Une culture d'État ?
Législation et prise de décision dans les Pays-Bas espagnols
(1580-1610)

Nicolas Simon

Aspirant F.R.S-FNRS / Université Saint-Louis – Bruxelles

Référence : *Une culture d'État ? Législation et prise de décision dans les Pays-Bas espagnols (1580-1610)*, dans *Légiférer, gouverner et juger. Mélanges d'histoire du droit et des institutions (IX^e-XXI^e siècle) offerts à Jean-Marie Cauchies à l'occasion de ses 65 ans*, dir. E. Bousmar, Ph. Desmette et N. Simon, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2016, p. 295-308 ; en ligne : <https://books.openedition.org/pusl/3257>

Une « démangeaison législative ». Voilà comment Guy Carcassonne qualifiait la boulimie des parlementaires français à légiférer en ce début de XXI^e siècle. Un simple fait divers, une « émotion quelconque », tout comme un réel « problème tangible », sont devenus autant d'occasions pour manier l'outil législatif. Selon le juriste français, on ne prouve désormais pas son « efficacité par de bonnes lois, mais par des lois rapides. Ailleurs, cela s'appellerait précipitation. Ici, l'on parle de réactivité »¹. Il faudrait, selon Carcassonne, prescrire un régime sain au travail parlementaire en fournissant des ingrédients qui ne seraient pas trop indigestes : identifier le problème à traiter, recueillir les avis extérieurs, envisager les éventuelles interférences avec d'autres textes existant par ailleurs, établir une esquisse du texte et non des articles précis dès le départ et continuer à consulter et questionner de manière large. Naîtrait peut-être alors un avant-projet de loi disposant de quelque saveur ². Ne pourrait-on pas s'appuyer sur ces quelques recommandations pour envisager l'étude du processus législatif pour des périodes plus reculées ? J'ai la faiblesse de le croire... Les ingrédients envisagés par Guy Carcassonne pourront ainsi servir de points d'appui dans

¹ CARCASSONNE (G.), « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 44.

² *Idem*, p. 48-49 ; AVRIL (P.), « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 89-99.

cette contribution consacrée à la loi dans les Pays-Bas espagnols à la fin du XVI^e siècle et au début du XVII^e siècle³.

Étudier le processus législatif

Si des travaux d'envergure limitée ont été réalisés à propos de la loi, aucune recherche un tant soit peu générale n'a tenté d'envisager celle-ci comme moyen de gouvernement et de communication dans les Pays-Bas espagnols⁴. Or cette période est souvent qualifiée comme celle de « l'essor de la loi », celle où l'on constate les premières grandes codifications de coutumes ainsi qu'une rationalisation progressive du droit. Néanmoins, étudier la loi pour elle-même, à partir des seuls textes promulgués, n'a que peu d'intérêt si on souhaite envisager la législation comme moyen de communication entre gouvernés et gouvernants⁵. En clair, il convient d'entreprendre une étude consacrée au *processus* décisionnel propre à l'agir législatif. Cette recherche se situerait dès lors à la jonction entre l'histoire du droit (la loi comme source du droit) et l'histoire des institutions (le fonctionnement interne de celles-ci). En 1976, Hugo de Schepper et Geoffrey Parker soulignaient que « we do not fully understand how any government of an early modern state made decisions, because we do not fully understand how the governmental processes worked »⁶. Cette remarque des plus évidentes ne paraît toutefois pas toujours être bien intégrée dans les recherches. À l'instar de Cédric Michon, on peut sans doute relever trois voies d'entrée pour l'étude du processus décisionnel, qu'il traite de sphère législative ou non (administration, justice)⁷. La première et la plus évidente des solutions est celle de cas institutionnels particuliers, c'est-à-dire étudier le fonctionnement d'un conseil ou d'une cour. Une autre approche pourrait envisager l'étude des supports intellectuels de la décision (requête, rapports d'officiers, anciennes ordonnances, etc.). Ces supports doivent naturellement

³ J.-M. Cauchies a lui-même soulevé naguère les quelques « mines » auxquelles l'historien du droit doit prêter attention quand il envisage l'étude de la législation. Cf. CAUCHIES (J.-M.), « De geschiedenis van de wetgeving (Middeleeuwen – Moderne Tijden) : een mijnenveld ? », in *Uuytnysens d'Archiven. Handelingen van de XI^e Belgisch-Nederlandse rechtshistorische dagen*, Louvain, 1992, p. 1-26.

⁴ La thèse de doctorat réalisée par J.-M. Cauchies et publiée il y a plus de 30 ans reste encore à l'heure actuelle l'une des seules études analysant en profondeur les ressorts du processus législatif dans les Pays-Bas bourguignons : CAUCHIES (J.-M.), *La législation princière pour le comté de Hainaut. Ducs de Bourgogne et premiers Habsbourg (1427-1506). Contribution à l'étude des rapports entre gouvernants et gouvernés dans les Pays-Bas à l'aube des temps modernes*, Bruxelles, 1982 (Publications des Facultés universitaires Saint-Louis. Histoire, 24).

⁵ Cette caractéristique des actes législatifs a été exprimée de manière limpide : HÄRTER (K.), « Security and "Gute Policy" in Early Modern Europe : Concepts, Laws and Instruments », *Historical Social Research*, t. 35, 2010, p. 59-60.

⁶ DE SCHEPPER (H.) et PARKER (G.), « The Formation of government policy in the Catholic Netherlands under "the Archdukes", 1596-1621 », *The English Historical Review*, t. 359, 1976, p. 241.

⁷ MICHON (C.), « Conseils, conseillers et prise de décision sous François Ier », dans *La prise de décision en France (1525-1559)*, s. dir. CLAERR (R.) et PONCET (O.), Paris, 2008, p. 15.

être envisagés au niveau de leur contenu, même s'il faut aussi accorder une certaine attention à la forme matérielle de ces documents. Enfin, les individus au sens premier, les (non-)membres des institutions (conseillers, marchands, ambassadeurs, officiers, etc.) qui peuvent intervenir (interférer ?) dans la décision ne doivent pas être négligés⁸. En résumé, étudier le processus décisionnel revient à se poser au moins deux questions fondamentales : quels sont les acteurs du processus et quelles voies celui-ci emprunte-t-il ? C'est d'ailleurs ce que John Gilissen proposait déjà comme pistes de recherche il y a 40 ans⁹.

Pareille étude nécessite de produire une recherche qui doit allier une approche événementielle (il faut parfois analyser des événements au jour le jour) avec une autre, davantage structurelle (replacer cet ensemble d'événements dans un contexte plus vaste)¹⁰. Ces ajustements obligatoires dans l'échelle d'analyse permettent toutefois de comprendre comment les institutions fonctionnaient et quels étaient les rapports de force au sein de celles-ci. Afin d'envisager une histoire interne des institutions, il convient de porter son attention sur « la circulation des documents et des dossiers, la radiographie du circuit interne et des missions journalières », car ceci permettrait de confronter la norme exprimée (ordonnances organiques encadrant le travail de ces institutions) et le travail quotidien effectué. Cette entreprise autorise encore de « mettre à nu les nœuds du pouvoir et les factions au cœur des institutions »¹¹. Les perspectives pour la recherche sont donc énormes, mais les ressources mobilisées pour parvenir à ces fins ne le sont pas moins...

Légiférer dans les anciens Pays-Bas au XVI^e siècle

De telles interrogations et approches paraissaient dès lors inviter à quelques réflexions concernant les Pays-Bas espagnols au début des temps modernes. Au XVI^e siècle, ces territoires forment un ensemble intégré à la Monarchie espagnole, mais ils y conservent une place singulière. En effet, ces principautés furent rassemblées au cours du XV^e siècle par les ducs de

⁸ Voir à ce propos un ouvrage récent pour les Pays-Bas espagnols : THOMAS (C.), *Le visage humain de l'administration. Les grands commis du gouvernement central des Pays-Bas espagnols (1598-1700)*, Bruxelles, Académie Royale, 2014.

⁹ GILISSEN (J.), « Introduction. La décision politique et judiciaire dans le passé et dans le présent », in *La décision politique et judiciaire dans le passé et dans le présent. Exposition 15 avril-17 mai 1975*, Bruxelles, 1975, p. XXVI-XXXIII.

¹⁰ SIRINELLI (J.-F.), « De la demeure à l'agora. Pour une histoire culturelle du politique », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, t. 57, 1998, p. 129.

¹¹ AERTS (E.), « L'histoire institutionnelle du duché de Brabant pendant l'Ancien Régime : état de la recherche », *Revue belge de philologie et d'histoire*, t. 80, 2002, p. 484.

Bourgogne pour former ce qu'il est d'usage d'appeler une « union personnelle »¹². Si la situation avait naturellement évolué au XVI^e siècle, chaque principauté des Pays-Bas disposait de sa propre histoire juridique et institutionnelle. Il n'y avait donc nominalement pas de « souverain des Pays-Bas », mais bien un prince « en détail » puisqu'il conservait les titres de duc de Brabant, de comte de Flandre, etc. Ceci se reflétait dans la titulature des actes pris au nom du souverain. Dans la seconde moitié du XVI^e siècle, cette situation a volé en éclat en raison des revendications politiques portées par la haute noblesse des Pays-Bas et sur lesquelles se greffa rapidement une opposition à caractère confessionnel¹³. Les provinces septentrionales gagnées majoritairement au calvinisme consommeront définitivement, en 1581, leur divorce avec les territoires restés fidèles à Philippe II, le monarque espagnol. Au cours de cette année, les nouvelles Provinces-Unies proclamèrent unilatéralement la déchéance de Philippe II et décidèrent de prendre leur destin en main (Acte de Déchéance/Plakkaat van Verlatinghe). C'est donc dans cet univers fragmenté à maints niveaux (politique, religieux, social, économique) que j'ai décidé de porter mon regard. En recourant à plusieurs exemples, je veillerai à montrer l'intérêt que revêt l'étude du processus décisionnel pour comprendre le fonctionnement des institutions et l'élaboration du droit. En même temps, je tenterai d'attirer l'attention sur un élément parfois sous-évalué, à savoir que les décisions n'étaient pas prises par les gouvernants depuis leur tour d'ivoire et sans interrogations préalables sur les répercussions potentielles de celles-ci¹⁴.

Quelle place pour le souverain ?

L'implication effective du souverain dans la prise de décision reste souvent une question lancinante. Les chercheurs ont dès lors coutume d'établir une distinction entre la législation prise à la suite d'une requête ou d'un avis et celle dite *motu proprio*, c'est-à-dire promulguée d'après la seule initiative du

¹² Relevons que s'il subsiste une « production de normes législatives de type "provincial" autant que local », les ducs de Bourgogne vont commencer à promulguer des ordonnances applicables à toutes leurs principautés. CAUCHIES (J.-M.), « "Oyez et faites paix..." De Baudouin de Constantinople à Joseph II : six siècles de législation aux anciens Pays-Bas », *Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique. Bulletin de la Classe des Lettres et des Sciences Morales et politiques*, 6^e série, t. 14, 2003, p. 286 ; ID., « Les ordonnances dites générales sous les ducs de Bourgogne : critères et questions autour d'une édition », dans *Le droit et la loi pendant l'Ancien Régime*, s. dir. MARTYN (G.), Bruxelles, 2014, p. 19-31 ; ID., « L'essor d'une législation générale pour les Pays-Bas bourguignons dans le dernier quart du XV^e siècle : aperçu et suggestions », *Publications du Centre européen d'études burgondo-médiévales*, t. 21, 1981, p. 59-70.

¹³ SOEN (V.), *Vredehandel. Adellijke en Habsburgse verzoeningspogingen tijdens de Nederlandse Opstand (1564-1581)*, Amsterdam, 2012.

¹⁴ Voir également la contribution d'Hugo de Schepper dans ce volume : « Législation de circonstance aux Pays-Bas sous le gouvernement personnel d'Alexandre Farnèse, 1579-1589 », p. 279-294.

souverain. Toutefois la ligne de démarcation n'est pas toujours facile à délimiter¹⁵. Je serais même d'avis de considérer cette vision des choses comme une vue de l'esprit, une image grossière de la réalité, voire franchement erronée. Jean-Marie Cauchies et Hugo de Schepper ont eux-mêmes précisé que « même les ordonnances dites *motu proprio* semblent être parfois des ordonnances sur requête déguisées »¹⁶. Par l'épithète « déguisé », il faut sans doute comprendre ici des cas-limites où il n'est pas fait explicitement mention de requête dans le préambule de l'ordonnance, alors qu'il ne fait aucun doute que l'acte est promulgué à la suite d'un avis ou d'un rapport envoyé par un officier ou des sujets. On y trouve généralement une formule du type « Nous avons été informés que... » ou bien « Comme nous sommes informés que... ». Si la question relative à la distinction entre législations *motu proprio* et sur requête se pose légitimement pour le début des temps modernes, il faut sans doute rester plus vigilant pour le XVIII^e siècle. On connaît la propension d'un Joseph II, par exemple, à s'impliquer dans les affaires de l'État. Fort de cette constatation, il va sans dire que la personnalité du souverain est parfois déterminante. À cet égard, la réputation de Philippe II est bien connue : le *rey prudente* était en même temps un *rey papelero*, c'est-à-dire un souverain encerclé – au sens littéral – par les documents et papiers qu'il avait à traiter et signer¹⁷. José Antonio Escudero a ainsi parlé de Philippe II comme d'un « roi dans son bureau » (*el rey en el despacho*) en soulignant la capacité de travail du monarque : « (...) el reconocimiento a la insólita capacidad de trabajo del monarca y a su dedicación extenuante e ininterrumpida al despacho. O dicho con otras palabras, su condición de hombre de Estado »¹⁸. Philippe II correspondrait à l'image du roi-pélican, remise en avant au cours du XVI^e siècle et renvoyant à la figure christique du don de soi pour la

¹⁵ G. Martyn indiquait ceci dans une contribution encore récente et consacrée aux Pays-Bas espagnols durant le règne des archiducs Albert et Isabelle (1598-1621) : « In the legislative procedure, there was no intervention by the Spanish King. Both legislation on request, as well as legislation *motu proprio*, were the products of the Brussels collateral councils, mostly based on the advices of a variety of lower institutions ». Cf. MARTYN (G.), « How 'Sovereign' were the Southern Netherlands under the Archdukes ? », in *The Twelve Years Truce (1609). Peace, Truce, War and Law in the Low Countries at the Turn of the 17th Century*, s. dir. LESAFFER (R.), Leyde, 2014, p. 201.

¹⁶ CAUCHIES (J.-M.) et DE SCHEPPER (H.), *Justice, grâce et législation. Genèse de l'état et moyens juridiques dans les Pays-Bas, 1200-1600*, Bruxelles, 1994, p. 75 (Les Cahiers du CRHiDI, 2).

¹⁷ Geoffrey Parker a mis en lumière un Philippe II anxieux à l'idée de devoir quitter son bureau et ses documents. Le monarque espagnol n'espérait qu'une chose : être au calme et avoir du temps pour traiter tous les documents qui lui parvenaient. Cf. PARKER (G.), *The Grand Strategy of Philip II*, Londres-New Haven, 1998, p. 18 ; GAUDIN (G.), *Penser et gouverner le Nouveau Monde au XVII^e siècle. L'empire de papier de Juan Diez de la Calle, commis du Conseil des Indes*, Paris, 2012, p. 19.

¹⁸ De manière générale, il paraît évident que Philippe II maîtrisait mieux les arcanes du système polysynodal espagnol que ses collaborateurs, principalement des secrétaires qui ne savaient pas toujours très bien à quel conseil ou quel conseiller ils devaient envoyer certains courriers reçus. Cf. ESCUDERO (J. A.), *Felipe II. El rey en el despacho*, Madrid, 2008, p. 449, 528.

communauté¹⁹. Certains propos de Jean Fonck, garde du sceau près Philippe II, dans une lettre de 1582 adressée au Conseil des finances concernant le traitement de plusieurs dépêches envoyées en Espagne par l'institution bruxelloise sont éclairants. Jean Fonck y indiquait qu'il fallait absolument veiller à s'attacher les faveurs du roi et non les siennes. Certains pourraient croire que s'adresser au garde du sceau permettrait à celui-ci de plaider auprès du souverain. Jean Fonck écrivait qu'il n'en était rien et que les « coutumes de ce bon roy » sont telles qu'il « ne laisse eschapper une seule lettre pour petite qu'elle puisse estre sans qu'il l'aye veue et reveue »²⁰. Ces propos ne sont pas esseulés puisque le cardinal de Granvelle, en 1581, écrit à Marguerite de Parme, ancienne gouvernante générale des Pays-Bas, que Philippe II « faict en tout de maniere que je ne scay comme humainement il se pourroit faire dadvantaige (...) »²¹.

Entre inspiration et reproduction à l'identique

S'il faut donc être quelque peu casuiste lorsqu'on tente de circonscrire l'implication du souverain dans le processus législatif dans les anciens Pays-Bas, il faut aussi rappeler que les autorités subalternes (Magistrats urbains, par exemple) continuaient à produire des règles de droit. Pour Jean-Marie Cauchies et Hugo de Schepper, ces autorités « rempliront désormais une fonction additionnelle, adaptée particulièrement à des besoins et à des objectifs locaux »²². Si je souscris volontiers à pareille analyse, je serais d'avis de compléter cette esquisse en ajoutant qu'une articulation est possible entre les différents niveaux juridictionnels. En effet, il ne faut peut-être pas sous-estimer la promulgation par l'échelon central de dispositions préalablement promulguées à un niveau inférieur. Le cas se présentait quand le Conseil privé était saisi par un conseil provincial ou des autorités urbaines à propos d'une réglementation locale qui n'était pas correctement respectée. Il ne fait aucun doute que les autorités subalternes cherchaient à capter l'aura du souverain – ou du moins de son représentant à Bruxelles – et l'autorité dont il disposait sur l'ensemble des principautés. C'est ainsi

¹⁹ Le pélican était associé à l'image de la charité et du sacrifice pour le bien commun. Dans les Psaumes (101, 7), l'oiseau est présenté comme celui qui « nourrissait ses petits de son propre sang en creusant sa poitrine avec son bec ». L'homme, en l'occurrence le prince, est destiné à aider son prochain et doit s'attacher à faire régner la concorde et l'amitié entre les sujets. Cf. CHRISTIN (O.), *Confesser sa foi. Conflits confessionnels et identités religieuses dans l'Europe moderne (XVI^e-XVII^e siècles)*, Seyssel, 2009, p. 99-103.

²⁰ Lettre de Jean Fonck au Conseil des finances, 20/12/1582 (copie). Cf. AGR, Chambre des comptes, n° 114, f° 29r-v.

²¹ Lettre de Granvelle à Marguerite de Parme, 05/02/1581. Cf. PIOT (Ch.), *Correspondance du cardinal de Granvelle, 1565-1583*, t. VIII, Bruxelles, 1890, n° 81.

²² CAUCHIES (J.-M.) et DE SCHEPPER (H.), *op. cit.*, p. 80.

qu'en 1627, par exemple, les autorités namuroises contactent la gouvernante générale, l'archiduchesse Isabelle, concernant les travailleurs du comté émigrés en Suède, pays ennemis du roi d'Espagne et d'obédience luthérienne. Le gouvernement central décide alors de promulguer une ordonnance qui n'est en réalité qu'un simple « copier-coller » de l'ordonnance prise par les autorités namuroises et que celles-ci avaient jointe pour information à leur courrier initial. Au cours de la même période, les parlementaires franc-comtois à Dôle contactèrent la gouvernante générale pour la même raison (une ordonnance sur les mariages clandestins devait être promulguée) et espéraient que « le nom et l'auctorité souveraine de sa Majesté y entrevienne pour luy [l'édit, *ndr*] donner plus de poidz »²³.

La quotidienneté de la prise de décision

Comme souligné plus haut, il est nécessaire de s'intéresser à la quotidienneté de la prise de décision. Les éléments qui peuvent généralement nous en apprendre le plus ne se trouvent pas dans l'acte final et promulgué. L'important réside davantage dans les échanges entre officiers à propos d'une minute à retravailler ou d'un article d'ordonnance à reformuler. Érik Aerts a résumé cette situation en écrivant qu'un « seul passage dans une lettre nous donne parfois bien plus d'informations sur l'image d'une institution que de longues séries de notules de réunions »²⁴. Ces traces ne sont toutefois pas légion et ne se laissent entrevoir qu'à condition d'étudier les documents préparatoires à l'acte final. Ainsi, dans la marge d'une minute d'ordonnance de 1586 concernant l'enregistrement de testaments, une apostille indique qu'il s'agit de la première minute « mais elle n'est du tout conforme a celle signée de son alteze », c'est-à-dire Alexandre Farnèse, gouverneur général des Pays-Bas²⁵. Sans autre indication, cette note témoigne néanmoins d'un travail quotidien de relecture et de mise en forme intellectuelle avancée des textes produits par les institutions du gouvernement central à Bruxelles. Elle implique également que la rédaction d'une ordonnance n'était pas parfaite dès le premier jet. L'année suivante, en septembre 1587, deux notes furent envoyées à l'audiencier, Louis Verreycken, afin qu'il insère et/ou modifie un article dans le projet d'une

²³ Pour plus de détails concernant ces deux affaires : SIMON (N.), « Les Archiducs, la guerre et la religion : facteurs d'influences sur la décision politique dans les Pays-Bas espagnols (ca. 1620-ca. 1635) », in *Religion et piété au déj de la guerre de Trente Ans*, s. dir. MARTIN (Ph.) et FORCLAZ (B.), Rennes, 2015, p. 39-51.

²⁴ AERTS (E.), *op. cit.*, p. 482.

²⁵ Ordonnance du 6.12.1586. Cf. AGR, PEA, n° 1104.

ordonnance concernant les grains. Ces billets ne sont jamais signés et paraissent avoir été rédigés rapidement sur un bout de papier²⁶. On n'est pas loin, à certains égards, de la logique des « post-it » qui nous sont si familiers aujourd'hui. En 1618, Pierre Peckius, chancelier de Brabant, écrit à Louis Verreycken à propos d'une ordonnance qu'il a dû préparer, portant sur l'industrie de la soie. Peckius envoyait le projet à l'audienier « afin de le mettre en forme deue au plustost selon la resolution qui en a esté prinse par icelle son Alteze ». Il ajoutait dans le même courrier que « son Alteze m'a commandé de vous envoyer la minute cy jointe »²⁷. Pourquoi Peckius a-t-il été mobilisé pour la préparation de cet acte ? Pourquoi correspond-il directement avec l'audienier pour préparer la mise au net de la minute préparatoire ? Autant de questions qui impliquent d'interroger les articulations comme les hiatus entre le rôle et le statut officiellement reconnus à certains agents au sein d'institutions et l'influence que d'autres pouvaient avoir dans la décision finale²⁸.

Ces quelques exemples illustrent les échanges qui devaient être quotidiens entre les membres du gouvernement central à Bruxelles, mais dont il est très difficile de prendre la mesure en l'absence d'un plus grand nombre de documents tels que ceux décrits. Comme le soulignait jadis John Gilissen, se limiter au processus ayant conduit à des décisions importantes pour les Pays-Bas espagnols (Traité de Madrid de 1526, Pragmatique sanction de 1548, Trêve de Douze Ans de 1609, etc.) implique « qu'à peu près rien n'est fait pour étudier ce problème dans le cadre des décisions des « 'affaires courantes' », c'est-à-dire celles qui sont prises quotidiennement par les gouvernants²⁹.

S'assurer de la bonne application de la législation

Si les autorités centrales souhaitaient que la législation soit effectivement respectée, il fallait obligatoirement qu'une certaine collaboration s'instaure entre les différentes juridictions, de même qu'à chaque échelon de celles-ci. On ne parvient d'ailleurs pas toujours clairement à se représenter la façon

²⁶ Ordonnance du 20.9.1587. Cf. AGR, PEA, n° 1105.

²⁷ AGR, PEA, n° 1114, non folioté (lettre du 11.02.1618 conservée avec les documents relatifs à l'ordonnance du 03.03.1618).

²⁸ Pour davantage de détails concernant cette ordonnance, voir SIMON (N.), « Chacun pour soi(e) ? Lobbying, stratégies économiques et commerce international dans le secteur de la soie aux Pays-Bas espagnols (1618) », *C@hiers du CRHiDI*, t. 39, en ligne.

²⁹ GILISSEN (J.), *op. cit.*, p. XXII-XIII.

dont les officiers provinciaux communiquaient entre eux les informations relatives à la législation. Une requête du procureur général au Conseil de Namur envoyée au début de l'année 1590 au président de l'institution ainsi qu'au gouverneur provincial permet d'y voir plus clair. Le procureur rappelait que les « officiers subalternes sont tenuz l'advertir par chacun mois de l'observance desdits placars » de sorte qu'il puisse poursuivre les éventuelles contraventions. Le procureur se plaignait ainsi que plusieurs officiers oubliaient systématiquement leur besogne. Il somme le gouverneur comtal et le président du conseil d'ordonner aux officiers négligents d'envoyer leur rapport mensuel « endedens VI ou VIII jours expiréz après chacun mois ». Le Conseil statue, en apostille, que les officiers subalternes devront dorénavant envoyer leur rapport huit jours après l'expiration du mois³⁰. On distingue ici comme une « chaîne de commandement » entre les différents niveaux de pouvoir qui devait empêcher que les rouages de l'administration ne s'enraient. La « soif » d'informations du procureur s'explique par la volonté de celui-ci de s'acquitter correctement de sa fonction. Ces informations lui étaient peut-être aussi utiles dans l'éventualité où il serait contacté par les autorités centrales concernant les contraventions à la législation princière.

Il faut sans doute préciser que, malgré la structure juridique particulière des Pays-Bas espagnols³¹, le gouvernement central n'hésitait pas à donner certains détails quant à l'application de la législation dans les principautés. C'est ce qu'on peut observer dans le cas de la publication d'une ordonnance de 1587 relative à la draperie anglaise interdite dans les Pays-Bas. L'acte fut promulgué le 11 septembre de cette année et envoyé à toutes les provinces en vue d'y être portée à la connaissance des sujets. Dans un courrier supplémentaire, le gouvernement central précisait que « nous avons pour maintenant trouvé convenir de faire aussi publier et entretenir ledit placart audit pais de Brabant ensemble és pais d'Oultremeuze, encoires que du passé ladite deffense n'y avoit esté si estroittement practiquée, de quoy vous avons bien voulu advertir, afin que scaché ce que s'y passe (...) »³². Il ne fait donc aucun doute que la législation pouvait s'envisager et se concevoir à Bruxelles pour l'ensemble des principautés composant les Pays-Bas malgré

³⁰ Archives de l'État à Namur (AEN), Conseil provincial, n° 99, non folioté.

³¹ Il y a certes des institutions centrales tels que les trois conseils collatéraux (Conseil privé, Conseil de finances, Conseil d'État), mais chaque principauté dispose d'une institution propre (conseil provincial) et d'officiers dont les compétences sont limitées aux frontières de leur principauté respective.

³² AGR, PEA, n° 1105, non folioté.

les prérogatives que celles-ci détenaient éventuellement. Il faut donc ajouter qu'on n'hésite pas à donner certaines informations générales, de pure circonstance, aux conseils provinciaux afin que chacun soit au courant des décisions prises et des modalités pratiques d'application de la législation.

Réseaux et mobilisation de ressources

Souhaiter qu'un projet (peu importe sa nature) aboutisse, cela nécessite de contacter les bonnes personnes. Il n'est pas tout de rédiger une requête, un mémorandum, etc., encore faut-il passer par des intermédiaires pouvant mobiliser leur réseau et faire pencher la balance en la faveur du requérant. Quittons un instant la sphère législative pour s'intéresser au compte rendu de mission de l'envoyé des États provinciaux de Namur à Bruxelles en 1576³³. Il est exemplaire à maints égards de ces ressources à mobiliser. Dans son rapport envoyé au Magistrat de Namur, Jean de Latour détaille par le menu ses journées. Il se rendit d'abord chez Viglius, ancien président du Conseil privé, en espérant que celui-ci puisse transmettre les demandes des États auprès du Conseil d'État. Jean de Latour ne rencontra que le secrétaire de Viglius qui lui conseilla de s'adresser au président en exercice du Conseil privé, Arnould Sasbout. Celui-ci conseilla à son tour de prendre contact avec le duc d'Arschot, membre éminent du Conseil d'État. Jean de Latour ne parvint que difficilement à ses fins car il se plaignait des actions concomitantes menées par les États de Brabant. Comme on le constate, il est nécessaire de prendre de multiples contacts pour tenter d'arriver à ses fins. Cette propension à s'adresser à des hauts représentants des institutions centrales des Pays-Bas n'allait d'ailleurs qu'en s'accroissant au fil du XVI^e siècle. Comme d'autres l'ont déjà mis en lumière, les monarques – singulièrement ceux d'Espagne et de France – étaient de plus en plus assiégés par des demandes et des requêtes particulières³⁴. Dans les Pays-Bas espagnols, les archiducs Albert et Isabelle nommèrent d'ailleurs, en 1604, sept agents de cour près le Conseil privé chargés officiellement de servir d'intermédiaires afin de canaliser le flux des requêtes³⁵. Le nombre de ces

³³ Le contenu même de l'affaire que doit présenter Jean de Latour aux autorités du gouvernement central à Bruxelles n'est pas clairement exprimé dans la lettre qu'il envoie au Magistrat. Cf. AEN, Ville de Namur, n° 161, non folioté.

³⁴ Même depuis les colonies américaines, le système politique espagnol permettait assez facilement d'envoyer une requête à Madrid en comparaison des multiples juridictions par lesquelles les sujets anglais devaient obligatoirement passer pour atteindre Londres. On lira avec attention ROSS (R. J.), « Legal Communications and Imperial Governance : British North America and Spanish America Compared », in *The Cambridge History of Law in America*, dir. GROSSBERG (M.) et TOMLINS (Ch.), t. 1, Cambridge, 2008, p. 104-143.

³⁵ Acte du 30 juin 1604 sur la fonction de solliciteur auprès du Conseil privé. Cf. *Recueil des ordonnances des Pays-Bas. Règne d'Albert et Isabelle – 1598-1621*, éd. BRANTS (V.), Bruxelles, 1909, p. 243-244.

agents ne fera que croître au cours des XVII^e et XVIII^e siècles³⁶. Pour autant, la présence de ces agents n'élimine pas les relations personnelles ou privilégiées qu'un requérant pouvait utiliser à son avantage.

Même si ce dernier exemple namurois n'est pas immédiatement lié au processus législatif, il m'autorise néanmoins à mettre en lumière un facteur important pour l'analyse de la prise de décision : il est nécessaire d'un tant soit peu connaître l'entourage des « ministres » si on veut comprendre quelque chose des rouages institutionnels. « Autour de chaque ministre, on trouve ainsi un noyau de fidèles et un groupe plus étendu qui aspire à le devenir. Des gens qui, pour diverses raisons, ont parié sur un homme et ont choisi de s'y tenir ». On pourrait croire ces lignes tirées d'une étude focalisée sur les conseils royaux du XVI^e siècle. Elles sont pourtant l'œuvre d'Alain Eraly qui tentait de qualifier les relations interpersonnelles particulières au sein des cabinets ministériels belges³⁷ ! La Belgique du XXI^e siècle ne peut évidemment être confondue avec les Pays-Bas espagnols du XVI^e siècle, mais il est néanmoins frappant d'observer que les questions des chercheurs intéressés par les arcanes du pouvoir sont similaires, malgré des chronologies différentes. On doit aussi se demander s'il est pertinent d'essayer de convaincre immédiatement un membre des conseils collatéraux, voire le gouverneur général lui-même, ou bien s'il ne vaut pas mieux convaincre un conseiller, un proche de ceux-ci et qui pourra convaincre à son tour son protecteur/patron³⁸.

Conclusion

Les territoires formant le noyau originel de la Monarchie polycentrique espagnole – notamment les anciens Pays-Bas – ont bénéficié de la « solidité de leurs institutions » et « n'eurent pas à réaffirmer une dépendance directe à l'égard du roi ». Même si la Révolte des Pays-Bas au XVI^e siècle porta un coup dur aux relations entre Bruxelles et Madrid, les territoires restés dans le giron madrilène eurent la possibilité de conserver une autonomie relativement grande, qui se traduisit par la capacité des institutions propres

³⁶ VERMEESCH (G.), « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels : The Role of Agents in Petitioning the Central Government Institutions in the Habsburg Netherlands », *Journal of Early Modern History*, t. 16, 2012, p. 95-119.

³⁷ ERALY (A.), *Le pouvoir enchaîné. Être ministre en Belgique*, Bruxelles, 2002, p. 117-118.

³⁸ La question est d'autant plus prégnante en ce XXI^e siècle où le métier de lobbyiste est devenu incontournable au sein de grandes institutions comme l'Union Européenne. Cf. PANICHI (J.) et ARIÈS (Q.), « Beat the Berlaymont. Five easy ways to skirt the EU lobbying rules », *Politico Europe*, mis en ligne le 27 avril 2015 (consulté le 29 septembre 2015) ; URL : <http://www.politico.eu/article/know-your-eu-lobbying-loopholes/>

à ces territoires d'exercer un pouvoir effectif³⁹. Comme j'ai tenté de le montrer au travers de quelques exemples, il est utopique de croire que Philippe II pouvait s'impliquer personnellement dans la législation promulguée en son nom dans les Pays-Bas. L'étude du processus législatif nous apprend également à rester modeste quant à nos visions concernant un État dit « moderne »⁴⁰. Tout n'était pas imposé par le gouvernement central au nom du prince (*top-down*), mais il ne faut pas verser dans l'excès en affirmant que les juridictions subalternes furent les principaux aiguillons pour la mise en place de processus de centralisation ou de procédés rationalisés (*bottom-up*). Il faudrait peut-être parler d'interactions émancipatrices (*empowering interactions*) pour les différentes parties⁴¹. On peut probablement relier ces remarques avec les questions traitées par le sociologue Pierre Bourdieu quand celui-ci s'intéressait aux processus de légitimation de l'État. Les officiers, ces agents de l'État, incarnaient ainsi un certain rapport à l'universel que le souverain représentait/incarnait. Dans cette perspective, les demandes d'intervention des juridictions subalternes envoyées à l'échelon central quand elles souhaitaient donner plus de poids à d'anciennes décisions ne sont pas anodines. En réalité, on est face à des processus à la fois concrets, mais qui impliquaient en même temps des procédés discursifs particuliers. On n'est « ni en face d'un nomothète calculateur rationnel, d'un inventeur, ni devant un fou qui fait n'importe quoi. On est devant quelqu'un qui fait des choses de bric et de broc, qui combine des éléments empruntés à des états antérieurs, qui construit des puzzles »⁴². Ce passage, tiré des travaux du sociologue Pierre Bourdieu, représente assez bien les réalités que rencontre le chercheur intéressé par l'analyse du processus législatif dans les Pays-Bas au début des temps modernes. Sur la base des quelques dossiers mobilisés dans cette contribution, on a donc pu constater qu'une véritable dynamique de communication existait entre les gouvernants et les gouvernés (envois d'avis, requêtes, notes, projets de lois, etc.), mais aussi à l'intérieur de ces groupes. Ainsi, les fondements de ce qu'on pourrait peut-être appeler une « culture d'État » paraissent se dessiner...

³⁹ RUIZ IBÁÑEZ (J. R.), « Les acteurs de l'hégémonie hispanique, du monde à la péninsule ibérique », *Annales. Histoire et Sciences Sociales*, 2014, n° 4, p. 927-954.

⁴⁰ J'entends par « État » une « structure de pouvoir qui exerce des droits non contestés ou troublés par un pouvoir supérieur sur un territoire donné et dont l'autorité est reconnue par les populations qui y résident ». Cf. GENET (J.-Ph.), « État, État moderne, féodalisme d'état : quelques éclaircissements », in *Europa e Italia. Studi in onore di Giorgio Chittolini...* [titre bilingue], Florence, 2011, p. 197.

⁴¹ *Empowering Interactions. Political Culture and the Emergence of the State in Europe 1300-1900*, s. dir. HOLNSTEIN (A.), BLOCKMANS (W.), MATHIEU (J.) avec la collaboration de SCHÄPPI (D.), Aldershot, 2009.

⁴² BOURDIEU (P.), *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, 2012, p. 157.