

**PUBLICATION
DU CENTRE EUROPÉEN D'ÉTUDES
BOURGUIGNONNES (XIV^e-XVI^e s.)**

N° 57 – 2017

**RENCONTRES DE MÜNSTER
(22-25 septembre 2016)**

**« Les cultures de la décision dans l'espace bourguignon :
acteurs, conflits, représentations »**

**Actes publiés sous la direction
d'Alain MARCHANDISSE
Secrétaire général du Centre
et Gilles DOCQUIER
Secrétaire général adjoint du Centre
avec la collaboration de Nils BOCK, Westfälische Wilhelms-Universität**

Neuchâtel 2017

JEAN-MARIE CAUCHIES

Université Saint-Louis – Bruxelles / Académie royale de Belgique

NICOLAS SIMON

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

**PAR BON AVIS ET DÉLIBÉRATION DE CONSEIL.
ÉCOUTE ET DÉCISION POLITIQUE CHEZ LES PRINCES BOURGUIGNONS ET
HABSBOURGEOIS DANS LES PAYS-BAS (XV^e-XVI^e SIÈCLES)**

« Zeus t'a mis en main et le sceptre et les lois, afin que pour eux tu avises.
C'est pourquoi il te faut encore et plus que d'autres, parler et *écouter*
et, au besoin, agir d'après l'*avis* d'un autre,
lorsque son cœur l'aura poussé à parler pour le bien de tous. » –
Nestor à Agamemnon, HOMÈRE, *Iliade*, chant IX.

Robert-Henri Bautier, dans le contexte français, soulignait clairement et sans fards, voici près de quarante ans déjà : « Il est donc regrettable que trop d'historiens utilisent les actes royaux sans essayer de discerner ce qui est le fait du roi et ce qui vient de ses conseillers, de ses officiers, voire de la routine des services et des cours. Apprendre à reconnaître ce que le roi a lui-même commandé est hautement instructif et permet de mieux définir sa politique et cerner sa personnalité¹. » Pour sa part, au XVI^e siècle, un président du Conseil de Flandre, Louis van Heylwichen, remarquait que de « bonnes ordonnances » n'étaient pas observées sous prétexte qu'il en était de malaisément observables : il proposait d'éviter de tels mécomptes en consultant les conseils responsables de l'application des lois avant de les publier². En amont comme en aval de la décision législative, le rôle des entourages – au sens le plus large – princiers ne pourra jamais être négligé. S'ils s'étaient connus, nos deux auteurs en eussent convenu, et nous avec eux³...

Deux fois recteur de l'Université de Paris dans la première moitié du XIV^e siècle, Jean Buridan, en commentateur d'Aristote, prônait pour le bon monarque l'assurance d'une collaboration de gens « prudents », qui « savent », qui possèdent la *scientia politica*. Il mettait

¹ R.-H. BAUTIER, Critique diplomatique, commandement des actes et psychologie des souverains du Moyen Âge, dans *Comptes rendus des Séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres*, t. 122, 1978, p. 25 ; republié dans *Id.*, *Chartes, sceaux et chancelleries. Études de diplomatique et de sigillographie médiévales*, t. 2, Paris, 1990, p. 610.

² P. P. J. L. VAN PETEGHEM, *Pecunia nervus belli* (« Estado moderno, guerra y economía dineraria »), dans *Annals of the Archive of « Ferran Valls i Taberner's Library »*, t. 6, *Estudis de dret roma i d'historia del dret comparat en homenatge a Ramon d'Abadal i de Vinyals pel seu centenari*, 1989, p. 240.

³ Voir *Consulter, délibérer, décider. Donner son avis au Moyen Âge (France-Espagne, VII^e-XVI^e siècles)*, éd. M. CHARAGEAT, C. LEVELEUX-TEIXEIRA, Toulouse, 2010.

toutefois le gouvernant en garde : une assistance dans la confection des lois, soit, mais une fonction consultative seulement, et que ce soit là pour le prince un devoir moral, certes, mais non une contrainte juridique ! Institutionnaliser le conseil comporterait en effet des risques de dépossession de prérogatives personnelles⁴.

Dans les Pays-Bas, il ne sera pas de véritable organe « législatif » agréé avant le xvi^e siècle, avec le Conseil privé⁵.

Où, dans les textes du xv^e siècle, va-t-on alors collecter les données utiles ? En deux lieux habituels : au sein du dispositif d'abord, voire de l'exposé des motifs, en des termes d'ordinaire vagues, où il sera fait état d'« avis » et de « conseils », de « connaissance », d'« informations », de « délibérations » ; parmi les mentions hors teneur ou *extra sigillum* ensuite où, à côté d'autres marques de chancellerie attestant le « parcours » de l'acte, on disposera de mentions de service d'une précision fluctuante. En soi, ces deux viviers d'informations ne font pas double emploi. Les données du second peuvent illustrer et corroborer celles du premier, en général plus larges quant à l'espace de consultation couvert. En effet, les mentions de service ne visent en principe que rouages et personnes de l'entourage immédiat, du « gouvernement central », si l'on nous permet cette formule tant soit peu anachronique⁶. Les « avis », quant à eux, peuvent mettre brièvement en scène bien d'autres groupes ou individus, en particulier locaux. D'une part (avis), il s'agit seulement d'interventions préalables ; de l'autre (conseil), nous voici dans l'*actio*, la phase de production de la norme, au terme d'un véritable « parcours ». Il n'est évidemment pas anodin que dans la sémantique du mot « conseil » se superposent une signification morale, celle d'une forme d'avis, et une signification institutionnelle, celle d'un groupe d'hommes⁷. Remarquons déjà que si le xv^e siècle se révèle grand pourvoyeur de mentions de service fort explicites, le xvi^e siècle trahit, de prime abord à tout le moins, une évidente pauvreté, effet manifeste d'une fixation des rouages : on va se référer à des structures, des collectivités, tel conseil, telle commission, telle chambre, davantage qu'à des hommes nommément désignés⁸.

Dans son ouvrage les *Quatre livres du droit public*, paru en 1697, le juriste français Jean Domat († 1696) proposera une différenciation plus que pertinente entre les deux stades d'intervention : l'« avis » vient avertir sur une chose ignorée, le « conseil » exprime un sentiment, une opinion, sur une chose déjà en discussion⁹.

⁴ M. GRIGNASCHI, Un commentaire nominaliste de la *Politique* d'Aristote : Jean Buridan, dans *Anciens Pays et Assemblées d'États*, t. 19, 1960, p. 134-136.

⁵ Voir, au sujet de cette institution fondamentale pour notre propos, la deuxième partie de cette contribution.

⁶ Voir ci-après le point 2 de cette contribution.

⁷ Voir ce qu'en écrit de manière suggestive, à propos du Parlement anglais (« conseil » = *counsel* ou *the council*), C. FLETCHER, What makes a political language ? Key terms, profit and damage in the common petition of the English Parliament, 1343-1422, dans *The Voices of the People in Late Medieval Europe. Communication and Popular Politics*, éd. J. DUMOLYN, J. HAEMERS, H. R. OLIVA HERRER, V. CHALLET, Turnhout, 2014, p. 100.

⁸ Voir *infra*.

⁹ JEAN DOMAT, *Œuvres*, nouv. éd., Paris, 1829 (réimp., Caen, 1989), p. 47 ; cité aussi par F. ZANATTA, *Un juriste au service de la ville : le conseiller pensionnaire dans le Nord de la France (XIV^e-XVIII^e siècles)*, t. 1, Thèse de doctorat en droit, Université Lille II, 2008, p. 92, n. 102.

1. Corps des actes et vocabulaire¹⁰

a. « Il est venu à notre connaissance »

La formule invite d'emblée à s'interroger sur la place que peut prendre l'entrée en action du prince, qui « sait », *motu proprio*. À vrai dire, la chose demeure rarement exprimée comme telle (*de nostre propre mouvement*). S'il peut agir ainsi, quel besoin d'avis et de conseils le gouvernant va-t-il éprouver ?

Il fait volontiers écrire que sa décision est prise *de nostre certaine science* : la « science » serait ainsi pour lui une compétence innée. Des conseils ou de simples avis ne lui seraient donc alors pas nécessaires : il est bien celui qui sait et qui rassure, notamment sans doute dans un contexte où la coutume reste pesante mais où lui-même est habilité à savoir ce qui est neuf et bon. Selon J. Krynen, il faut voir là l'expression d'un « absolutisme législatif de principe », excluant la nécessité de recourir aux autres¹¹.

Cette science est en lien avec la « pleine puissance », dont l'expression la plus affirmée reste en tout temps la clause dite du « plaisir » – et non pas, comme on l'écrit parfois, du « bon plaisir », ce qui a le tort de suggérer l'affirmation d'un arbitraire. Elle vise à traduire une résolution, une absence de réserve imposée du dehors. Elle est naturellement à raccrocher à l'adage romain, véhiculé comme on sait par Ulpien, *quod principi placuit legis habet vigorem* : la décision du *princeps* est porteuse d'une valeur contraignante ; en dehors de toute source formelle, elle fonde le pouvoir législatif manifesté dans des règles pour tous. Les expressions usitées comportent d'intéressantes variantes : *de nostre certaine science, auctorité et puissance* ou *de nostre certaine science, grace especial, auctorité et plaine/pleiniere puissance*.

Des formulations d'une densité exceptionnelle dans une ordonnance ducale de 1454 sur le domaine et les finances dans les États bourguignons est de nature à capter notre attention : *de nostre expréz vouloir et mouvement et de propos bien deliberé, de nostre certaine science, vouloir et mouvement*, sans toutefois que fasse défaut *grande et meure deliberacion de conseil et bon advis et meure deliberation*¹² – « délibérer » paraît suggérer ici à la fois l'usage de consulter et la faculté de trancher.

b. « Avis et délibération de conseil »

Les mots utilisés ne sont pas choisis au hasard et se révèlent toujours porteurs de sens : voici les adjectifs « bon », « grand », « mûr », *volcomen* (parfait), *voirsienig* (préalable), et les formules *par bon advis et deliberation de conseil, a grande et meure deliberation sur ce eue*. Le fait qu'ils soient exprimés ensemble n'empêche pas que l'avis et le conseil puissent caractériser deux moments distincts et successifs, entre la requête ou le rapport préalable, en aval, et le moment de la décision, en amont. Dans un texte hainuyer sur les sergents, une

¹⁰ La plus grande partie du matériau exploité ici est tirée de volumes du corpus des ordonnances des ducs de Bourgogne (Philippe le Bon) que nous avons personnellement édités et dont le contenu nous est donc familier : *Ordonnances de Philippe le Bon pour le comté de Hainaut (1425-1467)* (= *Ordonnances Hainaut*), éd. J.-M. CAUCHIES, coll. G. DOCQUIER, Bruxelles, 2010 ; *Ordonnances générales de Philippe le Bon (1430-1467)* (= *Ordonnances générales*), éd. ID., coll. ID., Bruxelles, 2013 ; des références précises ne seront indiquées que pour les cas d'espèce explicitement identifiés.

¹¹ J. KRYNEN, *De nostre certaine science... Remarques sur l'absolutisme législatif de la monarchie médiévale française*, dans *Renaissance du pouvoir législatif et genèse de l'État*, éd. A. GOURON, A. RIGAUDIÈRE, Montpellier, 1988, p. 131-145.

¹² *Ordonnances générales*, p. 88, 92.

tournure suggère tout à la fois une coordination et une différenciation entre les deux démarches : le prince entend *pourveyr et remediier par deliberation de conseil si tost que les rechargiés de ce faire en auront rapporté leur advis* (1436)¹³.

Une écoute est alors hautement souhaitable, sans que le gouvernant renonce en rien au pouvoir de décision : il convient de « communiquer » d'abord, de « délibérer » ensuite. C'est là, répétons-le à la suite de Buridan, une nécessité morale mais non institutionnelle. Sa valeur est encore augmentée par le fait qu'elle trahit ses racines féodales : le devoir de conseil, *habita [...] deliberatione sufficiente et consilio cum hominibus et fidelibus nostris et viris religiosius terre nostre* (Brabant, 1248)¹⁴. Ceux qui vont bénéficier de l'écoute seront ainsi de *dignes et notables personnes, de bonnes gens qui a ce se connoissent* (indicatif d'un niveau social), *notabilen coopluden hen hier inne verstaende* (des commerçants, pour une ordonnance monétaire), des hommes *qui savent les coutumes du pays*. Ainsi, de la façon la plus explicite, synthétisant objectifs et moyens, lira-t-on : *A grande et meure deliberation et veu tout ce qui fait a voir et considerer en ceste partie*.

Il est des textes pour lesquels sera remise à l'autorité légiférante une première mouture, dénommée parfois « avis conçu(s) ». L'ouvrage sera donc très vite mis sur le métier, ainsi quand les maîtres des monnaies, experts s'il en est, proposent les premiers jets d'ordonnances monétaires : *ayons fait assambler avec les gens de nostre conseil estans deléz nous les generaulx maistres de noz monnoies pour aviser la maniere de entretenir nosdis pays en l'union de nostredicte monnoie* (1447)¹⁵. Quarante ans plus tard nous est perceptible une marque de volonté de mettre en exergue un consensus en des temps difficiles. L'ordonnance monétaire de Maximilien d'Autriche de 1489 est ainsi construite de manière exceptionnelle, avec un exposé des motifs sur le désordre monétaire et la convocation des états généraux, un dispositif qui reproduit exactement et sans rien de plus un *advis conceu par les commis du roy des Romains [...] et de monseigneur son filz archiduc [...] et les deputéz des estatx de leurs pays et seignouries assamblez [...]*, puis un mandement final pour la publication et l'exécution ; en fin d'*advis*, on trouve une liste nominative des conseillers impliqués dans l'accord, mais aussi une référence aux maîtres des monnaies et à *de bons et notables personages eulx cognoissans en telles matieres*¹⁶.

c. L'identité des intervenants et leur ordre de succession

Dans les fonctions « étatiques » bourguignonnes, voici le chancelier, les conseils de gouvernement (dit aulique) et de justice (le Grand Conseil), les gens des finances (constituant des commissions), les maîtres généraux des monnaies, les chambres des comptes (pour le domaine et les monnaies), les officiers (de justice et de recette). À leur suite se manifestent d'autres experts, étrangers aux rouages publics, investis dans la vie économique, changeurs, marchands. Dans l'importante ordonnance de 1488 organisant l'amirauté dans les Pays-Bas, ce sont, outre le Grand Conseil (pour la justice sur mer) et les gens des finances (pour les investissements), des personnes investies d'un commandement militaire qui sont consultées sur l'équipement et l'activité des bateaux de guerre¹⁷.

¹³ *Ordonnances Hainaut*, p. 144.

¹⁴ G. BOLAND, É. LOUSSE, Le testament d'Henri II, duc de Brabant (22 janvier 1248), dans *Revue historique de Droit français et étranger*, t. 4/18, 1939, p. 386.

¹⁵ *Ordonnances générales*, p. 69.

¹⁶ *Placcaet-boecken van Vlaenderen*, t. 1, Gand, 1639, p. 443-468.

¹⁷ *Groot placcaet-boeck, vervattende de placaten, ordonnantiën ende edicten van de Hoogh Mogende Heeren Staten Generael der Vereenighde Nederlanden...*, t. 4, La Haye, 1705, p. 1208-1215.

Les traditionnels légistes ne manquent évidemment pas à l'appel, ainsi, tout simplement, que des « bonnes gens », dont la qualification est indicatrice du niveau social – comme en Brabant, déjà, vers 1300 : *de goede liede van den lande*¹⁸. C'est naturellement aussi dans ce processus de consultations et de débats que vont prendre place des enquêtes menées par les conseillers et officiers compétents. Sous Philippe le Beau, à la charnière des xv^e et xvi^e siècles, des règlements financiers destinés à diverses villes des Pays-Bas sont préparés par des commissaires du gouvernement, tels à Haarlem (Hollande) le procureur général et un maître des requêtes du Grand Conseil¹⁹.

Le cas des assemblées d'états suscite une question de fond : faut-il y voir dans leur chef, quand elles s'expriment, *avis et conseil* tout à la fois, *avis ou conseil* seulement, selon les points de vue respectifs du prince et des états eux-mêmes ? La perception qu'a le prince de leur intervention est exprimée à l'occasion d'une consultation des états de Hainaut par le duc à propos d'une ordonnance monétaire : *il fera volontiers aviser tout ce que par escript ludit troy estat lui volront remonstrer qui sera pourfitable audit pays* ; mais en attendant, cela n'implique rien de suspensif par rapport aux normes en vigueur : *son plaisir est que la chose soit bien entretenue sans y faire faute* (1429)²⁰.

Pour que les interventions ne se bousculent pas et que l'on se garde de tout risque de cacophonie, il s'impose de procéder avec méthode. C'est ce que met en exergue un règlement de Maximilien et Marie de Bourgogne pour la table de jeux de Mons (1478), en vue de l'élaboration duquel ont été consultés *premiers* le grand bailli et Conseil de Hainaut, *en après* la Chambre des comptes alors établie à Malines, *consequemment* le Grand Conseil de justice et les gens des finances²¹. Les sources nous procurent dès lors un lexique permettant d'observer avec une certaine minutie la succession des prises de contact : « préalablement », « aussi », « avec » (accent sur la communication), « premièrement », « en après », « conséquemment » ou « subséquemment », « finalement ».

Pareil étagement de consultations ne manque pas d'en refléter un autre, celui des niveaux de pouvoir et de structures dans les Pays-Bas bourguignons : à la base, conseils et officiers du (des) territoire(s) concerné(s), « chapeautés » par un niveau central – osons écrire « (en voie d'être) fédéral »... Le processus de la décision ne s'arrête cependant pas là. Il nous semble opportun de ranger sous le vocable de compléments d'enquête les démarches qui en constituent l'ultime étape préalable à la décision proprement dite et visent à collecter encore des informations utiles.

La pratique n'est pas nécessairement décrite explicitement : il faut la dégager de certaines interventions. Un cas concret le fera mieux comprendre. À quelques mois d'intervalle (1458-1459), on voit abolir par ordonnance ducale, dans deux petites villes proches et d'importance similaire, un même droit dû au domaine. Dans les deux cas, on prend l'avis du principal officier et du conseil de la principauté concernée ainsi que, *consequamment* ou *finablement*, de la chambre des comptes compétente, mais dans le second cas seulement celui du receveur domanial local, peut-être parce que ce cas-là, à la différence de l'autre,

¹⁸ J.-M. CAUCHIES, H. DE SCHEPPER, *Justice, grâce et législation. Genèse de l'État et moyens juridiques dans les Pays-Bas, 1200-1600*, Bruxelles, 1994, p. 48.

¹⁹ J. W. MARSILJE, Les modes d'imposition en Hollande, 1477-1515, dans *Milan et les États bourguignons : deux ensembles politiques princiers entre Moyen Âge et Renaissance (xiv^e-xvi^e s.)*, éd. J.-M. CAUCHIES, Publication du Centre européen d'Études bourguignonnes (xiv^e-xvi^e s.), t. 28, 1988, p. 169-170 ; voir aussi J.-M. CAUCHIES, *Philippe le Beau. Le dernier duc de Bourgogne*, Turnhout, 2003, p. 81-82.

²⁰ *Ordonnances Hainaut*, p. 73.

²¹ MONS, Archives de l'État, Ville de Mons, Fonds ancien, charte 417.

requérait un complément d'information²². Il arrivera naturellement que soient requis et déposés des rapports écrits : à propos d'une exemption fiscale, des officiers, lira-t-on ainsi en 1463, *se sont informéz et ont ouy et examinéz plusieurs tesmoins, ont redigéz et mis par escript*, puis d'autres *ont veu ladite information ainsy faicte* et ont donné leur avis sur elle²³.

L'évolution des structures et de la place des hommes aura naturellement un impact sur la part respective des uns et des autres dans la consultation. Ainsi perçoit-on, dès le début du xv^e siècle, dans le chef du duc de Bourgogne, une écoute atténuée à l'égard de sa Chambre des comptes de Lille à mesure que son conseil se peuple de gens de finances pesant sur les choix politiques. Fussent-ils dénommés *noz améz et feaulx conseilliers*, les maîtres des comptes sont là pour formuler des avis plutôt que des conseils. Même si, en 1418, Philippe de Charolais, le futur duc Philippe le Bon, gouvernant au nom de son père la Flandre et l'Artois, leur écrit qu'en matière domaniale il n'entend *rien approuver ne ordonner sans deliberacion de vous*, il semble bien que la distance géographique qui les sépare de la cour limite leur accès et, par conséquent, leur degré d'influence auprès du prince²⁴.

2. Les apports de la mention de service²⁵

a. Le « cliché » d'une décision ?

Voici venu le moment de trancher, de prescrire. Qui est « l'auteur » effectif d'un texte législatif ou réglementaire ? Est-ce le prince ? Sont-ce des proches ? Ou l'un et les autres, et selon quel dosage ? Sans fournir évidemment de réponse catégorique à cette importante question, les mentions de service en occupent le cœur. Elles ne sont pas, dans les Pays-Bas, le produit d'une création bourguignonne. Elles s'y inspirent des usages de la chancellerie royale française, où ce que l'on y nomme aussi mention de commandement ou *jussio* est obligatoire depuis 1321. Elles consistent en effet en marques de commandement mais tout autant de contrôle, à l'image des autres notes dites extra-sigillaires ou hors teneur²⁶. Ainsi, dans une instruction au gouverneur de Hollande touchant les lettres signées et expédiées de ce pays, Philippe le Bon prescrit-il d'y faire figurer la mention *Par nous a la relacion du conseil*, suivie des *noms des presens dudit conseil affin que l'en puisse veoir par quel commandement lesdites lettres auront esté faites* (1441)²⁷.

²² *Ordonnances Hainaut*, p. 318 (Binche), 326 (Braine-le-Comte).

²³ *Ibid.*, p. 369.

²⁴ J.-B. SANTAMARIA, Conseiller le prince. Le rôle de la Chambre des comptes de Lille dans les processus de décision à la cour de Bourgogne (1386-1419), dans *Contrôler les finances sous l'Ancien Régime. Regards d'aujourd'hui sur les Chambres des comptes*, éd. D. LE PAGE, Paris, 2011, p. 185-235, *passim*.

²⁵ À leur sujet, voir en particulier J.-M. CAUCHIES, Indices de gestion, formules de décision. Les mentions de service dans les actes princiers pour les Pays-Bas au xv^e siècle, dans *Décisions et gestion. Septièmes rencontres, 26 et 27 novembre 1998*, Toulouse, 1999, p. 15-24 ; sont ici synthétisés les résultats de cet article.

²⁶ *Id.*, Les mentions hors teneur à la chancellerie princière des Pays-Bas bourguignons (milieu du xv^e-milieu du xvi^e siècle) : des contrôles en cascade, dans *Les mentions de chancellerie, outils administratifs et signes du pouvoir (Moyen Âge-Temps modernes)*, dans la collection des *Études et rencontres de l'École des chartes*, sous presse, publication prévue en 2017.

²⁷ T. S. JANSMA, *Raad en Rekenkamer in Holland en Zeeland tijdens hertog Philips van Bourgondië*, Utrecht, 1932, p. 128 et n. 3.

b. Une typologie sommaire

En présence (type 1) du modèle *Par monseigneur le duc*, ou *la duchesse* (Marie), ou *l'archiduc*, *le roi* (Maximilien, Philippe le Beau puis Charles Quint), certains auteurs recourent en l'espèce à la qualification de « chartes personnelles », on ne peut plus discutable. Des textes munis de ce type de mention font bien par ailleurs état d'avis et/ou de conseils. On convient d'ordinaire qu'un prince peut certes décider seul, moins pertinemment en solitaire. Le recours à la formule brève ne viserait-elle pas à mettre en exergue une plus grande implication réelle de sa part ?

Au type 2, *Par monseigneur le duc* (ou... – comme ci-dessus) *en son conseil*, une précision s'ajoute parfois : *X, Y, Z presens*, ou bien encore *ou estoient X, Y, Z*. Il est légitime de se demander si certains noms cités ne sont pas seulement là parce qu'il s'agit de grands personnages, princes du sang par exemple, pour le décorum. Mais on ne peut pas exclure non plus que cela traduise une réalité concrète, sans que le mot « conseil » vise pour autant une institution, un corps précis. N'oublions pas qu'il est patent que le prince peut toujours convier qui lui plaît à ses côtés.

Quand on lit *Par monseigneur le duc* (ou...) *a la relation du conseil* (type 3), les actes ont dû être commandés hors la présence du prince. Des précisions nominatives restent possibles, mais plus rarement que dans le type 2. L'usage de cette alternative révèle une délégation, non une marque de désintérêt. Elle demeurera toujours étrangère aux grands édits d'organisation des territoires, pour l'administration, la justice, l'armée, voire les différentes facettes de l'ordre public.

Quoi qu'il en soit, s'il est un argument qui plaide contre le formalisme, c'est, dans des actes composant pourtant un même dossier, une variation des types et des noms présents, variation évidemment tributaire de l'étalement dans le temps comme de facteurs touchant le prince (présent ou absent du pays) et de l'importance de la matière dans le dossier (qui peut conditionner aussi le mode de scellage). Voici un règlement de Philippe le Beau, comte de Flandre, pour la ville de L'Écluse²⁸, en date du 28 janvier 1498 (n. st.) : dressé sous la forme de lettres patentes scellées de cire rouge sur double queue, il porte la mention de service *Par monseigneur l'archiduc...* alignant six noms de conseillers en vue suivis de *et autres* ; le 20 juin 1500, un autre règlement de même portée, citant plusieurs fois le premier, est promulgué « à la relation du conseil²⁹ ». Plus parlant encore est le dossier concernant, à partir de 1497 mais de 1504 surtout, le processus d'aménagement de terres (re)conquises sur la mer (endiguements), du peuplement du lieu (formation d'une seigneurie, création d'une draperie, érection d'une paroisse, désignation d'officiers) et de la construction d'une ville fermée (fin 1504) à Watervliet³⁰ : mentions de type 1, de type 2 avec ou sans noms, de type 3 y alternent, sans qu'il soit possible, à la seule lumière de leurs données, de déterminer qui aurait pu se trouver particulièrement impliqué dans le traitement de cette entreprise d'envergure³¹.

²⁸ Act. Sluis, Pays-Bas, prov. Zélande.

²⁹ L. GILLIODTS-VAN SEVEREN, *Coutumes des pays et comté de Flandre. Quartier de Bruges. Coutumes des petites villes et seigneuries enclavées*, t. 4, Bruxelles, 1892, p. 580-588, 589-593.

³⁰ Act. Belgique, prov. Flandre orientale, comm. Sint-Laureins.

³¹ *Ibid.*, t. 5, Bruxelles, 1892, p. 279 s. ; le fait qu'un des actes, de décembre 1502, soit daté de Madrid, le prince étant alors en voyage en Espagne, et soit cependant muni de la mention du type 1 peut être révélateur quant à l'intérêt que l'archiduc Philippe portait à la question en dépit de l'éloignement géographique ; celui de novembre 1504 (sans *dies*) porte *Par monseigneur l'archiduc (a la relation du conseil)* tandis que le suivant, du 20 décembre de la même année, porte *Par le roy (a la relation du conseil)* : l'exigence diplomatique est bien respectée, Philippe ayant entre-temps été reconnu roi de Castille à dater du 26 novembre, jour du décès de sa

c. D'inévitables limites...

Les mentions de service, à défaut de lever tout voile quant à la participation de conseillers, permettent, nous semble-t-il, de repérer les plus influents d'entre eux. Fréquemment, celles du type 2 s'achèvent d'ailleurs par les mots *et autres presens* : elles ne nomment donc que ceux qu'elles veulent bien nommer. Avec beaucoup de prudence voire de réserves, on considérera donc que l'identité des personnes citées et associées est susceptible de fournir des indices de l'importance politique d'un acte. Leur nombre aussi quand on lit que le duc a délibéré avec des conseillers *pour ce assembléz en notable nombre* (1434)³². Une mention de service peut répertorier un véritable « gratin » de hauts dignitaires des Pays-Bas, mais cela va rester exceptionnel. À la fin du xv^e siècle, on lira parfois « et autres du privé conseil », formule annonciatrice...

Il est normal de ne pas trouver mention de fonctionnaires de rang inférieur non détenteurs d'une charge effective de conseiller, tels des membres du personnel des chambres des comptes ou des ateliers monétaires, mais le silence ne prouve pas pour autant, loin de là, un défaut d'intervention de techniciens de ces qualités.

La mention de service peut donc se révéler porteuse d'une intention politique sous-jacente et traduire une marge de délégation.

3. Un acte explicite

On s'en tiendra pour clôturer ce premier volet chronologique, à décortiquer un texte fort explicite à l'appui de ce qui précède : le processus d'information – communication – avis/conseil y est mis en lumière de la manière la plus limpide que l'on puisse imaginer. Il s'agit en l'occurrence d'une des grandes ordonnances monétaires générales du xv^e siècle, créatrice du florin d'or de Bourgogne (1466)³³ :

- phase 1 : *ayons esté advertiz et tenons la chose comme toute notoire* : l'information émane de « gens » du duc, officiers et autres « personnes », sur la circulation de mauvaises espèces et le préjudice en résultant pour le commerce et le bien-être de la population ;
- phase 2 : *avons fait communiquer ceste matiere* : la communication émanant des chancelier et conseil et les maîtres généraux des monnaies ainsi que des *expers et congnoissans en icelles matieres* à l'attention des députés des états des différents pays ;
- phase 3 : *avons a grande et meure deliberacion [...] advisé et conclu* : le travail en conseil et la résolution, la décision de promulguer.

La mention de service est du type « en son conseil » et enregistre trois noms de conseillers nobles, celui du receveur général des finances « et autres ».

belle-mère, la reine Isabelle. Sur Watervliet, voir J. HAEMERS, T. SOENS, Art. Lauwerein, Jeronimus, dans *Nationaal biografisch woordenboek*, t. 18, Bruxelles, 2007, col. 584-592.

³² *Ordonnances générales*, p. 34.

³³ *Ibid.*, p. 134-135.

4. Des Pays-Bas bourguignons aux Pays-Bas espagnols

Dans la lignée des remarques que nous avons déjà pu émettre concernant les pratiques de consultations et d'avis durant le ^{xv}^e siècle, il convient de franchir les limites de ce siècle pour entrevoir s'il y a ou non des (dis)continuités à observer. Afin de mettre à l'avant-plan de notre réflexion le comportement du gouvernement toujours plus centralisé des Pays-Bas dorénavant espagnols, on s'attachera à suivre la même méthodologie que pour les actes du ^{xv}^e siècle en analysant le vocabulaire employé dans les actes promulgués. Néanmoins, il faut bien constater que les sources disponibles pour le ^{xvi}^e siècle sont quantitativement plus nombreuses et laissent augurer pour le chercheur une moisson plus fructueuse. Les ordonnances promulguées ne peuvent constituer les seuls documents permettant d'étudier l'étagement du processus délibératif et la méthode des gouvernants pour fonder leur opinion. Avis d'institutions provinciales, correspondance interne aux institutions centrales ou bien entre celles-ci et des juridictions inférieures, etc. sont autant de voies qu'il est nécessaire d'emprunter pour accéder aux coulisses de la décision.

Puisque les principautés constituant les Pays-Bas s'insèrent, avec l'entrée en scène des Habsbourg à la fin du ^{xv}^e siècle, dans un ensemble politique qui les dépasse largement, les gouvernants tels que Charles Quint³⁴, d'abord, et Philippe II d'Espagne³⁵, ensuite, ont été contraints de mettre en place des instruments de pouvoir et d'administration centralisateurs. Ils n'ont toutefois pas agi sans s'appuyer sur les structures qui existaient déjà. La direction des affaires dans les Pays-Bas espagnols s'appuie dès lors sur trois organes centraux : le Conseil d'État, le Conseil privé et le Conseil des finances. Ceux-ci sont responsables de la gestion et de l'administration des territoires et doivent aider le gouverneur général dans sa tâche de représentant du souverain dans les Pays-Bas³⁶. On a longtemps glosé sur la soi-disant création des conseils, ultérieurement dénommés « collatéraux », en 1531. Ces trois institutions sont en réalité issues de la spécialisation du Conseil ducal bourguignon entamée à la fin du ^{xv}^e siècle³⁷.

³⁴ Au sein d'une bibliographie pléthorique, voir notamment W. BLOCKMANS, *Keizer Karel V 1500-1558. De utopie van het keizerschap*, Louvain, 2000 ; S. DAUCHY, *Keizer Karel, een soevereine vorst ?*, dans *Beleid en bestuur in de oude Nederlanden. Liber amicorum Prof. Dr. M. Baelde*, éd. H. SOLY, R. VERMEIR, Gand, 1993, p. 65-72 ; P. VAN PETEGHEM, *De Raad van Vlaanderen en staatsvorming onder Karel V (1515-1555). Een publiekrechtelijk onderzoek naar centralisatiestreven in de XVII Provinciën*, Nimègue, 1990.

³⁵ H. DE SCHEPPER, *Ensayo sobre el modelo del proceso de decisión política en los Países Bajos de Felipe II, 1559-1598*, dans *Tussen twee culturen. De Nederlanden en de Iberische wereld, 1550-1800*, éd. P. RIETBERGEN, F. ROBBEN, H. DE SCHEPPER, Nimègue, 1991, p. 173-198 ; Id., *De burgerlijke overheden en hun permanente kaders, 1480-1579*, dans *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, t. 5, Haarlem, 1988, p. 312-349 ; J. A. ESCUDERO, *Felipe II. El rey en el despacho*, Madrid, 2002 ; G. PARKER, *The Grand Strategy of Philip II*, Londres-New Haven, 1998 ; Id., *Felipe II. La biografía definitiva*, Barcelone, 2012.

³⁶ Depuis le principat de Philippe le Beau, les princes des Pays-Bas ont pris l'habitude de nommer un remplaçant pendant leur absence de ces territoires. Cette pratique va s'imposer de manière plus prégnante encore dès le règne effectif de Charles Quint (1515-1555) étant donné la multitude des territoires que celui-ci avait à gérer. Si Charles Quint a énormément voyagé à travers ses territoires européens durant son règne, son fils, Philippe II, s'est limité à résider dans la péninsule Ibérique la majeure partie du sien. Voir J.-M. CAUCHIES, *Les premières lieutenances générales dans les Pays-Bas (fin 15^e-début 16^e siècle)*, dans *Marie de Hongrie. Politique et culture sous la Renaissance aux Pays-Bas. Actes du colloque tenu à Mariemont les 11 et 12 novembre 2005*, éd. B. FEDERINOV, G. DOCQUIER, Morlanwelz, 2008, p. 33-38 ; P. ROSENFELD, *The provincial governors from the minority of Charles V to the Revolt*, dans *Anciens Pays et Assemblées d'États*, t. 18, 1959, p. 1-63 ; V. SOEN, *Philip II's Quest. The Appointment of Governors-General during the Dutch Revolt (1559-1598)*, dans *BMGN-Low Countries Historical Review*, t. 126, 2011, p. 3-29 ; R. VERMEIR, *Les gouverneurs-généraux aux Pays-Bas habsbourgeois, dans À la place du roi. Vice-rois, gouverneurs et ambassadeurs dans les monarchies française et espagnole (XVI^e-XVIII^e siècles)*, éd. D. AZNAR, G. HANOTIN, N. MAY, Madrid, 2014, p. 17-33.

³⁷ Les travaux de Michel Baelde ainsi que ceux d'Hugo de Schepper concernant les conseils collatéraux restent encore incontournables mais doivent être confrontés à l'état actuel des recherches. Voir M. BAELDE, *De Collaterale Raden onder Karel V en Filips II (1531-1578). Bijdrage tot de geschiedenis van de centrale*

En octobre 1531, trois ordonnances de Charles Quint viennent ainsi consacrer *de iure* une situation qui *de facto* existait depuis une dizaine d'années³⁸. Comme nous l'avons indiqué en introduction de cet article, le Conseil privé est historiquement le premier organe que l'on peut qualifier de « législatif » même s'il est également compétent pour des questions liées à la justice, l'octroi de grâces et l'administration du territoire. En 1531, les dignités de chef et de président (des séances) de ce conseil sont distinctes, mais dès 1540 ces deux charges sont occupées par un seul et même homme. Ce chef-président possède évidemment une place prééminente dans l'appareil institutionnel de sorte que d'aucuns affirment qu'il disposait d'une « autorité tacite » sur les deux autres conseils³⁹.

Il ne fait aucun doute que dans l'esprit des membres du Conseil privé, l'année 1531 ne constituait en rien un point d'inflexion marquant le début d'une ère nouvelle. Dans un mémoire rédigé vraisemblablement par le Conseil privé lui-même au cours de l'année 1574, on signale *qu'estant l'empereur [Charles Quint] pardeca, separa son Conseil privé, établissant asscavoir l'ung appelé Conseil d'Estat et l'autre demeura a tiltre dudit Conseil privé qui fut aussi de la personne de la royne regente [Marie de Hongrie]*⁴⁰. L'origine de cette institution remonterait ainsi à l'année 1517 où Charles Quint avait institué le *Conseil privé de la personne de l'archiduchesse d'Autriche*, sa tante Marguerite. Les agents de l'époque ne parlent donc nullement d'une « création » de leur institution lorsqu'ils se réfèrent à l'année 1531. Tout au plus, peut-on parler d'un remodelage et d'une redéfinition des compétences entre plusieurs commissions qui disposent dorénavant d'ordonnances organiques encadrant

instellingen in de zestiende eeuw, Bruxelles, 1965 ; ID., *Edellieden en juristen in het centrale bestuur der zestiende-eeuwse Nederlanden (1531-1578)*, dans *Tijdschrift voor Geschiedenis*, t. 80, 1962, p. 31-51 ; ID., *Financiële politiek en domaniale evolutie in de Nederlanden onder Karel V en Filips II (1530-1560)*, dans *Ibid.*, t. 81, 1963, p. 14-33 ; ID., *De Geheime Raad, coordinator van de centralisering in de zestiende-eeuwse Nederlanden*, dans *Cultuurgeschiedenis in de Nederlanden van de Renaissance naar de Romantiek. Liber amicorum J. Andriessen s.j. – A. Keersmaekers – P. Lenders s.j.*, Louvain-Amersfoort, 1986, p. 559-570 ; ID., *Monarchie in opbouw : de eerste instructie voor de Raad van State (1531)*, dans *Archives et Bibliothèques de Belgique*, t. 61, 1990, p. 311-329 ; H. DE SCHEPPER, *De Regeringsraden naast Landsheren en Landvoogden in de Habsburgse Nederlanden*, Bruxelles, 2017 ; ID., *Le Conseil d'État aux Pays-Bas au XVI^e siècle et aujourd'hui*, dans *Institutions et pouvoirs dans les anciens pays bourguignons*, éd. J.-M. CAUCHIES, *Publication du Centre européen d'Études bourguignonnes*, t. 24, 1984, p. 81-94 ; ID., *Vorstelijke ambtenarij en bureaucratisering in regering en gewesten van 's Konings Nederlanden, 16de-17de eeuw*, dans *Tijdschrift voor Geschiedenis*, t. 90, 1977, p. 358-377 ; ID., G. PARKER, *The Formation of Government Policy in the Catholic Netherlands under « the Archdukes »*, 1596-1621, dans *The English Historical Review*, t. 91, 1976, p. 241-254 ; CAUCHIES, DE SCHEPPER, *Justice, grâce et législation* ; ID., *Déchirement et scission des Pays-Bas, 1577-1621*, dans *La Belgique espagnole et la principauté de Liège*, éd. P. JANSSENS, t. 1, Bruxelles, 2006, p. 135-143 ; ID., *Les archiducs et les institutions du gouvernement au Pays-Bas espagnol [sic]*, 1596-1621, dans *Albert & Isabella. Essays*, éd. W. THOMAS, L. DUERLOO, Turnhout, 1998, p. 221-233 ; Y. JUNOT, *Guerre commerciale et fonctionnement de la monarchie hispanique. Quelques aspects des projets arbitristes pour la pacification des Pays-Bas (ca. 1585-1609)*, dans *Revue du Nord*, t. 95, 2013, p. 713-724.

³⁸ J.-M. CAUCHIES, *La loi dans les anciens Pays-Bas (XVI^e-XVII^e siècles) : gouvernance et administration*, dans *Gouvernance et administration dans les provinces belges (XVI^e-XVIII^e siècles). Ouvrage publié en hommage au Professeur Claude Bruneel*, éd. C. DE MOREAU DE GERBEHAYE, S. DUBOIS, J.-M. YANTE, t. 1, Bruxelles, 2013, p. 59-79. Sur les ordonnances instituant ces trois institutions ainsi que les instructions envoyées à la gouvernante générale, Marie de Hongrie : *Recueil des ordonnances des Pays-Bas (=ROPB)*, 2^e sér., t. 3, *Règne de Charles Quint, du 8 janvier 1529 (1530, n. st.) au 11 décembre 1536*, éd. J. LAMEERE, Bruxelles, 1902, p. 236-254, 260-261.

³⁹ Malgré l'importance de cette institution, la seule recherche systématique entreprise au sujet de ce conseil afin d'en dresser l'évolution remonte à la fin du XIX^e siècle. L'auteur y aborde naturellement la fonction de chef-président : P. ALEXANDRE, *Histoire du Conseil privé dans les anciens Pays-Bas*, Bruxelles, 1894, p. 197-238 ; J. HOUSSIAU, *Les secrétaires du Conseil privé sous Charles Quint et Philippe II (c. 1531-c. 1567)*, Bruxelles, 1998, p. 93. Concernant la fin du XVI^e siècle, on consultera C. THOMAS, *Le visage humain de l'administration. Les grands commis du gouvernement central des Pays-Bas espagnols (1598-1700)*, Bruxelles, 2014.

⁴⁰ BRUXELLES, *Archives générales du Royaume (=AGR), Papiers d'État et de l'Audience (=PÉA)*, n° 1175/2.

leurs activités. Le terreau bourguignon est donc ni plus ni moins que la base sur laquelle s'est opérée une sédimentation institutionnelle facilement observable.

La fin du xvi^e siècle voit aussi l'avènement de nouvelles réflexions dans le chef de certains agents politiques concernant le fonctionnement et l'organisation de ces conseils centraux. La masse d'information à gérer est telle que de nouveaux modes de travail sont parfois recherchés. C'est ainsi que Pierre-Ernest, comte de Mansfeld (1517-1604), propose une réorganisation du travail des conseils collatéraux en 1593 alors qu'il occupe la fonction de gouverneur général *ad interim* à la suite du décès d'Alexandre Farnèse (1545-1592). La raison qui pousse alors Mansfeld à agir est résumée de la sorte dans un document destiné au Conseil d'État : *dez longues années apperceu que les affaires d'Etat et par consequent ce qui concerne le bien et conservation desdicts pays estoient confusement traictéz*⁴¹. Selon le gouverneur général intérimaire, il est nécessaire d'intervenir dans la mesure où la situation de l'époque tend irrémédiablement vers le *grand mespris et disreputation du Conseil d'Etat* et *l'insupportable dommage, ruine et perte d'iceulx pays*. La réorganisation telle qu'envisagée supposait de répartir les tâches entre plusieurs membres du Conseil d'État d'après une logique géographique. Un conseiller se verrait attribuer les affaires de plusieurs principautés en même temps qu'une cohérence linguistique était retenue.

Ce choix de répartir les affaires à traiter entre les conseillers s'imposait de sorte que *sachant chacun ce que incumbe a sa charge*, chaque conseiller *travaille tant plus solidement a entendre l'estat des provinces a luy commises, aussy d'oyr et d'examiner les remonstrances que se feront par les provinces et subjectz audit conseil, poursuyvre les resolucions et tienne quant a quant la main a l'entiere execution et accomplissement de ce que sera déterminé*. En vue de gagner en efficacité, un ou plusieurs secrétaire(s) devai(en)t aider chaque conseiller selon la répartition définie *a priori* pour que *chacun scache de qui il doit estre assisté et qui doit faire les ordonnances et depesches qui seront decretées*. Cette rationalisation prévue au sein du Conseil d'État aurait également dû s'appliquer aux deux autres conseils collatéraux. Ceux-ci devaient s'arranger pour effectuer la répartition entre les conseillers et secrétaires pour que *chacun face le devoir requis d'entendre et savoir au plutost l'estat et portée des provinces a luy commises en ce que touche sa charge et office pour faire le rapport quand de ce requis en seront et de au plutost declairer le devoir qu'en ce ilz auront fait*. Bien que ce plan ne fut probablement jamais mis en application aussi formellement, les propositions émises par Mansfeld témoignent de l'évolution des structures institutionnelles dans les Pays-Bas au cours du xvi^e siècle.

Il n'est d'ailleurs pas si curieux de voir apparaître ce genre de réflexions durant la seconde moitié du xvi^e siècle. Dès son accession au trône, en 1555, Philippe II s'est immédiatement retrouvé confronté à l'obligation de rester informé au sujet des événements qui se déroulaient dans tous ses territoires, qu'ils soient européens ou non. Le règne du *Rey prudente* se caractérise ainsi par une centralisation géographique – les institutions centrales de la monarchie sont situées à Madrid – ainsi qu'une propension à organiser la conservation des documents de la Couronne – création du dépôt des archives générales à Simancas (province de Valladolid). Dès lors, Philippe II incarne, à certains égards, l'archétype du souverain omniscient à la vision très pastorale du pouvoir : il est le berger de son troupeau – ses sujets – et sait ce qui est bon pour chacune de ses brebis⁴². Rassembler, analyser et synthétiser les

⁴¹ *Ibid.*, 19 septembre 1593.

⁴² A. BRENDKE, *Informing the Council. Central Institutions and Local Knowledge in the Spanish Empire*, dans *Empowering Interactions. Political Culture and the Emergence of the State in Europe 1300-1900*, éd. W. BLOCKMANS, A. HOLSTEIN, J. MATHIEU, Aldershot, 2009, p. 235-253 ; J. ESCUDERO, *Felipe II. El rey en*

informations constituent les devoirs essentiels des gouvernants comme rarement cela l'a été auparavant.

5. Gradation du processus à travers le vocabulaire

Tâchons maintenant de relever les mots et concepts présents au cœur des documents qui peuvent nous informer sur les tenants et les aboutissants du processus décisionnel. À l'instar de ce que l'on observe au cours du ^eXV^e siècle, certaines expressions sont omniprésentes, d'autres plus sporadiques, mais toutes sont mobilisées en connaissance de cause. En effet, il serait illusoire de penser qu'il n'y avait aucune consistance dans le choix des mots utilisés pour caractériser l'étagement de la prise de décision. Nous nous sommes rapidement rendus compte que des mots précis sont bel et bien utilisés à dessein et dans certaines circonstances précises. Ces mots constituent une sorte de lexique à disposition tant des membres du gouvernement central à Bruxelles que des institutions provinciales dès qu'il s'agit de décrire les étapes du processus décisionnel. Il est dès lors indispensable de dresser un panorama de ce lexique afin de mieux appréhender le phénomène étudié ici sur la longue durée.

Entamons notre analyse par le vocabulaire employé pour décrire l'oralité au sein du processus. Avant d'en arriver à une « mûre délibération de conseil », il n'est pas rare de lire qu'une requête ou qu'un avis a été « vu » au cours d'une réunion du Conseil privé et qu'il est nécessaire de mobiliser d'autres agents afin de rassembler davantage d'informations. C'est ainsi que l'ordonnance du 18 mars 1550 (n. st.) concernant l'application de la Bulle d'Or brabantine de 1349⁴³ indique que Charles Quint a *le tout fait veoir et visiter* par le Conseil privé et le Conseil d'État et en a *ouy le rapport*⁴⁴. La même année, le procureur général de Flandre est de cette manière *ouy en preallable* avant que l'avis des président et gens du Conseil de Flandre ne soit recueilli concernant l'exécution des sentences et mandements du bailli de Tournai et du Tournais en matière fiscale⁴⁵. « Ouïr » le rapport d'officiers locaux, de représentants d'un magistrat urbain ou de métiers est inéluctable dans la mesure où l'on ne peut gérer tous les éléments d'une affaire par la simple voie écrite. L'importance de l'écrit dans le processus décisionnel est naturellement indiscutable, mais l'oralité reste une composante essentielle. Les institutions centrales ou provinciales ne rechignent guère à entendre plusieurs individus (officiers, marchands, représentants d'autorités communales) afin de rassembler un maximum de données relatives à la thématique discutée. Ces auditions, principalement effectuées par le Conseil privé ou le Conseil d'État dans les cas qui nous concernent ici, peuvent en outre mêler l'oral et l'écrit. C'est ainsi que les villes de Mons et de Tournai envoient plusieurs délégués présenter une requête à Bruxelles. Ces émissaires ont pu exprimer leur point de vue oralement tout en laissant au gouvernement central une requête écrite détaillant leur affaire⁴⁶.

el despacho, Madrid, 2004 ; J. E. HORTAL MUÑOZ, *Los asuntos de Flandes. Las relaciones entre las Cortes de la Monarquía Hispánica y de los Países Bajos durante el siglo XVI*, Sarrebruck, 2011.

⁴³ Octroyée par Charles IV de Luxembourg à l'occasion de son couronnement en tant qu'empereur du Saint-Empire en juillet 1349, la Bulle d'Or est un privilège de *non evocando* protégeant les Brabançons d'être attirés en justice dans l'Empire. En juillet 1530, Charles Quint a confirmé cet acte en même temps qu'il officialisait l'incorporation de Maastricht au duché de Brabant. Voir *ROPB*, 2^e sér., t. 3, p. 37-44.

⁴⁴ *Ibid.*, t. 6, *Règne de Charles Quint, du 9 janvier 1549 (1550, n. st.) au 25 octobre 1555*, éd. J. LAMEERE, Bruxelles, 1922, p. 29.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 102-103.

⁴⁶ L'affaire concerne dans ce cas-ci la législation relative au transport de la laine et du lin vers la France. Voir MONS, Archives de l'État, Ville de Mons, Fonds ancien, n° 1206, n. fol., lettre de la ville de Tournai à la ville de Mons, 18 septembre 1610.

Il ne suffit toutefois pas d'entendre et d'écouter l'un ou l'autre sujet ou officier pour arrêter une décision. Le gouvernement central doit « s'informer » et exiger certaines enquêtes complémentaires. Comme on l'a vu plus haut, ce procédé est déjà ancré dans les comportements des gouvernants du xv^e siècle. On est toutefois frappé par la systématisation du recours à de tels procédés au siècle suivant. S'il est exigé qu'une « information » soit réalisée, cela implique qu'une enquête devait vraisemblablement être menée en bonne et due forme afin de vérifier la véracité des faits qui étaient venus à la connaissance du gouvernement central. Le trio composé par les mots « information », « enquête » et « communication » constitue assurément un ressort puissant pour démontrer qu'une décision de nature législative était loin d'être prise *ad nutum*. En juillet 1548, on peut lire dans une ordonnance sur les monnaies que « plusieurs communications » ont été tenues entre le Conseil privé et les maîtres généraux des monnaies. Grâce à l'avis de ces spécialistes, la Conseil a pu procéder *a grande et meure deliberation de Conseil*, après que le tout ait été *bien et au long veuz et debatuz*⁴⁷. En septembre 1586, le Conseil privé écrit au Conseil de Brabant pour lui signifier *d'avoir sur le tout bien ample information* à la suite de demandes transmises par diverses localités à propos de travaux de digues⁴⁸. Au mois d'avril 1591, Alexandre Farnèse ordonne aux conseils provinciaux de *prendre sommaire information et enquête* concernant des contrevenants à l'octroi qui avait été accordé à Jean Curtius pour l'exploitation des poudres et salpêtres. Citons encore cet exemple de l'année 1600, lorsqu'une ordonnance des archiducs Albert et Isabelle relative aux chambres de rhétorique stipule que le gouvernement central est *entré en communication* avec les évêques d'Ypres et de Tournai après que ceux-ci ont transmis un mémoire sur cette thématique aux conseils centraux⁴⁹.

Il ne fait aucun doute que les conseils collatéraux – singulièrement le Conseil privé – doivent recevoir un nombre important de mémoires, d'avis ou d'enquêtes, et ce de la part d'une pluralité d'auteurs (conseils provinciaux, officiers, magistrats, métiers, simples sujets). Le Conseil privé se voit dans l'obligation de prendre correctement la mesure du contenu de toute cette documentation. C'est à ce stade de notre réflexion que doivent être abordés les termes « aviser », « examiner » et « délibérer ». Le verbe « aviser » et sa forme substantivée (« avis ») sont omniprésents dans la documentation. Notons d'ailleurs qu'« aviser » est synonyme de « réaliser » ou « établir », tandis que l'« avis » est bien le document remis au Conseil privé soulignant les éléments saillants d'une affaire. En 1582, l'ordonnance interdisant d'étudier à l'Université de Leyde a été décidée *par l'avis de ceulx [des] consaulx d'Estat et privé*. En avril 1586, Alexandre Farnèse écrit ainsi au Conseil de Brabant à propos d'un projet d'acte sur les testaments. Le gouverneur général signale qu'a été *conceu et advisé* cette ébauche d'ordonnance en ajoutant, dans la phrase suivante, que *par avant nous y resouldre en avons bien voulu avoir votre avis*⁵⁰. Dans un courrier du 7 mars 1587, le Conseil de Brabant informe le Conseil privé que les marchands portugais basés à Anvers ont envoyé *leur avis en escript* à propos de l'activité commerciale dans la cité scaldienne⁵¹. Le conseil provincial joint ainsi l'avis des marchands à celui qu'il remet lui-même.

⁴⁷ *ROPB*, 2^e sér., t. 5, *Règne de Charles-Quint, du 1^{er} janvier 1543 (1544, n. st.) au 28 décembre 1549*, éd. J. LAMEERE, H. SIMONT, Bruxelles, 1910, p. 445.

⁴⁸ ANDERLECHT, Archives de l'État (= AEAn), Conseil de Brabant, n° 4885, n. fol., lettre du Conseil privé au Conseil de Brabant demandant d'examiner la requête de plusieurs localités à propos de travaux de digues, 6 septembre 1586.

⁴⁹ BRUXELLES, AGR, PÉA, n° 1110, n. fol., copie de l'ordonnance d'Albert et Isabelle concernant les chambres de rhétorique, 29 juillet 1600.

⁵⁰ ANDERLECHT, AEAn, Conseil de Brabant, n° 4885, n. fol., lettre de Farnèse au Conseil de Brabant, 2 avril 1586.

⁵¹ *Ibid.*, n° 5191, fol. 7r, minute de l'avis du Conseil de Brabant concernant la requête envoyée par les villes de Lille, Saint-Omer et Armentières concernant le commerce drapier, 7 mars 1587.

S'il faut donc aviser au sujet d'une thématique, les agents de l'époque n'hésitent pas non plus à recourir au verbe « examiner ». Très courant, ce terme témoigne des discussions qui ont dû avoir lieu au sein du Conseil privé ou de toute autre instance des Pays-Bas concernant un sujet précis. On en veut pour preuve que le terme « examiner » est souvent associé au mot « visiter » qui est lui-même un synonyme d'examiner méthodiquement, voire de fouiller⁵². Les affaires monétaires font systématiquement l'objet d'une attention particulière compte tenu de l'importance de cette matière⁵³. En date du 11 janvier 1583, Alexandre Farnèse le rappelle au Conseil de Brabant et n'hésite pas à préciser que toutes les dispositions ont été prises pour s'informer à ce sujet avant de promulguer une nouvelle ordonnance⁵⁴. On peut clairement y observer la propension du gouvernement central à procéder de manière méthodique : *après les avoir fait veoir et examiner tant au Conseil privé du roy monseigneur qu'en finances, ne pouvons laisser vous dire que le susdit placcart n'a esté dressé sans preallablement avoir oy ceulx qu'il appertient*. Une ordonnance d'octobre 1587 promulguée à propos du paiement des rentes et de redevances contient ce passage éloquent où il est précisé que Philippe II avait exigé de faire « voir et diligemment examiner » la question par le Conseil privé⁵⁵. Une dizaine d'années plus tard, en décembre 1599, le Conseil de Brabant écrit au Conseil d'État après avoir *visité et examiné* l'ordonnance criminelle du duc d'Albe afin de préparer l'élaboration d'un nouvel acte sur l'organisation de la justice, le futur Édit Perpétuel de 1611⁵⁶.

Une fois qu'un problème a été correctement *visité et examiné*, nul doute qu'il est temps de procéder à une « mûre délibération (de conseil) ». Les termes « délibération » ou « délibérer » nous apprennent donc que les devoirs préalables à la prise de décision ont théoriquement été effectués. Affirmer que l'on est en train de délibérer au sujet de quelque chose signifie bien que l'on discute de l'issue finale et concrète à apporter audit problème. Le vocabulaire ne trompe d'ailleurs pas dans la mesure où les termes liés à la délibération font généralement référence à une résolution. Il n'est dès lors pas rare de rencontrer des expressions du type « aviser et mûrement délibérer », « délibérer et résoudre » ou encore « traiter, délibérer et résoudre ». Dans la continuité des pratiques déjà observées pour le xv^e siècle, il est évident que la délibération s'effectue de manière collégiale. Souligner qu'une décision est prise *à meure délibération de conseil* ou qu'elle a été prise *ayans le tout fait examiner par bonne et meure délibération de conseil* témoigne de cette réalité, même s'il reste difficile, sinon impossible d'évaluer le degré de collégialité de ces délibérations. Il se peut également que ce moment du processus décisionnel coïncide avec l'audition de tiers individus convoqués afin d'offrir leur point de vue : *nous ayans par meure deliberation de Conseil oyz les generaux et noz particuliers des monnoyes*⁵⁷.

⁵² É. LITTRÉ, *Dictionnaire de la langue française*, t. 4, Paris, 1874, p. 2509.

⁵³ H. DE SCHEPPER, Une législation de circonstance aux Pays-Bas sous le gouvernement personnel d'Alexandre Farnèse, 1579-1589, dans *Légiférer, gouverner et juger. Mélanges d'histoire du droit et des institutions (IX^e-XX^e siècle) offerts à Jean-Marie Cauchies à l'occasion de ses 65 ans*, éd. É. BOUSMAR, P. DESMETTE, N. SIMON, Bruxelles, 2016, p. 281-297.

⁵⁴ BRUXELLES, AGR, PÉA, n° 1104, n. fol., minute de la lettre de Farnèse au Conseil de Brabant, 11 janvier 1583.

⁵⁵ *Ibid.*, n° 1146, n. fol., minute de l'ordonnance concernant le paiement des rentes et redevances, 31 octobre 1587.

⁵⁶ ANDERLECHT, AÉAn, Conseil de Brabant, n° 5190, fol. 54v, lettre du Conseil de Brabant à l'archiduc Albert concernant l'analyse à fournir des ordonnances criminelles du duc d'Albe, 24 décembre 1599.

⁵⁷ MONS, Archives de l'État, Ville de Mons, Fonds ancien, n° 1203, fol. 204-205, copie de l'ordonnance sur le respect de la législation relative aux monnaies, dernier de février 1583.

Ces manières de procéder sont loin d'être étonnantes. Afin de pouvoir gouverner par l'intermédiaire de la législation, il est indispensable de rassembler le maximum de données concrètes, de collecter les retours de terrain, etc. de sorte qu'il soit possible, pour les gouvernants, de décider en connaissance de cause⁵⁸.

6. Conclusion

Ce bref panorama montre à suffisance que les mots du processus sont multiples et met en évidence la technicité de même que la complexité du phénomène dans des territoires où la densité institutionnelle n'a pas cessé de croître depuis le xv^e siècle. L'étude des mentions d'avis et de conseils présents dans les ordonnances et, plus largement, dans la documentation produite par les différents acteurs politiques de l'époque permet d'observer les (re)plis de la décision politique. Comme on a pu le constater, ces mentions autorisent à envisager les institutions non pas de manière désincarnée, mais bien par le prisme des agents qui évoluent en leur sein ou à leur périphérie. Ce kaléidoscope humain nous permet surtout d'insister sur un élément fondamental. Certes, le prince est sans conteste celui qui dispose *in fine* du dernier mot, mais, à l'inverse d'autres entités politiques⁵⁹, les gouvernants des Pays-Bas tiennent véritablement compte des avis des conseils provinciaux, des enquêtes menées par un officier local ou des avis remis par les spécialistes d'une question (généraux des monnaies, marchands étrangers, etc.)⁶⁰. Que ce soit au xv^e ou au xvi^e siècle, les ordonnances ne cherchent d'ailleurs pas à omettre l'implication de tels officiers ou de telles villes dans le processus d'élaboration de l'acte. On a pu voir que les gouvernants procèdent avec méthode – consultations quasi systématiques avant d'arrêter une décision – et par étagement – mobilisation des différents niveaux juridictionnels. Ces deux termes – méthode et étagement – sont indispensables si l'on veut comprendre le fonctionnement du processus décisionnel dans les Pays-Bas à la fin du Moyen Âge et au début des Temps modernes.

L'arrivée des Habsbourg sur la scène politique des Pays-Bas n'a pas fondamentalement modifié les fondations de l'organisation institutionnelle de ces territoires ni même les pratiques du processus décisionnel. Le xvi^e siècle voit se produire une fixation des rouages institutionnels par Charles Quint et Philippe II, et ce à partir des bases solides fournies par l'héritage bourguignon. De même, les mots employés au xv^e siècle pour décrire

⁵⁸ A. HOLENSTEIN, Introduction. Empowering Interactions. Looking at Statebuilding from below, dans *Empowering Interactions*.

⁵⁹ On songe notamment au royaume de France durant la première moitié du xvi^e siècle. Les travaux d'Anne Rousselet-Pimont ont permis de mettre en avant que durant le règne de François I^{er} (1515-1547), l'importance de solliciter les avis et conseils d'institutions subalternes est une réalité. Toutefois, cet idéal de concertation n'est qu'une façade qui cache le poids du chancelier dans le processus d'élaboration des ordonnances royales. Voir A. ROUSSELET-PIMONT, *Le chancelier et la loi au xvi^e siècle. D'après l'œuvre d'Antoine Duprat, de Guillaume Poyet et de Michel de L'Hospital*, Paris, 2005, p. 109 ; Id., Désamorcer le conflit. La portée du discours législatif au xvi^e siècle, dans *Les modes de résolution des conflits entre gouvernés et gouvernants*, éd. S. DAUCHY, Bruxelles, 2009, p. 9-28.

⁶⁰ On consultera avec attention les contributions d'un récent numéro de *C@hiers du CRHIDI*, t. 39, 2016, consacré au processus décisionnel durant le xvi^e siècle : É. FRÉLON, La publication des lois par des parlementaires de province. L'exemple bordelais durant le règne de François I^{er} (1515-1547) ; D. DE RUYSSCHER, J. PUTTEVILS, Consulter, débattre, négocier et légiférer en matière d'assurance maritime aux niveaux central et municipal aux Pays-Bas (Anvers-Bruxelles, 1555-1571) ; S. ANDRÉ, De la consultation à l'ordonnance. Gaspar de Pons et la réforme des institutions financières de la Monarchie hispanique (1590-1593) ; N. SIMON, Chacun pour soi(e) ? Lobbying, stratégies économiques et commerce international dans le secteur de la soie aux Pays-Bas espagnols (1618). Ces articles sont consultables en ligne : <http://popups.ulg.ac.be/1370-2262/> (dernière consultation : 16 janvier 2017).

les étapes du processus – avis, délibération, conseil – sont évidemment toujours présents un siècle plus tard. Si les pratiques sont donc toujours les mêmes, l’environnement dans lequel elles s’effectuent a, lui, évolué de sorte que la description de l’étagement du processus s’affine nettement : on précise que telle requête a été vue ou lue en réunion de Conseil privé, que tel officier a été auditionné ou que tel rapport a été examiné par un conseil provincial avant son envoi au Conseil privé. Autrement dit, il y a davantage une différence d’intensité que de nature dans la manière dont on rend compte des pratiques liées à la prise de décision politique respectivement chez les princes bourguignons et habsbourgeois dans les Pays-Bas durant les ^{xv}^e et ^{xvi}^e siècles. Il ne faut néanmoins pas oublier que la prise d’avis et l’écoute préalables à la décision ne sont qu’une étape que l’on pourrait qualifier de préliminaire. On en veut pour preuve ce commentaire émis en 1594 dans un rapport du Conseil d’État destiné au gouverneur général à propos de la situation des Pays-Bas. De fait, le Conseil d’État mettait en lumière que *les deliberations, encoires que bonnes, ne poeuvent de riens servir sans les effectz*⁶¹. S’il convient de *prudemment délibérer* en réunion de conseil, ceci doit toujours permettre de *promptement exécuter* les décisions qui sont prises à ce moment-là. Il y a bel et bien un temps pour l’écoute, mais il ne faut jamais oublier que celui-ci constitue l’antichambre d’un autre, celui de l’action et de l’application de mesures parfois – on serait tenté de dire souvent – longuement mûries.

⁶¹ BRUXELLES, AGR, PÉA, n° 1191/14, n. fol., avis du Conseil d’État concernant la situation des Pays-Bas, 7 avril 1594.