

QU'ETAIT-CE QUE LE SAINT EMPIRE GERMANIQUE ?

Depuis que, le 2 février 962, le pape Jean XII (956-964) eut conféré la couronne impériale au roi de Germanie Otton I (936-973), presque tous les souverains allemands ont porté le titre d'Empereur. Ce titre leur fut reconnu jusqu'à ce que François II de Habsbourg-Lorraine y renonça, le 6 août 1806.

Le Saint Empire Germanique, c'est donc l'ancien royaume de Germanie, issu du partage de l'héritage de Charlemagne, à la suite du traité de Verdun (843).

Le titre impérial que portent les souverains allemands, c'est celui de Charlemagne ; le roi germanique est Empereur romain : sa *titulatur* le qualifie *Dei gratia Romanorum imperator semper augustus* (moyen âge) ou bien *divina favente clementia electus Romanorum imperator semper augustus* (XVI^e siècle). François II, en 1792, est encore décoré officiellement du titre d'*élu Empereur des Romains toujours auguste*. Dans l'usage courant, il est « l'Empereur » tout court, le seul, l'unique ; il est en principe le premier souverain temporel de la chrétienté. Son pouvoir n'est cependant pas à la mesure de son éminente dignité.

I. LE SAINT EMPIRE, ETAT FEODAL

Issue du royaume de Charlemagne, la Germanie devait conserver l'organisation carolingienne jusqu'au X^e siècle. Alors qu'en France, les grands vassaux de la couronne ont enlevé aux premiers Capétiens la plus grande partie de leur autorité, les rois allemands conservent encore une grande part du *bannum*, ce redoutable pouvoir de commander, d'interdire et de punir qu'exerçaient les souverains francs. Mais en Germanie aussi, les agents royaux (comtes et ducs nationaux) commencent à échapper à l'autorité souveraine : leur pouvoir, le *comitatus*, simple délégation du *bannum* à l'origine, révocable au bon plaisir royal, est devenu un fief héréditaire. Pour enrayer les effets délétères du système féodo-vassalique, le roi germanique instaure le régime du « clergé impérial » : chaque fois qu'il le peut, il confère le *comitatus* aux évêques et aux abbés, célibataires sans héritiers légitimes, qu'au surplus il s'arroge le pouvoir de nommer.

On sait ce qu'il en advint : la *Querelle des Investitures* (1075-1122) s'acheva par un compromis, le *Concordat de Worms* (1122). Désormais élus par les chapitres cathédraux ou conventuels, les évêques et les

abbés ne sont plus les créatures du roi ; ils n'en reçoivent pas moins de ce dernier l'investiture des droits régaliens, avant d'être confirmés par le pape.

La *Querelle des Investitures* marque donc une étape dans le déclin du pouvoir royal. Afin de stopper cette décadence, l'Empereur Frédéric Barberousse (1152-1190) tente, à partir de 1180, de restaurer son autorité sur la base des relations féodo-vassaliques. L'Empereur est reconnu comme le seigneur féodal « immédiat » des « princes d'Empire » (*Reichsfürsten*), c'est-à-dire de tous ceux qui exercent le pouvoir comtal sur deux comtés au moins, et qui ne tiennent pas de fief d'une autre personne que l'Empereur lui-même. En revanche, le souverain s'interdit d'annexer à la couronne les fiefs d'Empire vacants : il doit les inféoder à nouveau. Ainsi se trouve fixé irrémédiablement le morcellement féodal de l'Empire germanique : l'unification politique du royaume allemand est devenue impossible. Alors que la France achève son unité au début du XVI^e siècle, l'Empire reste jusqu'à la fin de l'ancien régime une mosaïque de principautés souveraines, les *Reichstaaten*, vassales de l'Empereur.

II. L'EMPEREUR.

1. La dévolution du pouvoir impérial.

Le mode d'accession au trône, dans les royaumes francs, était toujours resté fort ambigu : certains rois avaient été élus ; d'autres avaient hérité de leur sceptre. Issues du démembrement du royaume de Charlemagne, la France et la Germanie connurent tout d'abord la même incertitude. On sait qu'en France, le principe de l'hérédité triomphe définitivement à partir du règne de Philippe-Auguste (1180-1223). En Germanie, c'est, au contraire, le système électif qui s'impose : Henri V (1090-1125) sera le dernier souverain allemand d'ancien régime qui succédera à son prédécesseur sans avoir été élu au préalable.

Au moment où se fixe définitivement le caractère électif de la monarchie allemande, le choix du souverain appartient aux « princes d'Empire » réunis en une assemblée, la « diète » (*Reichstag*). Mais au sein de cette assemblée, les personnages les plus notables, les ducs nationaux notamment, exercent une prérogative particulière : le privilège de *prétaxation*. C'est eux qui font choix du candidat, que la *Diète* ensuite proclame Empereur.

Restées coutumières, les règles de dévolution du trône impérial seront fixées au XIV^e siècle par deux « constitutions impériales », la *Pragmatic Sanction* de 1338 et la *Bulle d'Or* de 1355.

Le premier de ces textes énonce les principes généraux de l'élection impériale : désormais, l'Empereur sera choisi par des « Electeurs », à la majorité des voix. Ce système demandait à être précisé : la *Bulle*

d'Or stipule donc que l'élection aura lieu à Francfort, et que les « Electeurs » au nombre de sept, seront les archevêques de Cologne, Mayence et Trèves, le roi de Bohême, le comte Palatin, le duc de Saxe, le margrave de Brandebourg. Au XVII^e siècle, les ducs de Bavière et de Brunswick-Lunebourg obtiendront à leur tour la dignité d'Electeur.

Il faut encore ajouter que le futur Empereur est parfois élu du vivant de son prédécesseur ; dans ce cas, depuis le XII^e siècle, il porte le titre de *Roi des Romains* ; en 1671, la *Diète* décide qu'il ne sera plus désigné de *Roi des Romains*, sauf si l'Empereur est incapable d'assumer lui-même ses prérogatives.

2. La régence.

En cas d'interrègne, ou encore lorsque l'Empereur est mineur, absent ou prisonnier, la *Diète* désigne des *Vicaires de l'Empire* pour exercer les charges impériales.

3. Le pouvoir impérial.

Progressivement amenuisées, les prérogatives impériales, à la fin du moyen âge, étaient au total fort réduites :

- a) le souverain convoquait et présidait la *Diète*.
- b) il avait le droit de conférer des faveurs diverses : fiefs, dignités, titres nobiliaires, privilèges de franchise urbaine, droits de monnayage, de péage, de foire, sauf à respecter les droits des Etats de l'Empire. En aucun cas, cependant, il ne pouvait accorder la qualité de Prince d'Empire.
- c) Il exerçait certains droits de justice, limités par les prérogatives judiciaires que détenaient ses vassaux. C'est ainsi qu'on lui reconnaissait le droit de « justice retenue » : selon la conception d'ancien régime, en effet, le souverain est la source de toute justice ; les tribunaux ne jugent que par délégation ; celle-ci ne dépouille pas le souverain de son pouvoir judiciaire, qu'il peut toujours exercer, au moins dans certaines circonstances.
- d) il percevait les revenus du domaine impérial.

Lors de l'élection de Charles Quint en 1519, les limites du pouvoir impérial furent précisées par une *capitulation* que le nouvel Empereur promit de respecter par serment : le texte de cette *capitulation*, arrêté par les Electeurs, énumérait et fixait soigneusement les droits impériaux. D'autres *capitulations* furent imposées aux Empereurs Mathias (1612), Ferdinand II (1619), Ferdinand III (1637), Ferdinand IV (1653), Joseph I (1690). Une *capitulation* générale, rédigée avec l'aveu de la *Diète*, fut jurée par les derniers Empereurs (1711-1792).

III. LES ORGANES DE LA SOUVERAINETE.

La « constitution » de l'Empire était caractérisée par le partage de la souveraineté entre l'Empereur d'une part, les Electeurs et les Princes d'Empire d'autre part.

1. Les grands officiers de la Couronne.

Dans le royaume carolingien, le roi est assisté dans l'exercice de ses charges politiques par les *officiers royaux*, c'est-à-dire par les chefs des services domestiques de sa maison : sénéchal, bouteiller, connétable, chambellan, et par le chef des clercs qui lui servent de notaires, le chancelier. En France, les grands officiers resteront jusqu'au XIV^e siècle, les principaux collaborateurs politiques du souverain. En Germanie, au contraire, les officiers de la couronne ne sont plus, dès le X^e siècle, des auxiliaires du pouvoir royal ; leurs titres sont portés par de grands vassaux : le duc de Saxe est *grand maréchal*, le duc de Bavière, *grand échanson*, le duc de Brandebourg, *grand chambellan*. Leur rôle politique n'est cependant pas tout à fait nul : ainsi l'archevêque de Mayence, en qualité d'*archichancelier*, convoque la *Diète* en l'absence de l'Empereur.

2. La Diète d'empire (Reichstag).

On désigne sous le nom de *Diète d'Empire* l'assemblée de tous ceux qui ont reçu en fief immédiat de l'Empereur des droits souverains. A la fin du moyen âge et aux temps modernes, la *Diète* est formée de trois ordres : le collège des Electeurs, le collège des Princes d'Empire et le corps des Villes Libres Impériales. Les Villes Libres Impériales sont des villes autonomes dont le statut de franchise a été concédé par l'Empereur lui-même et qui ont acquis au XV^e siècle le droit de siéger à la *Diète*. Elles sont peu nombreuses : Cologne, Mayence, Worms, Spire, Ratisbonne, Strasbourg et Bâle ont seules joui de ce privilège.

Convoquée par l'Empereur ou l'archichancelier, la *Diète*, à l'origine, se réunit à des dates irrégulières, tantôt dans une ville, tantôt dans une autre. Pendant longtemps, rien ne fut prévu pour assurer l'expédition des affaires urgentes entre les sessions : il fallut attendre 1555 pour voir s'organiser une députation permanente de la *Diète*, la *Reichsdeputation*, que convoque en cas de besoin l'archevêque de Mayence. En 1663, la *Diète* devint permanente, et son siège fut fixé à Ratisbonne.

Les décisions de la *Diète* étaient arrêtées en principe à la majorité des voix de chaque ordre ; chaque collège délibère donc séparément et arrête sa décision à la pluralité des suffrages ; la résolution finale n'est acquise que moyennant l'unanimité des trois corps. A partir du XVI^e siècle, à la suite des rivalités et de la méfiance qui opposent princes catholiques et princes réformés, ce système de votation fut contes-

té : les représentants de chaque Eglise craignaient de se voir imposer le point de vue des tenants de l'autre, à la faveur d'une majorité occasionnelle. La difficulté fut tranchée à la fin de la *Guerre de Trente ans* par le traité d'Osnabruck (1648). Au système du scrutin, ce traité substitue le régime de l'*amicabilis compositio* : désormais la *Diète* décidera par voie d'accord négocié, chaque fois que seront en cause la religion, les impôts ou les privilèges d'un Etat d'Empire.

Le rôle politique de la *Diète* s'est développé tout au long du moyen âge. La *Diète de Worms* de 1495 marque le sommet de cette évolution ; à partir des dernières années du XV^e siècle, la *Diète* est un organe de gouvernement dont la compétence est étendue et les prérogatives multiples :

- a) elle partage le « pouvoir législatif » avec l'Empereur : ni l'Empereur, ni chacun des trois ordres de la *Diète* ne peut exercer seul le pouvoir édictal.
- b) elle participe au « pouvoir exécutif » : elle délibère sur toutes les affaires de politique intérieure et extérieure ; elle a le droit d'accorder ou de refuser à l'Empereur l'appui — le service féodal — des princes d'Empire, sans lequel le souverain, réduit à ses ressources propres (souvent fort médiocres) est impuissant.
- c) elle accorde à l'Empereur les impôts impériaux, ceux que doivent payer tous les Etats d'Empire, tels les *mois romains* destinés à financer la guerre contre les Turcs.
- d) elle met à la disposition du souverain les contingents militaires qu'exigent les guerres impériales.
- e) elle peut dénoncer à l'Empereur les abus d'autorité et en exiger la répression.
- f) elle détient un « pouvoir judiciaire » (qu'aux temps modernes elle délègue à la *Chambre Impériale*) : c'est elle qui arbitre les différends entre Etats d'Empire ; son consentement est requis pour la mise d'un Etat au « ban » de l'Empire.

On le voit, dans la pratique des choses, la *Diète* partage avec l'Empereur la souveraineté au niveau de l'Empire. Il reste cependant à l'Empereur le droit de fixer l'ordre du jour de l'assemblée et de limiter ainsi les objets soumis aux délibérations et aux résolutions de la *Diète*. Mais la *capitulation* de 1711 enlève aux souverains germaniques le dernier contrôle qu'ils exerçaient ainsi sur les activités de la *Diète* : celle-ci, désormais, peut modifier l'ordre du jour qui lui est proposé.

3. Le Collège des Electeurs (Kurfürstenkolleg).

Les princes auxquels depuis le XIV^e siècle, est reconnu le privilège d'élire l'Empereur (en vertu de la *Pragmatic Sanction* de 1338 et de la *Bulle d'Or* de 1355), forment à la fin du moyen âge et aux temps mo-

dermes, le premier des ordres de la *Diète* : depuis 1467-1468 (*Diète de Nuremberg*), les Electeurs et les Princes (qui délibéraient et votaient ensemble jusqu'alors) siègent séparément.

Mais ce collège des Electeurs ainsi constitué, ne tarde pas à acquérir des attributions privilégiées. Profitant de leur privilège électoral, les Electeurs, ainsi que nous l'avons dit, subordonnent volontiers leurs suffrages à l'acceptation, par le candidat au trône germanique, d'une *capitulation* qui précise le pouvoir impérial. Cette *capitulation*, étendue de règne en règne, reconnaît aussi aux Electeurs un rôle sans cesse accru dans le gouvernement de l'Empire. Cette influence croissante des Electeurs finira par inquiéter la *Diète* : le traité d'Osnabrück (1648) enlève aux Electeurs une partie des prérogatives qu'ils avaient arrachées à l'Empereur ; dans la suite, la *Diète* prétendra intervenir dans la rédaction des *capitulations*, ce qui conduira à l'élaboration de la *capitulation générale* de 1711.

Le Collège des Electeurs a pour attribution essentielle l'élection de l'Empereur et du Roi des Romains ; à ce titre, il peut aussi déposer le souverain et recevoir son abdication. Il entend être consulté sur toutes les affaires. Il a le droit de s'assembler à sa guise, sans convocation de l'Empereur, et jusqu'en 1711 au moins, il peut suppléer au consentement de la *Diète*, en cas de nécessité, pour faire la guerre et la paix, lever des impôts, mettre un Etat au ban de l'Empire. Il nomme divers assesseurs de la *Chambre Impériale* et consent aux octrois de péage ou de monnayage. Enfin, il délibère sur les affaires propres aux Electeurs : il juge les conflits entre eux et intervient dans la collation des Electorats vacants.

4. Le Conseil de Régence (*Reichsregiment*).

Jusqu'à la fin du XV^e siècle, il n'existait pas dans l'Empire de Conseil de gouvernement. La *Diète de Worms* (1495) prétendit combler cette lacune. Elle proposa la formation du *Reichsregiment* qui fut effectivement constitué en 1500, mais disparut dès 1502 en raison de l'opposition de l'Empereur. La *Capitulation de Charles Quint*, en 1519, décréta son rétablissement ; le *Reichsregiment* fonctionna effectivement de 1519 à 1530 seulement.

IV. LA JUSTICE IMPERIALE.

Chaque Etat d'Empire possède ses propres tribunaux subalternes, voire ses propres juridictions d'appel. Aux temps modernes, il existe en outre des tribunaux impériaux : la *Chambre Impériale* et le *Conseil Aulique*.

1. La Chambre Impériale (Reichskammergericht).

Bien qu'ils fussent tous des fiefs mouvants de l'Empereur, les Etats d'Empire étaient indépendants les uns des autres : il pouvait donc y avoir des conflits entre eux. Dès le XII^e siècle, la *Diète* s'efforce d'éviter que ces différends ne dégénèrent en guerres ouvertes, en imposant le recours obligatoire à l'arbitrage. Ces efforts furent longtemps inutiles ou peu efficaces. C'est encore en vain que la *Diète* réunie en 1467-1468 à Nuremberg proposait de créer une cour de justice suprême, dépendant à la fois de l'Empereur et de la *Diète*, et chargée de trancher les litiges entre les Etats impériaux. Mais l'idée fut reprise lors de l'assemblée impériale de 1495 : la *Diète de Worms* décréta une paix publique perpétuelle entre toutes les principautés du royaume germanique et elle établit un tribunal chargé de veiller au maintien de cette paix. Le tribunal fut créé — c'est la *Chambre Impériale* — mais il ne parvint jamais à empêcher complètement les guerres intestines. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler que la *guerre de Trente ans* n'est pas seulement un conflit international, mais d'abord une guerre civile entre principautés catholiques et principautés protestantes du Saint Empire ; il suffit de se souvenir aussi que les guerres de succession d'Autriche et de Sept ans mettent aux prises les plus puissants parmi les Etats d'Empire, la Prusse et l'Autriche.

D'abord itinérante, la *Chambre Impériale* fut fixée à Spire en 1527, et transférée à Wetzlar en 1688.

La composition de ce tribunal fut remaniée à diverses reprises (1648, 1724), en raison des plaintes tantôt des catholiques, tantôt des protestants, chacune des deux religions craignant la suprématie de l'autre sur le tribunal. La *Chambre Impériale* est présidée par le Grand Juge choisi par l'Empereur parmi les princes ou comtes de son royaume et par des présidents en nombre pair désignés par l'Empereur encore, moitié parmi les nobles catholiques, moitié parmi les nobles réformés. Elle est composée de conseillers en nombre variable, nommés par l'Empereur, les Electeurs, et les Etats d'Empire.

Sa compétence est triple :

- a) au civil, elle juge les causes entre Etats d'Empire.
- b) au criminel, elle sanctionne les infractions à la paix publique.
- c) en appel, elle connaît des causes civiles des sujets de l'Empereur. Certains Etats, toutefois, sont affranchis de sa juridiction, en tout ou en partie, par des privilèges de *non appellando*. Le plus remarquable de ceux-ci est sans doute celui que Charles Quint accorde aux principautés des Pays-Bas par la *Transaction d'Augsbourg* de 1548.

2. Le Conseil Aulique Impérial.

La *Diète de Cologne* de 1512 avait chargé huit conseillers de suivre la Cour impériale pour veiller à la défense des intérêts de l'Empire ; ces huit conseillers formèrent le premier *Conseil Aulique*.

Le conseil se compose d'un président, d'un vice-président et d'assesseurs, en partie nobles, en partie juristes. Ces magistrats sont nommés par l'Empereur. Depuis le traité d'Osnabruck (1648), la moitié d'entre eux est choisie parmi les catholiques et l'autre parmi les protestants. Leur mandat prend fin à la mort de l'Empereur, et le conseil est suspendu pendant l'inter règne.

Le *Conseil Aulique* exerce une compétence double :

a) Il juge en dernier ressort les affaires qui se rattachent au domaine réservé de l'Empereur : causes féodales, affaires concernant les possessions impériales en Italie, procès relevant de la justice retenue de l'Empereur.

b) En concurrence avec la *Chambre Impériale*, il tranche les litiges civils entre Etats ou, en appel, entre sujets de l'Empire.

La compénétration des compétences de divers tribunaux n'est pas chose rare sous l'ancien régime. Les conflits d'attribution qu'elle entraînait étaient évités, tant bien que mal, par le système de la *prévention* (droit pour une juridiction de connaître par préférence à toute autre d'une affaire dont elle a été ou s'est saisie la première). C'était donc le recours au principe de la prévention qui permettait de trancher la question de savoir qui, de la *Chambre Impériale* ou du *Conseil Aulique*, était compétent en matière d'appel à l'Empire.

V. LES ETATS D'EMPIRE ; LES CERCLES.

Le territoire impérial était donc divisé en un grand nombre de principautés territoriales, autonomes et vassales de l'Empereur. Elles étaient *autonomes* en ce sens qu'elles étaient soumises à l'autorité d'un prince d'Empire, qui y exerçait la souveraineté à l'exclusion de toute autre. Elles étaient *vassales* de l'Empire parce que leurs souverains tenaient leur pouvoir directement en fief de l'Empereur.

Les Etats d'Empire englobaient des territoires d'étendue très variable ; ils étaient très nombreux et chacun jouissait d'un système d'institutions qui lui était propre. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que toutes les principautés de notre pays ont fait partie du Saint Empire, la Flandre depuis le *Traité de Madrid* (1526), les autres depuis l'annexion de la Lotharingie au royaume de Germanie en 925.

Pendant longtemps, il n'y eut entre les Etats d'Empire d'autre lien que leur commune dépendance vassalique à l'égard de l'Empereur. Mais à partir du XIV^e siècle, ils tendent à se regrouper en circonscriptions militaires et fiscales, les *Cercles* (*Kreise*). Les premiers *Cercles*, au nombre de quatre, furent créés par la *Diète* réunie à Nuremberg en 1383 ; leur nombre fut porté à six en 1438. La *Diète de Cologne* de 1512, enfin, divise l'Empire en dix *Cercles* ; elle y inclut les Electorats, à l'exception de la Bohême et de la Prusse. Elle place à leur tête des

directeurs et des princes convoquants. Parmi les principautés de la Belgique actuelle, Liège et Stavelot furent intégrés au *Cercle de Westphalie*, les Pays-Bas formèrent à eux seuls le *Cercle de Bourgogne*.

Chaque *Cercle* groupe donc plusieurs Etats d'Empire, dont les représentants se réunissent en assemblée à la convocation du *prince convoquant*, sous la présidence du *directeur*.

Cette assemblée s'occupe des intérêts communs à tous les Etats du *Cercle* : elle organise la levée des impôts impériaux et la défense du territoire du *Cercle* ; elle définit une politique étrangère commune (neutralité, alliance, etc.) ; elle nomme un colonel qui commande les troupes du *Cercle*, y assure le maintien de l'ordre et y fait exécuter les sentences de la *Chambre Impériale* et du *Conseil Aulique*.

VI. ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE.

Sur les études relatives aux institutions du Saint Empire, on consultera la notice consacrée à l'*Allemagne* dans l'*Introduction bibliographique à l'histoire du droit et de l'ethnologie juridique*, tome D (sous presse).

Georges HANSOTTE.