

*LES CONSEILS COLLATÉRAUX
DES ANCIENS PAYS-BAS.
RÉSULTATS ET PROBLÈMES
(1531-1794)*

LES CONSEILS COLLATÉRAUX DES ANCIENS PAYS-BAS (1531-1794)

Résultats et problèmes *

Le Conseil d'Etat, le Conseil Privé et le Conseil des Finances furent pendant deux siècles et demi les organes les plus importants de l'administration centrale des Pays-Bas méridionaux. Bien que ces Conseils Collatéraux aient un état de services mémorable à leur actif, ils ont été longtemps négligés par les historiens ¹. En exposant quelques résultats d'études récentes, nous indiquerons certaines lacunes, ainsi que les problèmes qui attendent une solution.

Les Conseils Collatéraux furent créés le 1^{er} octobre 1531, par trois ordonnances publiées simultanément ². L'année 1531 est donc une date historique très importante, vue l'évolution ultérieure de ces institutions. Mais, il ne faudrait pas attribuer à elle seule toute l'importance de ladite réforme. En 1477, après la mort de Charles le Téméraire, le Grand Conseil demeura l'unique institution centrale aux Pays-Bas. En 1504, le Grand Conseil de Malines se dissocia du Grand Conseil. Ce dernier, que par la suite on nommera de préférence le Conseil Privé, fut scindé à son tour en deux en 1531, donnant naissance au Conseil d'Etat et à un nouveau Conseil Privé ³. En outre, on adjoignit à ces deux conseils le Conseil des Finances, qui existait depuis 1487. Peut-on qualifier de mesure très révolutionnaire, en 1531, la décision de Charles-Quint de scinder le Grand Conseil ou Conseil Privé en deux institutions distinctes ? Certes non. En effet, cette mesure ne fit que fournir une base juridique à un état de fait existant depuis un bon moment. En 1531, l'Empereur a conféré la qualité d'institution autonome à l'ancienne section de juristes et à l'ancienne section de la haute noblesse du Conseil Privé ⁴. De quelles preuves dispose-t-on pour avancer que la section de la haute noblesse devint en 1531 une nouvelle institution, à savoir le Conseil d'Etat ? En voici deux.

La première nous est fournie par l'étude minutieuse des ordon-

* Rapport présenté au colloque sur les institutions centrales d'Ancien Régime à l'Institut des Hautes Etudes de Bruxelles, le 17 mars 1967. Nous tenons à remercier tous ceux qui nous ont aidé dans nos investigations ou qui, par leurs observations, ont collaboré à l'élaboration de notre texte.

1. Pour le Conseil Privé, on consultera l'ouvrage bien documenté mais vieilli de P. ALEXANDRE, *Histoire du Conseil Privé*. Bruxelles, 1894. Une introduction sur le Conseil des Finances se trouve dans J. et P. LEFÈVRE, *Inventaire des Archives du Conseil des Finances*. Bruxelles, 1936. Un aperçu bref mais très intéressant sur le Conseil d'Etat pendant les Temps Modernes se trouve dans l'introduction de M. THIEIEMANS, R. PETIT, R. BOUMANS, *Inventaire des Archives du Conseil d'Etat*. Bruxelles, 1954. Voir aussi l'article suggestif de E. I. STRUBBE, *Staatsinrichting en Krijgswezen* ; dans : *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, t. IV, 1952, pp. 123-146.

2. Cf. *Recueil des Ordonnances des Pays-Bas*, 2^e série, t. III, pp. 239-254 et A. HENNE, *Histoire du règne de Charles-Quint en Belgique*, t. V, 1859, pp. 164-172.

3. On peut consulter à ce sujet l'étude de l'historien allemand A. WALTHER, *Die burgundischen Zentralbehörden unter Maximilian und Karl V.* Leipzig, 1909.

4. Pour plus de renseignements et citations de sources inédites, cf. M. BAELDE, *De Collaterale Raden onder Karel V. en Filips II (1531-1578)*. Bijdrage tot de geschiedenis van de centrale instellingen in de zestiende eeuw (Koninklijke Vlaamse Academie voor Letteren, Schone Kunsten en Wetenschappen, Klasse der Letteren, t. LX). Bruxelles, 1965, xxx-354 p.

nances. En effet, certains passages de l'ordonnance du Conseil d'Etat ont été empruntés aux ordonnances antérieures du Conseil Privé. Autant dire qu'en 1531 on a recherché comment avaient été déterminées les attributions et les méthodes de travail de la section de la haute noblesse dans les ordonnances du Conseil Privé, et l'on a repris exactement les mêmes formules dans l'ordonnance du Conseil d'Etat⁵.

L'étude de la composition du Conseil Privé d'avant 1531 fournit l'autre preuve. Il saute aux yeux que les nobles, membres du Conseil d'Etat en 1531, appartenaient tous à la haute noblesse du Conseil Privé. Etant donné que cette section formait depuis dix à quinze ans au moins une fraction distincte au Conseil Privé, il est permis de conclure que la création du Conseil d'Etat n'équivalait certainement pas à une innovation révolutionnaire⁶.

Qu'est-ce qui explique l'érection des Conseils Collatéraux en 1531 ? Tout simplement quelques circonstances fortuites, entre autres la mort de la Régente et du chancelier, en 1530. La disparition de Gattinara et de Marguerite d'Autriche offrirent à Charles-Quint une occasion unique d'éliminer l'autorité du chancelier et d'éviter des frottements possibles avec la nouvelle Régente. L'empereur, déjà parvenu à la maturité politique, était décidé de prendre dorénavant toutes les décisions importantes sans devoir se soucier encore de l'opposition latente d'un chancelier, comme dans le passé. Les Conseils Collatéraux lui offraient le moyen d'exercer un contrôle plus étroit sur la Régente et en même temps de s'assurer la docilité politique du groupe le plus influent des Pays-Bas, en tablant sur les bonnes dispositions de la haute noblesse⁷.

Examinons maintenant les caractères principaux des Conseils Collatéraux au XVI^e siècle.

L'étude des *multiples liens* entre les Conseils Collatéraux permet de se faire une idée exacte de ces caractères. Ce serait une erreur très grave de considérer le Conseil d'Etat, le Conseil Privé et le Conseil des Finances comme des institutions parfaitement autonomes et nettement distinctes l'une de l'autre.

On s'en rend compte d'ailleurs en comparant *les attributions* des Conseils Collatéraux. Les trois ordonnances définissent minutieusement les tâches dévolues à chacune des trois institutions. Ainsi, le Conseil d'Etat s'occupe des affaires de politique intérieure et extérieure, émet des avis concernant le potentiel militaire et contrôle les problèmes administratifs et religieux. Le Conseil Privé est compétent en matière de législation, de gouvernement et de juridiction, tandis que le Conseil des Finances gère les domaines et les transactions financières du souverain⁸. Cependant, ces attributions officielles sont parfois submergées

5. Cf. A. WALTHER, *op. cit.*, pp. 84-85 et Recueil des Ordonnances, 2^e série, t. II, pp. 29-30 et t. III, pp. 239, 241.

6. Ces nobles étaient Philippe de Croy, marquis d'Arschot ; Jacques de Luxembourg, comte de Gavere ; Florent d'Egmont, comte de Bueren ; Jean de Berghes ; Antoine de Berghes ; Antoine de Lalaing, comte de Hoghestraeten.

7. Cf. E. I. STRUBBE, *op. cit.*, p. 138 et M. BAELE, *op. cit.*, pp. 18-25.

8. Ce n'était qu'en l'absence de la gouvernante que le Conseil d'Etat exerçait un pouvoir exécutif limité, fixé par une instruction spéciale. On a conservé quelques instructions de ce genre à Bruxelles, aux *Archives Générales du royaume, Papiers d'Etat et de l'Audience*, n^{os} 1221, 134, 1175/2 et 127 bis ; cf. aussi *Lettres Missives*, n^o 1642/1.

par les réalités quotidiennes. Il arrivait qu'on confiait telle ou telle affaire tantôt au Conseil d'Etat, tantôt au Conseil des Finances ou au Conseil Privé. D'autre part, le Conseil d'Etat transmettait souvent une affaire au Conseil Privé, le priant de donner son avis et ensuite, on approfondissait la question au Conseil d'Etat. En outre, on traitait maintes fois un problème successivement aux trois conseils. Par contre, la discussion de certaines questions suscitait parfois des conflits entre tel et tel conseil, compromettant ainsi une collaboration efficace⁹.

En second lieu, la *composition* des Conseils Collatéraux montre aussi très clairement les liens réciproques qui les unissaient étroitement.

Officiellement, le Conseil d'Etat comptait douze membres en 1531. Toutefois, six d'entre eux seulement assistaient régulièrement aux séances tenues presque chaque jour. Aux côtés de la Régente siégeaient trois ou quatre nobles, ainsi que le chef-président du Conseil Privé. En outre, des membres du Conseil Privé assistaient souvent aux séances en qualité de « rapporteur ». A partir de 1535, on prit l'habitude de désigner quelques juristes du Conseil Privé comme membres ordinaires du Conseil d'Etat ; de la sorte, on resserrait plus étroitement les liens avec le Conseil Privé. On constate aussi que certains membres de la haute noblesse cumulaient la fonction de conseiller d'Etat avec celle de chef du Conseil des Finances¹⁰.

Officiellement, le Conseil Privé se composait de six à huit membres mais, en règle générale, la moitié seulement assistait aux séances. Nous venons de signaler que le Conseil Privé s'introduisait dans le Conseil d'Etat.

On peut encore déterminer les liens entre les Conseils Collatéraux en étudiant leur *fonctionnement* quotidien. En l'occurrence, le chef-président du Conseil Privé jouait un rôle important d'ordre centralisateur et coordinateur¹¹. En fait, ce personnage se trouvait à la tête du Conseil d'Etat et du Conseil Privé. Il exerçait un contrôle absolu sur le secrétariat du Conseil Privé, dont le secrétaire du Conseil d'Etat et l'audienier « seul signant en finances » étaient également membres. Enfin, il assistait de temps en temps aux séances du Conseil des Finances.

Ce qui précède montre donc qu'il serait erroné de considérer les trois Conseils Collatéraux comme des organes sans aucun lien réciproque. A partir de 1531, au cours des deux premières décennies, une interpénétration considérable est née du fait que certains conseillers collaboraient au sein de plus d'un Conseil. Cela n'empêchait pourtant pas — il se peut même que ladite interpénétration en fût la cause — que des *antagonismes croissants* naquirent au cours de cette période, surtout au Conseil d'Etat.

9. Il y a aussi toute une série de conflits entre l'audienier, le secrétaire d'Etat et les secrétaires du Conseil Privé, surtout pour se réserver les droits de dépêche, cf. M. BAELDE, *De kwestie van de gemeenschappelijke beurs onder de landvoogdes Maria van Hongarije* ; dans : *Bijdragen voor de Geschiedenis der Nederlanden*, t. XVIII, 1963, pp. 27-39.

10. Ces chefs de Finances donnaient leur avis sur toutes les questions financières importantes. De cette constatation on peut conclure qu'ils jouaient un rôle effectif dans l'administration financière des Pays-Bas, quoiqu'ils n'avaient pas eu une formation juridique ou financière proprement dite.

11. Parmi ces chefs-présidents au XVI^e siècle, on peut citer surtout Louis de Schore (1540-1548) et Viglius d'Aytha (1549-1569, 1573-1575).

Le premier de ces antagonismes se manifesta au Conseil d'Etat opposant le noyau de membres permanents à la fraction des nobles qui n'assistaient qu'exceptionnellement aux séances. Il convient de s'étendre quelque peu sur l'origine de ces deux fractions au sein du Conseil d'Etat.

En vertu de l'ordonnance de 1531, ce conseil se composait de deux membres ecclésiastiques et de dix membres appartenant à la haute noblesse. On ne convoquait que très rarement tous les nobles. Particulièrement à partir de 1535, le Conseil d'Etat se réunissait « en petit comité » de cinq à six membres permanents ; trois ou quatre nobles et deux ou trois juristes assistaient aux séances à peu près quotidiennes. D'autre part, il y avait ceux, de plus en plus mécontents, qui avaient été nommés *pro forma* membres du Conseil d'Etat et qui n'eurent donc que très rarement l'occasion de s'occuper des affaires gouvernementales. On pourrait établir une liste assez longue de protestations formulées par des conseillers mécontents déjà sous le règne de Charles-Quint, mais surtout au début du règne de Philippe II¹². Reste à savoir pourquoi on ne donnait pas à tous les nobles l'occasion de participer aux travaux quotidiens du Conseil d'Etat. La première raison est d'ordre pratique aussi bien que d'ordre politique. Un Conseil d'Etat composé de la Régente et de dix nobles était trop nombreux pour se réunir tous les jours au grand complet, et pour suivre la Régente dans tous ses déplacements. De plus, Charles-Quint préférait réduire le nombre de conseillers d'Etat à quelques éléments dignes de confiance, et de se passer des autres, bien qu'ils eussent été désignés officiellement. On découvre une autre raison de ces séances en petit comité. Cette seconde raison doit être cherchée dans le fait que plusieurs nobles n'étaient pas à même de s'acquitter de leur tâche, retenus qu'ils étaient par d'autres fonctions importantes ; c'est le cas de ceux d'entre eux qui, comme gouverneur de province ou comme capitaine d'une bande d'ordonnance, devaient souvent consacrer leur temps aux opérations militaires¹³.

Le second antagonisme, qui se développait en même temps que le premier, résultait des divergences de vues entre les nobles et les juristes des Conseils Collatéraux en général, et du Conseil d'Etat en particulier. En 1531, la haute noblesse des Pays-Bas formait une fraction distincte au sein d'une institution autonome. Nourrie de traditions bourguignonnes, cette noblesse de Cour se considérait comme un groupe de vassaux, prêts à servir loyalement la Maison de Habsbourg. Pour ces membres-là du Conseil d'Etat, émettre un avis sur les importantes affaires d'Etat constituait un droit imprescriptible et presque un devoir sacré. Les conceptions « modernes » des conseillers-juristes du XVI^e siècle, qui soutenaient inconditionnellement les tendances centralisatrices du souverain, sans jamais songer à participer au

12. Cf. notre étude sur les conseils collatéraux, pp. 176-179.

13. En temps de paix, certains conseillers étaient chargés de missions spéciales. En temps de guerre, ils assumèrent les fonctions de capitaine d'une bande d'ordonnance ou de gouverneur de province. Néanmoins, beaucoup de séances du Conseil d'Etat se tenaient aussi pendant ces périodes-là parce que le gouverneur ou la gouvernante se trouvaient très souvent hors de Bruxelles.

pouvoir, ne tardèrent pas à s'opposer à celles des nobles. C'est que les nobles étaient des « co-régnants et des co-régents », tandis que les juristes n'étaient que les exécuteurs fidèles de la volonté du souverain. Les juristes firent leur entrée au Conseil d'Etat en 1535, et à partir de ce moment, ces conceptions contradictoires se sont amplifiées, moins entre les nobles et les juristes du Conseil d'Etat restreint qu'entre ces conseillers-juristes d'une part, et, d'autre part, les nobles qu'on ne convoquait plus ou très rarement aux séances du Conseil d'Etat.

Cette contradiction alla en s'accroissant sous le règne de Philippe II. Même l'ancien équilibre entre les nobles et les juristes du Conseil d'Etat restreint fut alors complètement rompu, du fait qu'on écartait les nobles les plus en vue des plus importantes séances. Il en résulta que ceux-ci se joignirent au groupe de nobles mécontents. L'opposition de la haute noblesse se concrétisa dans la lutte contre Granvelle¹⁴. Quand celui-ci eut été rappelé des Pays-Bas, le Conseil d'Etat, dominé dès lors par les nobles, fit un pas de plus. On ne tarda pas à concevoir le projet d'attribuer au Conseil d'Etat le contrôle absolu du Conseil Privé et du Conseil des Finances. Mais ce déploiement de force du Conseil d'Etat, dans les années soixante, fut comme on sait de courte durée¹⁵.

*
* *

L'évolution des Conseils Collatéraux de la fin du xvi^e au xviii^e siècle soulève des problèmes dont la solution reste provisoirement fort incomplète. L'état actuel de nos connaissances ne permet guère que de commenter succinctement quelques dates importantes.

L'arrivée du duc d'Albe, en 1567, entraîna le naufrage définitif de l'influence glorieuse des Conseils Collatéraux¹⁶. Viglius, chef-président du Conseil Privé et président du Conseil d'Etat, souleva des objections contre les procédés du nouveau gouverneur. C'est dire que le juriste le plus renommé de l'administration a continué — toutes proportions gardées — l'ancienne opposition des grands seigneurs.

Le Conseil d'Etat eut un regain d'influence éphémère en 1576, quand il gouverna le pays après la mort du gouverneur L. de Requesens. Toutefois, l'autorité croissante des Etats Généraux, et l'arrestation, riche en incidents, de la plupart des membres des Conseils Collatéraux, vint sceller le sort de ses organes. D'autre part, les premières institutions révolutionnaires surgirent en 1578¹⁷.

14. On retrouve ici, d'une part, les conceptions politiques traditionnelles et, d'autre part, les tendances absolutistes ; cf. les annotations de E. H. WATERBOLK, dans : *Revue d'histoire de droit*, t. XXXIV, 1966, pp. 454-455. Pour quelques renseignements concernant les relations entre les seigneurs et les juristes, cf. M. BAELDE, *Edellieden en juristen in het centrale bestuur der zestiende-eeuwse Nederlanden* ; dans : *Tijdschrift voor Geschiedenis*, t. LXXX, 1967, pp. 39-51.

15. Pour un résumé des événements, on peut consulter l'article de M. DIERICKX, *De eerste jaren van Filips II (1555-1567)* ; dans : *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, t. IV, 1952, pp. 305-349.

16. Sur le plan institutionnel, le duc d'Albe a réagi d'une façon très absolutiste et autoritaire. Cette politique s'oppose donc nettement à quelques autres aspects, étudiés par M. DIERICKX, *Nieuwe gegevens over het bestuur van de hertog van Alva in de Nederlanden* ; dans : *Bijdragen voor de geschiedenis der Nederlanden*, t. XVIII, 1963, pp. 167-192. Des informations intéressantes se trouvent chez L. P. GACHARD, *Les bibliothèques de Madrid et de l'Escurial*. C.R.H., Bruxelles, 1875.

17. Cf. M. BAELDE, *op. cit.*, pp. 208-211. Monsieur H. De Schepper, de l'université de Louvain, prépare une thèse de doctorat sur le Conseil d'Etat de cette période.

Dans le courant du XVII^e siècle, les Conseils Collatéraux ne traversèrent plus aucune période de haute tension comme ce fut le cas au XVI^e siècle. Ces institutions demeurent les organes centraux typiques, surtout sous le règne d'Albert et Isabelle. Cependant, il convient d'attirer l'attention d'une part sur l'influence grandissante du Conseil Privé, et, d'autre part, sur l'ingérence croissante des Espagnols.

Le pouvoir accru du Conseil Privé résultait moins de la modification de ses attributions que de la plus grande fermeté de ses chefs-présidents. Citons, parmi ces fortes personnalités, Jean Richardot, Pierre Roose, Charles de Hovines et Léon-Jean de Paepe¹⁸. Le Conseil Privé fit valoir ses prérogatives, particulièrement à partir de 1632. En effet, on a introduit en cette année, conformément aux « instructions secrètes au Cardinal-infant », une réforme visant surtout à éliminer les nobles du Conseil d'Etat ; ce fut à la suite de la tentative connue sous le nom de « conspiration de la noblesse belge contre l'Espagne »¹⁹. Ainsi, on constate que cent ans après sa création, le Conseil d'Etat, composé au début d'une forte majorité de membres de la haute noblesse, est dorénavant composé presque exclusivement de personnalités ayant reçu une formation juridique.

Cependant, « l'espagnolisation » poussée de la vie publique fut funeste au XVII^e siècle. Au niveau de l'administration centrale, des institutions rivales redoutables apparurent sur la scène, ou plus exactement, dans les coulisses. On institua, presque en secret, de nouvelles commissions appelées « jointes », dérivé de l'espagnol « junta ». Le 17 mars 1659, le Conseil Suprême des Pays-Bas à Madrid émit « sur représentation du Conseil Privé contre les jointes et délégations des juges », un avis qui recommandait de mettre un terme à l'activité des jointes, « sauf lorsqu'avec avis des Conseils d'Etat et Privé ou par autre circonstance inexcusable seroit nécessaire d'en user autrement »²⁰.

Un avis du Conseil d'Etat, en date du 26 octobre 1678, nous renseigne parfaitement sur l'évolution ultérieure. Emis « pour remédier aux désordres qui s'étoient glissés dans le gouvernement pendant la guerre », cet avis visait clairement au rétablissement des attributions du Conseil d'Etat. Il suffit de lire attentivement le texte pour discerner les méthodes administratives non traditionnelles en vigueur ; de plus, on constate que ce document dénonce non seulement les abus de la guerre, mais surtout l'évolution d'une dégradation déjà ancienne. Ainsi, le Conseil d'Etat souligne « qu'on traite les affaires d'Etat, justice, police et finances du pays par des jointes particulières et par des ministres non nationaux, à l'exclusion desdits conseils collatéraux », et y ajoute « que les affaires du pays ne doivent être résolues par le

18. Ils étaient en fonction, respectivement pendant les années 1597-1609, 1632-1653, 1653-1671 et 1671-1680. Cf. aussi l'étude de R. DELPLANCHE, *Un légiste anversois au service de l'Espagne, Pierre Roose, chef-président du Conseil Privé des Pays-Bas*. Bruxelles, 1945.

19. Ces instructions sont conservées à Bruxelles, aux Archives Générales du royaume, Audience, n° 1224.

20. Bruxelles, A.G.R., *Manuscripts Divers*, n° 3187. On formulait des plaintes analogues le 3 avril 1660 et le 4 septembre 1660 ; *ibidem*. Le 11 décembre 1658, le Conseil d'Etat expose « les inconvénients qu'il y avoit de traiter par jointes les affaires qui touchaient aux conseils collatéraux et supplia que Sa Majesté soit servie de trouver bon que les affaires qui leur touchent soient traitées au pied de leurs instructions et comme au passé ». Bruxelles, A.G.R., *Manuscripts divers*, n° 3187.

gouvernement général qu'à l'intervention des ministres du pays, et l'audienier n'y aucun autre secrétaire du pays peuvent présenter aucunes dépêches à la signature du gouverneur général, qui ne soient premièrement vidimées par le chef-président ». En outre, il estime « qu'il seroit aussy convenable au service du roy qu'il y eût pour le moins un chef des finances qui fust de la première qualité, d'age, autorité, expérience, et naturel du pays, ensuite de l'establisement et instructions des finances, qui ont été observées de toute ancienneté »²¹. Signalons que le Conseil des Finances avait encore un chef en 1650, mais qu'à la mort de celui-ci, en 1664, la fonction fut supprimée²².

Ces citations révèlent nettement que les « nationaux » réagissaient vigoureusement contre les jointes espagnoles, mais aussi contre le « secrétaire d'Etat et de Guerre » qui, de même que le gouverneur général, jouait un rôle important dans les relations avec la Cour d'Espagne²³.

Au même moment, on annonça également des mesures en vue d'une application plus rigoureuse des ordonnances des Conseils Collatéraux, plus spécialement des mesures visant à remédier à l'accroissement excessif du personnel. Plusieurs réformes annoncées n'avaient jamais été réalisées sous le règne du roi d'Espagne ; ce fut le cas de celles décrétées en 1664 et en 1681²⁴. Les Conseils Collatéraux et le pouvoir monarchique espagnol, archaïque et dévalué, perdirent simultanément tout leur lustre et toute leur gloire aux Pays-Bas espagnols.

Nous nous bornerons à ne formuler que quelques impressions générales concernant le XVIII^e siècle. Signalons qu'il n'était guère question des Conseils Collatéraux durant le premier quart de ce siècle. Il n'empêche que la période 1700-1725 est très importante quant aux institutions. Sous Bergeyck, il y avait le Conseil Royal de Philippe V (1702-1711) ; après la révolution de Ramillies, un Conseil d'Etat de Régence (1706-1715) et un Conseil des Finances administrèrent la majeure partie des Pays-Bas du Sud²⁵. Lors de l'avènement du Habsbourg autrichien Charles VI, on s'en tint à un Conseil unique. Conformément à l'avis du Conseil Suprême des Pays-Bas à Vienne, on créa, en vertu d'une ordonnance du 29 mars 1718, un nouveau Conseil d'Etat, chargé de s'occuper également des principales affaires juridiques et financières. Ce Conseil d'Etat absorba entièrement l'ancien Conseil Privé du XVII^e siècle, tandis que le Conseil des Finances, avec son trésorier-général, conserva quelques attributions. Selon l'avis du Conseil

21. Le texte de cet avis est publié dans *B.C.R.H.*, 3^e série, t. VII, pp. 100-121.

22. Cf. J. et P. LEFÈVRE, *Inventaire des Archives du Conseil des Finances*, p. 7.

23. Un passage de l'avis mentionné est rédigé comme suit : « Les affaires du pays ne doivent être résolues par le gouverneur général qu'à l'intervention des ministres du pays... ; les affaires des conseils du pays ne peuvent être traitées par les secrétaires domestiques ». *B.C.R.H.*, *ibidem*, p. 108. Tous les secrétaires d'état et de guerre furent, aussi bien au XVII^e qu'au XVIII^e siècle, des étrangers, donc des non-nationaux qui n'étaient pas « infecté par l'esprit national ». Cf. aussi l'étude modèle de J. LEFÈVRE, *La secrétairerie d'état et de guerre sous le régime espagnol (1594-1711)*, Bruxelles, 1934, 267 p.

24. Cf. R. DE SCHRIJVER, *Inflatie van ambtenaren in de Spaanse Nederlanden. De Raad van Financiën aan het einde van de zeventiende eeuw* ; dans : *Bijdragen voor de geschiedenis der Nederlanden*, t. XVII, 1963, pp. 214-220.

25. Voir M. THIELEMANS, R. PETIT et R. BOUMANS, *op. cit.*, pp. x-xi et R. DE SCHRIJVER, *Jan van Brouhoven, graaf van Bergeyck (1644-1725). Een halve eeuw staatkunde in de Spaanse Nederlanden en in Europa. (Verhandelingen van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, t. LVII)*. Bruxelles, 1965.

Suprême, on espérait de la sorte « éviter les retards dans l'expédition des affaires, les confusions et les conflits de juridiction entre les trois conseils collatéraux, dont on a eu l'expérience du passé... »²⁶. Toutefois, ce conseil unique s'avéra insuffisant. Suite aux longues discussions et à l'avis non unanime du Conseil Suprême, la Conférence Ministérielle opta le 26 août 1725 « pour l'ancienne constitution ». En conséquence, on rétablit, le 19 septembre suivant, les anciens Conseils Collatéraux²⁷. Toutefois, le centre de gravité des anciennes attributions se situait essentiellement au Conseil Privé et au Conseil des Finances. A partir de 1725, le Conseil d'Etat ne fut apparemment plus qu'un ornement insignifiant, à l'exception de quelques périodes d'activité. En 1744, on était autorisé à parler de la fin officieuse de l'activité du Conseil d'Etat²⁸. En revanche, le Conseil Privé jouait un rôle important à cette époque, surtout grâce à la personnalité des chefs-présidents. Le Conseil de Finances s'associait de son côté étroitement aux travaux administratifs, principalement en appliquant la politique protectionniste des Autrichiens²⁹. Cependant le chancelier Kaunitz proposa, le 1^{er} février 1754, des mutations au sein du Conseil des Finances, « pour changer l'esprit national qui règne dans les Conseils Collatéraux presque aussi ouvertement que dans les assemblées des Etats ». Il entendait remplacer le conseiller Cazier par Pfanzelter et Wavrans, « ce dernier n'étant ni Brabançon ni Flamand, et par conséquent exempt de bien des préjugés »³⁰.

26. D'après la consulte du 5 octobre 1717; *Recueil des ordonnances*, 3^e série, t. III, 1873, p. XLIX.

27. La Consulte du Conseil Suprême est datée le 21 août 1725; pour les opinions différentes, cf. *Recueil des Ordonnances*, t. III, 1873, p. LIV. On trouvera d'autres renseignements intéressants chez J. LEFÈVRE, *De bestuurshervorming van 1725*; dans *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, t. VII, 1954, p. 182.

28. Cf. M. THIELEMANS, R. PETIT et R. BOUMANS, *op. cit.*, p. XIII. En 1735, le comte de Königsegg-Erps, membre du Conseil Suprême des Pays-Bas, avait encore formulé l'avis suivant : « Je crois, Sire, qu'il faut donner au Conseil d'Etat plus d'activité de celle qu'il a à présent pour deux raisons considérables. La première parce que les nobles qui y assistent, étant membre des Etats soient plus encouragés à y promouvoir et à y soutenir les intérêts de Sa Majesté. La seconde, pour faire connaître à la noblesse — portion considérable de ce Pais-là [de Brabant] — qu'on ne la néglige pas entièrement et que les seuls hommes de robe ne sont non plus ceux qui font le tout ». Bruxelles, A.G.R., *Manuscrits Divers*, n° 849, f° 91.

29. Les deux présidents du Conseil Privé à cette époque furent Gilles Augustin de Steenhault (1740-1758) et Patrice-François de Neny (1758-1783). Cf. aussi J. LEFÈVRE, *De raden en de jointes onder Oostenrijks Bewind*; dans *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, t. VII, 1954, pp. 228-233. Dans une lettre du 22 janvier 1744, l'impératrice Marie-Thérèse ordonne au Conseil Privé de se tenir dans les limites d'un conseil consultatif. *Recueil des Ordonnances*, t. V, 1882, pp. 591-592. Néanmoins ce Conseil Privé souffrait toujours de pénurie en fait de conseillers; ainsi Marie-Elisabeth, la gouvernante générale, écrivait à l'empereur Charles VI, le 25 août 1733 : « Je me crois obligée de représenter à Votre Majesté que le Conseil Privé est tellement diminué depuis quelque temps que de quatre conseillers qui y restent seulement par la promotion du conseiller Pattijn, il n'y a que les conseillers de Steenhout et de Decker qui puissent travailler, les conseillers Michel et Fahon, le premier à cause de son âge avancé et le second pour les indispositions continues, n'étant plus en état de le faire ». Bruxelles, A.G.R., *Chancellerie Autrichienne des Pays-Bas*, n° 124. Le conseiller Pattijn fut nommé conseiller-régent au Conseil Suprême des Pays-Bas en 1733 et devint président du Conseil de Flandres en 1741. Pour des renseignements complémentaires, on peut consulter J. LEFÈVRE, *Le Conseil du Gouvernement Général*, Bruxelles, 1928, pp. 15, 34. De temps en temps, on formulait aussi des critiques contre le Conseil des Finances. Ainsi, en 1735, le vicomte Rocaberti, président du Conseil Suprême des Pays-Bas à Vienne, observa : « L'état du Conseil des Finances et la conduite de ses ministres mérite à mon avis une réflexion bien sérieuse. Depuis onze ans que je fréquente ce Conseil Suprême et depuis cinq ans que j'ai l'honneur de déservir la charge du président, j'ai vu plusieurs ordres de Votre Majesté pour ledit Conseil des Finances, afin d'obtenir de lui des connaissances nécessaires de l'état des revenus et des charges de ses Pays-Bas. Mais je ne puis pas dire qu'il ait jamais donné des lumières assez claires, comme il était à souhaiter ». Bruxelles, A.G.R., *Manuscrits Divers*, n° 849, f° 83.

30. Vienne, *Haus-Hof-und Staatsarchiv*, *Belgien, Vorträge*, n° 6. Louis François Ghislain Wavrans, né à Tournai, appartenait à une famille qui avait ses origines en Artois. Wavrans devint président de la Chambre des Comptes en 1759. Cf. *Biographie Nationale*, t. XXVII, 1938, col. 128.

Quelques mois plus tard, le 28 septembre 1754, le même chancelier Kaunitz recommandait auprès de Marie-Thérèse une proposition de Cobenzl contenant « un plan de refonte des Conseils Privé et des Finances », mais l'Impératrice l'apostilla en ces termes : « Il sera bon de supprimer toute l'idée de ce plan et de ne pas toujours chercher des nouveautés. Je connais par expérience combien on peut être entraînée au goût des nouveautés qu'on reconnois seulement nuisible après plusieurs expériences »³¹. Sans doute, Marie-Thérèse était-elle opposée à de telles « nouveautés », cependant les Autrichiens introduisirent bien des innovations dans l'administration des Pays-Bas du Sud. Notons seulement la nomination, en 1725, d'un Grand Maître de la Cour et, plus tard, celle d'un ministre plénipotentiaire³² ; mentionnons aussi l'ingérence de plus en plus accentuée du chancelier, à Vienne, dans les affaires des Pays-Bas du Sud, ainsi que l'activité fébrile déployée, surtout à partir de 1750, par les nombreuses commissions nouvelles, parmi lesquelles il convient de citer celle des Administrations et des Subsidies³³. L'immixtion de Vienne grandit encore après la suppression du Conseil Suprême en 1757. On sait que Joseph II, après un essai de fusion du Conseil Privé et de celui des Finances³⁴, remplaça en 1787 les Conseils Collatéraux par le Conseil du Gouvernement Général³⁵. Lors des troubles, il menaça même un moment de transférer le gouvernement central de Bruxelles à Gand³⁶. Les Conseils Collatéraux connurent un rétablissement éphémère en 1790 et en 1793, puis disparurent définitivement en 1794³⁷.

*
**

Cet aperçu permet d'affirmer qu'on n'est guère à même de se faire une idée claire et nette des Conseils Collatéraux sous l'Ancien Régime. Quoique les recherches historiques aient déjà abouti à quelques résultats, bien des problèmes réclament encore une étude approfondie.

Il reste beaucoup à faire dans le domaine des institutions. Seule une courte période de l'histoire des Conseils Collatéraux, celle du

31. Vienne, *Vortrage*, n° 6. En 1774, le chancelier Kaunitz loue les prestations du Conseil Privé ; voir J. LEFÈVRE, *op. cit.*, p. 35. Pour les mutations au Conseil des Finances, *ibidem*, pp. 17-18.

32. Cf. G. DE BOOM, *Les ministres plénipotentiaires dans les Pays-Bas autrichiens, 1749-1753*. Anvers, 1901.

33. Consulter à ce sujet A. BOUSSE, *Inventaire des Archives de la jointe des Administrations et des Affaires des Subsidies*. Tongres, 1937, et M. BAELDE, *Le contrôle des finances locales par le pouvoir central au XVIII^e siècle* ; dans : *Bulletin trimestriel du Crédit Communal de Belgique*, t. LXXVI, 1966, pp. 65-72. Cf. aussi l'étude récente de Ph. MOUREAUX, *Un organe peu connu du gouvernement des Pays-Bas autrichiens : le Bureau de Régie des droits d'entrée et de sortie* ; dans : *R.B.P.H.*, t. XIIIV, 1966, pp. 479-499.

34. On avait d'abord eu l'idée de fusionner le Conseil Privé avec la secrétairerie d'Etat et de Guerre. Pour tous ces projets, cf. J. LEFÈVRE, *op. cit.*, pp. 38-42.

35. L'érection du nouveau conseil avait néanmoins amené des économies sur les dépenses administratives. Cf. A. M. PAGNOUL, *Que coûtait le Conseil du Gouvernement Général de Joseph II ?* dans : *Revue belge de Phil. et d'Hist.*, t. XLII, 1964, pp. 516-567. Pour les attributions du Conseil du Gouvernement Général, on peut citer de nouveau J. LEFÈVRE, *op. cit.*, p. 54 : « Si l'on compare les attributions du Conseil nouveau à celles des organismes disparus, on s'aperçoit que celui-ci s'est entièrement substitué au Conseil des Finances et à presque toutes les jointes. Du Conseil Privé, du Comité de la Caisse de Religion et du Département Scolastique il n'est qu'un héritier partiel. A la Chambre il a enlevé l'administration du domaine ».

36. Vienne, *Haus-Hof-und Staatsarchiv, Vortrage*, nr. 14, f° 227.

37. Cf. M. THIELEMANS, R. PETIT et R. BOUMANS, *op. cit.*, p. XIV.

xvi^e siècle, a été l'objet d'une étude. Même les organes qui les ont précédé attendent leur historien, surtout le Grand Conseil assistant le souverain, et le Conseil Privé aux attributions plus restreintes. On n'a jamais étudié à fond les Conseils Collatéraux des xvii^e et xviii^e siècles.

Or, l'historiographie exige qu'on ne se borne pas à la seule étude des institutions. Elle attache beaucoup de valeur — à bon droit d'ailleurs — à l'étude des personnalités qui en assurèrent le fonctionnement. A ce point de vue aussi, on a entamé à peine l'étude des Conseils Collatéraux. Que savons-nous en ce moment des conceptions politiques, de la situation économique, des liens familiaux, patronaux et sociaux des membres des Conseils Collatéraux sous l'Ancien Régime³⁸ ?

Enfin, il ne faudrait pas perdre de vue l'application des conceptions politiques d'alors aux Pays-Bas méridionaux, ainsi que leur répercussion sur l'administration centrale. Il est plus que probable que d'une part on découvrira un fil conducteur commun aux vues de Charles-Quint, de Philippe II, des rois espagnols du xvii^e siècle et même des empereurs d'Autriche du xviii^e siècle et, d'autre part, on constatera que les vues de chacun d'eux présentaient des divergences³⁹.

Ainsi, nos connaissances des Conseils Collatéraux sont, jusqu'à présent, loin d'être complètes et l'on peut affirmer, sans risque de se tromper, que la plupart s'appuient sur des traditions et des affirmations mal contrôlées et que ces données manquent de la base solide d'une étude critique des sources historiques⁴⁰.

M. BAELDE (*Gand*).

38. Nous ne citons que quelques exemples importants. Pour la France, voir l'étude de R. MOUSNIER, *La vénalité des offices sous Henri IV et Louis XIII*. Rouen, 1945. Pour la Belgique, l'ouvrage de J. BARTIER, *Légistes et gens des finances au XV^e siècle*. Bruxelles, 1952. N'oublions pas la publication de J. LEFÈVRE, *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le XVIII^e siècle*. Bruxelles, 1941. A consulter aussi, l'ouvrage de K. W. SWARTH, *Sale of offices in the seventeenth century*. La Haye, 1949, 157 p.

39. Par exemple, cf. L. VAN DER ESSEN, *Een punt van methode betreffende de studie van de opstand der Nederlanden in de XVI^e eeuw* ; dans : *Mededelingen van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Letteren, Wetenschappen en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren*, t. X, 1948, n° 3, pp. 1-19.

40. Pour l'examen des conseils collatéraux, il y a lieu de dépouiller surtout les divers fonds des Archives Générales à Bruxelles. Pour quelques périodes spéciales, des recherches aux archives de Vienne et de Simancas sont indispensables.