personnel militaire était avant tout sa formation technique et la capacité qu'il développait à obéir et à exécuter tout simplement les ordres. Cela en faisait des instruments parfaits pour le développement d'une logique de gouvernement administrative. En outre, l'exigence de responsabilité, c'est-à-dire le fait de devoir rendre compte au supérieur hiérarchique (qui pouvait retirer l'officier de son emploi et même le punir), et non plus devant un juge comme le prescrivait la tradition, complétait le dispositif, assurant l'efficacité de la chaîne de commandement, conformément à l'esprit du temps.

Ce sont donc les méthodes de ces gouverneurs et lieutenants de gouverneurs militaires qui importent avant tout : ces figures furent considérées comme décisives pour garantir l'ordre social insulaire en tant qu'autorités déployées sur toute la géographie cubaine et chargées des missions de justice, de police et de gouvernement local. Alejandro Oliván constata leur efficacité pratique pour dépasser le corporatif et instituer la subordination administrative des autorités, thème central dans son œuvre²⁴. En Espagne, les tensions

²³ Voir à ce propos : Giménez López, Enrique, « El debate civilismo - militarismo y el Régimen de la Nueva Planta en la España del siglo XVIII », *Cuadernos de Historia Moderna*, n° 15, 1994, pp. 41-75.

²⁴ Réflexions d'Oliván cités par : Muñoz de Bustillo, Carmen, « Constitución y territorio en los primeros procesos constituyentes españoles », *Historia y Constitución : trayectos del constitucionalismo hispano*,

bien connues avec l'armée autour des figures de Chefs politiques établis depuis Cadix interdisaient de reproduire à l'identique ce schéma, pas de le transposer à la vie civile.

A partir de 1843, le gouvernement modéré, inspiré par Oliván et ses amis administrativistes, aboutit à deux réformes essentielles : l'institution de la Garde Civile en 1844 et la réforme de l'administration provinciale l'année suivante (articulées à une troisième réalité importante : la loi Mon de réforme de la fiscalité, en 1845 également). Dès la victoire des modérés sur Espartero en 1843, se pose la question de la subordination des *ayuntamientos* et en particulier des justices locales, encore assurées pratiquement par un personnel profane (*jueces legos*), intégré aux corporations municipales. Dans de multiples documents, comme le décret du ministère de *Gracia y Justicia* du 21 janvier 1843, trois problèmes étaient systématiquement mêlés : les « bandes de malfaiteurs », le fonctionnement de la justice, et la stricte application de la loi. La solution alors proposée passait par l'exigence de « responsabilités » et l'implication pour celle-ci des « autorités militaires et administratives ».

Le premier projet de création d'une Garde civile quelques jours plus tard dessinait ainsi une chaîne hiérarchique partant du ministère de la *Gobernación*, passant par des *Jefes políticos* à l'échelon provincial et arrivant jusqu'à des commissaires de districts et des *celadores* de quartiers ou circonscriptions judiciaires dont le modèle existait déjà dans la grande île caribéenne, avec les *capitanes pedáneos*²⁵. La Garde civile fut finalement militaire, par une simple loi de nécessité : d'où auraient bien pu sortir des centaines d'individus civils pénétrés de l'idée d'obéissance tout juste inscrite comme règle première de l'administration ? Par la suite, la fameuse mission privilégiée de cette institution, de persécution des « bandits » est inextricablement liée à la répression de la plèbe, de l'opposition politique et à l'appui ferme aux autorités locales dans l'application de la loi Mon, laquelle à travers l'impôt des *consumos*, mettait à l'épreuve la loyauté des *alcaldes*, pris entre les foules émeutières et l'autorité de tutelle.

La deuxième réforme essentielle, celle de l'administration provinciale, naît de la *Ley de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales* du 2 avril 1845. Les instances provinciales furent désormais considérées comme simplement consultatives du nouveau *Jefe Político*, comme autorité provinciale, qu'on appela Gouverneur civil quand lui furent attribuées aussi en 1849 les compétences fiscales (en tant qu'*Intendentes*). Comme le signale Juan Pro, les Gouverneurs civils péninsulaires furent les instruments de centralisation du Gouvernement, qui, à travers ces 49 agents obtenait informations et ressources pour imposer normes, instructions et décisions de l'Exécutif, en plus d'exercer le contrôle « sur les ayuntamientos, devenus [par la suite] des organes administratifs de l'État »²⁶. Il est remarquable que ce résultat institutionnel péninsulaire, tout à fait similaire à l'institution des *Tenientes gobernadores* à Cuba, se produise exactement au moment même du renforcement territorial de cette dans l'île. Dans les deux latitudes, ces autorités intermédiaires de l'organigramme gouvernemental fonctionnèrent comme des agents de l'ordre social, non seulement en exerçant un contrôle sur les corporations municipales – suspectes, depuis le début du XIX^e siècle, du fait des révolutions *junteras* répétées –, mais aussi en commandant directement aux fonctionnaires et institutions de police, cette dernière étant la grande invention du siècle en termes de contrôle social.

sous la direction de : Garriga Acosta, Carlos, México DF, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2010, pp. 229-230.

²⁵ Godicheau, François et Barrera, Darío G., « Justicias de proximidad y orden en los campos. Historia conjunta del gobierno de las poblaciones rurales en Cuba y el Río de la Plata antes del orden público (1759-1808) », *Ayer. Revista de historia contemporánea*, n° 119, 2020, pp. 17-45.

²⁶ Pro Ruiz, Juan, « El Estado grande de los moderados en la España del siglo XIX », *op. cit.*, pp. 26-27.

Dans le cas antillais, et en vertu de leur autorité locale de Chefs de la police, les *Tenientes gobernadores* appliquaient, par exemple, entre 1836 et 1856, une procédure simplifiée pour « corriger » et punir le vagabondage en dehors du cadre judiciaire traditionnel. Cette procédure était qualifiée dans les années 1850 de « sanction par voie policière-administrative ». Le langage de l'administration s'était en effet imposé à fur et à mesure des années au sujet du vagabondage dans l'Île : préventif, infractions, fautes, nature administrative, règlements, décrets, branches de l'administration, étaient les termes et expressions utilisés pour justifier l'action des autorités politico-militaires contre les vagabonds et autres « perturbateurs de la tranquillité publique », tant au sommet de la société, dans les discours du Capitaine général, que localement, dans les dossiers de police. Cette pratique de monopolisation du contrôle du vagabondage de la part des autorités de gouvernement fut une sorte de cheval de Troie de la progression d'une conception « paternelle » ou exécutive dans la gestion de l'ordre public, ouvrant un espace à l'action exclusive de l'autorité gouvernementale sur tout le territoire insulaire.

Dans le même ordre d'idée, les *Jefes políticos* en péninsule, dont l'autorité reposait de même sur la confiance du gouvernement vis-à-vis des individus concernés, « avaient le pouvoir d'imposer des amendes à ceux qui leur désobéiraient ou manqueraient de respect ainsi qu'à ceux qui troubleraient le repos public. Ils pouvaient aussi procéder à des arrestations en cas de danger pour la sécurité de l'État et l'ordre public ou en cas de flagrant délit », selon les bases posées pendant le Triennat libéral, en parfaite conformité avec l'esprit et la lettre de la constitution de Cadix.²⁷ Après plusieurs projets (1838, 1842) visant à renforcer l'autorité des chefs politiques/gouverneurs civils en matière d'ordre public, au cours d'une période pendant laquelle la difficulté à déterminer un ordre social proprement libéral fit du pouvoir militaire le rempart ultime contre la protestation populaire, la consolidation de cette fonction en 1849 confirme son statut d'intermédiaire entre les Capitaines généraux et les municipalités. Elle traduit également une « conception répressive de l'ordre public très perméable à la logique de guerre »²⁸ dominante dans l'exercice des missions qui leur étaient confiées.²⁹ Il est intéressant de souligner que, dans des territoires conflictuels comme la Catalogne, à partir de 1840, plus de 50% des Chefs politiques nommés étaient issus du corps des officiers de l'armée, signe de l'association étroite, pour les « modérés » entre contrôle social et commandement militaire, et ceci, quel que fût le territoire considéré.

Enfin, un observateur aigu comme José Gutiérrez de la Concha, Capitaine général de Cuba pendant les années 1850, mettait en avant la proximité institutionnelle entre les *Tenientes gobernadores* et les *Jefes políticos* malgré la distance « constitutionnelle » qui séparait la mer des Caraïbes de la Péninsule « libérale ». Il rappelait d'abord la nature des « districts ou juridictions, appelés Gouvernements ou Sous-Gouvernements, dirigés par des Chefs et même des Capitaines de l'armée, avec titre de Gouverneurs ou Lieutenant-gouverneurs, qui réunissent le commandement militaire et le gouvernement civil, puisqu'ils sont Présidents des corporations municipales et ont à leur charge la police et le gouvernement économique des villes et villages de leur démarcation territoriale »

Il affirmait ensuite immédiatement que ces agents du gouvernement colonial

²⁷ La charge de chef politique fut abolie par la restauration absolutiste de 1814, réinstaurée entre 1820 et 1823 et supprimée de nouveau entre 1823 et 1833. Risques Corbella, Manel et Godicheau, François, « Logique militaire et ordre public. Le statut ambigu de l'administration des territoires catalans dans la première moitié du XIXe siècle », *Raison administrative et logiques d'Empires (XVIIe-XIXe siècles)*, sous la direction de : François Godicheau et Mathieu Grenet, Publications de l'École française de Rome, 2021, pp. 147-166, citation p. 149.

²⁸ *Idem.*, p. 165.

²⁹ Risques Corbella, Manel, « La militarización del gobierno civil de Barcelona a mediados del siglo XIX », *Estudios de ciencias sociales*, n° 4, 1991, pp. 93-108.

« ressembleraient beaucoup aux Chefs Civils de districts dernièrement établis en Péninsule, si l'on ajoute à leur emploi celui du Commandant militaire, si on devait faire une analogie entre le régime administratif de cette dernière et celui de l'île. »³⁰

En guise de conclusion

Comme on vient de le voir, depuis 1808, il était en effet impératif de tenter de maîtriser les formes les plus spectaculaires des mobilisations sociales et politiques : les révolutions *junteras*, enracinées dans l'esprit d'autonomie des corporations municipales. L'esprit d'obéissance et de subordination auparavant cantonné à la hiérarchie militaire et incarné dans le système des *Tenientes de gobernador* à Cuba avait gagné un nouveau corps : l'administration de l'État péninsulaire. Sous le règne d'Isabel II, où l'ordre légal n'était une réalité sur aucune des deux rives de l'Atlantique et où le gouvernement du quotidien reposait de façon privilégiée sur des décisions exécutives et sur le principe de nécessité, la gestion de l'ordre social fut dominée par la culture policière et les dispositifs répressifs d'ordre public. L'ensemble reposait, comme l'administration civile qui se développa en parallèle en Péninsule et en Outre-mer, sur le modèle martial. Néanmoins, plus que de « militarisation » on devrait parler de « *prétorialisation* » des fonctions des autorités en charge de la gestion de l'ordre, car ce n'était pas la force armée (ou pas uniquement) qui donnait leur importance aux Lieutenants gouverneurs et aux Chefs politiques au sein de l'architecture institutionnelle modérée, mais leur capacité à exécuter sans discuter les ordres et à s'insérer dans une chaîne de commandement.

Comme on vient de le voir, le chantier d'une histoire conjointe des territoires de la monarchie espagnole au XIX^e siècle, appuyé sur l'histoire atlantique des siècles modernes, ne fait que s'ouvrir, offrant un espace privilégié à l'abri de la téléologie de la construction de l'État comme de celle du roman national.

³⁰ « distritos o jurisdicciones, denominados Gobiernos o Tenencias de Gobierno, á cuyo frente se hallan Gefes y aun Capitanes de ejército, con el título de Gobernadores o Tenientes Gobernadores, en quienes concurren el mando de las armas y el civil, puesto que son Presidentes de los Ayuntamientos y tienen á su cargo la policía y el gobierno de los pueblos de su comarca; de modo que se asemejarían mucho estos empleados á los Gefes Civiles de distrito últimamente creados en la Península, uniendo á este destino el de Comandante de armas, si existiese ya alguna analogía entre el régimen administrativo de aquella y el de la Isla [sic] ». Gutiérrez de la Concha, José, *Memoria sobre el estado político, gobierno y administración de la Isla de Cuba*, Madrid, Establecimiento tipográfico de D. José Trujillo, 1853, pp. 49-50.