

---

## Processus décisionnel économique et lobbying auprès du Conseil des Finances au cours de la première moitié du XVIIIe siècle

**Auteur :** Klassen, Martin

**Promoteur(s) :** Delfosse, Annick

**Faculté :** Faculté de Philosophie et Lettres

**Diplôme :** Master en histoire, à finalité approfondie

**Année académique :** 2023-2024

**URI/URL :** <http://hdl.handle.net/2268.2/21842>

---

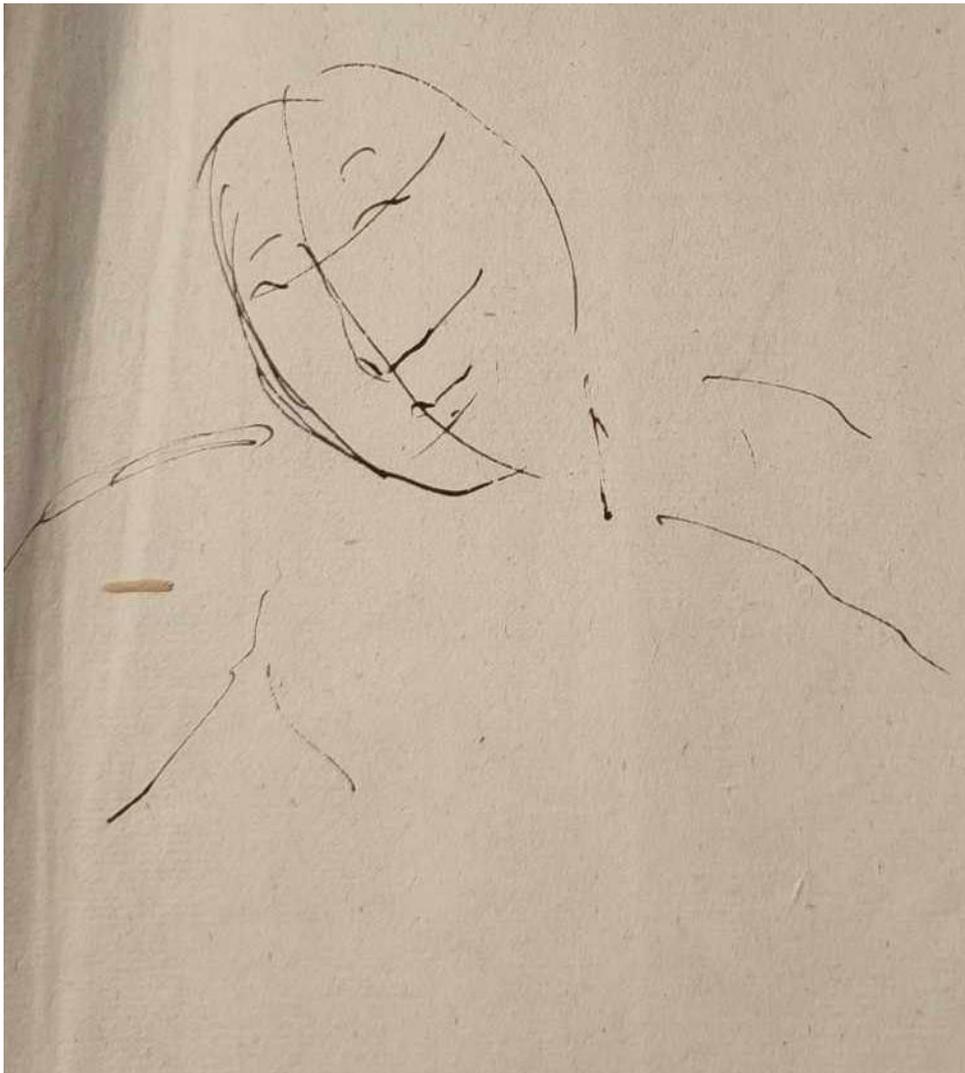
### *Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.*

*Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.*

---

Processus décisionnel économique et lobbying auprès du Conseil des  
Finances au cours de la première moitié du XVIIIe siècle



Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de Master en histoire par Martin Klassen

Sous la direction d'Annick Delfosse

Membres du jury : Viktoria Von Hoffmann et Éric Geerkens

Année académique 2023-2024



## Remerciements

Rédiger ce mémoire a été pour moi une aventure mouvementée, ponctuée de défis, mais j'ai eu la chance d'être accompagné par un grand nombre de personnes qui m'ont aidé à le mener à bien.

En premier lieu, je remercie chaleureusement ma promotrice, Madame Annick Delfosse, pour sa disponibilité, ses conseils avisés, et son soutien tout au long de ce travail. Elle m'a grandement aidé à garder le cap dans les moments de doute, et je ne pourrai jamais assez la remercier pour ses encouragements.

Je souhaite également exprimer ma reconnaissance à Madame Viktoria von Hoffmann et à Monsieur Eric Geerkens, qui ont accepté de lire et d'évaluer ce mémoire. Leurs conseils ont également contribué à l'écriture de ce travail.

Je remercie tous les professeurs du Département des sciences historiques de l'Université de Liège pour l'enseignement de qualité et les connaissances qu'ils m'ont transmises durant mes années d'études. Leur passion pour l'histoire et leur dévouement pour la recherche ont nourri et motivé mes propres questionnements.

En outre, je tiens à remercier chaleureusement le personnel des Archives Générales du Royaume pour leur gentillesse et leur disponibilité. Leur aide précieuse et leurs réponses à mes nombreuses questions m'ont guidé dans les méandres des archives.

Je tiens également à remercier Martin Boden pour ses messages d'encouragement, qui m'ont aidé à garder espoir durant les moments les plus difficiles de ce parcours.

Je remercie sincèrement Alix Fabry pour son aide précieuse dans l'encodage des données des registres manuels. Ta contribution a été essentielle.

Je ne saurais oublier Ulrike, pour son soutien indéfectible tout au long de mes études. Ta présence à mes côtés a été une source de réconfort et de motivation.

Je remercie également mes parents pour leur patience, leur compréhension et leurs encouragements, en particulier durant la rédaction de ce travail. Merci, maman, pour ta patience et tes relectures, et merci papa, pour m'avoir transmis ta passion pour l'histoire.

Enfin, je tiens à exprimer ma reconnaissance à tous les autres qui m'ont aidé d'une manière ou d'une autre au cours de ces études. Je vous exprime mes plus sincères remerciements.



## Abréviations

AGR	Archives générale du royaume.
CAPB	Chancellerie autrichienne des Pays-Bas.
CC	Chambre des Comptes.
CE	Conseil d'État.
CF	Conseil des Finances.
CP	Conseil Privé.
MD	Manuscrits divers.
ROPBA	Recueil des ordonnances des Pays-Bas autrichiens, troisième série (1700-1794).
SEG	Secrétairerie d'État et de Guerre.



## Avant-propos

« Le choix d'un sujet répond en grande partie à des aspirations plus intuitives que rationnelles »<sup>1</sup>. C'est ainsi que Philippe Moureaux débuta son livre sur les préoccupations statistiques du gouvernement des Pays-Bas autrichiens. Et je ne peux qu'acquiescer. Le sujet d'un mémoire est en constante évolutions. Lorsqu'on le commence, on ne sait pas véritablement où il va nous mener, et de quelle manière il va se terminer. On tâtonne, on cherche, on découvre, on apprend, on se questionne, et surtout on évolue. En reprenant l'expression d'un de mes films préférés, je dirai que l'histoire, c'est comme une boîte de chocolats : on ne sait jamais sur quoi on va tomber.

Lorsque j'ai commencé mon mémoire, je m'étais fixé comme objectif tout à fait démesuré d'étudier « l'adoption, la production, le commerce, la consommation, et les significations du tabac dans les Pays-Bas méridionaux et autrichiens (1581-1797) »<sup>2</sup>. Autant dire que l'on m'a rapidement fait comprendre que c'était tout simplement impossible, et que c'était plutôt le travail de plusieurs chercheurs à temps plein. J'ai donc continué à chercher mon sujet. Néanmoins, entre temps, j'avais pu me familiariser avec quelques archives du Conseil des Finances, et notamment celles nommées dans l'inventaire de Joseph et Placide Lefèvre « Tabacs et liqueurs, distillerie ». J'y ai trouvé une masse impressionnante d'informations dont au départ, je ne connaissais pas encore les tenants et les aboutissants. Ces liasses sont plus ou moins organisées chronologiquement et par petits dossiers reprenant quelques pièces d'une même affaire, mais elles restent en grande partie mélangées, comme un tas de feuille que l'on aurait rassemblé après les avoir fait tomber.

Pour y voir plus clair, j'entrepris de les rassembler chronologiquement par des résumés, qui se transformèrent rapidement en une entreprise de retranscription, en raison des interconnexions entre chaque affaire. Il faut aussi bien avouer qu'au début, de nombreux aspects du système administratif de l'Ancien Régime m'échappaient<sup>3</sup>, et je n'avais absolument pas confiance en ma capacité à comprendre et résumer correctement les pièces que je lisais. De plus, les documents traitaient de sujets très divers, et je craignais de ne pas retrouver les éléments que j'identifiais<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1971, p. 7.

<sup>2</sup> Je reprends les termes de la problématique que j'avais initialement proposée. Au départ, j'avais envisagé un sujet encore plus vaste : la réception des produits américains dans les Pays-Bas.

<sup>3</sup> Les systèmes administratifs de l'Ancien Régime sont un peu comme la langue française : il y a toujours des exceptions à la règle.

<sup>4</sup> Par exemple, dans quelle pièce trouve-t-on des informations sur les prix du tabac, sa contrebande, sa culture, les techniques de fabrication, la collaboration des officiers avec les marchands, etc. ? Lorsque je travaillais encore sur Word, j'avais ainsi créé une longue liste de mots-clés pour tenter tant bien que mal de m'y retrouver parmi tous les sujets qu'un même document peut aborder.

Cela m'habitua cependant à toujours me questionner sur le parcours des documents, à les relier entre eux, et à me demander : qui prenait les décisions ? Et par conséquent, pourquoi et pour qui ? De cette dernière question découle une autre : comment ces personnes ont-elles pu contacter le Conseil ? C'est ainsi que mon sujet, qui était entre-temps passé par le commerce et la contrebande de tabac, a glissé petit à petit vers le processus décisionnel et le lobbying.

Mes recherches sur le tabac ont néanmoins orienté une grande partie de mes sources vers ce marché encore émergent dans les Pays-Bas du XVIII<sup>e</sup> siècle. Bien que ce ne soit plus le cœur de mon sujet, le tabac est devenu un moyen d'aborder la pratique administrative du Conseil des Finances et les influences externes sur le processus décisionnel. Il me permet également d'examiner comment le Conseil a administré ce marché et traité les requêtes qui y sont associées.

Dans ce mémoire, j'ai choisi d'adopter une approche « open source ». En effet, j'ai souvent été frustré de ne pas pouvoir vérifier les informations dans certains travaux et de ne pas avoir accès directement aux sources citées par les historiens. À l'ère du numérique et du cloud, je pense que les historiens ont désormais la possibilité, comme dans d'autres disciplines, d'être totalement transparents en partageant les documents qu'ils utilisent. De plus, un exemple concret vaut souvent mieux que de longues explications. J'ai donc pris soin de fournir un exemple pour chaque pratique que j'ai observée. Cela permettra au lecteur de se familiariser avec mes sources et de vérifier mes propos, tout en rendant mon travail interactif. Dans la version numérique de ce mémoire, vous trouverez des liens hypertextes renvoyant directement aux pièces ou dossiers auxquels je fais référence. Ainsi, ceux qui le souhaitent pourront explorer plus en profondeur les documents que j'ai utilisés pour ce travail. Vous trouverez également un lien vers l'ensemble des dossiers référencés dans ma bibliographie. Évidemment, je n'ai pas pu tout numériser, donc ces documents représentent uniquement des échantillons sélectionnés en fonction de mes recherches.

## Table des matières

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>3</b>
<b>ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION ET ÉTAT DE L'ART</b> .....	<b>13</b>
I.    Problématique de recherche .....	20
II.   Sources et méthodes .....	22
<b>CONTEXTE POLITIQUE, ADMINISTRATIF ET ÉCONOMIQUE DES PAYS-BAS AUTRICHIENS</b> .....	<b>27</b>
I.    Le Conseil des Finances .....	27
A.    Histoire et origines .....	27
B.    Compétences .....	29
C.    Les organes et membres subalternes .....	32
1.    Le greffe des Finances .....	32
2.    Bureau de la régie des droits d'entrée et de sortie .....	34
3.    Le conseiller député aux affaires du commerce .....	38
II.   L'instauration du régime autrichien (1713-1718) .....	39
A.    Concessions aux Puissances maritimes : les Traités de la Barrière (1715 et 1718) .....	43
B.    Un demi-siècle de crise économique .....	50
<b>PROCESSUS DÉCISIONNEL ET RÉFORMES DU CONSEIL DES FINANCES</b> .....	<b>53</b>
I.    Les réformes du Conseil des Finances (1718, 1725, 1733, 1735) .....	53
A.    La réforme de 1718 .....	53
B.    La réforme de 1725 .....	63
C.    Les instructions de 1733 .....	69
D.    La réforme du personnel de 1735 .....	76
E.    Conséquences des réformes .....	82
F.    Conclusion : concentration ou spécialisation ? .....	86
II.   Contraintes et limites du processus décisionnel : le parcours d'une requête .....	91
A.    La résidence du Conseil .....	91
B.    La réception des requêtes et la distribution aux conseillers .....	94

1.	Moyens de communication avec le Conseil des Finances.....	94
2.	La circulation des papiers au sein du Conseil.....	97
3.	La répartition des tâches.....	99
C.	L’instruction et la recherche d’information.....	105
1.	La procédure de l’enquête selon les notes du marquis de Herzelles.....	105
2.	Une surcharge de travail handicapante.....	107
3.	La lenteur de démarches.....	111
4.	Un manque d’informations objectives.....	120
5.	Une mauvaise gestion des archives.....	130
6.	Une mauvaise transmission de l’information.....	134
7.	Les avis de l’administration douanière.....	140
8.	Les avis des hauts fonctionnaires.....	144
D.	Les débats et la prise de décision lors des réunions du Conseil.....	157
1.	Présences aux réunions.....	157
2.	Déroulement des réunions.....	158
3.	La formation des consultes.....	160
E.	Conclusion.....	162
	<b>LOBBYING ET REPRÉSENTATION AUPRÈS DU CONSEIL DES FINANCES.....</b>	<b>167</b>
I.	Les agents en cours.....	167
A.	Importance des agents en cour dans le lobbying.....	175
C.	Origines socio-professionnelles.....	176
D.	Le lobbying en pratique.....	178
1.	La prise de contact.....	178
2.	La phase des négociations.....	182
II.	Les membres de l’administration centrale.....	185
A.	Les conseillers.....	185
B.	Le conseiller de commerce.....	186
C.	Les membres des organes subalternes.....	187
1.	Le greffe des Finances.....	187
2.	Le bureau de la régie.....	188
III.	Les douaniers.....	190
	<b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>194</b>
	<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>199</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>205</b>

I. Sources.....	205
A. Inédites.....	205
B. Imprimées.....	208
C. Éditées.....	209
II. Travaux.....	210
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>222</b>



## Introduction et État de l'art

En 1738, peut-être pris d'ennui ou en pleine réflexion, un conseiller des Finances esquisse le schéma d'un visage entre deux pages. Cet exemple, que nous avons utilisé comme image de couverture, n'est qu'un parmi beaucoup d'autres : qu'il s'agisse de gribouillis d'une maison, de formes géométriques, de tentatives de signatures imparfaites, de croquis d'animaux, et bien plus encore, ces petits dessins parsèment notre corpus d'avis, de requêtes, de mémoires, de comptes, etc. Ils rappellent le temps, sans doute pas totalement révolu, où nous griffonnions nous aussi en marge de nos notes de cours. Ils nous ont d'abord étonné : après tout, ce n'était pas ce à quoi nous nous attendions à retrouver entre deux textes arides discutant de l'avantage fiscal d'un octroi pour une manufacture. Ensuite, ils nous ont rappelé que ces administrateurs, souvent perçus comme des agents rationnels et infaillibles, restent avant tout fondamentalement humains. Ce constat, qui peut parfois être oublié face à un texte législatif ou administratif, nous rappelle néanmoins la nécessité d'étudier cet aspect banal des administrateurs. Il nous pousse à analyser l'environnement quotidien, les contraintes et les influences qui pesaient sur le travail de ces personnes qui ont administré les finances d'une grande partie de nos régions jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle.

En effet, le texte législatif définitif ou la décision administrative finale brouillent souvent les pistes quant à l'origine de leur promulgation. Les éléments des processus décisionnels décrits dans les préambules des actes administratifs ne reflètent souvent, ni l'origine de l'initiative, ni le réel processus décisionnel. L'exposé des motifs de l'acte est généralement vague. On y mentionne des « avis », des « conseils », des « connaissances », des « informations », et des « délibérations »<sup>5</sup>. Comme le souligne Nicolas Simon, « légiférer, c'est communiquer »<sup>6</sup>. Peu importe d'où provient la décision, pour le texte administratif ou législatif sous l'Ancien Régime, c'est le règne des apparences qui prédomine. Tout est fait pour replacer l'initiative et le pouvoir de prendre des décisions dans la personne du souverain ou de l'institution, tout en anonymisant ou minimisant le rôle des acteurs du processus décisionnel, qu'ils soient internes ou externes aux institutions.

Robert-Henri Bautier, qui s'interrogeait en 1978 sur « la part réellement prise par le roi dans les mesures prises sous son nom » dans le contexte français, regrettait ainsi 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

---

<sup>5</sup> SIMON N. et CAUCHIES J.-M., « “Par bon avis et délibération de conseil” : écoute et décision politique chez les princes bourguignons et habsbourgeois dans les Pays-Bas (XV<sup>e</sup>-XVI<sup>e</sup> s.) », Neufchâtel, Centre européen d'études Bourguignonnes, 2017.

<sup>6</sup> SIMON N., *Quand légiférer, c'est communiquer. Dynamique de la décision gouvernementale dans les anciens Pays-Bas (ca. 1580-ca. 1610)*, Thèse présentée en vue de l'obtention du grade académique de Docteur en Philosophie, Arts et Lettres (Histoire, Art et Archéologie), Université Saint-Louis, 2017.

conseillers, de ses officiers, voire de la routine des services et des cours »<sup>7</sup>. Comme il le souligne, ils ont eu tendance à étudier les actions du gouvernement et du souverain comme des blocs, sans s'interroger sur la part de la décision qui revient à l'ensemble de ces officiers composant l'administration de l'État<sup>8</sup>. En effet, pour comprendre la portée et la raison d'être de ces actes, on ne peut se contenter de leur compilation dans un résumé décrivant par exemple la « politique économique du gouvernement ». Il faut aussi s'intéresser à leur genèse, ce qui signifie étudier tout le processus, de la sollicitation jusqu'à leur mise en application.

Depuis le colloque organisé en 1975 par l'*Association des archivistes et bibliothécaires de Belgique*, la *Commission royale des Anciennes Lois et Ordonnances de Belgique* et des *Archives Générales du Royaume* sur les « sources de l'histoire des institutions de la Belgique »<sup>9</sup>, ces préoccupations ont de plus en plus été appliquées à l'histoire institutionnelle belge<sup>10</sup>. L'objectif de ce colloque était de revitaliser ce champ historiographique en perte de vitesse, en éloignant ses efforts d'une histoire juridique des institutions, qui s'intéresse uniquement à leurs structures et prérogatives, pour préférer une approche cherchant à comprendre comment ces institutions fonctionnaient au quotidien, avec l'épaisseur que cela suppose. Ainsi, à l'occasion de ce colloque, une exposition fut montée sur « la décision politique et judiciaire dans le passé et dans le présent ». Comme son titre l'indique, elle avait pour objet de montrer « comment ceux qui détiennent tout ou partie du pouvoir prennent les décisions dans les principaux domaines de la vie en société »<sup>11</sup>. Quelques mois plus tard, Hugo de Schepper et Geoffrey Parker notaient que « we do not fully understand how any government of an early modern state made decisions, because we do not fully understand how the governmental process worked »<sup>12</sup>. Beaucoup plus tard, en 2017, Nicolas Simon constatait dans sa thèse que cette remarque « ne paraît toutefois pas toujours bien intégrée dans les recherches »<sup>13</sup>. Ses travaux, après

---

<sup>7</sup>BAUTIER R.-H., « Critique diplomatique, commandement des actes et psychologie des souverains du Moyen Age », in *Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres*, vol. 122 (1978), n° 1, p. 25.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>9</sup> SCHEPPER H. de, *Sources de l'histoire des institutions de la Belgique : actes du colloque, Bruxelles, 15.-18. IV. 1975... [titre bilingue]*, Bruxelles, Archives générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les provinces, 1977.

<sup>10</sup> Pour un aperçu de l'évolution de cette historiographie, voir les introductions des travaux suivants : SIMON N., *Quand légiférer, c'est communiquer. Dynamique de la décision gouvernementale dans les anciens Pays-Bas (ca. 1580-ca. 1610)*, *op. cit.* ; THOMAS C., *Le visage humain de l'administration : Les grands commis du gouvernement central des Pays-Bas espagnols (1598-1700)*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2014 ; BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens : dictionnaire biographique du personnel des institutions centrales*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 2001 ; AERTS E., BAELE M., COPPENS H., SCHEPPER H. de, SOLY H., THIJS A. et VAN HONACKER K. (dir.), *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, vol. 2/, 1995.

<sup>11</sup> GILISSEN J., « Introduction. La décision politique et judiciaire dans le passé et dans le présent », in *La décision politique et judiciaire dans le passé et dans le présent. Exposition, 15 avril - 17 mai 1975*, Bruxelles, Archives générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les provinces, 1975, p. XI-XII.

<sup>12</sup> SCHEPPER H. de et PARKER G., « The formation of government policy in the Catholic Netherlands under 'the Archdukes', 1596-1621 », in *The English Historical Review*, vol. 91 (avril 1976), n° 359, p. 241.

<sup>13</sup> SIMON N., *Quand légiférer, c'est communiquer. Dynamique de la décision gouvernementale dans les anciens Pays-Bas (ca. 1580-ca. 1610)*, *op. cit.*, p. 37.

ceux d'Hugo de Schepper, ont contribué à préciser le long processus de promulgation de la législation dans les Pays-Bas méridionaux, mais une connaissance précise des pratiques administratives des organes de gouvernement, tel que le Conseil des Finances au XVIIIe siècle, auquel nous consacrerons ce mémoire, restait à faire.

Cette connaissance du fonctionnement institutionnel du Conseil des Finances pourrait pourtant permettre de mieux appréhender, en reprenant les mots de Bautier, la part réellement prise par le Conseil des Finances dans la publication d'actes administratifs émanés en son nom. En effet, les historiens ont aussi eu tendance à étudier son action comme un bloc. Ainsi, l'étude de la politique économique menée dans les Pays-Bas autrichiens a été au cœur de nombreux travaux, particulièrement pour expliquer l'essor de la révolution industrielle dans nos régions. Bien souvent, l'action du gouvernement a été assimilée aux termes de « gouvernement central » et d'« État central », ou plus précisément de « Conseil des Finances », soit par approximations, ou pour ne pas surcharger le lecteur avec trop de détails. Pour décrire l'action de ce « gouvernement central », on a souvent décrit les grands jalons des mesures économiques<sup>14</sup>, complétés d'analyses statistiques pour démontrer leurs effets dans le sillon de l'histoire quantitative<sup>15</sup>. Une autre manière de décrire la politique économique a été de dépendre les politiques menées par quelques figures influentes, tels que le comte de Bergeyck<sup>16</sup>, Charles de Cobenzl<sup>17</sup>, Henri Delplancq<sup>18</sup>, Benoit-Marie Dupuy<sup>19</sup>, Patrice de Neny<sup>20</sup>, etc. L'initiative de la politique économique était en général placée dans ces

---

<sup>14</sup> BLONDÉ B., SMAELE H. de, GREEFS H., VAN DAMME I. et VAN GINDERACHTER M. (dir.), *Overbeid en economie: Geschiedenissen van een spanningsveld*, Bruxelles, Presses universitaires d'Anvers, 2014 ; HOUTMAN-DE SMEDT H., *Overbeid en economie: Economische aspecten van de overbeidspolitiek in en met betrekking tot de Oostenrijkse Nederlanden - Handelingen van het Colloquium te Antwerpen 27 februari 1988*, Chez l'éditeur., Anvers, 1989 ; HASQUIN H., « Le temps des assainissements (1715-1740) », in *La Belgique autrichienne 1713-1794, les Pays-Bas méridionaux sous les Hasbourg d'Autriche*, Crédit communal de Belgique., Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1987, p. 71-94 ; DESPRETZ-VAN DE CASTEELE S., « Het protectionisme in de Zuidelijke Nederlanden gedurende de tweede helft der 17e eeuw », in *Tijdschrift voor geschiedenis*, vol. 78 (1965), p. 294-317 ; HUISMAN M., *La Belgique commerciale sous l'empereur Charles VI: la compagnie d'Ostende: étude historique de politique commerciale et coloniale*, Bruxelles, Henri Lamertin, 1902 ; BIGWOOD G., *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens: étude historique de législation financière*, Louvain, Imprimerie-Lithographie F. Giele, 1900.

<sup>15</sup> COENEN A., *Carriers of growth?: International Trade and Economic Development in the Austrian Netherlands*, Leiden, Brill, 2014.

<sup>16</sup> SCHRYVER R. de, *Jan van Brouhoven, graaf van Bergeyck 1644-1725: een halve eeuw staatkunde in de Spaanse Nederlanden en in Europa*, Bruxelles, Paleis der Academiën, 1965 ; DESPRETZ-VAN DE CASTEELE S., « Het protectionisme in de Zuidelijke Nederlanden gedurende de tweede helft der 17e eeuw », *op. cit.*

<sup>17</sup> MOUREAUX P., « Charles de Cobenzl: homme d'État moderne », in *Études sur le XVIIIe siècle*, vol. 1 (1974), p. 171-178.

<sup>18</sup> MOUREAUX P., « Une biographie d'Henri Delplancq, une des principales têtes politiques du gouvernement des Pays-Bas autrichiens », in *Revue belge de philologie et d'histoire*, vol. 48 (1971), n° 2, p. 409-415.

<sup>19</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*

<sup>20</sup> BERNARD B., « Les Neny: une famille d'hommes d'état d'origine irlandaise dans la Belgique des Lumières », in VILLAR GARCÍA M.B. (dir.), *La emigración irlandesa en el siglo XVIII*, Malaga, Universidad de Malaga, 2000, p. 81-99 ; HEIRWEGH J.-J., « Neny et les idées économiques de son temps », in DIEVOET G. van (dir.), *Patrice de Neny (1716-1784) et le gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, Kortrijk-Heule, UGA, 1987, p. 63-82 ; *Patrice de Neny (1716-1784) et le gouvernement*

hommes et ce « gouvernement central », et les influences extérieures – c'est-à-dire en dehors des strates du gouvernement central, tant à Madrid et à Vienne qu'à Bruxelles – avaient un rôle minime, ou n'étaient mentionnées que dans les cas les plus spectaculaires.

En corollaire de cette histoire de la politique économique « par le haut », s'est développé un intérêt croissant pour les initiatives venues « par le bas ». Selon Jean-Philippe Genet, la genèse de l'État est une « sociogenèse », née de l'interaction entre gouvernants et gouvernés<sup>21</sup>. Cette analyse peut sans doute être appliquée à la genèse de la politique économique, née entre les intérêts extra-étatiques et les besoins fiscaux de l'État pour l'entretien de l'armée<sup>22</sup>. Les politiques économiques sont souvent indissociables des corps intermédiaires, dont les conflits, les alliances ou les compromis avec les assemblées d'État forment les décisions. Dans les Pays-Bas autrichiens, entre autres, les corporations de métiers ont ainsi réussi à maintenir une grande influence sur les mesures prises au niveau local et national jusqu'à la fin de l'Ancien Régime<sup>23</sup>. Les marchands-entrepreneurs associés à la Chambre de Commerce de Gand exerçaient une grande influence sur le processus décisionnel du Conseil des Finances, qui préférait solliciter l'avis de cette institution plutôt que de s'adresser à des entrepreneurs individuels<sup>24</sup>. Particulièrement dans le cadre des Pays-Bas méridionaux, les États conservaient un pouvoir politique considérable en tant qu'intermédiaire de droit public et en tant que principal bailleur de fond du souverain<sup>25</sup>.

Cependant, ces corps intermédiaires ne sont qu'une forme d'influence « par le bas » parmi d'autres. De plus, ils sont souvent composés des élites locales, dont les intérêts ne peuvent pas être

---

*des Pays-Bas autrichiens*, Kortrijk-Heule, UGA, 1987 ; MOUREAUX P., « Le rapport du trésorier général Neny sur les finances des Pays-Bas autrichiens en 1754 », in *Acta Historia Bruxellensia. Travaux de l'Institut d'histoire de l'Université de Bruxelles*, Bruxelles, Institut d'histoire de l'Université libre de Bruxelles, 1970, vol.2, p. 289-327.

<sup>21</sup> GENET J.-P., « État, État moderne, féodalisme d'état : quelques éclaircissements », in GUGLIEMOTTI P. (dir.), *Europa e Italia : studi in onore di Giorgio Chittolini / Europe and Italy : Studies in Honour of Giorgio Chittolini*, Firenze, Firenze University Press, 2011, p. 195-205 ; HOLENSTEIN A., « Introduction : Empowering Interactions: Looking at Statebuilding from Below », in HOLENSTEIN A., BLOCKMANS W., SCHLÄPPI D. et MATHIEU J. (dir.), *Empowering Interactions*, Farnham, Routledge, 2009, p.

<sup>22</sup> LENDERS P., « Ontwikkeling van politiek en instellingen in de Oostenrijkse Nederlanden: de invloed van de Europese oorlogen », in *Bijdrage tot de geschiedenis*, vol. 64 (1981), n° 1/2, p. 33-78.

<sup>23</sup> LIS C. et SOLY H., « Different paths of development: capitalism in the Northern and Southern Netherlands during the late middle ages and the early modern period », in *Review (Fernand Braudel Center)*, vol. 20 (1997), n° 2, p. 230-232 ; VAN HONACKER K., « Pouvoir d'Etat et autres puissances : le rôle politique des métiers bruxellois au XVIIIe siècle. », in *Revue du Nord*, vol. 78 (1996), n° 314, p. 71-85.

<sup>24</sup> LENDERS P., « De eerste Kamer van Koophandel te Gent (1729-1795) en de opkomst van de ondernemende burgerij », in *Het einde van het Ancien Régime. Colloquium van zaterdag 3 dec. 1988 te Brussel*, Courtrai-Heule, Standen en Landen, 1991, vol.93, p. 183-229.

<sup>25</sup> VAN GELDER K., « Belangenbehartiging via afvaardigingen: De Staten van Brabant en Vlaanderen in het eerste kwart van de achttiende eeuw », in GEEVERS L. et VERMEESCH G. (dir.), *Politieke belangenbehartiging in de vroegmoderne Nederlanden. De rol van lobby, petitie, en officiële delegaties in de politieke besluitvorming*, Maastricht, Shaker Publishing, 2014, p. 65-108 ; JANSSENS P., « Taxation in the Habsburg Low Countries and Belgium, 1579–1914 », in YUN-CASALILLA B. et O'BRIEN P.K. (dir.), *The Rise of Fiscal States: A Global History, 1500–1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 67-92.

confondus avec ceux du « peuple ». Pour comprendre les dynamiques d'influence de ce « peuple », une autre approche a été d'étudier les révoltes populaires<sup>26</sup> ainsi que l'émergence de la « sphère publique » à travers la création de sociétés, de pamphlets, d'une presse naissante, etc., qui ont permis l'apparition de débats publics<sup>27</sup>. Les requêtes, mémoires et pétitions à caractère politique, qui avaient pour but d'influencer une législation ou une décision politique, ont été reconnues comme des éléments essentiels de cette « sphère publique » émergente<sup>28</sup>. En revanche, les autres formes d'influences, cette fois-ci privées et non politiques, telles que les requêtes de particuliers pour obtenir un octroi, une permission, une réduction d'impôt, un privilège, ou tout autre acte pour leurs propres intérêts, ont nettement moins retenu l'attention de l'historiographie des Pays-Bas autrichiens<sup>29</sup>. Pourtant, elles étaient beaucoup plus nombreuses que les pétitions politiques. Dans les registres manuels du Conseil des Finances, qui répertorient les lettres reçues et leurs résolutions, des dizaines de milliers de requêtes ont ainsi été enregistrées entre 1731 et 1750<sup>30</sup>.

Néanmoins, une question se pose : comment ces requêtes parvenaient-elles entre les mains des conseillers des Finances ? Cette question revient aussi à se demander : qui avait accès aux institutions ? Pour atteindre leurs objectifs, les particuliers pouvaient utiliser de nombreuses stratégies : contacts avec des intermédiaires professionnels, avec les conseillers des Finances, avec les greffiers, les officiaux, les officiers de la douane, etc. Ces activités peuvent à proprement parler être qualifiées de lobbying, puisqu'il s'agit de tentatives d'influencer la décision du Conseil des Finances par des particuliers ou des groupes de particuliers en vue d'obtenir des concessions qui leur sont propres, légales, et non subversives. Cette forme de communication entre gouvernants et gouvernés s'inscrit dans un contexte où l'État régule de plus en plus de secteurs de la vie publique<sup>31</sup>. Ce lobbying « banal », journalier, est le direct ancêtre de notre lobbying moderne, où l'État régule et légifère sur la plupart des secteurs de la vie publique, et est donc naturellement sollicité par un grand nombre de groupes d'intérêts.

---

<sup>26</sup> BRAKE W. te, *Shaping History: Ordinary People in European Politics, 1500-1700*, Berkeley, University of California Press, 1998.

<sup>27</sup> BLANNING T.C.W., *The culture of power and the power of culture: old regime Europe 1660 - 1789*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 1-5.

<sup>28</sup> LAKE P. et PINCUS S., « Rethinking the Public Sphere in Early Modern England », in *Journal of British Studies*, vol. 45 (2006), n° 2, p. 270-292 ; WÜRLER A., « Voices From Among the "Silent Masses": Humble Petitions and Social Conflicts in Early Modern Central Europe », in *International Review of Social History*, vol. 46 (2001), n° S9, p. 11-34.

<sup>29</sup> Pour le reste de l'Europe, voir CALAFAT G., « De la supplique au dossier : requêtes, informations et pièces jointes dans le Grand-duché de Toscane au XVIIe siècle », in FOSSIER A., PETIJEAN J. et REVEST C. (dir.), *Écritures grises. Les instruments de travail des administrations (XIIe–XVIIe siècle)*, Paris, École des chartes et École française de Rome, 2019, p. 231-246.

<sup>30</sup> AGR, CF, n° 807-820, [Registres manuels portant l'indication des dispositions prises sur les requêtes présentées au Conseil](#), 1731-1750.

<sup>31</sup> SIMON N., *Quand légiférer, c'est communiquer. Dynamique de la décision gouvernementale dans les anciens Pays-Bas (ca. 1580-ca. 1610)*, op. cit., p. 155-156.

Ces influences pacifiques ont reçu, il y a maintenant un peu plus de dix ans, une belle contribution de Griet Vermeesch, qui a mis en avant le rôle des *agents en cours* comme intermédiaires essentiels entre les particuliers et les institutions du gouvernement central. Avant elle, seule Élie Lambert avait brièvement cité leurs fonctions dans un article paru en 1953, et un mémoire inédit avait décrit la carrière de l'agent Dotrengé<sup>32</sup>. Ceux-ci, en tant que professionnels du lobbying engagés par des particuliers pour solliciter leurs affaires auprès des institutions centrales, ont contribué à la démocratisation de l'accès aux figures du processus décisionnel de l'État pour les particuliers n'ayant pas de contacts privilégiés<sup>33</sup>. Malgré tout, le coût de leur service était souvent prohibitif, et seule une élite pouvait accéder à leurs services. Dans son article, elle a à plusieurs reprises mis en évidence que, malgré le fait que les agents détenaient de jure le monopole pour solliciter, celui-ci n'était *de facto* pas respecté. Dès lors, qui étaient ceux qui ne respectaient pas ce monopole et par quels intermédiaires passaient-ils ? Et de quelle était l'attitude des conseillers face aux requêtes ?

Ce qui est moins connu, c'est effectivement le moment charnière où ces deux mondes se rencontrent, c'est-à-dire sur la manière avec laquelle le Conseil administrait ces requêtes. De fait, il n'existe aucun travail systématique sur le processus décisionnel du Conseil des Finances. Si l'article d'Hervé Hasquin sur l'administration du commerce dans les Pays-Bas méridionaux aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles<sup>34</sup> se penche sur les fonctions de *proveedor du commerce* et de *conseiller député aux affaires du commerce*, il ne nous apprend rien sur la manière dont ces conseillers se sont comportés au sein de leur administration. D'ailleurs, en se concentrant sur le conseiller du commerce pour le XVIII<sup>e</sup> siècle, Hasquin ne parle pas des autres conseillers qui composaient le Conseil des Finances, sauf lorsque la compétence des conseillers de commerce fut reprise par le *conseiller-rapporteur* des droits d'entrée et de sortie en 1737.

De son côté, Philippe Moureaux, qui a régulièrement travaillé sur les réformes institutionnelles du Conseil des Finances et leurs effets sur la politique économique, ne s'est pas attardé sur son fonctionnement quotidien. Ses résultats comportent néanmoins une foule de détails sur les dysfonctionnements du processus décisionnel qui ont caractérisé la première moitié du

---

<sup>32</sup> LAMBERT É., « La signification économique des différends territoriaux entre Liège et les Pays-Bas à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 31 (1953), n° 2, p. 465-466 ; D'HUYS B., B.J. *Dotrengé (1724-1796), agent, vertrouwensman en ambassadeur : een carrière achter de schermen*, mémoire en vue de l'obtention du grade Master en Histoire, inédit, Katholieke universiteit leuven, 1981.

<sup>33</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels : The Role of Agents in Petitioning the Central Government Institutions in the Habsburg Netherlands », in *Journal of Early Modern History*, vol. 16 (2012), n° 2, p. 95-119.

<sup>34</sup> HASQUIN H., « Sur l'administration du commerce dans les Pays-Bas méridionaux aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 20 (1973), n° 3, p. 430-443.

XVIIIe siècle, particulièrement bien mis en évidence dans son article sur le *Bureau de la régie* et dans son livre sur les réformes de Benoit-Marie Dupuy<sup>35</sup>.

Herman Coppens s'est également intéressé au Conseil des Finances. Dans un premier livre, paru en 1993<sup>36</sup>, il dresse le tableau des structures et des prérogatives du Conseil et de son personnel, ainsi que son évolution dans le temps, mais il survole le processus décisionnel en ne décrivant que les étapes générales qui suivent une requête ou un décret. En outre, son travail s'appuie principalement sur un mémoire de Patrice de Neny daté de 1763<sup>37</sup>, qui ne correspond pas à la réalité de terrain, du moins pour la première moitié du XVIIIe siècle et antérieurement<sup>38</sup>. Le chapitre dédié au Conseil des Finances, co-écrit avec Michel Baelde dans la synthèse « Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois (1482-1795) », reprend en grande partie ses propos, avec néanmoins l'ajout d'une section entière sur le processus décisionnel. Cette fois-ci, synthèse oblige, les auteurs décrivent principalement la procédure de la consultation et de la résolution du gouverneur général<sup>39</sup>.

En réalité, l'étude du fonctionnement institutionnel et du processus décisionnel du Conseil des Finances un domaine presque exclusivement réservé à des mémoires de licence. L'un d'entre eux est particulièrement complet. Jan-Baptist Windey a présenté en 1971 une description magistrale du Conseil des Finances de 1725 à 1740<sup>40</sup> sous la direction de Michel Baelde. Son mémoire, écrit après avoir consulté une série impressionnante d'archives, est encore aujourd'hui le travail de référence le plus complet sur le fonctionnement du Conseil des Finances sous Charles VI. Néanmoins, comme il l'explique dans son introduction, son travail a surtout été construit comme une exposition du cadre institutionnel dans lequel les finances des Pays-Bas autrichiens étaient

---

<sup>35</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, op. cit. ; MOUREAUX P., « Un organe peu connu du gouvernement des Pays-Bas autrichiens : le Bureau de Régie des droits d'entrée et de sortie », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 44 (1966), n° 2, p. 479-499 ; MOUREAUX P., « La politique économique du gouvernement des Pays-Bas autrichiens. Un cas concret : l'État et la création de la manufacture de porcelaine de Tournai », in *Revue du Nord*, vol. 55 (1973), n° 216, p. 81-82.

<sup>36</sup> COPPENS H., *Het institutioneel kader van de centrale overheidsfinanciën in de Spaanse en Oostenrijkse Nederlanden tijdens het late Ancien Régime (c. 1680 - 1788)*, Bruxelles, Algemeen Rijksarchief, vol. studia 43, 1993.

<sup>37</sup> Le mémoire est intitulé « Mémoire sur la forme dans laquelle se traitent les affaires au Conseil Privé de l'Impératrice-Reine aux Pays-Bas, ainsi qu'au Conseil des Finances » et est daté du 23 septembre 1763. GACHARD L.P., « III. Analectes historiques, 4e série », in *Bulletin de la Commission royale d'Histoire*, vol. 8 (1856), p. 189-194.

<sup>38</sup> Notamment, Patrice de Neny, qui était le chef-Président du Conseil Privé à cette époque, avait été trésorier-général de 1754 à 1757. Dans son mémoire, il écrit que le trésorier-général « dirige seul l'instruction de toutes les affaires, à moins qu'il n'y rencontre quelque difficulté, et alors il consulte le Conseil ». Selon son témoignage, c'était donc lui qui requérait les avis, et distribuait l'affaire à un conseiller pour qu'il en fasse rapport s'il en avait besoin. Cette affirmation ne correspond pas à nos observations. BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, op. cit., p. 443-447.

<sup>39</sup> COPPENS H. et BAEDELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.2, p. 497-521.

<sup>40</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, mémoire en vue de l'obtention du grade Master en Histoire, inédit, Université de Gand, Gand, 1971.

organisées, sans pour autant entrer dans les détails de chaque partie. Il s'est principalement appuyé sur les consultes du Conseil des Finances, sur les dossiers relatifs à la gestion administrative et aux réformes de l'institution, et sur les dossiers décrivant la politique macroéconomique. Par conséquent, son chapitre sur la procédure décisionnelle n'a, selon nous, pas épuisé le sujet. Ainsi, s'il a bien décrit les structures de ce processus (réception de la requête, répartition des tâches, recherche d'information, prise de décision, mise en application), n'est dit, ou seulement superficiellement, sur la manière dont le Conseil des Finances gérait les dossiers au quotidien. Aucune mention n'est faite de la charge de travail, de l'inégalité ou non de la répartition du travail, des différentes sources d'informations dont disposaient les conseillers pour prendre leurs décisions, de la désorganisation administrative, de l'influence du lobbying, de l'attitude des conseillers face aux requêtes et aux avis, etc<sup>41</sup>. Bref, son chapitre n'a fait qu'effleurer ce sujet fort vaste.

De son côté, Bram Colpaert s'est particulièrement intéressé aux conseillers de commerce Dominique Wouters et Ernest de Castillon pendant la période allant de 1669 à 1734<sup>42</sup>. Il a ainsi mis en évidence l'influence de ces acteurs qui, bien qu'ils soient en principe des agents externes au Conseil n'ayant qu'un rôle consultatif sur les questions économiques, ont néanmoins exercé une grande influence sur la politique économique. En tant qu'experts dans le domaine du commerce, probablement issus du milieu commerçant<sup>43</sup>, ces deux agents ont imposé leur vision à un Conseil des Finances souvent composé de juriconsultes ayant obtenu leur place par vénalité ou favoritisme. Son travail porte néanmoins plus sur leur rôle dans le contrôle du personnel douanier et dans l'application des ordonnances, ainsi que sur leur idéologie. Par conséquent, la gestion des requêtes et les influences externes sur ces conseillers ne sont abordés que marginalement.

## I. Problématique de recherche

Dans ce mémoire, nous souhaitons examiner comment le processus décisionnel du Conseil des Finances des Pays-Bas autrichiens, entre 1718 et 1748, a été influencé par les réformes administratives, les contraintes économiques, et par le lobbying, ainsi que les impacts de ces influences sur la gestion des requêtes et sur la politique économique.

---

<sup>41</sup> Son travail a été poursuivi par Christiaan Hofkens, mais ce dernier est également resté en surface du processus décisionnel, se contentant de décrire sa structure formelle et d'ajouter quelques anecdotes. HOFKENS C., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder keizerin Maria Theresia (1740-1765)*, mémoire en vue de l'obtention du grade Master en Histoire, inédit, Université de Gand, 1974.

<sup>42</sup> COLPAERT B., *De douanepolitiek in de praktijk in Brabant een studie aan de hand van het archief van de handelsraadsleden Dominique Wouters en Jacques Ernest de Castillon (1669-1734)*, mémoire en vue de l'obtention du grade Master en Histoire, inédit, Université de Gand, 2009.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 106.

Cette période présente plusieurs intérêts. Tout d'abord, elle correspond à une époque charnière, marquée par les premières années du pouvoir autrichien, qui chercha pendant plusieurs décennies à établir le « bon système » pour administrer nos régions. De plus, cette transition de pouvoir a été fortement influencée par le Traité de la Barrière, dont les clauses, notamment celles concernant le paiement du subside de la barrière, le remboursement des dettes, et l'article 26 limitant la capacité du Conseil des Finances à légiférer en matière douanière, ont grandement contribué au déficit chronique des finances de l'État au début du XVIIIe siècle.

Dans ce contexte de profonde crise économique, nous nous interrogerons sur les solutions proposées par les réformateurs pour améliorer le processus décisionnel du Conseil des Finances, ainsi que sur les résultats obtenus. Nous constaterons que ces solutions se sont articulées autour de trois tendances principales. La première est la concentration des tâches avec un personnel réduit au minimum. La seconde est la spécialisation des tâches accompagnée d'une augmentation du personnel administratif. Enfin, la troisième est la recherche de conseillers compétents et la fin du favoritisme. Dès lors, qu'est-ce qui a motivé ces trois tendances, et laquelle a produit les meilleurs résultats ?

Il a souvent été dit que les politiques économiques établies au cours du XVIIe siècle et au début du XVIIIe siècle étaient incohérentes, voire inexistantes<sup>44</sup>. On a également souvent affirmé que le choix des conseillers n'avait pas été judicieux et que la plupart des membres du Conseil manquaient de compétences, ce qui obligea les autorités à opérer un changement radical de personnel en 1735<sup>45</sup>. Ainsi, comme aujourd'hui, la crise économique a été en grande partie attribuée à la mauvaise composition de ceux chargés de l'administration des finances, et cela a grandement motivé les réformes du Conseil des Finances.

Sans remettre totalement en question ces affirmations, nous souhaitons néanmoins mettre en lumière certains éléments qui limitaient la capacité des conseillers à prendre des décisions raisonnées et éclairées. C'est pourquoi, dans notre deuxième partie, nous chercherons à démontrer quelles étaient les contraintes pesant sur le processus décisionnel du Conseil des Finances. Pour ce faire, nous étudierons le parcours d'une requête, depuis son dépôt auprès du Conseil jusqu'à la prise de décision. Nous verrons que ces contraintes — mauvaise répartition des tâches, personnel

---

<sup>44</sup> COENEN A., *Carriers of growth?*, *op. cit.*, p. 14 ; AERTS E., « Economische interventie van de centrale staat in de Spaanse en Oostenrijkse Nederlanden (1555-1795) », in *Gouvernance et administration dans les provinces belgiques (XVIe-XVIIIe siècles)*, Bruxelles, Archives et Bibliothèques de Belgique, 2013, vol.2, p. 417 ; LIS C. et SOLY H., « Different paths of development », *op. cit.*, p. 231 ; EVERAERT J., « Handel in de Zuidelijke Nederlanden 1650-1795 », in *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, vol. 8 (1979), p. 185.

<sup>45</sup> COPPENS H., *Het institutioneel kader van de centrale overheidsfinanciën in de Spaanse en Oostenrijkse Nederlanden tijdens het late Ancien Régime (c. 1680 - 1788)*, *op. cit.*, p. 41-42.

insuffisant entraînant une surcharge de travail, manque d'informations objectives et permanentes, mauvaise gestion des archives et de la transmission de l'information — ont rendu le conseiller en charge des droits d'entrée et de sortie, qui administrait les requêtes de notre corpus, fortement dépendant des avis extérieurs et influençable par le lobbying des parties.

De cette deuxième partie découlera la troisième, qui visera à élucider les voies de communication empruntées par les parties pour soumettre leurs requêtes au Conseil et influencer ses décisions. Griet Vermeesch a bien mis en lumière le rôle des agents en cour, tout en soulignant que leur monopole n'était pas absolu. Mais s'il n'était pas absolu, quels autres intermédiaires permettaient aux parties de communiquer leurs requêtes au Conseil ? En effet, l'ensemble de l'appareil administratif faisait l'objet de tentatives de lobbying, allant du simple douanier au conseiller du Conseil des Finances. Nous tenterons de mettre en lumière certains aspects de ces voies de communication. En ce qui concerne les agents, nous ajouterons uniquement quelques détails aux conclusions de Vermeesch, qui a bien décrit ce que nous avons observé dans les sources.

## II. Sources et méthodes

Pour la première partie, consacrée aux réformes institutionnelles du Conseil des Finances, nous nous sommes principalement appuyés sur l'historiographie existante, que nous avons relu sous l'angle de la concentration et de la spécialisation des tâches. Ces éléments ont été complétés par des documents issus de la Secrétairerie d'État et de Guerre relatifs à la constitution du gouvernement, ainsi que par quelques documents supplémentaires provenant du Conseil des Finances, abordant le même sujet.

Pour la seconde partie, centrée sur les contraintes et les limites du processus décisionnel, notre corpus principal s'est constitué autour des sources relatives au marché du tabac. La constitution de ce corpus a été guidée par nos intuitions de recherche, en prenant pour point de départ les liasses 5268 à 5274 issues des archives du Conseil des Finances, qui concernent l'élaboration et l'application de la législation douanière relative au tabac. Afin de compléter ces archives, qui ne commencent qu'en 1731 en raison de l'incendie du palais de Coudenberg, nous avons utilisé celles du conseiller de commerce Castillon qui ont été préservées dans leur intégralité. La période précédant 1731 reste néanmoins beaucoup moins bien connue que les années qui suivirent.

Ces archives présentent une grande diversité de contenus. Elles incluent des requêtes pour des octrois, des permissions de transit, des plaintes contre des saisies, des correspondances entre particuliers et/ou avec des conseillers, des remontrances, des avis sur ces requêtes et plaintes, des échanges administratifs avec les douaniers, des mémoires sur le commerce ou la législation

douanière, des décrets, des consultes, des ordonnances, ainsi que des documents relatifs à l'élaboration de la législation douanière. En somme, ces liasses rassemblent une part importante des éléments liés à l'administration du marché du tabac et constituent un noyau solide pour étudier le processus décisionnel et administratif du Conseil des Finances.

Bien qu'elles soient organisées de manière relativement chronologique, leur contenu interne reste chaotique. Certaines pièces d'une même affaire sont souvent regroupées en chemises, mais pour le reste, il n'existe aucune organisation apparente. Afin de clarifier cette situation, nous avons eu recours au programme Scrivener, un outil qui a grandement facilité l'organisation et l'analyse des pièces d'archives. Ce programme nous a permis de classer les documents par affaire et en ordre chronologique, tout en créant des liens internes entre les différentes affaires connexes. Grâce à cette fonctionnalité, nous avons pu obtenir une vision d'ensemble de nos sources au sein d'une même plateforme, ce qui a considérablement simplifié la recherche et la consultation des informations contenues dans chaque document.

Par ailleurs, Scrivener nous a offert une vue claire et cohérente de chaque affaire, depuis son début jusqu'à sa conclusion. L'utilisation de mots-clés hiérarchisables s'est révélée être un atout précieux, nous permettant de retrouver rapidement tous les documents partageant des informations similaires en un seul clic. Pour organiser les dossiers 5268 à 5274, nous avons, entre autres, classé chaque pièce par type de document (requête, avis, consulte, correspondances, décrets, mémoires, ordonnances ou permissions, ordre à l'administration, demande d'avis, etc.), par producteur de l'archive (administration douanière ou centrale, particuliers, institutions locales), par éléments du processus décisionnel (conformité ou non-conformité aux avis, origine de l'initiative, lenteur des démarches, erreurs d'interprétation des ordonnances, méconnaissance des ordonnances, problèmes d'archives, de communication au sein de l'administration centrale et avec l'administration locale, surcharge de travail, discussions informelles, oublis, etc.), et par moyens de communication (contact direct, intermédiaire des agents à la cour, des officiers des droits, des institutions locales, etc.). Dès qu'un élément dans un document nous semblait pertinent pour le processus décisionnel et le lobbying, nous l'avons classé à l'aide de ces mots-clés.

C'est à partir de ce premier dépouillement que nous avons découvert les premières caractéristiques du processus décisionnel, telles que la prédominance du conseiller de commerce, les conflits entre les amodiateurs et le Conseil, ainsi que la forte corrélation entre les requêtes, les avis des officiers douaniers et les décisions prises. Nous avons ensuite approfondi notre recherche sur le contexte administratif du Conseil des Finances en consultant les liasses relatives à la gestion administrative du Conseil et de ses organes subalternes, tels que le bureau de la régie et le greffe,

tout en recherchant des informations qualitatives sur le processus décisionnel. Pour obtenir des données quantitatives sur la répartition des tâches et la charge de travail, nous avons analysé les registres manuels qui répertorient la distribution des lettres adressées au Conseil des Finances entre les conseillers, ainsi que les résolutions prises par ces derniers<sup>46</sup>. Chacune des lettres distribuées aux conseillers de 1731 à 1750 ont été comptabilisées. En combinant les sources sur le tabac avec celles relatives au quotidien des conseillers et des subalternes, nous avons ainsi pu obtenir une vue d'ensemble du processus décisionnel et des contraintes qui pesaient sur lui.

Pour la troisième partie, nous nous sommes également appuyés sur les sources concernant le tabac et le quotidien des conseillers, avec une utilisation similaire de Scrivener dans ce domaine. Cependant, cette section est probablement celle où les sources sont les plus limitées. Saisir la pratique du lobbying s'est révélé assez complexe, car elle laisse rarement des traces, et celles-ci sont souvent dispersées. Nous avons aussi constaté une limite majeure à nos conclusions : il est impossible de savoir avec précision ce qui a été dit lors des échanges informels entre les conseillers et les solliciteurs. Ces discussions, bien que non documentées, ont probablement exercé une influence considérable sur la rédaction des requêtes. Par exemple, nous avons réalisé trop tard que les solliciteurs ajustaient leurs requêtes en fonction de ces échanges. Ainsi, Jean-François Dubois mentionne dans une lettre à l'agent en cour Mertens qu'il a rencontré le conseiller des droits d'entrée et de sortie, Capon. Lors de cette discussion, Dubois a sollicité une modération sur tous les droits d'entrée pour son tabac, mais Capon lui a répondu qu'il ne pouvait accorder cette faveur que pour les tabacs destinés à l'exportation, et non pour ceux consommés à l'intérieur du pays. Dubois relate donc :

[...] *C'est pour quoy j'y ay restraint la demande du Sieur de Lobel [un de ses associés] dans le mémoire présenté*<sup>47</sup>.

Malheureusement, nous n'avons pas pu intégrer cette découverte dans ce mémoire. Cependant, nous estimons que cela n'altère pas fondamentalement nos conclusions sur les contraintes qui pesaient sur le processus décisionnel économique du Conseil des Finances.

Cette observation s'applique également aux autres formes de communication. Bien qu'il ait été relativement simple de recenser les différents intermédiaires susceptibles d'influencer le processus décisionnel, les échanges entre les conseillers et les solliciteurs n'ont pour la plupart pas été conservés. Si les agents à la cour ont laissé de nombreuses traces dans les archives à travers les requêtes qu'ils rédigeaient, ils ont aussi fourni très peu d'informations sur eux-mêmes. Les dossiers

---

<sup>46</sup> Notre tableau Excel est disponible dans le dossier avec les registres manuels numérisés. AGR, CF, n° 807-820, [Registres manuels portant l'indication des dispositions prises sur les requêtes présentées au Conseil, 1731-1750](#).

<sup>47</sup> AGR, CF, n° 5270, [lettre de Jean-François Dubois à l'agent Mertens](#), 5 juin 1742.

5268 à 5274 contiennent quelques lettres adressées aux conseillers ou à d'autres membres de l'administration, ainsi que des échanges entre les particuliers et leurs agents, et quelques mémoires remis aux conseillers. On trouve également des traces indirectes, telles que l'inclusion des avis de marchands dans ceux rendus par les douaniers.

Les archives du Conseil Privé concernant les agents en cour, notamment leurs factures, nous ont néanmoins permis d'obtenir des informations intéressantes sur les méthodes employées par ces professionnels du lobbying pour atteindre leurs objectifs. Il est toutefois important de noter que ces archives concernent principalement la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, ce qui nous a contraints à baser l'histoire des agents avant cette période presque exclusivement sur les textes législatifs. De même, les archives de la gestion quotidienne des offices subalternes fournissent des indications indirectes sur le lobbying, telles que des minutes d'ordonnances ou des règlements. Les liasses sur les rapports des inspections des bureaux ont également apporté de nombreux éléments, toujours indirects, sur le lobbying. Pour le reste, nous avons dû procéder à une véritable chasse aux indices, retrouvés çà et là au cours de nos recherches. Cette section de notre travail aura donc pour objectif de fournir, dans la mesure du possible, des exemples concrets de la pratique du lobbying.

Se concentrer uniquement sur les sources issues d'un même marché offre l'avantage de limiter les recherches tout en permettant une compréhension approfondie des termes et pratiques spécifiques à ce secteur. Cela nous a également permis d'examiner l'attitude des conseillers face aux évolutions de ce secteur à moyen terme, ainsi que l'évolution des pratiques administratives dans un contexte donné. Néanmoins, cette méthode comporte aussi l'inconvénient que les conclusions auxquelles nous sommes parvenus pourraient être limitées à ce seul marché. En effet, au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, le commerce et l'industrie du tabac dans les Pays-Bas autrichiens étaient encore émergents. Bien que le commerce et la consommation de tabac soient largement répandus – une ordonnance de 1727 affirme « qu'on ne voit presque pas d'ouvrier ou de campagnard sans pipe à la bouche » –, l'industrie manufacturière était encore faible dans nos régions, notamment en raison de la concurrence du port franc de Dunkerque et de ses manufacturiers, et ne connaîtra un véritable essor qu'à partir des années 1740<sup>48</sup>. Il est donc possible que l'attitude quelque peu passive des conseillers envers ce marché s'explique par son poids économique relativement faible, contrairement à des secteurs comme l'industrie textile, qui employait un très grand nombre d'ouvriers et pour laquelle nous avons constaté de nombreux documents plaidant en faveur de sa

---

<sup>48</sup> BRODEOUX E., *De opmars van een zachte drug, tabak in de Oostenrijkse Nederlanden*, mémoire en vue de l'obtention du grade Master en Histoire, inédit, Université de Gand, 1989, p. 105-106.

protection et de son expansion<sup>49</sup>. Cette limite est inévitable, mais nous pensons néanmoins que l'ajout d'archives qualitatives, telles que les mémoires et les rapports sur les dysfonctionnements du Conseil, nous permet de généraliser nos observations à une large partie du processus décisionnel, même pour des marchés plus importants.

---

<sup>49</sup> DORBAN M., « Les débuts de la révolution industrielle », in *La Belgique autrichienne 1713-1794, les Pays-Bas méridionaux sous les Hasbourg d'Autriche*, Crédit communal de Belgique., Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1987, p. 122-123.

## Contexte politique, administratif et économique des Pays-Bas autrichiens

L'Empire autrichien était une monarchie composite dont faisaient partie les Pays-Bas<sup>50</sup>. Après 1559, aucun souverain ne visita les Pays-Bas avant Joseph II en 1781. Afin de signifier la présence du prince, c'est-à-dire le principal lien entre les différentes parties de la monarchie<sup>51</sup>, ainsi que pour gouverner en son nom pendant son absence, le pouvoir du monarque fut délégué à un gouverneur général, presque toujours de sang royal<sup>52</sup>. Ce dernier, jouant un rôle symbolique, politique, civil et militaire, est aidé depuis le 1er octobre 1531 dans sa tâche par trois conseils collatéraux : le Conseil d'État, le Conseil Privé et le Conseil des Finances. Le Conseil d'État s'occupe des affaires de politique intérieure et extérieure, le Conseil Privé se charge de la législation, et le Conseil des Finances gère les revenus du souverain. Cette répartition des tâches était néanmoins plus fluide, surtout en ce qui concerne les compétences du Conseil d'État et du Conseil Privé<sup>53</sup>. En principe, en tant que collatéraux, les trois conseils sont aux ordres directs du gouverneur général, sans subordination réciproque. Néanmoins, au niveau protocolaire, le Conseil des Finances se trouve à la troisième place. Ils jouent formellement un rôle purement consultatif auprès du gouverneur, bien que dans la pratique, le Conseil Privé et le Conseil des Finances exercent aussi un rôle exécutif dans de nombreuses affaires relevant de leurs compétences<sup>54</sup>.

### I. Le Conseil des Finances

#### A. Histoire et origines

Contrairement à ses deux homologues, le Conseil des Finances possède des origines plus anciennes, remontant à la commission financière instaurée au sein du Conseil Ducal en 1438 par Philippe le Bon. Cet embryon de Conseil, chargé du contrôle du receveur général et doté de compétences juridictionnelles en matière financière, disparut avant d'être réactivé et de se transformer sous les règnes de Philippe le Bon et de Charles le Téméraire. À la mort de ce dernier

---

<sup>50</sup> ELLIOTT J.H., « A Europe of Composite Monarchies », in *Past & Present*, vol. 137 (novembre 1992), p. 48-71.

<sup>51</sup> GALAND M., « Les gouverneurs généraux, souverains des Pays-Bas ? », in *Gouvernance et administration dans les provinces belgiques (XVIe-XVIIIe siècles)*, Archives et Bibliothèque de Belgique., Bruxelles, 2013, vol.1, p. 109-110.

<sup>52</sup> SCHEPPER H. de et VERMEIR R., « Gouverneur-Général (1522-1598, 1621-1789, 1790-1794) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 187-193.

<sup>53</sup> BAELEDE M., « Les Conseils collatéraux des Anciens Pays-Bas (1531- 1794) », in *Revue du Nord*, vol. 50 (1968), n° 197, p. 204-205.

<sup>54</sup> Citons par exemple un témoignage, parmi d'autres, du comte de Königsegg-Erp en 1743, qui était alors *ministre plénipotentiaire* : « [Le Conseil Privé] au lieu de se borner à être selon le plan de 1725 un conseil consultatif, ils se regardent et agissent en conseil exerçant le pouvoir royal [...] ». AGR, SEG, n° 1471, « [Relation de monsieur le comte de Königsegg-Erps d.d. 19<sup>ème</sup> août 1743 avec le projet d'un nouveau plan pour le gouvernement général des Pays-Bas](#) », 19 août 1743.

en 1477, ces réformes furent abrogées, et la gestion des finances revint au Conseil Ducal. Cependant, l'idée d'un Conseil chargé de la gestion et du contrôle des finances semble avoir pris racine. En 1487, Maximilien d'Autriche réinstitue une commission spécialisée, cette fois-ci indépendante du Conseil Ducal, portant pour la première fois l'appellation de Conseil des Finances. En 1493, en raison de problèmes d'efficacité dans la collégialité, ce conseil est de nouveau supprimé pour laisser place à un surintendant et chef de toutes les Finances. En 1497, deux commissaires lui sont adjoints pour l'assister, remplacés en 1499 par le trésorier général. Jusqu'en 1507, date à laquelle un deuxième chef des Finances est ajouté, ces trois fonctionnaires dominant la politique financière. Après quelques évolutions, il est décidé de rétablir le Conseil des Finances en 1515. Celui-ci se compose des deux chefs des Finances, du trésorier général, du receveur général, et est assisté d'un greffier. En 1522, un commis est désigné pour assister le trésorier général. C'est en grande partie sous cette forme que le Conseil des Finances est établi en 1531 aux côtés du Conseil Privé et du Conseil d'État<sup>55</sup>.

Les conseils collatéraux continuèrent d'exister jusqu'à l'adoption du règlement du 2 juin 1702 par Philippe V, qui instaura un nouveau modèle de gouvernement influencé par le système centralisé français. Ils furent alors abolis au profit d'un organe unique, le Conseil Royal (1702-1711), qui reprit l'ensemble de leurs compétences<sup>56</sup>. Toutefois, ce dernier n'eut qu'une existence éphémère, étant instauré en pleine Guerre de Succession d'Espagne (1701-1714), laquelle marqua la fin du régime espagnol. Cette période fut tumultueuse sur le plan institutionnel. En effet, après la bataille de Ramillies en 1706, l'administration des Pays-Bas se trouva fragmentée en trois sections distinctes. La première, sous le régime Anjouin, conserva le Conseil Royal. La seconde, sous le contrôle Anglo-batave, est gérée par les Conseils des Finances et d'État rétablis. Dans les territoires passés sous la domination de Maximilien-Emmanuel, le Conseil Royal persista jusqu'en 1711, date à laquelle il fut remplacé par un nouveau Conseil des Finances et un Conseil d'État. Après le retrait de Philippe V, les Pays-Bas furent administrés par le Conseil des Finances et le Conseil d'État sous contrôle anglo-batave jusqu'en 1716, à la conclusion du traité de la Barrière, qui établit la souveraineté effective des Habsbourg d'Autriche.<sup>57</sup>

L'expérience administrative du Conseil Royal marqua durablement l'histoire institutionnelle des Pays-Bas méridionaux. Au début de leur règne, les Autrichiens réitérèrent cette expérience

---

<sup>55</sup> COPPENS H. et BAELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », *op. cit.*, p. 497-499.

<sup>56</sup> SCHRYVER R. de, « Conseil Royal (1702-1711) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 275-277.

<sup>57</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance: Austria and the Southern Netherlands Following the War of the Spanish Succession (1716-1725)*, Leuven, Peeters Publishers, 2016, p. 94-102.

centralisatrice. En 1718, un conseil unique nommé *Conseil d'État* fut ainsi instauré. Dans ce système, les matières financières étaient administrées par un directeur général des finances, membre du Conseil d'État, assisté par trois intendants et de quatre sous-délégués dans les provinces. Ce mode de gouvernement ne perdura pas, notamment à la suite de différends entre le Conseil d'État et le représentant du gouverneur, le marquis de Prié, ainsi que des vues divergentes entre le Conseil suprême des Pays-Bas à Vienne. Après le départ de ce dernier en 1725 et l'avènement de Marie-Élisabeth d'Autriche, les trois conseils collatéraux furent théoriquement rétablis sur le modèle de 1531. Néanmoins, le Conseil d'État perdit, dans ces réformes, une grande partie de son influence au profit du Conseil Privé, qui devint l'organe de gouvernement le plus important. Bien que le Conseil Privé ait désormais la primauté sur le Conseil des Finances, son dirigeant, le trésorier général, ainsi que l'aîné de ses conseillers, reçurent le titre de *Conseiller d'État*, leur conférant une égalité protocolaire face aux autres chefs des conseils collatéraux. Cet agencement des conseils collatéraux resta en grande partie inchangé jusqu'aux réformes de Joseph II en 1787<sup>58</sup>. Nous reviendrons sur ces évolutions et l'organisation interne du Conseil des Finances dans notre chapitre sur les réformes de la première moitié du XVIIIe siècle.

## B. Compétences

Les compétences du Conseil des Finances ont peu évolué au cours de son histoire. Son rôle principal consistait à diriger la politique générale en matière de finances publiques, ce qui permet à Joseph et Placide Lefèvre de le comparer à un « ministère des affaires économiques prises dans son sens le plus large »<sup>59</sup>. Néanmoins, il est important de noter que les compétences du Conseil concernaient uniquement les revenus et les fonds appartenant au souverain, et non l'ensemble des revenus. Les États provinciaux conservèrent une grande indépendance financière jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. Par conséquent, la mission du Conseil était plus restreinte, bien qu'elle se soit élargie à mesure que l'État parvenait à mieux contrôler les institutions locales. En particulier, la création des droits de douane pendant la Guerre de Quatre-Vingts Ans permit de planifier l'économie à l'échelle nationale<sup>60</sup>. Sa mission première était de trouver des revenus suffisants pour

---

<sup>58</sup> COPPENS H. et BAELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », *op. cit.*, p. 497-501 ; COPPENS H., *Het institutioneel kader van de centrale overheidsfinanciën in de Spaanse en Oostenrijkse Nederlanden tijdens het late Ancien Régime (c. 1680 - 1788)*, *op. cit.*, p. 39-44 ; ARNOULD M.-A., « Les origines du conseil des finances des anciens Pays-Bas », in *Revue du Nord*, vol. 54 (1972), n° 212, p. 108-109 ; BAELDE M., « Les Conseils collatéraux des Anciens Pays-Bas (1531- 1794) », *op. cit.* ; LEFÈVRE J. et LEFÈVRE P., *Inventaire des archives du Conseil des Finances*, Bruxelles, Archives Générales du Royaume, 1938, p. 27-35.

<sup>59</sup> LEFÈVRE J. et LEFÈVRE P., *Inventaire des archives du Conseil des Finances*, *op. cit.*, p. 35.

<sup>60</sup> SCHEPPER H. de, « La organización de las “finanzas” públicas en los Países Bajos Reales, 1480-1700: una reseña », in *Cuadernos de investigación histórica*, (1984), n° 8, p. 14-16.

faire face aux dépenses à venir. En outre, il exerçait un contrôle strict sur le receveur général<sup>61</sup>, qui ne pouvait effectuer aucune opération financière sans l'ordre du Conseil. Les compétences générales étaient réparties entre les quatre départements formellement constitués par la réforme de 1725<sup>62</sup>.

La première compétence concernait la gestion du domaine dans son sens le plus large, englobant les bénéfices immobiliers et les revenus domaniaux et seigneuriaux. En réalité, le Conseil se contentait de superviser la direction générale et le personnel des bureaux de la recette domaniale. Les frais d'entretien et de gestion étaient pris en charge par les receveurs locaux, tandis que la Chambre des Comptes s'occupait de l'exploitation des revenus et du contrôle des comptes des receveurs. Le Conseil jouait donc ici un rôle de superviseur général<sup>63</sup>.

La deuxième compétence portait sur la levée des aides et des subsides accordés par les États des provinces au souverain. Dans ce cadre, le Conseil des Finances avait pour mission de déterminer les recettes et les dépenses liées à ces subsides. Il supervisait la procédure menant à l'introduction d'une « pétition » auprès des États provinciaux et participait aux négociations entre le gouvernement central et les États pour fixer le montant des aides. Au XVIIIe siècle, cette procédure était devenue relativement routinière, le montant des aides et subsides ne variant que de manière sporadique, sur plusieurs décennies<sup>64</sup>.

Les troisième et quatrième compétences relevaient de l'administration du commerce et des douanes, sans doute les attributions les plus importantes du Conseil, et celles sur lesquelles nous nous concentrerons dans ce mémoire. Nous avons regroupé la description de ces deux départements en un seul paragraphe, car, dans la pratique, la distinction entre commerce et droits d'entrée et de sortie était minime, voire imperceptible. Le département du commerce fut d'ailleurs

---

<sup>61</sup> Le receveur général est un officier subalterne chargé de la gestion de la recette générale des finances, qui constitue la caisse centrale de l'État. Cependant, l'appellation "recette générale" peut être quelque peu trompeuse, car elle ne reflète pas l'ensemble des opérations financières. Elle est composée des sommes transférées par les receveurs subalternes après déduction des dépenses, sans que le receveur général en soit toujours pleinement informé. De plus, ses comptes présentent de nombreux chevauchements d'exercices, les dépenses d'une année étant parfois reportées à l'année suivante. COPPENS H. et AERTS E., « Recette générale des Finances (Trésor Royal) (1387-1795) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.2, p. 534-545 ; HASQUIN H., « Etablir des « budgets » Le gouvernement des Pays-Bas autrichiens et la gestion des finances (1717-1740) », in *Population, commerce et religion au siècle des lumières*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008, vol.16, p. 125-126.

<sup>62</sup> En règle générale, la construction des voiries relevait de la compétence des États provinciaux. Dans ce cadre, le Conseil des Finances avait pour mission de coordonner ces travaux à l'échelle nationale.

<sup>63</sup> COPPENS H., *Het institutioneel kader van de centrale overheidsfinanciën in de Spaanse en Oostenrijkse Nederlanden tijdens het late Ancien Régime (c. 1680 - 1788)*, *op. cit.*, p. 65-70.

<sup>64</sup> COPPENS H., *De financiën van de centrale regering van de Zuidelijke Nederlanden aan het einde van het Spaanse en onder Oostenrijks bewind (ca. 1680-1788)*, Bruxelles, Koninklijke academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België, vol.54/142, 1992, p. 153-160.

supprimé vers 1750<sup>65</sup>. Instaurés pendant la Guerre de 80 ans par Philippe II sous la forme des *licentes* et pérennisés après 1648, les droits de douane devinrent l'une des principales sources de revenus du Souverain ainsi qu'un puissant instrument de planification économique<sup>66</sup>. En effet, il s'agissait de la seule source importante de revenus que le gouvernement pouvait utiliser à sa guise, sans l'avis ou le consentement des États provinciaux<sup>67</sup>. Au début du XVIIIe siècle, la gestion de ces droits (et, à partir de 1718, celle des droits de tonlieu) était confiée à un conseiller aux affaires de commerce et à un conseiller des droits d'entrée et de sortie (plus tard appelés droits de douane). Ces départements avaient pour mission d'établir les tarifs et d'accorder les dispenses, octrois, et autres permissions. De plus, ils étaient responsables de l'organisation et de la gestion administrative des bureaux douaniers ainsi que de leur personnel. Tout le personnel technique de l'administration commerciale, comprenant les officiers, les receveurs, les contrôleurs, les gardes et les brigadiers, etc. était recruté par le conseiller des droits d'entrées et est sous ses ordres, excepté pendant les périodes d'amodiation (1683-1688, 1702 et 1718-1737 avec des interruptions). Pendant ces périodes, des contrôleurs étaient tout de même présents pour surveiller le travail des employés des amodiateurs. Le Conseil devait en effet veiller à la discipline de ce personnel, à la bonne application des tarifs et à la prévention des fraudes. Une correspondance constante s'établissait ainsi entre le conseiller des droits d'entrée et son personnel douanier<sup>68</sup>. Pendant les périodes d'amodiation des droits de douane, les conseillers des droits d'entrée et de sortie et du commerce continuaient d'administrer les requêtes et d'accorder des permissions, des octrois, etc. mais ils devaient pour cela collaborer avec les amodiateurs, qui pouvaient demander des compensations<sup>69</sup>. Par conséquent, en général, toute législation était décidée après avoir consulté les amodiateurs. Ainsi, contrairement à ce qui a été affirmé dans la synthèse sur les institutions des Pays-Bas autrichiens<sup>70</sup>, le Conseil n'avait pas qu'un rôle de supervision et de contrôle des comptes pendant les périodes d'amodiations, comme l'avait pourtant souligné Windey<sup>71</sup>.

---

<sup>65</sup> COPPENS H. et BAELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », *op. cit.*, p. 514 ; WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 118.

<sup>66</sup> Il suit ainsi l'exemple de son père, Charles Quint, qui avait instauré un contrôle du commerce avec la France lors de ses guerres contre celle-ci. HASQUIN H., « Sur l'administration du commerce dans les Pays-Bas méridionaux aux XVIIe et XVIIIe siècles », *op. cit.*, p. 431-434.

<sup>67</sup> « Les droits d'entrée et de sortie font une branche d'autant plus considérable des revenus de Sa Majesté dans ces païs qu'il ne dépend que de sa volonté souveraine et d'aucun consentement des États ». AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), 1755, p. 3. MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 55.

<sup>68</sup> COPPENS H. et BAELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », *op. cit.*, p. 511-514 ; COPPENS H., *Het institutioneel kader van de centrale overheidsfinanciën in de Spaanse en Oostenrijkse Nederlanden tijdens het late Ancien Régime (c. 1680 - 1788)*, *op. cit.*, p. 75-80.

<sup>69</sup> AGR, CF, n° 8621, [Copie des « Conditions secrètes » du 20 août 1718](#).

<sup>70</sup> COPPENS H. et BAELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », *op. cit.*, p. 512.

<sup>71</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 255-259.

Ces quatre départements ne reflètent cependant pas l'étendue totale de l'activité du Conseil. Il exerçait également un contrôle sur les finances et les comptes des provinces, gérait les dépenses publiques, supervisait les travaux publics, s'occupait des affaires du financement de l'armée et de l'entretien des fortifications, gérait la monnaie, s'occupait de l'entretien de la cour et de ses bâtiments, etc.<sup>72</sup>. Bref, tout ce qui touchait aux finances de l'État passait généralement par le Conseil des Finances.

### C. Les organes et membres subalternes

Nous nous concentrerons ici sur les deux organes subalternes qui vont nous intéresser dans ce mémoire : le greffe des finances et le bureau de la régie. Nous présenterons aussi la fonction de conseiller débuté aux affaires du commerce, qui fut un rouage important du processus décisionnel dans les premières décennies du XVIIIe siècle<sup>73</sup>.

#### 1. *Le greffe des Finances*

Le premier est le greffe des finances, qui est en quelque sorte la secrétairerie du Conseil des Finances. Il était chargé d'une grande part du travail d'écriture du Conseil. La première tâche est l'enregistrements des décrets, des mandements de payement, des actes d'acceptation des subsides, des lettres de décharge, etc. dans les registres manuels<sup>74</sup>. Le greffe était aussi chargé de la copie de certains documents que les particuliers demandaient ou qui, avant d'être envoyés, étaient copiés pour être conservés dans les archives. La seconde tâche est la mise au propre et l'écriture d'une large portion de la correspondance du Conseil. Cette catégorie d'actes se nomme les « expéditions », ce qui regroupe les actes que les conseillers écrivaient ou demandaient d'écrire comme les consultes, les demandes d'avis, la correspondance avec le personnel douanier, les octrois, les appointements, etc. Le règlement de 1733 sur les droits d'expéditions permet de se faire une bonne idée du grand nombre d'actes qui existaient<sup>75</sup>. Ces tâches étaient confiées aux premiers officiaux et aux officiaux

---

<sup>72</sup> COPPENS H. et BAELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », *op. cit.*, p. 513-514 ; GACHARD L.-P., *Collection de Documents inédits concernant l'histoire de la Belgique*, Bruxelles, Louis Hauman et Company, vol.3, 1835, p. 488-489.

<sup>73</sup> COPPENS H. et BAELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », *op. cit.*, p. 505-507 ; HOFKENS C., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder keizerin Maria Theresia (1740-1765)*, *op. cit.*, p. 270-281 ; WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 84-107.

<sup>74</sup> Les registres manuels sont des registres de grand format dans lesquels les greffiers consignent diverses données au fur et à mesure. Il en existe plusieurs types, chacun ayant une fonction spécifique.

<sup>75</sup> AGR, CF, n° 2306, [règlement et taxe des droits d'expéditions du greffe des finances](#), s.n., 31 octobre 1733.

ordinaires<sup>76</sup>. Les premiers officiaux avaient en général la tâche d'écrire les actes administratifs les plus importants, tels que les consultes ou les octrois<sup>77</sup>.

À leur tête se trouvent deux greffiers. Au XVII<sup>e</sup> siècle, il y avait autant de greffiers que de départements au sein du greffe, c'est-à-dire quatre. Au XVIII<sup>e</sup>, ce nombre a été réduit à trois départements et deux greffiers. Les greffiers avaient le rôle de superviseurs du travail des officiers du greffe, qui étaient sous leur autorité. Ils veillaient à ce que chaque acte écrit par les officiers ne comporte aucune erreur ni négligence, et ils répartissaient les tâches. C'était aussi eux qui signaient les expéditions du Conseil et les copies authentiques<sup>78</sup>.

Comme nous l'avons dit, le greffe était réparti entre trois départements, sur une base territoriale : le département de Flandre, le département du Brabant et le département des affaires militaires. Le département du Brabant s'occupait également des expéditions pour le reste des provinces<sup>79</sup>.

Une autre tâche du greffe était la réception d'un grand nombre de requêtes. En effet, ils étaient les seuls fonctionnaires présents de manière permanente dans les locaux du Conseil et qui n'étaient pas dérangés par des réunions<sup>80</sup>. Dès lors, de nombreux particuliers visitaient le greffe, à la fois pour "lever les dépêches", c'est-à-dire aller chercher leurs octrois, permissions, etc., en payant les droits d'expédition, mais aussi pour déposer leurs propres requêtes. C'est pourquoi sur la porte il était indiqué que :

*Afin que le public soit informé que l'intention du Conseil est qu'il soit rendu bonne et prompte justice, il sera notifié aux agents, par affiche à la porte du greffe d'être attentifs à ne pas présenter les affaires, dont ils sont chargés, sans les accompagner de toutes les justifications et éclaircissements nécessaires, autant qu'il dépendra d'eux, et de ceux pour lesquels ils agissent<sup>81</sup>.*

C'était aussi au greffe que se trouvait le registre manuel des résolutions du Conseil (dont nous reparlerons plus tard), grâce auquel les particuliers ou leurs agents pouvaient suivre l'évolution

---

<sup>76</sup> Les officiaux sont les scribes du greffe. Dans ce mémoire, les termes « official » ou « officiaux » doivent être compris au sens plus large de commis ou d'employé. La principale différence entre les « premiers officiaux » et les officiaux ordinaires ou extraordinaires réside dans le salaire et l'autorité conférée par ce titre, notamment en l'absence des greffiers.

<sup>77</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 97-98.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 93-96.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 93-100. ; AGR, CF, n° 2306, [minute de la consulte du 14 janvier 1739 sur la succession des premiers officiaux](#).

<sup>80</sup> Ils devaient être présents au greffe « tous les jours ouvrables depuis les huit heures et demi du matin jusques à la séparation du Conseil lorsqu'il s'assemble, et jusques à midi les autres jours, et l'après midi depuis trois heures jusques à cinq heures, et même plus tard comme aussi tous les jours de fêtes et dimanches, si le service l'exige ». AGR, CF, n° 2306, [Minute du règlement du greffe des finances du 7 juillet 1736](#).

<sup>81</sup> AGR, CF, n° 2306, [ordre aux agents d'accompagner leurs requêtes de toutes les justifications et éclaircissements nécessaires](#), 5 mai 1734.

de leurs affaires : à qui la requête a été distribuée, à quelle institution ou personne un avis a été demandé, et quelle a été la décision du Conseil sur la requête<sup>82</sup>.

## 2. Bureau de la régie des droits d'entrée et de sortie

Ce bureau a été créé en 1718 par le groupe de particuliers qui avaient réussi à obtenir l'amodiation des droits d'entrée et de sortie, composé du baron de Sotelet, d'origine liégeoise, de Jean-Jacques Misson, un namurois, et de Jean-Bernard Bechemont, un marchois<sup>83</sup>. Auparavant, les douaniers profitaient du manque de surveillance du Conseil des Finances, comme le souligne un mémoire de 1746 :

*Au reste, on suivait encore [avant 1718] en partie la vieille pratique, c'est-à-dire qu'on se reportoit beaucoup à la bonne foi des employés touchant l'observance des tarifs et ordonnances [...] lorsqu'un officier des droits [...] se trouvoit en poste, il ne craignoit rien, faisoit son service de la manière qu'il l'entendoit<sup>84</sup>.*

En 1718, Sotelet réorganisa cette administration douanière. Il créa des fonctionnaires spécialisés pour vérifier les comptes des douaniers, mais aussi pour contrôler l'application exacte des tarifs douaniers et la discipline des employés. Il créa ainsi le « bureau de la direction des droits ». Bien que ce bureau ait été créé par les amodiateurs, il fut néanmoins repris par le Conseil des Finances lors des différentes alternances entre régie et amodiation, puisqu'on le trouva « d'une grande utilité par différentes remarques avantageuses et par quantité d'ordonnances qu'il récupéra [...] »<sup>85</sup>.

Le bureau de la direction, ou bureau général, également appelé bureau de la régie lorsqu'il est sous les ordres du Conseil, jouait un double rôle. Le premier, et le principal, était un rôle comptable, de contrôle et de surveillance des acquis et autres documents techniques que les douaniers fournissaient mensuellement pour justifier leurs perceptions<sup>86</sup>. Les officiaux vérifiaient que les comptes des douaniers correspondaient bien aux pièces justificatives qui y étaient attachées et qu'ils respectaient les tarifs et ordonnances en vigueur. Une fois la vérification effectuée, ils envoyaient la liste des erreurs aux douaniers pour que ceux-ci se justifient, puis notaient ces

---

<sup>82</sup> « Pour mon terme au greffe du Conseil des Finances pour voir au livre des dispositions si monsieur le conseiller Capon avoit fait rapport de l'affaire ». AGR, CP, n° 60/A, « [Doit la veuve d'Antoine de Mortier marchand à Gand l'agent Henrion \[...\]](#) », s.d. [circa 1750].

<sup>83</sup> PONTY M.J., *Éléments pour une biographie du baron A.J. de Sotelet ; à l'occasion du tricentenaire de la naissance d'un précurseur qui voulait établir un transit d'Ostende jusqu'en Hongrie et unifier les tarifs douaniers des pays héréditaires*, Bruxelles, chez l'auteur, élément n° 11, Un banquier oublié, 1990, p. 2.

<sup>84</sup> AGR, CF, n° 5381, « [Mémoire concernant les droits \[...\] et que le bureau de la direction desdits droits qui se trouve dans les appartemens du Conseil des Finances fut transféré en la Chambre des Comptes](#) » Baron de Lados, s.d. [circa 1746], p. 10.

<sup>85</sup> *Idem*, p. 13. ; MOUREAUX P., « Un organe peu connu du gouvernement des Pays-Bas autrichiens », *op. cit.*

<sup>86</sup> Pour plus d'informations, voir AGR, CF, n° 997, « [Commission de commis à la direction du bureau de la régie](#) », 5 novembre 1737, fol. 225. et AGR, CF, n° 5381, « [Mémoire concernant les droits \[...\]](#), *op. cit.* p. 14-15.

justifications en marge de la liste des erreurs. Le conseiller décidait ensuite si ces justifications étaient valides ou non<sup>87</sup>. Le second rôle, s'ils en avaient la volonté et le temps, était celui d'informateur économique, comme nous pouvons le voir dans les instructions de 1734 :

*Ils seront pareillement obligés de faire rapport au conseiller et commis de ce que par leur travail ils reconnoîtront se faire en préjudice des droits, de même que de ce qu'ils croiront convenir être fait pour la méllioration ou augmentation d'iceux*<sup>88</sup>.

Les lettres patentes des officiaux du bureau du 5 novembre 1737 précisent la mission du bureau :

*[...] examiner les registres, rolles et États mensuels, en faire les additions et reconnoître si les droits y portés sont levés et perçus, ensuite des tarifs, listes et ordonnances émanées au fait d'iceux, confronter les acquits qu'on aura retiré avec lesdites rolles, et voir si toutes les parties y sont renseignées, et correspondent en qualité, quantité, valeur, droits et dates, et en outre faire bien et deument toutes et singulières les choses qu'un bon et léal commis susdit peut et doit faire et qui luy sont chargées par le Conseil, ou, de sa part, par le conseiller et commis au département desdits droits, auquel il sera aussi tenu de donner part par mémoire ou agenda circonstancié des erreurs qu'il trouvera desdits rolles et ce qu'il rencontrera se faire au préjudice desdits droits, de même que de ceux qu'il croira convenir être fait pour la méllioration ou augmentation d'iceux [...]*<sup>89</sup>.

Comme le résume Herman Coppens, sa principale mission consistait « à laisser s'égarer le moins de revenus douaniers possible par une application défectueuse des prescriptions douanières ou par la distraction et la corruption des receveurs des douanes »<sup>90</sup>. Cependant, il fonctionna mal sous la direction du Conseil des Finances par le manque de supervision des conseillers des droits d'entrée qui étaient constamment surchargés de travail. En effet, les amodiataires « fréquentaient régulièrement leur bureau de direction pour veiller au travail des officiaux », mais sous la première régie, le Conseil établit le bureau dans la maison du bureau de la douane de Bruxelles, et il « étoit peu informé de ce qui s'y passoit, ce qui fut continué en 1734 »<sup>91</sup>. Après le départ de Sotelet en mars 1737 et la reprise définitive de la direction des droits par le Conseil, le bureau fut transféré dans les bâtiments du Conseil et une partie des employés du bureau sous les amodiations furent

---

<sup>87</sup> *Idem*, « [Mémoire concernant les droits \[...\]](#), *op. cit.*, p. 13-14.

<sup>88</sup> AGR, CC, cartons, n° 663-664/1, « [Règlement pour la conduite des officiers employés au bureau de régie des droits d'entrée et sortie](#) », 4 juin 1734.

<sup>89</sup> AGR, CF, n° 997, « [Commission de commis à la direction du bureau de la régie](#) », 5 novembre 1737, fol. 225.

<sup>90</sup> COPPENS H., « Bureau de la régie des droits d'entrée et de sortie (1737-1794) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.2, p. 526.

<sup>91</sup> AGR, CF, n° 5381, « [Mémoire concernant les droits \[...\] et que le bureau de la direction desdits droits qui se trouve dans les appartemens du Conseil des Finances fut transféré en la Chambre des Comptes](#) » Baron de Lados, s.d. [circa 1746], p. 15.

réengagés<sup>92</sup>. Ils étaient sous la direction du conseiller des droits d'entrée et de sortie, dans les mains de qui ils prêtaient leur serment. Malgré cette proximité, « le conseiller qui a le département des droits [Capon] étant obligé de fréquenter toutes les heures du Conseil et chargé d'une si grande quantité d'affaires qu'il lui est impossible de fréquenter ledit bureau que très rarement ». Ainsi, la discipline au sein du bureau était mauvaise, de nombreuses disputes entre les officiaux éclataient régulièrement, certains étaient souvent absents, et en général, le travail fourni par le bureau était irrégulier et de mauvaise qualité<sup>93</sup>. Par conséquent, en juillet 1746, le président de la Chambre des Comptes De Witt se plaignit que la Chambre n'avait reçu, entre autres, aucun compte des douanes pour l'année 1743. Aussi, se demanda-t-il s'il ne valait pas mieux « d'excuser à présent les officiaux comme inutiles et d'épargner les gages qu'on leur donne »<sup>94</sup>. Un projet fut même monté pour subordonner le bureau de la régie à la Chambre des comptes en 1746, mais sans succès, l'invasion française apportant d'autres préoccupations plus urgentes<sup>95</sup>.

Le nombre des officiaux varia considérablement. Nous ne savons pas sous quelle forme il a été institué en 1718. Pendant l'amodiation de Botson de 1725 à 1730, neuf personnes ont été employées au bureau général<sup>96</sup>. Sous la direction des droits d'entrée et de sortie par Sotelet de 1735 à 1737, le bureau était constitué de 22 personnes. Dans le personnel chargé du contrôle des douaniers, on comptait ainsi deux inspecteurs généraux, un secrétaire, un assistant, un teneur de livre<sup>97</sup> et sept officiaux<sup>98</sup>. En novembre 1737, le bureau réinstitué est composé d'un premier official<sup>99</sup>, de sept officiaux, et d'un valet. Ce nombre est augmenté d'un autre official quelques mois

---

<sup>92</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, op. cit., p. 57. ; AGR, n° 4382, « [Liste de ceux qui ont été employés au bureau général pendant l'admodiation de monsieur Botson](#) », s.n., s.d. [circa 1731-1732]. ; AGR, CF, n° 5376, « [Plan pour la direction des droits d'entrée, sortie, tonlieux, convoy et transit aux Pays-Bas](#) », s.n., s.d. [circa 1737]. ; AGR, CF, n° 997, « [Commission de commis à la direction du bureau de la régie](#) », 5 novembre 1737, fol. 225.

<sup>93</sup> AGR, CF, n° 5381, « [Mémoire concernant les droits \[...\] et que le bureau de la direction desdits droits qui se trouve dans les appartemens du Conseil des Finances fut transféré en la Chambre des Comptes](#) » Baron de Lados, s.d. [circa 1746], p. 16-17. ; AGR, CF, n° 5849.

<sup>94</sup> AGR, CF, n° 5381, [lettre de la Chambre des Comptes au Conseil des Finances](#), De Witt, 15 juillet 1744.

<sup>95</sup> *Idem*, « [Mémoire concernant les droits \[...\]](#) », op. cit.

<sup>96</sup> AGR, n° 4382, « [Liste de ceux qui ont été employés au bureau général pendant l'admodiation de monsieur Botson](#) », s.n., s.d. [circa 1731-1732].

<sup>97</sup> Le teneur de livre est un agent comptable ayant la fonction de « faire un état du produit des droits d'entrée, sortie, tonlieux, etc. » de même que des autres revenus (aides et subsides, domaines). Pierre Swert n'ayant eu accès qu'à la recette des droits d'entrée et de sortie, cette fonction fut jugée comme trop onéreuse par rapport à la charge de travail et fut supprimée en 1739. Ses prérogatives furent reprises par l'un des officiaux du bureau de la régie. AGR, CF, n° 2282, [consulte du 25 février 1739 sur les décrets du 30 janvier et 20 février 1739 concernant le teneur de livre du Conseil](#). En 1740, la fonction fut néanmoins réinstitué, de nouveau pour tous les revenus. *Idem*, « [Commission de teneur de livre du Conseil des Finances pour Pierre Joseph Van Overloop](#) », 14 juillet 1740.

<sup>98</sup> AGR, CAPB, n° 911/1, « [Fraix de gouvernement et du ministère du Pays-Bas n°5](#) », s.n., s.d. [circa août 1734 – novembre 1735].

<sup>99</sup> La seule différence entre le premier official et les autres officiaux réside dans l'autorité conférée par ce titre sur ses collègues, ainsi que dans les gages associés à la fonction. Il semble également que le premier official entretenait la relation la plus étroite avec le conseiller-rapporteur des droits.

plus tard. Sans doute à cause de la crise économique, ce nombre fut ensuite réduit à seulement quatre officiaux en 1745, sans premier official<sup>100</sup>. En 1751, ce nombre a augmenté significativement à neuf officiaux et trois officiaux surnuméraires<sup>101</sup>.

En 1752, ce bureau subit une réforme profonde. Le gouvernement souhaitait à cette époque être informé sur la situation des départements douaniers ainsi que sur l'économie et la proto-industrie du pays. Pour cela, ils firent appel à un fonctionnaire d'origine française, qui avait déjà travaillé au bureau de la régie des droits institués pendant l'occupation française de 1746 à 1748<sup>102</sup>. Non sans difficultés, et en conflit avec le Conseil des Finances qui craignait de perdre de son influence et était marqué par un certain immobilisme et traditionalisme, il réussit, avec le soutien du ministre plénipotentiaire<sup>103</sup> Botta-Adorno, à imposer une nouvelle structure au bureau par les instructions du 3 juillet 1752<sup>104</sup>.

Nous ne savons pas combien de personnes étaient employées dans ce bureau en 1752 – les travaux de Moureaux ne le précisent pas –, et nous n'avons trouvé aucune information à ce sujet. Le nouvel agencement du bureau, subordonné au Conseil, confia la gestion quotidienne des officiers douaniers au directeur et à son personnel, qui étaient chargés du choix des employés et de la correspondance avec les douaniers. De plus, bien que le directeur reste hiérarchiquement sous les ordres du conseiller des droits d'entrée, ce dernier ne peut plus envoyer d'ordres directs aux officiaux du bureau. Tout doit désormais passer par le directeur. Le bureau devint ainsi un important instrument de rationalisation et de spécialisation des tâches.

Effectivement, en plus du contrôle des opérations douanières dans les bureaux et de la gestion quotidienne de la correspondance, le bureau était chargé d'enregistrer tous les tarifs, ordonnances et dispositions du Conseil relatifs aux douanes, de fournir en équipement les bureaux,

---

<sup>100</sup> AGR, CF, n° 997, « [Commission de commis à la direction du bureau de la régie](#) », 5 novembre 1737, fol. 225. ; AGR, CF, n° 998, « [Commission d'official pour les affaires du commerce et à la garde des papiers qui les concernent pour Jean-Pierre Lapsin](#) », 29 janvier 1738, fol. 3v. ; AGR, CF, n° 5849, [requête des quatre officiaux de la régie pour le paiement de leurs devoir extraordinaires](#), 16 octobre 1745.

<sup>101</sup> MOUREAUX P., « Un organe peu connu du gouvernement des Pays-Bas autrichiens », *op. cit.*, p. 497.

<sup>102</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 69-77.

<sup>103</sup> Le ministre plénipotentiaire était, dans les premières années, un ministre nommé pour gouverner en l'absence du gouverneur général. À partir de 1749, avec le ministère de Botta-Adorno, le ministre plénipotentiaire fut nommé pour gouverner aux côtés du gouverneur-général Charles de Lorraine et diriger le ministère. Si le gouverneur détenait l'autorité, le ministre plénipotentiaire l'exécutait sous le contrôle de Vienne. LENDERS P., « Ministre plénipotentiaire (1714-1789, 1790-1794) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 226-238.

<sup>104</sup> Le projet initial de Dupuy proposait que le bureau de la régie soit détaché de l'autorité du Conseil des Finances pour être placé sous celle du directeur général, qui relèverait directement du ministre plénipotentiaire. MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 136-153.

de gérer la comptabilité douanière, et de faire remonter les informations provenant des bureaux vers le Conseil par de nombreux rapports, etc.<sup>105</sup>. Bref, il soulagea le conseiller-rapporteur des droits d'une grande part des petites tâches quotidiennes qu'impliquait la direction de la douane<sup>106</sup>.

De plus, il servit aussi d'organe d'information économique et proto-industrielle par la création de nombreuses statistiques (les *relevés généraux*), et c'est à partir de ce bureau et que fut organisée le recensement industriel de 1764<sup>107</sup>.

### 3. *Le conseiller député aux affaires du commerce*

Le « conseiller député aux affaires du commerce », aussi appelé « conseiller de/du commerce », est une fonction attachée au Conseil des Finances apparue en 1673 avec la nomination de Dominique Wouters en tant que « conseiller député au fait du commerce et de la levée des droits d'entrée et sortie et autre »<sup>108</sup>. Ce fonctionnaire ne faisait pas partie du Conseil, et il ne siégeait donc pas aux réunions du Conseil. Comme son titre l'indique, il devait conseiller le Conseil sur les affaires touchant le commerce et la douane. Selon Colpaert, ce poste a été créée pour apporter une expertise financière et commerciale après la disparation du poste de secrétaire général du commerce à un Conseil des Finances alors principalement composé de juristes<sup>109</sup>. À la mort de Wouters au début du XVIIIe siècle, la fonction resta vacante quelques années jusqu'à la requête d'Ernest de Castillon en 1706. Sa requête est vivement acceptée car « le rétablissement de ladite charge est très nécessaire, et indispensable pour la conservation des droits de Sa Majesté et pour l'avantage du commerce particulièrement dans la présente constitution que le peu de commerce de ce pays se trouve notablement diminué par le gouvernement passé [...], d'autant plus qu'il s'agit aujourd'hui d'avoir une personne intelligente pour assister au dressement du règlement et tarif de commerce avec l'Angleterre et les Provinces-Unies [...] »<sup>110</sup>.

---

<sup>105</sup> MOUREAUX P., « Un organe peu connu du gouvernement des Pays-Bas autrichiens », *op. cit.*, p. 487-488.

<sup>106</sup> Pour plus d'informations sur le rôle du bureau de la régie, voir AGR, MD, n° 1753-1756, « [Mémoires sur la théorie et pratique de l'administration des douanes par le directeur de la régie Delplancq](#) », photocopies, 3 vol., 1767.

<sup>107</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 271-345.

<sup>108</sup> Citation tirée de HASQUIN H., « Sur l'administration du commerce dans les Pays-Bas méridionaux aux XVIIe et XVIIIe siècles », *op. cit.*, p. 436 ; COLPAERT B., *De douanepolitiek in de praktijk in Brabant een studie aan de hand van het archief van de handelsraadsleden Dominique Wouters en Jacques Ernest de Castillon (1669-1734)*, *op. cit.*, p. 35. Selon Colpaert, Dominique Wouters officiait déjà au Conseil avant sa nomination.

<sup>109</sup> COLPAERT B., *De douanepolitiek in de praktijk in Brabant een studie aan de hand van het archief van de handelsraadsleden Dominique Wouters en Jacques Ernest de Castillon (1669-1734)*, *op. cit.*, p. 30-34 ; HASQUIN H., « Sur l'administration du commerce dans les Pays-Bas méridionaux aux XVIIe et XVIIIe siècles », *op. cit.*, p. 436-437 ; WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>110</sup> AGR, CF, n° 24, [consulte du 9 septembre 1706 sur la requête d'Ernest de Castillon](#). HASQUIN H., « Sur l'administration du commerce dans les Pays-Bas méridionaux aux XVIIe et XVIIIe siècles », *op. cit.*, p. 437-438.

Les deux titulaires de 1673 à 1737 (Dominique Wouters et Ernest de Castillon) étaient issus du milieu marchand<sup>111</sup>. Ils devaient en effet être totalement initié au commerce intérieur et extérieur et à l'industrie. Dans une consulte discutant de la succession de Castillon, le Conseil explique que « le conseiller de commerce, comme celui d'aujourd'hui, [doit avoir] toutes les connaissances et expériences requises pour les conserver [les droits d'entrée et de sortie] et les faire prospérer autant que possible »<sup>112</sup>.

Leur fonction était en théorie consultative : ils répondaient uniquement aux avis qu'on leur demandait, sur tout ce qui pouvait avoir attrait au commerce ou aux droits d'entrée et de sortie. Dans la pratique, ils avaient aussi une fonction législative, puisque c'est à eux qu'on ordonnait régulièrement la rédaction de nombreux règlements, ordonnances, tarifs et autres actes législatifs, comme en témoigne l'inventaire de leurs archives<sup>113</sup>.

À l'inverse des conseillers des finances des premières décennies des Pays-Bas autrichiens, les conseiller de commerce se sont démarqués par leurs compétences et leur éthique de travail. Ils sont organisés, ont d'amples connaissances sur le commerce, possèdent une expérience dans le commerce, et leurs archives sont bien classées, ce qui leur permet de donner leurs avis de manière informée. D'ailleurs, ces avis sont généralement bien reçus par les conseillers des finances, qui reposent un grand nombre de leurs décisions sur leur expertise<sup>114</sup>. Après la mort de Castillon le 22 décembre 1737, la fonction ne fut pas reconduite<sup>115</sup>, et les conseillers des finances se chargèrent seul de l'administration des droits d'entrée et de sortie jusqu'à la réforme du bureau de la régie et le rétablissement d'un conseiller de commerce en 1754<sup>116</sup>.

## II. L'instauration du régime autrichien (1713-1718)

Le transfert de la souveraineté des Pays-Bas méridionaux de la lignée espagnole des Habsbourg à leur branche autrichienne fut un processus long, laborieux, et marqué par l'incertitude. Dans les décennies précédant la Guerre de Succession d'Espagne (1701-1714), la monarchie espagnole a subi un déclin manifeste de sa puissance et de son prestige. Touché par des crises

---

<sup>111</sup> COLPAERT B., *De douanepolitiek in de praktijk in Brabant een studie aan de hand van het archief van de handelsraadsleden Dominique Wouters en Jacques Ernest de Castillon (1669-1734)*, op. cit., p. 35-41.

<sup>112</sup> Citation tirée de WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 106.

<sup>113</sup> AGR, CF, ° 8591, « [Inventaire des avis, projets, règlements reposans chez le Seigneur Castillon conseiller de Commerce depuis 1670 jusques 1736](#) ».

<sup>114</sup> COLPAERT B., *De douanepolitiek in de praktijk in Brabant een studie aan de hand van het archief van de handelsraadsleden Dominique Wouters en Jacques Ernest de Castillon (1669-1734)*, op. cit., p. 42-44.

<sup>115</sup> Pierre Proli reçut la place de receveur général en 1735 et renonça à cette occasion à son droit de succession à Castillon. BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, op. cit., p. 504-505 ; WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 106.

<sup>116</sup> BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, op. cit., p. 148-149.

économiques, démographiques, et épuisé par des conflits incessants<sup>117</sup>, le pouvoir espagnol s'était avéré incapable de défendre ses possessions périphériques sans le soutien de puissances étrangères. Ainsi, il avait été contraint à céder une partie des Pays-Bas au profit de la France lors de divers traités, notamment les traités des Pyrénées (1659), d'Aix-la-Chapelle (1668), de Nimègue (1678) et la Trêve de Ratisbonne (1684)<sup>118</sup>. Cette « décadence »<sup>119</sup>, directement perceptible par les élites contemporaines<sup>120</sup>, fut exacerbée par l'état de santé du dernier monarque de la branche espagnole des Habsbourg, Charles II, surnommé *El Hechizado*, affecté par des générations de consanguinité. En cette fin de XVII<sup>e</sup>, il était devenu de plus en plus évident que ce dernier ne laisserait pas de descendance. Par conséquent, la question de la succession espagnole fut centrale dans la géopolitique de l'Europe occidentale<sup>121</sup>.

De prime abord, ces négociations paraissent pourtant assez simples : la succession oppose les Bourbons de France, descendants de l'union de Louis XIV avec Marie-Thérèse d'Autriche, aux Habsbourg d'Autriche, descendants de l'union entre Léopold Ier et Marguerite-Thérèse d'Autriche. Néanmoins, l'une et l'autre de ces solutions effrayent puissances européennes, puisqu'elles ravivent le spectre de la *monarchie universelle* et la fin de l'équilibre des puissances<sup>122</sup>. Pour leur part, les Puissances maritimes – l'Angleterre et les Provinces-Unies – avaient toutes un intérêt économique à ce que les Français ne prennent pas possession des Pays-Bas autrichiens, puisque cela menacerait directement leur commerce<sup>123</sup>. Les Hollandais quant à eux craignaient de voir les Français aux portes de leur territoire, et depuis la Guerre de Hollande, ils souhaitaient voir la création d'une zone tampon entre eux et la France<sup>124</sup>.

Pour remédier à ces difficultés, plusieurs pourparlers et accords secrets sont conclus entre les monarchies afin de se partager les possessions espagnoles en cas du décès de Charles II, sans l'intervention de l'Espagne. Finalement, pour préserver l'unité de ses territoires, et sous l'influence

---

<sup>117</sup> WILLIAM D.P., CARLA RAHN P., *A concise history of Spain*, 2<sup>e</sup> éd., Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 207-214.

<sup>118</sup> VAN GELDER, K., *Regime Change at a distance, Austria and the Netherlands following the War of the Spanish Succession (1716-1725)*, Peeters Publishers, Louvain, 2016, p.79-81.

<sup>119</sup> Cette décadence a été nuancée à plusieurs reprises par les historiens. Malgré sa réputation, le règne de Charles II a été marqué par un certain redressement monétaire, économique et démographique. Comme le souligne Alain Hugon, le principal reproche formulé par l'imaginaire collectif à l'encontre de ce règne est « de n'avoir pas été capable de prolonger le Siècle d'Or ». HUGON A., *L'Espagne du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle*, 2<sup>e</sup> éd., Armand Colin, Malakoff, 2019, p. 128.

<sup>120</sup> ELLIOTT J.H., « Self-perception and decline in early seventeenth-century Spain », in *Past & Present*, n° 74 (1977), p. 41-61<sup>7</sup>.

<sup>121</sup> HOCHEDLINGER M., *Austria's wars of emergence: war, state and society in the Habsburg Monarchy 1683 - 1797*, London, Routledge, 2003, p. 174-176.

<sup>122</sup> VAN GELDER, K., *op. cit.*, 2016, p. 84.

<sup>123</sup> FALKNER J., *The War of the Spanish Succession 1701-1714*, Barnsley, Pen and Sword, 2015, p. 21-23.

<sup>124</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance, op. cit.*, p. 113-115.

du cardinal pro-français Portocarrero, Charles II désigna dans son dernier testament le Duc d'Anjou, petit-fils de Louis XIV, comme unique et exclusif héritier en octobre 1700<sup>125</sup>.

La guerre éclate lorsque le Duc d'Anjou, désormais Philippe V après avoir accédé au trône, refuse de renoncer à ses droits sur la couronne de France, en dépit des dispositions du testament. En outre, Louis XIV envoya des troupes dans les Pays-Bas, en Espagne et dans les Péninsule Italienne pour sécuriser les intérêts territoriaux de son petit-fils. Malgré des intérêts divergents, ces deux éléments eurent pour conséquence de fédérer les Puissances maritimes et les Autrichiens dans une Grande Alliance formée le 7 septembre 1701 par le Traité de la Haye, laquelle fut rejointe au fur et à mesure par divers États allemands, la Savoie et le Portugal. La guerre est formellement déclarée entre l'alliance française et la Grande Alliance en mai et juillet 1702<sup>126</sup>.

Nous n'irons pas plus loin dans la description de l'histoire événementielle de cette guerre. Néanmoins, la transition de pouvoir des Habsbourg d'Espagne aux Habsbourg d'Autriche fut tout sauf un long fleuve tranquille. Dans un laps de temps relativement court, la guerre et les considérations géopolitiques ont imposé aux habitants une mosaïque de souverainetés différentes. Pour illustrer, au début de l'année 1711, le territoire des Pays-Bas méridionaux était réparti entre quatre gouvernements. Le Brabant, Malines, et la plus grande partie de la Flandre et du Hainaut étaient sous la juridiction nominale de Charles VI, mais gouvernée en réalité par le *condominium* anglo-néerlandais, et l'empereur ne gouvernait *de facto* que le Limbourg. Plus au nord, la Gueldre était administrée par les États Généraux des Provinces-Unies. Et enfin, Philippe V administrait encore les provinces de Namur et de Luxembourg ainsi que les villes de Nieuport et Charleroi<sup>127</sup>.

Le transfert de la souveraineté des Pays-Bas vers la monarchie habsbourgeoise est réglée par les Traités d'Utrecht (avril-juillet 1713), de Rastatt (6 mars 1714) et de Baden (7 septembre 1714). Toutefois, il est conditionné à des mesures qui limitaient la souveraineté de l'Empereur. Ce dernier doit respecter les droits et les libertés des habitants des Pays-Bas, ce qui l'empêche de mettre en place une politique absolutiste, et, avant d'entrer en possession de ses territoires, il doit négocier un nouveau traité de la barrière avec les Puissances maritimes, lequel limitera fortement sa souveraineté économique<sup>128</sup>.

De plus, cette succession de souveraineté eut un impact profond sur l'histoire des institutions des Pays-Bas. Particulièrement, l'héritage de l'absolutisme français dans nos régions fut

---

<sup>125</sup> HOCHEDLINGER M., *Austria's wars of emergence 1683-1737*, Routledge, London, 2003, p. 174-176.

<sup>126</sup> FALKNER J., *The War of the Spanish Succession 1701-1714*, *op. cit.*, p. 21-30.

<sup>127</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 109-110.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 106-107.

important. Cet héritage servit à la fois d'inspiration et de repoussoir. C'est en s'inspirant directement du régime Anjouin que Charles VI entreprit de réformer les instructions centrales par la création du Conseil d'État unique, et l'expérience des intendants sous ce régime, qui fut perçue comme une attaque frontale contre les privilèges locaux, servit de frein constant contre les tentatives de centralisation administrative fondée sur le modèle français<sup>129</sup>.

Cette guerre a aussi scellé la triple alliance entre les Habsbourg, les Provinces-Unies et l'Angleterre, principalement pour contrer la France. Celle-ci se maintiendra peu ou prou jusqu'à la révolution diplomatique du Traité de Versailles en 1756. Encore une fois, nous n'entrerons pas ici dans les détails de l'histoire diplomatique de l'Europe<sup>130</sup>. Ce qu'il est important pour nous de retenir, c'est que cette alliance était d'une grande importance pour les Autrichiens. En outre, l'Empereur Charles VI, n'ayant pas de descendant mâle, dut déployer des efforts considérables pour faire reconnaître la Pragmatique Sanction de 1713 par les autres puissances européennes<sup>131</sup>. Par conséquent, au cours des diverses alliances, retournement d'alliances et autres négociations diplomatiques qui ont marqué la première moitié du XVIIIe siècle jusqu'au Traité d'Aix-la-Chapelle (1748), les habsbourgeois se sont toujours résignés à sacrifier les intérêts économiques de leurs sujets des Pays-Bas au profit des intérêts géopolitiques de la monarchie, c'est-à-dire les intérêts des Provinces-Unies et de la Grande-Bretagne. Piet Lenders dira même que « les Pays-Bas devinrent un état satellite de ces deux nations »<sup>132</sup>. Et de fait, les Puissances maritimes ont pris soin de négocier leur soutien contre des concessions économiques, que cela soit par les Traités de la Barrière (1715 et 1718)<sup>133</sup>, le démantèlement de la Compagnie d'Ostende (1727)<sup>134</sup>, le Traité de Vienne (16 mars

---

<sup>129</sup> Cf. sous-chapitre sur la réforme de 1718.

<sup>130</sup> Pour plus d'informations, voir MCKAY D. et SCOTT H.M., *The rise of the great powers, 1648-1815*, New York, Routledge, 1983, p. 94-197 ; BLACK J., « Essay and Reflection: On the 'Old System' and the 'Diplomatic Revolution' of the Eighteenth Century », in *The International History Review*, vol. 12 (mai 1990), n° 2, p. 301-323 ; TONDEUR M., « Les Pays-Bas autrichiens, socle des alliances et des antagonismes dans l'Europe du Nord-Ouest ? Un aperçu de la politique stratégique habsbourgeoise durant la crise diplomatique de 1755 », in *Revue du Nord*, vol. 411 (2015), n° 3, p. 551-574..

<sup>131</sup> BÉRENGER J., *A History of the Habsburg Empire 1273-1700*, trad. anglaise C.A. Simpson, New York, Routledge, 1997, p. 33-36.

<sup>132</sup> LENDERS P., « Vienne et Bruxelles : une tutelle qui n'exclut pas une large autonomie », in *La Belgique autrichienne, 1713-1794 : les Pays-Bas méridionaux sous les Habsbourg d'Autriche*, Bruxelles, 1987, p. 40.

<sup>133</sup> Cf. sous chapitre sur les concessions aux Puissances maritimes.

<sup>134</sup> DHONDT F., « Delenda est haec Carthago. The Ostend Company as a Problem of European Great Power Politics (1722-1727) », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 93 (2015), n° 2, p. 437.

1731)<sup>135</sup>, ou les refus répétés de négocier honnêtement les traités de commerce promis par les Traités de la Barrière et la suppression de la Compagnie (1736-1740)<sup>136</sup>.

#### A. Concessions aux Puissances maritimes : les Traités de la Barrière (1715 et 1718)

Comme nous l'avons signalé précédemment, la prise effective du pouvoir de l'Empereur était conditionnée à la signature d'un nouveau Traité de la Barrière. Il s'agissait de l'un des principaux termes du Traité de la Haye, dont l'article V stipulait que les Pays-Bas méridionaux seraient transformés en une zone tampon entre les Provinces-Unies et la France<sup>137</sup>. En 1697, l'idée que les Provinces-Unies puissent y entretenir des lignes de forteresses pour protéger leur territoire de la menace française avait été négociée et mise en pratique. Cependant, cette première barrière eut une existence éphémère, puisque tout le territoire des Pays-Bas tomba entre les mains de Philippe V. Par la suite, la reconquête des Pays-Bas et la reconstitution de cette barrière fut la priorité des Provinces-Unies. Au cours de la guerre, diverses négociations et traités furent entrepris, mais les puissances de la Grande Alliance ne réussirent pas à se mettre définitivement d'accord avant la fin de celle-ci. Finalement, les négociations aboutirent au Traité de la Barrière du 15 novembre 1715<sup>138</sup>.

À la différence des accords conclus en 1697, ce nouveau traité avait d'importantes implications économiques. Après la bataille de Ramillies en 1706, une grande portion du territoire était passée sous le contrôle de la Grande Alliance. Subséquemment, la souveraineté de l'Empereur d'Autriche fut formellement reconnue, mais en attendant qu'un accord sur la barrière soit conclu, les Provinces-Unies administrèrent le territoire à l'aide de députés. Les Anglais insistèrent pour participer à ce gouvernement provisoire, et en 1707, la *Conférence*, également appelée le *Condominium* Anglo-batave, fut mise en place pour gouverner le territoire au nom des Autrichiens<sup>139</sup>. Les Puissances maritimes ne manquèrent pas cette opportunité d'utiliser leur pouvoir pour promouvoir leurs propres intérêts économiques<sup>140</sup>. Ils réinstaurèrent d'abord le Conseil d'État, supprimé depuis l'instauration en 1702 du Conseil Royal, avec la subtilité d'y intégrer la haute noblesse, laquelle avait

---

<sup>135</sup> En échange de la suppression de la Compagnie d'Ostende, qui menaçait le commerce des Provinces-Unies et de l'Angleterre, les puissances maritimes avaient promis de conclure « sans aucun délai, un nouveau traité avec Sa Majesté Impériale et Catholique concernant le commerce et les impôts, communément appelés tarifs [...], conformément à l'article 26 du Traité [...] de la Barrière ». ROUSSET, *Recueil historique d'actes, négociations, mémoires et traités [...]*, La Haye, chez Pierre Gosse, 1732, p. 42-44. ; VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 266-286.

<sup>136</sup> HASQUIN H., « Le temps des assainissements (1715-1740) », *op. cit.*, p. 89-90.

<sup>137</sup> FALKNER J., *The War of the Spanish Succession 1701-1714*, *op. cit.*, p. 218.

<sup>138</sup> VAN NIMWEGEN O., « The Dutch Barrier : its Origins, Creation, and Importance for the Dutch Republic, 1697-1718 », in JONGSTE J.A.F. de et VEENENDAAL A.J. (dir.), *Anthony Heinsius and the Dutch Republic 1688-1720: politics, war and finance*, La Haye, Inst. of Netherlands History, 2002, p. 150-152.

<sup>139</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 94-97.

<sup>140</sup> ALIMENTO A. et STAPELBROEK K. (dir.), *The Politics of Commercial Treaties in the Eighteenth Century: Balance of Power, Balance of Trade*, Cham, Palgrave Macmillan, 2017, p. 354.

été exclue du gouvernement depuis le coup d'état raté de 1632<sup>141</sup>. Ensuite, le 30 juillet, le Conseil des Finances fut lui aussi réinstitué. Néanmoins, ces deux organes ne pouvaient rien décider sans l'assentiment de la *Conférence*, qui gouvernait par *réquisitoires*, équivalant à des décrets. Le Conseil Privé demeura supprimé<sup>142</sup>. Forts de ces pouvoirs, les ministres des États Généraux imposèrent, entre autres, à la Chambre des Comptes le 5 juillet 1706 d'ordonner aux receveurs de rétablir le tarif de 1680, tout en augmentant les tarifs sur les biens venant de la France<sup>143</sup>. Ce tarif, très avantageux pour les Puissances maritimes, était, à l'inverse, préjudiciable pour le commerce et l'industrie des Pays-Bas et eut un impact immédiat sur les revenus du territoire.

Grâce à leurs connaissances acquises sur le territoire qu'elles avaient gouverné, et voulant protéger leurs acquis, les Puissances maritimes réussirent à obtenir des avantages considérables malgré leurs désaccords sur les clauses à adopter dans le Traité de la Barrière, chacun cherchant à obtenir le plus de concessions économiques tout en limitant l'influence de l'autre. Les Autrichiens n'étaient effectivement pas en position de refuser les demandes de leurs alliés. Ils manquaient d'expérience dans ces régions, étaient isolés diplomatiquement, avaient subi des défaites dans la région du Rhin et faisaient face à la menace ottomane au sud. Le Traité de la Barrière de 1715 reflète donc ce rapport de force défavorable, et les concessions obtenues exercèrent une influence colossale sur les Pays-Bas autrichiens<sup>144</sup>.

Dans ce mémoire, nous nous concentrerons sur les clauses économiques de ce traité. Pour commencer, il impose à l'Autriche et aux Provinces-Unies d'entretenir sur le territoire des Pays-Bas un corps de 25 000 à 30 000 hommes aux frais des Hollandais et des Autrichiens (art. 3), répartis dans huit garnisons (art. 4 et 5), dont les 3/5 des hommes doivent être fournis par l'Autriche, tandis que l'entretien des troupes hollandaises doit être soutenu par un subside annuel de 1 400 000 florins Brabant courant<sup>145</sup>. Ce subside de la barrière doit reposer en premier lieu sur les provinces de Brabant, de la Flandre et des Pays Rétrouvés. Les revenus des Pays-Bas autrichiens servent d'hypothèque (art. 19 et addendum). Ensuite, l'Empereur doit faire des concessions territoriales en Flandre et en Gueldre (art. 18 et 19), et payer les dettes contractées

---

<sup>141</sup> VANTHEMSCHE G. et DE PEUTER R., *A Concise History of Belgium*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023, p. 164-165.

<sup>142</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 96-97.

<sup>143</sup> AGR, CF, n° 5378, « [Deduction abrégée au sujet du pied pratiqué pour la levée des droits d'entrée et sortie contre les Provinces-Unies et les autres puissances voisines \[...\]](#) », copie, Swarts, s.d. [circa 1710-1714].

<sup>144</sup> VAN GELDER K., « Disagreement over a Peace Agreement: The Barrier Treaty and the Conditional Transfer of the Southern Netherlands to Austria », in SCHMIDT-VOGES I. et CRESPO-SOLANA A. (dir.), *New Worlds? Transformations in the Culture of International Relations Around the Peace of Utrecht*, Abingdon, Routledge, 2017, p. 82-85.

<sup>145</sup> Il s'agit de la même somme que celle prévue par le Traité de la Barrière du 29 octobre 1709, bien que jamais appliqué, qui avait pourtant été destinée à l'entretien de treize garnisons. VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 115.

sous le règne de Charles II à l'égard des Provinces-Unies (art. 22 et 24). De plus, il s'engage à rembourser certaines dépenses effectuées par le *Condominium*<sup>146</sup>(art. 23 et 24), et reconnaître toutes les mesures de police, de régale, de justice et de finance prises pendant son administration du territoire (art. 20 et 21). Si les paiements pour le subside de la barrière et le remboursement des dettes n'étaient pas effectués, les États-Généraux ont le pouvoir de collecter les sommes de force sur les hypothèques et les autres sources de revenus cités dans l'article 19 (addendum)<sup>147</sup>.

Et si ces conditions n'étaient pas déjà assez dures, l'article 26 dispose :

*Pour ce qui regarde le commerce, on est convenu, que les navires, marchandises & denrées venant de la Grande-Bretagne, & des Provinces-Unies, & entrant dans les Païs-Bas autrichiens, de même que [...] sortant desdits Païs-Bas, vers la Grande-Bretagne & les Provinces-Unies, ne payeront les droits d'entrée & de sortie, que sur le même pié, qu'on les lève à présent, & particulièrement tels qu'ils ont été réglés avant la signature du présent Traité, selon la réquisition faite au Conseil d'État à Bruxelles par les ministres des deux puissances, en date du 6 novembre<sup>148</sup>, & qu'ainsi le tout restera, continuera & subsistera généralement sur ledit pié, sans qu'on y puisse faire aucun changement, innovation, diminution, ou augmentation, sous quelque prétexte que ce puisse être, jusqu'à ce [qu'on] en conviendra autrement par un traité de commerce, à faire le plutôt qu'il se pourra [...]<sup>149</sup>.*

Par conséquent, le gouvernement des Pays-Bas ne pourra rien changer au tarif de 1680, modifié par le réquisitoire du 6 novembre 1715, et qui règlemente le commerce avec les Provinces-Unies et la Grande-Bretagne<sup>150</sup>. Ce tarif, surnommé « la liste d'Anvers », avait été élaboré dans le milieu anversoïse, sans consultation des conseils collatéraux. Il imposait des droits d'importation modérés sur les produits manufacturés et sur les exportations de matières premières, surtout en comparaison avec les tarifs des puissances voisines, et était donc contraire aux vues mercantilistes qui caractérisaient la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>151</sup>. Ce tarif suscita de nombreuses controverses auprès des contemporains et des historiens. Huisman l'avait considéré comme une concession de l'Espagne à l'Angleterre et aux Provinces-unies dans un moment de faiblesse<sup>152</sup>, une

---

<sup>146</sup> Une partie de ces dettes avait été contractée pour compenser la baisse des revenus fiscaux provoquée par l'introduction du tarif de 1680 et pour assurer le paiement des troupes. D'une certaine manière, la victime se retrouve donc à rembourser son bourreau. VAN GELDER K., « Disagreement over a Peace Agreement », *op. cit.*, p. 82.

<sup>147</sup> [Traité de la Barrière des Païs-Bas \[...\] conclu & signé à Anvers de 15 novembre 1715](#), s.l., s.n., 1715.

<sup>148</sup> HASQUIN H., « Le temps des assainissements (1715-1740) », *op. cit.*, p. 78.

<sup>149</sup> [Traité de la Barrière des Païs-Bas \[...\] conclu & signé à Anvers de 15 novembre 1715](#), s.l., s.n., 1715, p. 38-39.

<sup>150</sup> La *Conférence*, par son réquisitoire (équivalent à un décret) du 6 novembre 1715, avait imposé la diminution des droits d'entrée sur les gros draps et les eaux-de-vie en provenance des Puissances maritimes. AGR, CF, n° 4293, « [Mémoire qui démontre l'État actuel où nous nous trouvons quans au commerce vis-à-vis des puissances maritimes \[...\]](#) », Dupuy, 4 novembre 1753.

<sup>151</sup> « La grande facilité que le tarif de l'an 1680 et les engagements de l'article 26 du Traité de la Barrière procurent à nos voisins, d'introduire chez nous toutes sortes de denrées et de manufactures, dans le tems que l'entrée de la plupart des nôtres est défendue chez eux [...], ont entraîné nécessairement la ruine du commerce, et plongé le Païs dans la plus affreuse pauvreté ». CF, n° 4296, « [Considérations générales sur le commerce des Pays-Bas autrichiens](#) », s.n., 1740, p. 23.

<sup>152</sup> HUISMAN M., *La Belgique commerciale sous l'empereur Charles VI*, *op. cit.*, p. 23-25.

thèse qui a été reprise à de nombreuses reprises. Néanmoins, Despretz-Van de Castele, en s'appuyant sur les travaux de Geyl. Néanmoins, Despretz-Van de Castele, en s'appuyant sur les travaux de Geyl<sup>153</sup>, a démontré qu'il s'agissait plutôt d'une concession à des intérêts locaux anversois, indirectement influencés par des commerçants hollandais, et qui ne profitait aux Provinces-Unies parce qu'il profitait également à Anvers<sup>154</sup>. Ce tarif illustre cependant la difficulté pour le gouvernement central d'appliquer une politique économique commune à des sujets qui, sur un territoire exigu, avaient des visions très différentes de la manière dont elle devait être menée<sup>155</sup>. Cette remarque s'appliquera d'une certaine manière tout au long de notre période d'étude. Quoiqu'il en soit, c'est un coup important porté à la souveraineté de l'Empereur, et cette disposition limitera fortement la marge de manœuvre du gouvernement pour élaborer une politique économique et protéger le commerce et l'industrie des Pays-Bas. En outre, le même article confirme les articles du Traité de Munster du 30 janvier 1648, et donc son 14<sup>ème</sup> article qui ferme l'embouchure de l'Escaut, dont on connaît les conséquences pour Anvers<sup>156</sup>.

Si à première vue l'article 26 n'impactait pas le deuxième tarif majeur daté 1670, qui réglait le commerce entre les Pays-Bas autrichiens, la France, et la partie de la Principauté de Liège située entre la Sambre et la Meuse<sup>157</sup>, ce fut le cas dans les faits. Pour le commerce maritime avec la France, les sujets des Pays-Bas devaient payer une lourde taxe de 50 sols par tonneaux, le « droit de fret »<sup>158</sup>. En d'autres termes, il s'agissait d'une prohibition totale du commerce par des navires sous le pavillon des Pays-Bas. Pour cette raison, le transport de fret entre les Pays-Bas autrichiens et la France était essentiellement assuré par des navires hollandais ou anglais, qui étaient exempts de cette taxe depuis le traité d'Utrecht du 11 avril 1713<sup>159</sup>. Or, l'article 26 précise bien que rien ne pourra être modifié sur les « navires, marchandises & denrées » entrant et sortant de la Grande-

---

<sup>153</sup> GEYL P., « Een historische legende het Zuid-Nederlandsch tarief van 21 december 1680 », in *Mededeelingen der Koninklijke Akademie van Wetenschappen, Afdeling Letterkunde*, vol. 76 (1933), n° 4, p. 123-135.

<sup>154</sup> DESPRETZ-VAN DE CASTEELE S., « Het protectionisme in de Zuidelijke Nederlanden gedurende de tweede helft der 17e eeuw », *op. cit.*, p. 306-308.

<sup>155</sup> Pour plus d'informations sur ce sujet, veuillez consulter AERTS E., « Economische interventie van de centrale staat in de Spaanse en Oostenrijkse Nederlanden (1555-1795) », *op. cit.*

<sup>156</sup> VAN DAMME I., « Het vertrek van Mercurius: historiografische en hypothetische verkenningen van het economisch wedervaren van Antwerpen in de tweede helft van de zeventiende eeuw », in *NEHA-jaarboek voor economische bedrijfs- en techniekgeschiedenis*, vol. 66 (2003), p. 6-39.

<sup>157</sup> AGR, SEG, n° 2169, « [Mémoire touchant les tarifs qui sont en observation aux Pays-Bas autrichiens](#) », s.n., s.d. [circa 1716], p. 12-13.

<sup>158</sup> Des négociations furent engagées entre la France et les Pays-Bas, menées par Marc de Fonseca entre 1720 et 1726, pour régler les contentieux commerciaux, notamment la question des 50 sols par tonneau. Cependant, ces pourparlers n'aboutirent qu'à des accords concernant les différends frontaliers et le commerce entre les enclaves. De nombreux documents relatifs à ces négociations se trouvent dans AGR, CE, n° 1794, [politique douanière, 1720-1725](#).

<sup>159</sup> AGR, CF, n° 4286, [copie de la consulte du 8 août 1727 sur les privilèges dont les nations françaises, anglais et des Provinces-Unies jouissent à l'égard des Pays-Bas autrichiens](#), mémoire formé par Ernest de Castillon. ; AGR, CF, n° 4296, « [Considérations générales sur le commerce des Pays-Bas autrichiens](#) », s.n., 1740.

Bretagne et des Provinces-Unies. Dès lors, *de jure*, le gouvernement ne fut jamais libre de régler les relations commerciales avec la France comme il l'entendait. Il craignait également la réaction de la France s'ils s'avisait d'essayer de rectifier la situation, car celle-ci risquait de répondre en augmentant encore ses tarifs<sup>160</sup>. Les tarifs français étaient d'ailleurs tout aussi prohibitifs sur les produits manufacturés des Pays-Bas, et en réalité, la plus grande partie du commerce d'exportation avec la France se faisait en contrebande :

*Il est connu que le principal [et] pour ainsi dire l'unique commerce d'exportation, que nous faisons depuis quelque tems avec la France consiste en marchandises qui sont de contrebande dans ce Roïaume!*<sup>161</sup>.

Le Traité de la Barrière fut ratifié le 31 janvier 1716, et la souveraineté définitivement transférée début février<sup>162</sup>. Nonobstant, le sentiment général chez les habitants des Pays-Bas était la colère. Les États de Flandre étaient indignés de voir une partie de leurs terres les plus arables être cédées aux Hollandais. Après avoir été notifiés de la ratification du traité, ils envoyèrent une délégation à Vienne pour porter une requête formulée à l'aide des doléances de leurs institutions locales<sup>163</sup>. Quant aux États de Brabant, la colère n'était pas moins grande. La modération des droits sur les gros draps et l'eau-de-vie menaçait leurs industries. Surtout, le paiement du subside de la barrière allait à l'encontre de la *Joyeuse entrée* de 1356, sorte de constitution garantissant leurs privilèges. Celle-ci interdisait au souverain d'imposer aux Brabançons tout subside sans leur assentiment. Le fait que le subside de la barrière ait été décidé sans les consulter, et que de surcroît les Hollandais aient le pouvoir de collecter les fonds par la force, ne pouvait que les révolter. Avec les États de Namur, ils s'allièrent aux États de Flandre dans une *union étroite* pour porter leurs plaintes à Vienne. Elles furent résumées par la *Gebeime Konferenz* en quatre points : la situation religieuse dans les régions cédées aux Provinces-Unies et la perte de territoire en Flandre, la somme excessive du subside de la barrière et la possibilité de collecter les fonds par la force, le paiement de la dette, et enfin les conséquences sur le commerce.

Cette démonstration de force et d'unité réussit à ramener les Provinces-Unies à la table des négociations en avril 1716. Certains membres de la haute administration viennoise, comme le

---

<sup>160</sup> « Le Conseil laisse à la haute considération de votre Altesse Sérénissime si en donnant pareil ordres [d'augmenter le tarif sur le tabac en carotte] dans la conjoncture du tems présent, ce ne seroit pas donner lieu à la France d'user de reprisaille et de charger exorbitamment les denrées et marchandises que les sujets de Sa Majesté y pourroient envoyer [...] ». AGR, CF, n° 5268, [consulte du 8 octobre 1735 sur la proposition de Sotelet d'augmenter le tarif sur le tabac en carotte](#). WINDEY J.B., *De Raad van Financien in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 273 ; DESPRETZ-VAN DE CASTEELE S., « Het protectionisme in de Zuidelijke Nederlanden gedurende de tweede helft der 17e eeuw », *op. cit.*, p. 304-305.

<sup>161</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), 1755, p. 159.

<sup>162</sup> VAN GELDER K., « Disagreement over a Peace Agreement », *op. cit.*, p. 87-88.

<sup>163</sup> La requête des États de Flandre a été éditée. [Requête présentée à Sa Majesté Impériale et Catholique par les députés des Pais-Bas autrichiens](#), Vienne, 1715.

marquis de Rialp<sup>164</sup> et Starhemberg, virent dans ces plaintes une opportunité de renégocier le Traité de la Barrière. Avec l'assentiment de l'Empereur et de la *Geheime Konferenz*, ils proposèrent aux États de désigner deux délégués pour se rendre à La Haye avec le marquis de Prié, le ministre plénipotentiaire, et renégocier les conditions du traité. Néanmoins, la marche de manœuvre de l'Empereur était étroite, entre des sujets mécontents sur lesquels il dépendait pour le paiement des aides et des subsides, qui représentaient 54% du budget annuel des Pays-Bas en 1717<sup>165</sup>, et un allié anxieux de sa sécurité, peu fiable, mais crucial pour l'Autriche<sup>166</sup>.

Une fois arrivé à La Haye en septembre 1716, le marquis de Prié négocia sur les quatre points identifiés par la *Geheime Konferenz*. Les négociations furent rudes et la situation géopolitique pesa beaucoup sur les pourparlers. Elles s'étendirent sur deux ans et demi jusqu'à la signature de la convention du 22 décembre 1718<sup>167</sup>.

Dans ce nouveau texte, chacun dut faire des concessions, mais le marquis de Prié fut loin d'être satisfait<sup>168</sup>. Sur les quatre points soulevés par la *Geheime Konferenz*, seuls trois furent traités. Premièrement, le nombre de territoires cédés en Flandre fut réduit, et la religion y reçut les mêmes protections que celles en vigueur en Gueldre (art. 1). Deuxièmement, le paiement du subside de la barrière (1.400.000 fl. brabant par an) fut mieux réparti en faveur des États de Flandre et de Brabant ainsi que d'autres sources de revenus. La part de la Flandre rétrocédée fut augmentée à 784.000 fl. brabant, contre 683.000 fl. brabant auparavant. Pour s'assurer de la régularité de ces paiements, les « moyens courants »<sup>169</sup> de la Province de Flandre furent affermés. De plus, les droits d'entrée et de sortie durent fournir les 616.000 fl. brabant restants, répartis sur plusieurs bureaux douaniers<sup>170</sup>, à payer tous les trois mois. En général, les droits d'entrée et de sortie servaient d'hypothèque pour tous les paiements en cas d'arriérage (art. 2). Par conséquent, les États Généraux ne pouvaient plus

---

<sup>164</sup> Le marquis de Rialp (1663-1741) était un Catalan qui choisit le camp de Charles VI pendant la Guerre de Succession d'Espagne. Il prit la direction de la Secrétairerie espagnole à Vienne, servant de chancellerie pour le Conseil Suprême des Pays-Bas. Un très grand nombre de correspondances de hauts fonctionnaires de Bruxelles passaient donc entre les mains du marquis, qui était l'un des confidents de l'Empereur jusqu'à son décès en 1741. VAN GELDER K., « Dépasser l'éloignement : les correspondances d'Eugène de Savoie et le gouvernement à distance des Pays-Bas autrichiens (1716-1725) », in *Revue du Nord*, vol. 97 (mars 2015), n° 411, p. 533.

<sup>165</sup> HASQUIN H., « Etablir des « budgets » Le gouvernement des Pays-Bas autrichiens et la gestion des finances (1717-1740) », *op. cit.*, p. 134.

<sup>166</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 128-129.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 129-136.

<sup>168</sup> *Traité de la nouvelle convention pour l'exécution de celui de la Barrière des Pays-Bas autrichiens [...]*, s.l., s.n., 1718.

<sup>169</sup> Les moyens courants consistent en des droits d'accises sur certaines denrées telles que le tabac, l'eau-de-vie, le vin, la bière, etc.

<sup>170</sup> Les bureaux de Bruxelles, Burgerhout, Tirlemont, Turnhout, Charleroi, Mons, Ath, Beaumont, Courtrai, Ypres, Tournai, Nieuport, ainsi que ceux de la province de Luxembourg et de Malines, sont concernés. Les bureaux de Gand, Bruges et Ostende servent d'hypothèque en cas de non-paiement du subside de la barrière ou de la dette et de ses intérêts. À cela s'ajoutent également tous les arriérés de paiement accumulés depuis la signature du Traité de la Barrière de 1715.

collecter de force les subsides sur les revenus des États provinciaux. Troisièmement, la dette et les intérêts furent réorganisés pour faciliter les versements, et les dettes arriérées furent réduites à 560.000 fl. à rembourser en 10 ans (art. 3-5)<sup>171</sup>.

Le Traité de la Barrière de 1715 fut confirmé dans son ensemble par le septième article. Rien n'a été conclu pour modifier l'article 26. Il fut même en quelque sorte renforcé, car l'Empereur dut également promettre « qu'on ne fera aucun changement dans les droits d'entrée & de sortie, qui pourroit en diminuer le revenu au préjudice de l'hypothèque [...] »<sup>172</sup>. Les paiements du subside de la barrière eurent de plus la priorité sur toute autre dépense, y compris le paiement des gages des fonctionnaires<sup>173</sup>. Le Conseil des Finances ne pouvait donc ni modifier les tarifs, ni prendre aucune mesure qui pourrait diminuer les revenus des droits d'entrée et de sortie. L'Angleterre et les Provinces-Unies quant à elles ne se sentirent jamais concernées par cet article et continuèrent à modifier leurs tarifs selon les circonstances<sup>174</sup>.

Une autre contrainte s'ajouta pour le Conseil des Finances. En 1718, pour rassurer les États Généraux sur la solvabilité des Pays-Bas autrichien, le marquis de Prié avait mis en amodiation les droits d'entrée, de sortie et autres qui représentaient à cette époque le tiers des revenus des Pays-Bas<sup>175</sup>. Cette entreprise fut menée dans le plus grand secret, et ni le Conseil des Finances ni le Conseil d'État n'en furent informés avant d'être mis devant le fait accompli<sup>176</sup>.

L'amodiation fut accordée le 22 août 1718<sup>177</sup> à un groupe de particuliers, dont faisait partie le baron de Sotelet, au prix de 1 750 000 florins brabant par an<sup>178</sup>, avec déduction de 146 000 pour les coûts d'opération et un partage des bénéfices éventuels à raison de deux tiers pour le gouvernement. Le premier article des conditions de cette amodiation stipulait que les amodiateurs ne pourraient pas demander des compensations si le gouvernement « juge qu'il soit nécessaire de

---

<sup>171</sup> Sur ce sujet, voir COPPENS H., *De financiën van de centrale regering van de Zuidelijke Nederlanden aan het einde van het Spaanse en onder Oostenrijks bewind (ca. 1680-1788)*, op. cit., p. 272-278 et 328-331.

<sup>172</sup> *Traité de la nouvelle convention pour l'exécution de celui de la Barrière des Pays-Bas autrichiens [...]*, s.l., s.n., 1718, p. 9

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>174</sup> AGR, CF, n° 4278, « Mémoire intéressant pour le service de Sa Majesté et pour le commerce tant inter qu'externe des Païs-Bas autrichiens », s.n., 1748. ; AGR, CF, n° 4286, copie de la consulte du 8 août 1727 sur les privilèges dont les nations françaises, anglais et des Provinces-Unies jouissent à l'égard des Pays-Bas autrichiens, mémoire formé par Ernest de Castillon.

<sup>175</sup> COPPENS H., *De financiën van de centrale regering van de Zuidelijke Nederlanden aan het einde van het Spaanse en onder Oostenrijks bewind (ca. 1680-1788)*, op. cit., p. 106.

<sup>176</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, op. cit., p. 251-252..

<sup>177</sup> ROPBA, vol. 3, p. 116-132.

<sup>178</sup> Ce montant a été calculé grâce à l'évaluation du revenu de ces droits pour une année « commune », c'est-à-dire sans guerre ou autres événements qui pourraient l'altérer significativement.

faire quelque changement à cet égard, soit pour l'utilité du pays soit pour le bien de l'État ou l'avantage du commerce » :

*L'administrateur général jouira et recevra [...] tous les droits de tonlieux, d'entrée et sortie, de convoi, de transit et autres [...] suivant les tarifs, édits, listes et ordonnances [...] qui sont suivis présentement au fait de la perception desdits droits, et conformément aux tarifs et ordonnances que si Sa Majesté trouvera convenir de faire émaner ci-après [...] sans que ledit administrateur général s'y pourra opposer directement ou indirectement, ni prétendre aucune diminution de ladite somme de dix-sept cent cinquante mille florins, ni aucune augmentation de tantième, à cause ou sous prétexte de tel changement [...]*<sup>179</sup>.

Néanmoins, sans doute parce que cette condition n'était pas jugée acceptable par les futurs amodiateurs, cet article fut amendé deux jours avant la publication des conditions de l'amodiation par des clauses secrètes qui précisent qu'« il est résolu et convenu, qu'en cas qu'il fût trouvé nécessaire d'augmenter les droits, l'on conviendrait avec l'administrateur pour la bonification par lui à faire à Sa Majesté à concurrence de l'augmentation, et que s'il fût trouvé bon de diminuer les droits, l'on bonifiera également la diminution à l'administrateur [...] »<sup>180</sup>.

Les conditions des amodiations qui suivront incluront toujours cette clause. Dès lors, en plus de ne pouvoir modifier les tarifs envers les Puissances maritimes, ni prendre aucune mesure qui pourrait diminuer le produit des droits d'entrée et de sortie, le Conseil des Finances devait aussi composer avec des amodiateurs qui pouvaient demander des compensations chaque fois qu'une mesure influençait leur revenu. Cet article fut l'une des nombreuses pommes de discorde entre le Conseil des Finances et les amodiateurs, et il fut à l'origine de plusieurs « guerre des comptes », notamment avec l'amodiateur Botson, qui occupa pendant longtemps les conseillers des Finances déjà surchargés<sup>181</sup>.

## B. Un demi-siècle de crise économique

Le fardeau financier des subsides de la barrière, du remboursement de la dette et des intérêts était colossal pour les Pays-Bas autrichiens. De 1708 à 1718, les transferts pour le remboursement des dettes avec les intérêts se montaient en moyenne à 522.110 fl. par an. Cette moyenne augmenta entre 1719 et 1728 atteignant 641.710 fl. Ensuite, le rachat de la dette par les États de Brabant à un taux plus bas entre 1729 et 1733, grâce au crédit de ces derniers, permit d'alléger le poids de la dette et de rembourser les États à hauteur de 475.000 à 575.000 fl. par an<sup>182</sup>. À cela s'ajoute le paiement

---

<sup>179</sup> ROPBA, vol. 3, p. 147.

<sup>180</sup> AGR, CF, n° 8621, [Copie des « Conditions secrètes » du 20 août 1718](#). Y sont transposés les actes de prestation de serment des amodiateurs datés du 9 septembre 1718.

<sup>181</sup> Voir à ce sujet les liasses AGR, CF, n° 4382-4383.

<sup>182</sup> COPPENS H., *De financiën van de centrale regering van de Zuidelijke Nederlanden aan het einde van het Spaanse en onder Oostenrijks bevind (ca. 1680-1788)*, op. cit., p. 278.

annuel de 1.400.000 fl. pour le subsidé de la barrière. Par conséquent, le cout de la dette et du subsidé approchait les 2.000.000 de florins *courants*<sup>183</sup>. En comparaison, les revenus bruts du gouvernement central étaient en moyenne de 7.501.200 fl. pour la période 1715 à 1740<sup>184</sup>. Dès lors, les déficits budgétaires étaient récurrents. Selon Hasquin, les finances de l'État ont été dans le négatif tout au long du règne de Charles VI, avec des déficits annuels de plusieurs centaines de milliers de florins, voire de plusieurs millions. Si l'on ajoute à cela les débours militaires, ces trois dépenses ponctionnaient au minimum 80 % des recettes de l'État<sup>185</sup>.

Pour arriver à cette conclusion, il a utilisé les *États provisionnels*<sup>186</sup>, c'est-à-dire des évaluations des recettes et dépenses élaborées « suivant la somme qu'ils ont produite d'une année commune des trois dernières »<sup>187</sup>. Herman Coppens arrive quant à lui à des conclusions plus favorables. Selon ses analyses, un excédent de plusieurs centaines de milliers de florins pour les dépenses domestiques a régulièrement été dégagé pendant la période 1715-1750. Cela est dû notamment à une baisse des dépenses du gouvernement, couplée à une augmentation des revenus bruts. Néanmoins, jusqu'en 1742, la plus grande partie de ces surplus partait pour les Provinces-Unies, et après 1742, ils étaient transférés vers l'Autriche jusqu'à la fin de l'Ancien Régime<sup>188</sup>. En calculant la différence entre les recettes nettes et les dépenses nettes, Coppens conclut que pendant les années 1715-1750, seules les 10 premières années ont dégagé en moyenne un surplus. La principale différence entre les conclusions d'Hasquin et de Coppens réside dans le fait que ce dernier a utilisé les comptes des sommes effectivement perçues et distribuées, sans prendre en compte les dépenses différées telles que le paiement des gages ou le remboursement de certaines dettes domestiques<sup>189</sup>. Dans les deux cas, il est clair que les finances de l'État étaient extrêmement limitées.

Dans ce contexte, le gouvernement chercha des revenus et des économies partout où il pouvait les trouver. Un grand nombre de revenus furent affermés ou mis en amodiation, tels que les revenus des douanes. Cette politique, en grande partie motivée par le ministre plénipotentiaire, le marquis de Prié, et le gouverneur général, Eugène de Savoie, soutenus par l'Empereur, fut

---

<sup>183</sup> HASQUIN H., « Etablir des « budgets » Le gouvernement des Pays-Bas autrichiens et la gestion des finances (1717-1740) », *op. cit.*, p. 134-136.

<sup>184</sup> COPPENS H., *De financiën van de centrale regering van de Zuidelijke Nederlanden aan het einde van het Spaanse en onder Oostenrijks bewind (ca. 1680-1788)*, *op. cit.*, p. 293.

<sup>185</sup> HASQUIN H., « Etablir des « budgets » Le gouvernement des Pays-Bas autrichiens et la gestion des finances (1717-1740) », *op. cit.*, p. 149.

<sup>186</sup> Il n'en a retrouvé que cinq : 1717, 1719, 1721, 1724 et 1733.

<sup>187</sup> HASQUIN H., « Etablir des « budgets » Le gouvernement des Pays-Bas autrichiens et la gestion des finances (1717-1740) », *op. cit.*, p. 128-137.

<sup>188</sup> COPPENS H., *De financiën van de centrale regering van de Zuidelijke Nederlanden aan het einde van het Spaanse en onder Oostenrijks bewind (ca. 1680-1788)*, *op. cit.*, p. 328-357.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 15-23.

souvent menée de manière unilatérale, malgré l'opposition des institutions centrales et locales. L'Empereur dut intervenir à plusieurs reprises pour infléchir ces résistances<sup>190</sup>. En plus des amodiations, d'autres sources de revenus furent recherchées. Parmi celles-ci, on retrouve le paiement de la *médianate*, une somme équivalente en théorie à la moitié du salaire annuel que les prétendants devaient payer pour prendre possession de leur fonction, mais qui avait souvent été étendue au salaire complet dans la seconde moitié du XVII<sup>e</sup> siècle. Ainsi la liste des postes concernés par cette taxe fut élargie en 1716, et en 1719, la somme demandée aux conseillers provinciaux fut augmentée<sup>191</sup>. Cette pratique entraîna des conséquences néfastes sur la compétence des fonctionnaires, puisque seules les personnes aisées pouvaient accéder aux hautes fonctions. Pour atténuer cette forme de vénalité et répondre à la recherche de compétence, les autorités en exemptèrent parfois certains hommes sans ressources, mais compétents<sup>192</sup>. C'est également cette crise économique qui motiva toutes les réformes des institutions centrales durant la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle.

---

<sup>190</sup> Pour plus d'informations, voir VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 251-257 ; HASQUIN H., « Etablir des « budgets » Le gouvernement des Pays-Bas autrichiens et la gestion des finances (1717-1740) », *op. cit.*, p. 141-142.

<sup>191</sup> COPPENS H., *De financiën van de centrale regering van de Zuidelijke Nederlanden aan het einde van het Spaanse en onder Oostenrijks bewind (ca. 1680-1788)*, *op. cit.* ROPBA, vol. 3, p. 175. *Idem*, p. 16-22.

<sup>192</sup> GALAND M., « Gages, honneurs, mérites : les hauts fonctionnaires dans les Pays-Bas autrichiens », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 79 (2001), n° 2, p. 567-568.

## Processus décisionnel et réformes du Conseil des Finances

### I. Les réformes du Conseil des Finances (1718, 1725, 1733, 1735)

Tout au long de la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, le Conseil des Finances fit l'objet d'innombrables propositions de réforme, tant de son personnel que de son fonctionnement. Il fut fréquemment accusé d'inefficacité, d'incompétence, de paresse, voire de corruption et de complaisance. La crise économique servit de catalyseur pour proposer et mettre en place des réformes à tous les niveaux : sélection du personnel sur une base méritocratique, meilleur contrôle des comptes, centralisation des budgets en un seul « État Général », meilleur contrôle des administrations locales, lutte contre les abus de pouvoir et la corruption, rationalisation du processus décisionnel, meilleur accès à l'information économique, mise en place d'organes de gestion spécialisés, fonctionnarisation de la dignité publique, etc. De manière caricaturale, mais non sans être totalement éloigné de la réalité, tout grand commis qui se respectait devait avoir fourni dans sa carrière au moins un « plan » ou « mémoire » pour le « redressement » des finances. Nous tenterons de mettre en évidence dans ces prochains chapitres ce qui fut mis en place tout au long des différentes réformes du Conseil des Finances pour améliorer le processus décisionnel.

#### A. La réforme de 1718

Les événements de la Guerre de Succession d'Espagne ont profondément influencé les premières réformes administratives des Pays-Bas autrichiens. En particulier, le système administratif mis en place par le régime Anjouin, directement inspiré par l'absolutisme français, servit d'abord de modèle. Pendant l'occupation française, les conseils collatéraux et la Secrétairerie d'État et de Guerre furent supprimés par l'établissement le 2 juin 1702 du Conseil Royal, qui reprit toutes leurs compétences relevant du gouvernement<sup>193</sup>. En tout, dix personnes y participèrent (sans compter le personnel subalterne) : le président (le gouverneur-général l'électeur Maximilien-Emmanuel, et en son absence le marquis de Bedmar), six conseillers et deux secrétaires. Aucun membre de la haute noblesse n'y fut admis. Parmi ces membres, le comte de Bergeyck, surintendant-général des finances et ministre de la Guerre, exerçait une ascendance sur tous les autres. ~~En tant que~~ Grand admirateur de l'absolutisme français, c'était d'ailleurs lui qui avait préparé les instructions de 1702<sup>194</sup>. Le marquis de Bedmar, son supérieur hiérarchique, était cependant trop docile pour s'opposer à son ambition<sup>195</sup>. Pendant les dix années d'existence du Conseil Royal,

---

<sup>193</sup> Le texte a été édité dans ROPBA, vol. 1, p. 231-239.

<sup>194</sup> Il reprenait pour cela les plans qu'il avait déjà formés en 1696, mais qui avaient été refusés par Madrid. VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 92-93 ; SCHRYVER R. de, « Conseil Royal (1702-1711) », *op. cit.*, p. 275.

<sup>195</sup> Maximilien-Emmanuel était quant à lui trop occupé par la guerre. SCHRYVER R. de, *Jan van Brouchoven, graaf van Bergeyck 1644-1725*, *op. cit.*, p. 220-223.

Bergeyck délégua les affaires les moins importantes au reste des ministres, « traitant ces messieurs comme ses garçons », et s'occupa personnellement de toutes les affaires concernant l'État et la finance<sup>196</sup>. Par conséquent, selon Klaas van Gelder, le Conseil Royal « served to rubberstamp Bergeyck's decisions, allowing him to control the entire administration almost singlehandedly. »<sup>197</sup>. En 1721, dix ans après la disparition du *Conseil Royal*, Thomas de Fraula résumait ainsi le rôle de Bergeyck :

« Ce ministre [Bergeyck] avoit seul le détail de la guerre et la direction des finances [...]. De sorte que l'on peut dire que l'autorité du Conseil Royal étoit bornée et réduite aux matières qui se traitoient auparavant dans le Conseil Privé, et que le premier ministre dirigeoit seul toutes les affaires d'État et des finances de quelque espèce qu'elle puissent être, en un mot, ce ministre faisoit toutes les fonctions attachées à son poste de Ministre de la Guerre et d'Intendant général de Police et des Finances sans le concours du Conseil Royal, mais ce Conseil n'y pouvoit rien sans le sien [...] »<sup>198</sup>.

Le Conseil Royal avait comme objectif premier de rationaliser et centraliser le processus décisionnel, tout en réalisant des économies par la réduction du personnel<sup>199</sup>. Selon Reginald de Schryver, cet objectif fut atteint. Grâce à la présence du président lors des assemblées du Conseil, la procédure de la consulte put être supprimée, permettant ainsi une exécution immédiate des ordres et un gain de temps considérable. En outre, les conflits de compétences qui caractérisaient les conseils collatéraux sous Charles II disparurent<sup>200</sup>.

Une autre caractéristique de ce gouvernement était le système des intendants et leurs adjoints, les *subdélégués*. L'expérience avait déjà été tentée sous Charles II, mais les intendants avaient alors une mission *ad hoc*<sup>201</sup>. Sous le régime Anjouin, ils furent rétablis avec une mission permanente pour auditer les finances locales. Cependant, ces fonctionnaires rencontrèrent de nombreuses résistances parmi les assemblées, jalouses de leur autonomie provinciale et locale<sup>202</sup>.

Les Autrichiens adoptèrent une posture ambiguë face à l'héritage Anjouin. D'un côté, par son décret du 16 mai 1716, Charles VI abolit tous les « emplois, grâces, honneurs et pensions »

---

<sup>196</sup> SCHRYVER R. de, « Conseil Royal (1702-1711) », *op. cit.*, p. 275-281.

<sup>197</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 204.

<sup>198</sup> AGR, SEG, n° 1472, [réflexions du trésorier général sur la charge de directeur-général](#), Thomas de Fraula, 2 février 1721.

<sup>199</sup> Le comte de Bergeyck recevait néanmoins un salaire de 50 000 florins par an, et 10 000 pour sa secrétairerie ! Le deuxième salaire en ordre de grandeur était de 12 400 florins par an. Il était prêt à faire des économies, sauf lorsqu'il s'agissait de lui-même. SCHRYVER R. de, « Conseil Royal (1702-1711) », *op. cit.*, p. 278. AGR, CF, n° 4286, [copie de la consulte du 8 août 1727 sur les privilèges dont les nations françaises, anglais et des Provinces-Unies jouissent à l'égard des Pays-Bas autrichiens](#), mémoire formé par Ernest de Castillon, p. 6.

<sup>200</sup> SCHRYVER R. de, « Conseil Royal (1702-1711) », *op. cit.*, p. 277-278.

<sup>201</sup> VANDENBULCKE A., « Intendants - Intendances (1668-1787) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.2, p. 546.

<sup>202</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 93.

accordés par « le Duc d'Anjou »<sup>203</sup>. De l'autre, le modèle absolutiste français trouva de nombreux admirateurs, notamment chez le Marquis de Prié, ministre plénipotentiaire et gouverneur général *ad interim* au nom d'Eugène de Savoie, ainsi que chez le comte de Wynants, membre du Conseil Suprême<sup>204</sup>.

L'organisation administrative des Pays-Bas autrichien fut mise en place définitivement en 1718, trois ans après la prise de possession des Pays-Bas par Charles VI et l'arrivée du marquis de Prié. Des discussions avaient déjà eu lieu en amont au sein de la *Gebeime Konferenz*<sup>205</sup>. Cette dernière étudia les différentes formes de gouvernement qui s'étaient pendant la Guerre de Succession d'Espagne ; le système des conseils collatéraux espagnols, celui du *condominium* anglo-néerlandais<sup>206</sup>, et enfin le *Conseil Royal* de Philippe d'Anjou. Dans sa consulte du 11 novembre 1715, la *konferenz* nota :

[...] *bat man vorläuffig die Pianta, auf welcher dieses Gouvernement zu Zeiten Königs Carls II; dann hinnach unterm herzog von Anjou, und letslich unter der Engels- und Holländern gestanden, abgelesen. Und Diese letstere alsogleich als höchst schädlich, die anderte als allzu sumptuos und unwürthschafftlich verworffen, die Anjouinische aber für annemblicher befunden*<sup>207</sup>.

Selon les notes de Charles VI en marge de cette consulte, ce dernier approuva cette analyse, et c'est effectivement en grande partie sur la base du *Conseil Royal* que fut élaborée la réforme de 1718<sup>208</sup>. Sur place, Prié mena une longue enquête sur l'histoire administrative des Pays-Bas depuis l'époque bourguignonne pour établir un comparatif objectif entre les différents systèmes et informer la *Konferenz* et le *Conseil Suprême des Pays-Bas*. Néanmoins, selon Klaas van Gelder, sa préférence pour un Conseil unique est assez frappante. Il était d'ailleurs un fervent admirateur du comte de Bergeyck. Pour Prié, le *Conseil Royal* est en effet le système qui offrait le plus d'avantages.

---

<sup>203</sup> Ce décret n'a cependant pas été appliqué dans son intégralité. Pour plus d'informations sur les mesures prises contre le régime Anjouin, voir VAN GELDER K., « L'empereur Charles VI et "l'héritage anjouin" dans les Pays-Bas méridionaux (1716-1725) », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine* (1954-), vol. 58 (2011), n° 1, p. 59-66.

<sup>204</sup> Institution établie à Vienne pour conseiller l'Empereur sur toutes les questions concernant les Pays-Bas. Jusqu'en 1757, toutes les affaires touchant de près ou de loin aux Pays-Bas passaient par cet organe, en collaboration avec la Secrétairerie espagnole jusqu'en 1737, dirigée par le marquis de Rialp. VERMEIR R. et BAELDE M., « Conseil suprême des Pays-Bas à Vienne, 1717-1757. », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Archives Générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 109-116.

<sup>205</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance: Austria and the Southern Netherlands Following the War of the Spanish Succession (1716-1725)*, Leuven, Peeters Publishers, 2016, 189.

<sup>206</sup> Un Conseil des Finances et un Conseil d'État, ce dernier étant également composé de la haute noblesse.

<sup>207</sup> Citation tirée de VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 173. Voici la traduction proposée en anglais par Gelder : « [...] in the meanwhile, the structure of the government under King Charles II, followed by that of the Duke of Anjou, and finally the one under the Englishmen and Dutchmen, have been discussed. The last is considered highly detrimental, the first too sumptuous and expensive, the Angevin one, however, more acceptable ».

<sup>208</sup> LENDERS P., « Drie wijzen van regeren van de Habsburgers in de Oostenrijkse Nederlanden », in *Handelingen der Maatschappij voor Geschiedenis en Oudheidkunde te Gent*, vol. 42 (1988), n° 1, p. 183-184.

Il était économe, efficace, et possédait suffisamment d'autorité pour obtenir les subsides des États sans trop de résistance<sup>209</sup>. En outre, en réduisant les trois conseils collatéraux en un seul, Prié considérait que cela réglerait les conflits de juridiction entre le Conseil des Finances et le Conseil Privé, et accélérerait considérablement le processus décisionnel par un système plus simple. Le marquis ne souhaitait toutefois pas une concentration totale des compétences des trois conseils. Dans son plan, il prévoyait un corps isolé pour traiter les affaires courantes des finances<sup>210</sup>.

Après plusieurs échanges entre la *Konferenz* et le Conseil Suprême, le plan proposé par Prié fut en grande partie approuvé, et appliqué le 29 mars 1718<sup>211</sup>. Tous les conseils collatéraux furent abrogés, et remplacé par un Conseil d'État unique, dans lequel toutes les affaires relevant des anciens conseils devaient être traitées.

Toutefois, contrairement à ce que proposait Prié, en vue de s'assurer de la fidélité de la haute noblesse des Pays-Bas, l'Empereur décida d'intégrer les « grands » du royaume dans le Conseil, en s'inspirant de la *Conférence* Anglo-batave, malgré les vifs débats et les avertissements tirés de cette expérience<sup>212</sup>. De même, la proposition de tenir un corps des finances séparé du Conseil d'État ne fut pas retenue par le Conseil Suprême<sup>213</sup>.

En se concentrant sur l'administration des finances, en quoi consistait ce plan ? Les instructions du 4 mars 1718<sup>214</sup> prévoyaient la mise en place d'un Conseil d'État traitant de toutes les questions des anciens conseils collatéraux, présidé directement par le gouverneur ou son ministre plénipotentiaire (art. 1 à 3). Le Conseil des Finances fut donc supprimé et remplacé par un département des Finances, dirigé par un directeur général (art. 6), assisté de trois intendants des finances résidant à Bruxelles (art. 11), ainsi que de quatre autres répartis dans le reste du pays (art. 16). L'administration des différentes régions du pays fut divisée entre ces intendants. Ceux résidant à Bruxelles avaient la charge des provinces de Brabant, Limbourg, Malines ainsi que de la Gueldre autrichienne. Les quatre autres étaient répartis dans le pays, chacun ayant à sa charge plusieurs villes et leurs dépendances (art. 16). Suivant les propositions de Prié, la *Konferenz* accepta de diviser les

---

<sup>209</sup> Le comte de Königsegg-Erp dira dans son rapport du 24 mars 1716 sur ce sujet : « Le gouvernement anjouin [...] avoit remis les affaires [des subsides] sur un assez bon pied, par les soins du comte de Bergeyck, qui avoit une autorité despotique, et les troupes françoises pour seconder ses projets ». GACHARD L.-P., *Collection de Documents inédits concernant l'histoire de la Belgique*, *op. cit.*, p. 438-439.

<sup>210</sup> VAN GELDER K., « L'empereur Charles VI et "l'héritage anjouin" dans les Pays-Bas méridionaux (1716-1725) », *op. cit.*, p. 67-68.

<sup>211</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 189-190. ; ROPBA, vol. 3, p. 97.

<sup>212</sup> ALIX F., « Les critères de sélection des hauts fonctionnaires dans les Pays-Bas méridionaux (1700-1725) », in *Revue belge de philologie et d'histoire*, vol. 87 (2009), n° 2, p. 327-329.

<sup>213</sup> VAN GELDER K., « L'empereur Charles VI et "l'héritage anjouin" dans les Pays-Bas méridionaux (1716-1725) », *op. cit.*, p. 67-68.

<sup>214</sup> ROPBA, vol. 3, p. 147-154. Les premières instructions datent du 29 mars 1718.

tâches liées aux revenus à l'échelle nationale entre les trois intendants bruxellois : l'un se chargera des droits du domaine et de la douane, un autre des subsides, et le dernier des finances militaires<sup>215</sup>. Deux jours par semaine étaient dédiés aux « affaires des finances », avec la possibilité pour le gouverneur ou le ministre plénipotentiaire d'en convoquer des supplémentaires si besoin. Lors de ces séances, le directeur-général devait toujours être accompagné de deux intendants qui n'avaient cependant qu'une voix consultative (art. 12)<sup>216</sup>.

Les instructions du 4 janvier 1719 vinrent compléter ce tableau<sup>217</sup>. Le directeur-général s'occupait personnellement de toutes les questions financières, mais ne pouvait rien disposer sans la participation du Conseil d'État et la résolution du gouverneur général ou du ministre plénipotentiaire (art. 37). À l'inverse, le Conseil d'État ne pouvait rien décider sans la présence du directeur et de deux intendants, et aucune affaire ne pouvait être discutée sans la présence de l'intendant concerné (art. 40). Si le directeur ne pouvait pas remplir ses fonctions, le plus ancien des intendants reprend son rôle, sans toutefois avoir de voix délibérative lors des séances du Conseil (art. 42).

L'article 43 chargeait le Conseil, et particulièrement le directeur-général, « de donner tous leurs soins et attentions pour rétablir et remettre en ordre, pour augmenter nos revenus royaux autant que faire se pourra [...] »<sup>218</sup>. Cet ordre était néanmoins très optimiste. En effet, on peut émettre des doutes sur la capacité de ce Conseil d'État unique à traiter de manière satisfaisante les questions financières et économiques. Seul le directeur général avait une voix délibérative, ce qui signifiait que l'avis des experts financiers pouvait être éclipsé par les voix des quatre juristes et des trois membres de la haute noblesse. En outre, dans leur volonté de rationaliser et d'accélérer les expéditions des affaires en concentrant la prise de décision entre les mains du seul directeur, les instigateurs du plan de 1718 avaient sous-estimé la charge de travail que cela représentait, comme nous le verrons dans les lignes suivantes.

Qu'en était-il des fonctionnaires choisis pour administrer les finances ? Les membres sélectionnés pour siéger à la *jointe provisionnelle*, chargée de l'administration en attendant la formation du gouvernement, possédaient tous une expérience du pouvoir acquise dans les gouvernements précédents. On ne peut pas en dire autant pour ceux furent appelé au département des Finances du Conseil d'État. Parmi les sept conseillers nommés, trois manquaient d'expérience en matière

---

<sup>215</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 191.

<sup>216</sup> ROPBA, vol. 3, p. 97-104.

<sup>217</sup> ROPBA, vol. 3, p. 147-154. Les instructions du 4 janvier 1719 ont été promulguées pour clarifier les ambiguïtés des instructions de 1718 et mettre fin aux conflits qui avaient surgi entre Prié et la noblesse. Pour plus d'informations, voir VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 189-204.

<sup>218</sup> ROPBA, vol. 3, p. 150-151.

financière ou avaient été accusés de mauvaise gestion Rubens, bien qu'une grande partie de sa famille ait été receveur des domaines, n'avait jamais exercé personnellement une telle fonction et sa formation était juridique. Strozzi, qui n'avait aucune expérience financière, bénéficia quant à lui d'une faveur due à sa position de gouverneur des pages de l'empereur et d'époux d'une camériste<sup>219</sup> de l'impératrice. Quant au baron de Villers, qui avait exercé des fonctions dans la gestion des revenus royaux au niveau provincial, il était accusé de mauvaise gestion, voire de corruption, et il lui fallut plusieurs années pour justifier ses comptes, ce qui retarda son serment jusqu'en 1719. Même s'ils avaient tous une expérience dans la haute administration, les autres étaient considérés par leurs contemporains comme des administrateurs médiocres. Selon Flore Alix, ils devaient leur nomination plus à leurs connexions, leurs mariages ou leur ancienneté qu'à leurs compétences<sup>220</sup>.

Ce plan ne fut jamais mis en exécution dans son intégralité. Tout au plus, l'Empereur imposa le 20 avril 1718 de dissoudre le Conseil, mais autorisa ses anciens membres à assister provisoirement le directeur-général en attendant la nomination des intendants<sup>221</sup>. Le marquis de Prié acquiesça, et donna l'ordre au Conseil des Finances de continuer leurs fonctions provisoirement sur l'ancien pied<sup>222</sup>. Ce qui devait être provisoire prit cependant rapidement un caractère permanent. Dans son rapport du 16 avril 1725, Prié s'explique ainsi à l'Empereur :

*Il est vrai que le conseil d'état soutien [...] qu'il ne seroit plus permis aux ministres des finances de s'assembler à part, et de vaquer dans leur chambre à l'expédition d'aucune affaires [...], qui étoient ci-devant du département de l'ancien conseil des finances [...] : mais, comme j'avois trouvé, par ma propre expérience, qu'il étoit d'une nécessité indispensable, tant pour le bien du service de V.M., que pour l'expédition régulière des affaires, d'avoir dans ce pays un corps des finances séparé et indépendant du conseil d'état, et soumis immédiatement aux ordres du gouverneur-général, j'ai cru ne pouvoir me dispenser de continuer, par provision [...], lesdits ministres de l'ancien conseil des finances [...] sous le nom de conseillers d'état directeur général et conseillers intendants provisionnels des finances, pour expédier régulièrement [...] les affaires ordinaires et courantes, qui ne concernent que les domaines et finances [...]*<sup>223</sup>.

En effet, plusieurs éléments vinrent constamment retarder la mise en application totale de la nouvelle forme d'administration. En premier lieu, le président de la Chambre des Comptes,

---

<sup>219</sup> « Dame d'honneur d'une personne de haut rang ou suivante à la cour ». CNRTL, [CAMÉRISTE : Définition de CAMÉRISTE \(cnrtl.fr\)](https://www.cnrtl.fr/lexique-fr/camériste), consulté le 24/07/2024.

<sup>220</sup> ALIX F., « Les critères de sélection des hauts fonctionnaires dans les Pays-Bas méridionaux (1700-1725) », *op. cit.*, p. 318-314 ; BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*

<sup>221</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, Bruxelles, Palais des Académies, 1941, p. 62.

<sup>222</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 193.

<sup>223</sup> GACHARD L.-P., *Collection de Documents inédits concernant l'histoire de la Belgique*, *op. cit.*, p. 481-482.

Pierre van der Ghoten, refusa sa désignation en tant que directeur général des Finances, invoquant la trop grande charge de travail que cela représentait pour son grand âge<sup>224</sup>. On revint donc au premier choix du marquis de Prié, Thomas de Fraula, trésorier général *de facto* depuis 1717<sup>225</sup>, mais celui-ci émit également de nombreuses réserves et retarda sa prestation de serment. Dans une lettre destinée à Eugène de Savoie, expliquant sa réticence à entrer en fonction en tant que directeur général malgré les insistances du marquis de Prié, il déclare : « qu'il n'y a point d'homme, quelque habile diligent et expéditif qu'il puisse être, qui soit suffisant et capable de s'acquitter de tous les devoirs et fonctions dont je me trouve chargé par le nouveau plan du gouvernement de ce Pays [...] »<sup>226</sup>. Par la suppression du Conseil des Finances, il se « trouveray seul chargé de toute la direction : et qu'encore bien que Sa Majesté eut nommé les intendants destinés pour concourir avec moy à en supporter le fardeau, il leur serait impossible aussi bien qu'à moi de servir Sa Majesté sur le pied desdites instructions d'une manière avantageuse à la conservation et à l'accroissement de ses finances [...] »<sup>227</sup>.

Fraula était en réalité un fervent partisan de la spécialisation des tâches dans différents conseils collatéraux :

*[...] parceque chacun traitant celles [les affaires] de son ressort dont il [un conseiller] a l'intelligence, en sortira avec d'autant plus de facilité, qu'il ne sera ni interrompu ni questionné par ceux qui n'en sont pas instruits, et comme il est impossible que l'on puisse trouver de personnes assez universelles pour entendre toutes les matières : on ne peut s'attendre à de bonnes et promptes expéditions d'aucune affaire, à moins qu'elles ne soient traitées et digérées par ceux qui y sont versés et qui en ont l'expérience. [...] Aussi sont-elles d'une nature si différentes de celles du Conseil d'État et du Conseil Privé, en si grand nombre, et d'un si vaste détail qu'il n'en peut être parlé qu'entre ceux qui les connoissent à fond pour s'y être instruit et les avoir maniées pendant un long cours d'années*<sup>228</sup>.

De plus, l'article 12 des instructions de 1718 ne permettait pas la présence de tous les intendants lors d'une séance du Conseil d'État, sauf permission exceptionnelle. Pour Fraula, cela

---

<sup>224</sup> Il avait 65 ans. LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 63 ; BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 287-288.

<sup>225</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 194 ; BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 274-276.

<sup>226</sup> AGR, SEG, n° 1472, [réflexions du trésorier général sur la charge de directeur-général](#), Thomas de Fraula, 2 février 1721. Une autre raison qui a contribué à la réticence de Fraula est son âge, 72 ans en 1719. Il explique dans un mémoire sur la compagnie d'Ostende remis au marquis de Rialp que « je l'aurois envoyé plutôt mais je me suis trouvé incommodé et je commence à sentir le poids de mes années [...] ». AGR, CF, n° 475, « [Remarques sur le dessein d'établir une compagnie pour le commerce des Indes Orientales aux Pays-Bas autrichiens](#) », Thomas de Fraula, 16 novembre 1719.

<sup>227</sup> *Idem*, [réflexions du trésorier général \[...\]](#), *op. cit.*, 2 février 1721.

<sup>228</sup> AGR, SEG, n° 1472, « [Réflexions sur les articles du nouveau plan du 29 mars 1718 \[...\]](#) », Thomas de Fraula, 1721.

constituait une grave erreur, car chaque membre d'un Conseil devait être présent pour assurer la bonne circulation de l'information et éviter que l'activité du Conseil ne soit paralysée par l'absence d'un de ses membres<sup>229</sup>.

Selon lui, la concentration des tâches dans le seul Conseil d'État ne permettrait jamais d'accélérer le processus décisionnel, bien au contraire :

*Or c'est [les lenteurs dans les expéditions] ce qu'on éprouvera principalement dans les matières des finances, lesquelles étant journalières et fort fréquentes ne pourront en aucune manière être dépêchées sur le sentiment du seul directeur général des finances dans les deux jours de la semaine destinés au Conseil d'État pour en traiter, tandis que ceux qui le composent n'y sont pas versés et que même on peut dire qu'ils se trouvent dans une prévention très contraire aux ministres des finances, et qui les porte à recevoir avec défiance tout ce qu'ils peuvent proposer [...] ce qui demande beaucoup d'explication et de raisonnemens et causent un tel retardement à l'expédition des affaires qu'en une séance il n'est pas possible d'en terminer plus de deux ou trois qui soient de quelque poids<sup>230</sup>.*

Il n'était pas non plus favorable au système des intendants, estimant que les trois intendants résidant à Bruxelles et assistant le directeur « ne suffisent pas seulement pour digérer et pour instruire la moitié des affaires »<sup>231</sup>. Quant à ceux délégués dans les provinces, ils ne feraient que retarder la prise de décision en devant attendre la résolution du directeur-général à Bruxelles, seul autorisé à prendre des décisions, sans compter les nombreuses résistances que leur opposeraient les institutions locales<sup>232</sup>.

Par conséquent, cela prouvait selon lui « l'impossibilité qu'il y a, que le directeur-général satisfasse seul à tout ce dont on le charge ; quand même il aurait sous lui trois intendants de finances les plus expéditifs, et les plus habiles ; de sorte que l'on ne peut attendre que des plaintes de toute part, et qu'ils n'en peut rejaillir qu'un grand préjudice au service du roi par la lenteur et par le retardement dans l'expédition des affaires »<sup>233</sup>. C'est pourquoi il crut « devoir diférer de prêter son serment, et de prendre possession jusqu'à ce que S.A.S. en fut informée afin de prévenir la réforme du Conseil des Finances qui devait s'ensuivre selon le sixième article du plan, ce qui aurait causé un grand dérangement et une incroyable confusion dans le gouvernement »<sup>234</sup>.

---

<sup>229</sup> *Idem*, [réflexions du trésorier général sur la charge de directeur-général](#), Thomas de Fraula, 2 février 1721.

<sup>230</sup> *Idem*, « [Réflexions sur les articles du nouveau plan du 29 mars 1718 \[...\]](#) », Thomas de Fraula, 1721.

<sup>231</sup> *Ibid.*

<sup>232</sup> *Ibid.*

<sup>233</sup> AGR, SEG, n° 1472, « [Réflexions sur les articles du nouveau plan du 29 mars 1718 \[...\]](#) », Thomas de Fraula, 1721.

<sup>234</sup> *Ibid.*

Il est donc clair que ce qui rebutait le plus le trésorier général était la charge de travail qui l'attendait dans un Conseil d'État tel que décrit par les instructions de 1718 et 1719. Il exprimait également des doutes quant à la capacité du Conseil d'État unique à traiter efficacement les affaires, en citant le manque de formation financière de ses membres et les blocages potentiels que cela pourrait engendrer. De plus, il soulignait le rapport de force défavorable pour les experts financiers.

Face à ces représentations, Prié permit au Conseil des Finances de continuer son travail sur le même pied que précédemment, sans abandonner l'idée d'une supervision centrale par le gouverneur ou son ministre plénipotentiaire<sup>235</sup>. Jusqu'à la fin de son mandat, le Conseil des Finances fut composé de sept conseillers, un directeur, et d'un conseiller du commerce, et ils furent désignés dans les actes administratifs comme les *Conseillers directeurs provisionnels des domaines et finances*<sup>236</sup>. Ce refus n'était de toute façon pas contraire aux idées de Prié, puisqu'il considérait que le Conseil d'État n'aurait jamais dû être chargé de toutes les questions financières. Les arguments de Fraula, ainsi que son expérience négative avec le Conseil d'État, où il était en conflit régulier avec la haute noblesse, changèrent néanmoins l'avis de Prié qui, à partir de 1722, commença à militer pour le rétablissement des trois conseils collatéraux<sup>237</sup>. En attendant, il laissa les affaires courantes au directeur-général et à ses intendants, et seules les affaires financières liées aux affaires d'État étaient traitées au Conseil d'État :

[...] *ce ministère est composé aujourd'hui, sous les ordres du gouverneur-général établi par des lettres-patentes de ladite nouvelle forme de gouvernement, y compris le directeur-général des finances, et des ministres qui composaient l'ancien conseil des finances, lesquels s'assemblent tous les jours dans la chambre où ledit ancien conseil se tenoit, et y travaillent, sous la direction dudit directeur-général, et sous les ordres et à la délibération du gouverneur-général, aux affaires ordinaires et courantes ; mais, quant à celles qui sont mêlées de matières de justice, police et finances, ils en font rapport deux jours de la semaine, au conseil d'état, après les avoir examinées et dirigées préalablement dans leurs chambre, ensuite de quoi le conseil d'état donne son avis au gouverneur général [...] par ses consultes, dans lesquelles on fait mention du rapport fait au conseil par les ministres des finances, et de leur sentiment [...]*<sup>238</sup>.

De manière générale, c'est tout le concept de la centralisation administrative au sein d'un Conseil d'État unique qui échoua. Premièrement, les intendants ne furent jamais nommés, en grande partie en raison des résistances des États provinciaux, du Conseil d'État lui-même, et à partir

---

<sup>235</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, op. cit., p. 195.

<sup>236</sup> . « [Le Calendrier de la cour pour l'année 1720 \[...\]](#) », Bruxelles, chez Antoine Claudinot, 1719, in-18, KBR, Réserve précieuse, CL 2242/1720 A, p. 31.

<sup>237</sup> DHONDT L., *Verlichte monarchie, Ancien Régime en revolutie : een institutionele en historische procesanalyse van politiek, instellingen en ideologie in de Habsburgse, de Nederlandse en de Vlaamse politieke ruimte (1700/1775-1790)*, thèse en vue de l'obtention du grade de Docteur en Histoire, Ghent University, vol.3, 1993, p. 71 ; VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, op. cit., p. 195.

<sup>238</sup> GACHARD L.-P., *Collection de Documents inédits concernant l'histoire de la Belgique*, Louis Hauman et Company, 1835, p. 480.

de 1725, du Conseil des Finances réinstitué<sup>239</sup>. En effet, les mesures absolutistes des débuts du gouvernement, qui remettaient en question les privilèges locaux, ainsi que les difficultés financières, dont le gouvernement de Prié était accusé d'être la cause, empêchèrent Prié de mettre en œuvre cette réforme<sup>240</sup>. Deuxièmement, la concentration des compétences signifiait que tous les membres du Conseil d'État pouvaient donner leur avis sur les questions financières. Or, Thomas de Fraula était le seul à avoir une expertise financière, ce qui entraînait des conflits récurrents, même sur des sujets mineurs. De surcroît, le Conseil se retrouva rapidement surchargé par le nombre de dossiers qui étaient auparavant administrés par trois conseils distincts<sup>241</sup>. Troisièmement, le choix de réintroduire la haute noblesse dans le gouvernement pour s'assurer de leur loyauté au nouveau régime s'avéra fatal à la réforme<sup>242</sup>. Ces nobles avaient été exclus du pouvoir depuis le coup d'état raté de 1632<sup>243</sup>. Parmi les six membres de la haute noblesse, trois n'assistèrent à aucune des réunions du Conseil d'État. Les conflits entre eux et les juristes, ainsi qu'avec le marquis de Prié et les autorités viennoises furent incessants, notamment sur des questions de préséance et de gouvernance. Les causes de ces conflits restent incertaines, mais le résultat de tous ces éléments est que le Conseil d'État ne fonctionna jamais de manière satisfaisante<sup>244</sup>.

Dans ses mémoires rédigés en 1784, Patrice de Neny analysera ainsi ces événements :

*L'impossibilité de traiter dans un seul conseil les affaires d'état, celles de la législation, de la justice, de la police supérieure, celles des finances & enfin tous les objets qui entrent dans le gouvernement d'un état, ne fut jamais mieux reconnue que pendant le tems que dura le système de gouvernement établi en 1718. L'expédition des affaires qu'on s'étoit proposée d'accélérer, en fut retardée prodigieusement, les finances furent négligées, & il se glissa dans toutes les parties du gouvernement une confusion & des désordres qu'on eut une peine extrême à faire cesser dans la suite*<sup>245</sup>.

La réforme de 1718 fut donc une parenthèse dans l'histoire administrative des Pays-Bas, une expérimentation de la part d'un pouvoir habsbourgeois cherchant à déterminer la meilleure façon de gouverner des territoires qu'il connaissait peu<sup>246</sup>. Les problèmes financiers et l'ambiguïté

<sup>239</sup> HASQUIN H., « Les intendants et la centralisation administrative dans les Pays-Bas méridionaux aux XVIIe et XVIIIe siècles », in *Anciens pays et assemblées d'états*, vol. 47 (1968), p. 189-199 ; VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 194-205.

<sup>240</sup> DHONDT L., *Verlichte monarchie, Ancien Régime en revolutie*, *op. cit.*, p. 71-72.

<sup>241</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 10-11.

<sup>242</sup> VANTHEMSCHE G. et DE PEUTER R., *A Concise History of Belgium*, *op. cit.*, p. 182-183.

<sup>243</sup> *Ibid.*, p. 164-165.

<sup>244</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 196-204.

<sup>245</sup> NÉNY, Patrice François, *Mémoires historiques et politiques des Pays-Bas, Neufchâtel*, Imprimerie de Fauche, Favre & Compagnie, vol. 1, 1784, p. 301.

<sup>246</sup> DHONDT L., *Verlichte monarchie, Ancien Régime en revolutie*, *op. cit.*, p. 68-39.

des instructions de 1718 et 1719 alimentèrent de plus en plus les tensions au sein de l'administration centrale. Elles eurent pour résultat à partir de novembre 1724 la mise sur pied d'une véritable cabale contre Prié, et sur ce que Van Gelder qualifie de « U-Turn »<sup>247</sup>.

## B. La réforme de 1725

Critiqué de toute part, et en conflit constant avec la haute noblesse du Conseil d'État, Prié vit sa carrière aux Pays-Bas se terminer à la suite d'une affaire menée par Alexandre de Bonneval. Ce dernier était un comte français de haute extraction qui avait changé de camp au cours de la Guerre de Succession d'Espagne. Il souhaitait recevoir un poste de gouverneur militaire dans les Pays-Bas, mais Eugène de Savoie le lui refusa malgré ses promesses. Arrivé à Bruxelles, il ne reçut pas plus d'aide du marquis de Prié. Sans doute pour indirectement attaquer Eugène, il provoqua un scandale d'honneur en août 1724, impliquant entre autres le marquis. Ce qui ne devait être qu'un fait divers se transforma rapidement en affaire d'État, puis en véritable procès du ministère de Prié, mais aussi d'Eugène. Finalement, le 22 novembre 1724, le gouverneur-général démissionna. Pour assurer la continuité du gouvernement, Prié fut maintenu dans sa position de manière provisoire. Quelques jours après la démission d'Eugène, Charles VI désigna sa sœur Marie-Elisabeth pour gouverner les Pays-Bas, dans le but d'affermir la légitimité de son pouvoir sur ce territoire. Pour préparer son arrivée, l'Empereur chargea le comte Wilrich de Daun de la fonction de gouverneur-général *ad interim*<sup>248</sup>. Le marquis de Prié quitta les Pays-Bas le 24 mai 1725, largement impopulaire<sup>249</sup>.

Ce scandale et cette transition dans le gouvernement des Pays-Bas furent néanmoins une occasion en or pour résoudre les graves déficiences qui étaient apparues sous le ministère de Prié, et trouver une solution à l'état déplorable des finances. Celles-ci étaient en effet dans une situation très précaire, ce qui mena même à des rumeurs de banqueroute de l'État<sup>250</sup>. Pour cette raison, le comte de Daun fut chargé par ses instructions secrètes de mener l'enquête sur les lacunes du système administratif mis en place en 1718, et s'il y en avait, de chercher un moyen de réintroduire l'ancien système des trois conseils collatéraux<sup>251</sup>. Dans son rapport du 5 juin 1725, Daun reconnut des défauts aux deux systèmes et ne prit pas ouvertement position en faveur de l'un ou de l'autre, mais il montre sa préférence dans la lettre d'accompagnement du mémoire à Rialp. L'ancien système, bien que plus honnête, souffrait de la rivalité entre les trois conseils. Le nouveau avait le désavantage de rassembler tous les conseillers, qu'importe leurs compétences, pour traiter les

---

<sup>247</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 325.

<sup>248</sup> Pour un compte rendu complet de l'affaire Bonneval, voir ; *Ibid.*, p. 336-343.

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 347 ; DHONDT L., *Verlichte monarchie, Ancien Régime en revolutie*, *op. cit.*, p. 67-68.

<sup>250</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 246.

<sup>251</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financien in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 11.

affaires à l'ordre du jour. De plus, il ne pouvait fonctionner sans l'instauration des intendants qui devaient permettre de soulager le conseil d'une partie de la lourde charge de travail. L'inclusion de la haute noblesse dans le Conseil d'État unique était aussi une erreur, bien qu'il craignît la réaction de ces derniers si le gouvernement décidait de les exclure à nouveau du processus décisionnel<sup>252</sup>. Prié, fort de son expérience, argumente quant à lui dans son rapport du 16 avril que le nouveau système n'a pas répondu à son principal objectif, c'est-à-dire accélérer et rationaliser les expéditions. Dès lors, il se montre résolument favorable à la spécialisation des tâches qu'offre la séparation des conseils collatéraux comme du temps de Charles II, car les matières y étaient traitées « par des ministres éclairés de la science et de l'usage des différentes fonctions de leurs départements respectifs, que les affaires du gouvernement y pouvoient être examinées, réglées et résolues avec beaucoup de régularité, de sureté et de connoissance de cause [...] », tandis que « [toutes les affaires] devoient être traitées et résolues pêle-mêle sous le conseil d'état, composé entièrement de ministres de l'ordre de la noblesse de longue robe, à la réserve du directeur-général, qui est l'unique financier qui soit membre »<sup>253</sup>. Il conclut que « toutes ces raisons et particularité étant pesées et considérées avec attention, il me semble que, l'ancienne forme de gouvernement de ce pays étant confrontée avec celle réglée par le nouveau plan, l'on trouvera [...] que la première est préférable à l'autre [...] »<sup>254</sup>.

Au Conseil Suprême des Pays-Bas, les avis des deux conseillers belges Van der Haghen et le comte de Wynants étaient partagés. Le premier, qui avait siégé au Conseil d'État unique jusqu'en 1724, était favorable au rétablissement des conseils collatéraux dans un souci de spécialisation et de compétences des conseillers. Concernant la question de la haute noblesse dans le processus décisionnel, il était d'avis qu'ils devaient en être écartés, mais pour les ménager, il proposa de les introduire dans un Conseil d'État avec un rôle politique mineur. Le système des intendants devait également être abandonné, car leurs activités provoqueraient trop de plaintes de la part des institutions locales. Eugène de Savoie se rallia à cet avis. De l'autre côté, le comte de Wynants était favorable au nouveau système et à la concentration des tâches. Il arguait que des conseillers polyvalents, compétents dans tous les domaines, auraient un meilleur jugement que ceux spécialisés dans un seul. Pour autant, il ne niait pas les carences du système de 1718. Pour y remédier, il estimait que le Conseil devait être dirigé de manière plus ferme, sous la conduite d'un président ou d'un ministre désigné par Vienne et jouissant de la confiance de l'Empereur. Ce dirigeant pourrait

---

<sup>252</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 356-358 ; VAN GELDER K. et HERTEL S., « Die Mission des Grafen von Daun in Brüssel : Ein Wendepunkt in der Regierung der Österreichischen Niederlande? », in *Zeitschrift für Historische Forschung*, vol. 38 (2011), n° 3, p. 426-432.

<sup>253</sup> GACHARD L.-P., *Collection de Documents inédits concernant l'histoire de la Belgique*, *op. cit.*, p. 490.

<sup>254</sup> *Ibid.*, p. 491.

superviser le Conseil et prévenir les abus. Il était de plus vigoureusement favorable aux intendants, qu'il considérait comme la seule solution à la décadence économique des Pays-Bas. Les autres membres du Conseil Suprême partageaient des variations de ces avis, mais Cardona et Çavella proposaient également de créer un conseil *ad hoc* à réunir au besoin. Dans sa résolution apostillée sur la consulte du 25 août 1725 de la *Gebeime Konferenz*, l'Empereur opta pour un entre-deux<sup>255</sup>. Les autres plans qui circulaient à la même époque ne semblent pas avoir joué un rôle significatif dans les débats<sup>256</sup>.

Le décret qui restaura les trois conseils collatéraux fut publié le 19 septembre 1725. Arrivé à Bruxelles le 28 septembre, la mise en application fut achevée dès le 2 octobre. Officiellement, on revint aux conseils collatéraux instaurés par Charles II en 1531. Parler d'une restauration totale de l'ancien système serait néanmoins erroné. Des changements profonds mais subtils furent appliqués. Le compromis décidé par l'Empereur consistait principalement en la restauration des trois conseils, tout en y adjoignant le système des intendants. En outre, le Conseil d'État – dans lequel des membres de la haute noblesse furent toujours admis – fut mis à l'écart, et le titre de Conseiller d'État devint un moyen de compenser, récompenser et honorer les agents du gouvernement les plus anciens ou méritant<sup>257</sup>. En effet, par le quatrième article, ce Conseil d'État devait être convoqué « aux jours et heures qu'elle [Marie-Elisabeth] trouvera à propos »<sup>258</sup>, ce qui permettait en réalité à la gouvernante-générale de neutraliser l'influence de la haute noblesse admise dans ce conseil. Cela est d'autant plus frappant lorsque l'on considère que le Conseil Privé et le Conseil des Finances devaient tenir leurs séances « aux lieu, jours et heures accoutumés ci-devant », c'est-à-dire selon les instructions de 1531<sup>259</sup>. Le Conseil Privé devint quant à lui le conseil collatéral le plus important, reprenant les compétences du Conseil d'État<sup>260</sup>. Composé de six conseillers, il ne devait cependant plus servir de cour d'appel excepté dans des cas très importants relevant du bien public ou des affaires d'État (art. 9)<sup>261</sup>.

Les instructions pour le Conseil des Finances concernaient la moitié des articles du décret. Ces dispositions ne donnaient cependant pas d'indications sur la politique économique à mener,

---

<sup>255</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 358-359 ; ALIX F., « Les critères de sélection des hauts fonctionnaires dans les Pays-Bas méridionaux (1700-1725) », *op. cit.*, p. 312-313.

<sup>256</sup> AGR, CF, n° 2282, « Substance du projet qui fut proposé lorsque l'on cassa le Conseil d'État l'an 1725 [...] », s.n., s.d. [circa 1725].

<sup>257</sup> GALAND M., « Gages, honneurs, mérites », *op. cit.*, p. 558-569.

<sup>258</sup> ROPBA, vol. 3, p. 516.

<sup>259</sup> *Ibid.* ; WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>260</sup> SCHEPPER H. de, « Conseil Privé (1504-1794) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 289-290.

<sup>261</sup> ROPBA, vol. 3, p. 516.

mais répondaient simplement à des questions d'organisation. Le nombre de conseillers fut réduit de sept à quatre, en plus d'un trésorier général<sup>262</sup>. Chaque conseiller avait donc théoriquement plus de travail à sa charge. Néanmoins, l'idée de Prié de répartir les tâches des conseillers selon les différentes matières, mise en œuvre lors de la réforme de 1718, fut renouvelée. Chacun des conseillers devait diriger un département spécifique. Signe qu'un redressement par le commerce était envisagé, un département entier fut dédié à cette compétence<sup>263</sup>. Le Conseil des Finances fut ainsi divisé en quatre principaux départements : domaine, aides et subsides, droits d'entrée et de sortie, et commerce.

Cependant, la plus grande partie des espoirs pour le « redressement » de l'économie des Pays-Bas était en réalité placée dans les six intendants et les neuf subdélégués destinés à la surveillance des finances locales, comme le démontre l'article 19 :

*Et comme la régie et l'administration de nos domaines et d'autres différentes branches de nos revenus demandent une application et une surveillance particulière, et que nous souhaitons d'y pourvoir d'une manière qui soit la plus propre, non-seulement pour conserver et pour augmenter nosdits domaines et revenus, mais aussi pour soulager nos peuples autant que possible, en redressant les abus qui par la suite de temps s'y sont introduits insensiblement, nous avons résolu et déterminé d'établir à cette fin six intendants des finances avec neuf subdélégués [...]*<sup>264</sup>.

Leur établissement selon le plan de 1725 resta lettre morte, tout comme les intendants du plan de 1718. Presque tous les membres du gouvernement bruxellois s'y opposaient. Les instructions pour les intendants du plan de 1718, réclamés depuis le 11 juin 1721, ne furent fournies par le Conseil des Finances que le 15 novembre 1727 accompagnées d'une représentation contre leur instauration. Ces derniers argumentaient qu'ils n'avaient pour seul rôle que le contrôle de l'administration et des finances locales, un objectif pouvant être atteint par les moyens existants, sans surcharger les finances de l'État avec des intendants. En outre, ils étaient « odieux » aux habitants des Pays-Bas, dont les États provinciaux, soucieux de leur autonomie et de leurs

---

<sup>262</sup> Le nombre de conseillers sous le Conseil d'État unique avait évolué de six conseillers en 1719 à sept en 1724 par l'arrivée du baron de Villers. « [Le Calendrier de la cour pour l'année 1719 \[...\]](#) », Bruxelles, chez Antoine Claudinot, 1719, in-18, KBR, Réserve précieuse, CL 2242/1719 A, fol. 31. ; « [Le Calendrier de la cour pour l'année bissextile 1724 \[...\]](#) », Bruxelles, chez Antoine Claudinot, 1724, in-18, KBR, Réserve précieuse, CL 2.242/1724 A, fol. 40.

<sup>263</sup> Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, la distinction entre le département du commerce et celui des droits d'entrée et de sortie était très peu palpable, et les deux se chevauchaient souvent. Selon nous, il est possible que la création du département du commerce ait été effectuée pour rassurer les commerçants, qui se sentaient lésés par la politique du conseiller des droits d'entrée et de sortie, dont l'objectif était souvent d'augmenter les revenus du souverain grâce aux tarifs : « Il semble de ce que l'on vient de dire qu'il y a assez de connexité entre les opérations de ces deux départements [commerce et droits d'entrée et de sortie]. Cependant comme les négocians sont dans la prévention bien ou mal fondée, que le ministre chargé de celui des droits d'entrée et de sortie, n'est continuellement attentif qu'à faire valoir les intérêts du souverain, l'on sent bien qu'ils n'auront jamais en lui la confiance qu'il importe de leur inspirer, et qu'ils la placeront plus aisément dans un ministre chargé uniquement du soin de les protéger, et de veiller sans cesse aux moïens de faciliter le progrès et l'avancement du commerce [...] ». AGR, CF, n° 4296, « [Considérations générales sur le commerce des Pays-Bas autrichiens](#) », s.n., 1740, p. 47.

<sup>264</sup> ROPBA, vol. 3., p. 600.

privilèges, cesseraient de payer les aides et subsides si on instaurait cet exemple de l'absolutisme français<sup>265</sup>. Les choses restèrent donc en l'état jusqu'en 1729 lorsque l'Empereur pressa de nouveau Marie-Elisabeth de mettre en œuvre le plan. Elle rassembla donc une jointe le 4 avril 1729, où tous les membres se prononcèrent contre l'institution. Forte de cette unanimité, Marie-Elisabeth enjoignit à son frère de ne pas insister, et l'établissement fut de nouveau repoussé jusqu'à l'ultime tentative de 1734<sup>266</sup>.

En apparence, la centralisation administrative semblait donc faire marche arrière pour laisser place à une politique de compromis. Cependant, le pouvoir habsbourgeois ne renonça pas pour autant à sa volonté de mieux surveiller l'administration des Pays-Bas. Il accentua ainsi le rôle politique du Grand Maître de la Cour, directement sélectionné par Vienne, qui devait aider la gouvernante dans son administration, être son confident, mais aussi la contrôler. Ce dernier, toujours d'origine allemande et en constante correspondance avec les autorités viennoises, devint, à partir du comte d'Harrach, le chef de l'administration civile et le porte-parole de la politique étrangère des Pays-Bas<sup>267</sup>. De plus, la *Geheime Konferenz*, en s'inspirant de l'idée de Cardona et Çavella, recommanda la création de la Jointe de Cabinet pour traiter des principales affaires politiques et remplacer le Conseil d'État, désormais réduit à l'inactivité. Ce cabinet des ministres, convoqué par la gouvernante qui en choisissait la composition en fonction des questions à l'ordre du jour, devint l'un des rouages les plus importants du processus décisionnel concernant la politique générale des Pays-Bas autrichiens. C'est lors de ces réunions que les plus grandes décisions d'État étaient prises. Il était indépendant des conseils collatéraux et les surpassait au niveau hiérarchique. En général, au moins un ou plusieurs conseillers des finances étaient appelés à ces jointes<sup>268</sup>, cette institution étant régulièrement impliquée dans les questions économiques. Les affaires examinées au cours des jointes reflétaient donc les préoccupations du gouvernement. Entre 1725 et 1740, la quasi-totalité des questions traitées par la Jointe concernaient les finances de l'État (151 jointes sur 187)<sup>269</sup>. Selon Michèle Galand, cette institution témoignait à la fois du souci de coordonner la politique générale des différents conseils collatéraux, de répondre à un besoin de spécialisation, de contrôler le gouverneur-général pour éviter un pouvoir trop personnel, et d'une volonté de

---

<sup>265</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 198-199.

<sup>266</sup> ROPBA, vol. 3, p. LVI-LVII.

<sup>267</sup> DHONDT L., *Verlichte monarchie, Ancien Régime en revolutie*, *op. cit.*, p. 73-74 ; LENDERS P., « Grand Maître de la Cour (1725-1741) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 239-245.

<sup>268</sup> Une « jointe » est le nom donné à une réunion de la Jointe de Cabinet.

<sup>269</sup> BAELDE M. et WINDEY J.B., « De "Jointe de Cabinet" tijdens de landvoogdij van Maria Elisabeth (1725-1740) », in *Archives et bibliothèques de Belgique*, vol. 43 (1972), n° 1-2, p. 87-90 ; WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 512-524.

centralisation<sup>270</sup>. Le comte d'Harrach, Grand Maître de la Cour, prit d'ailleurs le contrôle de cette institution à partir de 1735<sup>271</sup>.

Tout au long des deux grandes réformes de 1718 et 1725, le personnel de la haute administration changea peu. Alix Flore démontra en effet la continuité entre les gouvernements mis en place pendant la Guerre de Succession d'Autriche, à l'exception de celui de Maximilien-Emmanuel de Bavière, et ceux instaurés par les Autrichiens<sup>272</sup>. Malgré les nombreuses critiques présentes dans les rapports des hauts dignitaires envoyés par Vienne contre les conseillers des finances, ceux-ci furent toujours reconduits dans leurs fonctions. Ces critiques portaient principalement sur leur incompétence. Le comte de Daun remarqua ainsi que les conseillers des finances étaient zélés, mais manquaient d'application. Le directeur général, Thomas de Fraula, quant à lui, n'était d'aucun secours en raison de sa santé déclinante, demandant d'ailleurs sa démission depuis 1723<sup>273</sup>. De plus, l'absentéisme était important, seuls Swarts et Coppieters étant régulièrement présents<sup>274</sup>. Quant à Van der Ghoten, choisi pour remplacer Fraula et présider le nouveau conseil malgré des avis divergents du Conseil Suprême<sup>275</sup>, Daun se plaint qu'il n'a su tirer de lui que des notions vagues en matière de finance, qu'il est vieux, ne sait rien et est depuis longtemps « hors du train des affaires »<sup>276</sup>. Van der Ghoten demanda d'ailleurs d'être assisté par un adjoint en raison de son grand âge, ce qui lui fut accordé le 10 mai 1726 en la personne de Jean-Charles Swarts<sup>277</sup>. Malgré tout, il fut décidé dans le décret du 21 septembre 1725 de simplement maintenir les quatre plus anciens conseillers des finances dans le Conseil des Finances réinstitué (le Vicomte de Vooght, Jean-Charles Swarts, Jean-Baptiste Coppieters, Jean-Alexandre Rubens)<sup>278</sup>.

---

<sup>270</sup> GALAND M., « Jointe de Cabinet (1725-1793) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 248-252.

<sup>271</sup> BAELDE M. et WINDEY J.B., « De "Jointe de Cabinet" tijdens de landvoogdij van Maria Elisabeth (1725-1740) », *op. cit.*, p. 87-88.

<sup>272</sup> ALIX F., « Les critères de sélection des hauts fonctionnaires dans les Pays-Bas méridionaux (1700-1725) », *op. cit.*, p. 343-344.

<sup>273</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 90-91.

<sup>274</sup> Pour certains conseillers, cela est justifié. Par exemple, dès 1717, De Fonseca fut envoyé à Paris pour assister le comte de Königsegg-Erps dans ses négociations. De 1719 à 1730, il résida dans cette ville et s'occupa de diverses négociations commerciales. *Ibid.*, p. 89-91 ; ALIX F., « Les critères de sélection des hauts fonctionnaires dans les Pays-Bas méridionaux (1700-1725) », *op. cit.*, p. 317 ; BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 260-262.

<sup>275</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 95-96.

<sup>276</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>277</sup> *Ibid.*, p. 103-106.

<sup>278</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 15 ; LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 97-107.

Le choix du personnel fut ainsi un sujet plutôt minime pour cette réforme, qui se concentrait plutôt sur la réorganisation administrative<sup>279</sup>. L'empereur préféra l'expérience à la compétence réelle de ses conseillers<sup>280</sup>. Néanmoins, bien que certaines formes de vénalité des offices, de favoritisme, de clientélisme, de népotisme et de multiplication des offices en échange de la *médianate* continuèrent d'exister, le pouvoir autrichien prit soin de ne pas reproduire les excès qui avaient existé sous les Espagnols<sup>281</sup>. Dans les discussions, une attention croissante fut portée sur les compétences de ceux qui étaient nommés dans la haute administration. Cette attention deviendra de plus en plus centrale au cours des décennies à venir. En effet, si la recherche d'une meilleure gestion financière et administrative était d'abord passée par de grandes réformes des institutions centrales, l'expérience de 1718-1725 bouleversa ce paradigme. Elle fit place à des réformes plus pragmatiques et incrémentales, visant à perfectionner le processus décisionnel par des modifications ne remettant pas en question l'ensemble du cadre institutionnel des Pays-Bas.

### C. Les instructions de 1733

La restauration de 1725 permit effectivement de calmer les esprits<sup>282</sup>. En revanche, les difficultés économiques persistèrent. Les mêmes contraintes pesant sur les finances et la marge de manœuvre économique des Pays-Bas continuèrent de freiner le développement, et les critiques envers le Conseil des Finances ne cessèrent de s'accumuler. Cette fois, elles se concentrèrent sur l'âge avancé et les infirmités des membres du Conseil, une critique justifiée<sup>283</sup>. Le trésorier avait 73 ans lorsqu'il fut nommé<sup>284</sup> et Coppieters en avait 64<sup>285</sup>. Nous ne connaissons pas la date de naissance du conseiller Swarts et du vicomte de Vooght, mais ils décédèrent respectivement le 11 avril 1731 et le 27 novembre 1733<sup>286</sup>. Seul Rubens, âgé de 40 ans, pouvait encore se prévaloir d'une certaine jeunesse.<sup>287</sup>

---

<sup>279</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 364.

<sup>280</sup> *Ibid.*, p. 204.

<sup>281</sup> VANDENBULCKE A., *Le pouvoir et l'argent sous l'ancien régime: la vénalité des offices dans les conseils collatéraux des Pays-Bas espagnols (seconde moitié du XVIIe siècle)*, Kortrijk-Heule, UGA, 1992 ; ALIX F., « Les critères de sélection des hauts fonctionnaires dans les Pays-Bas méridionaux (1700-1725) », *op. cit.*, p. 343-345.

<sup>282</sup> DHONDT L., *Verlichte monarchie, Ancien Régime en revolutie*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>283</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 107-114.

<sup>284</sup> BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 287-288 ; LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 107-108.

<sup>285</sup> BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 183-184.

<sup>286</sup> AGR, CF, n° 2281, [consulte sur le décès du conseiller Swarts](#), 11 avril 1731. *Idem*, [consulte sur le décès du vicomte de Vooght](#), 28 novembre 1733.

<sup>287</sup> BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 540-541.

L'attitude apathique de Vienne quant à la compétence de ses conseillers changea radicalement au cours des années trente. Marie-Elisabeth, ayant obtenu dans ses instructions le pouvoir de nommer ses ministres, en fit un usage abondant<sup>288</sup>. À la suite des instances répétées de Strozzi, qui souhaitait être réintégré au Conseil après en avoir été écarté en 1725, Marie-Elisabeth proposa le 29 décembre 1730 la création de deux postes de conseillers surnuméraires<sup>289</sup>. Ces nouveaux conseillers devaient renforcer un Conseil des Finances vieillissant, apportant expertise, jeunesse et main-d'œuvre, tout en permettant des économies grâce à des gages moins élevés.<sup>290</sup> L'empereur accepta, et le 30 mars 1731, Charles-François de Quickelberghe (44 ans) et le Vicomte de Bruxelles (dont la date de naissance est inconnue, mais décédé le 1er juillet 1734<sup>291</sup>) furent nommés conseillers surnuméraires<sup>292</sup>. Dans leurs patentes et le décret qui les accompagnait, l'objectif principal annoncé était « la plus prompte expédition des affaires »<sup>293</sup>, signe de cette nouvelle attention portée à l'accélération du processus décisionnel. Le vicomte de Bruxelles justifiait d'ailleurs cette mesure en affirmant que « le Conseil des Finances de Sa Majesté est composé de différents conseillers et commis valétudinaires qui ne pourront suffir pour terminer et expédier les affaires aussy promptement que le service de Sa Majesté et du bien publicq le demandent [...] »<sup>294</sup>.

À partir de cette date, on peut considérer que le Conseil des Finances se composait de six conseillers, les deux conseillers surnuméraires ayant travaillé dans les mêmes proportions que les conseillers ordinaires, voire davantage<sup>295</sup>. Cependant, cette augmentation des effectifs fut

---

<sup>288</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, op. cit., p. 12-13. ROPBA, vol. 4, p. VIII-IX.

<sup>289</sup> *Ibid.*, p. 112-113.

<sup>290</sup> « Il est bien vrai que les conseillers Capon, Cazier et Cordeys ne sont qualifiés que de conseillers et commis surnuméraires des Finances par leurs lettres patentes, apparemment pour être hors du nombre ordinaire des quatre qui ont été établis par le plan de l'année 1735. ; mais il est à observer qu'on leur accorde par lesdites lettres patentes pleine actualité [...]. D'où nous concluons [...] que l'expectative dans laquelle ils sont, à la réserve du conseiller Capon, pour la jouissance du plein gage ne peut, à notre avis, être attribuée qu'à une économie de la part du gouvernement dans la présente courtresse des Finances ». AGR, CF, n° 2283, « [Liste des survivances qui ont été accordées et qui n'ont pas encore eu leur effet](#) », De Witt, 23 février 1742.

<sup>291</sup> AGR, CF, n° 2281, [consulte sur le décès du vicomte de Bruxelles](#), 3 juillet 1734.

<sup>292</sup> Le vicomte de Bruxelles se nommait Philippe Adrien de Varick. Néanmoins, puisqu'il est presque toujours désigné sous le titre de Vicomte de Bruxelles dans les sources, nous continuerons de l'appeler ainsi. LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, op. cit., p. 111-115.

<sup>293</sup> AGR, CF, n° 2281, [décret et mandement de patente pour la nomination de Charles Quickelberghe et le vicomte de Bruxelles](#), 30 mars 1731.

<sup>294</sup> AGR, CF, n° 2281, [requête du vicomte de Bruxelles pour obtenir la place de conseiller des finances](#), s.d. [circa 1730].

<sup>295</sup> AGR, CF, n° 807-820, [Registres manuels portant l'indication des dispositions prises sur les requêtes présentées au Conseil](#), 1731-1750. Cf. sous-chapitre sur la répartition des tâches.

rapidement tempérée par le décès du trésorier général Van der Ghoten et de Swarts en avril 1731, qui ne furent pas remplacés directement<sup>296</sup>.

Simultanément, des instructions pour chaque conseil collatéral furent préparées. L'article 23 des instructions de 1725 ordonnait aux conseils de suivre provisoirement les anciennes instructions « en attendant qu'on les ait examinées plus particulièrement et formé les instructions spécifiques, en séparant les matières qui devront être attribuées à chacun d'eux ». Ces nouvelles instructions, loin de venir de Vienne, furent élaborées par le gouvernement local. L'empereur donna, le 22 mai 1726, l'ordre à Marie-Elisabeth de faire élaborer par les conseils collatéraux leurs instructions respectives basées sur les anciennes ordonnances, en y apportant les modifications nécessaires en fonction des circonstances modernes. Ces projets furent ensuite étudiés à Vienne pour y apporter les ajustements jugés nécessaires<sup>297</sup>.

Les instructions furent formées par le conseiller De Vooght et le projet fut finalisé dès le 3 janvier 1727. Toutefois, il fallut encore attendre six années pour que le texte définitif soit publié, le 28 janvier 1733<sup>298</sup>, en raison des nombreuses modifications apportées au projet initial. Les autorités centrales bruxelloises, soucieuses d'un processus décisionnel efficace et rapide, mais surtout d'un assainissement économique, y ajoutèrent des clauses entières concernant la gestion administrative des départements par les conseillers, ainsi que des directives générales visant une politique financière plus économe<sup>299</sup>. Nous nous concentrerons ici sur ces aspects économiques et sur les aspects relevant du processus décisionnel, en particulier en ce qui concerne les droits d'entrée et de sortie.

L'injonction première est claire : opérer un « redressement » des finances par une politique d'austérité. L'objet principal du Conseil des Finances doit être « l'augmentation et la conservation de nos droits, hauteurs, domaines et revenus et la diminution et épargne des dépenses »<sup>300</sup>. Ce sujet est traité dans le cinquième chapitre des instructions (art. 153-187) ainsi que dans une grande partie du deuxième chapitre, consacré au trésorier général (art. 59-85). De cette injonction découle l'article 79, qui nous semble particulièrement intéressant pour notre sujet. Il prévoit que la Chambre des Comptes devra fournir une liste des emplois superflus, « tant politiques que civils », pour qu'elle soit examinée par le Conseil des Finances, puis remise à l'avis de l'Empereur via le gouvernement. Le temps d'une augmentation des effectifs et d'une grande spécialisation des tâches devra par

---

<sup>296</sup> AGR, CF, n° 2281, [consulte sur le décès du trésorier général Van der Ghoten](#), 30 avril 1731. *Idem*, [consulte sur le décès du conseiller Swarts](#), 11 avril 173.

<sup>297</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 42.

<sup>298</sup> Les instructions complètes ont été éditées dans ROPBA, vol. 4, p. 471-492.

<sup>299</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 42.

<sup>300</sup> Instructions de 1733, article 153, ROPBA, vol. 4, p. 482.

conséquent encore attendre. L'une des victimes de cette mesure est la fonction de conseiller de commerce, qui avait pourtant été cruciale au cours des années 1673 à 1737 par l'apport d'une véritable expertise économique<sup>301</sup>. Le poste de conseiller de commerce resta vacant après la mort du dernier titulaire, Ernest de Castillon, en décembre 1737<sup>302</sup>, et ses attributions, distinctes du département du commerce contrairement à ce qu'insinuait Hasquin, furent absorbées par le département des droits d'entrée et du commerce<sup>303</sup>, se diluèrent dans les fonctions du département des droits d'entrée et du commerce<sup>304</sup>. On se contenta des compétences du conseiller Capon, et ce n'est que quelques années après sa mort, en 1754, que cette fonction réapparut sous l'égide du ministre plénipotentiaire Cobenzl<sup>305</sup>.

En ce qui concerne les instructions pour le département des droits d'entrée et de sortie, l'accent est mis sur le contrôle des amodiateurs. Le conseiller doit les assister autant que possible pour qu'ils jouissent de leur bien (art. 105), mais aussi les surveiller (art 104, 106-111). Il doit veiller à ce que ceux-ci et leurs employés n'exercent aucune malversation, respectent à leur contrat, et qu'ils présentent bien leurs comptes conformément aux conditions de l'amodiation (art. 106 et 110). Les articles 107 et 112 précisent qu'il doit aussi veiller à ce que les marchands « ne se soient pas molestés, mais promptement expédier » et que la justice soit expédiée rapidement, pour favoriser le commerce et éviter des frais de justice pour les marchands. Dans l'ensemble, les instructions du conseiller attaché au département des droits d'entrée ont été pensées uniquement dans le cadre d'une amodiation, et non d'une régie d'État.

Le département du commerce, dont la distinction avec celui des droits d'entrée et de sortie ne sera jamais très nette en pratique, reçoit des instructions orientées vers une politique économique mercantiliste fondée sur des informations objectives (art. 113-123). Le conseiller doit s'informer de tout ce qui a trait au commerce et à l'industrie des Pays-Bas, mais aussi des puissances voisines : les flux commerciaux terrestres et maritimes, les industries, l'agriculture du pays, les productions minières, la pêche, les octrois donnés aux fabriques, leur localisation, les tarifs douaniers de part et d'autre de la frontière, l'importance des importations et exportations, la manière dont les sujets des Pays-Bas sont reçus à l'étranger, le cours de la monnaie, etc.

---

<sup>301</sup> COLPAERT B., *De douanepolitiek in de praktijk in Brabant een studie aan de hand van het archief van de handelsraadsleden Dominique Wouters en Jacques Ernest de Castillon (1669-1734)*, *op. cit.*

<sup>302</sup> BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 148-149.

<sup>303</sup> HASQUIN H., « Sur l'administration du commerce dans les Pays-Bas méridionaux aux XVIIe et XVIIIe siècles », *op. cit.*, p. 438.

<sup>304</sup> AGR, CF, n° 2282, [décret du 5 octobre 1737 sur les indispositions du conseiller T'serclaes](#).

<sup>305</sup> HASQUIN H., « Sur l'administration du commerce dans les Pays-Bas méridionaux aux XVIIe et XVIIIe siècles », *op. cit.*, p. 439.

Grâce à ces informations, il doit communiquer au trésorier général « tout ce qu'il croira devoir être fait, ordonné ou défendu pour le bien du commerce, fabriques, crus et denrées du pays ; il l'avertira des avanies qui se feront à nos sujets dans les États des autres puissances et des moyens qu'il croira convenables pour y remédier [...] » (art. 126). Lorsqu'il le juge nécessaire il doit communiquer avec le conseiller de commerce et se rendre chez lui pour traiter de ces questions (art. 124). Remarquablement, l'article 125 enjoint le conseiller du département à recevoir « favorablement les avis et ceux qui les donnent » et les écouter, « de même que les propositions et les ouvertures qu'ils lui feront touchant le bien du commerce et des fabriques ». L'objectif semble être double : ne manquer aucune occasion de renforcer le commerce et l'industrie, et rassurer les marchands et industriels de la volonté du gouvernement de prendre en compte leurs intérêts. Cela montre également que le Conseil des Finances n'était pas conçu comme une tour d'ivoire où la politique commerciale et industrielle serait décidée ex nihilo, mais plutôt comme une institution qui devait se construire en coordination avec les acteurs économiques du pays.

Il convient également de souligner que ces instructions furent émises à une époque où il n'existait pas de mécanismes d'information économique systématiques et objectifs sur la situation du pays<sup>306</sup>. D'ailleurs, les instructions ne précisent pas où le conseiller du département du commerce est censé trouver toutes ces informations<sup>307</sup>. Ces ordres devaient-ils être interprétés comme une injonction personnelle au conseiller du département du commerce, qui devait s'informer sur ces sujets afin d'être capable de juger et de décider sur les requêtes qu'il recevrait ? Ou bien devaient-ils être compris comme une injonction à mener une enquête sur le commerce et l'industrie de l'ensemble du pays, comme l'interprétera Philippe Moureaux<sup>308</sup> ? La réponse n'est pas claire, mais elle est probablement liée avec l'article 78, qui ordonne au gouvernement d'envoyer des lettres aux gouverneurs des provinces et villes pour qu'ils informent le trésorier général de tout ce qui concerne le commerce et les finances.

Ces instructions avaient également pour but de mieux contrôler l'efficacité administrative du Conseil, notamment par le rétablissement du poste de conseiller fiscal, une fonction qui n'avait plus été attribuée depuis 1703 et qui ne le sera qu'en 1735 avec la nomination de Jean-Henri

---

<sup>306</sup> Cf. chapitre sur le manque d'informations objectives.

<sup>307</sup> Le Conseil des Finances délégua en partie cette tâche au conseiller de commerce Castillon, sans que nous sachions précisément comment il était censé s'en acquitter, hormis grâce à ses connaissances, son expérience, et ses contacts dans le milieu commerçant (cf. sous-chapitre sur les avis des hauts fonctionnaires). AGR, CF, n° 2281, [transmission des instructions de 1733 au conseiller de commerce Castillon](#), 27 juillet 1733.

<sup>308</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 42.

Creskens<sup>309</sup>. Ce dernier avait pour mission de s'assurer que les instructions étaient respectées par tous les membres subalternes du Conseil des Finances (art. 130-136), y compris les amodiateurs (art. 137-138, 140) et le Conseil des Finances (art. 142 et 143).

En ce qui concerne la transmission de l'information, l'article 205 prévoit que les greffiers devront tenir un registre manuel, écrit sous forme de mémoire, répertoriant tout ce qui aura été traité et conclu journallement. Néanmoins, cela ne fut pas appliqué avant 1754 et l'instauration du protocole des résolutions<sup>310</sup>. Ce qui s'en rapproche le plus est le registre manuel prévu par l'article 211. Or celui-ci ne répertorie pas réellement les résolutions du Conseil, mais seulement le type de résolution (*fiat*, acte, avis, apostille, lettre close, consulte, etc.), sans aucun résumé ou classement. Il semble que le Conseil ait tout de même tenté d'honorer cet article par la création de registres des distributions aux conseillers, dont le registre intitulé « Distribution à monsieur le conseiller Bellanger<sup>311</sup> » est le seul exemplaire restant, s'il y en a eu d'autres. Ce document *in-folio* était organisé en séries de deux *folios*. Le premier *folio* était divisé en deux colonnes : l'une pour les « noms des postulants » et l'autre pour la « substance de leur exposition et conclusion ». Le second *folio*, également divisé en deux colonnes, était consacré aux « avis et consultes » et aux « résolutions et dispositions ». Toutefois, ce registre ne fut pas utilisé selon sa première vocation, puisqu'il fut recyclé par le marquis de Herzelles<sup>312</sup> pour prendre des notes, copier des décrets, des lettres, des mémoires, des consultes, proposer des formulaires pour la rédaction d'actes, de plaidoiries, etc.<sup>313</sup>.

Concernant la gestion des archives et des comptes, les greffiers doivent tenir un registre de toutes les ordonnances de paiement (art. 206)<sup>314</sup>, un registre avec tous les mandements et patentes dépêchés (art. 207)<sup>315</sup>, un registre avec toutes les lettres de décharge de chaque département (art. 209), et un registre manuel portant l'indication de toutes les lettres et requêtes reçues par le Conseil des Finances, avec le nom du conseiller à qui elles ont été distribuées, ainsi que les

---

<sup>309</sup> BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 191-192 ; WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>310</sup> COPPENS H. et BAELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », *op. cit.*, p. 509 ; MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 142.

<sup>311</sup> Conseiller des Finances du 30 juin 1734 au 27 septembre 1752. BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 97-99.

<sup>312</sup> Le marquis de Herzelles fut surintendant des finances de juin 1736 au 4 août 1758. Cependant, ce titre ne changea rien à sa fonction, qui resta équivalente à celle de trésorier général. *Ibid.*, p. 310-313.

<sup>313</sup> AGR, CF, n° 8555, « [distributions à monsieur le conseiller Bellanger](#) », s.d. [circa 1736-1738]. Pour identifier le marquis de Herzelles comme l'auteur des textes de ce document, nous avons non seulement procédé à une analyse qualitative des textes, mais également comparé son écriture avec celle de sa correspondance, notamment AGR, CAPB, n° 86, [correspondance du marquis de Herzelles avec le marquis de Rialp](#), 1<sup>er</sup> septembre 1730 au 26 décembre 1738, fol. 49-92.

<sup>314</sup> Cette disposition a été partiellement appliquée. On peut retrouver deux listes des ordonnances concernant les droits d'entrée et de sortie dans AGR, CF, n° 5376, Mesures relatives à la perception des droits de douane, 1736. L'une qui concerne le [tarif de 1670](#), et l'autre [celui de 1680](#).

<sup>315</sup> Appliqué. AGR, CF, n° 993-1007, Mandements, patentes, octrois et actes similaires (1730-1758).

résolutions prises par le Conseil, auquel « un chacun aura libre accès pour sa propre direction » (art. 211)<sup>316</sup>. Ce dernier point est à interpréter dans son sens le plus large, puisque les particuliers et leurs agents pouvaient consulter ces registres, qui étaient placés au greffe, pour suivre l'avancée de leurs affaires et savoir qui solliciter<sup>317</sup>. Cependant, la gestion des archives laissa à désirer tout au long de la première moitié du XVIIIe siècle<sup>318</sup>.

Ces instructions témoignent d'une volonté de mieux contrôler les finances, notamment par une centralisation accrue des comptes locaux et de l'État<sup>319</sup>. Le huitième chapitre est uniquement dédié à ce sujet, et prévoit que tous les fonds de l'État doivent transiter par les receveurs généraux pour que le gouvernement puisse avoir une vue d'ensemble de la situation financière (art. 218-250). En outre, le neuvième chapitre prévoit des réformes comptables, stipulant que les comptes devront être rendus annuellement, au plus tard trois mois après la fin de l'année, afin que tous les comptes suivent le même exercice. Auparavant, les comptes du receveur général étaient un agglomérat de comptes couvrant des périodes d'exercice différentes, et certains comptes d'une année étaient régulièrement reporté à une autre dans la recette générale<sup>320</sup>. L'article 83 prévoit également la création d'un « État général » de tous les revenus et dépenses des Pays-Bas autrichiens, l'un des projet phare de Charles VI depuis 1717<sup>321</sup>. Dans le contexte d'un grave déficit budgétaire (1.330.000 florins en 1733<sup>322</sup>), littéralement chaque florin comptait !

Au niveau du processus décisionnel, les instructions de 1733 établissent une ligne de conduite claire pour les conseillers dans l'administration de leur département, suivant le paradigme de l'austérité : réduction des dépenses, augmentation des revenus, contrôle strict de l'administration et des comptes. Des efforts importants ont été fournis pour rationaliser le travail des conseillers grâce à la tenue de nombreux registres, bien que l'accent soit principalement mis sur le contrôle des dépenses et la régularité des comptes. En ce qui concerne l'administration des droits d'entrée et de sortie, les instructions ont été conçues dans le cadre d'une amodiation visant à surveiller et prévenir les abus de la part des amodiateurs.

---

<sup>316</sup> Cette mesurée était déjà appliquée auparavant. AGR, CF, n° 807-841, [Registres manuels portant l'indication des dispositions prises sur les requêtes présentées au Conseil](#), 1731-1785.

<sup>317</sup> Dans la facture que l'agent en cour Henrion a dressée pour la veuve Mortier, il écrit que, le 31 octobre 1749, il s'est rendu au greffe du Conseil des Finances « pour voir au livre des dispositions si monsieur le conseiller Capon avait fait rapport de l'affaire ». AGR, CP, n° 60/A, « [Doit la veuve d'Antoine de Mortier marchand à Gand l'agent Henrion \[...\]](#) », s.d. [circa 1750].

<sup>318</sup> Cf. chapitre sur la mauvaise gestion des archives.

<sup>319</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 42-46.

<sup>320</sup> HASQUIN H., « Etablir des « budgets » Le gouvernement des Pays-Bas autrichiens et la gestion des finances (1717-1740) », *op. cit.*, p. 125-126.

<sup>321</sup> *Ibid.*, p. 128-133.

<sup>322</sup> *Ibid.*, p. 134.

Les instructions pour le conseiller-rapporteur du commerce révèlent une volonté de centraliser les informations économiques du pays afin de prendre des décisions éclairées, bien que les modalités d'obtention de ces informations ne soient pas clairement définies.

Enfin, des mesures ont été prises pour améliorer la transmission et la gestion de l'information au sein du Conseil, bien que leur mise en œuvre ait été lente et incomplète. Ces instructions étaient donc ambitieuses, et elles prirent du temps avant d'être appliquées. Le comte d'Harrach, dont nous reparlerons dans les lignes suivantes, a d'ailleurs retardé leur application jusqu'en 1735 en attendant le renouvellement du personnel du Conseil des Finances<sup>323</sup>. Malgré tout, son application s'avéra complexe, comme le remarque Jean-Baptiste Cazier (1685-1747)<sup>324</sup> en 1744 :

*Les nouvelles instructions pour le Conseil des Finances et la Chambre des Comptes décrétée par S.M.I.C. dès l'année 1733 ne sont point encore mises à exécution et tout ce qu'on a fait pour ce sujet n'a causé jusqu'à présent qu'un grand préjudice au service et un grand dommage aux intérêts de S.M. Les coulemens des comptes se trouvent arriérés, les receveurs généraux des finances et ceux des domaines embarrassés, le Conseil des Finances et la Chambre des Comptes en faits controyes et divisés, l'ordre et l'usage ancien entièrement renversé<sup>325</sup>.*

#### D. La réforme du personnel de 1735

Alors que les instructions de 1733 n'étaient pas encore promulguées, les débats concernant l'état désastreux des finances continuaient d'aller de bon train. Dans le but de trouver une solution à ce constat, de même que de réformer l'administration centrale, Friedrich Auguste, comte d'Harrach, fut choisi à la fin de l'année 1732 pour servir en tant que Grand-Maître de la cour. Une fois arrivé à Bruxelles en janvier 1733, il constata comme ses prédécesseurs l'état languissant des finances des Pays-Bas autrichiens<sup>326</sup>. Le gouvernement n'arrivait même plus à payer ses propres agents<sup>327</sup>, et il était impossible de savoir exactement quelles étaient les recettes et les dépenses malgré les grands efforts pour parvenir à un « État général »<sup>328</sup>.

---

<sup>323</sup> LENDERS P., « Les conceptions politiques et la personnalité du Grand Maître de la cour Frédéric de Harrach (1733-1743). Leur reflet dans la correspondance des premières années de l'exercice de ses fonctions à Bruxelles », in *Bulletin de la Commission royale d'Histoire*, vol. 160 (1994), n° 1, p. 100.

<sup>324</sup> Il a été membre de la Chambre des Comptes d'avril 1738 à août 1740, avant d'être promu conseiller surnuméraire au Conseil des Finances. Il quitta le Conseil en novembre 1742, après sa promotion au Conseil Suprême des Pays-Bas. BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 154-155.

<sup>325</sup> AGR, SEG, n° 1472, « [Très humble sentiment du conseiller régent baron de Cazier \[...\]](#) », s.d. [circa 1744], p. 10-11.

<sup>326</sup> GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 92 (2014), n° 4, p. 1083-1085.

<sup>327</sup> GALAND M., « Gages, honneurs, mérites », *op. cit.*, p. 561.

<sup>328</sup> HASQUIN H., « Les difficultés financières du gouvernement des Pays-Bas autrichiens au début du XVIIIe siècle (1717-1740) », in *Revue Internationale d'Histoire de la Banque*, vol. 6 (1973), p. 99-133.

La plus grande partie des efforts réformateurs d'Harrach se portèrent donc naturellement sur la Chambre des Comptes et le Conseil des Finances. Dans sa correspondance avec le marquis de Rialp, il commença dès son arrivée à se plaindre du manque de compétence de ceux qui composent ces deux corps<sup>329</sup>. Dans une lettre à Rialp du 5 mars 1734 il explique :

*On ne s'est guère souciés jusqu'à cette heure, de donner les places à ceux, qui les méritent [...]. Tous les mauvais sujets sont ceux, qui ont le plus de protection. [...] Tout cela est protégé on ne peut pas plus et c'est la mer à boire que de porter Son Altesse Sérénissime à disposer quelque chose de désagréable contre de pareilles gens...<sup>330</sup>*

Ses souhaits sont clairs : mettre fin au favoritisme<sup>331</sup> et à la vénalité qui avait marqué les choix du personnel par Marie-Elisabeth, et enfin placer des sujets aux bons endroits uniquement sur base de leurs compétences et de leurs mérites<sup>332</sup>. Pour cela, vers la fin de l'année 1733, il commença à plaider pour réformer les conseillers les moins compétents et en mauvaise santé. Le 4 novembre 1733, il écrit d'ailleurs :

*Le Vicomte de Vooght nous at épargné, en mourant, la peine de la refformer, et le Vicomte de Bruxelles en fera peut être bientôt de mèmme. Il seroit à souhaitter que nous puissions être quittes des autres à aussi bon marché<sup>333</sup>.*

Pour ses réformes, Harrach entra en concurrence avec Marc de Fonseca, trésorier général à partir du 1<sup>er</sup> juin 1733<sup>334</sup>, et particulièrement avec François Gaston, comte de Cuvelier, audienier depuis 1718 et membre du Conseil Suprême des Pays-Bas depuis le 5 juin 1732<sup>335</sup>. Le premier, de concert avec Bervoet, membre du Grand Conseil de Malines et futur membre du Conseil des Finances<sup>336</sup>, proposa en août 1733 un plan similaire à celui qui avait été mis en place par Bergeyck sous le régime Anjouin, et qui prévoyait la concentration des tâches par le rassemblement des trois conseils collatéraux en un seul conseil, avec l'adjonction d'intendants. Le comte d'Harrach s'opposa à cette réforme par pragmatisme, tout simplement car cela prendrait trop de temps, et, à ses yeux, ce qui compte est moins la forme de l'État que la compétence de ceux qui le composent. Quant aux intendants, ils ne feraient que qu'accabler les finances d'une nouvelle dépense, tout en révoltant

---

<sup>329</sup> GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », *op. cit.*, p. 1089.

<sup>330</sup> Citation tirées de LENDERS P., « Les conceptions politiques et la personnalité du Grand Maître de la cour Frédéric de Harrach (1733-1743). Leur reflet dans la correspondance des premières années de l'exercice de ses fonctions à Bruxelles », *op. cit.*, p. 105.

<sup>331</sup> Il se plaindra, par exemple, d'être devenu « l'agent des femmes de chambre de Son Altesse Sérénissime », en faisant référence à la propension de Marie-Élisabeth à favoriser ceux qui se marient avec ses domestiques. *Ibid.*, p. 108 ; GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », *op. cit.*, p. 1090.

<sup>332</sup> GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », *op. cit.*, p. 1090.

<sup>333</sup> Citation tirée de *Ibid.*, p. 1091.

<sup>334</sup> BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 260-263.

<sup>335</sup> *Ibid.*, p. 201-203.

<sup>336</sup> *Ibid.*, p. 100-102.

les États, dans un moment où le gouvernement a plus que besoin des aides et subsides, puisque la Guerre de Succession de Pologne allait être déclarée quelques mois plus tard<sup>337</sup>.

À la demande de Charles VI, Cuvelier proposa, le 7 février 1733, un plan pour le redressement des finances. Ce document traite de sujets très variés : le renforcement de l'autorité de Vienne sur la nomination du trésorier général à travers le Grand-Maître, la mise en place de mesures d'austérité, l'affermage des revenus du domaine, des réformes monétaires, la fin de l'article 26 du Traité de la Barrière pour redresser le commerce et l'industrie, la conversion de la dette, la suppression du tonlieu, etc. Au cœur de son projet se trouvent le rassemblement des Chambres des Comptes et une nouvelle tentative d'introduction des intendants, cette fois-ci sous le nom de commissaires pour tromper l'opposition<sup>338</sup>. Ce plan fut reçu positivement par l'Empereur, de même que par le Conseil Suprême, et le 17 mars 1734, Charles VI publia unilatéralement un édit reprenant les propositions de Cuvelier : la fusion des deux Chambres des Comptes, la réduction du nombre de fonctionnaires, et l'introduction de sept « conseillers-commissaires » et de dix subdélégués dans les provinces. Tout avait été décidé à Vienne, jusqu'à la sélection des candidats et l'écriture des instructions<sup>339</sup>. Lorsque la dépêche arrive à Bruxelles le 1<sup>er</sup> avril, la surprise est totale, même pour le comte d'Harrach qui est pourtant en relation constante avec le marquis de Rialp à Vienne<sup>340</sup>.

Selon un mémoire anonyme, la désignation du personnel des conseillers-commissaires et des subdélégués n'a pas été fait en prenant en compte leur compétence :

*Qu'on se figure des conseillers-commissaires et des subdélégués des Finances des Provinces, dont quelques-uns n'ont jamais vu ni étudié le département pour lequel on les destine, que d'autres n'en savent pas seulement la langue, qu'il y en a qui [...] ont un intérêt opposé à celui de Sa Majesté et que d'autres font déjà l'objet de l'aversion de ceux de*

---

<sup>337</sup> GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », *op. cit.*, p. 1093-1094.

<sup>338</sup> CUVELIER J., « Le redressement des finances de la Belgique au XVIII<sup>e</sup> siècle, d'après un mémoire du comte François-Gaston de Cuvelier à l'empereur Charles VI », in *Bulletin de la Commission royale d'Histoire*, vol. 107 (1942), n° 1, p. 157-198.

<sup>339</sup> Charles VI dut se rappeler que le Conseil des Finances avait auparavant longtemps rechigné à fournir les instructions aux intendants. GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », *op. cit.*, p. 1097 ; LENDERS P., « Les conceptions politiques et la personnalité du Grand Maître de la cour Frédéric de Harrach (1733-1743). Leur reflet dans la correspondance des premières années de l'exercice de ses fonctions à Bruxelles », *op. cit.*, p. 96-97 ; WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 30. Des exemplaires de ces instructions se trouvent dans AGR, SEG, n° 1471. Entre autres, certains futurs membres du Conseil des Finances étaient nommés, tels que [Bervoet pour la province de Flandre](#), et [Papeians pour la châtellenie d'Ypres](#).

<sup>340</sup> LENDERS P., « Les conceptions politiques et la personnalité du Grand Maître de la cour Frédéric de Harrach (1733-1743). Leur reflet dans la correspondance des premières années de l'exercice de ses fonctions à Bruxelles », *op. cit.*, p. 119-120.

leur département : *Qu'on se figure encore, que les relations de pareils commissaires soient examinée par des personnes, dont une bonne partie ne vaudra pas mieux que ces commissaires [...]* <sup>341</sup>.

Par conséquent, « il s'en suivra un retardement aussi grand dans les expéditions ». En ce qui concerne la réforme des Chambres des Comptes, le sixième moyen général de Cuvelier prévoyait qu'en les rassemblant, on pourrait se passer d'un grand nombre de fonctionnaire<sup>342</sup>. Le mémoire anonyme note :

*Remarquons, qu'en les réunissant, on les réduit de vingt et deux à dix têtes, que parmi ces dix on en laisse plusieurs, que le service de Sa Majesté demande qu'on jubile, et qu'on en fait sortir quelques-uns des meilleurs Maîtres et Auditeurs*<sup>343</sup>, *qu'on n'y met pas un seul sujet nouveau, et concluons qu'un tel dérangement ne peut pas accélérer l'expédition des affaires*<sup>344</sup>.

Ainsi, si le décret du 17 mars ne remet pas en cause l'existence des conseils collatéraux, il opère néanmoins un renouvellement et une réduction du personnel du Conseil des Finances. L'exposition des motifs faisait ainsi état d'une « multiplicité des ministres », qui plus est âgés et infirmes. Leur nombre est réduit de six à quatre selon les principes de la réforme du 19 septembre 1725 – un trésorier-général, quatre conseillers et deux greffiers –, en supprimant les deux postes de conseillers surnuméraires<sup>345</sup>. En effet, pour le comte de Cuvelier, un trop grand nombre de conseiller ne fait que retarder les procédures<sup>346</sup>.

Mais les désaccords les plus importants ne se situent pas sur la question du personnel – bien que pour Harrach soit aussi en conflit avec Cuvelier sur cette question<sup>347</sup> –, mais principalement sur la question des intendants. À Bruxelles, le gouvernement était encore et toujours opposé à ces

---

<sup>341</sup> AGR, CF, n° 2281, « [Remarques sur l'Édit de réforme du Conseil des Finances et des deux Chambres des Comptes en date du 17 mars 1734 \[...\]](#) » s.n., s.d. [circa 1734], p. 2.

<sup>342</sup> CUVELIER J., « Le redressement des finances de la Belgique au XVIIIe siècle, d'après un mémoire du comte François-Gaston de Cuvelier à l'empereur Charles VI », *op. cit.*, p. 182.

<sup>343</sup> Les maîtres sont ceux discutent des difficultés que posent certains comptes, et les auditeurs sont ceux qui sont chargés de l'élaboration des comptes. AGR, SEG, AGR, SEG, n° 1471, « [Mémoire concernant le gouvernement général des Pays-Bas autrichiens qui contient en abrégé les premières informations dont un nouveau Gouverneur Général a besoin \[...\]](#) », 1743, p. 8-9. Pour plus d'informations, voir AERTS E., « De Rekenkamers van de Zuidelijke Nederlanden :(in)efficiënte instellingen ? », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 98 (2020), n° 4, p. 1022-1023.

<sup>344</sup> AGR, CF, n° 2281, « [Remarques sur l'Édit de réforme du Conseil des Finances et des deux Chambres des Comptes en date du 17 mars 1734 \[...\]](#) » s.n., s.d. [circa 1734], p. 3. Le comte d'Harrach n'est néanmoins pas non plus un partisan d'une augmentation du personnel de la Chambre. Pour lui, ce qui prime est avant tout la compétence. En 1739, il écrit en effet que « ce n'est point le nombre de gens qu'il faut, mais il faut des travailleurs et qui entendent leur métier, il y a des gens assez à la chambre pour faire les affaires d'un royaume quatre fois plus grand que ces pais-ci, s'ils avaient la capacité et l'attachement qu'il faudrait ». AGR, SEG, n° 1471, [mémoire du comte d'Harrach sur la réforme de la Chambre des Comptes](#), septembre 1739, p. 9.

<sup>345</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 127.

<sup>346</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>347</sup> GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », *op. cit.*, p. 1095.

derniers. Lors de la jointe du 5 juillet 1734, seul Marc de Fonseca vota en faveur du décret. Les objections des autres membres, dont le comte d'Harrach, tournent toujours autour des mêmes idées qu'auparavant : les intendants coûtent trop cher aux finances déjà épuisées, ils sont contraires aux coutumes et aux privilèges des États provinciaux, ce serait une imitation du despotisme français, le gouvernement serait capable d'arriver aux mêmes buts avec les moyens administratifs déjà existant, et surtout, les États rechigneraient à fournir les aides et subsides si le plan était mis en exécution, à un moment où la crise économique est la plus forte. À la place, la jointe se prononce en faveur de commissaires temporaires, chargés de l'audit des comptes des villes comme cela avait été pratiqué avec la ville de Gand en 1734 par Bervoet<sup>348</sup>. Ce dernier avait essuyé des résistances, mais aucune révolte<sup>349</sup>. En réponse au décret du 17 mars 1734, Harrach envoya ses propres propositions à Vienne intitulées « Expédiens pour le redressement des Pays-Bas »<sup>350</sup>. Cette fois-ci, la *Gebeime Konferenz*, qui s'était pourtant ralliée à l'avis du Conseil Suprême sur les propositions de Cuvelier en 1734, se prononça en faveur des « expédiens » du comte d'Harrach, qui proposait la mise en place de commissaires *ad hoc*.

Le résultat est le décret du 5 janvier 1735, qui est un compromis entre les deux plans. L'Empereur accepte l'instauration des commissaires avec des missions temporaires, mais persiste sur la réduction du personnel du Conseil des Finances et de la Chambre des Comptes. Quant aux choix du personnel, l'Empereur laisse la décision à la gouvernante<sup>351</sup>. Elle envoya une liste en juin, dans laquelle elle enjoint l'Empereur de conserver les deux conseillers surnuméraire<sup>352</sup>. A cette liste sont attachés les avis du comte de d'Harrach et du comte de Cuvelier, qui entre temps était devenu trésorier-général<sup>353</sup>. Le premier propose que les conseillers réformés pourraient continuer à aider le Conseil des Finances, tandis que le second s'oppose à cette idée, qui retarderait selon lui l'expédition

---

<sup>348</sup> Selon Piet Lenders, cet audit est une initiative du comte d'Harrach visant à illustrer ses « expédiens ». LENDERS P., « Drie wijzen van regeren van de Habsburgers in de Oostenrijkse Nederlanden », *op. cit.*, p. 186.

<sup>349</sup> ROPBA, vol. 3, p. LVI-LX GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », *op. cit.*, p. 1097-1098.

<sup>350</sup> LENDERS P., « Les conceptions politiques et la personnalité du Grand Maître de la cour Frédéric de Harrach (1733-1743). Leur reflet dans la correspondance des premières années de l'exercice de ses fonctions à Bruxelles », *op. cit.*, p. 100.

<sup>351</sup> ROPBA, vol. 5, p. 77-78. GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », *op. cit.*, p. 1098-1099.

<sup>352</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 141-142.

<sup>353</sup> AGR, CF, n° 995, « Mandement patente de trésorier général des domaines et finances [...] pour le comte de Cuvelier », 5 novembre 1734, fol. 141-142.

des affaires<sup>354</sup>. À la place, il propose que quelques jeunes nobles puissent visiter le Conseil pour se former<sup>355</sup>. Toutes ces listes et ces avis sont étudiés par le Conseil Suprême puis par la *Geheime Konferenz* en septembre 1735<sup>356</sup>.

Finalement, la décision de Vienne fut prise par le décret du 16 octobre 1735, lequel mit un terme à toutes les débats qui avaient eu lieu depuis le décret du 17 mars 1734, qui est annulé<sup>357</sup>. Les commissaires temporaires sont confirmés (art. 1), le personnel du Conseil des Finances reste au nombre de six, ce qui officialise l'existence des conseillers surnuméraires (art. 2), la Chambre des comptes est unifiée sous une présidence unique avec un personnel de 15 personnes, mais reste séparée entre deux départements, l'un pour le Brabant et l'autre pour la Flandre (art. 3)<sup>358</sup>, l'article quatre consacre un renouvellement complet du personnel du Conseil des Finances. Trois sont jubilarisés (Rubens, Quickelberghe et Strozzi), trois sont conservés (De Witt, Bellanger, Philippe de Fonseca<sup>359</sup>) et trois autres sont introduits (Papeians, T'serclaes et Bervoet). Les conseillers réformés restent exclus, mais garde la moitié de leurs gages à vie ou jusqu'à ce qu'ils obtiennent une nouvelle fonction. Pour ce qui est de la formation des conseillers, l'Empereur accepte que des jeunes nobles ayant du talent puissent se former à la Chambre des Comptes, sans gages, mais pas au Conseil des Finances. De plus, il ordonne d'exclure de la Chambre les fils de conseiller des finances ou de membres de la Chambre des Comptes pour éviter le favoritisme.

Marie-Elisabeth prit quelques jours avant de mettre en application ce dernier décret, par lequel un grand nombre de ses favoris étaient évincés pour incompétence. Elle ne le fit que le 7 novembre 1735. Selon Klaas van Gelder, le choc de cette réforme, dans laquelle elle voyait un grand nombre de ses favoris être renvoyés, fut l'une des raisons de son apathie pour le pouvoir au cours des dernières années de son règne<sup>360</sup>.

---

<sup>354</sup> Pour le baron de Sotelet, alors directeur des droits d'entrée et de sortie et encore relativement proche du comte d'Harrach, si les conseillers réformés continuaient à travailler, « ils embarrasseroient plus que devant, et chercheroient avec raison les occasions de pouvoir le faire pour se rendre nécessaires. S'il y a réforme, ils doivent être entièrement exclus, et l'on doit y substituer des gens plus capables. ». AGR, CAPB, n° 76, [Lettre du baron de Sotelet à Rialp du 23 juin 1736, fol. 56](#).

<sup>355</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 137-138.

<sup>356</sup> *Ibid.*, p. 139-143 ; GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », *op. cit.*, p. 1099.

<sup>357</sup> ROPBA, vol. 5, p. 77-80.

<sup>358</sup> Cette unification imparfaite continuera d'exister jusqu'en 1795. AERTS E., « De Rekenkamers van de Zuidelijke Nederlanden », *op. cit.*, p. 1019.

<sup>359</sup> Ces trois conseillers avaient récemment été introduits, respectivement le 17 avril 1734, le 30 juin 1734 et le 5 novembre 1734. AGR, CF, n° 995, fol. 64v-65, fol. 107v-108 et fol. 143-144.

<sup>360</sup> GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », *op. cit.*, p. 1099.

## E. Conséquences des réformes

Pour le Grand-Maître, la victoire sur le comte de Cuvelier est totale, puisque presque aucune des mesures du trésorier général n'ont été retenues, et les conseillers qu'il avait proposés ne furent pas retenus. Il ne reste plus qu'à se défaire de son adversaire, qui occupe toujours le poste de trésorier-général. Ce fut fait quelques mois plus tard, notamment grâce aux contacts du comte d'Harrach avec le marquis de Rialp, lui aussi opposé aux plans de Cuvelier. Ce dernier perdit tout support à Vienne et fut exilé de Bruxelles pour prendre la place de *surintendant et directeur général de Tournai et Tournais*<sup>361</sup>. Débarrassé de son principal opposant, le comte d'Harrach eut les mains libres pour la suite de ses réformes, et tous les changements de personnel se feront en fonction de son avis<sup>362</sup>. En 1739, le Conseil des Finances était selon lui bien composé<sup>363</sup>. Par la suite, le ministre plénipotentiaire et le Conseil Suprême prirent le relai, toujours sur base des compétences des conseillers<sup>364</sup>.

À première vue, les deux réformes de 1733 et 1735 semblent avoir eu un effet positif sur le processus décisionnel. Si l'on comptabilise le nombre d'entrées dans les registres manuels de 1731 à 1750<sup>365</sup>, qui listent à la fois les résolutions et les requêtes que le Conseil reçoit (*cf.* graphique sur le nombre d'entrées dans les registres manuels), on constate effectivement une augmentation du nombre d'*actions administratives*<sup>366</sup> à partir de 1734, ce qui ne fit qu'augmenter jusqu'en mai-août 1738<sup>367</sup>. Néanmoins, il est aussi possible de voir une autre explication, laquelle nous semble plus plausible. C'est en effet à partir de 1734 que le Conseil commença à être composé de six conseillers

---

<sup>361</sup> *Ibid.*, p. 1104-1108.

<sup>362</sup> AGR, SEG, n° 1471, [lettre du comte d'Harrach à Marie Elisabeth](#), 6 avril 1740. LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 144-172.

<sup>363</sup> En septembre 1739, il s'exprime en effet en termes élogieux : « [...] le marquis de Herzelles pour président [...] s'en acquitte avec une droiture et attention qui répond parfaitement à l'attente qu'en avoit le public. Elle y a mis le conseiller d'État et Finances Bervoet, qui a le département des subsides, et qui est un sujet tel qu'il les faudroit dans tous les emplois, le conseiller de Witt, très honnête homme, fort laborieux, et le plus grand dans les rétroactes, le conseiller Bellanger, très galant homme de très bonne volonté, rempli fort bien son coin dans le département militaire qui lui est confié, le conseiller aux honneurs Capon, s'acquitte avec autant de distinction et d'avantage pour les intérêts de Sa Majesté de la direction des droits d'entrée et de sortie [...] ». Les seuls dont il ne parle pas sont les conseillers Papeians et De Fonseca, ce qui nous laisse supposer qu'il ne les appréciait pas tant que cela. AGR, SEG, n° 1471, [mémoire du comte d'Harrach sur la réforme du personnel de la Chambre des Comptes](#), septembre 1739, p. 29-30.

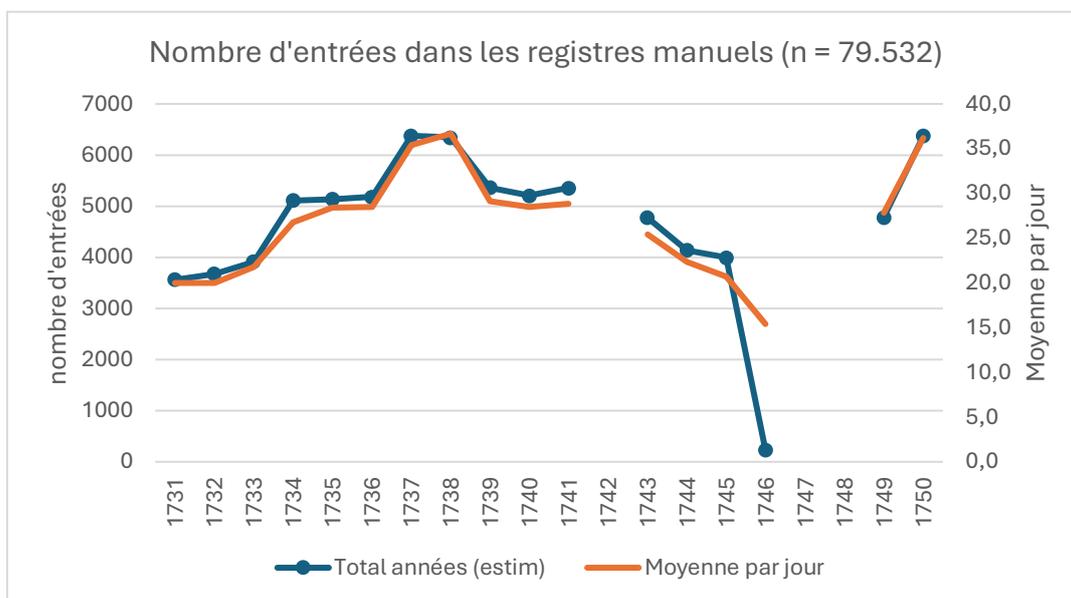
<sup>364</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 173-212.

<sup>365</sup> AGR, CF, n° 807-841, [Registres manuels portant l'indication des dispositions prises sur les requêtes présentées au Conseil](#), 1731-1785.

<sup>366</sup> Nous utilisons ce terme pour généraliser tout le contenu des registres manuels. Par exemple, la distribution d'une requête est une action administrative, car elle demande un temps de lecture aux conseillers. La résolution de demander un avis sur cette requête en est un autre. Ainsi, ce graphique ne doit pas être compris comme représentatif du nombre d'affaires que les Conseil des Finances a administré, mais plutôt comme un indicateur de son activité.

<sup>367</sup> Certaines pages des registres manuels ont été déchirées. Dans ces cas, nous avons calculé la moyenne du nombre de jours et du nombre d'entrées pour les mois complets, que nous avons ensuite appliquée aux mois ou aux jours manquants dans les registres. Notre base de données est disponible grâce à [ce lien](#).

au lieu de quatre, voire trois en ce qui concerne la fin de l'année 1733<sup>368</sup>. Cette augmentation du personnel a permis aux conseillers de mieux se répartir les tâches par la création des deux autres



départements que nous avons mentionnés (affaires militaires et entretien de la cour et des bâtiments royaux). De plus, ils purent mieux s'organiser et se répartir les tâches lorsqu'un conseiller était absent ou malade<sup>369</sup>.

Ainsi, l'augmentation du nombre d'agents expliquerait au moins en partie l'amélioration de l'efficacité du Conseil. Cette importance d'un personnel en nombre suffisant est relativement rare dans les discours jusqu'aux années 1740. On se concentre plutôt sur « la prompte expédition » des affaires grâce à la force de travail de conseillers choisis pour cette qualité et pour leurs compétences. Rien, ou presque, n'est dit sur la surcharge de travail des six conseillers, censés gérer l'économie de tout un pays à eux seuls, qui plus est un pays administrativement divisé. Dans ses mémoires, Patrice de Neny remarque en effet en 1784 :

*Il est universellement reconnu aujourd'hui qu'il n'est pas possible de faire traiter dans un seul conseil toutes les affaires qui entrent dans le gouvernement supérieur d'un état ; mais si cette maxime est vraie dans sa généralité, elle l'est particulièrement pour les Pays-Bas, où les droits, les usages, les privilèges, les prétentions de chaque province & de chaque ville, se présentent sous un aspect différent, & où la variété des sources des revenus publics n'admet même pas l'uniformité dans les principes d'administration<sup>370</sup>.*

<sup>368</sup> Pour rappel, les décès du trésorier général Van der Ghoten et de Swarts en avril 1731 avaient diminué les avantages liés à l'entrée de Quickelberghe et du vicomte de Bruxelles. Le conseiller de Vooght a dû reprendre la place de trésorier général *ad interim*, l'empêchant de travailler en tant que conseiller. Le vicomte de Bruxelles cessa de travailler à partir de juin 1733 jusqu'à sa mort le 1er juillet 1734.

<sup>369</sup> Par exemple, lors de la maladie du conseiller De Witt, de septembre 1738 à avril 1739, les conseillers se répartirent entre eux les dossiers en retard. Cf. sous-chapitre sur la répartition des tâches. Les registres manuels sont parsemés de ce genre de cas où un conseiller reprend temporairement quelques affaires d'un autre.

<sup>370</sup> NÉNY, Patrice François, *Mémoires historiques et politiques des Pays-Bas. Neufchâtel*, Imprimerie de Fauche, Favre & Compagnie, vol. 1, 1784, p. 303.

Cette crainte d'une administration trop nombreuse n'est pas tellement étonnante, puisque ce qui a motivé toutes ces réformes était la crise économique. Lorsque l'on augmente le personnel, c'est toujours avec circonspection. Par exemple, après qu'en août 1740, Marie-Elisabeth a effectué les changements qui lui avaient été conseillés par le comte d'Harrach<sup>371</sup>, augmentant ainsi la charge des gages de 16 000 florins, elle s'empresse d'ajouter que cette somme est importante dans la « courtesse » des finances et qu'elle espère que les nouveaux promus justifieront cette dépense<sup>372</sup>. Pourtant, on ne peut pas s'empêcher de voir des incohérences dans cette attitude. Les différentes suppressions de postes jugés inutiles n'ont concerné que quelques postes mineurs, et on eut un impact limité sur les finances de l'État<sup>373</sup>.

De plus, le personnel réformé ou jubilarisé avait tendance à garder à vie la moitié, voire la totalité des gages de leurs fonctions, et ce jusqu'à ce qu'ils obtiennent une nouvelle fonction<sup>374</sup>. La réforme du 17 mars 1734 prévoyait en effet que les agents réformés garderaient les pleins gages de leurs fonctions. Ces changements (suppressions de postes, rassemblement d'institutions, remplacement de conseillers, etc.) ont très peu impacté les finances de l'État, alors même que tous les réformateurs s'accordent sur l'urgence de la situation<sup>375</sup>. On peut aussi remarquer que ceux qui appellent à la mesure étaient aussi ceux qui jouissaient des gages les plus importants. Les gages du comte d'Harrach étaient supérieurs à celui du Conseil des Finances réunis. Le traitement du gouverneur-général était supérieur au coût de l'administration centrale (540.000 florins contre 500.000 florins). Au total, si l'on compte l'entièreté de la cour de la gouvernante, le montant s'élevait à 671.000 annuellement<sup>376</sup>. Le comte de Cuvelier a joui pendant un an des triples gages d'audiencier (10.000 florins), de trésorier-général (14.000 florins à titre exceptionnel)<sup>377</sup> et de conseiller régent

---

<sup>371</sup> AGR, SEG, n° 1471, [lettre du comte d'Harrach à Marie Elisabeth](#), 6 avril 1740 et le [mémoire du comte d'Harrach sur la réforme de la Chambre des Comptes](#), septembre 1739.

<sup>372</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 152-160.

<sup>373</sup> GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », *op. cit.*, p. 1086.

<sup>374</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 17-18.

<sup>375</sup> COPPENS H., *De financiën van de centrale regering van de Zuidelijke Nederlanden aan het einde van het Spaanse en onder Oostenrijks bewind (ca. 1680-1788)*, *op. cit.*, p. 228-229.

<sup>376</sup> *Ibid.*, p. 224.

<sup>377</sup> Les gages de l'audiencier étaient de 7000 florins, et Cuvelier reçut une augmentation de 3000 florins. Quant à la charge de trésorier général, les gages étaient fixés à 10 000 florins par an, mais le comte de Cuvelier obtint une faveur de Marie-Elisabeth. TOMBOY D., « Le marquis Ambroise-Joseph de Herzelles (1680-1759), surintendant et directeur général des finances », in HASQUIN H. et MORTIER R. (dir.), *La haute administration dans les Pays-Bas autrichiens (Ambroise-Joseph de Herzelles, Denis-Benoît-Joseph de Caźier, Jacques-Antoine Le Clerc)*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1999, p. 62-63. AGR, CAPB, n° 911/1, « [Fraix de gouvernement et du ministère du Pays-Bas n°5](#) », s.n., s.d. [circa août 1734 – novembre 1735]. ; AGR, CF, n° 2281, [dossier nommé « mandements patentes de trésorier général des domaines et finances \[...\] »](#), février 1734 - novembre 1734. ROPBA, vol. 3, p. 515-518. Selon le marquis de Herzelles, le comte de Cuvelier recevait même 16 000 florins par an pour sa position de trésorier général. AGR, CAPB, n° 86, [lettre du marquis de Herzelles au marquis de Rialp](#), 18 mai 1736, fol. 65-66.

au Conseil Suprême (11.200 florins<sup>378</sup>) avec de surcroît l'exception du paiement de la *médianate*<sup>379</sup>. Le comte de Königsegg-Erps pu, par faveur de l'Empereur, conserver ses gages de conseiller d'État (7000 florins) en plus de ses gages de conseiller-régent, car sans cela, il ne pourrait pas « tenir son rang à la cour », s'étant endetté en Hollande. Cette décision sera d'ailleurs confirmée « nonobstant le mauvais état des finances »<sup>380</sup>.

Ces exemples, parmi d'autres, montrent que le favoritisme continuait de se manifester largement. Entre temps, le paiement des gages des conseillers et autres fonctionnaires subalternes prenaient régulièrement des retards de plusieurs mois, voire années (trente mois en 1736)<sup>381</sup> ! Après la mort de la gouvernante, le 15 octobre 1741, une retenue de 10% sur les gages de tous les fonctionnaires fut appliquée pour redresser les finances, trop affectées par « la bonté et la générosité trop facile de la défunte gouvernante »<sup>382</sup>. Les émoluments des conseillers sur le chauffage furent tout simplement supprimés en 1742<sup>383</sup>. Bref, si économie il y avait, elle se faisait surtout au détriment des conseillers les moins influents et qui avaient le réseau de patronage le moins puissant. Au total, les tentatives pour diminuer les dépenses administratives du gouvernement n'ont pas eu de résultat concret et sont restées stables de 1720 à 1780<sup>384</sup>.

Le départ de Cuvelier marque la fin définitive des tentatives d'introduire les intendants dans nos régions jusqu'aux réformes de Joseph II qui, comme Harrach le prédisait, provoquèrent une révolte généralisée<sup>385</sup>. Ensuite, les conseillers choisis par la suite l'ont été généralement pour leur compétence réelle, et non simplement pour leur expérience ou pour les liens qu'ils avaient avec des fonctionnaires haut placés<sup>386</sup>. Et enfin, la forme de gouvernement ne changea plus jusqu'en 1785<sup>387</sup>, malgré quelques tentatives éparses. Par exemple, en 1743, le ministre plénipotentiaire Koenigsegg-Erps tenta à nouveau d'introduire un Conseil Royal, cette fois pour alléger le travail du gouverneur

---

<sup>378</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 182.

<sup>379</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 129. La gouvernante Marie-Elisabeth voulait aussi que le Conseil paye le loyer de sa maison. AGR, CF, n° 2282, [consulte du 6 juin 1736 sur le paiement du loyer de la maison de Cuvelier](#).

<sup>380</sup> *Ibid.*, p. 147-149.

<sup>381</sup> GALAND M., « Gages, honneurs, mérites », *op. cit.*, p. 561.

<sup>382</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, *op. cit.*, p. 164.

<sup>383</sup> GALAND M., « Gages, honneurs, mérites », *op. cit.*, p. 561.

<sup>384</sup> COPPENS H., *De financiën van de centrale regering van de Zuidelijke Nederlanden aan het einde van het Spaanse en onder Oostenrijks bevind (ca. 1680-1788)*, *op. cit.*, p. 221-229.

<sup>385</sup> HASQUIN H., « Les intendants et la centralisation administrative dans les Pays-Bas méridionaux aux XVIIe et XVIIIe siècles », *op. cit.*, p. 198-199.

<sup>386</sup> LENDERS P., « Drie wijzen van regeren van de Habsburgers in de Oostenrijkse Nederlanden », *op. cit.*, p. 186-187.

<sup>387</sup> VANTHEMSCHE G. et DE PEUTER R., *A Concise History of Belgium*, *op. cit.*, p. 209-210.

général et réduire les conflits de juridictions ainsi que les disputes entre les conseils collatéraux. Cependant, cette initiative fut empêchée par la guerre de Succession d'Autriche<sup>388</sup>.

#### F. Conclusion : concentration ou spécialisation ?

La situation économique a servi de catalyseur pour les réformes du Conseil des Finances. Lié par des traités de paix inégaux, comme le traité de la Barrière ou de Munster, sujet aux impératifs de la géopolitique européenne et des intérêts des puissances maritimes, pour qui Vienne s'est montrée prête à sacrifier sa périphérie pour le bien de la dynastie, le gouvernement des Pays-Bas avait peu de marge de manœuvre pour effectuer le « redressement » si souvent espéré dans les différents mémoires qui ont été écrits. Le paiement de la dette et du subside de la Barrière n'a pas aidé à relever la situation des finances, qui étaient déficitaires presque tout au long de la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle. Dans le cadre de cette crise économique, le Conseil des Finances a fait l'objet de nombreuses critiques, et de nombreux projets ont été écrits pour améliorer les « expéditions des affaires » par un changement drastique dans la forme du gouvernement. Dans ces propositions, le gouvernement a longtemps hésité entre une concentration et une spécialisation des tâches. Au grand désarroi du gouvernement, aucune des deux solutions n'améliora significativement les finances de l'État. L'attention s'est donc portée sur les compétences des membres du Conseil des Finances, avec toujours en corolaire des propositions pour concentrer les tâches, jusqu'à un renouvellement complet du personnel entre 1734 et 1735. Pourtant, nous pensons qu'un accroissement des expéditions avait déjà été réalisé dès 1734, moins en raison des réformes institutionnelles que de l'augmentation du personnel à six conseillers. De plus, comme le remarque Klaas van Gelder, même si les conseillers avaient pu être les plus compétents, les causes de la crise étaient beaucoup plus profondes<sup>389</sup>. L'article 26 du Traité de la Barrière empêchait le gouvernement de mettre en place une politique économique sur l'ensemble du territoire et de plus imposait des tarifs désavantageux. Des années de guerres avaient aussi épuisé le territoire, et le protectionnisme des puissances voisines empêchait l'exportation des produits manufacturés des Pays-Bas<sup>390</sup>. Dans un mémoire anonyme, on pouvait lire :

---

<sup>388</sup> AGR, SEG, n° 1471, « [Relation de monsieur le comte de Königsegg-Erps d.d. 19<sup>ème</sup> août 1743 avec le projet d'un nouveau plan pour le gouvernement général des Pays-Bas](#) », 19 août 1743. La réponse de Jean-Baptiste Cazier, qui fut membre du Conseil des Finances, se distingue par sa compréhension de la surcharge de travail et du manque de personnel dans les institutions centrales. AGR, SEG, n° 1472, « [Très humble sentiment du conseiller régent baron de Cazier \[...\]](#) », s.d. [circa 1744].

<sup>389</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 264-265.

<sup>390</sup> AGR, CF, n° 4286, [copie de la consulte du 8 août 1727 sur les privilèges dont les nations françaises, anglais et des Provinces-Unies jouissent à l'égard des Pays-Bas autrichiens](#), mémoire formé par Ernest de Castillon. DESPRETZ-VAN DE CASTEELE S., « Het protectionisme in de Zuidelijke Nederlanden gedurende de tweede helft der 17e eeuw », *op. cit.*

*Que les manufactures ne dépérissent pas faute de connaissance et de vigilance du haut ministère, mais faute de pouvoir changer ce qu'il y a de désavantageux sur ce chapitre pour nous dans les traités, et empêcher en même tems nos voisins de faire émaner et exécuter des placards et ordonnances qui nuisent notre commerce et nos manufactures<sup>391</sup>.*

Nicolas Simon s'interrogeait en 2016 sur « l'impact à long terme pour les appareils institutionnels de recevoir un nombre important de requêtes et autres demandes particulières »<sup>392</sup>. Il nous semble que cet impact fut important. L'attention particulière pour la « prompte expédition des affaires » semble en effet indiquer que les milliers de requêtes que recevaient les conseils collatéraux chaque année ont contribué à motiver les réformes institutionnelles. En 1733, le comte de Cuvelier écrivait en effet que « c'est la non-exécution des engagements envers les agents et les particuliers qui est la principale cause du discrédit de l'autorité »<sup>393</sup>. En 1743, le comte de Koenigsegg-Erps remarque qu'« il se présente en ce país plus de requêtes que partout ailleurs », ce qui surcharge complètement les gouverneur-généraux<sup>394</sup>.

Nous ignorons quelle était la perception des particuliers vis-à-vis des institutions centrales, mais il ne fait aucun doute à nos yeux que les retards accumulés par ces institutions, ainsi que les nombreux changements institutionnels au cours des premières décennies du pouvoir autrichien, n'ont pas dû renforcer leur crédibilité. Il est probable que la pression exercée par les particuliers pour obtenir rapidement des résolutions, ainsi que les plaintes des conseillers de la charge de travail, ont contribué au rétablissement des conseils collatéraux et à l'accroissement du personnel.

C'est entre autres pour cette raison que la réforme de 1718 fut refusée par le marquis de Prié et le directeur-général Thomas de Fraula, qui ont constaté que la concentration de toutes les tâches en un seul conseil ne pouvaient que surcharger les conseillers et retarder les expéditions. Malgré les intentions de l'Empereur, Prié dû maintenir un corps des finances séparé pour traiter de manière satisfaisante les affaires courantes. De plus, il semble qu'il existait un certain préjugé au sein de certains hauts fonctionnaires, tel que le comte de Wynants, qui considérait qu'un conseiller compétent dans toutes affaires auraient un meilleur jugement que celui qui n'est compétent que dans un seul domaine. De plus, les mesures récurrentes pour diminuer le personnel des institutions dans le but de faire des économies sur les gages montrent que les réformateurs n'avaient pas toujours conscience de la charge de travail que l'administration des finances représentait. Le Conseil

---

<sup>391</sup> AGR, CF, n° 2281, « [Remarques sur l'Édit de réforme du Conseil des Finances et des deux Chambres des Comptes en date du 17 mars 1734 \[...\]](#) » s.n., s.d. [circa 1734].

<sup>392</sup> SIMON N., « Introduction. De l'actualité d'étudier le processus législatif aux temps modernes », in *C@hiers du CRHIDI*, vol. 39 (2016), p. 3.

<sup>393</sup> CUEVELIER J., « Le redressement des finances de la Belgique au XVIIIe siècle, d'après un mémoire du comte François-Gaston de Cuvelier à l'empereur Charles VI », *op. cit.*, p. 170.

<sup>394</sup> AGR, SEG, n° 1471, « [Relation de monsieur le comte de Königsegg-Erps d.d. 19<sup>ème</sup> août 1743 avec le projet d'un nouveau plan pour le gouvernement général des Pays-Bas](#) », 19 août 1743, p. 3.

des Finances devait en effet gérer les domaines, les droits de douane, les aides et subsides, le commerce, la monnaie, l'auditions des comptes des institutions locales, le financement de l'armée, l'entretien de la cour, les travaux publics, etc.<sup>395</sup>. Tous ces sujets, qui exigeaient de grandes connaissances techniques, devaient en outre être administrés dans le cadre administratif désuni qui caractérise tout l'Ancien Régime, mais encore plus dans les Pays-Bas autrichiens où chaque province a ses propres us et coutumes et tolère mal l'intrusion du pouvoir central. La pratique donna tort à ces préjugés, et après 1725, les appels à la concentration des tâches en un seul Conseil ne furent plus pris au sérieux, même si l'idée continuait de circuler. La spécialisation fut même consacrée par la répartition des tâches entre quatre départements au sein du Conseil des Finances. De plus, par la création de la *jointe*, le gouvernement central pouvait plus facilement traiter les questions d'État, sans passer par les conseils collatéraux.

Au cours de ces deux réformes de 1718 et 1725, le personnel du Conseil des Finances n'a pas été une priorité. Le personnel du Conseil des Finances de 1725 n'était pas satisfaisant, et trop vieux. L'ajout des deux conseillers surnuméraires ont eu, comme nous l'avons dit, des effets positifs, en permettant aux conseillers de mieux se répartir les tâches et se spécialiser sur leur propre domaine de prédilection. Les instructions de 1733 ont ensuite rationalisé le processus décisionnel en attribuant des tâches claires à chaque conseiller, bien qu'elles soient fortement influencées par l'austérité, et qu'elles ne furent pas appliquées directement.

L'institution des intendants ont longtemps été une volonté du gouverneur habsbourgeois. L'entêtement de Charles VI et de ses conseillers à imposer cette institution inspirée de l'absolutisme français ont retardé la mise en place de réformes adaptées à nos régions, dont les habitants étaient très attachés à leur autonomie et à leurs privilèges. Le comte d'Harrach a opté pour une stratégie différente qui selon lui pouvait obtenir les mêmes résultats à partir des institutions existantes. Il fallait selon lui utiliser les « voies permises et usitées », et changer le système de manière incrémentale, par « des procédés aussi tendres que respectueux », qui ne remettaient pas fondamentalement en cause la forme de gouvernement instaurée depuis Charles V, et qui respectait les us et coutumes locales<sup>396</sup>. Par exemple, les États de Brabant auraient pu s'opposer au rassemblement des deux Chambres des Comptes car cela allait contre la *Joyeuse entrée* des État de Brabant. Néanmoins, cela ne souleva aucune plainte, « n'ayant paru aucun décret en public, qui

---

<sup>395</sup> Une phrase du comte de Koenigsegg-Erps résume assez bien le sentiment de ceux qui militent pour la suppression des conseils collatéraux ou de certains postes : « Il y a pour gouverner ces restes des dix-sept provinces autant de conseils collatéraux que l'Empereur Charles V en avoit institué pour la totalité. ». AGR, SEG, n° 1471, « [Relation de monsieur le comte de Königsegg-Erps d.d. 19<sup>ème</sup> août 1743 avec le projet d'un nouveau plan pour le gouvernement général des Pays-Bas](#) », 19 août 1743. Nous avons en effet observé ce parallèle avec les Pays-Bas de Charles V dans de nombreuses sources.

<sup>396</sup> DHONDT L., *Verlichte monarchie, Ancien Régime en revolutie, op. cit.*, p. 77. (p. 603 PDF).

l'établis, et les États sachant d'ailleurs que le département en Brabant se traite séparément par gens patentés en Brabant [...] »<sup>397</sup>. Comme le remarque Piet Lenders, ces réformes marquent un tournant dans l'histoire institutionnelle des Pays-Bas autrichiens, qui après vingt ans d'hésitation, se fixera définitivement sur le perfectionnement du fonctionnement des conseils collatéraux<sup>398</sup>. Pour ce faire, la plus grande attention du comte d'Harrach fut tournée vers la compétence des conseillers, ce qui permet à Luc Dhont de parler d'une fonctionnarisation du gouvernement, détachée des liens de favoritisme<sup>399</sup>. Cette volonté de fonctionnariser le gouvernement et de tendre vers une plus grande méritocratie l'amena à s'opposer au baron de Sotelet. Ce conflit finit par pousser ce dernier à s'enfuir en mars 1737, permettant ainsi la reprise définitive de la direction des droits par le gouvernement, et la réforme de l'administration douanière qui sera par la suite composée uniquement de fonctionnaires au service de l'État<sup>400</sup>.

La bureaucratie des Pays-Bas autrichiens sous Marie-Thérèse d'Autriche (1740-1780) est souvent décrite comme un gouvernement méritocratique, composé de cadres compétents, choisis plus pour leurs connaissances économiques que pour leurs connaissances juridiques<sup>401</sup>. La suite des réformes après la Guerre de Succession d'Autriche (1740-1748) a en effet été caractérisée par la spécialisation de plus en plus poussées des tâches dans différentes jointes et autres institutions sous l'influence de Vienne : création de la jointe pour l'audition des comptes en 1749 pour surveiller les comptes des administrations locales<sup>402</sup>, l'inclusion du bureau de la régie au Conseil des Finances en 1737 et son perfectionnement en 1752, ce qui soulagea les conseillers-rapporteurs des droits d'une grande partie de la gestion administrative des douaniers et en fit un véritable organe d'information et de planification économique<sup>403</sup>, la création de la jointe des monnaies en 1749<sup>404</sup>, le transfert d'une

<sup>397</sup> AGR, SEG, n° 1471, « [Relation de monsieur le comte de Königsegg-Erps d.d. 19<sup>ème</sup> août 1743 avec le projet d'un nouveau plan pour le gouvernement général des Pays-Bas](#) », 19 août 1743.

<sup>398</sup> LENDERS P., « Drie wijzen van regeren van de Habsburgers in de Oostenrijkse Nederlanden », *op. cit.*, p. 186-187.

<sup>399</sup> DHONDT L., *Verlichte monarchie, Ancien Régime en revolutie*, *op. cit.*, p. 79.

<sup>400</sup> LENDERS P., « Les conceptions politiques et la personnalité du Grand Maître de la cour Frédéric de Harrach (1733-1743). Leur reflet dans la correspondance des premières années de l'exercice de ses fonctions à Bruxelles », *op. cit.*, p. 100. AGR, CF, n° 5378, « [Règlement général pour la conduite de tous les officiers, receveurs, contrôleurs, commis et gardes desdis droits d'entrée, sortie, \[...\] dans ces Pays-Bas](#) », 15 février 1738.

<sup>401</sup> GALAND M., « Gages, honneurs, mérites », *op. cit.*, p. 563-576.

<sup>402</sup> LENDERS P., « La Jointe pour l'Audition des Comptes (1749-1764) », in *Bulletin de la Commission royale d'Histoire*, vol. 149 (1983), n° 1/2, p. 45-119.

<sup>403</sup> Les officiaux du bureau de la régie étaient au nombre de quatre en 1749, ils seront 34 en 1780. AGR, CF, n° 5849. COPPENS H., *De financiën van de centrale regering van de Zuidelijke Nederlanden aan het einde van het Spaanse en onder Oostenrijks bewind (ca. 1680-1788)*, *op. cit.*, p. 230 ; MOUREAUX P., « Un organe peu connu du gouvernement des Pays-Bas autrichiens », *op. cit.*

<sup>404</sup> LENDERS P., « Jointe des monnaies (1749-1787, 1791-1794) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.2, p. 701-709.

partie de l'administration des finances militaires vers la Caisse de Guerre<sup>405</sup>, la restauration du conseiller de commerce en 1754 pour aider le gouvernement à élaborer une politique commerciale<sup>406</sup>, etc.

Ce mode de fonctionnement sera définitivement adopté dans la seconde moitié du XVIIIe siècle. Cela permet à Patrice de Neny de conclure en 1784 :

*Dans le plan de cette constitution [des conseils collatéraux], les affaires qui par leur nature ont des objets divers, sont divisées avec une justesse admirable en différens départemens. Chaque Conseil est composé de personnes versées dans les matières qui sont de son ressort, ce qui facilite également l'examen, la décision & l'expédition des affaires [...]*<sup>407</sup>.

---

<sup>405</sup> GOOSSENS T., « “Des fonds nets et claires”: de Krijgskas, de Raad van Financiën en het beheer van het militaire budget in de Zuidelijke Nederlanden (1718-1775) », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 88 (2010), n° 4, p. 1135-1158.

<sup>406</sup> HASQUIN H., « Sur l'administration du commerce dans les Pays-Bas méridionaux aux XVIIe et XVIIIe siècles », *op. cit.*, p. 439.

<sup>407</sup> NÉNY, Patrice François, *Mémoires historiques et politiques des Pays-Bas. Neufchâtel*, Imprimerie de Fauche, Favre & Compagnie, vol. 1, 1784, p. 303.

## II. Contraintes et limites du processus décisionnel : le parcours d'une requête

Dans ce chapitre, nous souhaitons mettre en lumière certains aspects qui ont caractérisé et pesé sur le processus décisionnel dans la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle. Pour ce faire, nous étudierons le parcours des requêtes depuis leur dépôt au Conseil des Finances jusqu'à la prise de décision. Nous mettrons en évidence divers éléments du quotidien et les contraintes que nous avons identifiées, qui pouvaient influencer l'élaboration des décisions.

Mais précisons d'abord ce qu'est une requête. Une requête est une demande ou une sollicitation formelle adressée à une autorité compétente par des particuliers, des groupes de particuliers ou des institutions, afin d'obtenir une décision en leur faveur. Cette forme de communication est caractérisée par un rapport hiérarchique : une requête est toujours adressée à une institution ou une autorité ayant le pouvoir de statuer sur la demande, tandis que le requérant dépend de cette institution. C'est pourquoi les requêtes sont généralement rédigées avec beaucoup de déférence, sous la forme d'une supplication.

Notre corpus est uniquement composé de requêtes à caractère économique : des requêtes pour l'établissement d'une manufacture « octroyée », c'est-à-dire avec des privilèges ; des requêtes pour obtenir une permission de transit à des taux avantageux ; des requêtes pour la restitution de marchandises confisquées par les douaniers ; et enfin, des requêtes pour la modification des tarifs et des ordonnances, ou l'établissement d'une nouvelle législation (embargo, renouvellement d'une ordonnance, d'un tarif, etc.).

Ces requêtes sont toujours écrites selon le même plan. Elles commencent par la présentation du ou des requérant(s), avec une brève description de leur métier (marchand voiturier, maître de forge, manufacturier, etc.) et, s'il s'agit d'une institution, de sa titlature (État, magistrat, bourgmestres et échevins, etc.). À cela s'ajoute leur origine (ville, pays, village, etc.). Ensuite vient l'exposé des faits, dans lequel les requérants « remontent » ou « représentent » les motifs qui ont entraîné la requête. C'est aussi dans cette section que les requérants présentent les avantages qu'apporterait une décision positive sur leur requête. La dernière section sert de résumé de la requête et expose l'acte ou la décision que les requérants veulent obtenir.

### A. La résidence du Conseil

Avant d'étudier le parcours des requêtes, il nous semble nécessaire de contextualiser l'environnement dans lequel évoluaient les conseillers. À ses origines, le Conseil des Finances était un organe ambulatoire qui suivait les déplacements de la gouvernante Marie de Bourgogne (1531-1555). Une chambre au palais de Coudenberg lui avait néanmoins été assignée, dans laquelle

siégeaient le greffe et les archives du Conseil. À partir de la seconde moitié du XVI<sup>e</sup> siècle, cette « Chambre des Finances » fut utilisée à la fois comme siège et lieu de réunion<sup>408</sup>. Après la suppression du Conseil des Finances en 1718, les conseillers des finances continuèrent de s'assembler dans cette chambre<sup>409</sup>. Toutefois, certaines réunions se déroulaient aussi au domicile du directeur-général. Lors de la restauration des Conseils collatéraux, le Conseil des Finances s'installa dans la même salle où siégeait auparavant le Conseil d'État<sup>410</sup>.

Dans la nuit du 3 au 4 février 1731, un incendie survint dans les appartements de la gouvernante générale. En raison notamment du protocole qui empêchait toute personne d'accéder aux appartements de Marie-Elisabeth, ainsi que de la mauvaise coordination des secours, c'est tout le palais qui s'embrasa. Au lever du jour, il ne restait plus qu'une « cour brûlée »<sup>411</sup>. Cet événement entraîna des conséquences désastreuses pour les archives du Conseil des Finances. Selon Joseph et Placide Lefèvre, 90 % des papiers du Conseil des Finances furent réduits en cendres<sup>412</sup>. Les locaux du Conseil des Finances et du Conseil Privé furent également détruits<sup>413</sup>. Directement après l'incendie, le Conseil se réfugia dans la maison du trésorier général, rue des Quatre Fils Aymon, donc proche du reste des institutions<sup>414</sup>. Après avoir refusé de s'installer dans la maison où se tenait le bureau des anciens amodiateurs (c'est-à-dire le bureau de la régie, situé dans les bureaux de la douane de Bruxelles<sup>415</sup>), le Conseil trouva finalement refuge rue Saint Laurent chez le greffier Thisquen dès la fin du mois de février<sup>416</sup>. Outre l'avantage d'être assez spacieuse pour y installer le greffe, la bibliothèque et les archives, cette maison avait l'avantage d'être proche de l'Hôtel d'Orange où était installée la gouvernante et de l'Hôtel de Granvelle où siégeait le Conseil Privé. Sur les cinq salles que le Conseil utilisait pour ses fonctions, trois étaient dévolues au greffe, aux archives, et à

---

<sup>408</sup> COPPENS H. et BAELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », *op. cit.*, p. 510.

<sup>409</sup> GACHARD L.-P., *Collection de Documents inédits concernant l'histoire de la Belgique*, *op. cit.*, p. 480-486.

<sup>410</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 76.

<sup>411</sup> ANAGNOSTOPOULOS P. et HOUSSIAU J., *L'ancien palais du Condéberg*, Bruxelles, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, 2014, p. 3.

<sup>412</sup> LEFÈVRE J. et LEFÈVRE P., *Inventaire des archives du Conseil des Finances*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>413</sup> AGR, CF, n° 2282, [Consulte du 23 février 1731 sur les locaux du Conseil](#).

<sup>414</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 76. [Le Calendrier de la cour pour l'année bissextile 1730 \[...\]](#), Bruxelles, chez la veuve d'Antoine Claudinot, 1730, in-18, KBR, Réserve précieuse, CL 2242/ 1730 A, fol. 32.

<sup>415</sup> Nous ne savons pas où se situe ce bureau. AGR, CF, n° 5381, « [Mémoire concernant les droits \[...\] et que le bureau de la direction desdits droits qui se trouve dans les appartemens du Conseil des Finances fut transféré en la Chambre des Comptes](#) » Baron de Lados, s.d. [circa 1746].

<sup>416</sup> [Le Calendrier de la cour pour l'année bissextile 1732 \[...\]](#), Bruxelles, chez la veuve d'Antoine Claudinot, 1732, in-18, KBR, Réserve précieuse, CL 2242/ 1732 A, fol. 31. ; COPPENS H. et BAELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », *op. cit.*, p. 510.

la bibliothèque. Les deux dernières salles servaient pour les assemblées du Conseil et pour la réception des visiteurs tels que les agents en cours ou les députés des États<sup>417</sup>.

Cette situation perdura jusqu'en novembre 1735, lorsque, après avoir été congédié du Conseil<sup>418</sup>, Thisquen commença à se plaindre de la prolongation d'une situation temporaire qui semblait s'éterniser<sup>419</sup>. Cependant, ce n'était pas le seul inconvénient. En effet, quelques mois après leur installation, les officiers du greffe avaient signalé la vétusté de leurs locaux<sup>420</sup>. Le Conseil déplorait également la dispersion des différents conseillers et organes subalternes. Dans une consulte du 16 novembre 1735, le Conseil regrettait le déplacement du bureau de la régie dans la maison de Sotelet, qui venait de reprendre la direction des droits d'entrée et de sortie, ce qui les empêchait d'accéder aux archives de l'organe<sup>421</sup>. De même, dans une lettre au marquis de Rialp datée du 23 juin 1736, Sotelet appelait à la construction d'une « maison neuve » car « tout le monde est déplacé »<sup>422</sup>. Le Conseil chercha dès lors une nouvelle demeure. Le choix fut fait de rassembler le Conseil Privé et le Conseil des Finances sous un même toit dans l'Hôtel de Granvelle, proche du reste des institutions centrales et des quartiers où vivent la plupart des hauts dignitaires, tels que le quartier du Sablon ou le Marché aux Bois<sup>423</sup>.

À partir de 1736, quelques travaux d'aménagement sont entrepris<sup>424</sup>, et le Conseil s'installa dans ses nouveaux locaux à la fin de l'année 1739. La répartition des locaux se fait d'un commun accord entre le Conseil Privé et le Conseil des Finances ; le Conseil des Finances occupera la section du bâtiment construite par Granvelle, tandis que le Conseil Privé se placera dans l'aire de l'Hôtel d'Arras, anciennement appelé Hôtel Micault, les deux étant reliées par une longue galerie voûtée<sup>425</sup>. Pour conserver les archives de l'Audience, de la Secrétairerie d'État et de Guerre, et de la Cour féodale, le gouvernement décida d'adjoindre à ces deux corps de logis une troisième maison,

---

<sup>417</sup> AGR, CF, n° 2282, [Consulte du 23 février 1731 sur les locaux du Conseil](#) ; WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 76-77 ; DE JONGE K., « Le palais Granvelle à Bruxelles : Premier exemple de la renaissance romaine dans les Anciens Pays-Bas ? », in DE JONGE K. et JANSSENS G. (dir.), *Les Granvelle et les anciens Pays-Bas*, Leuven, Presses Universitaires de Louvain, 2000, p. 352-380.

<sup>418</sup> BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 595-596.

<sup>419</sup> AGR, CF, n° 2282, [Consulte du 5 novembre 1735](#) ; Néanmoins, le Conseil demeura chez Thisquen au moins jusqu'en décembre 1736. AGR, CF, n° 2282, [Ordonnance pour le Vicomte de Thisquen du 24 décembre 1736](#).

<sup>420</sup> AGR, CF, n° 2306, [plaintes des greffiers sur l'état des bâtiments](#), 23-24 septembre 1733.

<sup>421</sup> AGR, CF, n° 2282, [Consulte du 16 novembre 1735](#).

<sup>422</sup> AGR, CAPB, n° 76, [Lettre du baron de Sotelet à Rialp du 23 juin 1736](#), fol. 63.

<sup>423</sup> *Le Palais du Coudenberg à Bruxelles: Du château médiéval au site archéologique*, Bruxelles, Editions Mardaga, 2014, p. 273 ; BRUNEEL C., « “Beaux quartiers” et mixité sociale à Bruxelles au siècle des Lumières », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 94 (2016), n° 2, p. 425-430.

<sup>424</sup> AGR, CF, n° 2282, « [Recapitulation des ouvrages faits au nouveau quartier du Conseil Privé à l'hotel de Grandvelle \[...\]](#) », février 1738.

<sup>425</sup> DE JONGE K., « Le palais Granvelle à Bruxelles : Premier exemple de la renaissance romaine dans les Anciens Pays-Bas ? », *op. cit.*, p. 352.

appartenant à la veuve Le Maire. Ces nouvelles salles sont réparties entre novembre 1739 et février 1740. Ces discussions sont intéressantes car elles nous détaillent la disposition géographique des deux conseils et de leurs organes subalternes, révélant ainsi leurs relations et leurs besoins spécifiques. Pour illustrer ces discussions, l'architecte de la cour, Anneessens, fut chargé de dessiner un plan du bâtiment avec la description de la fonction des salles déjà occupées et celles qui ne le sont pas, qu'il a numérotées sur le plan<sup>426</sup>. Les salles du Conseil des Finances se trouvent au-dessus des écuries et de la galerie voutée. Une « salle pour le publicq » est commodément installée au-dessus des escaliers, entre le greffe et la salle pour les huissiers, ce qui permet par conséquent aux visiteurs de se rendre à la fois au greffe pour obtenir leurs expéditions et déposer leurs requêtes, et d'attendre les conseillers à la sortie de leurs réunions<sup>427</sup>. La salle de réunion se trouve dans une pièce derrière celle dédiée aux huissiers, assurant ainsi de ne pas être dérangé lors des assemblées. Le bureau de la régie, qui est tombé définitivement sous la juridiction du Conseil en septembre 1737, est placé dans les mêmes bâtiments pour être « plus à portée du Conseil, et de tous ceux qui y doivent avoir plus frequemment acces »<sup>428</sup>. En attendant de trouver un meilleur emplacement, il est installé au deuxième étage, au-dessus de la salle pour le public et de la salle de réunion du Conseil, situation qui perdura<sup>429</sup>.

## B. La réception des requêtes et la distribution aux conseillers

### 1. *Moyens de communication avec le Conseil des Finances*

Il existe de nombreux moyens pour les particuliers et les institutions locales de communiquer avec le Conseil des Finances. Parmi ceux-ci, on compte le recours aux agents en cours, les audiences avec le gouverneur-général, le dépôt de la requête au greffe, le contact avec les conseillers, ainsi que les intermédiaires de l'administration, qu'ils soient de l'administration centrale (comme les officiers du greffe et du bureau de la régie) ou locale (comme les officiers des droits d'entrée et de sortie), sans oublier les intermédiaires des institutions locales. Dans cette section,

---

<sup>426</sup> Ce plan comporte deux niveaux. Le premier est le rez-de-chaussée, et le second est une feuille amovible collée en haut du plan, permettant de superposer le premier étage. AGR, CF, n° 2282, plan de l'hôtel où logent le Conseil des Finances et le Conseil Privé ([rez-de-chaussée](#) et [premier étage](#)). Les propositions de répartition des salles se trouvent dans le même dossier. AGR, CF, n° 2282, [documents sur la distribution des quartiers de la maison où le Conseil des Finances et le Conseil Privé tiennent leurs séances](#), 21 janvier 1740- 17 février 1740.

<sup>427</sup> Par exemple, la facture de l'agent Chentinne montre qu'il se rendait régulièrement au Conseil pour recommander les requêtes de ses clients. AGR, CP, n° 60/B, « [État et spécification des devoirs, déboursemens et vacations faites par l'agent de Chentinne pour le service de messieurs les échevins de la Keure et le Conseil de la ville de Gand](#) », 2 août 1737. La salle numéro six est aussi dédiée « pour servir aux personnes qui vont attendre les conseillers au Conseil Privé pour leur parler au sortir de leurs seances ». AGR, CF, n° 2282, [copie du rapport du conseiller Obin et De Fonseca du 8 février 1740 sur la répartition des salles de l'Hôtel de Granvelle](#).

<sup>428</sup> AGR, CF, n° 2282, [Consulte du 25 novembre 1739](#).

<sup>429</sup> *Ibid.* ; AGR, CF, n° 5381, « [Mémoire concernant les droits \[...\] et que le bureau de la direction desdits droits qui se trouve dans les appartemens du Conseil des Finances fut transféré en la Chambre des Comptes](#) » Baron de Lados, s.d. [circa 1746].

nous nous intéresserons principalement au parcours des requêtes adressées au gouvernement une fois entre les mains du Conseil des Finances ou du gouverneur général.

Formellement, il existe deux principaux canaux pour communiquer avec le Conseil des Finances : l'audience auprès du gouverneur général (ou ses secrétaires) et auprès des fonctionnaires de l'administration. Ces deux formes d'adresse sont clairement identifiables dans les requêtes. Celles-ci commencent soit par « À son Altesse Sérénissime »<sup>430</sup> ou « À son Excellence »<sup>431</sup> lorsqu'elles s'adressent au gouverneur-général et en fonction du statut de ce dernier, soit par « À Messieurs les Surintendants et Directeur Général, conseillers et commis des domaines et finances de l'Empereur et Roi/Sa Majesté »<sup>432</sup> et ses autres variations lorsqu'elles s'adressent au Conseil des Finances. Plus rarement, certaines requêtes, généralement émanant de collectifs ou d'institutions locales, étaient adressées directement à l'Empereur/Impératrice<sup>433</sup>. De même, pour certaines affaires en cours, les requérants adressaient directement leurs requêtes à un conseiller<sup>434</sup>.

Le gouverneur-général recevait les requêtes soit personnellement lors des audiences, soit par l'intermédiaire de la Secrétairerie d'État et de Guerre ou de son secrétaire particulier, ainsi que du ministre plénipotentiaire<sup>435</sup>. Ils lui en font ensuite rapport, et le gouverneur donne alors ses ordres au Secrétaire d'État directement ou par écrit, afin que celui-ci rédige un décret à l'adresse d'un des conseils collatéraux, selon la nature de la requête<sup>436</sup>. Au fil de nos recherches, nous avons identifié quatre types de décrets :

1. Les décrets-ordonnances, qui consistent en un ordre précis émis par le gouverneur pour diverses actions (obtention d'informations, application de décisions, exécution de paiements, etc.)<sup>437</sup>.

---

<sup>430</sup> Les quelques notes de bas de page qui suivent servent d'exemple. AGR, CF n° 5269, [requête des échevins d'Ypres, Furnes, Warneton et Wervik](#), s.d. [circa septembre 1738].

<sup>431</sup> AGR, CF n° 5270, [requête des frères Salm et compagnie de Neau](#), s.d. [circa mai 1742]

<sup>432</sup> AGR, CF n° 5271, [représentation d'Antoine de Lobel contre la requête de Lecocq et Vallée](#), s.d. [circa mars 1745].

<sup>433</sup> AGR, CF, n° 5268, [requête des « bourgmestres et eschevins de paroisses d'Ouckerseele, Boulers, de Stinghe et Scheldebeke voisines à la ville de Grandmont \[...\] »](#), s.d. [circa juillet-août 1731].

<sup>434</sup> AGR, CF, n° 5268, « [Requête pour les bourgeois et marchands de Saint-Jean et Han terre de Luxembourg pour le seigneur conseiller Papeians](#) », 12 août 1737.

<sup>435</sup> AGR, SEG, n° 1471, « [Points à soumettre à la considération \[...\] de Son Altesse Royale monseigneur le duc Charles de Lorraine \[...\]](#) », s.d., [circa 1741-1744].

<sup>436</sup> AGR, SEG, n° 1471, « [Mémoire contenant un détail succinct de la forme du gouvernement général des Pays-Bas Autrichiens et de la manière dont toutes les affaires s'y expédient](#) », s.d. [circa 1740-1745]. Pour plus de détail, voir AGR, SEG, n° 1471, « [Mémoire pour faciliter l'expédition des affaires pendant le gouvernement de LL.AA. SSmes \[Charles de Lorraine\]](#) », s.d. [circa 1744]

<sup>437</sup> AGR, CF, n° 5271, [décret du 7 mai 1747 concernant l'augmentation des droits sur le tabac, le sel, les étoffes et autres](#).

2. Les décrets pour consulte, où le gouverneur demande à être « consulté », c'est-à-dire qu'il sollicite l'avis du conseil sous la forme d'une consulte, document qui résume l'affaire qui a été soumise au Conseil et les solutions que ce dernier propose<sup>438</sup>.
3. Les décrets de délégation, dans lesquels le gouverneur délègue une requête aux conseils, leur permettant de prendre une décision de manière autonome<sup>439</sup>.
4. Les décrets informatifs, qui servent à informer les conseils d'une décision prise à un niveau supérieur<sup>440</sup>.

Pour chaque décret, les pièces justificatives sont jointes. Concrètement :

[...] *toutes les requêtes, représentations, avis, mémoires etc. qu'il s'agit de remettre aux Conseils collatéraux passent par la Secrétairerie d'État et de Guerre, où l'on forme les décrets d'accompagnement, qui font connoître aux respectifs Conseils Collatéraux les intentions du Gouverneur Général, qui doit parapher chaque décret, adressé auxdits Conseils*<sup>441</sup>.

Le deuxième canal le plus utilisé est le contact avec les fonctionnaires de l'administration, ou simplement le dépôt de la requête au greffe des finances. La majorité des demandes parviennent au Conseil des Finances par l'un de ces deux moyens. Bien évidemment, les intermédiaires les plus recherchés étaient les conseillers et particulièrement le trésorier général<sup>442</sup>. Ceux-ci étaient relativement accessibles, puisque leur adresse était publiée dans le *Calendrier de la cour*, bien que sans grande précision<sup>443</sup>, et ils entretenaient régulièrement des correspondances avec les requérants<sup>444</sup>. De plus, ils travaillaient régulièrement de chez eux<sup>445</sup>, et recevaient la visite de nombreux particuliers pour défendre leurs intérêts<sup>446</sup>. De la même manière, pendant les périodes d'affermage des droits

<sup>438</sup> AGR, CF, n° 5269, [décret du 13 septembre 1740 sur une requête des manufacturiers de Bruges](#).

<sup>439</sup> AGR, CF, n° 5270, [décret du 16 décembre 1742 sur une requête de Martin Joumaux](#).

<sup>440</sup> AGR, CF, n° 2282, [décret du 5 octobre 1737 sur les indispositions du conseiller T'serclaes](#).

<sup>441</sup> AGR, SEG, n° 1471, « [Mémoire concernant le gouvernement général des Pays-Bas autrichiens qui contient en abrégé les premières informations dont un nouveau Gouverneur Général a besoin \[...\]](#) », 1743.

<sup>442</sup> « Les affaires des droits [...] commencent par venir au sur-intendant [Herzelles], ou au trésorier général [Patrice de Neny], de là au rapporteur [...]. AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), Cobenzl, p. 3. AGR, CP, n° 60/A-B.

<sup>443</sup> Ces calendriers étaient des almanachs publiés annuellement, répertoriant notamment tous les membres de l'administration centrale et locale, ainsi que les personnes à contacter pour tout type d'affaires (avocats, procureurs, agents en cours, etc.). Par exemple, dans le *Calendrier de la cour* de 1741, l'adresse du conseiller Papeians est indiquée comme « près du Rosendaël », ce qui obligeait les requérants à se renseigner sur l'emplacement de la maison des conseillers. [Le Calendrier de la cour pour l'année bissextile 1741 \[...\]](#), Bruxelles, chez la veuve d'Antoine Claudinot, 1730, in-18, KBR, Réserve précieuse, CL 2242/ 1741 A, fol. 40.

<sup>444</sup> Par exemple, voir AGR, CF, n° 3658, [dossier concernant la manufacture de tabac de Martin Joumaux](#), 1740.

<sup>445</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financien in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 51-54.

<sup>446</sup> AGR, CP, n° 60/A, « [Doit la veuve d'Antoine de Mortier marchand à Gand l'agent Henrion \[...\]](#) », s.d. [circa 1750].

d'entrée et de sortie, le contact avec les fermiers était très recherché<sup>447</sup>. Les particuliers ou leurs agents attendaient souvent les conseillers à la fin de leurs réunions pour leur remettre leurs requêtes en main propre<sup>448</sup>. De plus, les particuliers pouvaient déposer leurs demandes au greffe des finances<sup>449</sup>. Cette méthode était sans doute la plus fiable pour soumettre des requêtes au Conseil des Finances. En effet, les greffiers étaient les plus hauts fonctionnaires présents quotidiennement au Conseil qui n'étaient pas dérangés par les réunions ou les affaires d'État<sup>450</sup>, et les officiaux du greffe devaient y être présents tous les jours ouvrables<sup>451</sup>. Pour les sujets habitant loin de Bruxelles, le recours aux agents en cours était le plus commode, mais ils pouvaient aussi transmettre leurs pétitions à travers les institutions locales ou l'administration douanière, qui remettaient ces lettres par leurs propres voies de communication<sup>452</sup>. Une autre possibilité était d'envoyer leur lettre au Conseil grâce à la poste, dont les modalités étaient décrites dans les dernières pages du *Calendrier de la cour*.

## 2. La circulation des papiers au sein du Conseil

Une fois les requêtes en main du Conseil, comment se déroulait la distribution ? Théoriquement, selon les articles 17, 68, 69 et 88 des instructions de 1733, toute lettre envoyée au Conseil devait, d'une manière ou d'une autre, être remise au trésorier général, qui se chargeait ensuite de la distribution selon les matières et de les remettre en main propre aux conseillers<sup>453</sup>. Toutefois, sans doute pour des raisons pratiques, c'était le greffe qui centralisait cette circulation des papiers. Dès que les requêtes étaient déposées au greffe, elles étaient remises au trésorier par les greffiers<sup>454</sup>. Après avoir lu et évalué le sujet de la requête, le trésorier écrivait en bas à gauche de la première feuille le nom du conseiller concerné. Lorsqu'il était absent, c'était le plus ancien des

---

<sup>447</sup> « J'ai l'honneur de leur dire que ce négociant ayant reconnu la disposition où le gouvernement étoit d'accorder un transit modéré par ces provinces, s'adressa le 23 mai 1736 à ma direction pour qu'en attendant la résolution de V.S.I. on voulut ordonner [...] ». AGR, CF, n° 5268, [avis du baron de Sotelet sur la requête de Bartholomé Michot](#), Sotelet, 6 mars 1737.

<sup>448</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 107.

<sup>449</sup> « Afin que le public soit informé que l'intention du Conseil est qu'il soit rendu bonne et prompte justice, il sera notifié aux agents, par affiche à la porte du greffe d'être attentifs à ne pas présenter les affaires, dont ils sont chargés, sans les accompagner de toutes les justifications et éclaircissements nécessaires, autant qu'il dépendra d'eux, et de ceux pour lesquels ils agissent ». AGR, CF, n° 2306, [ordre aux agents d'accompagner leurs requêtes de toutes les justifications et éclaircissements nécessaires](#), 5 mai 1734.

<sup>450</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 94. L'existence de ces nombreuses visites est notamment soulignée par cette justification de la présence de l'huissier des finances dans les nouveaux bâtiments du Conseil : « [...] et que plus il est à considérer que le greffe du Conseil des Finances, et le bureau de la régie des droits sont beaucoup plus fréquentés le matin et l'après-midi que la secrétairerie au Conseil Privé [...] ». AGR, CF, n° 2282, [Consulte du 25 novembre 1739](#).

<sup>451</sup> AGR, CF, n° 2306, [Minute du règlement du greffe des finances du 7 juillet 1736](#).

<sup>452</sup> AGR, CF, n° 5268, [Lettre du contrôleur principal à Luxembourg Creskens avec la plainte de marchands de tabac](#), 26 avril 1736.

<sup>453</sup> ROPBA, vol. 3, p. 476-477.

<sup>454</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 109.

conseillers qui se chargeait de cette tâche<sup>455</sup>. Dans de nombreux cas, il n'inscrivait que « Mr le rapporteur ». La raison la plus probable était que ces requêtes, étant reliées à une affaire déjà en cours, le conseiller à qui elles se rapportaient était suffisamment explicite. Une autre explication est que le sujet du document était assez évident et n'avait pas besoin d'être détaillé. Le trésorier remettait ensuite les papiers distribués au greffe pour que la distribution soit enregistrée dans les registres manuels<sup>456</sup> et les requêtes transmises aux conseillers. Tous ces échanges se faisaient grâce à des « messagers de dépêches » qui faisaient les allers-retours<sup>457</sup>. Les décrets et les résolutions sur consulte<sup>458</sup> suivaient le même parcours, à la seule différence que le trésorier notait sur le document la date de réception, et les greffiers l'abréviation « registrata » après les avoir enregistrés dans les registres des décrets<sup>459</sup>.

Par exemple, nous pouvons suivre le parcours de la requête du voiturier Joseph Delcourt pour une permission de transit de 100 000 livres de tabac<sup>460</sup>. Celui-ci adressa sa requête à la gouvernante. Cette dernière transmit la requête par son décret du 2 septembre 1733<sup>461</sup>. Selon les notes du trésorier général De Fonseca, ce décret est réceptionné rapidement, le lendemain. Il distribue ensuite la requête au conseiller Strozzi, ce qui est enregistré le 5 septembre 1733 dans le registre manuel<sup>462</sup>. Strozzi se charge ensuite de l'instruction et demande le 7 septembre les avis du conseiller de commerce Castillon et du baron de Sotelet en écrivant une note pour le greffe en marge de la requête et du décret, demandes enregistrées le même jour. Ceux-ci répondent respectivement le 12 et 25 septembre 1733, et leurs avis transitent de nouveau par le greffe qui les enregistre les 12 et 28 septembre<sup>463</sup>. Un dernier avis est demandé le 5 octobre à Castillon pour valider les propos de Sotelet, lequel répond le même jour. L'avis est enregistré le 10 octobre. Finalement, après délibération lors d'une réunion du Conseil, Strozzi ordonne au greffe de former une consulte le 12 octobre 1733 selon ce dernier avis de Castillon qui est de nouveau enregistrée le

---

<sup>455</sup> ROPBA, vol. 3, p. 472.

<sup>456</sup> Ces registres manuels correspondent à ceux décrits à l'article 211 des instructions de 1733.

<sup>457</sup> AGR, CAPB, n° 911/1, « [Frais de gouvernement et du ministère du Pays-Bas n°5](#) », s.n., s.d. [circa août 1734 – novembre 1735]. Il existait aussi des « courrier de cabinet ». AGR, CF, n° 2283, « [Liste des survivances qui ont été accordées et qui n'ont pas encore eu leur effet](#) », De Witt, 23 février 1742.

<sup>458</sup> Il s'agit des résolutions du gouverneur général, apostillées sur les consultes du Conseil des Finances, destinées à informer ce dernier de sa décision.

<sup>459</sup> AGR, CF, n° 5269, [décret du 21 avril 1741 sur la requête des directeurs de la maison forte à Bruges pour obtenir le même octroi qu'à Momignies](#).

<sup>460</sup> AGR, CF, n° 5268, [Requête de Joseph Delcourt pour le transit de 100 000 livres de tabac en carottes](#), s.d. [circa août-septembre 1733].

<sup>461</sup> AGR, CF, n° 5268, [Décret du 2 septembre 1733 sur une requête de Joseph Delcourt](#).

<sup>462</sup> AGR, CF, n° 809, [Manuel pour l'an 1733](#), 5 septembre 1733.

<sup>463</sup> AGR, CF, n° 5268, [Avis d'Ernest de Castillon du 12 septembre 1733](#). ; En réalité, le baron de Sotelet étant à Vienne à ce moment-là, c'est son frère qui se charge de former l'avis. *Idem*, [avis du baron de Sotelet du 25 septembre 1733](#).

même jour<sup>464</sup>. La résolution sur consulte est réceptionnée par le trésorier le 19 octobre, puis exécutée.

Le greffe est donc au centre de la circulation des papiers du Conseil des Finances. C'est par le greffe qu'une grande part des requêtes sont réceptionnées, et c'est par le greffe que les requêtes sont distribuées aux conseillers. Ce n'est donc pas étonnant que les instructions et règlements insistent sur le secret que doivent garder les officiaux sur tout ce qui concerne le Conseil<sup>465</sup>. Ceux-ci sont informés d'une grande partie des affaires qui se traitent et des discussions sur celles-ci. Ils sont donc une cible logique pour ceux qui cherchent à suivre le cours précis d'une affaire, ou qui tentent de l'influencer. De plus, ce secret permet de protéger le gouvernement des réactions virulentes contre certaines dispositions avant même qu'elles ne soient promulguées :

*Le secret qui est bien essentiel dans les dispositions des droits est peu gardé dans le Conseil, Votre Altesse Royale se rappellera que lorsqu'elle a voulu faire une disposition sur le sel, qu'à peine son décret pour consulter étoit venu au Conseil, la chose fut sene des États, qui s'opposèrent vivement à des dispositions qui n'étaient encore que projetées<sup>466</sup>.*

Toutefois, une partie des requêtes échappent à ce parcours. L'article 69 précise que les conseillers ne peuvent recevoir aucune lettre de quiconque excepté du trésorier<sup>467</sup>. Les conseillers avaient néanmoins l'habitude de garder les requêtes qu'ils recevaient personnellement. En effet, toutes les requêtes que nous avons trouvées et qui étaient directement adressées à un conseiller ne portaient aucune marque du trésorier. Il en va de même pour certaines requêtes envoyées au Conseil des Finances, dont aucune trace de distribution n'a été retrouvée.

### *3. La répartition des tâches*

Un autre élément que nous pouvons étudier est la répartition des tâches entre les conseillers. Depuis la restauration du Conseil des Finances en 1725, les tâches du Conseil des Finances sont réparties entre quatre départements : celui du domaine, des aides et subsides, des droits d'entrée et de sortie, et du commerce. En dehors de ce cadre légal, à la suite de l'ajout des deux conseillers surnuméraires, deux nouveaux départements furent constitués (affaires militaires et entretien de la cour et des bâtiments royaux). La distribution des départements entre les conseillers est théoriquement décidée par la gouvernante-générale et son entourage<sup>468</sup>. Les instructions de 1733 prévoient toutefois que la gouvernante doit choisir parmi les candidats que le trésorier général

---

<sup>464</sup> AGR, CF, n° 5268, [Consulte du 12 octobre 1733](#).

<sup>465</sup> Les articles 15, 16, 203 et 204 des instructions de 1733 insistent sur ce secret. ROPBA, vol. 4, p. 481-486.

<sup>466</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), Cobenzl, p. 7.

<sup>467</sup> Instruction de 1733, art. 69. ROPBA, vol. 4, p. 477.

<sup>468</sup> Instruction de 1725, art. 14, ROPBA, vol. 3, p. 517.

propose (art. 9)<sup>469</sup>. Dans un second temps, les autorités viennoises prendront elles aussi un rôle prépondérant dans ce choix, notamment par l'intermédiaire du Conseil Suprême des Pays-Bas et du ministre plénipotentiaire. L'assignation d'un département à un « bon sujet », compétent et ayant de l'expertise, est devenue comme nous l'avons vu une priorité à partir de 1735 et les réformes du comte d'Harrach. Après le décès de la gouvernante en août 1741, les conseillers ne furent plus nommés par le gouverneur général mais par l'Empereur sous caution du Conseil Suprême et du ministre plénipotentiaire<sup>470</sup>. L'exemple du baron de Cazier, étudié par Van Goidsenhoven en est un exemple probant. Son affectation au département des droits d'entrée et de sortie fut en effet un long débat entre le ministre plénipotentiaire Botta-Adorno et le Conseil Suprême, pour qui Cazier avait des « manières trop polies » et « trop de douceur » pour diriger le département des droits, qui demandait une direction autoritaire. Pour Botta-Adorno, il fallait plutôt une « fermeté raisonnable », car un trop plein d'autorité ne ferait qu'envenimer les problèmes plutôt que de les résoudre. N'arrivant pas à se mettre d'accord, la question resta en suspend jusqu'à la nomination de Cazier en mai 1750 par Botta-Adorno comme surnuméraire attaché au département du domaine, de concert avec Cordeys. Encore une fois, le Conseil Suprême vint s'immiscer dans le processus et proposa de séparer le département du domaine par provinces, ce qu'il réussit à imposer à Botta-Adorno par le décret de Charles de Lorraine du 12 mai 1751<sup>471</sup>.

Malgré tout, dans la pratique, la distribution des tâches est généralement effectuée en interne, ou de manière relativement consensuelle avec les conseillers, selon les circonstances. D'ailleurs, aucune lettre patente ne mentionne à quel département sont assignés les conseillers<sup>472</sup>. Avant 1740, nous n'avons trouvé que deux documents concernant la distribution des charges. Le premier est la minute d'un mémoire écrit par De Witt, un conseiller des finances, dont la proposition fut appliquée après la réforme de novembre 1735<sup>473</sup>. Le second est un petit dossier de pièces datant d'octobre 1737 concernant les indispositions du conseiller T'serclaes, qui demande à être aidé dans l'exercice de ses fonctions, puis tout bonnement d'être jubilarisé<sup>474</sup>. Deux décrets de la gouvernante, l'un du 5 octobre 1737 et le second du 12 octobre 1737, placent le greffier André

---

<sup>469</sup> ROPBA, vol. 4, p. 472.

<sup>470</sup> COPPENS H. et BAELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », *op. cit.*, p. 506-507 ; COPPENS H., *Het institutioneel kader van de centrale overheidsfinanciën in de Spaanse en Oostenrijkse Nederlanden tijdens het late Ancien Régime (c. 1680 - 1788)*, *op. cit.*, p. 41.

<sup>471</sup> VAN GOIDSENHOVEN G., « Le baron Denis-Benoît -Joseph de Cazier trésorier général des finances (1718-1791) », in *La haute administration dans les Pays-Bas autrichiens (Ambroise-Joseph de Herzelles, Denis-Benoît-Joseph de Cazier, Jacques-Antoine Le Clerc)*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1999, p. 123-130.

<sup>472</sup> AGR, CF, n° 993-1001, [Mandements, patentes, octrois et actes similaires](#), 1730-1740.

<sup>473</sup> AGR, CF, n° 2282, [mémoire sur la répartition des départements entre les nouveaux conseillers](#), [de Witt], s.d. [circa novembre 1735]. Nous avons attribué ce mémoire à De Witt en comparant l'écriture de ce document avec celle de certaines pièces de correspondance, notamment AGR, SEG, n° 1832, [Lettre de Jean de Witt du 28 mars 1737](#), fol. 184.

<sup>474</sup> AGR, CF, n° 2282, [dossier sur la jubilarisation du conseiller T'serclaes](#), octobre 1737.

Capon à la tête des droits d'entrée et Papeians au département du commerce. Ce dernier document est toutefois exceptionnel comme le remarque aussi Windey<sup>475</sup>, et l'existence d'une réelle répartition des tâches malgré l'absence de traces écrites laisse supposer que ces questions étaient réglées en interne, ou du moins oralement.

Plus tard, à la suite du décès de Capon, le conseiller Bosschaert est appelé par le ministre plénipotentiaire Botta-Adorno à administrer le département des droits d'entrée et de sortie. Toutefois, cette assignation ne lui convenait absolument pas. Il avoue en effet dans un projet de mémoire avorté que « bien loin de disconvenir qu'il n'a point l'idonéité ni aptitude requise pour s'acquitter bien et durement de la direction des droits, il avoue du meilleur de son cœur que cette partie est mal confiée entre ses mains »<sup>476</sup>. La charge de travail lui pèse trop, et sa santé en pâtit, au point qu'il s'absente du 13 juillet 1750 au 19 août pour prendre les eaux à Aix-la-Chapelle<sup>477</sup>. Pendant son absence, Cazier se chargea du département des droits d'entrée et de sortie. En octobre, on le dispense aussi d'assister à toutes les séances du Conseil car en plus des droits, il devait encore s'occuper de la vérification des comptes du domaine du Brabant<sup>478</sup>. On lui propose alors de séparer le département des droits en deux pour alléger la charge de travail, ce qui ne fut appliqué qu'en janvier 1751 avec l'arrivée du conseiller surnuméraire de Keerle<sup>479</sup>. Par conséquent, malgré qu'il ne fût pas remplacé comme il le souhaitait, le gouvernement a tout de même pris en considération ses plaintes pour alléger sa charge.

Parfois, cette répartition pouvait cependant se faire sans l'assentiment du Conseil, ce qui ne manquait pas d'agacer ce dernier. Le 16 août 1740, l'auditeur de la Chambre des Comptes Cazier et le greffier Cordeys furent promus à la place de conseiller surnuméraire pour s'occuper conjointement du département du domaine qui avait souffert de retards à cause des maladies du conseiller De Witt les années précédentes<sup>480</sup>. Néanmoins, pour le Conseil, cette augmentation du personnel de ce département était superflue. Dans la consulte du 22 décembre 1742 – écrite par Capon –, le Conseil expliqua qu'à la suite de la maladie de De Witt, « plusieurs affaires de ce département ont été réparties entre les autres conseillers de ce Conseil, et le courant qui ne souffroit

---

<sup>475</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 112.

<sup>476</sup> AGR, CF, n° 5382, [mémoire sur la supplication de Jacques le Hardi](#), [Bosschaert], s.d., [circa octobre 1750].

<sup>477</sup> AGR, CF, n° 820, « [Manual pour l'an 1750](#) ».

<sup>478</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 138.

<sup>479</sup> BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 333-335 ; MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 120-121 ; MOUREAUX P., *La statistique industrielle dans les Pays-Bas autrichiens à l'époque de Marie-Thérèse : documents et cartes*, Bruxelles, Palais des Académies, vol. 2/1, 1974, p. 6-7.

<sup>480</sup> AGR, CF, n° 998, [Mandements, patentes, octrois et actes similaires, 1739-1740](#), fol. 194v--200

pas de retardement se faisoit en son absence, on a suivi le même pied lorsque [Cordeys] et le conseiller Cazier étoient absens du Conseil ». De toute façon, la charge de travail ne justifiait pas selon eux la répartition entre deux conseillers, puisque « l'administration en détail du domaine de Brabant étoit laissée aux députés des États de ladite province [...] ». En outre, « ces promotions se sont faites sans que le Conseil ait été chargé de consulter ni sur le nécessité, ni sur le nombre, ni sur le choix des sujets [...] ». Ils en profitent dès lors pour rappeler que depuis 1736, tous les conseils de justice ont la possibilité de présenter trois candidats pour chaque place vacante, parmi lesquels la gouvernante doit choisir, et ainsi assurer la compétence des agents. Pour le Conseil, « il n'est pas moins important pour le bien de l'État de faire choix de ministres entendus [...] pour bien manier et administrer les affaires des finances de Sa Majesté et toutes les autres du ressort du Conseil [...] ». Il propose par conséquent de suivre la même méthode pour le Conseil des Finances et la Chambre des Comptes<sup>481</sup>. Cet expédient ne fut pas appliqué, et le Comte d'Harrach ignora cette proposition dans sa relation à Marie-Thérèse du 7 mars 1743 sur le sujet de cette consulte<sup>482</sup>. Par la suite, le choix du personnel fut toujours décidé par le ministre plénipotentiaire et le Conseil Suprême des Pays-Bas<sup>483</sup>.

La consulte du 22 décembre 1742 illustre toutefois ce que l'on peut observer dans les registres manuels. Les conseillers pouvaient reprendre une partie des affaires habituellement distribuées à un autre lorsque ce dernier était surchargé ou bien était absent pour maladie ou toute autre raison.

Nous avons donc vu que la répartition des tâches était décidée à la fois par le Conseil des Finances et par la hiérarchie supérieure. Nous pouvons maintenant nous demander si ce partage était équitable par rapport à la charge de travail. D'emblée, nous pouvons affirmer que non. Nous nous reposons pour cela sur les registres manuels, qui encore une fois nous apportent de nombreuses informations sur la pratique des conseillers<sup>484</sup>. Pour ce faire, nous avons comptabilisé toutes les entrées distribuées à chaque conseiller, et nous avons fait la somme de ces distributions lorsqu'il y avait deux rapporteurs pour le même département. Nous en avons exclu les entrées distribuées « au rapporteur », puisque nous n'avons pas pu déterminer à qui se rapportaient les

---

<sup>481</sup> AGR, CF, n° 2283, [dossier sur la requête du conseiller Cordeys pour obtenir les pleins gages](#), septembre 1742- avril 1743.

<sup>482</sup> LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, op. cit., p. 172.

<sup>483</sup> *Ibid.*, p. 171-255.

<sup>484</sup> AGR, CF, [n° 807-820](#), Registres manuels portant l'indication des dispositions prises sur les requêtes présentées au Conseil, 1731-1750. Notre tableau Excel est disponible avec les registres manuels numérisés.

mentions « au rapporteur »<sup>485</sup>. Les chiffres que nous allons avancer dans les pages suivantes ne doivent donc pas être compris comme le nombre absolu de lettres, requêtes, mémoires, avis etc. que les conseillers reçoivent, mais plutôt comme une proche approximation.

Premièrement, dans les registres manuels conservés, on constate que jusque janvier 1734 la distribution entre les conseillers n'est pas clairement séparée par matières. Aucun conseiller ne semble être spécifiquement attaché à un département, bien que l'on constate des préférences<sup>486</sup>. Dans le cadre des droits d'entrée et de sortie, cela ne devait pas être un problème trop exubérant. En effet, une part importante du processus décisionnel en matière de droits d'entrée et de sortie était prise en charge par le conseiller de commerce Castillon ainsi que par les amodiateurs jusqu'en 1737. Par conséquent, la compétence du conseiller-rapporteur était moins importante, puisqu'en général, on se contentait de leurs avis. La réforme de 1733, qui rappelle et détaille la répartition décidée en 1725 en quatre départements, et qui donne des instructions pour chaque département, a eu un effet important sur la répartition des tâches, mais elle prit du temps à être totalement appliquée<sup>487</sup>.

À partir de février 1734, on peut dire que cette séparation est actée. Il existe néanmoins quelques exceptions qui résultent la plupart du temps du remplacement temporaire d'un conseiller par un autre pour cause de maladie, de commission exceptionnelle, ou autre. De plus, toujours selon les registres manuels, on constate que les conseillers les moins actifs peuvent servir d'appoint lorsque certaines affaires prennent du retard ou que d'autres conseillers sont surchargés. C'est le cas notamment du conseiller Papeians en ce qui concerne les droits d'entrée, et du conseiller Philippe de Fonseca avec le département du domaine.

Cette meilleure distinction entre les départements ne s'accompagne néanmoins pas d'une meilleure division du travail. Indépendamment de l'existence ou non d'une distinction nette entre les compétences de chaque conseiller, on constate que les distributions ne sont jamais égales. Entre avril 1731 et octobre 1735, 38% (n = 3947) des documents<sup>488</sup> furent distribuées à Quickelberghe, contre 16% (n = 1165) pour Rubens sur la même période, alors que ces deux conseillers ont sensiblement le même âge. Le nombre de documents distribuées à Quickelberghe dépassa régulièrement les 50%, avec un pic à 63% (n = 223) en mars 1734. Cette grande proportion pourrait

---

<sup>485</sup> De plus, nous avons commis l'erreur de comptabiliser ces mentions dans la catégorie « autres », ce qui ne nous a pas permis d'obtenir un total complet du nombre de documents rédigés au Conseil des Finances.

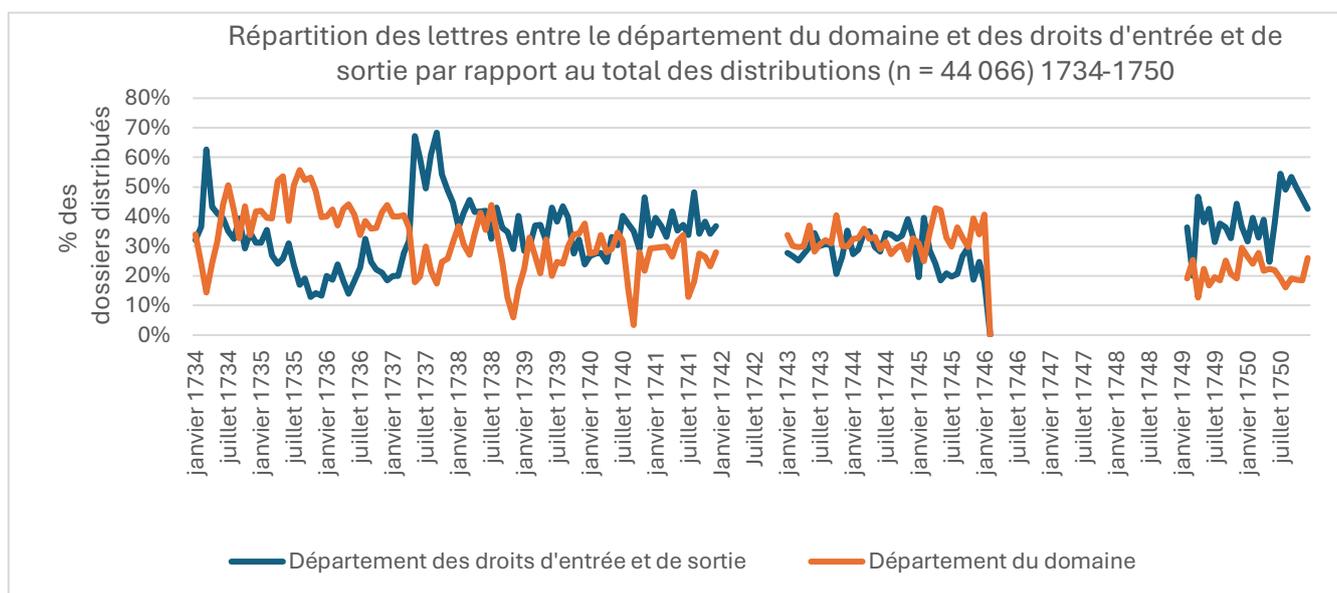
<sup>486</sup> Par exemple, les affaires liées aux droits d'entrée et de sortie sont la plupart du temps attribuées à Quickelberghe et au vicomte de Bruxelles. Cela ne les empêche cependant pas de traiter des affaires du domaine, surtout dans le cas de Quickelberghe.

<sup>487</sup> Instructions de 1733. ROPBA, vol. 4, p. 471-492.

<sup>488</sup> Nous entendons par « documents » toutes les lettres, avis, requêtes, mémoires, placets, etc., que le Conseil reçoit.

pourtant s'expliquer par les problèmes de santé qui frappèrent le Vicomte de Bruxelles et l'empêcha de travailler à partir de juin 1733 jusqu'à sa mort en juillet 1734, ainsi que l'absence d'un trésorier général dont le rôle a été repris par le Vicomte de Vooght, ce qui l'écarta de sa fonction de conseiller. En effet, en 1733, seuls trois conseillers ont travaillé selon les registres manuels. En 1734, Quickelberghe se chargea malgré tout de 40% des documents (n = 1074) avec six conseillers présents. Harrach dira par conséquent de lui que bien qu'il n'est pas brillant, il est le seul à véritablement travailler, et le compara au proverbe du borgne dans le pays des aveugles<sup>489</sup>. Nonobstant la meilleure distinction des tâches en 1734, ce constat se perpétua tout au long de notre période de recherche.

Singulièrement, ce sont les départements du domaine et des droits d'entrée et de sortie qui demandent le plus de travail. En tout, le département des droits représente 35% (n = 14.153) de tous les documents distribués entre février 1734 et décembre 1750. Si l'on y ajoute le département du commerce dont les compétences sont fort proches, ce total monte à 41% (avec en général six conseillers actifs). En comparant ce total avec l'activité du département du domaine, on constate que les départements des droits et celui du domaine se talonnent au niveau de la charge de travail (Cf. graphique suivant)<sup>490</sup>. Au total, ces deux départements représentent 61% (n = 26.803) de toute l'activité du Conseil pour six conseillers, en prenant en compte que ces chiffres sont gonflés par



<sup>489</sup> GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », *op. cit.*, p. 1090.

<sup>490</sup> Pour réaliser ce graphique, nous avons été limités par notre connaissance des compétences des départements du domaine. Pour la période de transition entre août et octobre 1740, marquée par la maladie de De Witt et l'arrivée de Cordeys et de Cazier pour le remplacer, il nous a été impossible de déterminer précisément quelles requêtes relevaient du domaine. De plus, le conseiller De Fonseca administra à plusieurs reprises des affaires relevant du domaine, en plus de s'occuper du « détail des affaires des domestiques de la cour de S.A.S. et du soin des bâtiments royaux ainsi que du parc en la ville de Bruxelles ». AGR, CF, n° 2282, [mémoire sur la répartition des départements entre les nouveaux conseillers](#), De Witt, s.d. [circa novembre 1735]. Nous ne l'avons cependant pas inclus dans ces statistiques.

des affaires ne relevant pas forcément de ces deux départements, mais qui ont été distribuées à leurs administrateurs. Cela ne dit toutefois rien du temps pris pour la gestion de l'ensemble de ce département. Selon le baron de Sotelet sur un sentiment du marquis de Herzelles, « les droits d'entrée donnent plus de besogne au Conseil que toute autre affaire »<sup>491</sup>. En 1755 Cobenzl estimait que le Conseil y consacrait les deux tiers de son temps, au détriment des autres départements<sup>492</sup>.

Il n'existait pas de différence entre la charge de travail d'un conseiller surnuméraire et un conseiller ordinaire. Régulièrement, ces derniers travaillaient d'ailleurs d'avantage que les conseillers ordinaires. L'exemple le plus parlant est le conseiller Quickelberghe, qui n'a jamais été conseiller ordinaire<sup>493</sup>. Le 23 février 1742, De Witt remarque :

*Il est bien vrai que les conseillers Capon, Cazier et Cordeys ne sont qualifiés que de conseillers et commis surnuméraires des finances par leurs lettres patentes, apparemment pour être hors du nombre ordinaire des quatre qui ont été établis pour le plan de l'année 1735 ; mais il est à observer qu'on leur accord par lesdites patentes pleine actualité et que le premier, qui jouit aussi du plein gage, a lui seul le département des droits d'entrée et de sortie avec l'adjonction à celui du commerce. [...] D'où nous concluons [...] que l'expectative dans laquelle ils sont, à la réserve du conseiller Capon, pour la jouissance du plein gage ne peut, à notre avis, être attribuée qu'à une économie de la part du gouvernement dans la présente courtesse des Finances<sup>494</sup>.*

### C. L'instruction et la recherche d'information

#### 1. La procédure de l'enquête selon les notes du marquis de Herzelles

Une fois une affaire distribuée à un conseiller, désormais dénommé dans ce cadre le « rapporteur », l'enquête ou l'instruction du dossier commence. Cette étape est la plus déterminante dans le processus décisionnel, puisque c'est à partir de ces informations que les conseillers déterminent la manière dont ils vont traiter le dossier. Les notes et les minutes que nous a laissées Herzelles autour des années 1740 sont à ce sujet très précieuses<sup>495</sup>. Bien qu'elles ne possèdent pas de signatures, la nature du contenu et la comparaison de l'écriture entre les lettres personnelles du marquis et ces documents permettent de les lui attribuer<sup>496</sup>.

---

<sup>491</sup> AGR, CAPB, n° 82, [Lettre du baron de Sotelet à Rialp](#), 23 novembre 1736, fol. 25-28.

<sup>492</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), Cobenzl, 1755, p. 2. Nous avons identifié l'auteur grâce à MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 219-220.

<sup>493</sup> BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 511-512.

<sup>494</sup> AGR, CF, n° 2283, « [Liste des survivances qui ont été accordées et qui n'ont pas encore eu leur effet](#) », De Witt, 23 février 1742.

<sup>495</sup> Dans les archives, ce document est dans la section « 1740 » de la liasse. AGR, CF, n° 2282, [notes sur le fonctionnement interne du Conseil des Finances](#), *s.d.*, [circa 1736-1740].

<sup>496</sup> La raison de leur existence reste mystérieuse, car à aucun moment au fil de nos recherches nous n'avons trouvé d'autres documents décrivant concrètement le processus décisionnel du Conseil. Ceux que nous avons découverts datent de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle. Les discussions entourant le projet d'affermage des droits en 1755, ainsi

Ces documents constituent un témoignage de première importance sur la manière dont le rapporteur doit se comporter pendant l'instruction, lors du rapport au cours d'une réunion, et jusqu'à l'écriture de la consulte. Ils semblent être une sorte de guide sur la conduite à tenir par les conseillers en cas de requêtes portant sur des privilèges ou des exemptions. Ces directives sont d'ailleurs formulées de manière à éconduire autant que possible ce genre de prétentions.

Ces minutes nous permettent de mettre en évidence les étapes théoriques du processus décisionnel. La première étape est l'analyse critique du contenu des requêtes et des pièces qui y sont jointes. Ensuite, si nécessaire, le conseiller peut demander des avis pour obtenir plus d'informations sur la légalité de la requête, les éventuelles résistances ou inconvénients, ou encore ses effets économiques. Lorsqu'il se sent prêt, le conseiller présente son rapport au Conseil lors d'une séance, où une décision est prise par vote majoritaire. La quatrième étape est la rédaction d'une réponse. Celle-ci prendra la forme d'une consulte si la requête a été transmise par un décret, si elle nécessite la signature du gouverneur général, ou si l'affaire est jugée trop importante. Dans tous les autres cas, le Conseil prend une résolution de manière autonome et charge le greffe de rédiger les lettres, ordres, ou autres documents nécessaires.

Premièrement, le rapporteur doit étudier les « moyens » utilisés par les requérants pour avancer leurs requêtes. Ces derniers consistent dans les « titres, documens, actes, ordonnances, coutumes, usages, privileges, franchises, jouissances, stipulations, conditions, exceptions, declarations, ou tels autres instrumens particuliers ou publics servant à la preuve de leurs pretensions et à les mettre dans le jour et evidence que le droit requiert »<sup>497</sup>. Au cours de cette étape, la compétence et les connaissances du conseiller est déterminante, car il doit être capable de reconnaître le bon ou mauvais fondement des requérants. C'est toute la requête qui subit un examen approfondi :

*Les pièces a la faveur desquelles ils [les requérants] appuient la justice de leur demande étant jointes à leur requête, le rapporteur doit les examiner pertinament [...], et s'ils y ajoutent des circonstances pour en tirer des illations ou conséquences pour d'autant plus faire croire ou persuader de la légalité des moiens qu'ils ont employés, le rapporteur les rencontrera en faisant voir qu'elles ne prouvent rien ou qu'elles prouvent contre le titre et les actes dont ils appuient leur prétendu droit [...]*<sup>498</sup>.

---

que le mémoire de Delplancq, sont très intéressantes à cet égard. AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), 1755. ; AGR, MD, n° 1753-1756, « [Mémoires sur la théorie et pratique de l'administration des douanes par le directeur de la régie Delplancq](#) », photocopies, 3 vol., 1767.

<sup>497</sup> AGR, CF, n° 2282, [notes sur le fonctionnement interne du Conseil des Finances](#), s.d., [circa 1736-1740].

<sup>498</sup> AGR, CF, n° 2282, [notes sur le fonctionnement interne du Conseil des Finances](#), s.d., [circa 1736-1740].

« Après les avoir examiné pièces par pièces et reconnu la légalité ou non légalité [...] », le conseiller a le choix entre trancher selon ses propres connaissances, ou continuer l'instruction en exigeant des avis à ceux qu'il juge nécessaire et opportun. Il doit ensuite « examiner derechef lesdits avis pour voir si les moïens et raisons desdits avisans sont par lui adoptables ou s'il y a matière à y contredire [...] ». En somme, il doit effectuer la même analyse que pour les requêtes, et y apporter les critiques nécessaires tout en proposant des alternatives. Cela fait, il est en état de faire son rapport au Conseil.

Ce que nous décrit Herzelles dans ces minutes est ainsi un véritable travail heuristique, qui requiert aux conseillers de rassembler les documents et les informations, pour ensuite en faire la critique en les croisant avec les documents produits par les requérants et ceux conservés à la chambre des comptes, au greffe, à l'audience, etc. ;

*Il [les moyens et les pièces] les rencontre et en fait voir la defectuosité s'il y en a, ou la fausse consequence que le remontrant en veut tirer, par des raisons solides et fondées en droit<sup>499</sup>.*

Néanmoins, cette procédure est plutôt lourde et chronophage. Or, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le nombre de requêtes que traitent les conseillers, et particulièrement ceux du département des droits d'entrée et de sortie et du domaine, ne permet pas une telle attention. La pratique est donc tout à fait différente.

## *2. Une surcharge de travail handicapante*

Si un grand nombre des contemporains avaient l'habitude de blâmer les retards dans les expéditions et les difficultés financières en citant l'incompétence ou la paresse du Conseil des finances, nous pensons que ces retards sont plutôt la conséquence de la mauvaise répartition des tâches, et d'une surcharge de travail. En effet, les conseillers n'ont pas toujours le temps d'instruire en profondeur leurs dossiers. Ce constat est particulièrement tangible lorsque l'on examine les droits d'entrée et de sortie et du domaine. Si en moyenne, le Conseil des Finances effectue 28,5 actions administratives par jours entre 1734 et 1750 (n = 67.988 sur 2389 jours), ce qui est déjà substantiel, il nous faut prendre en compte la proportion des lettres distribuées au département des droits d'entrée et de sortie<sup>500</sup>. Par conséquent, si l'on extrapole cette proportion (35%, n = 14.153) au total des actions administratives, cela monte à 10 actions administratives par jours uniquement pour ce département. Il ne faut néanmoins pas prendre ce chiffre pour argent comptant. Premièrement, il repose sur les jours cités dans les registres manuels, qui ne représentent à priori

---

<sup>499</sup> AGR, CF, n° 2282, [notes sur le fonctionnement interne du Conseil des Finances](#), s.d., [circa 1736-1740].

<sup>500</sup> AGR, CF, n° 807-820, [Registres manuels portant l'indication des dispositions prises sur les requêtes présentées au Conseil](#), 1731-1750.

pas tous les jours d'activité des conseillers<sup>501</sup>, puisque si l'on suit le nombre de jours cités dans les registres, le Conseil aurait travaillé plus ou moins la moitié de l'année entre 1731 et 1750. Or, selon Windey, le Conseil se réunissait presque tous les jours, même les jours fériés et le dimanche<sup>502</sup>. Deuxièmement, les registres ne comprennent pas la correspondance personnelle que certains conseillers entretenaient avec les requérants ou d'autres membres de la haute administration<sup>503</sup>, la correspondance administrative avec les officiers des droits, les activités administratives quotidiennes, ni les activités extra-consulaires<sup>504</sup> ou celles qui n'ont pas laissé de traces écrites. En effet, un certain nombre d'affaires découlent d'ordres directs du Grand-Maître ou de discussions entre ce dernier et les conseillers<sup>505</sup>. De même, il n'est pas rare que les conseillers négocient en personne avec les requérants<sup>506</sup>, et ils étaient presque quotidiennement visités par les agents en cour pour discuter des requêtes de particuliers<sup>507</sup>. Ainsi, parmi d'autres exemples, le 30 septembre 1749 et le 29 novembre 1749, l'agent en cours Henrion s'est rendu onze fois chez Capon pour requérir sa résolution sur la seule requête de la veuve d'Antoine Mortier<sup>508</sup>. Toutes ces visites n'aidaient pas les conseillers à finir leur besogne dans les temps.

Nous sommes donc limités quant à notre interprétation de cette charge de travail. Tout au plus, pouvons-nous dire qu'elle était importante. Les témoignages que nous ont laissés çà et là les conseillers vont dans ce sens. Ce département des droits d'entrée et de sortie angoissait même certains conseillers. Bosschaert expliquait par exemple que Cordeys aurait « déclaré plus d'une fois qu'il aimeroit mieu tout quitter que de se charger de la direction des droits »<sup>509</sup>. De son côté, il

---

<sup>501</sup> Par exemple, la consulte sur la requête des manufacturiers de Bruges datées du 18 mai 1741 n'a été enregistrée que le 5 juin 1741. AGR, CF, n° 5269, [Consulte du 18 mai 1741 sur les manufacturiers de tabac en carotte à Bruges](#) ; AGR, CF, n° 817.

<sup>502</sup> Voir à ce sujet WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 77-78.

<sup>503</sup> Par exemple, la lettre envoyée par Nicolas Depas, François Pirotte et Jean-François Degotte au conseiller Capon n'a été enregistrée nulle part. AGR, CF, n° 5270, [Lettre de Nicolas Depas, François Pirotte et Jean-François Degotte à Capon](#), 4 septembre 1744. AGR, CF, n° 818, « [Manual de 1743-\[1744\]](#) ».

<sup>504</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 22-23.

<sup>505</sup> *Ibid.*, p. 56. Les lettres que le baron de Sotelet a envoyées au marquis de Rialp témoignent de la collaboration étroite entre le Conseil des Finances et le Grand-Maître de la Cour. Par exemple, la lettre du 25 août 1736 évoque une affaire initiée sur ordre d'Harrach, mais qui n'est pas enregistrée dans les registres manuels. AGR, CAPB, n° 76, [lettre du baron de Sotelet à Rialp](#), 25 août 1736, fol. 83-84. ; AGR, CF, n° 812, « [Manual pour l'an 1736](#) ». D'autres exemples parlant se trouvent dans AGR, CF, n° 4278. Notamment, voir [les discussions entourant la convention sur le commerce avec la Principauté de Liège en 1741](#). Certaines requêtes de particuliers étaient également discutées en collaboration avec Harrach : « le 14 juin 1740 j'ai [Capon] parlé à Son Excellence de ce transit, nous avons résolu de le refuser. J'ai écrit en cette conséquence ». AGR, CF, n° 5380, [lettre de Jean-François Degotte au conseiller Capon](#), s.d. [circa 1740].

<sup>506</sup> Par exemple, Jacques André est venu directement négocier avec le conseiller Capon après la confiscation de ses tonneaux de tabac par les douaniers de Tirlémont. AGR, CF, n° 5270, [Lettre aux officiers principaux de Tirlémont](#), 8 février 1744.

<sup>507</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 107-108.

<sup>508</sup> AGR, CP, n° 60/A, « [Doit la veuve d'Antoine de Mortier marchand à Gand l'agent Henrion \[...\]](#) », s.d. [circa 1750].

<sup>509</sup> AGR, CF, n° 5382, [mémoire de Bosschaert sur la requête de Jacques le Hardi](#), s.d., [circa octobre 1750].

explique « que s'il avoit prévu qu'il rentreroit au Conseil des Finances pour être chargé de ce département, il auroit préféré de rester toute sa vie conseiller maître de la Chambre des Comptes »<sup>510</sup>. Plus tôt, selon le témoignage du baron de Sotelet, Papeians se serait aussi plaint de la charge de travail<sup>511</sup>. C'est peut-être pour cette raison qu'après un peu moins de deux ans à la direction des droits, il fut affecté au département bien moins exigeant du commerce pour remplacer T'serclaes, et que les droits furent confiés à Capon, qui n'était alors que greffier sans expérience dans les finances<sup>512</sup>. Selon une consulte du 26 juillet 1756, ce dernier arguait quant à lui qu'il n'était pas possible d'administrer seul ce département :

*Il est vrai que feu le conseiller Capon a été pendant quelque tems chargé de tous les departemens des droits. Mais il est également vrai, que ne pouvant pas y suffire, il a laissé en arriere un nombre infini d'affaires intéressantes, et qu'il ne cessait de dire, qu'il n'était pas possible qu'il fit toutes les affaires de son departement, qu'il faisait ce qu'il pouvait et que S.M. perdoit considérablement par le retardement que la multitude d'affaires rendoit inévitable*<sup>513</sup>.

Ce dernier s'était de plus plaint du renvoi de requêtes adressées au gouverneur-général vers le Conseil des Finances, alors que ce dernier avait déjà consulté sur la matière :

*Ils [les frères Salm et compagnie de Neau] se pourvoient vers Votre Excellence et pour ainsi dire ils appellent de notre décision, nous sommes obligés en consultant Votre Excellence de rendre raison de l'apointement que nous avons donné, nous le faisons volontiers, mais Votre excellence daignera remarquer le tems que nous employons à rabattre de pareilles affaires deux fois, nous empêche den faire d'autres du service*<sup>514</sup>.

La conséquence est que les conseillers des droits d'entrée et de sortie travaillaient à la chaîne, et n'avaient pas le temps d'établir une politique économique cohérente et stratégique, ce que souligne Cobenzl :

*Le rapporteur ayant à peine le tems qu'il lui faut pour rapporter les affaires que V.A.R. [Charles de Lorraine] envoie au Conseil par décret, ou que les parties sollicitent, il n'est pas question qu'il fasse par lui-même quelque spéculation, au moins n'en ay-je pas vu faire une seule, il est pourtant certain, que rien n'en est plus susceptible que les droits, et que l'on pourroit en augmenter le produit considérablement, si on faisoit toutes celles que la situation de ces provinces, nos propres productions et les mouvemens du comerce de nos voisins pourraient nous engager de faire*<sup>515</sup>.

---

<sup>510</sup> *Ibid.*

<sup>511</sup> « Monsieur Papeians, quoy que de bonne volonté est trop faible pour un Conseil des Finances, il est d'une conception dure et l'ouvrage luy pèse trop, pour qu'il puisse avancer besogne ». AGR, CAPB, n° 76, [Lettre du Baron de Sotelet à Rialp, 23 juin 1736](#), fol. 54-63v.

<sup>512</sup> AGR, CF, n° 2282, [décret du 5 octobre 1737 sur les indispositions du conseiller T'serclaes](#).

<sup>513</sup> Citation tirée de HOFKENS C., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder keizerin Maria Theresia (1740-1765)*, *op. cit.*, p. 202.

<sup>514</sup> AGR, CF, n° 5270, [consulte du 27 janvier 1742 sur la deuxième requête des frères Salm et compagnie de Neau](#).

<sup>515</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), Cobenzl, 1755, p. 5-6.

Rappelons ici que malgré une grande différence de charge de travail, rien ne distingue formellement les gages des quatre conseillers ordinaires. En outre, en raison de la situation financière, ces gages ont régulièrement été retardés de plusieurs mois, voire quelques années<sup>516</sup>. Il n'est donc pas étonnant qu'en plus de ne pas trouver des sujets compétents, le gouvernement a aussi parfois rencontré des difficultés à convaincre ceux retenus de se charger des droits d'entrée et de sortie<sup>517</sup>.

Les conseillers des droits d'entrée et de sortie devaient pourtant gérer la politique économique de tout le pays, et après 1737, l'ensemble de l'administration douanière (42 officiers principaux, dont en tout 725 personnes en 1732<sup>518</sup>, et 807 en 1752<sup>519</sup>) ainsi que les innombrables questions quotidiennes que cela supposait. Ils devaient également superviser le bureau de la régie (composé de neuf personnes en 1737 et de quatre en 1745<sup>520</sup>) et assister aux *jointes* concernant les finances, ainsi qu'aux réunions quotidiennes du Conseil<sup>521</sup>. Tout cela, sans qu'aucune aide particulière ne leur soit officiellement assignée. Dans ses propositions sur la forme de gouvernement à adopter pour l'arrivée de Charles de Lorraine, Jean-Baptiste Cazier, qui a été conseiller de juillet 1741 à octobre 1742<sup>522</sup>, explique ainsi :

*Le Conseil des Finances, se trouvant fort surchargé, et très souvent trop occupé d'affaires de peu d'importance telles que sont les détails immenses du bureau de régie des droits d'entrée et de sortie, les adjudications des parties domaniales, les réparations aux batimens roiaux, fermes, cens, moulins, usines & appartenans au domaine de Sa Majesté, ce grand détail les empêchant bien souvent de travailler aux affaires supérieures [...]*<sup>523</sup>.

---

<sup>516</sup> GALAND M., « Gages, honneurs, mérites », *op. cit.*, p. 561.

<sup>517</sup> Le baron de Sotelet s'exprime ainsi à ce sujet : « Depuis que le paiement des gages de l'État politique traîne, il ne se trouve plus personne qui veuille aspirer aux consulats, qui sont vacquants et ce mal deviendra chaque jours plus violent, si l'on n'y apporte pas un prompt remède ». AGR, CAPB, n° 76, [Lettre du Baron de Sotelet à Rialp, 23 juin 1736](#), fol. 54-63v.

<sup>518</sup> AGR, CF, n° 5374, « [Liste des officiers employés dans la régie générale des droits d'entrée, sortie, etc.](#) », Sotelet, 21 janvier 1732.

<sup>519</sup> PIRAUX C. et DORBAN M. (dir.), *Douane, commerce et fraude dans le sud de l'espace belge et grand-ducal au XVIIIe siècle*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2003, p. 139.

<sup>520</sup> AGR, CF, n° 997, « [Commission de commis à la direction du bureau de la régie](#) », 5 novembre 1737, fol. 225. ; AGR, CF, n° 5849, [requête des quatre officiaux de la régie pour le paiement de leurs devoir extraordinaires](#), 16 octobre 1745. D'ailleurs, cela a aussi entraîné une surcharge pour le bureau de la régie : « [...] l'ouvrage s'accumulant tous les jours de plus en plus et le nombre des officiaux qui étaient du commencement de l'établissement à noeuf n'étant à présent que de quatre, les remontrants se trouveraient par là non seulement arrerez dans leur ouvrage mais encore surchargé ». AGR, CF, n° 5849, [requête des officiaux du bureau de la régie pour le paiement de six mois de leurs gages](#), 24 juillet 1749.

<sup>521</sup> BAELDE M. et WINDEY J.B., « De "Jointe de Cabinet" tijdens de landvoogdij van Maria Elisabeth (1725-1740) », *op. cit.*

<sup>522</sup> BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 154-155.

<sup>523</sup> AGR, SEG, n° 1472, « [Très humble sentiment du conseiller régent baron de Cazier \[...\]](#) », s.d. [circa 1744].

### 3. La lenteur de démarches

De cette surcharge de travail découlent donc des lenteurs dans le processus administratif. Toujours selon Jean-Baptiste Cazier :

*On a été obligé de mettre en régie les droits d'entrée et sortie et tout ce qui en étoit en admoudiation. Par-là, la multiplicité des affaires a surchargé le Conseil des Finances et la Chambre des comptes à un point qu'ils n'ont pu suffire sans être renforcés [par la réforme de 1735 et l'adjonction de deux conseillers sunuméraires]. On peut dire que les affaires courantes s'y expédioient avec autant de rapidité que jamais aucun Conseil ait pu faire, on en a vu sortir jusqu'à vingt et trente rapports dans un jour, mais avant qu'il fut établi sur ce pied là, et qu'il y eut les ouvriers qui s'y trouvent à présent, il y avoit une infinité d'affaires en arrières et indéçises, quoique très intéressantes pour S.M., et les courantes pour lesquelles le Conseil peut à peine suffire (tous les moiens étant en régie sous l'autorité du Conseil), l'empêchent de récupérer toutes les anciennes affaire [...]»<sup>524</sup>.*

Et de fait, le rythme administratif du Conseil des Finances est plutôt lent : il faut en général plusieurs mois avant qu'une requête obtienne sa résolution définitive. L'une des raisons est la procédure de l'enquête, qui demande que le Conseil dispose d'informations pour prendre ses décisions. Comme les autres conseils collatéraux à cette époque, la procédure typique pour trouver ces informations est le recours aux avis. Il n'est pas rare que ces avis prennent plusieurs mois à arriver<sup>525</sup>. Dans notre corpus de source, le Conseil n'a jamais imposé de délai pour remettre ces avis. Tout au plus, exigeaient-ils qu'ils soient rendus « le plustot possible »<sup>526</sup>, « sans perdre de temps »<sup>527</sup>, ou « incessamment »<sup>528</sup> entre autres exemples. Pour pallier cela, le baron de Cazier propose d'imposer un délai pour rendre ces avis sous la menace d'une amende, et suggère que les particuliers et leurs agents soient obligés de fournir eux-mêmes ces avis :

*Il seroit convenable de faire connoître aux parties et aux agens que ceux qui présenteront requête au gouverneur général devront en vérifier tout le contenu par preuve authentique et même par des avis préparatoires pour en éviter la demande et les longueurs qui en résultent et en ce cas les conseils respectives devront former leurs consultes sans ultérieur avis à moins qu'ils le jugent absolument nécessaire»<sup>529</sup>.*

---

<sup>524</sup> AGR, SEG, n° 1472, « [Très humble sentiment du conseiller régent baron de Cazier \[...\]](#) », s.d. [circa 1744].

<sup>525</sup> Par exemple, les officiers de Namur ont pris quatre mois pour répondre à la demande d'avis du Conseil des Finances sur la requête de Nicolas Depas. AGR, CF, n° 5270, [avis des officiers de Namur sur la requête de Nicolas Depas](#), 11 mars 1743. ; *idem*, [requête de Nicolas Depas pour une manufacture de tabac à Ahin](#), 2 décembre 1743.

<sup>526</sup> AGR, CF, n° 5268, « [Au contrôleur des droits à Ménin N. De la Haye](#) », 17 septembre 1736.

<sup>527</sup> AGR, CF, n° 8667, « [Au conseiller député aux affaires du commerce Castillon](#) », 4 août 1734.

<sup>528</sup> AGR, CF, n° 5269, [requête de Martin Joumaux pour l'établissement d'une manufacture de tabac à Momignies](#), s.d. [27 novembre 1738].

<sup>529</sup> AGR, SEG, n° 1472, « [Très humble sentiment du conseiller régent baron de Cazier \[...\]](#) », s.d. [circa 1744].

La deuxième partie de cette proposition ne sera jamais mise en place<sup>530</sup>. Malgré tout, les retards pour ce genre de raisons n'étaient pas les plus importants. Ils étaient d'ailleurs relativement rares pendant les périodes où Ernest de Castillon officiait, et que les droits d'entrées et de sortie étaient sous la direction des amodiateurs (1718-1737 avec des interruptions). L'explication est plutôt simple, puisque ces agents se situaient tous à Bruxelles et que le Conseil des Finances se contentait généralement de leurs avis pour appuyer ses décisions et ses consultes. Cela ne veut pas dire que des aberrations n'étaient pas possibles. Le conseiller de commerce était en effet utilisé comme « fact checker » des informations fournies par les officiers des droits, les amodiateurs<sup>531</sup>, ou les particuliers, et comme un moyen de fournir des informations supplémentaires. Les demandes d'avis successifs, et les délais pris par les fonctionnaires pour répondre, résultaient logiquement sur l'accumulation de retard<sup>532</sup>. Plus tard, si l'on compare les dates entre elles, les réponses des officiers des droits ne prenaient en général que quelques jours ou semaines pour arriver entre les mains du Conseil, suivant la distance qui les sépare de Bruxelles.

Ces remarques pourraient cependant ne concerner que les avis sur les requêtes de particuliers. Au cours de nos recherches, nous avons été frappés par le décalage entre nos propres observations et les récits laissés par les contemporains. Ceux-ci soulignent que le Conseil des Finances n'a jamais cessé d'accumuler des retards dans de nombreux domaines. Selon plusieurs sources, ces retards concernaient principalement les affaires « de service », c'est-à-dire celles demandées par le gouvernement. En 1749, dans un mémoire contre une réforme visant à réunir la Chambre des Comptes et le Conseil des Finances en un seul corps<sup>533</sup>, Capon explique en effet que si la réforme est appliquée, les affaires s'accumuleront « puisqu'assez souvent ce sont celles où elle [Sa Majesté] est intéressée, qui se font après celles où les particuliers ont intérêt non seulement parce que les particuliers sollicitent leurs affaires, mais aussi qu'ils payent aux greffes et secrétaireries des droits pour les expéditions qu'on y fait tandis que pour celles de Sa Majesté on ne paie rien »<sup>534</sup>.

---

<sup>530</sup> Depuis 1734, une affiche apposée à la porte du greffe notifiait que les agents devaient accompagner les requêtes « de toutes les justifications et éclaircissements nécessaires ». AGR, CF, n° 2306, [ordre aux agents d'accompagner leurs requêtes de toutes les justifications et éclaircissements nécessaires](#), 5 mai 1734.

<sup>531</sup> Par exemple, AGR, CF, n° 8667, [« sur la lettre du baron de Sotelet sur les fraudes qui se font à Wervick \[...\] »](#), Ernest de Castillon, 6 octobre 1732. ; AGR, CF, n° 5268, [avis sur la requête des marchands de Limbourg et des officiers principaux de Navagne](#), Ernest de Castillon, 12 juillet 1734.

<sup>532</sup> Par exemple, concernant une requête des marchands de la province de Limbourg, Quickelberghe ordonna, le 4 juin 1734, de solliciter l'avis des officiers de Navagne. Une fois cet avis reçu, il fut transmis à Castillon, qui répondit le 12 juillet. Les officiers de Navagne avaient répondu le 21 juin, et leur avis fut ensuite envoyé à Castillon. AGR, CF, n° 5268, [dossier concernant le renouvellement de l'ordonnance du 24 mars 1724](#), mai 1734-29 octobre 1734.

<sup>533</sup> Ce mémoire est disponible dans AGR, SEG, n° 1471, [« Mémoire. Il est connu, qu'autrefois il n'y avoit pas de Conseil des Finances \[...\] »](#), s.n., s.d. [circa 1749]. Selon Hofkens, ce mémoire a été écrit par De Witt. HOFKENS C., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder keizerin Maria Theresia (1740-1765)*, *op. cit.*, p. 130.

<sup>534</sup> AGR, SEG, n° 1472/2, [Copie de l'avis du conseiller Capon sur le rassemblement du Conseil des Finances et de la Chambre des Comptes dans un seul Conseil des Finances et des comptes](#), Capon, 21 décembre 1749. La situation est

Plus tard, Cobenzl soulèvera les mêmes critiques dans ses justifications pour une nouvelle amodiation des droits d'entrée et de sortie en 1755 :

*[...] si les émoluments restent au greffe, les affaires des particuliers qui en doivent payer, sont toujours préférées à celles, qui regardent le service, et c'est de là qu'il vient, qu'il y a des centaines de ces dernières, qui sont arriérées, et le tems se consume uniquement avec les autres<sup>535</sup>.*

Les greffiers recevaient effectivement des droits d'expéditions qu'ils percevaient sur chaque document que les intéressés venaient chercher au greffe ou qu'ils expédiaient pour le compte de ceux-ci. Ces émoluments étaient une pratique ancienne qui fut formalisée à la suite des instructions de 1733. Il s'agissait d'une rétribution payée par les particuliers pour remercier le travail du scribe, un véritable barème où chaque type d'actes et de lettres avait un prix. Une lettre d'avis coûtait par exemple un florin, tandis qu'une copie d'ordonnance signée par le gouverneur-général revenait à cinq florins et dix sols. Cette somme était doublée si les intéressés souhaitaient une copie « de double qualité »<sup>536</sup>. Ces émoluments étaient perçus par les greffiers, qui touchaient un quart du montant de ces droits, et les partageaient entre eux. Les officiaux quant à eux touchaient des émoluments sur la formation des documents et les enregistrements<sup>537</sup>. Aucun émolument n'était cependant touché sur les dépêches « d'office » ou « du service », c'est-à-dire ordonné par ou pour le gouvernement, de même que les dépêches pour les militaires et autres membres attachés au gouvernement<sup>538</sup>. Si l'on prend en compte que les gages des officiaux du greffe n'ont pas toujours été payés régulièrement<sup>539</sup>, et qu'ils étaient de toute façon jugés trop insignifiants pour la charge de travail<sup>540</sup>, il n'est pas étonnant que ceux-ci se soient reposés sur ce genre de revenus pour compléter leurs gages<sup>541</sup>. Ces revenus étaient d'ailleurs très importants. En 1736, sur les 4337 florins que

---

similaire pour la Chambre des Comptes. Le comte d'Harrach explique : « Il y a quantité d'avis à rendre par la Chambre sur plusieurs matières importantes. Les avis demandés pour les affaires des particuliers s'y expédient, chacun qui y a intérêt a soin de les solliciter, mais ceux qui pourraient faire avantage à Sa Majesté se négligent par faute de la Chambre, soit parce qu'elle ne se soucie pas de presser les fiscaux et d'autres qui doivent y contribuer par leurs lumières et qui restent en défaut d'y satisfaire, soit parce qu'elle laisse là les avis rendus sans s'embarrasser de leur examen ». AGR, SEG, n° 1471, [mémoire du comte d'Harrach sur la réforme de la Chambre des Comptes](#), septembre 1739, p. 18.

<sup>535</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), Cobenzl, 1755, p. 55.

<sup>536</sup> AGR, CF, n° 2306, [règlement et taxe des droits d'expéditions du greffe des finances](#), s.n., 31 octobre 1733.

<sup>537</sup> *Idem*, [règlement d'ordre intérieur du greffe des finances](#), Capon, 7 juillet 1736.

<sup>538</sup> *Ibid.* ; *Idem*, [consulte du 15 septembre 1735 sur une plainte contre le greffier Tasselon](#). ; AGR, CF, n° 2359, [avis des greffiers Louis de Keerle et Antoine Lados sur le projet de répartition des fonctions de l'audiencier](#), 6 novembre 1741.

<sup>539</sup> AGR, CF, n° 2306, [consulte du 5 juin 1732 sur le non-paiement des gages des officiaux du greffe](#).

<sup>540</sup> *Idem*, [consulte du 30 juillet 1735 sur la plainte des officiaux du greffe à propos de leurs gages](#). Le Conseil prit l'habitude d'accorder des primes aux greffiers ordinaires et surnuméraires afin de les encourager dans leur travail. AGR, CF, n° 2306-2307. Le lien en fournit quelques exemples tirés du n° 2306.

<sup>541</sup> Pour un exemple des émoluments que les officiaux pouvaient percevoir, voir AGR, CF, n° 2306, « [État des droits pour la part compétante aux premiers officiaux du Conseil des Finances \[...\] pendant les années 1733 et 1734 \[...\]](#) », s.d. [circa 1734]. Si l'on considère que chaque interdiction présuppose une pratique préalable, alors l'interdiction de « défalquer, retenir, ni glisser, ou de s'approprier aucuns deniers, sous quelque prétexte que ce puisse être, soit de prétendu usage ancien de gratification ou autrement [...] » implique qu'une partie de ces revenus était prélevée officieusement. *Idem*, Capon, 7 juillet 1736.

recevaient au total les greffiers Lados et Capon, 1500 provenaient des émoluments. Pour le premier official, cette part correspond aux deux tiers de ses revenus (908 florins d'émoluments pour 595 florins de gages). Ceux qui reçoivent le moins d'émoluments sont les officiaux ordinaires et surnuméraires<sup>542</sup>. À tel point que Cobenzl remarque qu'il est assez singulier « qu'un greffier ait plus qu'un conseiller, et c'est par là, qu'au lieu que les greffiers pourroient s'évertuer pour devenir conseillers, ils évitent presque toujours à avancer dans le grade pour ne pas perdre dans leurs revenus »<sup>543</sup>. La conséquence de tout cela est que les expéditions d'« office » sont expédiées en dernier. Certains actes qui concernaient le gouvernement restaient longtemps au greffe avant d'être envoyés<sup>544</sup> :

*[...] on n'a qu'à passer au greffe l'après-midi pour y voir les expéditions résultans de l'assemblée du matin. On trouvera :*

- 1. Que toute ce qui procure des émolument est déjà fait.*
- 2. Que ce qui se fait d'office, quoique intéressant pour le service restera plusieurs jours et même souvent des semaines entières sans être expédiées. [...]*<sup>545</sup>.

Dans notre corpus de source, les lettres ont pratiquement toutes été envoyées en moins d'une semaine<sup>546</sup>, généralement après avoir passé deux ou trois jours au greffe. En outre, l'extrait de l'avis de Capon du 21 décembre 1749, que nous avons cité plus haut, nous montre aussi l'importance du lobbying pour la plus prompte administration des requêtes des particuliers, et à l'inverse, les retards sur les requêtes et ordres adressées par le gouvernement. Les conseillers ont simplement eu tendance à oublier ce genre de dossiers, faute de rappels pour les traiter :

*Et comme les affaires du service demeurent souvent impoursuivies faute de réponse aux lettres écrites pour avis, que personne n'est particulièrement chargé de solliciter : on séparera aussi à cette occasion toutes les affaires envoyées à des*

---

<sup>542</sup> AGR, CF, n°2359, [Copie du plan pour la suppression de la charge d'audicier du 29 août 1736](#), 6 octobre 1741Il semble toutefois qu'il y ait eu une baisse de leurs revenus depuis le règlement sur les émoluments de 1733 : « Nous avouons à Vos Seigneuries Illustrissimes que nous sommes contents des droits et émoluments qu'il a plu au souverain d'attacher à nos fonctions de greffiers ; et que pour cette raison, nous ne nous sommes jamais rendus plaintifs, quoique ceux de nos prédécesseurs fussent plus élevés, surtout avant le tarif modéré de 1733 [...] qui sont réellement les plus petits de tous ceux que l'on paye dans tous les offices ». AGR, CF, n° 2359, [avis des greffiers Louis de Keerle et Antoine Lados sur le projet de répartition des fonctions de l'audicier](#), 6 novembre 1741.

<sup>543</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), 1755, p. 56. Cette analyse est exagérée, puisqu'un conseiller touchait 6 000 florins en 1734 ou 1735, sauf exception. AGR, CAPB, n° 911/1, « [Frais de gouvernement et du ministère du Pays-Bas n°5](#) », s.n., s.d. [circa août 1734 – novembre 1735].

<sup>544</sup> « Il est ordonné une fois pour tout aux deux premiers officiaux de remettre par lettre du Conseil copie des actes d'acceptation des subsides tant ordinaires qu'extraordinaires aux receveurs généraux des aides et subsides duement authentique sans plus y faire faute ». AGR, CF, n° 2306, [ordre du Conseil des Finances au greffe des Finances](#), s.n., 19 mai 1734.

<sup>545</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), 1755, p. 75-76.

<sup>546</sup> La seule exception à cette règle dans les liasses n° 5268 à 5272 est un ordre du 3 février 1745 qui a été envoyé le 23 février. AGR, CF, n° 5271, [ordre du Conseil des Finances aux officiers des droits à Ostende sur le placet de Jean Dick](#), 3 février 1745.

*avis qui ne sont pas encore entrés, afin d'écrire des itératives s'il convient, ou de marquer sur les fardes que les affaires sont finis ou venues à cesser*<sup>547</sup>.

La corruption pourrait aussi entrer en jeu pour expliquer la préférence des requêtes de particuliers, mais nous n'avons pas trouvé de preuves concrètes de cette pratique. Néanmoins, en 1750, le Conseil en fut accusé :

*Sa Majesté [...] n'a pu apprendre qu'avec surprise que quelques-uns des membres du Conseil soit conseiller soit greffier peu reconnaissants des gros appointemens qu'elle leur fait donner emploieroient une grande partie de leur temps [...] à faire les avocats, à écrire et à patrociner pour des particuliers*<sup>548</sup>.

Les avis jouent donc un rôle dans les retards du Conseil des Finances en matière de processus décisionnel économique, mais ils ne sont pas les plus déterminants. Les premières raisons des lenteurs du Conseil des Finances sont plus systémiques, humaines, et parfois politiques. En premier lieu, il faut distinguer les retards volontaires, des retards involontaires. Pour montrer son mécontentement, ou manifester son opposition à une réforme, le Conseil des Finances avait le pouvoir de retarder l'exécution de certains ordres. Il n'était d'ailleurs pas le seul, puisque le comte de Königsegg-Erps remarquait en 1743 que « ce que ces conseils n'ont pas encore envie d'exécuter, est tellement trainé par des délais et des incidents qu'on y fait naître, qu'il n'y a pas moyen d'en venir à bout [...] »<sup>549</sup>. C'est de cette manière que le Conseil exprima, entre autres, son opposition au système des intendants<sup>550</sup>.

Pour les droits d'entrée et de sortie, entre 1735 et 1736, le Conseil des Finances entra en conflit ouvert avec baron de Sotelet. Le conflit était profond, et remontait aux premières années du régime autrichien, en 1718<sup>551</sup>. À cette époque, le marquis de Prié avait mis les droits d'entrée et de sortie en amodiation pour permettre à l'État d'obtenir des liquidités grâce aux avances que les amodiateurs devaient fournir avant d'obtenir leur contrat, ainsi qu'un revenu fixe et prévisible pour négocier le Traité de la Barrière. Néanmoins, cela avait été décidé sans l'avis du Conseil des Finances qui, selon le marquis de Prié, souhaitait continuer leur exploitation des droits sans influence extérieure, et placer des proches dans l'administration locale pour collecter un revenu stable,

---

<sup>547</sup> AGR, CF, n° 2307, « [Mémoire pour les officiaux du greffe du Conseil](#) », De Witt, s.d. [circa 1739].

<sup>548</sup> AGR, CF, n° 2284, [copie d'une lettre de Charles de Lorraine au marquis de Herzelles](#), 19 avril 1750.

<sup>549</sup> AGR, SEG, n° 1471, « [Relation de monsieur le comte de Königsegg-Erps d.d. 19<sup>ème</sup> août 1743 avec le projet d'un nouveau plan pour le gouvernement général des Pays-Bas](#) », 19 août 1743.

<sup>550</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 135.

<sup>551</sup> Pour un résumé de ces conflits, voir AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), 1755. *Ibid.*, p. 230-253 ; BIGWOOD G., *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens*, op. cit., p. 271-281. Malheureusement, il n'existe pas de travail sur la relation du Conseil des Finances avec les amodiateurs, à part peut-être le travail non publié de A.J. Ponty. PONTY, M.J., *Éléments pour une biographie du baron A.J. de Sotelet ; à l'occasion du tricentenaire de la naissance d'un précurseur qui voulait établir un transit d'Ostende jusqu'en Hongrie et unifier les tarifs douaniers des pays héréditaires*, Bruxelles, chez l'auteur, 1990. Malheureusement, une partie seulement des « éléments » de ce travail sont conservées aux archives de l'État à Liège et du Royaume à Bruxelles.

qu'importe la quantité de travail qu'ils fournissaient ou non<sup>552</sup>. Le baron de Sotelet, qui était le membre le plus actif de la première amodiation, dira quant à lui « qu'étant venu aux Pays-Bas reprendre les droits d'entrée, je me suis acquit tout le Conseil des Finances pour un ennemy irréconciliable parceque je lui tirois la pâte des mains, et par une meilleure direction, méprisait leur direction précédente »<sup>553</sup>. Pour sa part, le Conseil des Finances était favorable à une régie, car des fonctionnaires défendraient mieux les intérêts de l'État qu'un amodiateur travaillant pour son propre compte<sup>554</sup>. Dans l'une de ses dernières lettres avec le marquis de Rialp, le marquis de Herzelles explique ainsi :

*Les membres composans le Conseil des Finances ne peuvent guères se flâter de l'imagination de quelque rapidité de fortune fondée sur quelques occasions dont ils pourroient se saisir pour ramasser promptement des richesses à charge du service de Sa Majesté et du bien public, ils n'ont que leurs gages, et ne peuvent naturellement avoir pour objet que de mériter, autant par leurs bons services que par la distinction de leurs talens de monter à des emplois d'une plus grande considération*<sup>555</sup>.

Après une deuxième amodiation de Sotelet entre 1732 et 1733, réalisée seul et toujours contre l'avis du Conseil<sup>556</sup>, celle-ci se termina par son arrestation en raison de ses retards dans les paiements des revenus de son amodiation et de son incapacité à rembourser ses dettes. Sotelet se rendit alors à Vienne pour obtenir à la fois l'annulation de ses dettes et la direction des droits d'entrée et de sortie, ce qui témoigne de l'étendue de son crédit à la cour viennoise<sup>557</sup>. Il avait proposé cette direction, au lieu d'une amodiation « afin que le Conseil n'auroit plus à dire qu'il travailloit pour moy, lorsqu'il mélioroit les droits »<sup>558</sup>, ce qui nous laisse supposer que des questions d'honneur entraient aussi en compte dans les conflits entre les amodiateurs et le Conseil. Néanmoins, les vives animosités de Sotelet avec les conseillers, notamment avec Bervoet et De Witt, ne cessèrent pas<sup>559</sup>. De plus, le Conseil le voyait comme un concurrent et un ennemi qui les discréditait à Vienne :

---

<sup>552</sup> VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, op. cit., p. 251-252.

<sup>553</sup> AGR, CAPB, n° 76, [Lettre du baron de Sotelet au marquis de Rialp](#), 29 décembre 1733.

<sup>554</sup> Les mêmes raisons avaient été évoquées dès la toute première ferme de 1683. BIGWOOD G., *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens*, op. cit., p. 275-277.

<sup>555</sup> AGR, CAPB, n° 86, [Lettre du marquis de Herzelles au marquis de Rialp](#), 7 décembre 1736, fol. 86-90.

<sup>556</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijksse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 244.

<sup>557</sup> *Ibid.*, p. 248.

<sup>558</sup> AGR, CAPB, n° 76, [Lettre du baron de Sotelet au marquis de Rialp](#), 23 juin 1736, fol. 54-60.

<sup>559</sup> La correspondance entre Sotelet et le marquis de Rialp montre clairement les nombreuses altercations entre lui et le Conseil. AGR, CAPB, n° 76, [Lettres de Sotelet à Rialp](#) et AGR, CAPB, n° 82, [Lettres de Sotelet et Arnould de Sotelet à Rialp](#). On peut même dire qu'ils se détestaient, au point que Sotelet se rendait très rarement au Conseil pour éviter leur présence. Lorsqu'il avait été invité aux premières jointes assemblées pour traiter de sa direction, lui et les conseillers se sont tellement insultés que le reste des jointes se déroulèrent sans sa présence. L'ESCRINIER, H. -A., *Procès intenté à Messire Adam-Joseph baron de Sotelet [...] par les conseillers fiscaux de Sa dite Majesté pardevant son Grand Conseil à Malines*,

*Quoy que j'ay dès longtemps remarqué, que ma correspondance de Vienne faisoit craindre à ces messieurs que je n'y étallerois leur démerite [...]*<sup>560</sup>.

Pour se débarrasser une fois pour toute de cet étranger liégeois, et avec l'aide du comte d'Harrach, le Conseil chercha dès lors à surveiller chaque faits et gestes du baron :

*Le Conseil, qui ne perdait pas de vue son objet [la fin de l'amodiation et la mise en place d'une régie définitive], et qui au lieu d'attendre l'effet de cette direction et même de la soutenir comme c'était son devoir, suscita de nouveau bien des altercations audit Sotelet, sous prétexte d'abord que les fonds n'entraient point, comme ils l'auraient dû, et après lui avoir fait tourner la tête, ledit Conseil entra dans tous les détails de la régie, où il trouva le moyen de rendre le sort de Sotelet fort critique ; aussi ne vit on jamais un corps travailler avec autant d'activité que fit alors le Conseil, pour suivre et amplifier les griefs du directeur, qui après une telle conduite devait nécessairement échouer, d'autant que toutes les affaires, qui lui furent suscitées de part et d'autre, ont toujours été attribuée au service, mais ce n'était pas là la vue du Conseil, il ne désiroit autre chose, que de voir une bonne fois finit le gout des amodiations ; Ce corps était pour ainsi dire dans l'inaction, quant aux détails il ne s'appliquait qu'à tracasser et à chercher les moyens par la jurisprudence la plus étudiée de faire périr tout ce qui pouvait donner atteinte à leur administration*<sup>561</sup>.

Une autre technique a été de retarder les rapports du conseiller-rapporteur des droits d'entrée et de sortie :

*Je prie le marquis d'Herzelles de donner le tapis<sup>562</sup> au rapporteur pour les causes qui concernent les droits et par préférence selon le décret porté à ma comission, il m'assure de ne l'avoir jamais refusé, et il est trop sincère pour que j'en y ajoute foy<sup>563</sup>. Cependant quand je parle au rapporteur Papeians il me soutien que le tapis lui est refusé<sup>564</sup>.*

Cela se remarque en effet dans les registres manuels, où l'on constate que les affaires des droits d'entrée et de sortie ont été mises de côté pendant sa direction (août 1735 - mars 1737) pour reprendre de manière spectaculaire après son départ dans le but de rattraper les retards accumulés (cf. graphique sur les documents distribués au conseiller-rapporteur des droits).

---

s.l., 1738, [tome 1](#), p. 37. AGR, SEG, n° 1832, « [Résultats des jointes de Cabinet \[1735-1737\]](#) ». Le baron de Sotelet trouvait les conseillers si incompetents qu'il proposa d'exiler les membres du Conseil dans les provinces, afin que lui et ses collaborateurs puissent régler tous les problèmes et les retards du Conseil. AGR, CAPB, n° 76, [lettre du baron de Sotelet au marquis de Rialp](#), 15 septembre 1736, fol. 115-118.

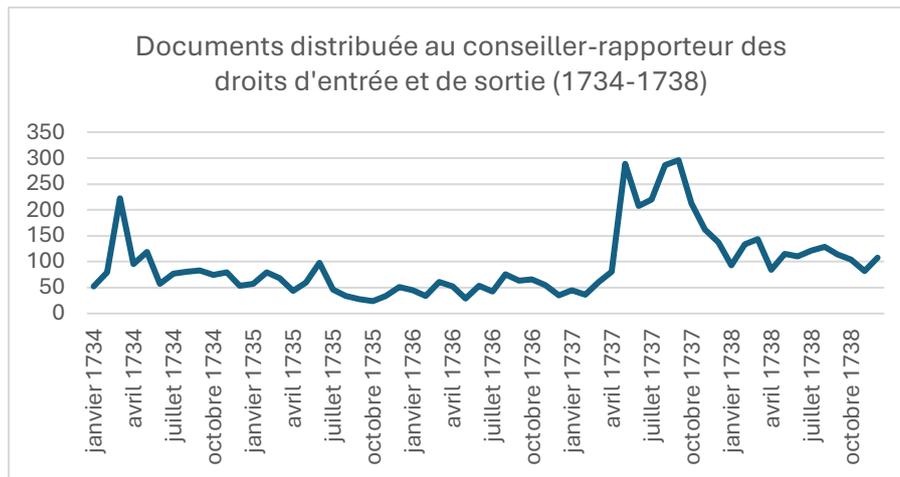
<sup>560</sup> *Ibid.*, fol. 115-118.

<sup>561</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), 1755, p. 100-101.

<sup>562</sup> Le marquis de Herzelles et Sotelet étaient proches, voire amis, avant l'entrée du marquis au Conseil. Une lettre de Sotelet précise d'ailleurs que Herzelles aurait été choisi grâce à son intervention et à ses liens avec le marquis de Rialp. AGR, CAPB, [Lettre du baron de Sotelet au marquis de Rialp](#), 24 octobre 1737, fol 44-47. Pour plus d'informations sur le rôle du marquis de Herzelles dans l'affaire Sotelet, voir TOMBOY D., « Le marquis Ambroise-Joseph de Herzelles (1680-1759), surintendant et directeur général des finances », *op. cit.*, p. 75-79.

<sup>563</sup> « Donner le tapis » signifie permettre au rapporteur de faire son rapport lors d'une séance du Conseil.

<sup>564</sup> AGR, CAPB, n° 76, [Lettre du baron de Sotelet au marquis de Rialp](#), 8 septembre 1736, fol. 90-95.



De manière moins malicieuse, le Conseil retardait aussi certaines dispositions de peur que cela n'enrage de trop grandes résistances, notamment pour des mesures qui attaqueraient des privilèges<sup>565</sup>. Le trésorier-général pouvait aussi décider de retarder certaines affaires pour diverses raisons, comme donner la priorité à certains dossiers qu'il jugeait plus urgent<sup>566</sup>. Toute une série de retards volontaires sont aussi dus à la difficulté que peuvent poser les dossiers, notamment les dossiers contentieux. Le conseiller peut ainsi choisir de retarder son rapport en attendant de voir comment une situation va évoluer<sup>567</sup>.

D'autres facteurs, cette fois-ci involontaires, contribuent aussi aux retards. De fait, l'incendie du palais de Coudenberg en 1731 perturba le travail du Conseil, qui n'a pas pu terminer un grand nombre d'affaires :

*Le fatal incendie arrivé en 1731 a causé aussi un grand retardement et dérangement dans les affaires, la plupart des papiers consommés par les flammes en ont empêché la décision, depuis lors la foible santé et les incommodités presque continuelles qui ont été suivies de la mort de la Princesse ont causé aussi beaucoup de retardement<sup>568</sup>.*

Les requêtes des particuliers n'étaient en réalité pas tout à fait immunisées contre les oublis des conseillers. Nous en avons un exemple dans la requête adressée par les marchands de la

<sup>565</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financien in de Oostenrijksse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 135.

<sup>566</sup> Cela fait partie des critiques de Capon contre le regroupement de la Chambre des Comptes et du Conseil des Finances : « Comment cette tête pourra-t-elle suffire à toutes les affaires des Finances et de la Chambre des Comptes, être présente à toutes les délibérations et aux résolutions, lire les représentations, en faire la distribution selon la matière, voir où le service de S.M. demandera la préférence, où il suffira du retardement [...] ». AGR, SEG, n° 1472/2, [Copie de l'avis du conseiller Capon sur le rassemblement du Conseil des Finances et de la Chambre des Comptes dans un seul Conseil des Finances et des comptes](#), Capon, 21 décembre 1749.

<sup>567</sup> C'est la position qu'a adoptée Capon dans l'affaire de la manufacture de Momignies. Les propriétaires de cette manufacture entrèrent en conflit avec le fermier des moyens courants, qui craignait que les fraudes potentielles de la manufacture ne réduisent les revenus de son monopole sur le tabac. Dans cette affaire, Capon adopta une attitude très attentiste, et nous avons trouvé très peu de résolutions de sa part, sauf à l'occasion, pour tenter d'arbitrer les conflits. La situation se dénoua d'elle-même lorsque la ferme des moyens courants du Hainaut changea de propriétaire. Ces nouveaux propriétaires, moins opposés à l'existence de la manufacture, s'associèrent même avec les propriétaires de celle-ci pour fournir les cantines en tabac. AGR, CF, n° 5269-5270,

<sup>568</sup> AGR, SEG, n° 1472, « [Très humble sentiment du conseiller régent baron de Cazier \[...\]](#) », s.d. [circa 1744].

province de Limbourg pour le renouvellement de l'ordonnance du 24 mars 1724 qui modérait les droits sur certaines marchandises. Alors que la procédure habituelle eut été appliquée sans grandes difficultés jusqu'en juillet 1734, Quickelberghe oublia complètement l'existence de cette requête. Le contrôleur du bureau de Navagne, qui constatait une recrudescence de la fraude depuis que l'ordonnance de 1724 était venue à expirer, dû rappeler la nécessité de cette ordonnance en septembre 1734. Quickelberghe, quelque peu confus, ordonna au greffe qu'il « soit recherché s'il n'y a pas des rétroactes ou une requête présentée par ceux de Limbourg »<sup>569</sup>. Ce genre d'oubli n'est pas isolé<sup>570</sup>. En témoigne le grand nombre de rappels que les particuliers et les agents en cours ont adressés aux conseillers. Cela résulte selon nous de la charge de travail qui pèse sur le conseiller des droits d'entrée et de sortie. Comme nous l'avons expliqué précédemment, le conseiller des droits d'entrée administrait un grand nombre de dossiers à la fois et il était souvent interrompu par la visite des particuliers ou de leurs agents. Par conséquent, il était, on peut le dire, submergé par le nombre de sollicitations, parfois jusqu'à l'exaspération, tant des conseillers<sup>571</sup> que des particuliers<sup>572</sup>. Ainsi, c'est le temps pris par les conseillers pour former leurs rapports et arriver à une résolution, conséquence de la surcharge de travail, qui était la première cause des retards que devaient supporter les particuliers avant d'arriver à une résolution sur leurs requêtes.

D'autres lenteurs de l'administration ne sont toutefois pas imputables au Conseil des Finances. L'attente de la décision du gouverneur général pouvait également prendre plusieurs mois<sup>573</sup>, ce dernier étant tout autant surchargé que les conseils collatéraux<sup>574</sup>. Pour réduire le temps de lecture imposé par les consultes des différents conseils collatéraux, un nouveau protocole de

---

<sup>569</sup> AGR, CF, n° 5268, [papiers concernant le renouvellement de l'ordonnance du 24 mars 1724](#), mai 1734-29 octobre 1734.

<sup>570</sup> Par exemple : « [...] cette affaire [un octroi pour des raffineries de sel] n'a pas été consultée à feu Son Altesse Sérénissime cependant si elle n'avoit pas été oubliée malgré les pressantes sollicitations, le remontrant est de sentiment que Sa Majesté jouirait depuis plusieurs années d'un revenu fixe de trois cent mille florins par an [...] ». AGR, CF, n° 4320, [requête de l'agent Bridimus pour la protection du comte d'Harrach](#), s.d. [circa 1741-1742].

<sup>571</sup> « Votre Seigneurie se plaint de nos instantes sollicitations pour la fin de cette affaire. Nous la supplions de ne point nous les attribuer, les fermiers généraux nous pressent vivement pour nous déclarer sur l'entreprise, nous ne pouvons le faire en aveugle. » AGR, CF, n° 5270, [lettre de Nicolas Depas, Jean-François Pirotte et Jean-François Degotte au conseiller Capon](#), 4 novembre 1744.

<sup>572</sup> « J'ay quitté Bruxelles vendredy passé dans la ferme croyance qu'il plairoit à Votre Seigneurie [Capon] de nous mettre dans son souvenir pour faire expédier l'octroy et les lettres nécessaires à l'établissement de la fabrique que la Conseil ait accordé. [...] Que Votre Seigneurie me permette de lui dire que cette affaire nous désole et que nous souhaiterions que jamais nous ne l'aurions entamé ». AGR, CF, n° 5270, [lettre de Jean-François Pirotte au conseiller Capon](#), 24 novembre 1744.

<sup>573</sup> Entre autres exemples, il a fallu 5 mois pour recevoir une réponse sur la consulte du 2 août 1736, réceptionnée le 3 février 1737. AGR, n° 5268, [consulte du 2 août 1736 sur la plainte des marchands de tabac de la province de Luxembourg](#).

<sup>574</sup> C'est en tout cas ce que rapporte le comte de Königsegg-Erps dans une relation à Marie-Thérèse sur une nouvelle réforme de l'État qui permettrait de faciliter le travail du gouverneur et alléger son travail « sans relâche, que l'est celui dans la présente situation [...] ». AGR, SEG, n° 1471, « [Relation de monsieur le comte de Königsegg-Erps d.d. 19<sup>ème</sup> août 1743 avec le projet d'un nouveau plan pour le gouvernement général des Pays-Bas](#) », 19 août 1743.

résolutions du Conseil fut mis en place à partir de 1754. Désormais, les consultes étendues étaient réservées aux affaires importantes, tandis que le gouverneur général ne recevait qu'un extrait du protocole de résolution pour les questions courantes<sup>575</sup>.

#### 4. *Un manque d'informations objectives*

Pour prendre une décision, le Conseil des Finances avait, nous l'avons dit, besoin d'informations, que cela soit grâce aux connaissances personnelles des conseillers, leurs contacts, d'autres membres de l'administration, les archives du Conseil, ou bien grâce aux avis qu'ils requéraient. L'article 30 des instructions de 1733 précise que « pour ne pas accabler par des frais inutiles et par des lenteurs ceux qui auront présenté les requêtes, ils excuseront, autant que possible, l'avis et ne le demanderont que dans les cas inexcusables pour notre service ou pour l'éclaircissement nécessaire des matières »<sup>576</sup>. Dans le cadre de la prise de décision économique, le recours aux avis était plus que régulier, il était systématique. Dès lors, qu'est ce qui explique un tel décalage entre le cadre théorique et la pratique ?

Bien que les instructions de 1733 aient enjoint le conseiller de commerce de se tenir informé sur tous les aspects du commerce et de l'industrie des Pays-Bas<sup>577</sup>, les conseillers n'ont pas établi de sources d'informations économiques et proto-industrielles permanentes et objectives. Le Conseil des Finances n'avait pas de connaissance précise et quantitative des flux commerciaux, ni une idée précise du nombre de manufactures dans le pays, surtout en ce qui concerne les manufactures non octroyées par le gouvernement. De plus, la formation des conseillers laissait à désirer, surtout après le décès de Capon, qui ne trouva pas de digne remplaçant :

*Les Rapporteurs n'étant l'un et l'autre [Boschaert et Cazier] que jurisconsultes n'ont pas à beaucoup près les connaissances que la direction des droits exige, les mouvements du commerce leur sont peu connus, ils ignorent la portée et même le nombre des manufactures de chaque district [...]»<sup>578</sup>.*

Pour arriver à cette connaissance, il faudra attendre les réformes entamées dans la seconde moitié du XVIIIe siècle sous l'impulsion de Benoit-Marie Dupuy, fonctionnaire d'origine française. Celui-ci initia la réorganisation du bureau de la régie en 1752 qui permettra à cet organisme de se transformer en véritable organe d'information et de planification économique<sup>579</sup>. C'est aussi grâce à lui que furent lancées les grandes entreprises de statistiques comme les *relevés*

---

<sup>575</sup> GACHARD L.P., « III. Analectes historiques, 4e série », *op. cit.*, p. 190-191 ; COPPENS H. et BAELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », *op. cit.*, p. 509.

<sup>576</sup> Instructions de 1733, art. 30. ROPBA, vol. 4, p. 474.

<sup>577</sup> Instructions de 1733, art. 75 et 113-126. ROPBA, vol. 4, p. 477 et 479-480.

<sup>578</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), Cobenzl, p. 4.

<sup>579</sup> MOUREAUX P., « Un organe peu connu du gouvernement des Pays-Bas autrichiens », *op. cit.*

*généraux* et le recensement industriel de 1764 qui permirent au gouvernement de prendre des décisions économiques tout en étant informé par ses propres moyens<sup>580</sup>. Par conséquent, le conseiller des droits d'entrée et de sortie avait d'autres sources d'informations moins précises et surtout moins fiables. C'est ce que le comte Cobenzl dénonça dans une lettre à Kaunitz du 17 juillet 1756, en répertoriant les « défauts principaux qui se trouvent dans l'administrations des droits [...] jusqu'à l'année 1749 » :

1° *Le local de chaque département n'étoit pas connu [...]*

2° *On ne connoissoit pas les denrées que chaque canton tire de l'étranger et celles qu'il y envoie [...]*

3° *Le Conseil d'alors, peu au fait du commerce [...] ne pouvoit consulter que les marchands, ce qui lui faisoit souvent commettre des fautes essentielles.*

[...]

6° *On ignoroit le nombre et l'objet des manufactures, fabriques, du païs tant anciennes que modernes, leurs progrès et leurs décadences et par conséquent :*

7° *Il n'y avoit pas moien de faire des spéculations utiles<sup>581</sup>.*

Cela ne signifie pas qu'aucun effort n'a été entrepris dans ce sens auparavant. L'élaboration d'une enquête sur l'industrie et le commerce à l'échelle d'un pays présuppose une administration centralisée, ou du moins une centralisation de l'information provenant d'institutions locales, qui doivent de surcroit collaborer. Les intendants pouvaient aider à atteindre ce but, et on chercha à les utiliser comme informateurs économiques. Néanmoins, dans un premier temps, le gouvernement viennois s'intéressa peu à la question. Les instructions du Conseil d'État unique du 4 janvier 1719 ne montrent pas de volonté de s'informer exactement sur le commerce et l'industrie des Pays-Bas. Dans le contexte où les Autrichiens viennent à peine de sortir de la guerre dévastatrice pour la succession de l'Espagne, et que celle-ci connaît un prolongement dans la Guerre de la Quadruple Alliance (1718-1720), la priorité est mise sur la surveillance des finances régionales et locales par des mesures d'austérité<sup>582</sup>. Les difficultés avec les États a empêché la mise en œuvre de ce plan. L'institution fut de nouveau envisagée par les autorités viennoises lors de la réforme de 1725. Cette fois-ci, les intendants reçoivent des prérogatives d'informateur économique, comme le souligne le décret de Marie-Elisabeth du 11 juin 1726 :

---

<sup>580</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*

<sup>581</sup> Citation tirée de *Ibid.*, p. 235.

<sup>582</sup> Le comte de Königsegg-Erp explique en 1716 qu'« il est de la dernière conséquence d'y apporter un prompt remède [aux finances], lequel consiste uniquement dans la réforme de plusieurs dépenses inutiles ; car je ne vois pas beaucoup d'apparence qu'on puisse promptement trouver des moyens pour augmenter les revenus ». GACHARD L.-P., *Collection de Documents inédits concernant l'histoire de la Belgique*, *op. cit.*, p. 461.

[...] *Sa Majesté, dont l'intention est [...] que les fonctions desdits intendants et sous-délégués doivent s'étendre seulement à ce qui concerne les domaines et finances, la conservation de ses prérogatives, prééminences et autorité, et les soins qu'ils devront avoir de tout ce qui peut concerner la direction et l'économie des villes, corps et communautés, fabriques, manufactures et commerce, tant interne qu'externe, et de tout ce qui peut contribuer au plus grand avantage de ses sujets, de tout quoi ils seront obligés d'informer régulièrement le gouvernement*<sup>583</sup>.

De nouveau, ce fut un échec. La nouvelle tentative de 1734 chercha elle aussi à centraliser l'information économique grâce aux intendants, stratégiquement appelés conseillers-commissaires et subdélégués des Finances. Le décret du 17 mars 1734, qui imposait la création de sept conseillers-commissaires provinciaux et de dix conseillers-commissaires subdélégués des finances, était serti de la nomination de ces derniers ainsi que de leurs instructions<sup>584</sup>. Celles-ci différaient les unes des autres, mais comportaient toutes des clauses pour que les conseillers-commissaires informent le Conseil des Finances sur l'économie de leur région. Par exemple, les instructions données à Fraula<sup>585</sup>, destiné à devenir le conseiller-commissaire subdélégué du Brabant, lui ordonnent ceci au dixième article :

*Il s'appliquera particulièrement à connaître les manufactures établies dans les villes et autres lieux de son département, et de celles, qu'on pourroit y attirer, à s'instruire du commerce interne et externe, dont il fournira des mémoires circonstanciés qu'il remettra au gouvernement avec son avis sur les moïens de les animer et augmenter. Il informera de tems en tems le gouvernement des débets ou des augmentations, qui arriveront aux fabriques et manufactures avec son avis dans l'un et l'autre cas [...]*<sup>586</sup>.

Les articles 11 et 12 servent le même objet. Pour la troisième fois, l'institution des intendants fut mise en échec<sup>587</sup>. Les critiques que formulent un mémoire anonyme contre ce plan sont intéressantes sur cette question de l'information économique<sup>588</sup>. L'idée principale est que le gouvernement n'a pas besoin des intendants pour obtenir ces informations, puisqu'il dispose déjà des agents administratifs et des intermédiaires nécessaires. Cette institution ne ferait qu'augmenter les coûts à un moment où les caisses sont (encore) vides, et que l'État dépend plus que jamais des aides et subsides des États provinciaux, lesquels rechigneraient à les approuver si on tentait trop

---

<sup>583</sup> Citation tirée de WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 198.

<sup>584</sup> ROPBA, vol. 3, p. LVI-LVII.

<sup>585</sup> Il ne s'agit pas de Thomas de Fraula, ancien trésorier général. Nous n'avons pas identifié qui est ce « N. Fraula ».

<sup>586</sup> AGR, SEG, n° 1471, « [Projet d'instruction secrète pour N. Fraula Conseiller Commissaire Subdélégué des Finances de Brabant](#) », s.n., s.d. [circa 1734].

<sup>587</sup> Le comte de Cuvelier fut le seul intendant nommé à Tournai, où il exerça de 1736 à 1743. Ses différents mémoires apportèrent de nombreuses informations en matière de politique économique. GAHIDE R., « La Surintendance de Tournai et du Tournais (1736-1742) », in *Société Royale d'Histoire et d'Archéologie de Tournai*, vol. 6 (juillet 1982), n° 3, p. 11-15.

<sup>588</sup> AGR, CF, n° 2281, « [Remarques sur l'Édit de réforme du Conseil des Finances et des deux Chambres des Comptes en date du 17 mars 1734 \[...\]](#) » s.n., s.d. [circa 1734].

frontalement de les contrôler, même avec raison. Le mémoire argue ainsi « que le gouvernement n'ignore par l'état des manufactures etc. et que, si le gouvernement pouvoit l'ignorer, les magistrats des lieux, où elles se trouvent établies, ne laisseroient pas longtemps dans l'ignorance ». De toute façon, il considère « que les États des Provinces et les magistrats des lieux [...] ont un plus grand intérêt à leur conservation et connoissent mieux les moyens pour les maintenir et augmenter, que ne saura de très long temps un conseiller commissaire ou subdélégué des Finances [...] ». De manière quelque peu amère, il remarque « que le commerce et les manufactures ne dépérissent pas faute de connoissance et de vigilance du haut ministère, mais faute de pouvoir changer ce qu'il y a de désavantageux sur ce chapitre pour nous dans les traités, et empêcher en même tems nos voisins de faire émaner et exécuter des placards et ordonnances qui nuisent notre commerce et nos manufactures », en référence à l'article 26 du Traité de la Barrière et des concessions géopolitiques du pouvoir habsbourgeois.

Le mémoire ne propose pas d'utiliser l'administration douanière pour mener une enquête commerciale et proto-industrielle sur l'ensemble des Pays-Bas. En attendant, la proposition d'obtenir ces renseignements à partir des institutions locales fut effectivement appliquée. Pour préparer la conférence qui allait être tenue à Anvers, et qui devait aboutir à un accord commercial avec les puissance maritimes (l'Angleterre et les Provinces-Unies) selon les promesses faites à l'Empereur après la suppression de la Compagnie d'Ostende en 1731 par le Traité de Vienne<sup>589</sup>, Marie-Elisabeth interrogea les magistrats des principales villes du pays et les Chambres de commerce le 31 décembre 1735<sup>590</sup>. Elle ordonna que ceux-ci lui transmettent leurs doléances et des informations sur les avantages que les puissances maritimes tirent de leurs propres tarifs, mais aussi du tarif de 1680, et par conséquent ce qu'il y avait de préjudiciable pour le commerce et les manufactures des Pays-Bas<sup>591</sup>. Une telle enquête n'était pas nouvelle, puisque des entreprises

---

<sup>589</sup> En échange de la suppression de la Compagnie d'Ostende, qui menaçait le commerce des Provinces-Unies et de l'Angleterre, il était promis par les puissances maritimes de faire « sans aucun délai, un nouveau traité avec S.M.I.C. au sujet du commerce et des impôts, appelés communément tarif [...] et suivant l'intention de l'article 26 du Traité [...] de la Barrière ». ROUSSET, *Recueil historique d'actes, négociations, mémoires et traités [...]*, La Haye, chez Pierre Gosse, 1732, p. 42-44. Pour plus d'informations sur l'histoire de la compagnie, voir SINGERTON J., « An Austrian Atlantic: The Habsburg Monarchy and the Atlantic world in the eighteenth century », in *Atlantic Studies*, vol. 20 (2 octobre 2023), n° 4, p. 673-697 ; NOËL Q., *Les échanges commerciaux et culturels de la compagnie d'Ostende (1722-1731): contexte et modalités d'activité, importation et consommation de produits orientaux dans les Pays-Bas autrichiens au début du 18ème siècle*, mémoire en vue de l'obtention du grade Master en Histoire, inédit, Université catholique de Louvain, 2022 ; VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, *op. cit.*, p. 263-286 ; BAGUET J., « Politics and commerce: a close marriage? The case of the Ostend Company (1722-1731) », in *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, vol. 12 (2015), n° 3, p. 51-75.

<sup>590</sup> Piet Lenders attribue l'initiative de l'enquête de 1736 au comte d'Harrach. LENDERS P., « Vienne et Bruxelles », *op. cit.*, p. 51. Il s'agit probablement aussi de la mise en application de l'article 78 des instructions de 1733.

<sup>591</sup> Une partie archives de cette enquête se trouvent dans AGR, CF, n° 4295, [informations prises par le gouvernement au sujet de questions de commerce en 1736](#). Nous n'avons pas numérisé toutes les réponses, mais le lien fournit quelques exemples. La réponse de la ville de Bruxelles se trouve dans AGR, CF, [n° 5375](#).

analogues avaient été menées en 1699 par le comte de Bergeyck<sup>592</sup>, et en 1715 en vue de la signature d'un traité commercial avec les puissances maritimes<sup>593</sup>.

Selon Moureaux, cette enquête fut un échec car « chacun plaïda sa cause, se gardant bien d'élever le débat au niveau de l'intérêt général »<sup>594</sup>. Il reprend en réalité l'analyse de Huisman<sup>595</sup>, qui est cependant un peu plus nuancé. De fait, les villes et les magistrats ne pouvaient répondre que sur ce qu'ils connaissaient, c'est-à-dire leur région. De plus, il nous semble faux de dire que les villes et les magistrats n'ont fait que protéger leurs intérêts propres. Si une grande part des doléances contiennent en effet des griefs locaux, pour défendre telle ou telle industrie, la plupart ont aussi identifié les traités internationaux comme l'une des sources de la décadence de leur commerce. Cette information est bien passée à Marie-Elisabeth, qui écrit que « si les conférences [d'Anvers] viendroient à se terminer infructueusement, ou si en cas Votre Majesté ne se serviroit de son droit, comme toutes les autres puissances en Europe, de régler et changer ses tarifs suivant sa propre convenance et celles de ces sujets, je prévois qu'il s'ensuivra infailliblement pas seulement le dépérissement total du peu de manufactures restantes, mais aussi que plusieurs, dont les capitaux y sont encore employés, les retireront en peu successivement l'un après l'autre »<sup>596</sup>. Elle enjoignit même son frère à ne plus observer l'article 26 du Traité de la Barrière si les commissaires anglais et néerlandais prenaient trop de temps à arriver à Anvers<sup>597</sup>. L'échec se situe donc plus à Vienne, où le gouvernement a choisi de sacrifier le commerce des Pays-Bas pour les intérêts géopolitiques de la monarchie. La seule réponse qu'obtint Marie-Elisabeth, six mois plus tard, fut d'« aller doucement dans la conduite de cette affaire et en faire le moins de bruit possible »<sup>598</sup>.

Au cours de la conférence, l'idée d'enquêter sur le commerce et les manufactures du pays alla un cran plus loin. Pour pouvoir négocier en pleine connaissance de cause, l'un des négociateurs habsbourgeois et membre du Conseil Suprême des Pays-Bas, Charles-Philippe de Pattijn, demanda que lui soit remis un état des manufactures et métiers des Pays-Bas<sup>599</sup>. Dans sa lettre circulaire<sup>600</sup> du

---

<sup>592</sup> Voir à ce propos : HOKER M. d', « De economische conferenties te Brussel in 1699. Bijdrage tot de geschiedenis van de economische politiek in de Zuidelijke Nederlanden », in *BMGN - Low Countries Historical Review*, vol. 85 (1 janvier 1970), n° 2, p. 167-214.

<sup>593</sup> HUISMAN M., *La Belgique commerciale sous l'empereur Charles VI*, *op. cit.*, p. 63-68.

<sup>594</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>595</sup> HUISMAN M., *La Belgique commerciale sous l'empereur Charles VI*, *op. cit.*, p. 518-519.

<sup>596</sup> Citation tirée de *Ibid.*, p. 520.

<sup>597</sup> *Ibid.*, p. 521.

<sup>598</sup> *Ibid.*

<sup>599</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 41.

<sup>600</sup> Une lettre circulaire est un ordre envoyé à plusieurs bureaux douaniers. Par exemple, AGR, CF, n° 5268, « [Circulaire à tous ceux à qui la lettre du 25 septembre 1738 a été écrite](#) », 20 octobre 1738.

31 mars 1738 aux États provinciaux et à divers magistrats, Marie-Elisabeth justifiait explicitement la démarche comme un moyen d'établir une politique économique :

*[...] convenant au bien du service de Sa Majesté [...] et à celui de ses fidels sujets que nous soions informée de l'état des manufactures, fabriques et métiers [...] afin que nous puissions avec d'autant plus de connoissance de cause songer aux moïens requis pour leur rétablissement, conservation et augmentation [...]*<sup>601</sup>.

Cette enquête n'a finalement pas servi pour son premier objet. La conférence d'Anvers échoua, comme les autres tentatives de « redresser » les tarifs de part et d'autre. Les puissances maritimes n'y avaient simplement aucun intérêt, et les Habsbourgeois avaient besoin de leur soutien pour contrer la France. Toutefois, l'enquête fut continuée jusqu'en 1740. Malgré qu'elle eût perdu son utilité diplomatique, Marie-Elisabeth prit soin de rappeler la démarche aux retardataires. Les documents obtenus furent transmis au Conseil des Finances le 25 juillet 1740<sup>602</sup>. Dans son décret d'accompagnement, elle enjoignait le Conseil d'envoyer « de nouvelles lettres à écrire à ceux qui sont restez en défaut de nous présenter les informations dont il s'agit [...] afin que l'on puisse être une fois informé de l'état dans lequel se trouvent toutes les manufactures, fabriques et métiers de ce païs »<sup>603</sup>. Cette volonté resta lettre morte, soit en raison du contexte suivant le décès de l'Empereur le 10 octobre 1741 et ses conséquences géopolitiques, suivi par celui de Marie-Élisabeth le 26 août 1741, soit par manque de volonté du Conseil des Finances<sup>604</sup>.

Ce qui pourrait le mieux s'apparenter à une source d'informations objectives et permanentes avant la seconde moitié du XVIIIe siècle est celle qui émanait du bureau de la régie. Cet organe, chargé de la vérification de toutes les opérations financières des receveurs principaux, pouvait en effet suivre dans les grandes ligne les flux commerciaux du pays grâce aux registres que leurs envoyait les contrôleurs. L'une des missions de ses membres était d'ailleurs d'informer le conseiller rapporteur des droits d'entrée :

---

<sup>601</sup> Citation tirée de MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>602</sup> Une partie de la documentation sur cette enquête se trouve dans AGR, CF, n° 4320, [Conférences tenues à Anvers pour la conclusion d'un traité de commerce avec les Provinces-Unies, 1736-1739](#). Comme pour l'enquête de 1736, nous n'avons pas tout numérisé, mais le lien fournira quelques exemples. Cette enquête a été exploitée dans un travail récent. RYCKBOSCH W. et WINTER A., « Tussen corporatisme en kapitalisme?: Stedelijke nijverheid en arbeid in achttiende-eeuws Vlaanderen », in *The Low Countries Journal of Social and Economic History*, vol. 20 (11 décembre 2023), n° 3, p. 37-80.

<sup>603</sup> Citation tirée de MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>604</sup> *Ibid.*, p. 42-45.

*Ils seront pareillement obligés de faire rapport au conseiller et commis de ce que par leur travail ils reconnoîtront se faire en préjudice des droits, de même que de ce qu'ils croiront convenir être fait pour la méllioration ou augmentation d'iceux*<sup>605</sup>.

Ainsi, les membres du bureau de la régie rendaient de temps en temps des mémoires qui proposaient des politiques économiques à adopter<sup>606</sup> ou des incohérences dans les tarifs<sup>607</sup>, voire à partir des années 1750 des avis sur certaines requêtes<sup>608</sup>. Même pendant les périodes d'amodiation, le Conseil se servait du bureau de la régie pour s'informer sur l'économie du pays. Par exemple, en 1724, Ernest de Castillon demanda l'avis du bureau des amodiateurs pour connaître sur quel pied étaient levés les droits d'entrée sur les déchets de tabac<sup>609</sup>. De plus, la volonté du Conseil de rapprocher le bureau de la régie montre clairement l'importance que ce dernier a pris pour l'information économique et le contrôle des douaniers. Il expliquait ainsi « que les différentes éclaircissements, dont le Conseil a eu successivement besoin par raport aux droits d'entrée et de sortie, l'ont obligé d'employer aux recherches requises Pierre Swerts, teneur de livre au cy devant bureau général de la régie [...] »<sup>610</sup>. Ce dernier avait été employé au début des années trente pour effectuer ces recherches afin de « connaître l'import de tel ou tel transit ou du droit sur telle ou telle denrée dont on fait commerce en Hollande, en France, ou ailleurs »<sup>611</sup>. Même après le commencement de la direction de Sotelet en 1735, qui avait par conséquence déplacé le bureau dans sa maison, le Conseil continua de l'employer pour cette mission.

Il n'était pas non plus rare que certains membres de ce bureau, qui avaient par leur pratique une bonne expérience sur les différents tarifs et ordonnances ainsi que sur l'économie du pays, soient appelés par les conseillers-rapporteurs des droits d'entrée et de sortie pour les aider. Par exemple, l'agent en cours Bridimus, qui était un ancien membre du bureau de la régie de

---

<sup>605</sup> AGR, CC, *cartons*, n° 663-664/1, « [Règlement pour la conduite des officiers employés au bureau de régie des droits d'entrée et sortie](#) », 4 juin 1734.

<sup>606</sup> AGR, CF, n° 5271, « [Mémoire pour l'information particulière du Conseil des Finances de Sa Majesté concernant le transit de tabacs en carottes dans les trois départements de la province de Luxembourg](#) », Lefèvre, 20 août 1744.

<sup>607</sup> AGR, CF, n° 5270, « [Mémoire touchant les droits d'entrées sur les tabacs hachés](#) », s.n., 3 août 1742.

<sup>608</sup> AGR, CF, n° 5272, « [Mémoire sur la requête ci-jointe de ceux de la ville de Nieuport et les avis rendus par les officiers de Bruges et dudit Nieuport](#) », Lefèvre, 12 septembre 1750.

<sup>609</sup> AGR, CF, n° 8667, [avis d'Ernest de Castillon sur la requête des bourgmestres et eschevins de paroisses d'Ouckerseele, Boulers, de Stinghe et Scheldebeke voisines à la ville de Grandmont](#), 25 avril 1724.

<sup>610</sup> AGR, CF, n° 2282, [Consulte du 16 novembre 1735](#). ; AGR, CF, n° 2282, [Consulte du 25 novembre 1739](#).

<sup>611</sup> Cette consulte, écrite à la fin de l'année 1735, explique que cela fait « plusieurs années » que Pierre Swerts a été employé pour la recherche au Bureau de la régie. AGR, CF, n° 2282, [Consulte du 16 novembre 1735 sur l'emploi de Pierre Swerts](#). Il avait effectivement été employé au bureau de la direction pendant l'amodiation de Botson (1725-1730). AGR, n° 4382, « [Liste de ceux qui ont été employés au bureau général pendant l'admodiation de monsieur Botson](#) », s.n., s.d. [circa 1731-1732].

l'amodiateur Botson<sup>612</sup> et qui avait été réengagé par le Conseil des Finances en 1737<sup>613</sup>, explique que le conseiller Capon est venu discuter avec lui du mandement des liégeois pour abroger un placard paru quelques temps plus tôt :

*Ce même mandement a parvenu entre les mains du conseiller Capon qu'il a laissé lire une seule fois au remontrant et a conféré avec lui sur son contenu depuis les cinq heures du soir jusqu'à minuit et le dit conseiller Capon a tenu par écrit nombres d'observations que le remontrant lui a suggéré pour le mettre en état de travailler au représentations à former audit mandement<sup>614</sup>.*

On peut toutefois douter de la qualité des conseils que Bridimus offrait au conseiller-rapporteur, car il continua d'exercer en tant qu'agent solliciteur pour des particuliers tout au long de sa carrière au sein du bureau<sup>615</sup>.

En outre, le bureau fonctionna mal jusque dans les années 1750, et subit une grande réduction de personnel, passant de neuf à quatre membres, ce qui n'a fait qu'aggraver les retards déjà chroniques dans l'exécution de ses tâches. De plus, cela ne signifie pas que les fonctionnaires étaient écoutés. En 1740, Lefèvre fit remarquer dans un mémoire qu'il n'existait aucune règle fixe pour le transit du tabac en carotte par la province de Luxembourg, une situation qui embarrassait les marchands et risquait de perturber le commerce<sup>616</sup>. En 1744, rien n'avait changé, et il dut présenter un mémoire similaire sur un ton plus critique, soulignant l'inertie de Capon. Nous n'avons pas trouvé de décision prise à la suite de ce mémoire.

Les inspections qui ont été instituées officiellement depuis 1735 sont une autre source d'informations. Elles avaient pour objectif de contrôler la discipline des officiers des droits et de vérifier qu'ils ne fraudaient aucun droit. Néanmoins, elles étaient aussi une bonne occasion pour le rapporteur des droits de s'informer sur l'économie de chaque département, et de prendre des mesures pour la perception des droits<sup>617</sup>. Ces inspections étaient tout autant l'occasion pour les officiers de se dénoncer les uns les autres, ou de se défaire de rivaux. Dès que l'inspecteur arrivait

---

<sup>612</sup> AGR, n° 4382, « [Liste de ceux qui ont été employés au bureau général pendant l'amodiation de monsieur Botson](#) », s.n., s.d. [circa 1731-1732]. Botson a obtenu l'amodiation des droits d'entrée et de sortie de 1725 à 1730. ROPBA, vol. 3, p. 541-472.

<sup>613</sup> Le 5 novembre 1737. AGR, CF, n° 997, [Mandements, patentes, octrois et actes similaires, 1736-1737](#), fol. 225-225v.

<sup>614</sup> AGR, CF, n° 4320, [requête de l'agent Bridimus pour la protection du comte d'Harrach](#), s.d. [circa 1741-1742], p. 22.

<sup>615</sup> *Ibid.*

<sup>616</sup> AGR, CF, n° 5269, « [Mémoire concernant le tabac en carotte transitant dans la province de Luxembourg](#) », Lefèvre, 10 octobre 1740. ; AGR, CF, n° 5271, « [Mémoire pour l'information particulière du Conseil des Finances de Sa Majesté concernant le transit de tabacs en carottes dans les trois départements de la province de Luxembourg](#) », Lefèvre, 20 août 1744.

<sup>617</sup> Par exemple, après les inspections et le retour d'informations sur une région donnée, le conseiller-rapporteur pouvait présenter son rapport au Conseil des Finances, qui prenait alors des mesures tarifaires en conséquence. AGR, CF, 6125, « [Mémoire au sujet de la visite du Limbourg et département de Navagne, fait par le brigadier général Jacques le Hardy pendant avril 1739](#) ». Les notes en marge sont de la main de Capon.

dans un département, il demandait en effet que tous les employés donnent leurs avis sur la fraude, le commerce, et divers sujets sur leur département, mais aussi sur la discipline des autres officiers, qui n'hésitaient pas à se dénoncer mutuellement dans leurs rapports. Les informations sur les bévues de chaque officier était donc assez peu fiable, mais témoignent de la compétence souvent moyenne des officiers, qui étaient régulièrement associés à des marchands ou des fraudeurs<sup>618</sup>. Loin de Bruxelles, et maîtres de l'information qui provenait de leurs bureaux, les officiers principaux avaient ainsi beaucoup d'autonomie dans la gestion quotidienne de leur département. L'administration douanière était en effet une pyramide de hiérarchie : les gardes sont assujettis aux brigadiers, les brigadiers aux receveurs subalternes, les receveurs subalternes au receveur principal et au contrôleur principal, et ces derniers directement au Conseil<sup>619</sup>.

Par conséquent, sans les inspections, si les contrôleurs et les receveurs principaux étaient de connivence, le conseiller-rapporteur des droits pouvait ne jamais être informé de certains abus. L'inspecteur Jacques Le Hardy, l'un des plus proches collaborateurs de Capon, était donc celui qui était censé rétablir l'autorité du Conseil par ses visites surprises des départements. Néanmoins, ce dernier n'était sans doute pas plus fiable. Dupuy le décrit ainsi en août 1753 comme un « mauvais sujet, capable de tout faire pour son intérêt »<sup>620</sup>. Plus tôt, Bosschaert dit de lui « qu'il est publiquement connu qu'il a abusé de la confiance du feu conseiller Capon [...], son nom est odieux chez tous les employés et le soussigné n'en a jamais entendu parler qu'en mal », bien qu'il n'ait pas pu prouver les accusations contre lui<sup>621</sup>. Il fut en effet régulièrement accusé de favoritisme dans l'exécution de ses inspections, et plusieurs douaniers lui firent des procès<sup>622</sup>. Le Hardy fut finalement renvoyé du service le 28 avril 1749<sup>623</sup>.

Les douaniers envoyaient aussi de temps en temps des mémoires sur la situation de leur département<sup>624</sup>. Ils pouvaient même proposer des nouvelles législations au Conseil<sup>625</sup>. D'ailleurs, il nous semble que c'était un moyen efficace pour devenir officier principal d'un bureau douanier. Les candidats à un poste de receveur ou de contrôleur avaient plus de chance d'obtenir l'emploi

---

<sup>618</sup> AGR, CF, n° 6125-6127.

<sup>619</sup> PIRAUX C. et DORBAN M. (dir.), *Douane, commerce et fraude dans le sud de l'espace belge et grand-ducal au XVIIIe siècle*, op. cit., p. 163-164.

<sup>620</sup> Citation tirée de MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, op. cit., p. 171-172.

<sup>621</sup> AGR, CF, n° 5382, [mémoire sur la supplication de Jacques le Hardy](#), [Bosschaert], s.d., [circa octobre 1750].

<sup>622</sup> Voir, par exemple, le procès intenté par le contrôleur principal Le Brun contre Le Hardy AGR, CF, n° 6501-6502.

<sup>623</sup> AGR, CF, n° 5382, [mémoire sur la supplication de Jacques le Hardy](#), [Bosschaert], s.d., [circa octobre 1750].

<sup>624</sup> Par exemple, AGR, CF, n° 5268, [représentation de Jean-François Guerin sur l'augmentation des droits sur le tabac](#), 24 octobre 1738. ; AGR, CF, n° 6125, « [Mémoire touchant les droits d'entrée, sortie et transit de Sa Majesté Impériale et Catholique dans la province de Namur et terres limitrophes](#) », Ippersiel, 1736.

<sup>625</sup> Par exemple, AGR, CF, 5378, [proposition du receveur d'Hollain d'augmenter les droits d'entrée et de sortie sur le charbon de terre, la chaux et autres marchandises](#), Jean Gudelin, 14 août 1738.

qu'ils convoitaient s'ils proposaient des solutions au Conseil sur la situation de leur département. C'est en tout cas de cette manière que le contrôleur Lebrun, qui avait été un négociant, explique sa nomination au bureau de Beaumont :

*L'exposant qui au moïen du commerce qu'il avoit fait, connoissoit l'avantage dudit País, vint en cette ville [Bruxelles] impétrer de l'emploi, et pour y parvenir, il donna divers mémoires des connoissances qu'il avoit [...]. Enfin cependant il entra au service, il donna encore des nouvelles connoissances, qui furent si bien reçues que peu de tems après par décret de feue Son Altesse Sérénissime il fut fait contrôleur principal du département de Beaumont<sup>626</sup>.*

Ils se rendaient aussi régulièrement à Bruxelles pour discuter des problèmes de leur département, ou pour proposer des solutions<sup>627</sup>. Comme nous l'avons vu, le système des intendants a été un échec. À part les douaniers, le gouvernement n'avait pas réussi à créer un réseau de fonctionnaires dépendant du pouvoir central et disséminés dans le pays pour s'informer sur l'économie et le commerce. Les douaniers furent par conséquent régulièrement employés comme agents d'information économique, ce qui les habitua à se renseigner dans les grandes lignes sur l'agriculture, le commerce et la proto-industrie de leurs départements<sup>628</sup>. Dès que le Conseil voulait mettre en place une politique un tant soit peu interventionniste, c'est à eux qu'ils s'adressaient pour obtenir des documents plus ou moins impartial (c'est-à-dire qui ne proviennent pas des particuliers eux-mêmes, ou des assemblées provinciales et locales)<sup>629</sup>.

Nous ne pouvons néanmoins pas nous prononcer sur la fiabilité de ces informations. Les officiers de la douane souffraient de nombreux problèmes de compétence et de discipline : alcoolisme, corruption, absentéisme, excès de zèle (contre les marchands), inaptitudes physiques et intellectuelles, etc.<sup>630</sup>. En outre, les officiers de la douane pouvaient aussi être sujets à un lobbying intéressé visant à influencer les décisions du Conseil, tout comme d'autres segments de

---

<sup>626</sup> AGR, CF, n° 6502, [lettre du contrôleur Lebrun au Conseil des Finances](#), s.d., [circa 1742]. Pour plus d'informations sur les critères de sélection des douaniers, voir PIRAUX C. et DORBAN M. (dir.), *Douane, commerce et fraude dans le sud de l'espace belge et grand-ducal au XVIIIe siècle*, op. cit., p. 131-139. Il n'y a cependant pas fait mention de ces soutiens « clé en main » que proposaient les officiers pour obtenir leur poste.

<sup>627</sup> Par exemple, AGR, CF, n° 6501, [permission pour l'officier Ippersiel de se rendre à Bruxelles](#), 25 avril 1738 - 18 mai 1738.

<sup>628</sup> « L'avis des officiers principaux [...] à Gand [...] en informant le Conseil combien il entre à peu près de queues de tabac années pour années [...]. AGR, CF n° 5269, [requête des échevins d'Ypres, Furnes, Warneton et Wervik](#), s.d. [circa septembre 1738].

<sup>629</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, op. cit., p. 105.

<sup>630</sup> Pour un résumé des abus auxquels les douaniers pouvaient s'adonner dans l'exercice de leurs fonctions, voir AGR, MD, n° 1535, [Mémoire relative au commerce et à la navigation dans les Pays-Bas catholiques](#), s.d. [circa 1725-1730]. Notre corpus de source est parsemé de ce genre de problèmes. Dans les liasses 5268 à 5273, nous avons constaté des cas où les officiers étaient [en collusion avec des contrebandiers](#), [méconnaissaient les ordonnances](#), [interprétaient de manière erronée les ordonnances](#), [manquaient de discipline](#), [abusaient de leur pouvoir](#), etc. PIRAUX C. et DORBAN M. (dir.), *Douane, commerce et fraude dans le sud de l'espace belge et grand-ducal au XVIIIe siècle*, op. cit., p. 166-174.

l'administration centrale, y compris le bureau de la régie<sup>631</sup>. Les retards dans les paiements des gages de l'administration et les contacts étroits que ceux du bureau de la régie entretenaient avec le conseiller-rapporteur des droits en faisaient des cibles privilégiées pour les intéressés<sup>632</sup>. Pendant les années 1740-1750, les gages des officiers principaux de la douane furent réduits de plus de moitié : par exemple, les gages du receveur de Mons passèrent de 2000 florins en 1731 à 800 florins en 1750, et ceux du contrôleur de 1200 à 700 florins<sup>633</sup>. En ce qui concerne le bureau de la régie, tout comme le reste de l'administration, leurs gages étaient modestes (entre 800 et 300 florins) et régulièrement en retard. De plus, nous n'avons aucune trace qu'ils touchaient des émoluments, excepté pour leurs devoirs extraordinaires<sup>634</sup>.

Il n'est donc pas surprenant que les officiers de la douane et du bureau de la régie aient pu se laisser tenter par l'appât du gain. Cette influence externe sur les avis rendus par le bureau de la régie et les officiers est difficilement perceptible, mais elle ne peut être exclue. En somme, les sources d'information du Conseil des Finances dans la première moitié du XVIIIe siècle se caractérisaient par un manque de rationalisation, de systématisation et de fiabilité.

##### 5. *Une mauvaise gestion des archives*

Le Conseil des Finances n'a joué qu'un rôle mineur dans les enquêtes commerciales et industrielles de 1736 et 1738. Cependant, les documents résultant de ces enquêtes lui furent transmis. Si nous avons présenté quelques critiques contre le système des intendants en matière d'information économique et résumé l'histoire de ces deux enquêtes, ce n'est pas uniquement pour démontrer que, malgré l'absence d'une source d'information propre, permanente et tendant vers l'objectivité, le Conseil des Finances n'était peut-être pas aussi ignorant que le suggère Cobenzl. Il s'agit aussi d'illustrer qu'il disposait dans ses archives d'un certain « capital » auquel il pouvait recourir à tout moment pour prendre ses décisions. Ce capital peut être divisé en deux types : un capital latent, présent dans les archives mais inconnu des conseillers, nécessitant des recherches pour être exploité, et un capital actif, accumulé par les conseillers au cours de leurs fonctions. Par conséquent, lorsque le comte d'Harrach remarque, par exemple, que Quickelberghe « est très fort

---

<sup>631</sup> Cf. chapitre sur le lobbying, le bureau de la régie et les douaniers.

<sup>632</sup> La liasse concernant la gestion du bureau de la régie contient en effet un grand nombre de plaintes des officiaux concernant le paiement de leurs gages. AGR, CF, n° 5849.

<sup>633</sup> PIRAUX C. et DORBAN M. (dir.), *Douane, commerce et fraude dans le sud de l'espace belge et grand-ducal au XVIIIe siècle, op. cit.*, p. 148.

<sup>634</sup> AGR, CF, n° 997, « Commission de commis à la direction du bureau de la régie », 5 novembre 1737, fol. 225. ; AGR, CF, n° 5849. Les officiaux étaient régulièrement sollicités par toute l'administration pour diverses missions : livraison de fourrages pour le service de l'armée, accompagnement d'un conseiller en mission hors de Bruxelles en tant que secrétaire, conseil aux membres de la Chambre des Comptes sur diverses questions techniques, port de lettres à d'autres institutions, etc.

dans les rétroactes »<sup>635</sup>, il fait référence à cette capacité à rechercher des informations dans les archives pour les appliquer au contexte contemporain, ainsi qu'à sa compétence à puiser dans ses connaissances économiques acquises au fil du temps (ou simplement par son expérience). En lisant les diverses requêtes et documents reçus des particuliers, des institutions locales, des officiers de la douane et autres membres de l'administration, ou lors de telles enquêtes à l'échelle nationale, les conseillers se formaient une culture générale sur l'économie du pays, laquelle influençait leur prise de décision sans que cela ne soit explicitement exprimé.

Cette analyse, qui sera peut-être être vu comme un poncif, explique pourtant l'importance des archives et des informations qui proviennent des diverses doléances et requêtes des institutions locales et des particuliers. De telles recherches dans les archives ont laissé des traces. En témoigne le nombre de requêtes qui ont eu comme première résolution « soit joint les rétroactes » dans les registres manuels<sup>636</sup>. Dans le cadre du département droits d'entrée et de sortie, ces recherches ont été faites pour appuyer plusieurs décisions, mais sporadiquement. Les conseillers-rapporteurs de ce département utilisèrent à plusieurs reprises les archives du greffe pour se remémorer les résolutions qui avaient été prises auparavant<sup>637</sup>, ou lorsqu'une affaire restée en suspens pendant un moment reprenait de l'activité<sup>638</sup>, pour appuyer une décision<sup>639</sup>, ou simplement pour recycler des décisions prises auparavant<sup>640</sup>, pour vérifier une information, comme la validité d'un octroi<sup>641</sup>, etc. Toutefois, dans le cadre l'administration du marché du tabac, nous avons trouvé relativement peu de traces d'une utilisation explicite du greffe ou d'autres archives pour fonder les décisions économiques. C'est encore le conseiller de commerce Castillon qui se démarque dans ce domaine. Ce dernier a toujours fondé ses avis sur base des décisions passées, dont il synthétise l'historique à partir de ses

---

<sup>635</sup> AGR, SEG, n° 1471, [lettre du comte d'Harrach à Marie Elisabeth](#), 6 avril 1740.

<sup>636</sup> AGR, CF, n° 807-841, [Registres manuels portant l'indication des dispositions prises sur les requêtes présentées au Conseil](#), 1731-1785. Malheureusement, nous n'avons pas comptabilisé le nombre de fois où le Conseil a demandé de joindre les rétroactes lors de l'encodage des données des registres. Nous ne pouvons donc pas fournir de chiffres précis.

<sup>637</sup> « À joindre copie de cette ordonnance du Conseil ». AGR, CF, n° 5271, « [Mémoire pour l'information particulière du Conseil des Finances de Sa Majesté concernant le transit des tabacs en carottes dans les trois départemens de la province de Luxembourg](#) », Lefèvre, 20 août 1744.

<sup>638</sup> « Soient jointes les rétroactes de l'affaire De Lobel ». AGR, CF, n° 5270, [requête de Martin Joumaux pour obtenir une copie de l'octroi d'Antoine de Lobel](#), s.d. [circa avril 1743]. L'affaire de Lobel était restée inactive depuis octobre 1742.

<sup>639</sup> AGR, CF, n° 5271, [consulte sur la sentence de la Chambre Suprême de Brabant sur l'ordre du 17 octobre 1735](#), 11 octobre 1745.

<sup>640</sup> « Soit jointe la farde de Charleroy [affaire Antoine de Lobel et consorts] pour l'établissement d'une manufacture de tabac ». AGR, CF, n° 5270, [requête de Nicolas Depas pour obtenir un octroi pour une manufacture de tabac à Ahin](#), s.d. [circa mai 1743]. Capon proposa effectivement les mêmes conditions à Nicolas Depas : « A la suite de quoy le remontrant a eu l'honneur de présenter [...] au Seigneur conseiller directeur des droits d'entrée et sortie [Capon] qui luy dit que le conseille pourroit s'incliner à accorder les mêmes conditions que a Charleroy ». *Idem*, [requête de Nicolas Depas pour une manufacture de tabac à Ahin](#), 2 décembre 1743.

<sup>641</sup> « Soit cette requête envoyée aux officiers de Bruges avec ordre de déférer à l'acte joint en copie après qu'au greffe on aura trouvé qu'il est conforme à la minute ». AGR, CF, n° 5269, [requête de Martin Joumaux pour laisser que les officiers de Bruges relâchent son tabac](#), 8 octobre 1740.

propres archives, qui étaient d'ailleurs bien organisées et qui n'ont pas subi l'incendie de 1731<sup>642</sup>. En ce qui concerne les conseillers, nous ne pouvons présenter que des théories. Soit, ils étaient surchargés et ils ne prenaient pas le temps d'ordonner des recherches approfondies, ce qui prolongerait les procédures, soit ils n'en ressentaient pas le besoin, ou n'en avaient pas la capacité.

Car encore faut-il pouvoir utiliser les archives du greffe. Il est vital en théorie pour le Conseil des Finances de posséder des archives ordonnées et classées dans lesquelles on peut facilement obtenir les informations nécessaires. La qualité, la cohérence et la célérité de la prise de décision, ainsi que l'évitement des erreurs en dépendent. Or dans ce département, si l'on en croit les observations de Cobenzl, « les papiers qui devraient être tous au bureau [de la régie], sont dispersés chez les rapporteurs ou portés au greffe, dans lequel il n'y a pas le moindre ordre, et par là souvent ces papiers sont égarés »<sup>643</sup>. Les conseillers se constituaient donc des archives chez eux, mais selon nous uniquement pour les affaires courantes. En effet, les différents ordres adressés au greffe de « joindre les rétroactes » de dossier ayant moins d'un an suppose qu'ils se débarrassaient assez rapidement d'une partie de leurs archives<sup>644</sup>. Le constat du désordre des archives est corroboré par le Conseil des Finances, mais à l'échelle du pays :

*Il est également aussi de la parfaite connoissance de Votre Excellence [Harrach] que les archives de ce Pais sont si mal gardées et si mal rangées qu'on ne sait presque pas où s'adresser lors qu'on a besoin de quelque éclaircissement selon les affaires qui arrivent journellement*<sup>645</sup>.

C'est cette explication qu'utilise aussi Cazier pour justifier certains retards dans les affaires :

*On doit ajouter encore que ce Conseil ou plutôt les principaux ministres qui le composent ont été surchargés pendant le gouvernement de S.A.S. d'un grand nombre d'affaires extraordinaires, qui ont occasionné un travail infini, parce que les archives de ce gouvernement sont dans un très grand désordre à quoi il convient aussi de remédier*<sup>646</sup>.

Nous n'avons pas trouvé d'informations sur la manière dont les archives du greffe étaient organisées dans la première moitié du XVIIIe siècle. Toutefois, ces témoignages suggèrent que l'organisation décrite dans l'inventaire de Joseph et Placide Lefèvre, directement héritée de la fin

---

<sup>642</sup> COLPAERT B., *De douanepolitiek in de praktijk in Brabant een studie aan de hand van het archief van de handelsraadsleden Dominique Wouters en Jacques Ernest de Castillon (1669-1734)*, op. cit., p. 9-10.

<sup>643</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), Cobenzl, 1755, p. 8.

<sup>644</sup> Cette analyse est corroborée par les recherches de Windey, qui remarque que les conseillers, qui travaillaient à leur domicile, gardaient chez eux de nombreuses archives. WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 53. Le dossier concernant la manufacture d'Antoine de Lobel avait été close le 10 octobre 1742, soit seulement cinq mois avant la requête de Nicolas Depas. ; AGR, CF, n° 5270, [octroi pour la manufacture de tabac d'Antoine de Lobel, Jean-François Dubois et consorts à Charleroi](#), 10 octobre 1742. À sa mort, Capon remettra toutefois « plusieurs coffres de papiers » au Conseil des Finances. LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, op. cit., p. 205.

<sup>645</sup> AGR, CF, n° 2359, [minute de la consulte « Touchant la suppression de l'office de l'audience »](#), 13 février 1742.

<sup>646</sup> AGR, SEG, n° 1472, « [Très humble sentiment du conseiller régent baron de Cazier \[...\]](#) », s.d. [circa 1744].

de l'Ancien Régime, où les documents sont classés par thème et dans un ordre plus ou moins chronologique<sup>647</sup>, n'était peut-être pas en vigueur à cette époque. En revanche, ils avaient l'habitude de regrouper les pièces d'une même affaire avec une feuille quelconque servant de chemise. Cependant, il arrivait aussi qu'ils y joignent des pièces d'autres affaires pour justifier une décision ou expliquer une consultation<sup>648</sup>, rendant ainsi la recherche plus complexe. La pratique de copier les requêtes pour demander les avis de deux instances, ou par les agents pour justifier leurs requêtes, amoindrit ce problème.

De plus, avant 1738, nous n'avons trouvé aucune trace qu'un official du greffe était affecté à l'organisation des archives du Conseil, soit à la recherche des documents concernant les droits d'entrée et de sortie, ni d'ailleurs pour aucun département. Et si les greffiers avaient à leur charge la garde des archives du Conseil<sup>649</sup>, ils ne pouvaient cependant pas se livrer à ces recherches puisqu'ils étaient surchargés d'écritures et ne pouvaient même pas suffire à leur tâche sans l'aide des premiers officiaux<sup>650</sup>. La fouille dans les archives devait sans doute être effectuée par les officiaux du greffe, mais nous n'avons pas plus d'informations à ce sujet.

Le rapport du 4 février 1755 du trésorier général Patrice de Neny indique que :

*[...] le nombre d'officiaux dont ce bureau [le greffe] étoit composé, pouvoit à peine fournir du travail courant, ce qui a engagé V.A.R. [Charles de Lorraine] d'y faire entrer quelques officiaux surnuméraires. [...]. La multitude et la variété des affaires qui se traitent au Conseil font entrer sans cesse au greffe une quantité prodigieuse de papiers, qui y sont [maintenant] en assez bon ordre [...]. L'arrangement pourroit être plus net et plus régulier s'il y avoit un archiviste particulier [...]. Le greffier baron de Lados se donne beaucoup de soins et de peine mais le travail est trop considérable pour qu'on puisse exiger qu'il veille à tout par lui-même. Et quant au greffier Müllendorff, comme il est chargé d'un très grand nombre de rapports dans le département des droits d'entrée et de sortie, on doit le compter pour rien relativement au greffe<sup>651</sup>.*

Il n'existait donc pas d'archiviste dans la première moitié du XVIIIe siècle, et la tâche était réservée aux greffiers<sup>652</sup>. La situation de Müllendorff, à la fois conseiller des droits d'entrée et

---

<sup>647</sup> Inventaire CF lefevre, p. 38.

<sup>648</sup> Les archives du Conseil des Finances regorgent d'exemples de documents placés dans des liasses qui ne correspondent pas à celles où ils seraient normalement attendus. À titre d'exemple, le lien ci-joint montre comment ces liasses sont organisées dans les archives, illustrant cette confusion. AGR, CF, n° 5272, [Tabacs et liqueurs, distilleries \(1750\)](#).

<sup>649</sup> Instruction de 1733, art. 203, ROPBA, vol. 4, p. 486. WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 95.

<sup>650</sup> AGR, CF, n° 2359, [avis des greffiers Louis de Keerle et Antoine Lados sur le projet de répartition des fonctions de l'audiencier](#), 6 novembre 1741.

<sup>651</sup> AGR, CAPB, n° 421, le rapport de Neny sur les finances des Pays-Bas autrichiens, 4 février 1755, fol. 9-9v. Texte édité dans MOUREAUX P., « Le rapport du trésorier général Neny sur les finances des Pays-Bas autrichiens en 1754 », op. cit., p. 325-326.

<sup>652</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 95-96.

greffier, nous rappelle aussi celle de Capon qui à partir d'octobre 1737 jusqu'au 26 octobre 1739 était greffier et conseiller<sup>653</sup>. La charge de travail devait donc être immense, et les archives peu ordonnées.

Cette conjoncture n'a pas été aidée par l'incendie du Palais de Coudenberg en 1731, qui a réduit en poussière la majorité des documents du Conseil des Finances. Cet évènement a manifestement compliqué la tâche du Conseil, qui a dû se reposer en grande partie sur les archives de la Chambre des Comptes, surtout en ce qui concerne le département du domaine<sup>654</sup> :

*Ce dérangement [les retards de la Chambre des Comptes] procède de plusieurs causes et de trois particulièrement, la première vient de l'incendie de la cour qui a dévoré tous les titres et rétroactes du Conseil des Domaines et Finances, ce qui l'oblige à demander une infinité d'avis à la Chambre des Comptes et les surcharge par là d'un ouvrage si grand qu'ils les distrait entièrement du coulement des comptes [...]*<sup>655</sup>.

Pour cette raison, le Conseil chercha activement à récupérer des archives là où il le pouvait, notamment celles de l'Audience après sa suppression :

*C'est [à notre] avis pour cette considération [le désordre dans les archives du pays] qu'on doit donner ses attentions de conserver le peu d'archives qui nous restent, telles que sont celles de l'audience, d'autant plus que presque toutes nos archives ont été consumées dans l'incendie du palais arrivé en 1731*<sup>656</sup>.

## 6. Une mauvaise transmission de l'information

De manière tout autant problématique, il n'existait aucun compte-rendu des séances du Conseil, ni de recueil complet des ordonnances, des lettres circulaires et closes qui sont régulatrices, ni des permissions et des octrois accordés aux particuliers<sup>657</sup>. Par conséquent, en plus de la désorganisation au sein des archives du Conseil, il existait un problème dans la transmission des

---

<sup>653</sup> Il fut remplacé en tant que greffier par Cordeys le même jour qu'il fut promu conseiller surnuméraire. AGR, CF, n° 998, [mandements, patentes, octrois et autres actes similaires](#), fol. 137v-141.

<sup>654</sup> Les autres départements n'ont apparemment pas eu autant recours aux archives de la Chambre des Comptes. « Il y a quatre départemens en Finances [...], des trois premier, la Chambre des Comptes a peu ou point de connoissance pour le fond [...], pour les domaines les avis qu'on demande à la Chambre sur les articles passés dans les comptes peuvent y avoir donné quelques idées ». AGR, SEG, n° 1472/2, [Copie de l'avis du conseiller Capon sur le rassemblement du Conseil des Finances et de la Chambre des Comptes dans un seul Conseil des Finances et des comptes](#), Capon, 21 décembre 1749. C'est néanmoins au sein de la Chambre des Comptes que, entre autres, tous les octrois étaient enregistrés. En 1736, elle a dû constituer une liste de ces octrois depuis 1667, mais nous n'avons pas trouvé trace de cette archive. AGR, CF, n° 2282, [ordre du Conseil des Finances à la Chambre des Comptes de former une liste des octrois accordés depuis 1667](#), 19 décembre 1736.

<sup>655</sup> AGR, SEG, n° 1472, « [Très humble sentiment du conseiller régent baron de Cazier \[...\]](#) », s.d. [circa 1744].

<sup>656</sup> AGR, CF, n° 2359, [consulte « Touchant la suppression de l'office de l'audience »](#), 13 février 1742.

<sup>657</sup> Les octrois et permissions étaient enregistrés dans le registre des Chartres de la Chambre des Comptes, mais le Conseil ne disposait pas d'une liste précise. Ces octrois et autres permissions étaient dispersés dans les archives du greffe, rendant leur consultation et leur utilisation plus complexes. AGR, CF, n° 5271, « [Extrait du registre des Chartres n° 15 reposant à la Chambre des Comptes de Sa Majesté où se trouve fol. 246 verso et seq. ce qui suit \[...\]](#) », s.d. [1745]. Nous n'avons pas trouvé de preuves que le Conseil utilisait ces registres pour son information.

informations et des décisions. C'était pourtant l'objet de l'article 205 des instructions de 1733, qui n'a pas été appliqué avant 1754<sup>658</sup>. La tentative de tenir un registre des requêtes et résolutions sur les affaires distribuées à chaque conseiller, qui était sans doute la conséquence de cet article, fut en effet abandonnée<sup>659</sup>. Quant à l'article 211, qui prévoyait que le greffe devait tenir un registre manuel de toutes les résolutions sur les requêtes et le nom des rapporteurs, il ne pouvait pas servir de protocole puisque qu'il ne précisait que le type de résolution (*fiat*, acte, avis, apostille, lettre close, consulte, etc.) sans aucun résumé ou classement.

Cela est d'autant plus grave lorsque selon plusieurs témoignages, avant 1737 « dans le Conseil des Finances, et dans les Chambres des Comptes, il y avoit peu de gens versés dans la connoissance des tarifs et ordonnances, et dans tout ce qui concerne la régie et la levée des droits [...] »<sup>660</sup>. Cette connaissance était d'ailleurs ardue, au vu du très grand nombre d'actes législatifs<sup>661</sup> qui régulent la perception des droits d'entrée et de sortie. Tout historien qui s'intéresse à l'histoire de la douane dans la première moitié du XVIIIe siècle sera frappé par l'intrication de toutes ces actes dérogoires aux tarifs. Ce constat n'est pas forcément étonnant, puisque le gouvernement ne possédait pas le pouvoir de changer les tarifs par l'article 26 du Traité de la Barrière, et c'est par ce moyen qu'il pouvait continuer à légiférer sans susciter les plaintes de ses voisins ou des particuliers<sup>662</sup>. Cela passait principalement par l'interprétation des ordonnances et des tarifs<sup>663</sup> et par

---

<sup>658</sup> Instructions de 1733, art. 205, ROPBA, vol. 4, p. 486. ; MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 142.

<sup>659</sup> Cf. page 72.

<sup>660</sup> AGR, CF, n° 5376, « [Plan pour la direction des droits d'entrée, sortie, tonlieux, convoy et transit aux Pays-Bas](#) », s.n., s.d. [circa 1737].

<sup>661</sup> Pour plus de lisibilité, nous avons décidé de ne pas citer à chaque fois toutes les différentes formes de d'actes législatifs, tels que les édits, les placards, règlement, tarifs, ordonnances, décrets, lettres closes, lettres circulaires, apostilles, etc.

<sup>662</sup> Une consulte du 12 juillet 1753 explique que les augmentations des droits successifs par des lettres particulières « ont causé bien moins de sensation chez nous et à l'étranger que si elles avaient été publiées tout d'un coup par un renouvellement de tarif. [...] Si maintenant on rédigeait un tarif, ce qui ne serait dans le fait qu'une compilation d'ordonnances déjà existantes depuis plusieurs années [...], [cela] paraîtrait presque à tout le monde une augmentation subite des impositions à charge des sujets et des charges sur le commerce des voisins ». Citation tirée de BIGWOOD G., *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 233-234.

<sup>663</sup> Par exemple, en 1735, sur [proposition de Sotelet](#) et à la [demande des manufacturiers de tabac d'Ostende](#), le Conseil des Finances l'autorisa [le 12 octobre d'ordonner la perception à l'entrée de 5 florins par 100 livres de tabac](#) en carottes, dans le but de protéger les manufactures de tabac en carottes qui commençaient à apparaître. Sotelet justifiait sa proposition en expliquant qu'elle ne modifiait pas les tarifs existants, mais constituait simplement une interprétation. De plus, les droits d'entrée sur le tabac en poudre étaient déjà fixés à 5 florins par 100 livres pour protéger l'industrie, et la seule différence entre le tabac en carottes et le tabac en poudre était que le premier n'existait pas lorsque les tarifs ont été établis. [Le Conseil accepta](#), car si les puissances maritimes se plaignaient, il pouvait rejeter la responsabilité sur Sotelet. AGR, CF, n° 5268. En 1744, cette décision, illégale car émanant d'un ordre personnel de Sotelet (bien que sous la caution officieuse du Conseil), fut portée devant la Chambre Suprême des douanes, et le procès fut remporté par les plaignants le 30 septembre 1745. AGR, CF, n° 5271., [dossier sur le procès de François de Smet contre le receveur principal Verdussen à Navagne](#), 1743-1744. Dans sa consulte pour défendre cette disposition et demander que la sentence soit mise en « surséance », c'est-à-dire suspendue indéfiniment, le Conseil explique : « On n'a pas jugé ni trouvé à propos d'en faire émaner une ordonnance sous le nom de feu S.A.S. tant parce qu'il ne s'agissoit que d'une

les transits, qui n'étaient pas repris par l'article 26 du traité de la Barrière<sup>664</sup>. Néanmoins, la conséquence est une situation confuse pour tout le monde :

*Il est vrai qu'il paroît d'abord étonnant que depuis 80 ans et plus qu'on travaille à régler les droits d'entrée et sortie on ne soit pas encore parvenu à les mettre sur un pied fixe et stable [...], que malgré 7 tarifs 16 transits 11 tonlieux [précédent 1718] tous différents, droit de soixantième, haut conduit, de convoy, vieille conduite, lastgelt, perde gelt et autres tous competans à S.M. sans comprendre une quantité de droits qui se perçoivent au profit de différentes communautés et particuliers, on trouve encore une si grande quantité d'ordonnances émanées et qui s'émanent tous les jours pour l'augmentation et diminution des mêmes droits, que cela embarasse les étrangers qui négocient en ces pays et les habitants mêmes<sup>665</sup>.*

Dans ce contexte, l'existence de recueil complets des ordonnances et des résolutions du Conseil des Finances est donc décisive pour prendre des décisions économiques. Or, « cela n'a jamais été observé régulièrement dans ces Pays-Bas, de manière que jusques aujourd'hui [circa 1746] les ordonnances regardant les droits sont dans un désordre extrême faute d'avoir observé de les enregistrer en la Chambre des Comptes »<sup>666</sup>. Ce sombre tableau est pourtant à nuancer, puisque la situation s'améliora sensiblement à partir de 1737.

Après la reprise de toute l'administration des droits de douane par le Conseil en 1737, le besoin d'être totalement informé sur les dispositions prises sur le commerce se fit ressentir de manière plus urgente. En addition de la gestion des douaniers et des requêtes des particuliers, le conseiller des droits avait ainsi repris sous son autorité le bureau de la régie<sup>667</sup>. Les officiaux de ce bureau, qui étaient chargés de la vérification de toutes les opérations effectuées par les receveurs principaux des bureaux, devaient pour cela « être munis par-dessus les tarifs et listes générales émanées au fait de la perception des droits d'une compilation des ordonnances dérogatoires [...] »<sup>668</sup>. Ce travail avait déjà été commencé du temps de leurs prédécesseurs sous les différentes

---

simple explication du sens du tarif que pour prévenir des représentations que les États Généraux des Provinces Unies font presque contre chaque ordonnance que le gouvernement fait émaner, que les résidens [les ambassadeurs des États Généraux] tirent de l'imprimeur et envoient à leurs maîtres en donnant un mauvais tour à la chose, ce qui s'est vu très souvent et nous a obligé de répondre à quantité de plaintes mal fondées [...] ». AGR, CF, n° 5271, [consulte du 21 octobre 1745 sur la sentence du Conseil Suprême de Brabant](#). Le Conseil des Finances a souvent utilisé ce stratagème pour continuer à légiférer. Il a utilisé à plusieurs reprises les amodiateurs pour éviter que la responsabilité retombe sur le « ministère », et après la fin des amodiations, il a régulièrement eu recours à des ordres aux douaniers, sans passer par des ordonnances.

<sup>664</sup> AGR, CF, n° 4320, « [J'ai lu par ordre de Son Excellence les réflexions faites par Mr. De Quickelbergh sur la consulte du Conseil des finances du 3 septembre 1738. Voici ce que j'en pense](#) », Capon, s.d. [1738].

<sup>665</sup> *Ibid.*

<sup>666</sup> AGR, CF, n° 5381, « [Mémoire concernant les droits \[...\] et que le bureau de la direction desdits droits qui se trouve dans les appartemens du Conseil des Finances fut transféré en la Chambre des Comptes](#) » Baron de Lados, s.d. [circa 1746].

<sup>667</sup> Le 5 novembre 1737. AGR, CF, n° 997, [Mandements, patentes, octrois et actes similaires, 1736-1737](#), fol. 225.

<sup>668</sup> AGR, CC, *cartons*, n° 663-664/1, « [Règlement pour la conduite des officiers employés au bureau de régie des droits d'entrée et sortie](#) », 4 juin 1734.

amodiations « par quantité d'ordonnances qu'il récupér[èrent] »<sup>669</sup>, mais il restait largement inachevé<sup>670</sup>. C'est un individu extérieur au Conseil, l'avocat au Conseil de Brabant Joseph Michel Wouters, qui vint combler ce défaut. Il tenta de rassembler le plus grand nombre possible de placards, édits, règlements, tarifs et décrets concernant les droits d'entrée, de sortie et de transit, dont il publia les résultats en 1737<sup>671</sup>. Nous ne savons pas de qui est provenue l'initiative. Dans sa dédicace à Marie-Elisabeth, il explique que c'est en lisant les placards de Brabant et de Flandre qu'il a remarqué que les dispositions concernant les droits de douane étaient dispersées, égarées voir même inconnues, ce qui causait de nombreux débats<sup>672</sup>. Malgré tous ses efforts, et bien qu'il ait reçu les autorisations pour visiter les archives des conseils collatéraux, de la Chambre des Comptes, de l'Audience, et de celles du conseiller de commerce Castillon, l'avocat eut de grandes difficultés à retrouver toutes les ordonnances, lettres closes, circulaires et autres actes législatifs<sup>673</sup>. Aussi, ce recueil n'était-il pas complet, et il y manquait « quantité d'ordonnances et même des plus essentielles qui n'y sont pas insérées, ce qui est cause qu'elles sont souvent négligées par les employés des droits pour n'en avoir point de connoissance »<sup>674</sup>.

À la fin de sa vie, le conseiller de commerce Castillon avait engagé à son service Jean Pierre Lapsin pour l'instruire et l'aider à écrire ses avis. Quelques mois avant sa mort, le 4 mai 1737, il requit que ce dernier fût officiellement engagé par le Conseil des Finances comme membre du greffe des Finances pour qu'il forme l'inventaire de ses archives et celles de son prédécesseur Wouters<sup>675</sup>. Ce travail fut terminé en janvier 1738<sup>676</sup>. Son œuvre d'archiviste dût satisfaire le Conseil,

<sup>669</sup> AGR, CF, n° 5381, « Mémoire concernant les droits [...] », op. cit. Selon le receveur d'Eupen, cette situation s'était néanmoins faite au détriment des bureaux, qui en ont paît : « L'on devroit voire toutes les ordonnances qui sont en observance dans cette province et en munir tous les bureaux. Je ne crois pas que l'on trouvera beaucoup car monsieur Bridimus par ordre de monsieur Botsont [amodiateur de 1725 à 1730] les a toutes enlevés et ne les a pas renvoyés, il seroit pourtant bien nécessaire de les avoir car en deffaut l'on suit le tarif qui donne moins que lesdites ordonnances [...] » AGR, CF, n° 6126, « mémoire qui ma esté ordonnée de faire pour l'util et intérêt de Sa Majesté Impériale et Catholique passé quelques années », Du Bois, 1740.

<sup>670</sup> Dans l'état actuel de nos connaissances, nous sommes incapables de décrire précisément le travail accompli par les employés du bureau de la régie sous les amodiateurs, car nous n'avons pas réussi à retrouver leurs archives. Il est possible que les deux listes d'ordonnances, datées de 1736 selon leur emplacement dans les archives, soient l'une de ces listes produites par les officiaux du greffe. AGR, CF, n° 5376, « Ordonnances sur le pied desquelles les droits doivent être levés dans les bureaux vers la France [...] », s.d. [circa 1736]. *Idem*, « Ordonnances sur lesquelles se lèvent les droits des marchandises [...] vers l'Allemagne, la Hollande et l'Angleterre [...] », s.d. [circa 1736].

<sup>671</sup> Jean-Pierre Lapsin, dont nous allons parler dans les lignes qui vont suivre, parle d'un « recueil général d'ordonnances imprimé chez Fricx en 1736 ». Nous n'avons pas trouvé cet imprimé.

<sup>672</sup> WOUTERS, Joseph Michel, Libre des placarts, édits, replemens, tarifs, ordonnances et decrets émanés depuis l'an M. DCLXX (...), Bruxelles, George Fricx, 1737, p. 4-6.

<sup>673</sup> AGR, CF, n° 5381, « Mémoire concernant les droits [...] et que le bureau de la direction desdits droits qui se trouve dans les appartemens du Conseil des Finances fut transféré en la Chambre des Comptes » Baron de Lados, s.d. [circa 1746].

<sup>674</sup> AGR, CF, n° 5380, requête de Jean-Pierre Lapsin pour l'augmentation de ses gages, s.d. [circa 1740].

<sup>675</sup> AGR, CF, n° 5377, requête d'Ernest de Castillon « pour un official et l'exemption des ports des lettres. Item pour les papiers et registres », Ernest de Castillon, 4 mai 1737.

<sup>676</sup> Cet inventaire se trouve aux archives du Conseil des Finances. AGR, CF, ° 8591, « Inventaire des avis, projets, règlements reposans chez le Seigneur Castillon conseiller de Commerce depuis 1670 jusques 1736 ».

puisqu'en récompense de son travail, il engagea Lapsin pour servir d'« official pour les affaires du commerce et à la garde des papiers qui les concernent » le 29 janvier 1738, payé par la même caisse que les employés du Bureau de la régie. Dans sa commission, ils prirent cependant le soin d'inclure la clause « et à toutes autres affaires dont le Conseil voudra le charger »<sup>677</sup>. En effet, peu de temps après, le poste de conseiller de commerce fut tout bonnement supprimé, et Lapsin fut envoyé au bureau de la régie « comme étant de la même catégorie que des affaires du commerce ». À ce poste, Capon lui ordonna, outre son travail au Bureau de la régie, de rechercher au greffe toutes les ordonnances et les lettres tant closes que circulaires qui sont régulatrices pour que les officiaux du bureau en soient informés. Au cours de son travail, il se rendit vite compte du nombre d'actes dérogatoires aux ordonnances qui manquaient à l'appel dans l'ouvrage de Wouters. Il se chargea donc de produire un supplément au recueil avec toutes les ordonnances et les lettres omises, tout en y ajoutant les nouvelles au fur et à mesure qu'elles étaient promulguées jusqu'en 1740. À sa demande, il fut autorisé à se rendre au greffe pour continuer le même travail<sup>678</sup>, cette fois-ci en y ajoutant les permissions particulières accordées à des marchands et les octrois<sup>679</sup>. Néanmoins il n'a pu l'effectuer que sporadiquement, puisqu'il explique que « ce n'at été que d'année à autres que j'ay travaillé quelque quinze jours à ladite recherche ». Par conséquent, malgré toute son assiduité, en 1744, il était encore en possession de « plus de deux cent tant lettres circulaires et closes, que d'ordonnances imprimées pour la levée des droits d'entrée et sortie [...] qui n'y sont pas insérées ». Toujours de sa propre initiative, il demanda donc d'être autorisé à visiter le greffe tous les mois pour écrire le recueil au fur et à mesure<sup>680</sup>.

Nous ne savons pas lesquels des recueils conservés dans les archives du Conseil des Finances correspondent à l'ouvrage de Lapsin, ni même s'il put continuer son œuvre comme il le demandait en 1744. Il est possible que Capon ait décidé de rationaliser le processus en ordonnant que le greffe fasse des copies des ordonnances et des lettres pour les envoyer au Bureau de la régie<sup>681</sup>. En outre, à partir de 1743, les contrôleurs des départements douaniers reçurent l'ordre de mettre en tête de leurs registres de contrôle<sup>682</sup> toutes les ordonnances, placards, et ordres qu'ils

---

<sup>677</sup> AGR, CF, n° 998, « [Commission d'official pour les affaires du commerce et à la garde des papiers qui les concernent pour Jean-Pierre Lapsin](#) », 29 janvier 1738, fol. 3v.

<sup>678</sup> Les archives étant secrètes, toute recherche doit faire l'objet d'une autorisation particulière. Instructions de 1733, article 203, ROPBA, vol. 4, p. 486.

<sup>679</sup> AGR, CF, n° 5380, [requête de Jean-Pierre Lapsin pour l'augmentation de ses gages](#), s.d. [circa 1740].

<sup>680</sup> AGR, CF, n° 5849, [mémoire de Jean-Pierre Lapsin pour continuer sa compilation des ordonnances, etc.](#), s.d. [circa 1744].

<sup>681</sup> Nous n'avons trouvé qu'un seul exemple de cela au cours de nos recherches. « Soit remis au Bureau de régie copie de la requête et du présent acte ». AGR, CF, n° 5271, « [permission pour le transit de tabac pour Joseph de Rycke](#) », 22 décembre 1745.

<sup>682</sup> Un contrôle est un extrait des registres d'acquis – documents qui justifient le paiement des droits de douane – que les receveurs des départements devaient tenir, et qui a été vérifié par le contrôleur.

recevaient tout au long de l'année<sup>683</sup>. Selon l'avis de Dupuy, qui avait toutefois intérêt à exagérer son propos pour défendre sa réforme du Bureau de la Régie, les résultats obtenus en 1752 sont plus que mitigés :

*Les ordonnances et réglemens y sont [au Bureau de la régie] encore dans un désordre affreux, sans que jusqu'icy ont ait encore songé à les réunir par un travail suivi et entendu*<sup>684</sup>.

Cette question fut définitivement réglée cette même année par la création au Bureau de la régie du poste d'« official enregistreur », qui enregistre toutes les ordonnances et lettres régulatrices concernant tous les bureaux, avec un autre registre pour celles qui concernent chaque département en particulier<sup>685</sup>. C'est postérieurement à cette date qu'ont été rédigés la plupart des recueils d'ordonnances conservés dans les archives du Conseil des Finances.

La mauvaise transmission de l'information a entraîné des erreurs assez grossières. Par exemple, le Conseil des Finances fut étonné d'apprendre, en juin 1736, l'existence du transit de tabac en carottes accordé à Joseph Delcourt, dont la dernière autorisation du Conseil remontait au 4 décembre 1734. Cette information n'a pas été transmise aux nouveaux conseillers après le changement de personnel de novembre 1735, et ceux qui étaient présents au Conseil au moment de la dernière autorisation (De Witt, De Fonseca et Bellanger) l'avaient oubliées ou ils décidèrent de ne rien dire<sup>686</sup>. Le Conseil tenta d'utiliser cette histoire pour accuser Sotelet de donner de son propre chef des permissions de transit particulières à des marchands, mais sans succès<sup>687</sup>.

---

<sup>683</sup> AGR, CF, n° 5627, « [Ordonnances, réglemens, privilèges, octrois, dispositions, interprétation et régulatrices \[...\] depuis l'an 1737 juques y compris 1748](#) », Dufossé, s.d. [post 1752], fol. 182v-184.

<sup>684</sup> Citation tirée de MOUREAUX P., « Un organe peu connu du gouvernement des Pays-Bas autrichiens », *op. cit.*, p. 488.

<sup>685</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 149-151. Pour une description complète du processus, voir AGR, MD, n° 1755, « [Mémoire sur la théorie et la pratique de l'administration des douanes \[...\] tome troisième](#) », Delplancq, 1767, p. 131-133

<sup>686</sup> Notamment, de Wiitt était en conflit ouvert avec le baron de Sotelet. Il était également chargé de l'instruction des griefs contre Sotelet pendant l'enquête sur sa direction à partir de novembre 1736. Il est donc probable qu'il a délibérément ignoré le fait que le Conseil avait précédemment autorisé le transit de Delcourt, préférant se concentrer sur l'abus de pouvoir du directeur. AGR, SEG, n° 1832, « [Résultats des jointes de Cabinet \[1735-1737\]](#) », fol. 77-184.

<sup>687</sup> AGR, CF, n° 5268. Lors de la jointe du 2 janvier 1737, ils expliquent en effet : « Comme les articles 21 et 23 des charges formées par le Conseil des Finances dont on a fait mention ci-dessus, et auxquels Sotelet a répondu par écrit, font mention du nommé Delcourt, qu'on suppose un roulier, auquel Sotelet a accordé différentes permissions particulières de transit de tabac et d'eau de vie sans connaissance du Conseil et sans qu'on sache quels droits il a payé [...] ». AGR, SEG, n° 1832, « [Résultat de la jointe tenue chez le Grand-Maître le 2 janvier 1737 \[...\] au sujet de la direction des droits d'entrée et sortie du Baron de Sotelet](#) », fol. 119. Sotelet se défend de n'avoir jamais rien fait de contraire aux ordres oraux du comte d'Harrach, ou de n'avoir agis de la sorte que parce que le Conseil retardait les expéditions. L'ESCRINIER, H. -A., *Procès intenté à Messire Adam-Joseph baron de Sotelet [...] par les conseillers fiscaux de Sa dite Majesté pardevant son Grand Conseil à Malines*, s.l., 1738, [tome 1](#), p. 24-26 ; [tome 2](#), p. 62, 107-114. À la suite de nos recherches, notre avis penche plutôt du côté de la défense de Sotelet, qui n'a selon nous pas agi illégalement dans cette affaire. D'ailleurs, ce transit, que le Conseil décrivait comme extrêmement dangereux pour l'économie à cause des possibilités de frauder, fut autorisée le [27 mars 1737](#), en même temps que pour [Bartholomé Michot](#), qui avait été aussi été retardé pour les mêmes raisons, c'est-à-dire seulement quelques jours après la fuite de Sotelet le 21 mars 1737. BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, *op. cit.*, p. 569-571.

## 7. *Les avis de l'administration douanière*

En raison de tous ces facteurs – la relative incompétence des conseillers, la surcharge de travail, la priorité accordée à la « prompte expédition des affaires », les intérêts financiers, le manque d'informations objectives et permanentes sur les flux commerciaux et l'industrie du pays, la mauvaise gestion des archives et de la transmission de l'information – le Conseil des Finances était très dépendant des avis extérieurs pour prendre ses décisions. Malgré les instructions de 1733, le recours aux avis était une étape systématique du processus décisionnel. Pour les affaires courantes telles que les requêtes des particuliers concernant les droits de douane, rien n'indique que les destinataires des avis étaient choisis par le collège des conseillers, sauf pour quelques affaires importantes<sup>688</sup>. C'était le rapporteur de l'affaire qui décidait à qui demander ces avis, en ajoutant une note marginale sur la première page de la requête et/ou sur le décret qui l'accompagnait (une apostille)<sup>689</sup>. La requête était ensuite transmise au greffe pour que la demande d'avis soit expédiée.

Pour une raison que nous n'avons pas élucidée, la requête pouvait soit être envoyée à sa destination sans modification, auquel cas le greffier se contentait de signer la note, soit la note était détachée et envoyée au greffe, accompagné d'une lettre résumant la requête, signée par le greffier et paraphée par le trésorier général, tout en expédiant la requête<sup>690</sup>. Cela concernait d'ailleurs tous les types d'ordres<sup>691</sup>, et cette pratique perdura jusque dans les années 1750. En 1754, Dupuy remarque par exemple que « les ordres se couchent sur des lambeaux de papiers », ce qui pour lui est un signe de la désorganisation du Conseil et une preuve de la nécessité d'un registre des délibérations<sup>692</sup>. Une explication pourrait être que le Conseil des Finances conservait ces languettes de papier pour se remémorer les lettres envoyées et demander des rappels si nécessaire. Ces languettes étaient ensuite soit perdues, soit conservées avec la minute de l'ordre<sup>693</sup>. Cependant, nous ne pouvons expliquer pourquoi ces deux méthodes coexistaient.

Quelle est la nature de ces avis ? Pour commencer, il existe deux grandes catégories d'avis : ceux qui sont réclamés pour le service, c'est-à-dire par le Conseil des Finances ou pour le

---

<sup>688</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 109-110.

<sup>689</sup> AGR, CF, n° 5269, [requête de Martin Joumaux pour l'établissement d'une manufacture de tabac à Momignies](#), s.d. [27 novembre 1738]. ; AGR, CF, n° 5269, [décret du 21 avril 1741 sur la requête des directeurs de la maison forte à Bruges pour obtenir le même octroi qu'à Momignies](#).

<sup>690</sup> Par exemple, AGR, CF, n° 5268, [lettre du contrôleur principal à Luxembourg Creskens au Conseil des Finances, 26 avril 1736](#). Nous y avons collé l'apostille qui y correspondait. L'original de la demande d'avis se trouve dans AGR, CF, n° 8667, [demande d'avis à Castillon sur la lettre du contrôleur principal à Luxembourg Creskens](#), 17 mai 1736.

<sup>691</sup> AGR, CF, n° 5272, « [apostille à coucher sur la requête de Joseph Froye](#) », 7 janvier 1750.

<sup>692</sup> Citation tirée de MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 142.

<sup>693</sup> AGR, CF, n° 5268, [demande d'avis à Castillon sur la requête de François Mouton et Jean Camerle](#), 19 septembre 1736.

gouvernement, et par conséquent exempts de tout droit d'expédition ou d'émolument, et ceux qui sont réclamés dans le cadre d'une requête, pour lesquels les agents en cours, et à travers eux les particuliers et les institutions locales qu'ils représentent, doivent payer des droits. Notre corpus de source est principalement constitué de cette seconde catégorie.

Ensuite, on peut de nouveau diviser ces demandes d'avis entre ceux qui sont réclamés pour l'information du Conseil, c'est-à-dire qui servent à compléter les connaissances des conseillers pour les aider à prendre une décision<sup>694</sup>, et ceux qui sont réclamés « pour y être disposé », dont l'objectif est d'obtenir une solution « clef en main » que les conseillers pourraient appliquer directement<sup>695</sup>.

Le premier type d'avis, « pour information », concerne plutôt les affaires courantes ou contentieuses, où plusieurs acteurs ont des avis différents. C'est ce genre d'avis qui sont demandés par exemple lorsque le Conseil des Finances reçoit des plaintes de marchands contre les officiers des droits, et que le Conseil veut entendre les deux versions<sup>696</sup>. De même, lorsqu'une affaire fait l'objet d'intenses débats, le Conseil envoie des avis aux officiers et à tous les intéressés, institutions locales comme particuliers, pour recevoir leur version et éventuellement trancher. Même s'ils ne prendront pas en compte les intérêts de tout le monde, cela leur permet néanmoins d'affirmer qu'ils n'ont ignoré personne. De plus, cela leur communique des informations afin d'éviter, par exemple, un conflit entre plusieurs privilèges ou d'être alertés sur d'autres aspects qu'ils n'avaient pas prévus<sup>697</sup>. Le marché du tabac donne un exemple où cette précaution n'a pas été prise dans le cas de la manufacture de tabac de Momignies accordée à Martin Joumaux en 1739. Capon, qui était encore relativement nouveau au Conseil, n'avait alors demandé ni l'avis des États du Hainaut, ni du fermier des *moyens courants*<sup>698</sup>, lequel avait pourtant le monopole sur le commerce de tabac. Il s'était basé uniquement sur les avis positifs des officiers de Beaumont pour accorder l'octroi à Joumaux. Ces officiers avaient sous-estimé la résistance du fermier. Le résultat fut une

---

<sup>694</sup> *Idem*, [demande d'informations sur la permission de Joseph Delcourt](#), 17 septembre 1736.

<sup>695</sup> « L'avis des officiers principaux des droits d'entrée et sortie à Bruxelles pour après y être ordonné ». *Idem*, [plaintes des marchands de tabac de Bruxelles contre l'augmentation des droits d'entrée sur le tabac](#), 29 août 1737.

<sup>696</sup> Le 24 décembre 1749, avis des officiers du bureau de Bruxelles en spécifiant combien le suppliant paiera pour transit de chaque cent livres ». AGR, CF, n° 5271, [plainte de Joseph Froye contre la saisie des officiers de Bruxelles](#), s.d. [décembre 1749].

<sup>697</sup> Pour illustrer : « Il paraît étrange, que le Conseil des Finances n'a pas entendu le juge de l'admirauté, puisque l'établissement, que l'on a vue a pour objet la navigation aussi bien que le commerce. Il auroit été aussi dans l'ordre d'entendre les cinq juges de l'admirauté établi à Ostende, car si l'on faisoit l'établissement à leur inscû, ils pourroient faire des remontrances en opposition, ce qu'il conviendrait de prévenir ». AGR, CF, n° 8555, « [Mémoire sur ces papiers, touchant une chambre de commerce à établir à Ostende](#) », s.n., s.d. WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 121.

<sup>698</sup> Les moyens courants sont des impôts sur certains biens de consommation tel que le tabac, l'eau-de-vie, la bière et le vin. Ces droits d'accises avaient été mis en amodiation en 1718, au cours de la même vague qui mit les droits d'entrée et de sortie en amodiation. Il s'agissait d'un monopole où les États, et puis le fermier, étaient les seuls à pouvoir vendre les denrées sujettes à l'impôt. VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance*, op. cit., p. 255-256 ; BIGWOOD G., *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens*, op. cit., p. 77-78.

très longue bataille entre Martin Joumaux et ses associés d'un côté, qui se prévalait de leur octroi venant du gouvernement central, et de l'autre, le fermier et les États du Hainaut, qui considéraient que cela allait contre leur monopole. Cette affaire traina de 1739 à 1743, et embarrassa fortement Capon<sup>699</sup>. Il prendra soin de ne pas réitérer cette erreur pour la seconde manufacture de tabac octroyée sous son ministère à Antoine de Lobel, ancien associé de Joumaux, en demandant l'avis et l'assentiment de la ville de Charleroi avant de l'accorder<sup>700</sup>.

Le second type d'avis, « pour y être disposé », concerne les requêtes pour l'obtention d'octrois de manufactures, de réductions d'impôts pour une province, pour obtenir un embargo etc. Presque toutes les requêtes de ce genre résultent sur une demande d'avis « pour être disposé » ou « pour qu'il soit ordonné » aux officiers du département concerné. Si une requête pourrait concerner les intérêts d'une institution locale, ils ont aussi coutume de leur demander leur avis<sup>701</sup>. La principale exception concerne les requêtes pour des permissions de transit, pour lesquelles le gouvernement décide seul, n'ayant personne à qui demander un avis spécifique<sup>702</sup>. Dans notre corpus de source, ce deuxième type n'a jamais été demandé à des institutions locales, mais uniquement aux douaniers ou à des membres de l'administration centrale (et dans ces derniers, jamais aux amodiateurs, auxquels le Conseil ne faisait pas confiance).

Il n'y a pas de critères particuliers requis par le Conseil des Finances sur la forme ou le contenu de ces avis. Les réponses peuvent être plus ou moins longues, et plus ou moins fouillées. Cela peut aller d'une simple confirmation ne prenant que quelques lignes (sans les formules de politesses)<sup>703</sup>, à des mémoires de plusieurs pages qui impressionne, du moins à première vue, par l'étendue des connaissances sur l'économie locale, régionale voire nationale de certains douaniers<sup>704</sup>.

Le Conseil des Finances se repose énormément sur les avis de l'administration locale, n'ayant pas eux-mêmes les informations nécessaires ni l'expertise du terrain. Cependant, nous pouvons nous demander quel crédit les conseillers accordaient à ces avis. Suivaient-ils toujours leurs propositions ?

---

<sup>699</sup> Une grande part des archives des liasses n°5269 et 5270 du Conseil des Finances touchent cette affaire de près ou de loin. Pour le rôle de Bridimus, voir AGR, CF, n° 4320, [requête de l'agent Bridimus pour la protection du comte d'Harrach](#), s.d. [circa 1741-1742].

<sup>700</sup> AGR, CF, n° 5270, [avis du magistrat de Charleroi sur la requête de Lobel et consorts](#), 24 mars 1741

<sup>701</sup> « Le 31 mars 1745 avis du magistrat de Charleroi ». AGR, CF n° 5271, [apostille sur le décret du 27 mars sur la requête de Jean-Henri Lecocq et Pierre Antioien Vallée](#).

<sup>702</sup> Avant 1737, ils demandaient tout de même les avis du conseiller de commerce Castillon et des amodiateurs, mais nous les avons comptés comme faisant partie du « gouvernement ».

<sup>703</sup> AGR, CF, n° 5268, [avis des officiers principaux de Navagne sur le renouvellement de l'ordonnance du 24 mars 1724](#), 21 juin 1734.

<sup>704</sup> AGR, CF, n° 5269, [avis du contrôleur de Beaumont Le Brunt sur la requête de Martin Joumaux](#), 7 janvier 1739.

Dans la très grande majorité des cas, les conseillers des droits d'entrée et de sortie n'émettaient pas d'objections contre ces avis. Souvent, ils se contentaient d'approuver ou de désapprouver une requête en se basant uniquement sur les informations qu'ils fournissaient<sup>705</sup>. Néanmoins, lorsque la parole d'une institution locale est mise en opposition avec celle des officiers des droits, les conseillers avaient tendance à favoriser les avis des institutions locales. Par exemple, entre la requête collective des villes d'Ypres, Furnes, Warneton et Wervicq pour instituer un embargo complet sur les queues et côtes de tabac dans tous les Pays-Bas, et l'avis négatif des officiers de Bruges, Capon rejeta ce dernier « la représentation des magistrats suppliants qui sont sur les lieux nous est un garant plus certain »<sup>706</sup>. La protection de l'industrie manufacturière locale, qui motivait la requête des bourgmestres des échevins, a sans doute aussi motivé cette décision, puisqu'elle entre dans le paradigme du protectionnisme prévalant dans les cercles administratifs, et que des décisions pour interdire l'entrée des déchets de tabac avaient déjà été prises auparavant<sup>707</sup>.

Il s'agit de l'un des rares exemples que nous avons trouvé dans les liasses 5268 à 5273 où le Conseil s'est opposé à l'avis des officiers dans le cadre d'une requête pour un octroi, une permission d'entrepôt, ou pour la mise en place d'une législation douanière. Pourtant, les douaniers ne sont pas exempts de reproches :

*On y verra aussi [aux assemblées du Conseil] une correspondance avec les officiers principaux pour leur faire des questions journalières, qui n'ont souvent pas le moindre talent, qui embarrassent beaucoup ces employés, dont le seul talent a été jusqu'ici de s'attacher à lever les droits, sans entrer dans les détails du commerce de chaque district*<sup>708</sup>.

Néanmoins, la confiance s'écroule lorsqu'il s'agit d'un contentieux entre les marchands et les officiers des droits. Ces derniers recevaient un tiers de toutes les amendes, de la somme conclue entre eux et les marchands pour éviter un procès (les accords), ainsi que des ventes de marchandises qu'ils confisquaient<sup>709</sup>. Dès lors, de nombreux abus de pouvoirs avaient lieu, et les douaniers pouvaient arrêter des marchands à la moindre suspicion de fraude. Pour éviter les procès, les

---

<sup>705</sup> AGR, CF, n° 5269, [Consulte du 18 mai 1741 sur les manufacturiers de tabac en carotte à Bruges](#). ; AGR, CF, n° 5269, [avis du contrôleur de Tirlemont Le Hardy sur la requête de Pierre Gilles](#), 27 juin 1745.

<sup>706</sup> AGR, CF n° 5269, [requête des échevins d'Ypres, Furnes, Warneton et Wervik](#), s.d. [circa septembre 1738]. ; *Idem*, [avis des officiers de Bruges sur la requête des échevins d'Ypres, Furnes, Warneton et Wervik](#), 10 décembre 1738. *Idem*, [consulte sur la requête des échevins d'Ypres, Furnes, Warneton et Wervik](#), 13 mars 1739.

<sup>707</sup> *Cf.*, p. 145-146 AERTS E., « Economische interventie van de centrale staat in de Spaanse en Oostenrijkse Nederlanden (1555-1795) », *op. cit.*, p. 416-426.

<sup>708</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), 1755, p. 75.

<sup>709</sup> La répartition des bénéfices issus des confiscations – un tiers pour la personne qui confisque, un tiers pour celle qui dénonce, et un tiers pour l'État – se retrouve dans presque toutes les ordonnances relatives à la perception des droits de douane. Un projet avait été proposé par la direction de la régie pour augmenter les salaires des officiers chargés des droits, dans le but de prévenir les abus de pouvoir. Cependant, cette mesure n'a jamais été mise en œuvre. AGR, CF, n° 5376, « [Plan pour la direction des droits d'entrée, sortie, tonlieux, convoy et transit aux Pays-Bas](#) », s.n., s.d. [circa 1737].

marchands optaient la plupart du temps pour un accord avec les commis. Cela consistait à payer une amende en supplément des droits des biens supposément fraudés, dont les commis recevaient toujours un tiers :

*Comme les molestations et traverses que ces [...] de commis font aux négociants et à la ruine du commerce, ne sont fondées pour la plupart que sur des chicannes faites à plaisir, pour obliger les marchands à tort ou à raison de les redimer par quelques accomodement toujours à leur profit, plusieurs aimant mieux de jeter quelque chose à la gueule de ces loups, que de devoir soutenir des frayeuses procédures pardevant des juges qui ont part au gatteau, et qui maintiennent ou tolèrent leurs injustices [...]*<sup>710</sup>.

Si ces accords dépassaient les 300 florins, ils devaient être agréés par le conseiller-rapporteur des droits, en principe pour vérifier que les douaniers n'abusaient pas de leur position<sup>711</sup>. Dans la pratique, tant qu'aucune plainte n'était relevée, l'accord était presque systématique agréé<sup>712</sup>. Toutefois, dans les cas où le marchand était assez riche et assez puissant que pour s'offrir les services d'un agent en cours ou s'il avait la possibilité de se rendre à Bruxelles, il pouvait faire appel de la décision auprès du Conseil des Finances. Dans notre corpus, le Conseil a toujours favorisé ces derniers, « afin que le marchand ne soit pas vexé par une trop grande avidité des officiers des droits de Sa Majesté »<sup>713</sup>.

#### 8. *Les avis des hauts fonctionnaires*

Nous venons de dire que les conseillers recevaient positivement les requêtes à la suite de plaintes contre les douaniers. Nous pouvons maintenant nous demander ce qu'il en est pour les requêtes ayant pour objet un octroi, une permission de transit, la modification des tarifs, etc. Quelle était l'attitude des conseillers dans le traitement des requêtes des particuliers ? Comment vérifiaient-ils les informations que les particuliers fournissaient ?

Comme nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises, jusqu'en 1737, le conseiller de commerce Castillon et les amodiateurs ont joué un rôle essentiel dans le processus décisionnel sur

---

<sup>710</sup> AGR, MD, n° 1535, [Mémoire relative au commerce et à la navigation dans les Pays-Bas catholiques](#), s.d. [circa 1725-1730], p. 25-26. Les juges des droits d'entrée, nommés par le gouvernement, ne sont pas rémunérés par l'État, mais par les frais de procédure, ce qui compromet leur intégrité. En l'absence de séparation des pouvoirs, ils recevaient des directives du Conseil sur la conduite à adopter, se retrouvant ainsi à la fois juges et avocats des parties en présence. De plus, seules les déclarations des douaniers étaient considérées comme valides, à moins qu'une preuve contraire ne soit apportée. PIRAUX C. et DORBAN M. (dir.), *Douane, commerce et fraude dans le sud de l'espace belge et grand-ducal au XVIIIe siècle*, op. cit., p. 227-229.

<sup>711</sup> *Ibid.*, p. 228.

<sup>712</sup> AGR, CF, n° 5389-5391. Le montant de ces accords pouvait parfois dépasser le millier de florins. AGR, CF, n° 5390, « [agregation pour les officiers des droits à Bruges](#) » sur l'accord conclu avec N. Carpentier, 1<sup>er</sup> décembre 1741.

<sup>713</sup> AGR, CF, n° 5270, [ordre de Capon aux officiers principaux de Tirlemont](#), 8 février 1744.

les requêtes des particuliers. Chaque requête était examinée par leurs soins afin qu'ils puissent donner leur avis et vérifier les informations fournies par les requérants pour justifier leur demande.

Les avis que rendait Castillon étaient assez similaires dans leur forme aux consultes du Conseil des Finances. Il commençait toujours par l'exposition des faits, c'est-à-dire le résumé des informations que les particuliers ont fourni, et la description de leur requête. Si celle-ci avait déjà été soumise à un autre avis, il en faisait aussi la description. La seconde partie était dédiée à son argumentaire, dans lequel il utilise énormément ses archives et la jurisprudence, ainsi que les informations qu'il a rassemblé çà et là sur la matière. Dans la troisième partie, il résume ses sentiments et propose ce que le Conseil pourrait adopter. C'est le seul conseiller (bien qu'il ne fasse pas officiellement partie du Conseil) dont on peut suivre assez précisément le fil de ses réflexions dans ses avis.

N'étant pas aussi surchargé de travail que les conseillers, puisqu'il ne participe pas aux réunions du Conseil ni aux jointes, et que son travail est uniquement effectué sur demande, Ernest de Castillon prenait le temps de bien argumenter chacune de ses propositions. Comme nous l'avons mentionné, il disposait de ses propres sources d'informations : celles provenant de l'extérieur, ainsi que celles issues de ses propres archives et de celles de l'ancien conseiller de commerce Dominique Wouters<sup>714</sup>. Nous supposons qu'il classait ses archives, puisqu'en haut à gauche de chaque minute ou autre document il inscrivait un bref résumé de son sujet. Il tenait aussi des registres des différents actes administratifs qui avaient attiré aux droits d'entrée et de sortie<sup>715</sup>, et possédait des exemplaires d'une grande partie des ordonnances en vigueur<sup>716</sup>. Selon les calendriers de la cour, il habitait près de la cathédrale Sainte Gudule, donc proche du Conseil des Finances et des autres institutions<sup>717</sup>. Nous ne savons pas cependant s'il se rendait régulièrement au Conseil ou s'il travaillait uniquement de chez lui. Selon l'article 124 des instructions de 1733, le conseiller-rapporteur du commerce peut conférer avec le conseiller de commerce « sur tout ce qui peut avantager le commerce et les fabriques de nos sujets », auquel cas il doit l'avertir pour que le conseiller de commerce se rende

---

<sup>714</sup> Nous basons cette supposition sur le fait que les archives de Castillon ont été inventoriées en même temps que celles de Wouters, comme l'indique clairement le titre de l'inventaire de ces deux fonds « reposans chez le Sieur Castillon ». De plus, il utilise régulièrement dans ses avis des informations provenant de la période de Dominique Wouters (1673-17..). AGR, CF, ° 8591, « [Inventaire des avis, projets, règlements reposans chez le Seigneur Castillon conseiller de Commerce depuis 1670 jusques 1736](#) ».

<sup>715</sup> « Que cette permission [de transit de tabac pour Joseph Delcourt] [...] devra estre enregistrée chés le conseiller député pour les affaires des droits de Sa Majesté et du commerce ». AGR, CF, n° 5268, [avis d'Ernest de Castillon sur la requête de Joseph Delcourt](#), 5 octobre 1733. La permission de Delcourt a effectivement été enregistrée [en 1733](#), de même que [celle de 1734](#). AGR, CF, n° 8667.

<sup>716</sup> « Je joints icy copie de l'ordonnance du 18 de may 1724 qu'il réclame [Sotelet], et je n'en ay pas d'autre [de cette date] [...] » AGR, CF, n° 5268, [avis d'Ernest de Castillon sur la plainte de Nicolas de le Hay](#), 4 février 1733.

<sup>717</sup> [Le Calendrier de la cour pour l'année bissextile \[1720-1737\] \[...\]](#), Bruxelles, chez la veuve d'Antoine Claudinot, 1730, in-18, KBR, Réserve précieuse, CL 2242/ 1720-1737 A.

chez le conseiller-rapporteur<sup>718</sup>. Néanmoins, nous n'avons trouvé aucune indication de cette activité.

Nous en savons peu sur ses sources d'informations provenant de l'extérieur. À plusieurs reprises, il explique « qu'il a été informé que », mais sans préciser l'origine de ces informations. Sa culture générale sur le commerce et ses contacts dans ce milieu devaient sans doute constituer une part importante des sources qu'il utilisait pour rédiger ses avis. Néanmoins, nous savons qu'il recevait des mémoires et des informations provenant de particuliers. Par exemple, le 17 mai 1736, il lui fut demandé un avis sur la plainte des marchands de tabac du Luxembourg contre l'augmentation du tarif à l'entrée sur le tabac en carotte à 5 florins par 100 livres dans leur province<sup>719</sup>. Avant de rendre son avis, il reçut un billet anonyme qui expliquait les avantages de ce tarif élevé pour la défense de l'industrie manufacturière de tabac<sup>720</sup>.

En substance, l'argument était que le tabac en carotte n'existait pas au moment de la création des tarifs (1717 pour le Luxembourg), mais que s'il avait existé, il aurait aussi été réglé à cinq florins, tout comme le tabac en poudre. En effet, le billet souligne que le tabac en carotte est un produit manufacturé tout comme celui réduit en poudre, puisqu'il est « dénué de ses queues ou rameaux qui font souvent en pesanteur la troisième partie de la feuille dont on ne peut faire quasi aucun profit et que d'ordinaire il est entremellé du tabac du plus exquis pour lui donner un bon goût et odeur ». De plus, il peut facilement être transformé « dans l'instant en tabac en poudre d'un coup de rappe ». En raison de la valeur ajoutée et du travail fourni, notamment par des enfants qui peuvent ainsi gagner leur subsistance, et de la possibilité de concurrencer les villes de Dunkerque et Saint-Omer où cette fabrique « est présentement le plus en vogue », le billet explique qu'il est surprenant que ce tarif n'ait pas été réhaussé plus tôt à 5 florins par 100 livres à l'entrée. Il conclut que cette régulation permettrait d'établir cette industrie dans les Pays-Bas, apportant des avantages économiques significatifs.

Dans son avis du 16 juin 1736, il reprit presque exactement cet argument protectionniste :

*Mais comme l'on m'a informé que la fabrique du tabac en carottes établie à Dunkerque et à Saint-Omer donne beaucoup d'occupation aux personnes des deux sexes, jeunes et vieilles qui y trouvent leur subsistance, pour préparer et espurer les feuilles, les denuer de leurs queues, costes et rameaux qui font souvent la troisième partie de la feuille,*

---

<sup>718</sup> Instructions de 1733, art. 124.

<sup>719</sup> AGR, CF, n° 5268, [Lettre du contrôleur principal à Luxembourg Creskens avec la plainte de marchands de tabac](#), 26 avril 1736. ; AGR, CF, n° 8667, [demande d'avis à Castillon sur la lettre du contrôleur principal à Luxembourg Creskens](#), 17 mai 1736.

<sup>720</sup> AGR, CF, n° 8667, « [Remarques sur le tabac en carottes pour servir d'instruction à monsieur le conseiller de commerce sur l'avis qui lui a été demandé de la part du Conseil des Finances au sujet de quelques plaintes \[...\]](#) », s.n., s.d. [circa 17 mai 1736 – 16 juin 1736].

*que l'on mesle ensuite avec du tabac le plus exquis, avant de les réduire en carottes pour leur donner un bon goût. Que lesdites carottes estant préparées et séchées se réduisent en un moment en tabac rappé, que l'on prend par le nez, qui est aujourd'huy à la mode comme l'a été cy devant le tabac d'Espagne en poudre et d'autres endroits, chargé d'un sol à la livre pour droit d'entrée [équivalant à 5 florins les 100 livres] [...] Il semble à correction que ledit tabac rappé peut estre tenu et chargé comme celluy en poudre [...]»<sup>721</sup>.*

Il est dès lors probable que chaque fois que le conseiller de commerce explique « qu'il a été informé que », cette information provienne en réalité de particuliers qui cherchent à influencer la décision du Conseil. Il allait aussi parfois chercher ses informations auprès des officiers de Bruxelles<sup>722</sup> ou des amodiateurs<sup>723</sup>, ce qui laisse supposer qu'il prenait aussi un rôle actif dans la recherche d'informations pour construire ses avis.

L'utilisation de ces archives est visible à plusieurs reprises. On peut ainsi suivre le fil entre plusieurs avis rendus par le conseiller de commerce de 1717 à 1731. La ville de Ménin s'était plainte de l'introduction de déchets de tabac dans leur région, utilisés pour falsifier leur propre tabac en les mélangeant. Cela aurait fait baisser la valeur de leur tabac, les empêchant ainsi de payer les aides, subsides et autres charges publiques. Sous le régime anjouin, les habitants de Wervik avaient obtenu, en 1709, de l'intendant français Le Blanc, un embargo sur ces déchets de tabac<sup>724</sup>. Ils réitérèrent donc leur demande sous la domination autrichienne en avril 1717, cette fois-ci avec le soutien de ceux de Ménin. L'avis de Castillon fut alors sollicité sur la question, lequel explique :

*[...] qu'on m'a informé que les négocians qui traffiquent en tabac de dehors et du cru de leur pays dans les États des Provinces Unies après avoir préparé et fillé leurs feuilles pour en faire négoce laissent ces queues ou costes à leurs valets comme une ordre ou superflu inutile qui osteroit la réputation du tabac qu'on file et prépare en Hollande et que ces valets tâchent d'en faire quelque profit en les envoyant à leurs voisins et principalement en Flandre [...]»<sup>725</sup>.*

En décembre 1723, une nouvelle requête, cette fois-ci des paroisses voisines de la ville de Grammont, demanda un embargo pour des raisons similaires. Comme d'habitude, l'avis de Castillon fut demandé. Une information vint cependant s'ajouter à ce qu'il avait déjà appris en

---

<sup>721</sup> AGR, CF, n° 5268, [avis d'Ernest de Castillon sur la lettre du contrôleur à Luxembourg Creskens et la plainte des marchands de tabac](#), 16 juin 1736.

<sup>722</sup> « Et m'estant informé aux officiers du bureau de cette ville [Bruxelles] pourquoy ils n'observoient point la décision du Conseil qui [...] ». AGR, CF, n° 8667, [minute de l'avis d'Ernest de Castillon sur la requête de Jean Muyax](#), 7 décembre 1715.

<sup>723</sup> « Ce que ledit sieur Sotelet ayant trouvé raisonnable et conforme au texte flamand, il m'a assuré qu'il feroit escrire des lettres circulaires par provision aux comptoirs [...] ». AGR, CF, n° 8667, [avis d'Ernest de Castillon sur la requête des bourgmestres et eschevins de paroisses d'Ouckerseele, Boulers, de Stinghe et Scheldebeke voisines à la ville de Grandmont](#), 25 avril 1724.

<sup>724</sup> AGR, CF, n° 504, [copie de la requête des bourgmestres et échevins de Wervik pour l'embargo sur les déchets de tabac](#), s.d. [circa octobre 1709].

<sup>725</sup> AGR, CF, n° 504, [avis d'Ernest de Castillon sur la requête des bourgmestres et échevins de Wervik](#), avril 1717.

1717 : les déchets de tabac venaient de Bois-le-Duc, sous la domination des Provinces-Unies<sup>726</sup>. Il explique donc dans son avis du 25 avril 1724 que :

*Pour m'informer afond sur la matière, et pouvoir faire une rescription juste à V.S.I., je me suis adressé aux commis du comptoir général des conseillers administrateurs des droits [le bureau de la régie] pour scavoir sur quel pied on levoit le droit d'entrée sur ces cotes de tabac qui est une ordure qu'on n'employe pas dans le tabac qui se file du cru de la mayerie de Boisleduc et des terres voisines pour en maintenir la réputation et dont on se décharge chez les voisins [...]*<sup>727</sup>.

Quelques années plus tard, en 1731, une nouvelle plainte des paroisses voisines de Grammont fut portée devant le Conseil des Finances<sup>728</sup>. Il avait été décidé en 1724 d'interpréter les ordonnances en plaçant les déchets de tabac sous la classe du tabac en poudre, afin que le coût du droit d'entrée soit prohibitif, tout en évitant la réaction des puissances maritimes dans le cadre de l'article 26 du Traité de la Barrière. De plus, selon les propositions de Castillon, l'ordonnance du 18 mai 1724 fut publiée pour interdire le mélange du tabac local avec du tabac étranger<sup>729</sup>. Néanmoins, les déchets de tabac continuaient d'être introduits en fraude. Castillon reprit donc encore une fois les arguments qu'il avait mis en avant au cours des années précédentes :

*Que l'on m'a informé qu'elles viennent la plus part de la mayerie de Boisleduc, où l'on cultive et file aussy beaucoup de tabac, et où les propriétaires pour en soutenir la réputation, se déchargent chez leurs voisins, de ces cotes et fragment de rebut*<sup>730</sup>.

On assiste donc chez Castillon à un cumul de l'information. Grâce à son éthique de travail, à ses archives ordonnées et à l'enregistrement des actes législatifs, la transmission de l'information est plutôt bonne. Il vérifiait systématiquement ce que les requérants décrivaient dans leurs requêtes par un examen des décisions précédentes et des ordonnances, tout en ajoutant ses propres réflexions. Il s'opposait régulièrement aux demandes des particuliers. Par exemple, il émit à deux reprises un avis négatif concernant des requêtes visant à obtenir des privilèges pour l'établissement de nouvelles manufactures de tabac en carottes. Selon lui, d'autres manufactures non privilégiées

---

<sup>726</sup> Il a au moins reçu la visite d'un agent de la ville d'Alost. Il est donc probable que cette information venait de ces derniers, ou d'agents envoyés par les paroisses voisines de Grammont. Cf. sous chapitre sur le conseiller de commerce et le lobbying.

<sup>727</sup> AGR, CF, n° 8667, [avis d'Ernest de Castillon sur la requête des bourgmestres et eschevins de paroisses d'Ouckerseele, Boulers, de Stinghe et Scheldebeke voisines à la ville de Grandmont](#), 25 avril 1724.

<sup>728</sup> AGR, CF, n° 5268, [dossier concernant la requête des paroisses voisines de la ville de Grammont](#), juillet – 29 août 1731.

<sup>729</sup> *Ibid.* ; AGR, CF, n° 5268, [copie de l'ordonnance du 18 mai 1724](#).

<sup>730</sup> AGR, CF, n° 5268, [avis d'Ernest de Castillon sur la requête des paroisses voisines de la ville de Grammont](#) 7 août 1731.

prospéraient déjà à Anvers et Bruxelles, et accorder de tels octrois favoriserait injustement certains manufacturiers au détriment de la majorité<sup>731</sup>.

Cependant, il était également influencé par les particuliers, qui lui remettaient leurs propres informations pour faire pencher en leur faveur l'avis du conseiller de commerce. Il n'était pas non plus exempt d'erreurs. Par exemple, dans un avis qu'il rendit le 4 février 1736, il explique ainsi qu'« on ne m'a pas remis la résolution ultérieure qui peut avoir été prise » sur la requête des paroisses voisines de la ville de Grammont en 1731<sup>732</sup>. Pourtant, une copie du décret du 29 août 1731 lui avait bien été remise<sup>733</sup>.

Les avis du conseiller de commerce étaient toujours reçus positivement par le Conseil, qui prenait ses décisions en fonction des objections ou des propositions de ce dernier. Preuve de cette confiance dans l'expertise de Castillon, le Conseil lui confiait régulièrement l'écriture des projets d'ordonnances qu'il proposait :

*Le 20 d'octobre 1734, soit [ordonné et donné part au] conseiller député aux affaires du commerce Castillon de la résolution de S.A.S. pour qu'il ait à nous remettre le plutôt possible le projet d'ordonnance à émaner ensuite de ladite résolution<sup>734</sup>.*

Pourtant, le conseiller n'était pas « dans les petits papiers » du Conseil. Un mémoire anonyme daté de 1740 sur le commerce des Pays-Bas autrichiens relève ainsi que « celui qui étoit revêtu de cette charge [de conseiller de commerce], n'étoit jamais assez accrédité, pour procurer au commerce et aux négocians, la protection dont ils ont souvent besoin »<sup>735</sup>. Si cette affirmation nous semble plutôt exagérée, puisque le Conseil prenait effectivement en compte les avis de Castillon, il est cependant vrai qu'il n'était pas toujours informé des décisions prises.

Au tout début de sa direction, en août 1735, le baron de Sotelet avait reçu un mémoire des manufacturiers de tabac d'Ostende, qui lui exposait les avantages d'augmenter le tarif à l'entrée sur le tabac en carotte pour développer cette industrie. Les arguments étaient sensiblement les mêmes

---

<sup>731</sup> AGR, CF, n° 8667, [avis d'Ernest de Castillon « sur la fabrique de tabac dite queue de bois à Namur de Jacques Bousnan »](#), 28 septembre 1716. ; *Idem*, [avis d'Ernest de Castillon sur la requête de Jean-Baptiste Deschamps](#), 26 août 1720.

<sup>732</sup> AGR, CF, n° 5268, [avis d'Ernest de Castillon sur la requête de Nicolas de le Hay](#), 4 février 1736.

<sup>733</sup> AGR, CF, n° 504, « [Copie du décret suivi sur la requête des bourgemaîtres et eschevins des paroisses \[...\] voisines à la ville de Grammont](#) », 29 août 1731.

<sup>734</sup> AGR, CF, n° 5268, [consulte du 4 octobre 1734 sur la requête des marchands de la province du Limbourg pour le renouvellement de l'ordonnance du 24 mars 1734](#), apostille de Quickelberghe. Pour la publication de cette ordonnance, le Conseil n'a absolument rien ajouté de nouveau aux propositions de Castillon. À l'exception des informations apportées par la requête, tout est dû à Castillon. AGR, CF, n° 5268, [dossier sur le renouvellement de l'ordonnance du 24 mars 1734](#), mai 1734 – 26 octobre 1734.

<sup>735</sup> CF, n° 4296, « [Considérations générales sur le commerce des Pays-Bas autrichiens](#) », s.n., 1740, p. 46.

que ceux du billet que reçut Castillon pour son avis du 16 juin 1736<sup>736</sup>. Sotelet jugea la proposition convaincante, puisqu'il proposa, le 8 octobre 1735, au Conseil d'augmenter le tarif sur le tabac en carotte à 1 florin les 100 livres, en expliquant que cela n'était pas contraire à l'article 26, puisqu'il s'agissait simplement d'une interprétation qui rangeait le tabac en carotte dans la même classe que le tabac en poudre<sup>737</sup>. Cette fois-ci, fait exceptionnel, le Conseil ne demanda pas l'avis de Castillon. Il forma plutôt une consulte deux jours plus tard, dans laquelle il se refusa à donner lui-même les ordres, mais proposa à la place que le baron donne « par provision et forme d'essay » les ordres « comme de son propre chef » afin « qu'en cas d'aucune plainte soit de la part de la France, des États Généraux des Provinces-Unies, ou autres, l'autorité du gouvernement ne soit compromise par cette affaire »<sup>738</sup>. Sotelet reçut donc cette autorisation et envoya une lettre circulaire le 17 octobre 1735 aux bureaux pour acter le changement<sup>739</sup>. Pourtant, cela allait à l'encontre du seizième article des instructions de sa direction qui lui interdit de lever des plus grands droits que ceux portés par les ordonnances<sup>740</sup>.

Nous ne savons pas exactement pourquoi Castillon ne fut pas informé de cette décision. Si c'était par crainte qu'il ne garde pas le secret de cette disposition, et que les ambassadeurs des États-Généraux l'apprennent et s'en plaignent aux Provinces-Unies<sup>741</sup>, nous doutons néanmoins que les douaniers soient plus discrets. Il est plus probable que cette omission faisait partie d'une stratégie du Conseil pour pouvoir accuser Sotelet d'abus de pouvoir en cas de plainte, étant donné les relations exécrables entre Sotelet et le Conseil. Quelques mois après l'ordre du 17 octobre 1735, le marquis de Herzelles ordonna en juin 1736 au conseiller fiscal Creskens d'envoyer des lettres à tous

---

<sup>736</sup> « [...] les finances de Sa Majesté profiteront considérablement pour les raisons plus amplement déduites dans le mémoire que j'ai eu l'honneur de vous représenter à l'avènement de votre direction [...] ». AGR, CF, n° 5268, [Lettre des manufacturiers de tabac en carotte à Ostende au baron de Sotelet](#), 10 décembre 1735.

<sup>737</sup> AGR, CF, n° 5268, [lettre du Baron de Sotelet au Conseil des Finances sur le tabac en carotte](#), 6 octobre 1735.

<sup>738</sup> *Idem*, [consulte du 8 octobre 1735 sur la proposition de Sotelet d'augmenter le tarif sur le tabac en carotte](#).

<sup>739</sup> *Idem*, [copie de la lettre du Conseil des Finances au Baron de Sotelet l'autorisant à lever 5 florins les 100 livres à l'entrée sur le tabac en carotte](#), 12 octobre 1735. ; *Idem*, [lettre circulaire du baron de Sotelet sur le même sujet aux officiers douaniers](#), 17 octobre 1735.

<sup>740</sup> *Idem*, [avis d'Ernest de Castillon sur la lettre du contrôleur à Luxembourg Creskens et la plainte des marchands de tabac](#), 16 juin 1736.

<sup>741</sup> À propos de cet ordre, le conseiller des droits d'entrée et de sortie Capon expliquait en 1745 : « On n'a pas jugé ni trouvé à propos d'en faire émaner une ordonnance sous le nom de feu S.A.S. tant parce qu'il ne s'agissoit que d'une simple explication du sens du tarif que pour prévenir des représentations que les États Généraux des Provinces Unies font presque contre chaque ordonnance que le gouvernement fait émaner, que les résidens [les ambassadeurs des Provinces-Unies] tirent de l'imprimeur et envoient à leurs maîtres en donnant un mauvais tour à la chose, ce qui s'est vu très souvent et nous a obligé de répondre à quantité de plaintes mal fondées [...] ». AGR, CF, n° 5271, [consulte du 21 octobre 1745 sur la sentence du Conseil Suprême de Brabant](#).

les contrôleurs des droits pour « ramasser toutes les plaintes qu'il peut y avoir tant contre le baron de Sotelet que contre ses employés » et cela « le plus secrètement que vous pourrez »<sup>742</sup>.

Plusieurs plaintes furent portées contre la hausse des droits sur le tabac en carotte, principalement en provenance de la province de Luxembourg, fortement enclavée et morcelée, donc particulièrement perméable à la fraude. Une plainte en particulier est intéressante : le contrôleur des droits à Charleroi, Hauregard, avait refusé de percevoir les cinq florins sur le tabac en carotte, arguant que l'ordre ne venait pas du Conseil mais d'un ordre personnel du baron. Le conseiller Papeians, qui était à ce moment-là au département des droits d'entrée et de sortie et venait d'entrer au Conseil en novembre 1735, demanda alors le 13 juin 1736 à Sotelet d'expliquer pourquoi il percevait ces cinq florins. Sotelet répondit que le Conseil l'avait autorisé à le faire<sup>743</sup>.

Papeians demanda ensuite l'avis de Castillon sur cette affaire le 18 juin, en prenant soin de ne pas joindre la réponse de Sotelet. Castillon répondit donc naturellement que le baron abusait de son pouvoir, bien que son idée fût bonne et qu'il faudrait l'appliquer<sup>744</sup>. Pourtant, la même question avait été posée quelques dizaines de jours auparavant dans le contexte luxembourgeois tant au baron qu'au conseiller de commerce, respectivement le 30 avril et le 17 mai, et ils avaient répondu respectivement le 12 mai 1736<sup>745</sup> et le 16 juin<sup>746</sup>. Par conséquent, Papeians était tout à fait informé des raisons pour lesquelles les cinq florins étaient perçus à Charleroi. Il ne s'agissait pas d'un problème de transmission de l'information aux nouveaux conseillers. Pourquoi redemander cet avis ? Nous ne le savons pas avec certitude. Peut-être cherchaient-ils à construire un dossier à charge contre Sotelet, tout en s'alliant Castillon, qui était dès lors convaincu que Sotelet abusait effectivement de son pouvoir. Le conseiller de commerce était pourtant déjà opposé au directeur, notamment à cause de sa mauvaise expérience avec l'amodiateur Botson<sup>747</sup>. Comme le montre le

---

<sup>742</sup> AGR, CAPB, n° 76, [Lettre du baron de Sotelet au marquis de Rialp](#), 19 juin 1736, fol. 39-48. Nous avons retrouvé la minute ou la copie de cet ordre, daté du 11 juin 1736 et écrit de la main du marquis de Herzelles. « [...] de vous informer le plus secrètement que vous pourrez dans l'étendue de votre département de tout ce que ledit baron ou ses employés peuvent avoir commis qui ressentent la concussion, vexation, et l'oppression des sujets, ou la contravention aux tarifs, règlements, et ordonnances [...]. AGR, CF, n° 2282, [notes sur le fonctionnement interne du Conseil des Finances](#), s.d., [circa 1736-1740]. Plus tard, le 18 mai 1737, le Conseil envoya un ordre similaire « promettant à ceux qui feront des découvertes intéressantes, et qui pourront se vérifier ou démontrer, qu'ils seront récompensés, soit par promotions, gratifications, ou autrement [...] ». AGR, CF, n° 5627, « [Ordonnances, reglemens, privileges, octrois, dispositions, interprétation et régulatives \[...\] depuis l'an 1737 juques y compris 1748](#) », Dufossé, s.d. [post 1752], fol. 11v-12v.

<sup>743</sup> AGR, CF, n° 5268, [avis du baron de Sotelet sur la lettre du contrôleur Hauregard](#), 15 juin 1736.

<sup>744</sup> *Idem*, [avis d'Ernest de Castillon sur la lettre du contrôleur Hauregard](#), 22 juin 1736.

<sup>745</sup> *Idem*, [avis du baron de Sotelet sur la lettre du contrôleur à Luxembourg Creskens et la plainte des marchands de tabac](#), 16 juin 1736.

<sup>746</sup> *Idem*, [avis d'Ernest de Castillon sur la lettre du contrôleur à Luxembourg Creskens et la plainte des marchands de tabac](#), 16 juin 1736.

<sup>747</sup> Voir notamment AGR, CF, [n° 8621](#) et AGR, CAPB, [n° 910-911](#).

comportement du Conseil à propos de l'ordre du 17 octobre 1735, il est probable que le Conseil n'était pas étranger à cette animosité entre le conseiller de commerce et le baron de Sotelet.

Nous l'avons compris, les avis que rendait le baron de Sotelet sur les requêtes des particuliers étaient passés au crible. Ce dernier était suspecté de tout par le Conseil : malversation, corruption, détournements de fonds, favoritisme envers les étrangers, notamment les Liégeois, abus de pouvoir, et actions motivées par ses intérêts personnels. Le Conseil n'avait aucune confiance en cet étranger venu de Liège, qui empiétait sur ses prérogatives et donnait une mauvaise image du Conseil des Finances à Vienne<sup>748</sup>. Le marquis de Herzelles disait au marquis de Rialp sensiblement à la même époque :

*[...] je diray seulement que le Conseil n'a aucune confiance dans les opérations et propositions du baron de Sotelet qui leur sera toujours très suspect, d'autant plus, qu'en tout ce qu'il avance en contemplation du service l'on y remarque un soin de subtilité de s'y ménager des portes pour ses intérêts particuliers ; que si l'on se prétoit à luy sans circonspection, il ne manqueroit pas de profiter du tems des moyens qu'il a en mains pour s'acquérir des richesses au préjudice de Sa Majesté et de ses sujet<sup>749</sup>.*

Cette analyse et celles qui suivront sont sans doute applicable à l'amodiateur Botson, bien que nous ayons trouvé beaucoup moins d'informations à son sujet<sup>750</sup>. Les relations de ce dernier avec le Conseil n'étaient cependant pas meilleures, et elles se terminèrent par son arrestation le 23 octobre 1730 pour endettement<sup>751</sup>.

Ainsi, lorsqu'une requête arrivait entre les mains du conseiller rapporteur des droits, il commençait toujours par demander l'avis de Sotelet, puis transmettait cet avis à Castillon, qui agissait comme un « fact checker ». Cependant, cette double vérification était également marquée par les oppositions entre Sotelet et le conseiller de commerce, ainsi que par leurs erreurs. Prenons l'exemple du marchand de tabac de Tournai, Nicolas Le Hay<sup>752</sup>. Celui-ci se plaignit au Conseil que deux florins étaient perçus à l'entrée sur les déchets de tabac au bureau d'Ypres, comme s'il s'agissait de tabac de première qualité, ce qui, selon lui, l'empêchait de mener son commerce. Rappelons

---

<sup>748</sup> Voir à ce sujet AGR, SEG, n° 1832, « [Résultats des jointes de Cabinet \[1735-1737\]](#) », fol. 77-184. ; L'ESCRINIER, H.-A., *Procès intenté à Messire Adam-Joseph baron de Sotelet [...] par les conseillers fiscaux de Saditte Majesté pardevant son Grand Conseil à Malines*, s.l., 3 vol. 1738. ; AGR, CAPB, n° 76, [Lettres de Sotelet à Rialp](#) ; AGR, CAPB, n° 82, [Lettres de Sotelet et Arnould de Sotelet à Rialp](#). ; AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), 1755.

<sup>749</sup> AGR, CAPB, n° 86, [lettre du marquis de Herzelles au marquis de Rialp](#), 31 août 1736, fol. 78v.

<sup>750</sup> Les liasses que nous avons utilisés pour étudier la pratique du Conseil ne remontent que jusqu'en 1731, date de l'incendie du Palais de Coudenberg. Le marché du tabac était semble-t-il peu développé auparavant, car nous avons trouvé assez peu d'informations sur ce sujet dans les archives de Castillon et Wouters.

<sup>751</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 231-241.

<sup>752</sup> AGR, CF, n° 5268, [plainte de Nicolas le Hay à propos des hauts droits d'entrée sur les déchets de tabac](#), s.d. [circa janvier 1733].

qu'en 1724, la disposition d'interpréter le tarif de 1680 pour tacitement exclure les déchets de tabac en les classant sous la catégorie du tabac en poudre, afin de les taxer à 5 florins les 100 livres à l'entrée au lieu de 2 % de la valeur comme denrée non comprise dans les tarifs, avait été décidée de concert entre Sotelet et Castillon en avril 1724<sup>753</sup>.

Il y a donc une première erreur, puisque Sotelet semble avoir oublié que cette interprétation faisait en réalité monter le droit d'entrée à 5 florins, et non à 2 florins les 100 livres. De plus, il commit une autre erreur en se justifiant avec l'ordonnance du 18 mai 1724, qui ne statuait pas sur ce droit, mais interdisait uniquement de falsifier le tabac<sup>754</sup>. Cela illustre une fois de plus à quel point il était difficile de jongler avec toutes les ordonnances, interprétations et lettres régulatrices.

Castillon contredit la disposition de Sotelet en expliquant « que je n'ay pas de connoissance qu'on ait rien innové lors ny depuis sur l'entrée des queues, costes et fragments de tabac, qui sont soumis aux droits d'entrée comme denrée non comprise dans le tarif qui les règle à deux pour cent de la valeur ». Lui aussi semble donc avoir oublié leur accord passé en 1724. Il conclut alors qu'« il ne peut pas estre permis au conseiller administrateur de les charger de son chef de deux florins [...] [et] que l'on pourroit ordonner audit administrateur [...] de les laisser entrer en payant les droits à la valeur comme il s'est pratiqué jusqu'à présent [...] »<sup>755</sup>.

Le Conseil, qui prenait toujours ses décisions en fonction des avis du conseiller de commerce, ordonna de manière incohérente avec ses dispositions passées de laisser entrer Nicolas Le Hay avec ses déchets de tabac à 2 % de la valeur à l'entrée<sup>756</sup>.

Les avis des conseillers administrateurs n'étaient pas non plus exempts d'influences extérieures, comme le montre le mémoire qu'il a reçu au début de sa direction. Il se défendra plus tard de n'avoir jamais été payé pour donner des avis positifs, mais nous pouvons émettre des doutes à ce sujet. Après tout, pourquoi n'aurait-il pas agi ainsi, alors que le reste de l'administration recevait des émoluments ou des cadeaux des particuliers, même le conseiller de commerce<sup>757</sup> ? Tant que la disposition prise allait dans le sens de sa vision de l'économie (promotion du transit des marchandises, promotion des manufactures, abolition des privilèges locaux, instauration du libre-

---

<sup>753</sup> Cette interprétation s'était basée sur une analyse du vocabulaire du tarif en flamand de 1680. « Sur quoy je leur ay fait connetre, et ensuite au Conseil administrateur Sotelet, que ces costes doivent estre comprises dans la classe du tabac pilé et en poudre ou en grabeau [...] ce que ledit sieur Sotelet ayant trouvé raisonnable et conforme au texte flamand, il m'a assuré qu'il feroit écrire les lettres circulaires [...] ». AGR, CF, n° 8667, [avis d'Ernest de Castillon sur la requête des bourgmestres et eschevins de paroisses d'Ouckerseele, Boulers, de Stinghe et Scheldebeke voisines à la ville de Grandmont](#), 25 avril 1724.

<sup>754</sup> AGR, CF, n° 5268, [avis du baron de Sotelet sur la requête de Nicolas le Hay](#), 13 janvier 1733.

<sup>755</sup> *Idem*, [avis d'Ernest de Castillon sur la requête de Nicolas le Hay](#), 4 février 1733.

<sup>756</sup> *Idem*, [lettre du Conseil des Finances au baron de Sotelet](#), 10 février 1733.

<sup>757</sup> Cf. sous chapitre sur le lobbying et le conseiller de commerce.

échange à l'intérieur des territoires des Pays-Bas, etc.<sup>758</sup>), peu lui importait qui obtenait les octrois et les permissions.

Après le décès du conseiller de commerce et la chute de Sotelet, le conseiller des droits d'entrée et de sortie se retrouva seul pour traiter toutes les requêtes qui arrivaient entre ses mains. Tous les dysfonctionnements que nous avons cités dans les sous-chapitres précédents s'appliquaient donc uniquement à lui. Selon nous, cela a rendu le conseiller des droits d'entrée et de sortie encore plus vulnérable aux influences extérieures et aux erreurs. Surchargé de travail dans le cadre de son administration, il ne pouvait pas instruire correctement les requêtes qu'il recevait, ni vérifier les informations fournies par les particuliers. De plus, il manquait d'informations sur le commerce et la proto-industrie du pays, et celles qu'il recevait des douaniers ou du bureau de la régie n'étaient pas toujours fiables. Cela ne lui laissait pas la possibilité d'entrer réellement dans la matière des requêtes.

*Les affaires des droits [...] commencent par venir au sur-intendant, ou au trésorier général, de là au rapporteur, ensuite aux avis, après lesquelles elles restent souvent chez le rapporteur, qui malgré le tems que le Conseil peut lui laisser, n'en a pas autant qu'il lui en faudroit pour faire tous les rapports dont il est chargé<sup>759</sup>.*

Il devait également naviguer dans un système fiscal des droits de douane extrêmement complexe, où coexistaient quatre tarifs (tarif de 1670, 1680, et deux tarifs particuliers pour le Luxembourg et le Limbourg) ainsi que des dizaines d'ordonnances spécifiques pour le transit de marchandises dans différentes régions<sup>760</sup>. À cela s'ajoutait une myriade de législations mises en place par les États provinciaux pour leurs propres impôts sur la circulation intérieure des biens<sup>761</sup>. L'article 26 aggrava la situation en forçant le Conseil à légiférer par interprétations, par des permissions de transit particulières, ou par des lettres régulatrices, lesquelles n'étaient pas correctement enregistrées. La confusion que nous avons décrit sur l'entrée des déchets de tabac était donc décuplée.

*[...] les différentes ordonnances ensuivies sur les tarifs de 1670 et 1680 se sont multipliées de jour en jour même par lettres privées adressées circulairement à différens départemens, ce qui a répandu une tel obscurité sur l'acquis des droits, qu'aucun négociant ne peut faire un compte juste de ce qu'il auroit à payer sur la marchandise [...].<sup>762</sup>*

---

<sup>758</sup> PONTY M.J., *Éléments pour une biographie du baron A.J. de Sotelet ; à l'occasion du tricentenaire de la naissance d'un précurseur qui voulait établir un transit d'Ostende jusqu'en Hongrie et unifier les tarifs douaniers des pays héréditaires*, op. cit.

<sup>759</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), Cobenzl, p. 3

<sup>760</sup> Le livre de l'avocat Joseph Michel Wouters illustre bien cette quantité d'ordonnances, de tarifs, d'interprétations et de lettres régulatrices différentes qui avaient cours sur le territoire des Pays-Bas autrichiens. Pourtant, comme nous l'avons expliqué, ce recueil n'était même pas complet. WOUTERS Joseph Michel, *Livre des placards, édits, reglemens, tarifs, ordonnances et decrets émanés depuis l'an M. DCLXX (...)*, Bruxelles, George Fricx, 1737,

<sup>761</sup> Pour une description de l'importante quantité d'impôts différentes, voir BIGWOOD G., *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens*, op. cit.

<sup>762</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), 1755, p. 293-294.

Les avis qu'il demandait aux douaniers pour infirmer ou confirmer les avantages que les particuliers mettaient en avant dans leurs requêtes n'étaient pas non plus fiables, car ces douaniers n'étaient pas forcément qualifiés et pouvaient également être influencés par le lobbying des particuliers. S'il souhaitait s'informer grâce aux décisions prises précédemment, les archives du greffe étaient mal organisées, et le peu de preuves retrouvées concernant l'utilisation de ces archives suggère qu'il n'en avait ni le temps ni l'envie. À cela s'ajoutait le fait qu'il recevait quotidiennement la visite de particuliers ou d'agents en cours, lui demandant de prendre rapidement une décision sur leurs affaires.

*Combien de gens le Conseil ne consulte-il pas journellement et la plupart personnes intéressées, dont les lumières ne peuvent que porter à faux, pour la généralité<sup>763</sup> ?*

Par conséquent, le conseiller des droits d'entrée prenait des décisions sans être correctement informé, en s'appuyant uniquement sur le paradigme du mercantilisme et sur l'impression de cohérence et de bonne foi des requêtes des suppliants. Il fallait taxer à la sortie les matières premières dont les pays voisins avaient nécessairement besoin, réduire les droits d'entrée sur les matières premières nécessaires aux manufactures du pays, et diminuer les droits à la sortie sur les produits manufacturés<sup>764</sup>. Un mémoire anonyme résume plutôt bien cette stratégie que nous avons observée dans notre corpus :

*Ces considérations ne doivent cependant pas lui faire perdre de vue les intérêts du souverain, dont il doit tâcher de faire valoir les droits par toutes sortes de moyens, conciliables avec l'avancement du commerce. Il doit surtout porter ses principales attentions à faire en sorte, que les marchandises et les productions étrangères en paient la plus grande partie, et que celles du pays soient le moins chargée qu'il sera possible<sup>765</sup>.*

Néanmoins, il nous semble que les conseillers cherchaient avant tout à maximiser les revenus issus des droits d'entrée et de sortie<sup>766</sup>. Par exemple, ils n'hésitaient pas, d'un côté, à favoriser certains manufacturiers de tabac en carottes lorsqu'ils en faisaient la demande, et de l'autre, à accorder des permissions de transit aux manufacturiers de tabac dunkerquois. Cela permettait aux producteurs dunkerquois de continuer à dominer le marché grâce au statut de port

---

<sup>763</sup> *Idem*, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), Cobenzl, 1755, p. 74.

<sup>764</sup> Pour une description de la pensée économique de Quickelberghe et de Capon, voir AGR, CF, n° 4320, « [J'ai lu par ordre de Son Excellence les réflexions faites par Mr. De Quickelbergh sur la consulte du Conseil des finances du 3 septembre 1738. Voici ce que j'en pense](#) », Capon, s.d. [1738]. Le premier était encore fortement influencé par l'article 26 du Traité de la Barrière, et se montrait donc très précautionneux sur ce point. Le second, en revanche, était beaucoup plus entreprenant et estimait qu'il était possible de continuer à légiférer, notamment en ce qui concerne les transits vers la France et la Principauté de Liège.

<sup>765</sup> CF, n° 4296, « [Considérations générales sur le commerce des Pays-Bas autrichiens](#) », s.n., 1740, p. 47.

<sup>766</sup> Un mémoire anonyme, et conservé seulement en partie, mais que nous estimons être de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle explique : « C'est une maxime qui a régné de tout temps dans l'esprit de ceux qui ont eu la direction des affaires du commerce dans ce Pais. Fausse maxime fondée sur une zèle mal entendu des intérêts du prince, et qui ruine au lieu de les étendre car elle bannit le commerce

franc de Dunkerque, tout en facilitant l'introduction de grandes quantités de tabac en carottes par des manipulations des acquits et des contrôles insuffisants<sup>767</sup>. L'important était que d'une manière ou une autre, les revenus entrent directement dans la caisse de l'État, que cela soit par la promotion du libre-échange ou le protectionnisme. Ce n'est qu'à la demande des manufacturiers que tous les transits furent abolis le 13 novembre 1750 pour protéger l'industrie nationale<sup>768</sup>.

Le mercantilisme guidait tout de même de nombreuses décisions. C'est dans cette vue que Capon décida, par exemple, d'éconduire la requête des frères Salm et de la compagnie de Néau, qui demandaient de ne pas lever 5 florins par 100 livres à l'entrée sur le tabac en carotte dans le Limbourg<sup>769</sup>. Pour le reste, il rédigeait généralement ses rapports sur la bonne fois des officiers et des parties. Par exemple, pour la manufacture de Momignies, Capon se contenta d'ordonner au greffe de former l'octroi selon les précautions proposées par Joumaux et les officiers<sup>770</sup>. Si une manufacture était jugée néfaste par un officier des droits, il en refusait l'établissement<sup>771</sup>. Pour la manufacture de Lobel et consorts à Charleroi, le Conseil a accédé à chacune des demandes de la compagnie. Les seules mesures proposées par Capon consistaient à ajouter une ou deux clauses pour éviter la falsification du tabac ou la fraude des droits<sup>772</sup>. Malgré cela, l'octroi de leur manufacture fut annulé quelques années plus tard, le 13 janvier 1746, en raison de soupçons de fraude après un signalement du contrôleur de Tirlémont<sup>773</sup>. Pourtant, signe supplémentaire des difficultés du Conseil à faire respecter ses ordres et à vérifier les informations, la manufacture

---

<sup>767</sup> Le Conseil des Finances continuera de donner des permissions de transit jusqu'en 1750. AGR, CF, n° 5271, « [Permission pour Louis Antoine Potteau négociant à Fontaine l'Évêque](#) », 29 décembre 1749. ; AGR, CF, n° 5272, [permission de transit pour Joseph Froye](#), 7 janvier 1750. BRODEOUX E., *De opmars van een zachte drug, tabak in de Oostenrijkse Nederlanden*, op. cit., p. 112-127 ; PIRAUX C. et DORBAN M. (dir.), *Douane, commerce et fraude dans le sud de l'espace belge et grand-ducal au XVIIIe siècle*, op. cit., p. 294-295.

<sup>768</sup> Entre autres exemples, AGR, CF, n° 5272, [dossier sur la requête des manufacturiers de Nieuport](#), avril – novembre 1750. ; Idem, [dossier sur la requête des manufacturiers de tabac de Charleroi](#), avril – mars 1750.

<sup>769</sup> AGR, CF, n° 5270, [dossier sur la requête des frères Salm et compagnie de Néau](#), octobre 1741 – mai 1742.

<sup>770</sup> « Le 9 septembre 1739 le Conseil des Finances accorde la demande du suppliant. Soit dressé un acte séparé en y ajoutant les précautions auxquelles le suppliant s'est fournis par sa requête ». AGR, CF, n° 5269, [requête de Martin Joumaux pour l'établissement d'une manufacture de tabac à Momignies](#), s.d. [27 novembre 1738].

<sup>771</sup> AGR, CF, n° 5271, [dossier sur la requête de Pierre Gilles pour l'établissement d'une manufacture à Fleurus](#), mai – décembre 1745.

<sup>772</sup> « Nous sommes unanimement de sentiment qu'il est du bien du public et de l'intérêt de Sa Majesté d'accorder auxdits Antoine de Lobel et François Dubois l'octroy sur le pied et dans la forme qu'ils le demandent [...] ». AGR, CF, n° 5270, [consulte du 13 septembre 1742 sur la manufacture d'Antoine de Lobel et consorts](#) ; idem, « [résolution sur les deux demandes de Lobel et compagnie](#) », s.d. [circa juillet 1742].

<sup>773</sup> « Si les officiers de Charleroy avoient la précaution de tenir une note exacte des tabacs en feuilles que la société de ladite ville [la manufacture d'Antoine de Lobel et consorts] font venir de la Flandre et autres endroits [...] ils reconnoîtront aisément qu'il en sorte outre la consommation des habitants deux tiers de plus en carotte qu'ils n'en font venir en feuilles [...] ». AGR, CF, n° 5269, [avis du contrôleur de Tirlémont Le Hardy sur la requête de Pierre Gilles](#), 27 juin 1745. ; « Le 13 janvier 1746 le Conseil déclare que les clauses et conditions de l'octroy [...] font venir à cesser ». AGR, CF, n° 5271, [copie de la requête de Jean-François Dubois directeur de la manufacture de Charleroi](#), s.d. [circa mars 1745].

continua d'exister et fut encore comptée parmi les manufactures privilégiées dans les listes établies en février 1755<sup>774</sup>.

À la fin des années 1740 et au début des années 1750, les Pays-Bas autrichiens furent témoins d'un exode massif de manufacturiers de tabac à la suite de l'imposition, le 4 mai 1749, d'un droit de 30 sols par livre (150 florins pour 100 livres) sur les feuilles de tabac importées par les manufacturiers français, à l'exception de ceux travaillant pour la ferme. Cette mesure équivalait à une interdiction des manufactures indépendantes, puisqu'elle leur interdisait d'importer du tabac. Cela provoqua un afflux massif de manufacturiers vers la frontière française, où ils demandèrent des octrois au gouvernement, notamment la réduction de moitié des droits d'entrée sur le tabac qu'ils justifieraient avoir exporté<sup>775</sup>. En cela, ils reprirent les concessions accordées dans les octrois de Martin Joumaux et d'Antoine de Lobel. Les manufacturiers citaient d'ailleurs régulièrement la manufacture de Charleroi pour obtenir leurs propres octrois<sup>776</sup>. Finalement, tous les octrois accordés le furent en fonction des desideratas des manufacturiers<sup>777</sup>. Cependant, cela entraîna des conséquences néfastes pour les caisses de l'État. En effet, la justification demandée se limitait à un simple certificat délivré par les douaniers du dernier bureau avant la frontière, attestant que les carottes de tabac avaient bien été exportées. Une fois en possession de ce certificat, peu de choses empêchaient les manufacturiers de changer de direction et de vendre le tabac à l'intérieur du pays, tout en bénéficiant de la réduction des droits d'entrée<sup>778</sup>.

En résumé, le conseiller des droits d'entrée était fortement dépendant des informations provenant des particuliers et des avis extérieurs, notamment des douaniers, et manquait de temps pour vérifier ces informations, ce qui le rendait facilement influençable.

#### D. Les débats et la prise de décision lors des réunions du Conseil

##### 1. *Présences aux réunions*

Les réunions du Conseil se déroulaient pratiquement tous les jours au cours de la matinée, et exceptionnellement l'après-midi, même pendant les jours fériés et les dimanches. Rien n'est indiqué sur le nombre de conseillers qui devaient être présents pour qu'une réunion soit valide,

---

<sup>774</sup> En 1750, elle était considérée comme « la plus considérable à Charleroi ». En mars 1750, le Conseil découvrit que la manufacture ne payait aucun droit. Il demanda donc quels privilèges leur permettaient de bénéficier de cette exemption. Pourtant, l'octroi fut maintenu comme valide au moins jusqu'en 1755. AGR, CF, n° 5272, [lettre du Conseil aux officiers de Charleroi](#), 28 mars 1750. ; AGR, CF, n° 5274, « [Liste des manufacturiers privilégiés des tabacs en carottes, par actes du Conseil des Finances](#) », s.d. [circa 1755].

<sup>775</sup> BRODEOUX E., *De opmars van een zachte drug, tabak in de Oostenrijkse Nederlanden*, op. cit., p. 110-115.

<sup>776</sup> Par exemple, AGR, CF, n° 5272, « [requête de Simont Bivort pour l'octroi d'une manufacture à Namur](#) », s.d. [circa 1750].

<sup>777</sup> AGR, CF, n° 5272-5273.

<sup>778</sup> BRODEOUX E., *De opmars van een zachte drug, tabak in de Oostenrijkse Nederlanden*, op. cit., p. 120-126.

mais nous savons que tous les conseillers ne siégeaient pas à chaque réunion pour pouvoir traiter des affaires courantes. Une règle tacite semblait toutefois exiger qu'un minimum de trois conseillers soit présent. Windey mentionne qu'en analysant les signatures des consultes, dont les originaux étaient signés à la fin des séances, les réunions avec moins de quatre conseillers étaient une rareté<sup>779</sup>.

Nous ne savons pas comment il est arrivé à cette conclusion, puisque l'ensemble de notre corpus d'actes administratifs a toujours été signé par seulement trois conseillers. Le Conseil a ainsi suivi à la lettre l'article 20 des instructions de 1733, qui obligeait que les consultes soient signées par au moins trois conseillers. Toutefois, cette remarque ne remet pas en cause le fait que, généralement, plus de trois conseillers étaient réunis. Elle indique simplement que les actes étaient signés par un minimum de personnes pour gagner du temps.

D'ailleurs, les signatures présentes sont généralement celles du trésorier général (sauf en cas d'absence) et des deux conseillers qui avaient le moins de charge de travail selon les registres manuels (ceux du département des aides et subsides et du département du commerce). Les signatures du conseiller des droits d'entrée et de sortie sont plutôt rares, ce qui semble indiquer que, pour lui faire gagner du temps, on lui épargnait régulièrement la signature des actes en fin de séance. Les signatures sont donc surtout utiles pour déterminer la présence du trésorier général, qui, selon l'article 74 des instructions de 1733, devait toujours être présent, mais qui, en pratique, était assez régulièrement absent<sup>780</sup>.

## 2. Déroulement des réunions

Une fois l'instruction terminée, le rapporteur du dossier demandait l'autorisation du trésorier pour présenter son dossier. Si le trésorier accordait le « tapis », le conseiller pouvait alors présenter l'affaire aux autres conseillers lors de la réunion<sup>781</sup>. Les notes de Herzelles nous fournissent une fois de plus de précieuses informations sur le déroulement des séances, qui n'ont elles-mêmes laissé aucune trace pour notre période. Il faut néanmoins prendre en compte qu'il s'agit sans doute d'une version idéalisée de la procédure, tout comme l'était la procédure de l'instruction<sup>782</sup>.

---

<sup>779</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 79-80.

<sup>780</sup> Pour cette affirmation, nous nous basons à la fois sur les signatures des actes administratifs, dans lesquelles le trésorier est régulièrement absent, mais aussi sur les notes de distributions. Elles indiquent notamment que Bervoet a à plusieurs reprises endossé le rôle de trésorier. Le marquis de Herzelles avait une santé fragile : « [...] je dois représenter à V.M. que si la délicatesse de sa santé est selon les apparences cause qu'il n'est pas aussi parfaitement au fait du détail des affaires que je le desirois [...] ». AGR, SEG, n° 1471, « [Relation de monsieur le comte de Königsegg-Erps d.d. 19<sup>ème</sup> août 1743 avec le projet d'un nouveau plan pour le gouvernement général des Pays-Bas](#) », 19 août 1743, p. 39-40.

<sup>781</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 124.

<sup>782</sup> Ce dossier comporte un compte rendu d'une séance du Conseil sur la restauration du quai d'Ostende. AGR, CF, n° 2282, [notes sur le fonctionnement interne du Conseil des Finances](#), *s.d.*, [circa 1736-1740].

Si la requête parvenait au Conseil par décret, le rapporteur en faisait la description ; sinon, il passait directement au résumé des pièces justificatives de la requête. Il décrivait ensuite ce qu'il avait effectué au cours de l'instruction, en présentant les avis et en ajoutant ses remarques sur ces derniers. Selon Windey, les rapporteurs rédigeaient également des notes avant de faire leur présentation, bien que nous n'ayons trouvé aucune trace de cette pratique dans notre corpus<sup>783</sup>.

*Le rapporteur [...] commence par tous les moyens des remontrants et ceux des avisans et dit le titre sur lequel est bâti la représentation du remontrant en citant les actes et pièces jointes [desquels] il fait la lecture au Conseil et le fait réfléchir sur les circonstances qui ont suivi cet acte et les illations que le remontrant en tire [...] et si leurs sentiments ne s'accordent pas avec le sien, le rapporteur doit examiner ce qui peut les avoir conduit à erreur et en faire mention [...] et ce qui doit nécessairement résulter du sien. Ensuite, et à cet effet, il reprend tant les moyens des remontrants que des avisans et les range dans deux, trois ou quatre catégories, les rencontrera et donnera raison de son sentiment [...]*<sup>784</sup>.

Une fois la présentation de la requête et des pièces justificatives effectuée, venait la « semonce » : le président de la séance (le trésorier général ou le conseiller le plus ancien et le plus haut gradé) demandait aux conseillers présents de donner, chacun à leur tour, leur opinion sur les mesures proposées par le rapporteur. Il commençait par donner la parole aux plus jeunes ou à ceux de rang le plus bas, et ainsi de suite, dans l'ordre hiérarchique (art. 17 des instructions de 1733). Le trésorier général prenait finalement la parole pour donner son propre avis et résumer ce qui avait été dit. La résolution finale était alors arrêtée à la majorité des voix (art. 10), et consignée de manière concise sur le document introductif (la requête ou le décret) pour le traitement administratif ultérieur. Les réunions traitaient toujours de plusieurs dossiers, et la procédure était donc reconduite a priori pour chaque dossier<sup>785</sup>. Selon l'article 15, le Conseil devait traiter les affaires les unes après les autres, sans interruption.

Mais il est impossible de savoir si cette procédure était systématiquement suivie pour chaque affaire au cours de la première moitié du XVIIIe siècle, période pour laquelle nous ne disposons que des consultes ou des notes de service pour déterminer ce qui a été traité en Conseil. Il semble que chaque requête faisait l'objet d'une décision conjointe du Conseil. En tout cas, nous n'avons pas d'exemple où cela n'aurait pas été le cas. Seules les affaires courantes, principalement l'administration des douaniers, étaient résolues de manière autonome par les conseillers des droits d'entrée, sauf si une affaire soulevait des difficultés. De même, si une requête arrivait par décret, elle devait toujours être rapportée au Conseil. Selon Windey, il n'existait pas de jour précis pour

---

<sup>783</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 81.

<sup>784</sup> AGR, CF, n° 2282, [notes sur le fonctionnement interne du Conseil des Finances](#), s.d., [circa 1736-1740].

<sup>785</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, op. cit., p. 79-82.

délibérer sur un département en particulier, et les réunions pouvaient traiter de deux ou plusieurs départements en une seule fois. Cela nous amène à conjecturer que les procédures concernant les nombreuses requêtes devaient être assez expéditives, et que l'avis du rapporteur était très prééminent<sup>786</sup>.

Dans tous les cas, Cobenzl rapporte que « les droits étant dirigés par le Conseil des Finances consomment les deux tiers du tems que ce Conseil [...], à peine peut-on suffire aux affaires courantes [...] »<sup>787</sup>, et ajoute en outre :

*Toutes ces dispositions se font sur la simple proposition du rapporteur, qui n'est jamais contrecarré par les autres conseillers chargés chacun de différents détails et qui sont bien aises de n'être pas pareillement contrecarrés dans leurs propositions, lorsqu'ils ont le tapis<sup>788</sup>.*

Il convient également de souligner que nous ne voyons pas en quoi les autres conseillers, dont les compétences et les connaissances différaient grandement, auraient pu apporter une contribution significative, notamment sur des sujets très techniques liés aux droits d'entrée et de sortie. Leurs apports devaient donc probablement se limiter à des considérations générales sur le commerce, telles que le paradigme du protectionnisme ou la lutte contre la fraude. Si le conseiller des droits peinait déjà à instruire le dossier de manière imparfaite, comme nous l'avons constaté, comment ces derniers auraient-ils pu ajouter des éléments nouveaux ? Nous n'avons trouvé aucune indication suggérant que l'avis du Conseil différait de celui du rapporteur, d'autant plus que ce dernier était celui qui connaissait le mieux l'affaire et avait été en contact direct avec les particuliers.

### 3. *La formation des consultes*

Après la délibération et résolution du Conseil, le rapporteur forme la consulte. Celle-ci était systématique formée pour les affaires qui résultent d'un décret pour consulte, pour les affaires considérées comme importantes (notamment les ordonnances, ou des requêtes provenant d'institutions locales). Les consultes concernant des requêtes de particuliers qui ne découlent pas d'un décret sont rares, car le Conseil considère qu'il s'agit d'une « affaire des finances » qui ne présente pas d'« intérêts d'État ou administratifs »<sup>789</sup>. Selon Windey, et conformément à l'article 21 des instructions, la consulte citait toujours les avis contraires à la majorité, mais sans nommer l'auteur de chaque opinion. Cette pratique existait, puisque nous en avons trouvé des exemples<sup>790</sup>.

---

<sup>786</sup> *Ibid.*, p. 124-127.

<sup>787</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), Cobenzl, 1755, p. 4.

<sup>788</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), Cobenzl, 1755, p. 74.

<sup>789</sup> WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, *op. cit.*, p. 127.

<sup>790</sup> Un exemple est la consulte du 22 décembre 1742 où les avis sont partagés en deux. La consulte explique bien les avis de chaque camp. AGR, CF, n° 2282, [consulte sur la requête du conseiller Cordeys pour les pleins gages](#), 22 décembre 1742. *Ibid.*, p. 83.

Néanmoins, les notes de Herzelles nous décrivent une stratégie tout à fait différente, qui nous fait même penser au centralisme démocratique de Lénine :

*Si celui [l'avis] du rapporteur n'a point prévalu, il doit former la consulte du Conseil sur les sentiments de la pluralité et employer les moyens qui ont porté à la résolution contraire<sup>791</sup>.*

La consulte devait également être construite de manière à être la plus convaincante possible, dans le but d'influencer la décision du gouverneur pour qu'elle soit conforme à l'avis du Conseil :

*Il y a de plus la forme à donner à cette consulte et avoir soin qu'elle fut tellement conçue que vous n'affaiblissiez pas les moyens positifs sur lesquels la consulte est bâtie par des tempéramens ou alternatives, ou bien en proposant de trancher la question, ou par des relations et expressions non concluantes et qui vous éloignent plutôt des moyens établis positivement que de les fortifier [...]. Dès lors qu'on a établi ces principes on doit les suivre en n'alleguant que des raisons qui préviennent en leur faveur, et se garder de toutes autres qui ne mènent pas à la même favorable prévention du jugement<sup>792</sup>.*

Le comte de Königsegg-Erps se plaindra d'ailleurs de cette pratique des conseils collatéraux, notamment du Conseil Privé :

*Les chefs des conseils qui y interviennent [à la Jointe], n'y viennent que pour épouser et appuyer le sentiment de leurs conseils, ce que tous les membres du Conseil Privé poussent si loin, qu'ayant fait intervenir dans une jointe le conseiller Robians pour l'entendre, par ce que je savois qu'il avoit été d'opinion contraire dans une conflict de juridiction d'entre les conseils de Malines et de Flandres, il n'y dit pas une parole de son propre sentiment, dont du depuis il m'a fait excuse sur la maxime de son corps [...] au lieu que les consultes d'un conseil consultatif éclaircissent le gouvernement par le détail des diverses opinions<sup>793</sup>.*

C'est sans doute pour pallier cela qu'il fut ordonné, le 30 avril 1749, de nommer les rapporteurs dans les consultes, permettant ainsi au gouverneur de s'adresser directement à eux pour obtenir plus d'informations<sup>794</sup>.

Dans le cadre des requêtes, comme nous l'avons mentionné, nous n'avons trouvé aucune trace d'avis divergents. Les consultes commençaient toujours par l'« exposition des faits », c'est-à-dire un résumé des différentes requêtes et des avis sollicités. Cependant, ces résumés n'étaient pas toujours succincts, car les consultes pouvaient parfois s'étendre sur plusieurs dizaines de pages, se contentant de décrire en détail la requête et les avis reçus. Souvent, elles reprenaient presque mot

---

<sup>791</sup> AGR, CF, n° 2282, [notes sur le fonctionnement interne du Conseil des Finances](#), s.d., [circa 1736-1740].

<sup>792</sup> AGR, CF, n° 2282, [notes sur le fonctionnement interne du Conseil des Finances](#), s.d., [circa 1736-1740].

<sup>793</sup> AGR, SEG, n° 1471, « [Relation de monsieur le comte de Königsegg-Erps d.d. 19<sup>ème</sup> août 1743 avec le projet d'un nouveau plan pour le gouvernement général des Pays-Bas](#) », 19 août 1743, p. 13-14.

<sup>794</sup> Compte tenu de la date de réception de ce décret, le 30 juillet 1749, il apparaît que le Conseil a rechigné à le mettre en application. AGR, CF, n° 2284, [décret du 30 avril 1749 ordonnant la nomination des rapporteurs dans les consultes](#), 30 avril 1749.

pour mot les propos des requêtes ou des avis, en les transposant simplement au conditionnel. Si plusieurs événements ou requêtes étaient impliqués, ils étaient également décrits<sup>795</sup>. Les consultes pouvaient donc être très longues, ce qui ne manquait pas de surcharger les gouverneurs-généraux :

*[...] par insertions et répétitions des requêtes, avis, et pièces produites, l'on charge les consultes en volumes dont la seule lecture suffit pour occuper le représentant, s'il en veut savoir par lui-même le contenu au lieu de se contenter de se rapporter à ce que lui en dirait un secrétaire-rapporteur<sup>796</sup>.*

La deuxième partie, bien plus courte, était consacrée aux résolutions du Conseil. Celles-ci étaient généralement favorables et concordait avec les requêtes ou les avis rendus sur l'affaire. En ce qui concerne les résolutions sur consulte, nous n'avons trouvé aucun exemple où le gouverneur général n'ait pas inscrit « je me conforme ».

#### E. Conclusion

Nicolas Simon remarquait en 2016, à propos d'un embargo promulgué sur l'importation des soies provenant de territoires étrangers à la demande des préparateurs de soie des Pays-Bas :

*Si l'autorité et la légitimité des Archiducs sont recherchés car un texte pris en leurs noms disposait d'une aura supérieure, il faut reconnaître que le gouvernement central s'appuyait presque entièrement sur les documents qui lui sont fournis par les sujets ou les institutions centrales (requêtes, avis, projets)<sup>797</sup>.*

Selon nous, cette analyse peut également s'appliquer à l'administration des requêtes au XVIII<sup>e</sup> siècle. Divers facteurs ont impacté la capacité des conseillers des droits d'entrée à instruire correctement et rapidement les requêtes des parties : une mauvaise répartition des tâches, une charge de travail excessive, l'incapacité d'obtenir des informations actualisées et objectives sur l'économie du pays, ainsi qu'une gestion inefficace des archives et une transmission défailante des informations relatives aux décisions prises. De plus, l'article 26 du Traité de la Barrière a aggravé ces défis en obligeant le Conseil des Finances à prendre des décisions sur la perception des droits par le biais de lettres aux officiers et de permissions particulières, qui étaient régulièrement oubliées tant par les conseillers que par les douaniers. Ces difficultés étaient exacerbées par la complexité d'administrer et de comprendre de manière cohérente un système administratif aussi disparate que celui des Pays-Bas autrichiens, où chaque province avait ses propres lois, coutumes et particularités. Dans une telle situation, la connaissance de toutes les subtilités de l'administration du commerce et de l'industrie était impossible à maîtriser pour un seul conseiller. En 1767, Delplancq souligna

---

<sup>795</sup> AGR, CF, n° 5270, [consulte du 13 septembre 1742 sur la manufacture d'Antoine de Lobel et consorts](#)

<sup>796</sup> AGR, SEG, n° 1471, « [Relation de monsieur le comte de Königsegg-Erps d.d. 19<sup>ème</sup> août 1743 avec le projet d'un nouveau plan pour le gouvernement général des Pays-Bas](#) », 19 août 1743, p. 9.

<sup>797</sup> SIMON N., « Chacun pour soi(e) ? Lobbying, stratégies économiques et commerce international dans le secteur de la soie aux Pays-Bas espagnols (1618) », in *C@hiers du CRHIDI. Histoire, droit, institutions, société*, vol. 39 (2016), p. 9.

bien cette complexité d'administrer les douanes et, par conséquent, l'importance d'avoir un personnel suffisant pour y faire face :

*La variété des affaires courantes qui se traitent à la régie par le directeur, et les officiaux destinés à cette partie, est telle, qu'il n'est pas possible d'en donner une idée tout à fait exacte. Les matières les plus fréquentes sont les lettres, mémoires et avis que les juges et les officiers principaux des départements adressent au Conseil, afin de demander les ordres pour leur gouverne [...], les octrois et faveur que sollicitent les fabricans, les permissions qu'on leur accorde [...], les précautions pour empêcher quelques fraude, les demandes que font les administrations ou des particuliers pour apporter quelque exception aux règles générales, les doutes qui se présentent sur l'application des tarifs et ordonnances, les circonstances fortuites qui donnent lieu à quelque changement dans les impositions ou prohibitions ou à quelques règles nouvelles, l'examen du taux le plus convenable des droits de transit relativement aux frais du détour, aux intérêts du commerce national et aux autres circonstances qui peuvent influer sur cette fixation ; les observations que présentent les rapports des officiers principaux sur l'état des manufactures et productions, sur les changemens survenus dans les douanes voisines, les arrangements à prendre pour lever les obstacles rapportés dans le détail des routes et communication ; la recherche des causes nuisibles à quelque branche de commerce et des moyens qui peuvent ou faire fleurir le commerce ou augmenter sans inconvénient les revenus des douanes. [...] Lorsque l'administration a acquis toute la solidité et la perfection dont elle est susceptible, trois ou quatre bons officiaux suffisent [...] mais dans le cas d'une réforme ou d'établissement nouveau, il est bon qu'il y ait jusqu'à dix ou douze officiaux pour cette partie, parce que l'on n'a d'abord que des règles générales, sujettes à mille exceptions ou modifications, pour les adapter à toutes les circonstances locales et particulières<sup>798</sup>.*

Cette citation, bien que longue, illustre l'ampleur de la tâche qui incombait au conseiller des droits d'entrée. Ces éléments rendaient le conseiller des droits d'entrée et de sortie fort dépendant des informations extérieures, surtout après la disparition du conseiller de commerce et des amodiateurs, mais aussi fort influençable. Jusqu'en 1737, grâce à ces agents, les requêtes faisaient l'objet d'une double vérification, bien que celle-ci ait également été influencée par les parties en cause et les conflits internes. Cela permettait au conseiller de commerce de déléguer une grande partie de l'instruction à ces deux agents du gouvernement central. C'est durant cette période que nous avons observé les réflexions les plus originales de notre corpus.

Après 1737, le conseiller des droits se retrouva seul à la manœuvre, hormis l'aide occasionnelle des membres du bureau de la régie. Seuls les avis des douaniers lui permettaient de s'informer sur les affaires courantes, bien souvent peu fiables en raison de leur manque de

---

<sup>798</sup> AGR, MD, n° 1755, « [Mémoire sur la théorie et la pratique de l'administration des douanes \[...\] tome troisième](#) », Delplancq, 1767, p. 196-200.

compétence ou de leur susceptibilité à la corruption. En conséquence, la double vérification, qui se faisait à la fois au niveau local et central, disparut en grande partie jusqu'au début des années 1750 et la réforme du bureau de la régie, ce qui habitua le Conseil à solliciter l'avis de ce dernier. Faute de temps pour instruire les requêtes et vérifier toutes les informations, le processus décisionnel du Conseil des Finances s'arrêtait souvent à ces avis. Les réunions du Conseil ne semblent pas avoir particulièrement soutenu le conseiller des droits, puisque nous n'avons trouvé aucune indication d'avis contraires. Nous avons ainsi constaté très peu de contradictions aux propositions des particuliers au niveau central si les officiers y consentaient. Par exemple, alors que sous le ministère d'Ernest de Castillon, des octrois avaient été refusés à des manufactures de tabac afin d'éviter une concurrence déloyale, cette question ne fut absolument pas soulevée pour les manufactures octroyées entre 1739 et 1750. Ce n'est qu'après les représentations de la ville de Tournai et du juge des douanes de Tournai que le Conseil étendit, le 5 novembre 1750, les exemptions à tous les manufacturiers de tabac afin de ne pas désavantager les autres industriels<sup>799</sup>.

Une politique économique *motu proprio*, telles qu'elles sont décrites dans les actes législatifs et administratifs sont donc rares. La plus grande partie des dispositions douanières dont nous avons identifié l'origine provenaient de requêtes d'institutions locales ou de particuliers, et les décisions prises étaient généralement conformes aux propositions des parties. Il n'y avait pas de véritable politique économique car les conseillers n'en avaient pas les moyens, et fonctionnaient en « flux tendu », réagissant principalement aux urgences et aux requêtes sans pouvoir développer une stratégie cohérente à long terme. Dans le processus décisionnel, le conseiller des droits d'entrée et de sortie jouaient plus le rôle de trieur des requêtes avec une posture mercantiliste : il devait déterminer lesquelles étaient avantageuses ou non pour le souverain et pour l'industrie d'exportation.

L'une des seules mesures qui nous semblait avoir été prise uniquement par le gouvernement, sans requête préalable pour sa promulgation, était le transit du 12 octobre 1739, qui

---

<sup>799</sup> « Cette modération qui a été accordée avec circonspection et pour de bonnes raisons afin d'encourager les établissements des manufactures de tabac, et l'exportation vers l'étranger [...] a pu être regardée pour une grâce en faveur des premiers qui l'ont obtenu, mais aujourd'hui elle est devenue nécessaire à l'égard des autres, sans quoi nous manqueront le but qu'on s'est proposé, parce qu'au lieu de favoriser la manufacture, on ne favoriserait que des particuliers qui feroient tomber les autres par les avantages dont ils jouissent privativement ». AGR, CF, n° 5272, [consulte du 14 septembre 1750 sur la requête de G.E. Caters](#). ; *Idem*, [requête des prévôts, jurés, mayeurs et échevins de Tournai pour l'extensions des privilèges aux autres manufacturiers de la ville](#), s.d. [circa février 1750]. ; « [...] l'utilité publicq ne demande pas qu'un particulier soit avantagé de manière à décourager ceux qui voudroient entreprendre la même fabrique, c'est cependant ce qui arrive souvent, et la requête du suppliant en fait la preuve [...] ». *Idem*, [avis du juge des droits d'entrée et de sortie de Tournai sur la requête de G.E. Caters](#), 14 juin 1750. BRODEUX E., *De opmars van een zachte drug, tabak in de Oostenrijkse Nederlanden, op. cit.*, p. 120-124.

règle le transit de tabac venant d'Ostende à destination de Liège et de l'Allemagne<sup>800</sup>. Après quelques recherches, il s'est avéré que l'initiative venait probablement de l'agent Bridimus<sup>801</sup>, dont le beau-frère faisait du commerce de tabac<sup>802</sup>, et qui avait notamment proposé un mémoire sur le transit de tabac en carottes<sup>803</sup>. Bien qu'il fût membre du bureau de la régie, Bridimus continuait de travailler, quoique secrètement et sans signer ses requêtes, pour des particuliers en tant qu'agent en cour sur des questions relatives aux droits d'entrée et de sortie. Parmi ses clients figurait un certain Pierre Froye, manufacturier de tabac à Dunkerque, qui cherchait à faire transiter ses tabacs en carottes vers l'Allemagne. Bridimus fut d'ailleurs accusé par De Courtray, un autre agent du bureau, de vouloir « être lui seul arbitre de ce commerce en avantageant pour des vues à lui aussi connues seulement ledit Pierre Froye »<sup>804</sup>.

Comme l'a bien résumé Eric Aerts, l'intervention de l'État était souvent davantage une réponse à des initiatives prises à d'autres échelles qu'une véritable stratégie émanant du gouvernement<sup>805</sup>. Les termes employés dans les requêtes pour présenter leurs demandes sont révélateurs de cette dynamique : ils « remontent »<sup>806</sup> l'information à l'État central pour influencer la décision en leur faveur. Cette dynamique, où l'État réagit plus qu'il n'initie, met en lumière l'importance des groupes d'intérêts et des intermédiaires dans le processus décisionnel. Dès lors, il est essentiel de comprendre quels groupes avaient accès au Conseil des Finances et comment ils parvenaient à influencer ses décisions.

Dans ce chapitre, nous n'avons pu que survoler les conflits qui existaient entre le Conseil des Finances et les amodiateurs. Ces conflits ont pourtant eu une grande importance pour l'histoire de nos régions. Après la fuite du baron de Sotelet en mars 1737, le Conseil réussira toujours à contrecarrer les plans d'amodiation des droits qui se présentèrent par la suite. Dans une lettre à Cobenzl du 23 novembre 1755, Kaunitz dira ainsi :

---

<sup>800</sup> AGR, CF, n° 5627, « [Ordonnances, reglemens, privileges, octrois, dispositions, interprétation et régulatives \[...\] depuis l'an 1737 juques y compris 1748](#) », Dufossé, s.d. [post 1752], fol. 117.

<sup>801</sup> « Pendant le courant de la même année 1739 le remontrant a si bien fait par ses soins et représentations que le gouvernement a établi le 12 octobre de la ditte année un transit des tabacs en carottes de Dunquerque par Ostende, Bruges, Gand et Bruxelles vers l'Allemagne en payant au profit de Sa Majesté 45 sols du cent de poids pour tous droits [...]. AGR, CF, n° 4320, [requête de l'agent Bridimus pour la protection du comte d'Harrach](#), s.d. [circa 1741-1742], p. 16-17.

<sup>802</sup> AGR, CAPB, n° 76, [Lettre du baron de Sotelet à Rialp du 23 juin 1736](#), fol. 63.

<sup>803</sup> AGR, CF, n° 5269, « [Mémoire pour commencer à faire fleurir le commerce du transit de tabac en carottes par le département et ville de Charleroy \[...\]](#) », Bridimus, s.d. [circa 1740].

<sup>804</sup> AGR, CF, n° 5269, « [Mémoire concernant le besogné cy-joint](#) », De Courtray, 20 décembre 1741.

<sup>805</sup> AERTS E., « Economische interventie van de centrale staat in de Spaanse en Oostenrijkse Nederlanden (1555-1795) », *op. cit.*, p. 433.

<sup>806</sup> Cette expression vient de la « remontrance ».

*Le public est extrêmement prévenu contre les fermes, il conviendra peut-être de laisser tomber dans le moment présent l'idée qu'on a eu de celle des droits d'entrée et de sortie [...]»<sup>807</sup>.*

L'étude des sources sur la pratique administrative nous a ainsi révélé l'opposition constante du Conseil des Finances face aux propositions de Sotelet. Le Conseil rejetait presque systématiquement tout ce qu'il proposait, et lorsqu'il acceptait une proposition, c'était souvent avec une arrière-pensée ou par contrainte d'un décret<sup>808</sup>. Pourtant, contrairement à ce que la plupart des historiens ont suggéré en abordant (très brièvement) l'histoire des amodiateurs, il ne faut pas croire que cette opposition était simplement une réaction naturelle du Conseil des Finances face aux abus de ces derniers. Il serait réducteur de penser que le Conseil, dans une approche purement pragmatique, se serait opposé aux amodiateurs uniquement pour protéger les intérêts de l'État

Par exemple, Bigwood écrivait au sujet de la lutte du Conseil avec Sotelet que « parmi les reproches les plus graves qui lui furent adressés, celui d'avoir voulu donner cours à de nouvelles voies de transit et d'avoir laissé introduire dans nos provinces des quantités considérables de marchandises à des prix réduits, fut l'un des plus vifs »<sup>809</sup>. Selon lui, le Conseil s'est opposé au baron parce qu'il était un adversaire de ses théories protectionnistes. Cet argument se retrouve également dans les consultes et les mémoires du Conseil. Pourtant, cela n'a pas empêché ce dernier de permettre le transit de Joseph Delcourt et de Bartholomé Michot seulement quelques jours après la fuite de Sotelet, alors que dans leur consulte de janvier 1737, ils écrivaient à propos du transit de Delcourt qu'« il est [...] un moien pour verser des marchandises en fraude & au préjudice de nos commerçants des Pays-Bas »<sup>810</sup>. On ne peut donc pas étudier ces conflits en se basant uniquement sur les consultes du Conseil ou les pièces du procès de Malines qui a conduit à la sentence de 1741. Ces sources ne sont pas toujours honnêtes, il est donc nécessaire d'examiner également les documents provenant de la pratique, qui révèlent certaines manipulations de l'information. Il est également crucial de prendre en compte les dynamiques de pouvoir et d'intérêts au sein du Conseil, jaloux de son autorité.

En effet, de nombreux facteurs personnels ont joué un rôle dans ces oppositions, y compris des questions d'honneur, car le Conseil supportait mal l'idée de travailler « pour » les amodiateurs.

---

<sup>807</sup> Citation tirée de MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, op. cit., p. 222.

<sup>808</sup> AGR, CAPB, n° 911/1, « [copie du décret de S.A.S. passé par le Conseil du 29 août 1735 par lequel le baron de Sotelet est autorisé de mettre en exécution le contenu des cinq mémoires \[...\]»](#).

<sup>809</sup> BIGWOOD G., *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens*, op. cit., p. 277.

<sup>810</sup> L'ESCRINIER, H. -A., *Procès intenté à Messire Adam-Joseph baron de Sotelet [...] par les conseillers fiscaux de Sa dite Majesté pardevant son Grand Conseil à Malines*, s.l., 1738, [tome 2](#), p. 109. Nous n'avons pas trouvé l'original ou la minute de cette consulte. Elle est néanmoins réelle, puisqu'elle a été discutée au cours de la jointe du 3 janvier 1737. AGR, SEG, n° 1832, « [Résultats des jointes de Cabinet \[1735-1737\]](#) », fol. 155-156.

De plus, ces derniers menaçaient les prérogatives du Conseil en leur faisant perdre, entre autres, le contrôle des douaniers, qui étaient considérés par Cobenzl comme « les créatures des rapporteurs ou de leurs amis »<sup>811</sup>. La situation de Sotelet rappelle en réalité celle de Benoît Marie Dupuys, qui subit un sort similaire en 1756, marqué par des enquêtes secrètes et des appels à la dénonciation contre récompenses. Dupuys menaçait également les prérogatives du Conseil, car il souhaitait que la gestion des douaniers soit dévolue au bureau de la régie, et transformer ce dernier en un organe directement subordonné au ministre plénipotentiaire. Cela aurait créé un concurrent puissant à l'influence du Conseil, érodant ainsi son autorité<sup>812</sup>. Cette question des conflits entre les amodiateurs et le Conseil mériterait donc, selon nous, une enquête plus approfondie, qui pourrait révéler des éléments intéressants pour la compréhension de la construction de l'État. Il semble que la transition vers la régie ait été moins le résultat d'un conflit politique entre deux modes de gestion des revenus royaux, qu'une opposition d'un corps administratif désireux de protéger son influence.

## Lobbying et représentation auprès du Conseil des Finances

### I. Les agents en cours

Parmi les acteurs du lobbying au XVIIIe siècle, les agents en cour<sup>813</sup> sont sans doute ceux qui ont laissé le plus de traces dans les archives des institutions centrales. Comme nous l'avons démontré dans ce travail, les conseils collatéraux, à l'instar de leurs homologues européens, étaient submergés de requêtes<sup>814</sup>. Pour faire face à cet afflux, et pour « obvier aux abus & malentendus »<sup>815</sup>, une poignée d'individus avaient été autorisés, dès le XVIIe siècle, à présenter des requêtes au Conseil Privé. Le premier acte officiel concernant ces agents est une ordonnance du 30 juin 1604, émise par le Conseil Privé, qui interdisait à toute personne non agréée comme « solliciteur » de soumettre des requêtes à ce même Conseil. Ils étaient alors au nombre de sept, sous le titre de « procureur » : quatre procureurs ordinaires et trois procureurs extraordinaires. Cette ordonnance, émise à la demande des sept procureurs assermentés auprès du Conseil Privé, visait à protéger leur monopole, comme le souligne la phrase : « ce seroit contre raison, que par telles personnes non

---

<sup>811</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), Cobenzl, p. 13.

<sup>812</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 230-251.

<sup>813</sup> Nous ne savons pas depuis quand ces personnes furent dénommées « agents en cour ». Il est plus que probable qu'ils furent dénommés ainsi pour les différencier des solliciteurs dans d'autres institutions, comme le Conseil de Brabant.

<sup>814</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 97.

<sup>815</sup> [Het vierde deel van de placcaerten ende ordonnantiën van de Hertoghen van Brabant Prinsen van dese Nederlanden](#), Bruxelles, chez Marcel Anthoon Velpius, 1677, p. 162.

admisses, ny sermentées leur seroit tiré le pain hors de la bouche »<sup>816</sup>. Cela indique que l'ordonnance visait davantage à confirmer un monopole préexistant plutôt qu'à créer une nouvelle fonction.

Leur dénomination en tant que « procureurs » reflète bien ce qui était attendu d'eux, car sous l'Ancien Régime, les procureurs étaient des professionnels chargés de représenter et de suivre les affaires des parties au cours d'un procès. Claire Dolan définit leur rôle comme celui qui « agit pour autrui, prend la place d'un autre, et fait en son nom ce qui doit être fait » au cours d'un procès<sup>817</sup>. C'est dans ce cadre, essentiellement judiciaire, que la fonction de solliciteur a été initialement conçue. En effet, le Conseil Privé, qui avait pour prérogative l'administration supérieure de la justice, s'était progressivement transformé en tribunal de première et dernière instance dans de nombreux domaines<sup>818</sup>. Ces procureurs avaient pour mission d'empêcher que des personnes « non stilées & inidoines à semblables fonctions & l'exercice de la pratique » puissent comparaître verbalement devant le Conseil Privé, ce qui causait « grande confusion & déservices tant de Sa Majesté, que du publicq »<sup>819</sup>. L'ordonnance du 30 juin 1604 interdisait donc à toute personne autre que les procureurs admis « de comparoir, soit en jugement, pardevant commissaires, ou autres, en aucune causes, & procès pendant en ladite cour »<sup>820</sup>.

À partir de l'ordonnance du 10 décembre 1631, une distinction semble émerger entre deux groupes : d'une part, les procureurs, qui sollicitent et représentent les parties lors des jugements, et d'autre part, ceux qui interviennent pour présenter des requêtes ne relevant pas directement de ces jugements :

*Ordonne à tous ceux, qui ne sont receuz, admis à postuler, & exercer l'office de solliciteur par devant elles [les seigneureries du Conseil Privé] de se conformer audit acte du dernier de juing 1604 leur défendant bien expressément de se présenter en jugement [...], bien pourront-ils avec lesdits parties, ou à leur réquisition présenter requestes, & en recommander, & poursuivre les expéditions*<sup>821</sup>.

Entre cette ordonnance et 1669, la catégorie des « agens et solliciteurs » fut professionnalisée par le Conseil Privé. L'ordonnance du 9 février 1669 ne mentionne plus que quatre procureurs ordinaires et y ajoute les « autres agens, & sollicitateurs de ce Conseil, y servans par acte d'admission »<sup>822</sup>. Les agents sont les seuls autorisés à « poursuivre aucune cause en ce

---

<sup>816</sup> *Idem*, 1677, p. 162-163.

<sup>817</sup> DOLAN C., *Les procureurs du midi sous l'Ancien Régime*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2019, p. 12-13.

<sup>818</sup> SCHEPPER H. de, « Conseil Privé (1504-1794) », *op. cit.*, p. 298-302.

<sup>819</sup> *Idem*, 1667, p. 164.

<sup>820</sup> *Het vierde deel van de placcaerten ende ordonnantien van de Hertoghen van Brabantt Princen van dese Nederlanden*, Bruxelles, chez Marcel Anthoon Velpius, 1677, p. 162

<sup>821</sup> *Idem*, 1677, p. 163.

<sup>822</sup> *Idem*, 1677, p. 164.

Conseil [le Conseil Privé] directement ou indirectement » (art. 1). Pour que les requêtes soient valides, elles doivent être munies du petit *seel*, un timbre apposé sur le papier servant à rédiger la requête (fixé à quatre sols par l'ordonnance du 16 janvier 1703<sup>823</sup>), à la charge des requérants, et être signées par les agents (art. 3). Seuls les agents peuvent retirer les dépêches résultant des requêtes, et ils doivent s'acquitter des droits d'office ainsi que des amendes auprès des différents secrétaires, greffiers, audenciers, etc. (art. 6 et 7)<sup>824</sup>. Avant 1758, cette ordonnance de 1669 sera le seul texte réglementant le travail de ces agents, et aucune mention n'est faite concernant les honoraires qu'ils réclamaient pour leurs services.

Nous ignorons à partir de quand ces agents ont commencé à détenir le monopole de la sollicitation auprès des deux autres conseils collatéraux. Cependant, il est plausible que les expériences centralisatrices de la Guerre de Succession d'Espagne et du début du régime autrichien aient contribué à cette polyvalence des agents. En effet, le 7 août 1705, un décret publié au nom de Philippe V de Bourbon ordonna que toutes les requêtes présentées au Conseil Royal (1702-1712) soient signées par un agent en cour. Cette disposition fut ensuite confirmée au nom de Charles VI le 18 octobre 1714, puis de nouveau le 8 juillet 1718, sous le système du Conseil d'État unique (1718-1725)<sup>825</sup>. C'est probablement au cours de ces deux périodes, où toutes les affaires étaient traitées par un seul conseil, que les agents ont pris l'habitude de solliciter pour tous types d'affaires. Selon nous, cette pratique a perduré après 1725, lors de la restauration des conseils collatéraux.

Diverses raisons pourraient expliquer la professionnalisation du métier d'agent en cour. Premièrement, il s'agit clairement de la réglementation d'une pratique déjà existante, ce qui indique que de plus en plus de personnes exerçaient cette activité. Dans sa thèse, Nicolas Simon cite l'exemple d'un « agent et sollicitateur » de la ville de Bruges résidant à Bruxelles en 1593<sup>826</sup>. Ainsi, avec l'extension des prérogatives de l'État et la fixation des institutions centrales à Bruxelles, la nécessité pour les communautés d'être représentées de manière permanente s'est accrue. Cette analyse ne se limite cependant pas aux communautés, car cette période coïncide également avec la croissance des requêtes écrites par des particuliers adressées au souverain ou à ses représentants<sup>827</sup>. Il n'est donc pas surprenant, comme le souligne Vermeesch, que certaines personnes ayant les

---

<sup>823</sup> ROPBA, vol. 1, p. 328-334. Ce taux promulgué sous Philippe V a été confirmé par l'ordonnance du 20 août 1720 de Charles VI, qui est presque une copie exacte de l'ordonnance de 1703. ROPBA, vol. 3, p. 209-215. Il n'a en général pas été remis en question. AGR, CF, n° 2358, [mémoires sur le papier timbré, ou le petit seel](#), s.n., s.d. [circa 1738-1742]

<sup>824</sup> *Idem*, 1667, p. 164-165.

<sup>825</sup> Décret de Philippe V, 7 août 1705, ROPBA, vol. 1, p. 647. ; Décret de Charles VI, 18 octobre 1714, ROPBA, vol. 2, p. 561. ; Décret de Charles VI, 8 juillet 1718, ROPBA, vol. 3, p. 116.

<sup>826</sup> SIMON N., *Quand légiférer, c'est communiquer. Dynamique de la décision gouvernementale dans les anciens Pays-Bas (ca. 1580-ca. 1610)*, *op. cit.*, p. 160.

<sup>827</sup> *Ibid.*, p. 158-159.

contacts nécessaires avec les acteurs du processus décisionnel aient pu gagner beaucoup d'argent en recommandant les requêtes de particuliers<sup>828</sup>. Les institutions se sont ainsi retrouvées de plus en plus submergées par des requêtes provenant de tous horizons. Dès lors, l'obligation de recourir à ces agents doit être vue comme une restriction de l'accès aux institutions centrales, limitant cet accès à un cercle restreint, une tendance observable également dans le reste de l'Europe au cours de la seconde moitié du XVII<sup>e</sup> siècle<sup>829</sup>.

De même, l'établissement d'un monopole pour certains agents et procureurs vise également à créer une « zone tampon » entre les couches les plus basses de la société et les institutions centrales. Ne peut-on pas interpréter ainsi la volonté d'empêcher les personnes « non stiles & inidoines à semblables fonctions & l'exercice de la pratique » d'accéder à ces fonctions ? Le premier article de l'ordonnance de 1669 stipule d'ailleurs que la qualité d'agent est conditionnée par la présentation de preuves concernant « le lieu de sa naissance, & de sa dernière demeure, ainsi que de sa probité, & capacité, certifiées dûment par des personnes connues & bien qualifiées »<sup>830</sup>. L'accès au rôle d'agent est donc réservé à un cercle restreint et relativement élitiste, déjà proche du pouvoir. C'est d'ailleurs le Conseil Privé qui octroie ces autorisations. Conférer à ces agents le monopole de la soumission des requêtes permet ainsi de « filtrer » celles jugées trop subversives, comme le souligne le corps des agents en cour en 1749 :

*L'usage des agents a été établi pour faire cesser la liberté que prenoit les particuliers de faire éclater dans leurs requêtes, dans leurs mémoires, et dans les audiences qu'ils avoient des gouverneurs généraux, des ministres et des conseils collatéraux, leurs passions, leurs emportements et leurs irrévérences*<sup>831</sup>.

Ils offraient aussi l'avantage de pouvoir donner de plus amples explications sur les requêtes qu'ils présentaient<sup>832</sup>. Néanmoins, on peut également y voir une forme de démocratisation de la requête. En effet, en principe, les agents en cour permettaient à chacun d'accéder aux institutions centrales sans avoir besoin d'un réseau de patronage personnel. De plus, en rendant leur adresse accessible dans les calendriers de la cour, ils offraient aux particuliers vivant en province la possibilité de soumettre leurs requêtes à Bruxelles par la poste, sans avoir à s'y rendre en personne

---

<sup>828</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 103.

<sup>829</sup> ASCH R., « The Princely Court and Political Space in Early Modern Europe », in KÜMIN B.A. (dir.), *Political space in pre-industrial Europe*, New York, Ashgate, 2009, p. 47.

<sup>830</sup> *Het vierde deel van de placcaerten ende ordonnantiën van de Hertoghen van Brabant Prinsen van dese Nederlanden*, Bruxelles, chez Marcel Anthoon Velpius, 1677, p. 164.

<sup>831</sup> AGR, CP, n° 1291/B, [requête du corps des agents en cour pour confirmer les décrets et règlements assurant leur monopole](#), s.d. [circa mai 1749].

<sup>832</sup> Idem, [décret du 2 février 1749 ordonnant que les agents doivent être en état de justifier les faits qu'ils allèguent dans leurs requêtes](#).

ou à y posséder des contacts<sup>833</sup>. Pour ces personnes, cela représentait un gain de temps et des économies considérables. Par ailleurs, ces agents acceptaient parfois de solliciter pour des clients sans ressources, inscrivant alors « sans charge » sur la requête qu'ils présentaient<sup>834</sup>.

Ainsi, de prime abord, on pourrait penser que cette possibilité s'étendait également aux couches inférieures de la société, qui pouvaient ainsi défendre leurs intérêts grâce à ces agents sans en avoir les moyens économiques et sociaux. Cependant, à l'instar des procédures judiciaires « pro bono », offertes pour le bien public, les services gratuits des agents étaient probablement rares et se limitaient aux « pauvres » qui, autrefois aisés, avaient perdu leurs revenus en raison d'un événement fortuit, comme le décès du chef de famille<sup>835</sup>. Les quelques documents que nous avons retrouvés concernant cette activité « pro bono » des agents ne concernent effectivement que les veuves d'agents subalternes, tels que les greffiers<sup>836</sup>.

Par conséquent, de nombreuses personnes continuaient à solliciter le gouvernement sans être reconnues comme agents, invoquant que leurs clients n'avaient pas les moyens d'en engager un. Le règlement de 1758 résolut cette question en stipulant, dans son article 11, que les agents étaient tenus de servir les personnes sans ressources, sous peine d'amende en cas de refus. Cependant, aucune indication n'est donnée sur la manière dont les particuliers pouvaient obtenir cette assistance<sup>837</sup>.

Le coût des services des agents était en effet assez prohibitif et, de surcroît, imprévisible. Certaines sollicitations pouvaient être réglées en moins d'un mois, tandis que d'autres s'étaient étalées sur plusieurs années en raison de diverses difficultés. Par exemple, les sollicitations de l'agent Mertens pour les bateliers des navigations de Bruxelles, Anvers, Malines, Gand et Dendermonde durèrent près de cinq années, de mai 1747 à mai 1751, pour un total de plus de 450 florins<sup>838</sup>. De plus, les conseillers pouvaient parfois faire preuve de mauvaise volonté, ou du moins tarder à prendre une décision. Pendant un an, l'agent Henrion dut se rendre 18 fois auprès de Capon avant d'obtenir une résolution sur la requête de la veuve Mortier, malgré les promesses répétées de ce dernier de faire son rapport. La surcharge de travail n'était sans doute pas étrangère à ces retards,

---

<sup>833</sup> Par exemple, Philippe Louis Dezasse, haut forestier de Chiny, a eu recours aux services de l'agent Saint-Martin sans se déplacer jusqu'à Bruxelles. AGR, CP, n° 60/B, [correspondance de Philippe Louis Dezasse avec l'agent Saint-Martin](#), 1738-1739.

<sup>834</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 117.

<sup>835</sup> VERMEESCH G., « Access to Justice: Legal Aid to the Poor at Civil Law Courts in the Eighteenth-Century Low Countries », in *Law and History Review*, vol. 32 (2014), n° 3, p. 683-714.

<sup>836</sup> AGR, CF, n° 2306-2307. Nous n'avons pas numérisé ces pièces.

<sup>837</sup> ROPBA, vol. 8, p. 210-212

<sup>838</sup> AGR, CP, n° 60/A, « [Spécification des honoraires et déboursés faits et promérités par l'agent Mertens pour le service des bateliers des navigations de Bruxelles, Anvers Malines, Gand et Dendermonde](#) », Mertens, mars 1751.

mais le coût en retombait tout de même sur les particuliers, et la veuve dut déboursier plus de 33 florins<sup>839</sup>.

De même, lorsque les complications administratives entraînaient la prolifération des actes administratifs, que ce soit pour solliciter des avis en raison d'un manque d'informations ou pour envoyer des lettres itératives en cas de non-réponse, les coûts étaient à la charge des particuliers<sup>840</sup>. Comme le souligne Jean-Baptiste Cazier, « il s'est trouvé bien des affaires dont les frais de sollicitations, par les longueurs et détours, ont coûté plus que l'objet principal »<sup>841</sup>.

Avant la régulation de 1758, il n'existait aucune limite sur le nombre de « termes »<sup>842</sup> que les agents pouvaient facturer, ni sur les montants qu'ils « taxaient » aux particuliers, c'est-à-dire les honoraires qu'ils demandaient pour leurs divers travaux d'écriture et de sollicitation. Néanmoins, les factures conservées aux archives du Conseil Privé montrent que des taux avaient été fixés par l'usage avant 1758. Par exemple, un terme auprès d'un conseiller oscillait entre neuf et douze sols, l'écriture d'une lettre était facturée à six sols, le port d'une lettre entre deux et trois sols, l'écriture d'une requête à 10 sols et demi la feuille recto-verso faisant 36 lignes, la visite des locaux des conseils collatéraux à neuf sols, etc. En général, le coût des sollicitations représentait environ 80 % du coût total des services des agents en cour<sup>843</sup>. Aucun contrôle n'existait pour s'assurer que les agents facturaient uniquement les services réellement effectués. Certains abus se produisaient donc, les agents surchargeant régulièrement les requérants en multipliant les termes facturés<sup>844</sup>.

Néanmoins, toutes les sommes facturées aux particuliers ne constituaient pas uniquement des profits pour les agents. Ces derniers devaient également avancer d'importantes sommes pour

---

<sup>839</sup> AGR, CP, n° 60/A, « [Doit la veuve d'Antoine de Mortier marchand à Gand l'agent Henrion \[...\]](#) », s.d. [circa 1750]. Antoine de Lobel et ses associés attendirent plus d'un an avant d'obtenir une résolution en juillet 1742, puis encore trois mois pour recevoir leur octroi. Jean-François Dubois, l'un des associés, se plaint ainsi au receveur général Rima : « Si je vous deviens impatient, je suis excusable puisque cette manufacture languit depuis longtemps par la suspension de la décision que je postule, et les frais sont aussi considérables peu comme pour le plus ». AGR, CF, n° 5269, [lettre de Jean-François Dubois à Rima](#), 17 août 1742.

<sup>840</sup> En 1749, le président de la Chambre des Comptes de Witt explique par exemple que les archives du Conseil des Finances n'étant pas en ordre, il ne cesse de demander des avis à la Chambre, et que « ceux-là n'étant pas satisfaisants, l'on doit en demander d'ultérieur et pour les obtenir écrire itérative sur itérative, ce qui cause des longueurs sans fin, et des frais considérables aux parties, qui doivent payer toutes ces dépêches [...] ». AGR, SEG, n° 1471, [mémoire sur la suppression du Conseil des Finances au profit d'un « Conseil des Finances et Chambre des Comptes »](#), De Witt, s.d. [circa 1749], fol. 2.

<sup>841</sup> AGR, SEG, n° 1472, « [Très humble sentiment du conseiller régent baron de Cazier \[...\]](#) », s.d. [circa 1744], fol. 9.

<sup>842</sup> Un « terme » équivalait à une demi-heure de consultation avec un conseiller ou tout autre acteur du processus décisionnel. VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 116-117. Selon un mémoire sur le projet de règlement de 1758, « les termes consistent dans la présentation des requêtes, et dans les devoirs qui se font pour obtenir une disposition ». AGR, CP, n° 1291/B, [mémoire et réponse « sur un règlement à porter concernant les devoirs et vacations des agents » et addendum](#), s.d. [circa mai-juin 1758], sixième article.

<sup>843</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>844</sup> AGR, CP, n° 1291/B, [mémoire et réponse \[...\]](#), sixième article, *op. cit.*, sixième article.

le paiement des droits de dépêches aux greffiers et autres secrétaires des institutions<sup>845</sup>. Pour le Conseil des Finances, ces droits ont été réglementés en 1733<sup>846</sup>. Selon ce barème, chaque action administrative avait un coût : avis (1 florin), lettre close (1 florin et 4 sols), consultes (4 florins), permissions (5 florins et 10 sols), etc. Pour les copies, le tarif était de deux escalins par feuille (soit environ 12 à 14 sols<sup>847</sup>). Les octrois pour les particuliers coûtaient quant à eux douze florins, selon le barème de 1651<sup>848</sup>. Les greffiers, secrétaires et leurs auxiliaires dépendaient en grande partie de ces droits pour subsister, et les retards dans le paiement de leurs gages, dus à la crise économique, n'ont fait qu'aggraver cette situation, avec des coûts supplémentaires retombant sur les sujets. Certaines personnes aisées avaient ainsi pris l'habitude de « motiver » les officiaux et secrétaires par des sommes d'argent pour accélérer le traitement de leurs actes<sup>849</sup>.

De même, les agents devaient également déboursier des sommes importantes pour obtenir les avis nécessaires concernant leurs affaires. Par exemple, l'agent Mertens a dû verser une somme de 100 florins pour que le fiscal du Conseil de Brabant rende un seul avis<sup>850</sup>. Les avocats, que les agents sous-traitaient régulièrement pour rédiger des requêtes sur des questions de justice, demandaient 36 sols de l'heure<sup>851</sup>. Bien évidemment, toutes ces avances étaient répercutées sur les requérants, en plus du coût du timbre (4 sols par requête).

Que ce soit pour les coûts administratifs à payer directement aux institutions ou pour le coût de leurs services, les agents en cour étaient donc réservés à une petite part de la population disposant de moyens financiers importants<sup>852</sup>. Le règlement de 1758 fixa à douze le nombre

---

<sup>845</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 115-116.

<sup>846</sup> AGR, CF, n° 2306, [règlement et taxe des droits d'expéditions du greffe des finances](#), s.n., 31 octobre 1733.

<sup>847</sup> RONVAUX M., « Monnaies et système monétaire à Namur aux Temps modernes », in *Cahiers de Sambre et Meuse*, (2019), n° 3, p. 160.

<sup>848</sup> AGR, CF, n° 2357, [mémoire sur les emplois et octrois dépêchés par le Conseil des Finances sans le droit du seel](#), s.n., s.d. [circa 1731-1737].

<sup>849</sup> Par exemple, les officiers militaires « gratifiaient » les greffiers d'une certaine somme pour accélérer leurs expéditions, alors qu'ils ne devaient en théorie payer aucuns droits selon le règlement du [31 octobre 1733](#). Pour les protomédecin des armées, l'usage était de gratifier les greffiers de dix escalins (plus ou moins 3 florins) pour l'expédition de l'ordre de paiement de ses gages. AGR, CF, n° 2306, [dossier concernant une plainte contre le greffier Tasselon par le conseiller-médecin du Trieu](#), août-décembre 1735.

<sup>850</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 116.

<sup>851</sup> AGR, CP, n° 1291/B, [mémoire et réponse « sur un règlement à porter concernant les devoirs et vacations des agents » et addendum](#), s.d. [circa mai-juin 1758], 2<sup>ème</sup> article.

<sup>852</sup> Selon un mémoire anonyme sur le règlement de 1758, ces droits d'expéditions étaient moins élevés qu'à Vienne : « Et en général, on trouvera toutes les taxes ci-dessus également équitables et modérées, si l'on considère que, proportions gardées, elles sont beaucoup moindres que celles qui se paient à Vienne [...] et que souvent les agents doivent faire des avances considérables, dont ils demeurent quelquefois plusieurs mois sans être remboursés, sans parler des banqueroutes fréquentes qu'ils essuient ». AGR, CP, n° 1291/B, [mémoire et réponse \[...\]](#), *op. cit.*, dixième article. Dans les années 1620-1640, Peacey décrit une situation fort similaire à celle que nous avons observé dans les Pays-Bas au XVIII<sup>e</sup> siècle : coûts prohibitifs, une administration qui demande des émoluments pour chaque action administrative, coûts des agents, etc. PEACEY J., *Print and Public Politics in the English Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 301-306.

maximum de termes, au tarif de neuf sols chacun, que les agents pouvaient imposer pour les requêtes nécessitant uniquement leur présentation, un avis et une résolution<sup>853</sup>. Si l'on prend ce nombre maximum comme référence, cela signifie qu'avec un salaire journalier de 13 sols, un manœuvrier qualifié de Bruxelles devait travailler plus d'une semaine entière uniquement pour couvrir les frais de recommandation d'une simple pétition, sans compter les frais administratifs que nous avons déjà évoqués<sup>854</sup>.

La démocratisation de l'accès aux institutions était donc toute relative, mais néanmoins substantielle pour ceux qui habitaient dans les provinces, car elle leur permettait d'éviter les coûts et le temps perdus pour se rendre à Bruxelles. Les agents en cour peuvent ainsi être perçus comme l'extension d'un réseau à partir duquel l'élite économique pouvait interagir avec les institutions centrales.

Cela explique pourquoi notre corpus de sources est principalement composé de riches marchands et entrepreneurs, ou de collectifs de particuliers qui devaient se cotiser. Par exemple, pour payer la somme de 372 florins pour les services de l'agent Henrion, les résidents de Musson ont dû organiser une collecte parmi les 154 habitants<sup>855</sup>. Du côté des marchands, Jean Beckers, originaire de Bruxelles, disposait des liquidités nécessaires pour payer 1200 florins en une seule fois<sup>856</sup>. Le Brugeois Bartholomé Michot, quant à lui, a obtenu une permission pour faire transiter 700.000 à 800.000 livres de tabac en carotte, ce qui représentait, uniquement pour les droits de transit, une somme de 10.500 à 12.000 florins<sup>857</sup>.

En ce qui concerne les entrepreneurs, Antoine de Lobel a racheté toutes les parts de la manufacture de Charleroi qu'il avait acquises avec Jean-François Dubois et Jean-Baptiste Dupont pour 34.400 livres tournois (soit environ 68.800 florins)<sup>858</sup>. Pierre Caron, un manufacturier de tabac en carotte originaire de Lille, a même loué le parlement de Tournai pour transférer sa manufacture dans les Pays-Bas autrichiens<sup>859</sup>. En somme, tous les « particuliers » présents dans notre corpus

---

<sup>853</sup> AGR, CP, n° 1291/B, [ordonnance sur les devoirs et vacations des agents en cour](#), 28 juin 1758.

<sup>854</sup> VERHAEGEN A., « Note sur le travail et les salaires en Belgique au XVIII e siècle », in *Bulletin de l'Institut de Recherches Économiques et Sociales*, vol. 19 (1953), n° 1, p. 73-75.

<sup>855</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 115.

<sup>856</sup> AGR, CF, n° 5271, [dossier sur la requête de Jean Beckers pour l'entrée de 44.000 livres de tabac en carotte](#), mars 1746.

<sup>857</sup> AGR, CF, n° 5268, [dossier sur la requête de Bartholomé Michot pour le transit de tabac en carottes](#), mai – mars 1737.

<sup>858</sup> *Idem*, [acte de vente des parts de Jean-François Dubois et Jean-Baptiste Dupont dans la manufacture de Charleroi au profit d'Antoine de Lobel](#), 25 août 1743.

<sup>859</sup> AGR, CF, n° 5272, [lettre du Conseil aux officiers des droits de Tournai](#), 19 janvier 1750.

proviennent de la couche aisée de la société, ou bien de coalitions de sujets qui devaient se cotiser pour obtenir quelque chose du gouvernement.

#### A. Importance des agents en cour dans le lobbying

Malgré les renouvellements répétés émis à leur demande, le monopole des agents ne fut jamais absolu<sup>860</sup>. D'autres « sollicitateurs », tels que les procureurs du Conseil de Brabant, les membres du magistrat de Bruxelles, les intendants de maison<sup>861</sup>, les avocats de diverses institutions, etc., ont continué à présenter des requêtes sans être pourvus du titre d'agent tout au long de leur existence<sup>862</sup>. Les premiers officiaux des secrétaireries des Conseils d'État, Privé, des Finances et de la Chambre ont également persisté à dépêcher des actes administratifs à d'autres personnes que les agents, ce qui suscitait leur grand mécontentement. Il existait en effet une « liberté naturelle » pour chacun de « se servir soi-même »<sup>863</sup>.

De plus, l'existence de ces agents n'excluait pas la persistance du patronage pour obtenir un acte administratif ou législatif<sup>864</sup>. Par conséquent, bien que le Conseil Privé fût officiellement prêt à confirmer à maintes reprises le monopole des agents, il avait néanmoins l'habitude de tolérer que certains particuliers présentent, sollicitent et lèvent les dépêches eux-mêmes<sup>865</sup>, notamment les aspirants à des bénéfices ou à des charges<sup>866</sup>.

Il est difficile de déterminer avec précision le nombre de requêtes que ces agents ont transmises aux conseils collatéraux. Pour le Conseil des Finances, les registres manuels indiquent que plusieurs milliers de requêtes étaient soumises chaque année<sup>867</sup>. Sur la base des revenus des agents en cour dans la seconde moitié du XVIIIe siècle (environ 2000 florins par an en moyenne),

---

<sup>860</sup> 31 janvier 1604, 10 décembre 1631, 1<sup>er</sup> octobre 1635, 9 février 1669 (*Het vierde deel van de placcaerten ende ordonnantien van de Hertoghen van Brabant Princen van dese Nederlanden*, Bruxelles, chez Marcel Anthoon Velpius, 1677, p. 162-165), 7 août 1705 (ROPBA, vol. 1, p. 647), 18 octobre 1714 (ROPBA, vol. 2, p. 561), 8 juillet 1718 (ROPBA, vol. 3, p. 116), 9 juillet 1749 (ROPBA, vol. 6, p. 425-426), 28 juin 1758 (ROPBA, vol. 8, p. 210-212).

<sup>861</sup> « Celui qui est employé par une personne fortunée, par un haut personnage, pour diriger sa maison, administrer ses biens, gérer sa fortune ». [INTENDANT : Définition de INTENDANT \(cnrtl.fr\)](#), consulté le 27/07/2024.

<sup>862</sup> AGR, CP, n° 1291/B, [requête des quatre procureurs, joints à eux les agents en cours](#), s.d. [circa mai 1749]. VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 104-105.

<sup>863</sup> AGR, CP, n° 1291/B, « [Mémoire sur un règlement à porter concernant les devoirs et vacations des agents](#) », s.n., s.d. [circa mai 1758].

<sup>864</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 104-105.

<sup>865</sup> « Lever les dépêches » signifie aller chercher dans les secrétaireries ou les greffes les actes administratifs résultant d'une requête.

<sup>866</sup> AGR, CP, n° 1291/B, [mémoire et réponse « sur un règlement à porter concernant les devoirs et vacations des agents » et addendum](#), s.d. [circa mai-juin 1758]. (Addendum n° 14)

<sup>867</sup> Les registres manuels ne nous permettent pas de conclure sur un chiffre. En effet, entre 1731 et 1750, près de 46.000 documents ont été distribués aux conseillers du Conseil des Finances. Néanmoins, cette estimation comporte aussi de nombreuses lettres provenant de l'administration centrale ou subalterne.

Griet Vermeesch estime que les dix agents présentaient plus de 1000 requêtes par an<sup>868</sup>. Cependant, ce chiffre semble sous-estimé.

D'une part, le nombre d'agents en cour était généralement supérieur aux dix mentionnés par Vermeesch, ce chiffre représentant le minimum atteint en 1743, 1744, et 1749, à l'exception de l'année 1742 où ils n'étaient que huit. En moyenne, ils étaient plutôt douze<sup>869</sup>. D'autre part, parmi les 105 requêtes que nous avons trouvées dans leur intégralité dans les liasses n° 5268 à 5272, qui concernent le tabac, 81 avaient été rédigées par des agents en cour, et 12 par des institutions locales. Cela suggère que, pour les particuliers, le recours aux agents était très courant, et qu'ils jouaient un rôle essentiel dans la communication entre les gouvernants et les gouvernés.

### C. Origines socio-professionnelles

Les origines socio-professionnelles des agents en cour sont difficiles à déterminer. Bien qu'ils aient laissé de nombreuses traces dans les archives en lien avec leurs activités, très peu d'éléments biographiques ont subsisté jusqu'à nos jours. Par exemple, nous savons qu'ils disposaient d'archives personnelles — indispensables pour qu'ils puissent « taxer » correctement leurs clients pour les frais de sollicitation —, mais apparemment, aucune de ces archives n'a été conservée, à l'exception des dossiers sur les taxes des agents dans les archives du Conseil Privé. Les requêtes, quant à elles, ne fournissent aucune information sur les agents.

C'est une difficulté courante pour les historiens : les documents relatifs à la haute administration ou à des institutions importantes sont souvent bien conservés, tandis que ceux concernant les acteurs périphériques, comme les agents subalternes ou, dans notre cas, les agents en cour, le sont beaucoup moins. De plus, en raison de la nature de leur fonction, les archives les concernant sont disséminées dans divers fonds des institutions centrales, ce qui complique la tâche pour brosser un portrait complet. Enfin, les liasses d'archives du Conseil Privé concernant les agents en cour sont très incomplètes pour la première moitié du XVIIIe siècle, puisqu'elles concernent principalement la seconde moitié de ce siècle.

Les agents en cour étaient des figures relativement modestes dans les cercles des institutions centrales, appartenant à la classe moyenne. Ils ne possédaient ni rang, ni titre, ni fortune excessive, et étaient souvent sans diplôme. Ce n'étaient pas des hommes de la haute société bruxelloise<sup>870</sup>.

---

<sup>868</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 105.

<sup>869</sup> Selon les calendriers de la cour de 1719 à 1764. Conservés à Bruxelles, KBR, Réserve précieuse, [CL 2242/1719-1752](#). Une partie est aussi numérisée sur la bibliothèque numérique Google books.

<sup>870</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 111-112.

Toutefois, ils n'en demeuraient pas moins des personnes influentes, dotées de nombreux contacts au sein de l'administration centrale, et étaient généralement aisés. Ils vivaient dans les « beaux quartiers » de Bruxelles, à quelques dizaines de mètres du Conseil des Finances et du Conseil Privé, principalement dans les quartiers du Sablon, de la Cour et du Marché au Bois, où résidait également une grande partie de la noblesse<sup>871</sup>. C'est à la fois un signe de leur statut, mais cela répond aussi à des impératifs pratiques. Ils devaient se rendre quotidiennement auprès des institutions et des acteurs du processus décisionnel, qui résidaient tous dans ces quartiers.

Ils avaient aussi la capacité d'engager des clercs. En 1737, « [...] le Conseil des Finances a enjoint au remontrant [Bridimus] [...] de se transporter à Beaumont pour le service de Sa Majesté, lequel [...] a confié ses affaires à un clerc pour se rendre audit Beaumont [...] »<sup>872</sup>. La comparaison entre les écritures des premières requêtes de Bridimus, antérieures à 1737, et celles postérieures à cette date montre qu'il a continué à employer ce clerc par la suite. L'agent Mertens avait au moins deux scribes<sup>873</sup>. Henrion et 't Kint disposaient d'un secrétariat entier avec une hiérarchie entre les clercs. Dans sa requête pour devenir agent, Sleypen explique qu'il a officié pour l'agent en cour Aimé pendant cinq années consécutives. Antoine Lesterme, quant à lui, a été clerc pour l'agent de Brou pendant 21 ans<sup>874</sup>. Leurs revenus provenant du lobbying étaient donc substantiels. Selon Vermeesch, ils tournaient en moyenne autour de 2000 florins, soit cinq fois plus qu'un maître maçon<sup>875</sup>.

Les places d'agent en cour étaient néanmoins très prisées, et de surcroît en petit nombre. Elles étaient donc réservées à ceux possédant d'importants contacts ou un réseau de patronage au sein de l'administration centrale.

L'agent Dotrengé par exemple obtint sa position grâce au soutien de Woestraten, pour qui il avait été secrétaire depuis ses 14 ans<sup>876</sup>. L'agent Gambier quant à lui avait été le secrétaire du comte de Visconti<sup>877</sup>.

De nombreux fils, grâce à l'expérience et aux contacts acquis en aidant leur père, étaient choisis pour leur succéder. Par exemple, la qualité d'agent en cour fut transmise de grand-père en

---

<sup>871</sup> BRUNEEL C., « “Beaux quartiers” et mixité sociale à Bruxelles au siècle des Lumières », *op. cit.*, p. 428.

<sup>872</sup> AGR, CF, n° 4320, [requête de l'agent Bridimus pour la protection du comte d'Harrach](#), s.d. [circa 1741-1742], p. 8.

<sup>873</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 113.

<sup>874</sup> AGR, CF, n° 1291/B, [requête de Charles Sleypen pour la place d'agent en cour](#), s.d. [circa 1744-1745]. *Idem*, [requête d'Antoine Lesterme pour la place d'agent en cour](#), s.d. [circa 1744].

<sup>875</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 113.

<sup>876</sup> D'HUYS B., B.J. *Dotrengé (1724-1796), agent, verrouvensman en ambassadeur*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>877</sup> AGR, CF, n° 2358, [requête d'Albert Joseph Gambier pour obtenir la place de receveur du petit scel pour son fils](#), s.d. [circa] 1738.

petit-fils dans la famille Mertens, de 1736 à 1791<sup>878</sup>. L'agent Bridimus, dont le nom apparaît dans les calendriers de la cour dès 1719, puis disparaît au début des années 1720 pour réapparaître en 1730, laisse supposer que son père avait été agent avant lui. Il explique de plus dans une requête qu'il est au service de l'Empereur depuis 1725<sup>879</sup>. Dans les calendriers, on retrouve également régulièrement les noms de famille des agents en cour. En 1736, entre autres, on trouve deux Peterbroeck au Conseil de Brabant, l'un avocat et l'autre procureur, ainsi qu'un Henrion, un Mertens et trois t' Kint, deux avocats au même Conseil, et un autre au magistrat de Bruxelles<sup>880</sup>. Par conséquent, les agents provenaient en grande partie de familles impliquées dans les petits offices entourant les administrations bruxelloises.

Si aucun fils ou membre de la famille adéquat ne pouvaient leur succéder, leurs clercs étaient les successeurs privilégiés, comme le démontrent les exemples de Sleypen et Lesterme. Ainsi, de nombreux agents ont commencé en tant qu'officiels au sein des institutions centrales, ou comme secrétaire de personnes influentes, ce qui leur a permis de se faire connaître et d'étoffer leurs relations avec les acteurs du processus décisionnel. Les membres de l'administration avaient aussi apparemment leurs chances d'obtenir la place d'agent. Par exemple, l'agent Mertens était receveur principal des droits à Onhaye avant d'obtenir sa commission en 1736<sup>881</sup>. Le parcours de Bridimus, qui fut membre du bureau de la régie sous l'amodiation de Botson, peut-être depuis l'an 1725<sup>882</sup>, laisse aussi supposer qu'il avait auparavant un pied dans l'administration douanière. De Greve, avant d'obtenir sa place d'agent avait été greffier du magistrat de Bruxelles.

#### D. Le lobbying en pratique

##### 1. *La prise de contact*

La première manière pour les particuliers d'entrer en contact avec les agents en cour était de consulter les calendriers de la cour, ancêtres de nos bottins. Ces calendriers répertoriaient les

---

<sup>878</sup> *Le Calendrier de la cour pour l'année bissextile 1736 [...]*, Bruxelles, chez la veuve d'Antoine Claudinot, 1730, in-18, KBR, Réserve précieuse, CL 2242/ 1730 A. VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 114.

<sup>879</sup> AGR, SEG, n° 2146, [requête de l'agent Bridimus pour obtenir la place de contrôleur du département de Tirlemont](#), s.d.

<sup>880</sup> *Ibidem*.

<sup>881</sup> « [...] le nommé Mertens ci-devant receveur au bureau d'Onhaye sous Namur, et présentement agent en cour à Bruxelles [...] ». AGR, CAPB, n° 910, « [Réflexions sur la sentence prononcée à Malines contre la baron de Sotelet le 4 septembre 1741](#) », p. 52

<sup>882</sup> AGR, n° 4382, « [Liste de ceux qui ont été employés au bureau général pendant l'amodiation de monsieur Botson](#) », s.n., s.d. [circa 1731-1732]. C'est une supposition, puisqu'il déclare être au service de l'Empereur depuis 1725, année où l'amodiation de Botson commença. AGR, SEG, n° 2146, [requête de l'agent Bridimus pour obtenir la place de contrôleur du département de Tirlemont](#), s.d.

adresses des agents et fournissaient des informations sur les modalités d'envoi des lettres par la poste. Ils étaient de très petit format (in-18), ce qui les rendait pratiques pour un usage quotidien.

Ces petits livres avaient un objectif pratique évident : au début, on y trouvait un calendrier avec les fêtes religieuses, entrecoupé de pages blanches pour que les utilisateurs puissent prendre des notes au jour le jour. Ces ouvrages jouaient probablement un rôle important dans la communication politique, puisqu'ils exposaient non seulement la structure du gouvernement, mais incluait également les dates de naissance des membres des familles royales de toute l'Europe.

Ils contenaient également une présentation de l'« État des Pays-Bas », mentionnant le souverain, ses possessions, ainsi que le gouverneur en place. Après avoir abordé l'organisation religieuse des Pays-Bas, le calendrier détaillait la composition du gouvernement : le Conseil d'État, le Conseil Privé, le Conseil des Finances, ainsi que toutes les autres institutions des Pays-Bas. Chaque membre y était mentionné, avec sa fonction et son adresse, permettant ainsi aux particuliers de savoir facilement à qui s'adresser pour leurs affaires. De plus, les jours de congé des institutions étaient également indiqués, ce qui facilitait encore davantage les interactions.

Pour le choix des agents en cour, la réputation était importante. Après avoir aidé le Conseil à faire tomber le baron de Sotelet<sup>883</sup>, Bridimus explique en effet que le Conseil « ne peut pas désavouer qu'il a rendu des services importants, qu'il est exposé à toute sortes d'insultes n'y ayant que Dieu qui sait ce qui lui arriveroit s'il étoit rencontré par quelques uns des satelites de Sotelet, lequel avec ses adhérens qui sont en grand nombre dans ces païs ont beaucoup criailé contre lui, ce qui préjudicie extrêmement un agent qui doit être pour vivre de sa profession en bon odeur parmi les bons et les mechans »<sup>884</sup>. Philippe Louis Dezasse, haut forestier de Chiny explique de plus :

*Ayant besoing d'un agens fidel et vigilant jay jetté les yeux sur vous, ayant appris dés lors que j'estois à Bruxelles [...] vostre bonne reputation [...]»<sup>885</sup>.*

---

<sup>883</sup> C'est lui qui rédigea la requête des créanciers de Sotelet, laquelle précipita les événements. Nous soupçonnons fortement que le Conseil des Finances ait influencé, voire ordonné à Bridimus de rédiger cette requête, d'autant plus que, selon plusieurs témoignages, tous les créanciers de Sotelet n'en avaient pas été informés. Cependant, nous ne pourrions pas détailler cet aspect dans ce mémoire. Voir à ce propos L'ESCRINIER, H. -A., *Procès intenté à Messire Adam-Joseph baron de Sotelet [...] par les conseillers fiscaux de Sa dite Majesté pardevant son Grand Conseil à Malines*, s.l., 3 vol. 1738

<sup>884</sup> AGR, CF, n° 4320, [requête de l'agent Bridimus pour la protection du comte d'Harrach](#), s.d. [circa 1741-1742], p. 7-8. Cette crainte ira si loin qu'avec l'arrivée des troupes françaises en 1746, « il a brulé quantité de ses minutes par la craint où il étoit que Sotelet ne les auroit fait enlever par cette nation pour se venger de ce que l'exposant a embrassé les ouvertement les justes intéréts de S.M. contre ledit Sotelet ». AGR, SEG, n° 2146, [requête de l'agent Bridimus pour la fin du transit accordé à Degotte, lamquet et autres pour des derles](#), s.d. [circa 1750]

<sup>885</sup> AGR, CP, n° 60/B, [correspondance de Philippe Louis Dezasse avec l'agent Saint-Martin](#), 1738-1739.

La mention d'un agent fidèle n'est pas anodine. Un bon agent doit défendre les intérêts de son client coûte que coûte. Or, ce même Dezasse explique que « j'avois le sieur Collin, qui at plus prit le partie de ceux contre lesquels j'avois affaire »<sup>886</sup>.

En dehors de cette remarque assez triviale, il semble qu'il existait une certaine spécialisation chez les agents en cour. Celle-ci était toute relative. Les agents étaient employés pour toute sortes de causes possibles. Néanmoins, certains agents, tels que Bridimus, mais surtout l'agent Mertens, étaient régulièrement sollicités par les acteurs du marché du tabac. Sur les 105 requêtes étudiées, 17 provenaient de Bridimus et 31 de l'agent Mertens. Certains agents, tels que De Brou, de Greve, Petit, ou Proost ne sont jamais apparu lors de nos consultations des fonds concernant les droits d'entrée et de sortie. Les anciennes fonctions de Bridimus et Mertens ont sans doute contribué à leur recommandation auprès des manufacturiers et des commerçants.

Les agents devaient parfois convaincre les clients potentiels d'utiliser leurs services. L'agent Bridimus avait apparemment une propension à persuader les particuliers de recourir à ses services pour demander des octrois ou des permissions. En 1746, dans une requête pour Jean Beckers, Bridimus explique qu'« il a par hasard rencontré en cette ville ledit marchand duquel il a appris que des assureurs introduisent sur les terres [des Pays-Bas] toute sorte de tabacs en fraude ». Beckers, qui était tenté d'imiter ces fraudeurs pour vendre son tabac à moindre prix, se laissa néanmoins convaincre par l'agent, qui lui dit que le Conseil des Finances lui « donnerait sans doute une réduction pour l'aider dans son commerce ». La menace de la fraude s'avéra efficace, puisque le Conseil lui permit d'économiser 40 % sur le coût habituel du transit<sup>887</sup>.

Cet agent opportuniste réitéra l'expérience après la guerre. En juin 1749, Louis Lion, manufacturier de Givet, explique ainsi qu'il a constaté qu'un grand nombre de particuliers faisaient de la contrebande de tabac. Ayant rencontré Bridimus à Bruxelles, avec qui il a discuté de la question, celui-ci « lui a fait un détail des soins infatigables de Vos Seigneuries Illustrissimes pour la mélioration du négoce et l'accroissement des fabriques de ces Pays-Bas, qu'il a donné envie à l'exposant de vendre tout le bien qu'il a à Givet pour venir s'établir dans une ville sous la domination de Sa Majesté »<sup>888</sup>.

Il est difficile de déterminer à quel point ces deux récits sont conformes à la réalité, car la plupart des correspondances entre les marchands et les particuliers ont disparu. Cependant, il ne

---

<sup>886</sup> *Ibidem*.

<sup>887</sup> AGR, CF, n° 5271, [dossier sur la requête de Jean Beckers pour l'entrée de 44.000 livres de tabac en carotte](#), mars 1746.

<sup>888</sup> AGR, CF, n° 5271, [requête de Louis Lion pour l'octroi d'une manufacture dans le Luxembourg](#), 18 juin 1749.

fait aucun doute que Bridimus jouait un rôle très actif dans la recherche de clients. Juste avant d'être engagé au bureau de la régie, il fut envoyé par le Conseil des Finances dans la région de Beaumont et de Chimay pour enquêter sur la situation sidérurgique<sup>889</sup>. Il profita de cette occasion pour élargir sa clientèle, proposant ses services partout où il le pouvait. Ainsi, lors de son voyage du 8 juin au 25 août 1737, il rencontra de nombreux maîtres de forges et marchands avec qui il « conféra d'affaires », dont Martin Joumaux le 10 juillet 1737, pour qui il sollicita la requête concernant sa manufacture de tabac de 1739<sup>890</sup>. Mais ce n'est pas tout. Fort de la confiance du Conseil et de l'aura conférée par sa commission, Bridimus aurait abusé de son pouvoir pour se constituer un réseau de clients et d'influence, selon une plainte du receveur de Chimay qui l'accuse d'être responsable de son renvoi :

*Il se faisoit passer à Beaumont et dans les endroits circonvoisins pour commissaire du Conseil muni d'ample pouvoir, en particulier pour distribuer des emplois dans ce département, et qu'après avoir par ces fortes vanteries indiscretes amusé quantité de particuliers y aspirans, il en a été accueilli de civilités, de présens, de soumissions, et de promesse même lui lâchées de vive voix et par écrit, en vue de se concilier sa bienveillance et d'acheter sa prétendue protection<sup>891</sup>.*

On peut ainsi citer l'exemple d'Henry Henrotay, qui chercha à obtenir l'emploi de receveur de Beaumont :

*[...] le déposant en vue de se procurer de l'occupation et de l'emploi l'approcha avec confiance et après l'avoir gracieusement de diverses politesses [...] il l'engagea à s'intéresser pour lui vers ledit Conseil des Finances, à l'effet d'obtenir la collation de la recette de ladite ville [...], que ledit Bridimus lui promit sa protection sous la promesse verbale ou par écrit de lui fournir certaine somme [...] en vas de réussite ; et qu'une couple de pistolets de poche donnée audit Bridimus tint lieu d'arche et de sûreté du marché et de la convention arretée entre eux<sup>892</sup>.*

Ce n'était d'ailleurs la première fois qu'il utilisait ce stratagème puisqu'en 1733 il fut envoyé pour enquêter sur l'utilité et les avantages du transit dans la province du Limbourg<sup>893</sup>. Quelques mois plus tard, on le retrouve en train de solliciter au nom des marchands de la province de Luxembourg le renouvellement de l'ordonnance du 24 mars 1724<sup>894</sup>.

Le choix des agents résultait donc d'un mélange de réputation, de spécialisation et d'opportunisme. Bien qu'il n'y ait pas eu de spécialisation stricte parmi les agents, la prédominance

---

<sup>889</sup> MOUREAUX P., « La sidérurgie dans la région de Beaumont et de Chimay à la fin de l'Ancien Régime », in *Anciens pays et assemblées d'états*, vol. 56 (1972), p. 236.

<sup>890</sup> AGR, CF, n° 5377, [dossiers sur les vacations et devoirs de l'agent Bridimus pour le Conseil](#), septembre – décembre 1737.

<sup>891</sup> AGR, CF, n° 6501, « [Intendit d'Antoine François \[...\] satisfait aux ordres contenus en la lettre du \[Conseil des Finances\] en date du 25 novembre 1737](#) », 3 mars 1738.

<sup>892</sup> *Ibidem*.

<sup>893</sup> AGR, CF, n° 6125, « [copie du mémoire ou inspection du sieur Bridimus](#) », s.d. [circa 1733].

<sup>894</sup> AGR, CF, n° 5268, [dossier sur le renouvellement de l'ordonnance du 24 mars 1734](#), mai 1734 – 26 octobre 1734.

de Mertens et de Bridimus dans les requêtes concernant les droits d'entrée et de sortie suggère que les particuliers choisissaient leurs agents en fonction de leurs antécédents et de leur expérience dans des domaines spécifiques (affaires financières, judiciaires, requêtes pour emplois, etc.). Pour trouver leurs clients, les agents se saisissaient de toutes les opportunités qui se présentaient à eux. Néanmoins, le fait qu'ils étaient en nombre très limité garantissait qu'ils ne manquaient jamais de clients.

## 2. *La phase des négociations*

Griet Vermeesch a déjà bien décrit le rôle de ces agents dans le lobbying auprès des institutions centrales<sup>895</sup>. Nous contenterons donc ici d'ajouter quelques notes.

Les agents supervisaient l'ensemble du processus de sollicitation. Ils étaient en contact épistolaire constant avec leurs clients, qui faisaient plus ou moins confiance à leur connaissance et expertise pour rédiger les requêtes. Les clients pouvaient ainsi fournir quelques notes à l'agent, qui se chargeait ensuite de la formulation complète de la requête, ou bien l'écrire eux-mêmes entièrement, auquel cas l'agent n'avait plus qu'à la recopier sur du papier timbré. Il n'était pas rare non plus que les agents rencontrent leurs clients pour discuter du contenu de leurs requêtes<sup>896</sup>.

Nous ne disposons que de deux lettres échangées entre les agents et les requérants. Celles-ci ont été jointes aux requêtes remises à Capon pour justifier et expliciter les demandes. Et seule celle de Jean-François Dubois nous communique des informations intéressantes. Par conséquent, il sera difficile d'en tirer des conclusions généralisables. Néanmoins, sa lettre permet plusieurs remarques.

La première lettre, datée du 5 juin 1742 et écrite par Jean-François Dubois depuis Valenciennes à l'agent Mertens dans le cadre de la sollicitation de la manufacture de Lobel et consorts à Charleroi, montre que les requérants pouvaient adresser leurs sollicitations même depuis l'étranger. Elle révèle également que Dubois s'est rendu à Bruxelles pour rencontrer Capon, ce qui, comme d'autres sources de notre corpus, suggère qu'il était souvent nécessaire, et plus efficace, de solliciter directement les conseillers plutôt que de laisser cette tâche à un agent qui n'avait pas toujours les connaissances nécessaires. Par exemple, l'avocat de Mons Buisseret fut envoyé par les

---

<sup>895</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*

<sup>896</sup> *Ibid.*, p. 105-106.

Martin Joumaux et ses associés pour négocier une modération des droits sur leur tabac après la suppression de leur octroi<sup>897</sup>.

Le mémoire sur le règlement de 1758 note d'ailleurs :

*Il est évident que les agens en géénral, qui après tout, ne doivent être envisagés que comme de simples solliciteurs, à qui il suffit de connoître le train des affaires et d'être actif et diligens, ne sont point censés et ne peuvent être en état de discuter des affaires difficiles [...]*<sup>898</sup>.

Au cours de cette entrevue, les deux hommes ont négocié, et Capon a réussi à convaincre Dubois de limiter sa demande de réduction des droits aux tabacs destinés à l'exportation, excluant ceux consommés à l'intérieur des Pays-Bas. En adoptant cette position, Capon a pris une mesure mercantiliste, visant à encourager l'exportation tout en réduisant autant que possible les sorties d'argent du pays. Cela démontre également que les requêtes présentées au Conseil ne sont pas simplement des demandes unilatérales, mais qu'elles font l'objet de négociations avant leur rédaction. Ainsi, tout comme les actes administratifs et législatifs reflètent souvent imparfaitement le processus qui a conduit à leur promulgation, les requêtes peuvent ne pas refléter fidèlement leurs origines. Ces requêtes simplifient les événements qui ont conduit à leur rédaction et ne reflètent pas toujours la réalité sous-jacente.

Dubois indiquait aussi ce qu'il souhaitait que Mertens dise à Capon dans leur entrevue :

*Ayez donc la bonté d'observer à monsieur Cappon que les tabacs en feuilles que nous ferions venir d'Angleterre, payeront d'abord à Bruges le droit d'entrée en plein [...] au lieu que selon l'octroy de Momignies ils redevaient payer que trente sols pour tous droits [...]*<sup>899</sup>.

Le rôle des solliciteurs était aussi de rechercher dans les secrétaireries et les greffes les archives nécessaires pour leurs requêtes. Par exemple, l'agent Van Ypen demanda en 1745 une copie de l'octroi d'Antoine de Lobel pour construire le procès de Martin Joumaux contre ce dernier<sup>900</sup>. Gambier en fera de même auprès de la Chambre des Comptes pour construire son dossier pour la requête de Pierre Gilles, qui souhaitait obtenir un octroi similaire à celui de Lobel<sup>901</sup>.

---

<sup>897</sup> « Le receveur Ippersiel, qui est à Bruxelles, aura sans doute entretenu V.S.I. sur divers sujets regardant ce département [...] surtout à l'égard de la manufacture de tabac de Momignies, dont la suppression paroît intriguer beaucoup les entrepreneurs, lesquels, dit-on, ont envoyé à Bruxelles l'avocat de Mons Buisseret, pour obtenir quelque modération sur les droits de leurs tabacs ». AGR, CF, n° 6502, [lettre du contrôleur de Beaumont Piteau à Capon](#), 4 décembre 1742.

<sup>898</sup> AGR, CP, n° 1291/B, [mémoire et réponse « sur un règlement à porter concernant les devoirs et vacations des agens » et addendum](#), s.d. [circa mai-juin 1758], deuxième article.

<sup>899</sup> AGR, CF, n° 5270, [lettre de Jean-François Dubois à l'agent Mertens](#), 23 juillet 1742.

<sup>900</sup> « Soient jointes les rétroactes de l'affaire De Lobel ». AGR, CF, n° 5270, [requête de Martin Joumaux pour obtenir une copie de l'octroi d'Antoine de Lobel](#), s.d. [circa avril 1743]. L'affaire de Lobel était restée inactive depuis octobre 1742.

<sup>901</sup> AGR, CF, n° 5271, [dossier sur la requête de Pierre Gilles pour l'octroi exclusif d'une manufacture à Charleroi](#), 1745.

C'était d'ailleurs l'un des services de la Chambre des comptes, qui servait d'archives à la fois pour le gouvernement, mais aussi pour les particuliers pour leurs différentes affaires<sup>902</sup>.

Les parties leur fournissaient aussi des informations et des copies d'actes qu'ils allaient rechercher près de chez eux. Par exemple, un certain Froidmont s'adressa au receveur de la Bruyère Dupont pour obtenir des copies de deux acquits<sup>903</sup>. Pour obtenir la restitution de ses tabacs à Bruges, Antoine de Lobel alla aussi chercher au bureau de Mons les preuves du paiement des droits sur son tabac pour se justifier auprès du Conseil<sup>904</sup>.

Une fois la requête rédigée, souvent dès le lendemain, les agents allaient la présenter soit en audience auprès du gouverneur, soit devant les conseils collatéraux. L'audience avec le gouverneur offrait l'avantage d'assurer que la requête serait envoyée par décret au Conseil, ce qui obligeait ce dernier à répondre par une consulte dans des délais plus restreints. Cela pouvait cependant prendre beaucoup de temps :

*Comme son Excellence ne reçoit les requêtes et mémoires, que des mains des agens, immédiatement, et qu'à cet effet ils sont souvent dans le cas d'être une heure et davantage, attendant leur tour pour avoir audience [...]*<sup>905</sup>.

Les requêtes arrivaient la plupart du temps rapidement entre les mains du Conseil<sup>906</sup>. Par exemple, une requête de Martin Joumaux écrite par l'agent Mertens le 16 janvier 1741 reçut une résolution dès le 18 janvier 1741<sup>907</sup>. Cela peut assez aisément être expliqué par le fait que les agents sollicitaient sans cesse les conseillers, et se rendaient souvent chez eux. En effet, leur rôle ne s'arrêtait pas à la simple sollicitation. Après avoir appris grâce aux registres manuels à qui a été distribué le dossier, ils devaient constamment rappeler aux conseillers de prendre une résolution sur leurs affaires, comme l'a démontré l'exemple de l'agent Henrion, qui s'est rendu onze fois chez Capon pour requérir sa résolution sur la seule requête de la veuve d'Antoine Mortier<sup>908</sup>.

---

<sup>902</sup> AGR, CC [Γ 126], n° 1388, [correspondance administrative, 1724-1749](#).

<sup>903</sup> « Je vous prie de voir dans vos acquits retiré et dans ceux que vos gardes ont retiré si vous ne trouverez pas les n° 807 et 808 et m'en envoyer d'abord les copies ou originaux [...] ». AGR, CF, n° 6126, [lettre de Froidmont au receveur de la Bruyère](#), 19 décembre 1739.

<sup>904</sup> AGR, CF, n° 5270, [requête de Lobel et consorts pour l'arrêt des procédures contre leur commissionnaire](#), 2 mai 1742.

<sup>905</sup> AGR, CP, n° 1291/B, [mémoire et réponse « sur un règlement à porter concernant les devoirs et vacations des agens » et addendum](#), s.d. [circa mai-juin 1758], deuxième article.

<sup>906</sup> VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels », *op. cit.*, p. 106.

<sup>907</sup> AGR, CF, n° 5269, [requête de Martin Joumaux pour stater les procédures des officiers de Bruges contre son commissionnaire](#), 16 janvier 1741.

<sup>908</sup> AGR, CP, n° 60/A, « [Doit la veuve d'Antoine de Mortier marchand à Gand l'agent Henrion \[...\]](#) », s.d. [circa 1750].

## II. Les membres de l'administration centrale

### A. Les conseillers

Nous avons déjà assez dit que les conseillers étaient assaillis de sollicitations. L'inclusion de leur adresse dans les calendriers de la cour les rendaient ainsi fort accessibles. Après la distribution des affaires à un conseiller, les solliciteurs avaient l'habitude de leur adresser directement leurs requêtes, sans passer par le dépôt au greffe des finances. L'absence de notes de distribution et l'adresse au conseiller des droits d'entrée en est une preuve suffisante.

Le conseiller des droits d'entrée et de sortie était en relation avec plusieurs particuliers dans lesquelles les particuliers justifiaient leurs requêtes<sup>909</sup>. En effet, bien que le dépôt d'une requête au conseils collatéraux soit un moyen d'officialiser la demande, et qu'elle doit passer à travers les agents en cour, rien n'empêchait les parties d'aussi envoyer des lettres aux conseillers. D'ailleurs, le fait que nous ayons retrouvé quelques pièces de cette correspondance dans les archives prouve bien que cela n'était pas un problème. Le Conseil incluait même ces correspondances dans leurs consultes, ou en discutait avec d'autres membres de l'administration<sup>910</sup>. Dans les registres manuels, on trouve aussi à de nombreuses reprises des entrées indiquant aux particuliers ou leurs agents de s'adresser aux conseillers<sup>911</sup>. Néanmoins, puisque nous ne possédons pas la correspondance entière, il nous est très difficile de caractériser les négociations concernées. En l'état, il ne semble pas qu'elles étaient bien différentes des requêtes déposées aux conseils collatéraux. Les particuliers proposaient leurs arguments, ou rappelaient les requêtes qu'ils avaient déposées auparavant, et les conseillers décidaient, avec les mêmes contraintes que nous avons décrites dans le processus décisionnel.

Tout comme le reste de l'administration, ils recevaient aussi des présents. C'est en tout cas ce que relève Bosschaert sur l'accusation contre Jacques le Hardy d'être corrompu :

*Si l'on excepte l'article des présents, qu'il n'est aujourd'hui rien moins qu'inconnu parmi la plupart de ceux qui ont quelque part à la direction des droits<sup>912</sup>.*

---

<sup>909</sup> AGR, CF, n° 5270, [Lettre de Nicolas Depas, François Pirotte et Jean-François Degotte à Capon](#), 4 septembre 1744

<sup>910</sup> « Par la lettre que ledit Caron a écrite le 31 décembre dernier [...] ». AGR, CF, n° 5272, [consulte du 5 janvier 1750 sur la requête de Pierre Caron pour une manufacture à Tournai](#). ; « Le 14 juin 1740, j'ai [Capon] parlé à son Excellence de ce transit, nous avons résolu de le refuser. J'ai écrit en cette conséquence ». AGR, CF, [lettre de Jean-François Degotte à Capon](#), s.d. [circa 1740].

<sup>911</sup> AGR, CF, n° 807-841, [Registres manuels portant l'indication des dispositions prises sur les requêtes présentées au Conseil](#), 1731-1785.

<sup>912</sup> AGR, CF, n° 5382, [mémoire sur la supplication de Jacques le Hardy](#), [Bosschaert], s.d., [circa octobre 1750].

## B. Le conseiller de commerce

Nous avons vu dans le sous-chapitre sur les avis des hauts fonctionnaires que le conseiller de commerce Ernest de Castillon pouvait recevoir des billets anonymes de particuliers pour lui servir d'information dans la formation de ses avis. C'est à partir de ces informations, venant à la fois de sa culture générale et de son expérience dans le milieu marchand, mais aussi de ces fameux billets, qu'il pouvait écrire « qu'il a été informé ». Un autre exemple que nous avons trouvé montre bien que les personnes intéressées cherchent à obtenir du conseiller de commerce un avis favorable. Nous traduisons :

*Mémoire pour Monsieur Castillon, indiquant que les Messieurs députés des deux villes et des terres d'Alost, dans leur avis fourni à Sa Majesté concernant la requête de ceux de Overboulaere et consorts en décembre 1723, souhaiteraient faire inspecter par le rapporteur de l'affaire la fraude et les falsifications commises dans le filage du tabac. Voici, ci-joint, trois échantillons : l'un du tabac falsifié, l'autre des tiges qu'ils utilisent pour le filage frauduleux pour tromper les marchands et les pauvres gens, et le dernier du bon et naturel tabac. Il est demandé au même Monsieur de les examiner et, par conséquent, de fournir un avis favorable<sup>913</sup>.*

Le conseiller de commerce recevait donc la visite de particuliers ou de représentants d'institutions pour lui fournir des informations. Selon Cobenzl, en 1755, le nouveau conseiller de commerce, Jean-Charles Van Heurck, engagé depuis juillet 1754<sup>914</sup>, faisait payer ses avis par des particuliers :

*Mais il paroît que de même que les rapporteurs préfèrent aux affaires de service, celles qui portent des droits du greffé, le conseiller de commerce donne plus de tems à celles où les parties doivent lui payer son ouvrage, à autant par heure, à celles, qu'il doit faire en vertu de sa charge<sup>915</sup>.*

Cette remarque pourrait s'appliquer à notre conseiller de commerce. En effet, Sotelet, accusé de faire payer des frais d'avis aux particuliers par la jointe du 24 novembre 1736 répond :

*[...] qu'il ne fait rien paier par les particuliers aucun fraix des avis qu'il rend [...] & il ajoute, que s'il les faisoit paier, à quoi il pense d'être aussi autorité que tous les greffes & le conseiller de commerce, il estimeroit n'en devoir faire aucun renseignement, non plus que ne le font les cy dessus touchez<sup>916</sup>.*

---

<sup>913</sup> AGR, CF, n° 8667, « [Memorie voor mijn heer Castillon](#) », les députés des deux villes et des terres d'Alost, s.d. [circa décembre 1724 – 25 avril 1724].

<sup>914</sup> HASQUIN H., « Sur l'administration du commerce dans les Pays-Bas méridionaux aux XVIIe et XVIIIe siècles », *op. cit.*, p. 439.

<sup>915</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), 1755, p. 41.

<sup>916</sup> L'ESCRINIER, H. -A., *Procès intenté à Messire Adam-Joseph baron de Sotelet [...] par les conseillers fiscaux de Sa dite Majesté pardevant son Grand Conseil à Malines*, s.l., 1738, [tome 1](#), p. 14. Dans le résultat de la jointe, il est juste indiqué que le baron de Sotelet a « répondu négativement ». AGR, SEG, n° 1832, « [Résultat de la jointe tenue chez le Grand-Maitre le 24 novembre 1736 \[...\] concernant l'administration du Baron de Sotelet des droits d'entrée et de sortie de Sa Majesté](#) », fol. 77.

Ce fonctionnaire, dont nous avons démontré l'importance capitale dans le processus décisionnel jusqu'à sa disparition en 1737, recevait non seulement la visite de solliciteurs, mais était également rémunéré pour ses avis. Ces éléments soulèvent donc de nombreuses questions sur la fiabilité de ses jugements. Néanmoins, nous estimons que, dans l'ensemble, ses avis étaient bien plus critiques et nuancés que ceux rendus par les douaniers, sur lesquels le Conseil exerçait un contrôle relativement limité quant à la véracité de leurs affirmations.

### C. Les membres des organes subalternes

#### 1. *Le greffe des Finances*

Nous avons trouvé très peu d'informations sur leur participation au lobbying. Cependant, en tant que point d'entrée et de transit pour les requêtes au Conseil des Finances, il ne fait aucun doute qu'ils devaient également être sollicités. Par conséquent, les clauses prescrivant aux greffiers et aux officiaux de garder le secret des affaires ne sont pas anodines<sup>917</sup>. Discuter avec eux, étant donné qu'ils voyaient passer un grand nombre de lettres, de requêtes, d'avis, etc., et qu'ils devaient en outre rédiger une partie des dépêches du Conseil, devait constituer une source d'information précieuse pour s'informer sur l'avancement d'une affaire ou sur les décisions prises par le Conseil. Obtenir ces informations pouvait ainsi permettre aux suppliants de se plaindre, de chercher du soutien ailleurs, ou de solliciter directement le conseiller qui avait émis un avis négatif sur la requête. C'est pourquoi il était en théorie interdit de divulguer la moindre information sur les avis rendus par les conseillers<sup>918</sup>.

Pour cette raison, il fut inclus dans les instructions de 1733 d'interdire aux officiaux du greffe « de faire les agents et solliciteurs, à peine d'être privée de leurs emplois ». Cette disposition fut insérée dans le règlement des taxes de 1733, imprimé et affiché aux portes du greffe « leur interdisant en outre sous les mêmes peines de privation d'employ, en vertu de l'article 216 des instructions, de faire les agents, et solliciteurs, et sera un chacun tenu inviolablement au secret ensuite de leur serment [...] »<sup>919</sup>.

Nous avons observé que les greffiers et les officiaux recevaient des émoluments pour presque chaque action administrative qu'ils effectuaient pour les particuliers, incluant des «

---

<sup>917</sup> L'article 204 des instructions de 1733 ordonnent : « [les greffiers] tiendront les affaires secrètes qui se traiteront esdites finances [...]. ROPBA, vol. 4, p. 486.

<sup>918</sup> L'article 15 des instructions de 1733 ordonnent sur le secret des décisions : « [...] et quand quelque conclusion aura été prise sur requête des parties poursuivante ou sur l'avis donné à ce sujet, dont il survient quelquefois diversité d'opinions selon les considérations qui y échoient, aucun desdits trésorier général ou conseillers et commis ne pourra, à la séparation du conseil ou autrement, déclarer auxdites parties ceux dont les opinions leur auront été favorables ou contraire ». ROPBA, vol. 4, p. 472.

<sup>919</sup> AGR, CF, n° 2306, [règlement et taxe des droits d'expéditions du greffe des finances](#), s.n., 31 octobre 1733.

gratifications » pour accélérer les procédures. Dans la secrétairerie du Conseil Privé, il n'était pas rare que les officiaux exigent des droits plus élevés que ceux fixés par les taux officiels, « [...] selon qu'ils estimoyent la grâce à eulx faitcte »<sup>920</sup>. Cette situation était probablement similaire au greffe des finances. En effet, si l'on considère que chaque interdiction présuppose une pratique préalable, l'interdiction de « défalquer, retenir, ni glisser, ou de s'approprier aucuns deniers, sous quelque prétexte que ce puisse être, soit de prétendu usage ancien de gratification ou autrement [...] » suggère qu'une partie de ces revenus était prélevée de manière officieuse<sup>921</sup>. Des plaintes contre les greffiers pour des trop-perçus sur les droits en témoignent, ces derniers n'hésitant pas à retenir les requêtes tant que les particuliers ne les gratifiaient pas d'une certaine somme, même après la promulgation du règlement sur les taxes de 1733<sup>922</sup>.

Leur rôle dans le lobbying n'a néanmoins laissé que peu de traces directes, nous obligeant à faire des suppositions. En effet, s'ils recevaient des gratifications pour accélérer la délivrance des avis et que leurs gages n'étaient pas régulièrement payés, il n'est pas improbable qu'ils aient parfois eu recours à la corruption pour arrondir leurs fins de mois. Nous n'avons cependant relevé que l'exemple du greffier Keerle, qui écrivait des requêtes pour des particuliers :

*Voici un état pertinent de la recette et dépense générale de notre ville, [...], vous aurez la bonté de le communiquer à M. l'avocat et greffier de Keerle à fin que maintenant il puisse minuter la requête dont nos députés ont eu l'honneur de luy parler à leur dernier séjour de Bruxelles. Vous lui indiquerez qu'il devra prendre les conclusions pour ce que le nouveau fond à demander nous pourroit être attribué depuis le dernier avril 1749*<sup>923</sup>.

## 2. Le bureau de la régie

Nous ne reviendrons pas sur toutes les actions de l'agent Bridimus, dont nous avons déjà parlé à de nombreuses reprises. Ses mémoires, qu'il prétendait rédiger « pour le service », étaient en réalité souvent destinés à servir les intérêts de l'un de ses clients.

Nous ajouterons néanmoins que ce dernier cherchait par tous les moyens à se faire accepter par le Conseil et à obtenir ses faveurs, bien que nous n'ayons pas réussi à déterminer précisément lesquelles. Il fut d'ailleurs déçu de son emploi de premier official du bureau de la régie, lequel « il a eu beaucoup de peine d'accepter parce qu'il n'a jamais été de sa convenance ainsi qu'il l'a fait alors

---

<sup>920</sup> Citation tirée de SCHEPPER H. de, « Audience et Secrétairerie du Conseil Privé (1413-1794) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 369.

<sup>921</sup> AGR, CF, n° 2306, [Minute du règlement du greffe des finances du 7 juillet 1736](#).

<sup>922</sup> *Idem*, [dossier concernant une plainte contre le greffier Tasselon par le conseiller-médecin du Trieu](#), août-décembre 1735. ; *Idem*,

<sup>923</sup> AGR, CP, n° 60/A, [lettre du conseiller pensionnaire de la vile de Termonde à l'agent Henrion](#), 16 octobre 1749.

connoître au conseiller Capon [...] »<sup>924</sup>. Dans sa quête d'une meilleure position, il se brûla les doigts, puisqu'il doublait parfois Capon en remettant des mémoires directement au comte d'Harrach sur divers sujets. Cela aboutit à l'« affaire qui touchoit son honneur », mentionnée dans un mémoire de 1743<sup>925</sup>. Par exemple, en 1738, il écrivit un mémoire sur l'entrée du sel dans les Pays-Bas, qu'il remit en double au comte d'Harrach, ce qui « a beaucoup aigri le conseiller Capon »<sup>926</sup>. Quelques années plus tard, il fit de même avec un mémoire qu'il écrivit avec le contrôleur Le Brun sur l'« affaire des limites agittés au Congrè de Lille ». Il rendit le mémoire au comte d'Harrach « pour y faire sa cour », ce qui ne manqua pas d'énerver Capon :

*[...] monsieur Capon trouvant son excellence informée du tous en fut peigné, il m'en [Le Brun] fit de longues et sanglantes reproches, de même qu'à l'agent Bridimus [...]*<sup>927</sup>.

La décision d'adjoindre Bridimus au bureau de la régie était un peu comme laisser entrer le loup dans la bergerie, comme en témoigne la création de son réseau de clients dans les départements de Beaumont et de Chimay. Il n'est donc pas impossible qu'il ait cherché un emploi au Conseil uniquement pour se former un réseau et mieux pouvoir solliciter et obtenir des résolutions en faveur de ses clients en étant intégré au système. Le problème n'était pas tant qu'il continue de jouer le rôle d'agent, puisque sa commission, comme celle des autres membres du bureau, stipulait simplement qu'il ne pouvait faire « l'agent et solliciteur d'aucune affaire concernant lesdits droits, ou qui y a relation pour des particuliers ou communautés, ny aucun commerce ny trafic sans une permission par escrit du Conseil »<sup>928</sup>. Néanmoins, Bridimus, et d'autres membres du bureau ont tout de même sollicité pour les parties. Leur rôle particulier en tant qu'informateur et confident du conseiller des droits d'entrée devaient en faire des cibles privilégiées pour influencer sa décision<sup>929</sup>.

C'est pourquoi, la même année où Bridimus fut renvoyé<sup>930</sup>, Capon rédigea un règlement le 6 mars 1745, qui stipulait :

*Comme quelques officiaux du bureau de la régie des droits d'entrée, sortie et autres de S.M. s'émancipent de dresser et présenter des requêtes pour des particuliers regardant les matières desdits droits, de faire les agens sollicitateurs [...],*

---

<sup>924</sup> AGR, CF, n° 4320, [requête de l'agent Bridimus pour la protection du comte d'Harrach](#), s.d. [circa 1741-1742], p. 11.

<sup>925</sup> AGR, SEG, AGR, SEG, n° 1471, « [Mémoire concernant le gouvernement général des Pays-Bas autrichiens qui contient en abrégé les premières informations dont un nouveau Gouverneur Général a besoin \[...\]](#) », 1743, p. 13-14.

<sup>926</sup> AGR, CF, n° 4320, [requête de l'agent Bridimus pour la protection du comte d'Harrach](#), s.d. [circa 1741-1742], p. 12-13.

<sup>927</sup> AGR, CF, n° 6502, [lettre de Le Brun au Conseil des Finances](#), 19 décembre 1741, p. 6-7.

<sup>928</sup> AGR, CF, n° 997, « [Commission de commis à la direction du bureau de la régie](#) », 5 novembre 1737, fol. 225.

<sup>929</sup> « Mais Van Overlop aussi official dudit bureau [...] lequel s'il n'a pas fréquenté assiduellement ledit bureau, personne ne peut mieux en savoir les raisons que le seigneur conseiller Capon, étant connu d'un chacun qu'il a travaillé chez luy très assiduellement [...] ». AGR, CF, n° 5849, [requête des officiaux du bureau de la régie pour le payement de leurs gages](#), Bridimus, s.d. [mai 1744].

<sup>930</sup> Nous n'avons pas d'informations sur la date exacte de son départ

*qui non seulement les détournent de leur devoir et de l'indifférence qu'ils doivent avoir pour tous les officiers et être en état de donner impartialement les informations dans les cas où le Conseil veut les leur faire rendre [...], ceux du Conseil [...] interdit et défend audit officiaux de faire les agens et solliciteurs, de dresser, écrire et présenter des requêtes en ce Conseil ou ailleurs ni de les poursuivre pour aucunes des matières qui concernent lesdits droits d'entrée et sortie [...]*<sup>931</sup>.

Cette interdiction formelle n'a néanmoins pas suffi. Bosschaert relate en effet que « sa peine est encore augmentée, voyant par la requête de Jacques le Hardi que l'officiel de la régie Lefèvre, seul à porté de lui prêter quelques assistances à la supporter, donne lieu à la corruption, chose que le soussigné n'auroit jamais soupçonnée, mais qu'il ne sauroit cependant rejeter à présent vu que deux jours avant [...], il [Bosschaert] a reçu un billet qui accusoit Lefèvre d'avoir reçu des présents en mangeailles et en argent [...] »<sup>932</sup>.

Tout comme le conseiller de commerce, il est probable que les membres du bureau de la régie recevaient des visites ou des lettres de particuliers pour influencer les avis qu'ils rendaient. Le nouveau règlement du bureau de la régie indique en effet :

*Ils [les officiaux du bureau de la régie] s'abstiendront d'entretenir des correspondances secrettes avec qui que ce soit [...] et s'ils reçoivent quelques lettres sur cette matière, ils devront les remettre au greffier directeur qui les communiquera à un des conseillers rapporteurs*<sup>933</sup>.

### III. Les douaniers

Nous avons vu que les conseillers-rapporteurs des droits d'entrée et de sortie demandaient un grand nombre d'avis aux douaniers pour vérifier les informations fournies par les particuliers, afin de s'assurer que leurs requêtes n'étaient pas nuisibles à l'économie ou aux intérêts fiscaux de l'État. Nous avons également constaté que ce même conseiller, surchargé de travail et disposant de sources d'information limitées, se reposait énormément sur ces avis, prenant régulièrement ses décisions uniquement sur leur base. Les contemporains avaient eux aussi constaté ce défaut dans le processus décisionnel. C'est pourquoi un grand nombre de particuliers ont cherché à s'attirer les faveurs des douaniers, et particulièrement des officiers principaux. Les traces de connivences entre marchands et douaniers sont nombreuses, que cela soit par amitié, par liens de parenté, par intérêts, par corruptions, par endettement, par menaces, etc.<sup>934</sup>.

---

<sup>931</sup> AGR, CF, n° 5849, [minute du règlement d'ordre intérieur du bureau de la régie](#), 6 mars 1745.

<sup>932</sup> AGR, CF, n° 5382, [mémoire de Bosschaert sur la requête de Jacques le Hardi](#), s.d., [circa octobre 1750], p. 3.

<sup>933</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, *op. cit.*, p. 148-149.

<sup>934</sup> Les liasses sur les rapports des inspections des bureaux douaniers regorgent d'exemples. AGR, CF, [n° 6125-6128](#). Voir aussi PIRAUX C. et DORBAN M. (dir.), *Douane, commerce et fraude dans le sud de l'espace belge et grand-ducal au XVIII<sup>e</sup> siècle*, *op. cit.*, p. 164-165.

Prenons de nouveau l'exemple de la première manufacture octroyée sous la supervision de Capon en 1739, celle de Martin Joumaux, maître de forge à Momignies. Le conseiller s'était appuyé sur les avis positifs des officiers principaux de Beaumont, Ippersiel, et Lebrun pour prendre sa décision. Cependant, la décision fut prise de manière trop légère, car ni les officiers ni Capon n'avaient pris en compte l'opposition du fermier des moyens courants du Hainaut, ce qui s'avéra fatal à la manufacture. L'agent Bridimus, en raison de sa proximité avec le conseiller Capon, joua un rôle significatif dans l'octroi de cette manufacture. Nous pouvons également souligner que les avis fournis par les officiers principaux n'étaient pas dignes de confiance, du moins pour l'un d'entre eux. En effet, l'inspecteur Jacques le Hardy rédigea un rapport très critique à l'encontre du contrôleur Lebrun lors de son inspection du département de Beaumont. Bien que les informations de l'inspecteur puissent être sujettes à caution, elles révèlent néanmoins l'existence d'une pratique, et son témoignage semble crédible. Selon le rapport de le Hardy, Lebrun était en collusion avec les maîtres de forge de la région :

*Toutes ses absences continuelles avoient pour but d'aller chez les maitres des forges avec lesquels il négociait on ne scais quel affaire, à la chasse et aux dédicasse du village, il est de hyaisons et de correspondances avec tous les maitres de forges, et il n'y a pas presque un marchand ni des gardes à qui il ne est redevable, ledit Le Brun emprunte de l'argent à tout moment des maitres de forges [...]»<sup>935</sup>.*

Il était ainsi endetté auprès de nombreux maîtres de forges de la région, et ami avec plusieurs autres, à qui il permettait de passer la frontière sans payer les droits. De plus, le Hardy accuse Lebrun d'écrire les requêtes qui sont envoyées au Conseil des Finances :

*Ledit Lebrun at le secret à l'assistance de son bon amy de comis de dresser la plus grande part des requêtes que les marchands, maitres de forges et habitant présente (sic) ou font présenter à messeigneurs du Conseil pour avoir diminution de droits, franc marchés, etc»<sup>936</sup>.*

Parmi la liste des requêtes se trouve celle de Martin Joumaux. Le stratagème de Lebrun est simple : il rédige les requêtes des particuliers en échange d'une somme d'argent et, puisque le Conseil lui demandera son avis sur la requête, il écrit un avis positif qui sera accepté par le Conseil :

*Pour les quel [les requêtes] il a tirés des rétributions [...] et qu'il les assures que tous leur requêtes luy seroient renvoyé à son avis, et comme il les avoit dressé, il leur seroit favorable et ferez si bien par son avis à reservire que leur demande leur seroit accordé»<sup>937</sup>.*

---

<sup>935</sup> AGR, CF, n° 6126, « [Résulta du besogné fait par le soussigné dans sa visitte du département de Beaumont](#) », Jacques le Hardy, septembre 1740.

<sup>936</sup> *Ibid.*

<sup>937</sup> *Ibid.*

Selon ce témoignage, l'agent Bridimus n'aurait donc fait que remonter la requête écrite par Lebrun vers le Conseil des Finances. Ce ne serait pas étonnant, vu que les deux hommes ont parcourus ensemble la campagne pour l'enquête sur le département de Beaumont et Chimay<sup>938</sup>.

Le receveur principal Ippersiel, qui était en conflit avec Le Brun, n'était pas jugé plus fiable selon ce dernier :

*[...] que par la mauvaise conduite du receveur principal et substitut contrôleur, qui dépêchoient des acquits à caution à tous venant moyennant certain rétribution dont ils convenaient, ils laissoient sortir plus de soixante mille sacs de grains et de trois millions de livres de bouquette<sup>939</sup>.*

Pourtant, l'inspecteur Le Hardy affirmait qu'il « n'a rien pu découvrir contre sa réputation, non plus que contre sa fidélité exacte dans les registres et son zèle pour le service »<sup>940</sup>. Cela illustre une fois de plus la difficulté à savoir exactement ce qui se passait dans les bureaux.

De manière moins pernicieuse, les particuliers transmettaient également des informations aux officiers. Ces derniers, pour former leurs avis, devaient s'informer sur l'économie de leur région, et cela passait souvent par les échanges avec les marchands et les entrepreneurs. Par exemple, les officiers de Gand mentionnent dans leur avis l'embargo sur les déchets de tabac dans leur département, une information probablement recueillie auprès des acteurs locaux :

*Mais les personnes entendues dans ce négoce et maniement des tabacs, assurent que ces queues font un bien au tabac du cru de pays de la châtellenie de Lille [...]*<sup>941</sup>

Certains particuliers, peut-être ceux qui n'avaient pas les moyens d'engager des agents en cour, utilisaient également les officiers pour faire remonter leurs plaintes au Conseil. C'est de cette manière que « plusieurs marchands de tabac tant de la ville que de la province [de Luxembourg] » firent parvenir leurs doléances concernant l'augmentation du tarif sur le tabac en carotte par l'intermédiaire du contrôleur Cresckens :

*Monsieur, nous espérons que vous ne trouvez pas mauvais que nous vous adressions nos plaintes au sujet du droit exorbitant qu'on nous exige du tabac en carotte pour l'entrée de cette province [...]*<sup>942</sup>.

---

<sup>938</sup> « [Bridimus] a travaillé jusqu'au dix-sept août de la même année [1737] conjointement avec le contrôleur Lebrun [...] ». AGR, CF, n° 4320, [requête de l'agent Bridimus pour la protection du comte d'Harrach](#), s.d. [circa 1741-1742], p. 8-9.

<sup>939</sup> AGR, CF, n° 6502, [requête de Le Brun pour la restitution de son poste de contrôleur](#), s.d. [circa 1742].

<sup>940</sup> AGR, CF, n° 6126, « [Résulta du besogné fait par le soussigné dans sa visite du département de Beaumont](#) », Jacques le Hardy, septembre 1740.

<sup>941</sup> AGR, CF, n° 5269, [avis des officiers de Bruges sur la requête des échevins d'Ypres, Furnes, Warneton et Wervik](#), 10 décembre 1738

<sup>942</sup> AGR, CF, n° 5268, [Lettre du contrôleur principal à Luxembourg Cresckens avec la plainte de marchands de tabac](#), 26 avril 1736.

D'ailleurs, les officiers pouvaient même se faire harceler pour cela :

*Je suis sollicité si vivement de la part de la veuve Wan afin de décider le procès qu'elle soutien contre le receveur [Froidmont] [...] que je n'ait pas pu tarder plus longtems de supplier Vos Seigneuries Illustrissimes de me faire connoître leurs intentions sur ladite représentation [...]*<sup>943</sup>.

Mais il n'y avait pas que des sollicitations, les douaniers pouvaient aussi se faire menacer s'ils fournissaient des avis contraires aux intérêts des parties. Par exemple, le receveur Ippersiel dans un rapport secret destiné à Capon, accusa la manufacture de Martin Joumaux, qui s'était entre temps associé avec les nouveaux fermiers des moyens courants du Hainaut en 1741, de fournir la ferme en tabac en carottes et ainsi permettre aux fermiers de profiter des exemptions et réductions des droits d'entrée que l'octroi donnait à la manufacture. Se sentant menacé par ces derniers, Ippersiel supplie à Capon :

*Jose icy vous supplier qu'aucun official ne voie mes sentimens car je suis sûr que les fermiers ont gens à la main pour être informé de tout ce qui se passe ici et il ne faut pas augmenter chez les intéressés une aigreur qui n'est que trop invétérée*<sup>944</sup>.

Ces quelques exemples, qui ne représentent qu'un échantillon de ce que l'on trouve dans les archives sur les inspections et la correspondance avec les bureaux, illustrent clairement que les avis rendus par les douaniers ne pouvaient pas être considérés comme des informations fiables. Trouver des douaniers intègres et fidèles à l'État plutôt qu'à leurs propres intérêts s'est avéré complexe pour le Conseil. Le comte de Cobenzl déclara d'ailleurs que ces douaniers étaient « les créatures des rapporteurs ou de leurs amis » et qu'ils n'étaient pas « tenus en règle »<sup>945</sup>. La sélection des douaniers se faisait en effet principalement selon le seul jugement du conseiller des droits, qui y plaçait qui il voulait<sup>946</sup>.

Après le rapport de Dupuy sur les bureaux, le ministre plénipotentiaire Botta Adorno ordonna donc au Conseil des Finances de procéder à des changements dans son personnel douanier, mais celui-ci mit six mois à appliquer la décision<sup>947</sup>. Une grande partie du travail d'instruction reposait sur les avis des douaniers, mais que valent ces avis s'ils se laissent corrompre, écrivent les requêtes, aident des amis, ou servent les intérêts des particuliers ? Il est probable que certains douaniers étaient plus loyaux que d'autres. Néanmoins, dans l'état actuel de nos

---

<sup>943</sup> AGR, CF, n° 5271, [lettre de l'officier Zomberghe au Conseil des Finances](#), 27 avril 1746.

<sup>944</sup> AGR, CF, n° 5272, [Lettre du receveur de Beaumont Ippersiel à Capon](#), 14 août 1743.

<sup>945</sup> AGR, MD, n° 471, [Mémoires sur les droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas autrichiens](#), Cobenzl, p. 13.

<sup>946</sup> PIRAUX C. et DORBAN M. (dir.), *Douane, commerce et fraude dans le sud de l'espace belge et grand-ducal au XVIIIe siècle*, op. cit., p. 138-139.

<sup>947</sup> MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, op. cit., p. 117.

connaissances, nous ne pouvons que conclure que le Conseil ne pouvait pas correctement instruire les requêtes en se basant uniquement sur ces avis.

## Conclusion générale

Dans ce mémoire, nous avons cherché à examiner comment le processus décisionnel du Conseil des Finances des Pays-Bas autrichiens, entre 1718 et 1748, a été influencé par les réformes administratives, les contraintes économiques, et le lobbying, ainsi que les impacts de ces influences sur la gestion des requêtes.

La première partie nous a permis d'explorer les réformes du Conseil des Finances de la première moitié du XVIII<sup>e</sup>. Nous avons constaté que la crise économique a joué un rôle catalyseur dans ces réformes. Face aux impératifs de la géopolitique européenne et aux intérêts des puissances maritimes, les Pays-Bas autrichiens disposaient de peu de marge de manœuvre pour redresser l'état désastreux des finances publiques. Dans ce contexte, le Conseil des Finances a fait l'objet d'une attention soutenue, donnant lieu à de nombreuses propositions de réformes pour accélérer le processus décisionnel et assainir les finances.

Initialement, le gouvernement a tenté des changements radicaux en s'inspirant de l'absolutisme français et du Conseil Royal du comte de Bergeyck, en regroupant les conseils collatéraux en un seul conseil en 1718. Cependant, cette centralisation s'est rapidement avérée inefficace pour traiter l'ensemble des affaires économiques, en raison de la surcharge de travail et du besoin de spécialisation des conseillers. Constatant cet échec, le gouvernement a rétabli les conseils collatéraux, mais cette réorganisation n'apporta pas les résultats économiques escomptés.

En outre, le choix du personnel n'avait pas été suffisamment pris en compte : de nombreux agents, maintenus en poste en raison de leur expérience supposée, étaient souvent trop âgés pour exercer efficacement leurs fonctions. Cela a conduit à un recentrage des réformes sur la compétence des conseillers et la rationalisation des tâches, notamment avec la réforme de 1733.

Ces efforts ont néanmoins été contrariés par des pratiques de favoritisme, ainsi que par la volonté de Vienne d'introduire des intendants, ce qui freina la mise en place de réformes efficaces au sein du Conseil en monopolisant l'énergie des réformateurs. Finalement, les réformes menées par le comte d'Harrach mirent un terme définitif à cette institution, et ce dernier privilégia des changements subtils qui respectaient l'organisation gouvernementale existante. C'est également lui qui insista pour que la compétence soit le critère principal pour la nomination des conseillers, aboutissant au renouvellement complet du Conseil entre 1734 et 1735. À partir de cette époque,

on assista ainsi à une fonctionnarisation accrue de l'État, marquée par la fin des amodiations en 1737 et la transformation du personnel douanier en véritables fonctionnaires au service de l'État.

L'accroissement du personnel dès 1734 à six conseillers permit une meilleure répartition des tâches, une spécialisation accrue grâce à la création de deux nouveaux départements (affaires militaires et gestion de la cour et de ses domestiques), et une organisation générale plus efficace. Les lenteurs des expéditions du Conseil des Finances étaient donc dues, avant tout, à un manque de personnel, plutôt qu'un problème de compétences.

Il semble néanmoins que le gouvernement n'ait pas immédiatement perçu les effets bénéfiques de cette réorganisation. La crise économique persistante empêchait ceux qui plaidaient pour une augmentation du personnel et une spécialisation accrue de se faire entendre, tels que Jean-Baptiste Cazier. La plupart des efforts étaient alors concentrés sur la réduction du personnel, là où cela semblait possible, comme en témoigne la suppression du poste de conseiller de commerce, qui avait pourtant joué un rôle précieux jusqu'en 1737.

Après la parenthèse du comte de Königsegg-Erps, qui proposa à nouveau la création d'un Conseil Royal en 1743, et la Guerre de Succession d'Autriche, qui empêcha toute réforme profonde, le gouvernement s'orienta résolument vers une spécialisation des tâches à la fin des années 1740. Plusieurs institutions furent créées ou réformées, telles que la jointe pour l'audition des comptes, la jointe des monnaies, le transfert de certaines compétences d'administration militaire, et la réforme du bureau de la régie. Ces mesures allégèrent considérablement la charge administrative des conseillers. À l'aube de la seconde moitié du XVIIIe siècle, on voit ainsi émerger les prémices d'une bureaucratie moderne, où chacun est choisi pour sa compétence et se spécialise dans un domaine particulier.

Il nous semble plausible, en réponse à la question de Nicolas Simon, que le grand nombre de requêtes adressées par les particuliers au gouvernement, dans le contexte de l'élargissement des prérogatives de l'État, ait favorisé ces réformes, et *in fine*, aurait amené à la spécialisation des tâches de la seconde moitié du XVIIIe siècle. Toutefois, cette hypothèse reste encore à être vérifiées.

Ces réformes étaient en effet nécessaires, au vu des éléments que nous avons relevé dans la deuxième partie. De nombreux facteurs limitaient la capacité des conseillers à prendre des décisions efficaces.

Premièrement, la répartition des tâches était très inégale. L'étude des registres manuels nous a ainsi montré que les conseillers en charge des droits d'entrée et de sortie ainsi que du domaine recevaient la majorité des requêtes adressées au Conseil, ce qui les surchargeait de travail et les

empêchait d'instruire correctement les dossiers, comme le prescrivait les notes du marquis de Herzelles. La situation se dégrada encore après la disparition du conseiller de commerce et des amodiateurs, laissant le seul conseiller des droits responsable de l'administration de tout le personnel douanier, du bureau de la régie, et de l'instruction des requêtes, tout en le privant de la double vérification autrefois assurée par ces deux agents.

Cette surcharge de travail entraîna de nombreux retards dans l'expédition des affaires, en particulier pour les affaires de service. Encore une fois, la crise économique n'y était pas étrangère, puisque les greffiers préféraient expédier les affaires des particuliers, sur lesquels ils touchaient des émoluments.

Un autre élément crucial était le manque d'informations objectives et permanentes. Tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle, à l'exception de quelques enquêtes sporadiques comme celles de 1736 et 1738, le Conseil ne pouvait s'informer efficacement sur le commerce et l'industrie qu'à travers les douaniers et le bureau de la régie. Or, les informations fournies par ces sources n'étaient pas fiables et étaient souvent sujettes aux influences des particuliers. La dernière partie de notre mémoire a ainsi, nous l'espérons, donné un premier aperçu de la diversité des voies de communication que les particuliers pouvaient emprunter. Les archives du greffe étaient quant à elles sous-utilisées et mal organisées.

De plus, il n'existait pas de mécanisme de transmission de l'information avant le début des années 1750. Ni le Conseil, ni les douaniers, ne savaient exactement quelles mesures étaient en vigueur et où elles s'appliquaient. Cette situation était d'autant plus problématique que le système administratif et fiscal des Pays-Bas autrichiens était très décentralisé et fragmenté en plusieurs régions, chacune ayant ses propres lois et coutumes, avec des régimes tarifaires variant d'une région à l'autre. L'article 26 du Traité de la Barrière, qui obligeait le Conseil à légiférer par interprétations ou lettres closes, aggrava cette situation en multipliant les ordres dérogatoires. Il était donc impossible pour un seul conseiller de maîtriser toutes les subtilités de l'administration et de prendre des décisions parfaitement informées.

Pour toutes ces raisons, le conseiller des droits d'entrée et de sortie dépendait fortement des informations extérieures, qu'elles proviennent des particuliers ou du reste de l'administration centrale et locale. Avec la surcharge de travail, le conseiller prenait ses décisions en « flux tendu », réagissant aux propositions qui lui étaient soumises, soit dans une logique mercantiliste, soit dans le but d'augmenter les revenus douaniers. Il n'existait pas de véritable politique économique stratégique, car les conseillers n'en avaient ni les moyens ni le temps, et ils ne pouvaient pas évaluer

correctement les effets des mesures qu'ils prenaient ou des permissions et octrois qu'ils distribuait.

De plus, cette dépendance rendait le conseiller des droits d'entrée et de sortie particulièrement vulnérable aux manipulations de l'information et au lobbying, principalement de la part des particuliers les plus riches et influents, compte tenu des coûts élevés des sollicitations. Le Conseil des Finances, dans cette première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, apparaît ainsi davantage comme un outil utilisé par ces mêmes particuliers, groupes de particuliers, ou institutions pour obtenir des concessions économiques à leur profit. En raison des failles dans la procédure d'instruction, il leur était relativement facile d'influencer les décisions du Conseil en ciblant les bonnes personnes, telles que les membres du bureau de la régie et les douaniers, dont la propension à la corruption a probablement été exacerbée par la crise économique.

En conclusion, ce travail met en lumière qu'il est impossible d'étudier la politique économique du gouvernement en se limitant à l'examen des décisions administratives. Pour véritablement saisir les motivations et les implications des décisions institutionnelles, il est essentiel d'élargir l'analyse à l'ensemble du contexte administratif, en intégrant les dynamiques humaines, sociales et politiques qui façonnent ces décisions.



## Glossaire

**Acquit à caution** : dépêche délivrée pour le transport de marchandises traversant ou longeant un territoire étranger. Elle permet de contrôler qu'aucune marchandise n'a été déversée en fraude, par la vérification de cet acquit au dernier bureau douanier avant la frontière.

**Action administrative** : désigne une opération, une décision ou un acte effectué par une autorité administrative ou une institution dans le cadre de ses fonctions officielles.

**Agréation** : obtention de l'accord du juge des droits d'entrée, de sortie et de transit, placé sous l'autorité du gouvernement, lors de la saisie de biens dont la valeur est comprise entre 21 et 300 florins. Au-delà de cette valeur, le Conseil des Finances se réserve le droit de transiger.

**Amodiation** : une forme de concession où un particulier ou un groupe de particuliers se voient confier la perception d'un revenu royal (à un niveau local, provincial ou central) en échange d'une somme fixe. Les excédents dégagés sont ensuite partagés avec le prince, généralement aux deux tiers pour ce dernier. Un **amodiateur** est la personne à qui la gestion de ces revenus a été confiée.

**Audiencier** : Le premier secrétaire d'État était responsable de sceller et signer les documents officiels importants. Il était le « seul secrétaire signant en Finance », autorisé à contresigner les dépêches du gouverneur général. C'est pour cette raison que les greffiers n'étaient pas désignés comme secrétaires. Un acte de suppression de cet office a été promulgué en 1728, confirmé en 1735, et exécuté en 1744.

**Chambre des Comptes** : Il en existait plusieurs. Les deux principales, qui se sont établies autour du gouvernement central, plus précisément sous la juridiction du Conseil des Finances, étaient la Chambre des Comptes de Flandre et celle de Brabant. Elles avaient des fonctions administratives, judiciaires et de contrôle financier. La première s'occupait des provinces de Flandre, de Hainaut, de Namur, du Tournaisis et de la Seigneurie de Malines. La seconde couvrait les provinces de Brabant, de Limbourg, de Luxembourg et les Pays d'Outre-Meuse. Elles furent placées sous une même direction en 1735, bien que, dans les faits, elles restèrent séparées jusqu'en 1795.

**Conseil d'État** : l'un des trois conseils collatéraux établis en 1531 à Bruxelles. De 1718 à 1725, il fut le seul conseil collatéral du gouvernement, que nous avons désigné sous le nom de **Conseil d'État unique**.

**Conseil Privé** : l'un des trois conseils collatéraux établis en 1531 à Bruxelles. Il devint rapidement le plus important et fut chargé de la législation ainsi que d'une grande partie de l'administration dans les Pays-Bas autrichiens.

**Conseil Suprême des Pays-Bas** : un conseil consultatif créé à Vienne en 1717. Il fournissait des avis à la demande de l'Empereur sur les dossiers concernant les Pays-Bas. Deux de ses membres étaient d'ailleurs originaires de ces régions.

**Consulte** : rapport circonstancié du Conseil sur une matière donnée, dans lequel il exprime son avis pour permettre au gouverneur général de prendre une décision. Elles pouvaient être rédigées à la suite d'un décret ou à l'initiative du Conseil pour soumettre une question qu'il jugeait importante à la décision du gouverneur.

**Décret** : Une décision émanant de l'autorité souveraine, qu'elle soit prise par l'Empereur, le gouverneur général ou son ministre plénipotentiaire. Ces ordres peuvent porter sur toutes les matières. Dans le contexte des requêtes des particuliers, le gouverneur général renvoyait les demandes reçues en audience vers les conseils collatéraux par le biais d'un décret.

**Département** : Dans le contexte du Conseil des Finances, un département désigne une compétence spécifique du Conseil (telle que les droits d'entrée et de sortie, le domaine, les aides et subsides, le commerce). Contrairement à son acception moderne, ce terme n'implique pas la présence de plusieurs fonctionnaires chargés conjointement de l'administration de cette compétence. En effet, chaque département est géré par un conseiller unique, responsable de l'ensemble des tâches qui lui sont associées. Le terme "département" est principalement utilisé pour faciliter la répartition des responsabilités entre les conseillers.

**Dépêche** : acte administratif émanant de la décision d'une institution.

**Droits d'entrée et de sortie** : ce sont les droits de douane actuels.

**Droits de transit** : droits perçus pour le passage des marchandises à travers un territoire, à un taux plus bas que les droits d'entrée et de sortie. Ils ont été instaurés pour favoriser le commerce traversant les Pays-Bas. Pour ce faire, les marchands devaient obtenir un acquit de transit au premier bureau de la frontière, puis le décharger au dernier bureau, c'est-à-dire faire vérifier par les douaniers que les marchandises étaient toujours présentes dans leur intégralité et n'avaient pas été fraudées.

**Expédition des affaires** : désigne le processus administratif par lequel les décisions sont prises. L'expression « prompte expédition des affaires » fait référence à la célérité avec laquelle les institutions traitent et décident des requêtes.

**Fiscal** : un adjectif utilisé dans les sources pour désigner toutes les matières concernant les intérêts du Prince, généralement, mais pas exclusivement, ses intérêts financiers. Lorsqu'il est utilisé comme nom, il fait référence à l'official responsable de la défense des droits et prérogatives princiers au sein d'une institution.

**Geheime Konferenz** : le conseil consultatif le plus important de la monarchie autrichienne sous Charles VI. Les membres de cette conférence conseillaient l'Empereur sur tous les dossiers majeurs. Pour les affaires concernant les Pays-Bas autrichiens, ils fondaient généralement leur avis sur celui émis par le Conseil Suprême des Pays-Bas.

**Gouverneur général** : le représentant du prince en son absence dans les Pays-Bas autrichiens. Il est à la tête du gouvernement, et c'est sa signature qui confère toute la légitimité aux dépêches.

**Grand-Maître de la Cour** : Ce fonctionnaire assiste le gouverneur général et sert à la fois comme chef de la cour du gouverneur et comme premier ministre.

**Instruction** : L'instruction est l'étape à laquelle chaque requête déposée au Conseil doit passer. Elle consiste à vérifier les informations contenues dans la requête en menant une enquête et en sollicitant des avis auprès de différents membres de l'administration ou d'autres institutions compétentes

**Intendants et subdélégués** : dans les Pays-Bas autrichiens, les intendants, et leurs subdélégués, étaient des fonctionnaires nommés par le gouvernement central pour superviser et administrer les finances publiques, les affaires militaires, et la gestion des domaines royaux dans leur circonscription. Les États provinciaux ont toujours résisté à leur instauration.

**Jointe de Cabinet** : un comité informel, à composition variable en fonction des dossiers à l'ordre du jour, créé en 1725. Ses membres étaient choisis par le gouverneur général, le Grand-Maître, ou le ministre plénipotentiaire. Les jointes, nom donné aux réunions de ce cabinet, conseillaient le gouverneur général sur les dossiers les plus importants.

**Jubilarisation** : mise à la retraite. Un **jubilare** est un agent subalterne « retraité ». Il garde les demi-gages de son emploi.

**Lettre circulaire** : un ordre envoyé à plusieurs départements douaniers.

**Lettre close** : un ordre envoyé par le Conseil à un seul département douanier.

**Médianate** : une taxe correspondant en théorie à la moitié des gages annuels d'un office, que certains impétrants devaient payer avant d'obtenir leur poste. Dans le contexte de la crise économique, le gouvernement recourut à cette taxe pour renflouer les caisses, ce qui eut des conséquences sur la compétence des conseillers.

**Mémoire** : document rédigé par un individu, un groupe, ou une institution, destiné à exposer, expliquer, ou argumenter sur une question particulière, généralement à des fins de conseil ou de décision. Un mémoire contient généralement des analyses détaillées, des propositions, des plaidoyers ou des réclamations.

**Ministre plénipotentiaire** : dans les premières années, le ministre plénipotentiaire était un ministre nommé pour gouverner en l'absence du gouverneur général. À partir de 1749, avec le ministère de Botta-Adorno, le ministre plénipotentiaire fut nommé pour gouverner aux côtés du gouverneur général Charles de Lorraine et diriger le ministère. Bien que le gouverneur détenait l'autorité, le ministre plénipotentiaire administrait le gouvernement sous le contrôle de Vienne.

**Officiels/official** : les officiaux sont les scribes du greffe. Dans ce mémoire, les termes « official » ou « officiaux » doivent être compris au sens plus large de commis ou d'employé. La principale différence entre les « premiers officiaux » et les officiaux ordinaires ou extraordinaires réside dans le salaire et l'autorité conférée par ce titre.

**Puissances maritimes** : terme utilisé dans les sources et certains travaux pour désigner les Provinces-Unies et l'Angleterre.

**Rapporteur/conseiller-rapporteur** : Un conseiller désigné pour administrer un dossier est appelé rapporteur dans le cadre de cette affaire. C'est lui qui « rapporte » les éléments du dossier au Conseil après son instruction. Plus largement, les conseillers désignés pour administrer une branche spécifique du Conseil des Finances sont appelés conseillers-rapporteurs de cette même branche.

**Régie** : une forme de perception des revenus royaux où le gouvernement se charge directement de la collecte des impôts, par opposition à l'affermage ou à l'amodiation.

**Réformer (un fonctionnaire)** : une variante de la jubilarisation, appliquée cette fois-ci pour des raisons d'incompétence, de faute, ou à la suite d'une réorganisation administrative. Tout comme les fonctionnaires jubilarisés, il n'était pas rare que les réformés conservent la moitié de leurs gages. Il s'agit d'une forme de licenciement.

**Registres manuels** : Les registres manuels sont des registres de grand format dans lesquels les greffiers consignent diverses données au fur et à mesure. Il en existe plusieurs types, chacun ayant une fonction spécifique (registre des paiements, des résolutions, de comptabilité, etc.).

**Rétroactes** : il s'agit des antécédents d'une affaire. Joindre les rétroactes signifie rechercher et inclure les pièces d'archives pertinentes concernant ce dossier.

**Rôle** : extrait des registres des receveurs subalternes. Le **contrôle** est cet extrait après qu'il a été vérifié par le contrôleur.

**Secrétairerie d'État et de Guerre** : l'office responsable de la correspondance du gouverneur général et de la gestion militaire. Cette fonction fut rétablie en 1717. Elle perdit ses compétences militaires, mais prit un rôle de plus en plus important dans l'administration.



# Bibliographie

## I. Sources

### A. Inédites

#### **Archives générales du Royaume à Bruxelles**

##### 1. CHANCELLERIE AUTRICHIENNE DES PAYS-BAS [CAPB].

- Inventaire des archives de la Chancellerie autrichienne des Pays-Bas [T 126]

[76](#) Lettres du baron Adam-Joseph de Sottelet, administrateur général des droits d'entrée et de sortie aux Pays-Bas, au marquis de Rialp.

[82](#) Correspondance de Rialp avec divers, 1709-1739. Sotelet(s).

[86](#) Correspondance de Rialp avec divers, 1709-1739. Herzelles.

[910](#) Droits d'entrée et de sortie. Documents concernant le baron Adam-Joseph de Sottelet, directeur général des droits d'entrée et de sortie, 1731-1742.

[911/1-2](#) Droits d'entrée et de sortie. Documents concernant le baron Adam-Joseph de Sottelet, directeur général des droits d'entrée et de sortie, 1731-1742.

##### 2. CHAMBRE DES COMPTES [CC].

- Cartons [non inventorié]

[663-664/1](#) Droit d'entrée et de sortie

[663-664/2](#) Droit d'entrée et de sortie

- Correspondance administrative des Chambres des comptes [T 126].

[1388](#) Liasse contenant des représentations faites par des particuliers afin d'obtenir communication ou copie de documents reposants à la Chambre des comptes de Brabant, 1724-1749.

##### 3. CONSEIL DES FINANCES [CF]

- Inventaire des archives du Conseil des Finances [I 103].

[24](#) Consultes du Conseil, 10 janvier 1698-19 juillet 1709.

[475](#) Affaires du commerce et des douanes, commerce avec les Indes, 1719-1726.

- [504](#) *Idem*, tabac, tapisseries, tourbes et verres, 1599-1717.
- [807-820](#) Gestion du Conseil dans son ensemble, registres manuels portant l'indication des dispositions prises sur les requêtes présentées au Conseil (1731-1750).
- [993-998](#) Gestion des membres du Conseil, mandements, patentes, octrois et actes similaires (1730-1740).
- [1853-1854](#) Droits seigneuriaux, liste des octrois concernant les manufactures et fabriques dressée, par J. Dufossé, official de la régie des douanes 1731-1763.
- [2281-2284](#) Dépenses administratives et bienfaisance, conseil des Finances (1731-1750).
- [2306-2307](#) *Idem*, Greffiers du Conseil des Finances (1730-1750).
- [2357-2359](#) *Idem*, Nécessités de l'Audience. Locaux et papiers timbrés (1731-1744).
- [3658](#) Perception des aides et subsides, impôts et moyens courants en Hainaut (1740-1741).
- [4278](#) Département du commerce et des douanes, affaires d'ordre général., direction du commerce en général (1733-1753).
- [4286](#) *Idem*, relations commerciales des Pays-Bas avec les États étrangers en général (1731-1752).
- [4292-4294](#) *Idem*, mémoires relatifs à la situation du commerce des Pays-Bas au 18<sup>e</sup>.
- [4295](#) *Idem*, informations prises par le gouvernement au sujet de questions de commerce en 1736.
- [4296](#) *Idem*, considérations sur le commerce des Pays-Bas autrichiens 1741.
- [4320](#) *Idem*, Conférences tenues à Anvers pour la conclusion d'un traité de commerce avec les Provinces-Unies, 1736-1739.
- [4382-4383](#) *Idem*, admodiation des droits d'entrée et de sortie au baron de Sotelet et à Laurent Botson, 1731-1735.

- [5268-5274](#)      Élaboration et application de la législations douanière, tabacs et liqueurs, distilleries, 1731-1753.
- [5374-5382](#)      Mesures relatives à la perception des droits de douane, généralités, 1731-1750.
- [5389-5391](#)      *Idem*, agréation des accords concernant les saisies faites par les douaniers (1737-1752).
- [5625-5627](#)      Tarifs douaniers, recueil des ordonnances et dispositions relatives aux droits de douanes et de transit par J. Dufossé le cadet, official du bureau de la régie, muni d'une table alphabétique des matières, 1726-1748.
- [5849](#)              Personnel de l'administration des douanes, bureau de la régie des douanes, 1741-1750.
- [6125-6127](#)      *Idem*, rapports sur les inspections effectués dans les différents bureaux et le signalement des employés, 1735-1748.
- [6501-6502](#)      Correspondance avec le département de Beaumont et de Chimay, 1738-1743.
- [8591](#)              Papiers des conseillers de commerce Castillon et Wouters, liste générale des documents contenus dans les dossiers 1670-1736.
- [8621](#)              *Idem*, conditions de l'admodiation des droits de douanes au baron de Sotelet, 1718-1736.
- [8667](#)              *Idem*, tabacs, 1716-1736.
- [8555](#)              Registre intitulé « Distributions à M. le conseiller Bellanger », 1735-174...

#### 4. CONSEIL D'ÉTAT [CE]

- Inventaire des archives du Conseil d'État [I 112]

[1794](#)              Politique douanière, 1720-1725.

#### 5. CONSEIL PRIVE [CP]

- Conseil Privé. Inventaire des « Cartons » de la période autrichienne. Nouvelle version complétée [T 460].

[60/A-B](#) Actes de taxe des agents admis près du Conseil Privé, 1732 à 1754.

[1291/A-B](#) Agents, procureurs, notaires, arpenteurs 1731-1786 ; 1791-1794.

[1292/B](#) Agents, procureurs, notaires, arpenteurs 1731-1786 ; 1791-1794.

6. MANUSCRITS DIVERS [MD]

- Catalogue de la collection des manuscrits divers [I 678].

[471](#) Mémoires sur les droits d'entrée et sortie 18<sup>ème</sup> siècle.

[1535](#) Mémoire relatif au commerce et à la navigation dans les Pays-Bas catholiques (ca. 1725-1730).

[1753-1756](#) « Mémoires sur la théorie et la pratique de l'administration des douanes par le directeur de la régie Delplancq, Bruxelles, 1767 », photocopie du traité par Delplancq, s.d.

7. SECRETAIRERIE D'ÉTAT ET DE GUERRE [SEG].

- GAILLARD, A., DE BREYNE, E., *Inventaire sommaire des archives de la Secrétairerie d'État et de Guerre, d'après l'exemplaire annoté Salle de lecture A.G.R.*, Bruxelles, Archives Générales du Royaume, 1991.

[1471-1472](#) Mémoires et autres documents relatifs à la constitution du Gouvernement, 1718-1754.

[1832](#) Jointes de cabinet. Résultats, 1735-1737.

[2146-2154](#) Commerce, industrie, douanes, 1749-1794.

[2168-2171](#) Mémoires et autres pièces relatives au commerce, XVIII<sup>e</sup> siècle.

B. Imprimées

*Het vierde deel van de placcaerten ende ordonnantien van de Hertoghen van Brabant Princen van dese Nederlanden*, Bruxelles, chez Marcel Anthon Velpius, 1677.

*Le Calendrier de la cour pour l'année bissextile [1720-1737] [...]*, Bruxelles, chez la veuve d'Antoine Claudinot, 1730, in-18, KBR, Réserve précieuse, CL 2242/ 1720-1737 A.

L'ESCRINIER, H. -A., *Procès intenté à Messire Adam-Joseph baron de Sotelet [...] par les conseillers fiscaux de Saditte Majesté pardevant son Grand Conseil à Malines*, s.l., 3 vol. 1738

NÉNY, Patrice François, *Mémoires historiques et politiques des Pays-Bas autrichiens*, Neuchatel, imprimerie de Fauche, Favre & compagnie, 2 vol., 1784.

Requête présentée à Sa Majesté Impériale et Catholique par les députés des Pais-Bas autrichiens, Vienne, s.n., 1715.

ROUSSET, *Recueil historique d'actes, négociations, mémoires et traités [...]*, La Haye, chez Pierre Gosse, 1732

Traité de la Barrière des Pais-Bas [...] conclu & signé à Anvers de 15 novembre 1715, s.l., s.n., 1715.

Traité de la nouvelle convention pour l'exécution de celui de la Barrière des Pays-Bas autrichiens [...], s.l., s.n., 1718.

WOUTERS, Joseph Michel, *Livre des placcards, édits, reglemens, tarifs, ordonnances et decrets émanés depuis l'an M. DCLXX (...)*, Bruxelles, George Fricx, 1737.

#### C. Éditées

CUVELIER J., « Le redressement des finances de la Belgique au XVIIIe siècle, d'après un mémoire du comte François-Gaston de Cuvelier à l'empereur Charles VI », in *Bulletin de la Commission royale d'Histoire*, vol. 107 (1942), n° 1, p. 157-198.

GACHARD L.P., « III. Analectes historiques, 4e série », in *Bulletin de la Commission royale d'Histoire*, vol. 8 (1856), p. 67-268.

GACHARD L.-P., *Collection de Documents inédits concernant l'histoire de la Belgique*, Bruxelles, Louis Hauman et Company, vol.3, 1835.

GACHARD L.-P. (éd.), *Recueil des Ordonnances des Pays-Bas autrichiens*, troisième série – 1700-1794, Bruxelles, vol. 1-7 (1700-1755), 1860-1891.

MOUREAUX P., « Le rapport du trésorier général Neny sur les finances des Pays-Bas autrichiens en 1754 », in *Acta Historia Bruxellensia. Travaux de l'Institut d'Hittoire de l'Université de Bruxelles*, Bruxelles, Institut d'histoire de l'Université libre de Bruxelles, 1970, vol.II, p. 289-327.

## II. Travaux

AERTS E., « De Rekenkamers van de Zuidelijke Nederlanden :(in)efficiënte instellingen ? », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 98 (2020), n° 4, p. 1015-1048.

AERTS E., « Economische interventie van de centrale staat in de Spaanse en Oostenrijkse Nederlanden (1555-1795) », in *Gouvernance et administration dans les provinces belgiques (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)*, Bruxelles, Archives et Bibliothèques de Belgique, 2013, vol.2, p. 399-452.

AERTS E., BAELDE M., COPPENS H., SCHEPPER H. de, SOLY H., THIJS A. et VAN HONACKER K. (dir.), *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, vol. 2/, 1995.

ALIMENTO A. et STAPELBROEK K. (dir.), *The Politics of Commercial Treaties in the Eighteenth Century: Balance of Power, Balance of Trade*, Cham, Palgrave Macmillan, 2017.

ALIX F., « Les critères de sélection des hauts fonctionnaires dans les Pays-Bas méridionaux (1700-1725) », in *Revue belge de philologie et d'histoire*, vol. 87 (2009), n° 2, p. 297-347.

ANAGNOSTOPOULOS P. et HOUSSIAU J., *L'ancien palais du Coudenberg*, Bruxelles, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, 2014.

ARNOULD M.-A., « Les origines du conseil des finances des anciens Pays-Bas », in *Revue du Nord*, vol. 54 (1972), n° 212, p. 108-109.

ASCH R., « The Princely Court and Political Space in Early Modern Europe », in KÜMIN B.A. (dir.), *Political space in pre-industrial Europe*, New York, Ashgate, 2009, p. 43-60.

BAELDE M., « Les Conseils collatéraux des Anciens Pays-Bas (1531- 1794) », in *Revue du Nord*, vol. 50 (1968), n° 197, p. 203-212.

BAELDE M. et WINDEY J.B., « De “Jointe de Cabinet” tijdens de landvoogdij van Maria Elisabeth (1725-1740) », in *Archives et bibliothèques de Belgique*, vol. 43 (1972), n° 1-2, p. 85-107.

BAGUET J., « Politics and commerce: a close marriage? The case of the Ostend Company (1722-1731) », in *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, vol. 12 (2015), n° 3, p. 51-75.

BAUTIER R.-H., « Critique diplomatique, commandement des actes et psychologie des souverains du Moyen Age », in *Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres*, vol. 122 (1978), n° 1, p. 8-26.

BÉRENGER J., *A History of the Habsburg Empire 1273-1700*, trad. anglaise C.A. Simpson, New York, Routledge, 1997.

BERNARD B., « Les Neny: une famille d'hommes d'état d'origine irlandaise dans la Belgique des Lumières », in VILLAR GARCÍA M.B. (dir.), *La emigracion irlandesa en el siglo XVIII*, Malaga, Universidad de Malaga, 2000, p. 81-99.

BIGWOOD G., *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens: étude historique de législation financière*, Louvain, Imprimerie-Lithographie F. Giele, 1900.

BLACK J., « Essay and Reflection: On the 'Old System' and the 'Diplomatic Revolution' of the Eighteenth Century », in *The International History Review*, vol. 12 (mai 1990), n° 2, p. 301-323.

BLANNING T.C.W., *The culture of power and the power of culture: old regime Europe 1660 - 1789*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

BLONDÉ B., SMAELE H. de, GREEFS H., VAN DAMME I. et VAN GINDERACHTER M. (dir.), *Overheid en economie: Geschiedenissen van een spanningsveld*, Bruxelles, Presses universitaires d'Anvers, 2014.

BRAKE W. te, *Shaping History: Ordinary People in European Politics, 1500-1700*, Berkeley, University of California Press, 1998.

BRODEOUX E., *De opmars van een zachte drug, tabak in de Oostenrijkse Nederlanden*, mémoire en vue de l'obtention du grade Master en Histoire, inédit, Université de Gand, 1989.

BRUNEEL C., « "Beaux quartiers" et mixité sociale à Bruxelles au siècle des Lumières », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 94 (2016), n° 2, p. 425-442.

BRUNEEL C. et HOYOIS J.-P., *Les Grands Commis du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens: dictionnaire biographique du personnel des institutions centrales*, Bruxelles, Archives générales du royaume, 2001.

CALAFAT G., « De la supplique au dossier : requêtes, informations et pièces jointes dans le Grand-duché de Toscane au XVIIIe siècle », in FOSSIER A., PETIJEAN J. et REVEST C. (dir.), *Écritures grises. Les instruments de travail des administrations (XIIIe–XVIIe siècle)*, Paris, École des chartes et École française de Rome, 2019, p. 231-246.

COENEN A., *Carriers of growth?: International Trade and Economic Development in the Austrian Netherlands*, Leiden, Brill, 2014.

COLPAERT B., *De douanepolitiek in de praktijk in Brabant een studie aan de hand van het archief van de handelsraadsleden Dominique Wouters en Jacques Ernest de Castillon (1669-1734)*, mémoire en vue de l'obtention du grade Master en Histoire, inédit, Université de Gand, 2009.

COPPENS H., « Bureau de la régie des droits d'entrée et de sortie (1737-1794) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.2, p. 522-529.

COPPENS H., *Het institutioneel kader van de centrale overheidsfinanciën in de Spaanse en Oostenrijkse Nederlanden tijdens het late Ancien Régime (c. 1680 - 1788)*, Bruxelles, Algemeen Rijksarchief, vol.studia 43, 1993.

COPPENS H., *De financiën van de centrale regering van de Zuidelijke Nederlanden aan het einde van het Spaanse en onder Oostenrijks bewind (ca. 1680-1788)*, Bruxelles, Koninklijke academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België, vol.54/142, 1992.

COPPENS H. et AERTS E., « Recette générale des Finances (Trésor Royal) (1387-1795) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.2, p. 534-545.

COPPENS H. et BAELDE M., « Conseil des Finances (1531-1795) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.2, p. 497-521.

CUVELIER J., « Le redressement des finances de la Belgique au XVIIIe siècle, d'après un mémoire du comte François-Gaston de Cuvelier à l'empereur Charles VI », in *Bulletin de la Commission royale d'Histoire*, vol. 107 (1942), n° 1, p. 157-198.

DE JONGE K., « Le palais Granvelle à Bruxelles : Premier exemple de la renaissance romaine dans les Anciens Pays-Bas ? », in DE JONGE K. et JANSSENS G. (dir.), *Les Granvelle et les anciens Pays-Bas*, Leuven, Presses Universitaires de Louvain, 2000, p. 341-387.

DESPRETZ-VAN DE CASTEELE S., « Het protectionisme in de Zuidelijke Nederlanden gedurende de tweede helft der 17e eeuw », in *Tijdschrift voor geschiedenis*, vol. 78 (1965), p. 294-317.

DHONDT F., « Delenda est haec Carthago. The Ostend Company as a Problem of European Great Power Politics (1722-1727) », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 93 (2015), n° 2, p. 437.

DHONDT L., *Verlichte monarchie, Ancien Régime en revolutie : een institutionele en historische procesanalyse van politiek, instellingen en ideologie in de Habsburgse, de Nederlandse en de Vlaamse politieke ruimte (1700/1775-1790)*, thèse en vue de l'obtention du grade de Docteur en Histoire, Ghent University, vol.3, 1993.

D'HUYS B., B.J. *Dotrenghe (1724-1796), agent, vertrouwensman en ambassadeur : een carrière achter de schermen*, mémoire en vue de l'obtention du grade Master en Histoire, inédit, Katholieke universiteit leuven, 1981.

DOLAN C., *Les procureurs du midi sous l'Ancien Régime*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2019.

DORBAN M., « Les débuts de la révolution industrielle », in *La Belgique autrichienne 1713-1794, les Pays-Bas méridionaux sous les Hasbourg d'Autriche*, Crédit communal de Belgique., Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1987.

ELLIOTT J.H., « A Europe of Composite Monarchies », in *Past & Present*, vol. 137 (novembre 1992), p. 48-71.

EVERAERT J., « Handel in de Zuidelijke Nederlanden 1650-1795 », in *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, vol. 8 (1979), p. 185-202.

FALKNER J., *The War of the Spanish Succession 1701-1714*, Barnsley, Pen and Sword, 2015.

GAHIDE R., « La Surintendance de Tournai et du Tournaisis (1736-1742) », in *Société Royale d'Histoire et d'Archéologie de Tournai*, vol. 6 (juillet 1982), n° 3, p. 11-15.

GALAND M., « Les gouverneurs généraux, souverains des Pays-Bas ? », in *Gouvernance et administration dans les provinces belgiques (XVIe-XVIIIe siècles)*, Archives et Bibliothèque de Belgique., Bruxelles, 2013, vol.1, p. 109-129.

GALAND M., « Gages, honneurs, mérites : les hauts fonctionnaires dans les Pays-Bas autrichiens », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 79 (2001), n° 2, p. 557-580.

GALAND M., « Jointe de Cabinet (1725-1793) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 248-254.

GELDER K. van, « Financial Depletion, Faction Struggle and Competing Networks. The Background to Count Harrach's Reforms of the Southern Netherlands' Central Government (1733-1735) », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 92 (2014), n° 4, p. 1081-1112.

GENET J.-P., « État, État moderne, féodalisme d'état : quelques éclairissements », in GUGLIELMOTTI P. (dir.), *Europa e Italia : studi in onore di Giorgio Chittolini / Europe and Italy : Studies in Honour of Giorgio Chittolini*, Firenze, Firenze University Press, 2011, p. 195-205.

GEYL P., « Een historische legende het Zuid-Nederlandsch tarief van 21 december 1680 », in *Mededeelingen der Koninklijke Akademie van Wetenschappen, Afdeling Letterkunde*, vol. 76 (1933), n° 4, p. 123-135.

GILISSEN J., « Introduction. La décision politique et judiciaire dans le passé et dans le présent », in *La décision politique et judiciaire dans le passé et dans le présent. Exposition, 15 avril - 17 mai 1975*, Bruxelles, Archives générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les provinces, 1975, p. XI-XXXV.

GOOSSENS T., « “Des fonds nets et claires” : de Krijgskas, de Raad van Financiën en het beheer van het militaire budget in de Zuidelijke Nederlanden (1718-1775) », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 88 (2010), n° 4, p. 1135-1158.

HASQUIN H., « Etablir des « budgets » Le gouvernement des Pays-Bas autrichiens et la gestion des finances (1717-1740) », in *Population, commerce et religion au siècle des lumières*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008, vol.16, p. 123-153.

HASQUIN H., « Le temps des assainissements (1715-1740) », in *La Belgique autrichienne 1713-1794, les Pays-Bas méridionaux sous les Hasbourg d'Autriche*, Crédit communal de Belgique., Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1987, p. 71-94.

HASQUIN H., « Sur l'administration du commerce dans les Pays-Bas méridionaux aux XVIIe et XVIIIe siècles », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 20 (1973), n° 3, p. 430-443.

HASQUIN H., « Les difficultés financières du gouvernement des Pays-Bas autrichiens au début du XVIIIe siècle (1717-1740) », in *Revue Internationale d'Histoire de la Banque*, vol. 6 (1973), p. 99-133.

HASQUIN H., « Les intendants et la centralisation administrative dans les Pays-Bas méridionaux aux XVIIe et XVIIIe siècles », in *Anciens pays et assemblées d'états*, vol. 47 (1968), p. 173-224.

HEIRWEGH J.-J., « Neny et les idées économiques de son temps », in DIEVOET G. van (dir.), *Patrice de Neny (1716-1784) et le gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, Kortrijk-Heule, UGA, 1987, p. 63-82.

HOCHEDLINGER M., *Austria's wars of emergence: war, state and society in the Habsburg Monarchy 1683 - 1797*, London, Routledge, 2003.

HOFKENS C., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder keizerin Maria Theresia (1740-1765)*, mémoire en vue de l'obtention du grade Master en Histoire, inédit, Université de Gand, 1974.

HOKER M. d', « De economische conferenties te Brussel in 1699. Bijdrage tot de geschiedenis van de economische politiek in de Zuidelijke Nederlanden », in *BMGN - Low Countries Historical Review*, vol. 85 (1 janvier 1970), n° 2, p. 167-214.

HOLENSTEIN A., « Introduction : Empowering Interactions: Looking at Statebuilding from Below », in HOLENSTEIN A., BLOCKMANS W., SCHLÄPPI D. et MATHIEU J. (dir.), *Empowering Interactions*, Farnham, Routledge, 2009.

HOUTMAN-DE SMEDT H., *Overbeid en economie : Economische aspecten van de overheidspolitiek in en met betrekking tot de Oostenrijkse Nederlanden - Handelingen van het Colloquium te Antwerpen 27 februari 1988*, Chez l'éditeur., Anvers, 1989.

HUISMAN M., *La Belgique commerciale sous l'empereur Charles VI : la compagnie d'Ostende : étude historique de politique commerciale et coloniale*, Bruxelles, Henri Lamertin, 1902.

JANSSENS P., « Taxation in the Habsburg Low Countries and Belgium, 1579–1914 », in YUN-CASALILLA B. et O'BRIEN P.K. (dir.), *The Rise of Fiscal States: A Global History, 1500–1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 67-92.

LAKE P. et PINCUS S., « Rethinking the Public Sphere in Early Modern England », in *Journal of British Studies*, vol. 45 (2006), n° 2, p. 270-292.

LAMBERT É., « La signification économique des différends territoriaux entre Liège et les Pays-Bas à la fin du XVIIIe siècle », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 31 (1953), n° 2, p. 448-489.

LEFÈVRE J., *Documents sur le personnel supérieur des conseils collatéraux du gouvernement des Pays-Bas pendant le dix-huitième siècle*, Bruxelles, Palais des Académies, 1941.

LEFÈVRE J. et LEFÈVRE P., *Inventaire des archives du Conseil des Finances*, Bruxelles, Archives Générales du Royaume, 1938.

LENDERS P., « Ministre plénipotentiaire (1714-1789, 1790-1794) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 226-238.

LENDERS P., « Grand Maître de la Cour (1725-1741) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 239-247.

LENDERS P., « Jointe des monnaies (1749-1787, 1791-1794) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.2, p. 701-709.

LENDERS P., « Les conceptions politiques et la personnalité du Grand Maître de la cour Frédéric de Harrach (1733-1743). Leur reflet dans la correspondance des premières années de l'exercice de ses fonctions à Bruxelles », in *Bulletin de la Commission royale d'Histoire*, vol. 160 (1994), n° 1, p. 87-141.

LENDERS P., « De eerste Kamer van Koophandel te Gent (1729-1795) en de opkomst van de ondernemende burgerij », in *Het einde van het Ancien Régime. Colloquium van zaterdag 3 dec. 1988 te Brussel*, Courtrai-Heule, Standen en Landen, 1991, vol.93, p. 183-229.

LENDERS P., « Drie wijzen van regeren van de Habsburgers in de Oostenrijkse Nederlanden », in *Handelingen der Maatschappij voor Geschiedenis en Oudheidkunde te Gent*, vol. 42 (1988), n° 1, p. 183-192.

LENDERS P., « Vienne et Bruxelles : une tutelle qui n'exclut pas une large autonomie », in *La Belgique autrichienne, 1713-1794 : les Pays-Bas méridionaux sous les Habsbourg d'Autriche*, Bruxelles, 1987, p. 37-70.

LENDERS P., « La Jointe pour l'Audition des Comptes (1749-1764) », in *Bulletin de la Commission royale d'Histoire*, vol. 149 (1983), n° 1/2, p. 45-119.

LENDERS P., « Ontwikkeling van politiek en instellingen in de Oostenrijkse Nederlanden: de invloed van de Europese oorlogen », in *Bijdrage tot de geschiedenis*, vol. 64 (1981), n° 1/2, p. 33-78.

LIS C. et SOLY H., « Different paths of development: capitalism in the Northern and Southern Netherlands during the late middle ages and the early modern period », in *Review (Fernand Braudel Center)*, vol. 20 (1997), n° 2, p. 211-242.

MCKAY D. et SCOTT H.M., *The rise of the great powers, 1648-1815*, New York, Routledge, 1983.

MOUREAUX P., « Charles de Cobenzl : homme d'Etat moderne », in *Etudes sur le XVIIIe siècle*, vol. 1 (1974), p. 171-178.

MOUREAUX P., *La statistique industrielle dans les Pays-Bas autrichiens à l'époque de Marie-Thérèse : documents et cartes*, Bruxelles, Palais des Académies, vol. 2/1, 1974.

MOUREAUX P., « La politique économique du gouvernement des Pays-Bas autrichiens. Un cas concret : l'État et la création de la manufacture de porcelaine de Tournai », in *Revue du Nord*, vol. 55 (1973), n° 216, p. 81-82.

MOUREAUX P., « La sidérurgie dans la région de Beaumont et de Chimay à la fin de l'Ancien Régime », in *Anciens pays et assemblées d'états*, vol. 56 (1972), p. 233-249.

MOUREAUX P., *Les préoccupations statistiques du Gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1971.

MOUREAUX P., « Une biographie d'Henri Delplancq, une des principales têtes politiques du gouvernement des Pays-Bas autrichiens », in *Revue belge de philologie et d'histoire*, vol. 48 (1971), n° 2, p. 409-415.

MOUREAUX P., « Un organe peu connu du gouvernement des Pays-Bas autrichiens : le Bureau de Régie des droits d'entrée et de sortie », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 44 (1966), n° 2, p. 479-499.

NOËL Q., *Les échanges commerciaux et culturels de la compagnie d'Ostende (1722-1731) : contexte et modalités d'activité, importation et consommation de produits orientaux dans les Pays-Bas autrichiens au début du 18ème siècle*, mémoire en vue de l'obtention du grade Master en Histoire, inédit, Université catholique de Louvain, 2022.

PEACEY J., *Print and Public Politics in the English Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

PIRAUX C. et DORBAN M. (dir.), *Douane, commerce et fraude dans le sud de l'espace belge et grand-ducal au XVIIIe siècle*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2003.

PONTY M.J., *Éléments pour une biographie du baron A.J. de Sotelet ; à l'occasion du tricentenaire de la naissance d'un précurseur qui voulait établir un transit d'Ostende jusqu'en Hongrie et unifier les tarifs douaniers des pays héréditaires*, Bruxelles, chez l'auteur, 1990.

RONVAUX M., « Monnaies et système monétaire à Namur aux Temps modernes », in *Cahiers de Sambre et Meuse*, (2019), n° 3, p. 155-181.

RYCKBOSCH W. et WINTER A., « Tussen corporatisme en kapitalisme ? : Stedelijke nijverheid en arbeid in achttiende-eeuws Vlaanderen », in *The Low Countries Journal of Social and Economic History*, vol. 20 (11 décembre 2023), n° 3, p. 37-80.

SCHÉPPER H. de, « Conseil Privé (1504-1794) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 287-317.

SCHÉPPER H. de, « Audience et Secrétairerie du Conseil Privé (1413-1794) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 363-382.

SCHÉPPER H. de, « La organización de las “finanzas” públicas en los Países Bajos Reales, 1480-1700: una reseña », in *Cuadernos de investigación histórica*, (1984), n° 8, p. 7-34.

SCHÉPPER H. de, *Sources de l'histoire des institutions de la Belgique : actes du colloque, Bruxelles, 15.-18. IV. 1975... [titre bilingue]*, Bruxelles, Archives générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les provinces, 1977.

SCHÉPPER H. de et PARKER G., « The formation of government policy in the Catholic Netherlands under 'the Archdukes', 1596–1621 », in *The English Historical Review*, vol. 91 [avril 1976], n° 359, p. 241-254.

SCHÉPPER H. de et VERMEIR R., « Gouverneur-Général (1522-1598, 1621-1789, 1790-1794) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 187-208.

SCHRYVER R. de, « Conseil Royal (1702-1711) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 275-281.

SCHRYVER R. de, *Jan van Brouhoven, graaf van Bergeyck 1644-1725: een halve eeuw staatkunde in de Spaanse Nederlanden en in Europa*, Bruxelles, Paleis der Academiën, 1965.

SIMON N., *Quand légiférer, c'est communiquer. Dynamique de la décision gouvernementale dans les anciens Pays-Bas (ca. 1580-ca. 1610)*, Thèse présentée en vue de l'obtention du grade académique de Docteur en Philosophie, Arts et Lettres (Histoire, Art et Archéologie), Université Saint-Louis, 2017.

SIMON N., « Introduction. De l'actualité d'étudier le processus législatif aux temps modernes », in *C@hiers du CRHIDI*, vol. 39 (2016), p. 1-6.

SIMON N., « Chacun pour soi(e) ? Lobbying, stratégies économiques et commerce international dans le secteur de la soie aux Pays-Bas espagnols (1618) », in *C@hiers du CRHIDI. Histoire, droit, institutions, société*, vol. 39 (2016), p. 1-18.

SIMON N. et CAUCHIES J.-M., « “Par bon avis et délibération de conseil” : écoute et décision politique chez les princes bourguignons et habsbourgeois dans les Pays-Bas (XVe-XVIe s.) », Neufchâtel, Centre européen d'études Bourguignonnes, 2017.

SINGERTON J., « An Austrian Atlantic: The Habsburg Monarchy and the Atlantic world in the eighteenth century », in *Atlantic Studies*, vol. 20 (2 octobre 2023), n° 4, p. 673-697.

THOMAS C., *Le visage humain de l'administration : Les grands commis du gouvernement central des Pays-Bas espagnols (1598-1700)*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2014.

TOMBOY D., « Le marquis Ambroise-Joseph de Herzelles (1680-1759), surintendant et directeur général des finances », in HASQUIN H. et MORTIER R. (dir.), *La haute administration dans les Pays-Bas autrichiens (Ambroise-Joseph de Herzelles, Denis-Benoît-Joseph de Cazier, Jacques-Antoine Le Clerc)*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1999, p. 1-109.

TONDEUR M., « Les Pays-Bas autrichiens, socle des alliances et des antagonismes dans l'Europe du Nord-Ouest ? Un aperçu de la politique stratégique habsbourgeoise durant la crise diplomatique de 1755 », in *Revue du Nord*, vol. 411 (2015), n° 3, p. 551-574.

VAN DAMME I., « Het vertrek van Mercurius: historiografische en hypothetische verkenningen van het economisch wedervaren van Antwerpen in de tweede helft van de zeventiende eeuw », in *NEHA-jaarboek voor economische bedrijfs- en techniekgeschiedenis*, vol. 66 (2003), p. 6-39.

VAN GELDER K., « Disagreement over a Peace Agreement: The Barrier Treaty and the Conditional Transfer of the Southern Netherlands to Austria », in SCHMIDT-VOGES I. et CRESPOSOLANA A. (dir.), *New Worlds? Transformations in the Culture of International Relations Around the Peace of Utrecht*, Abingdon, Routledge, 2017, p. 79-95.

VAN GELDER K., *Regime Change at a Distance: Austria and the Southern Netherlands Following the War of the Spanish Succession (1716-1725)*, Leuven, Peeters Publishers, 2016.

VAN GELDER K., « Dépasser l'éloignement : les correspondances d'Eugène de Savoie et le gouvernement à distance des Pays-Bas autrichiens (1716-1725) », in *Revue du Nord*, vol. 97 (mars 2015), n° 411, p. 529-550.

VAN GELDER K., « Belangenbehartiging via afvaardigingen: De Staten van Brabant en Vlaanderen in het eerste kwart van de achttiende eeuw », in GEEVERS L. et VERMEESCH G. (dir.), *Politieke belangenbehartiging in de vroegmoderne Nederlanden. De rol van lobby, petitie, en officiële delegaties in de politieke besluitvorming*, Maastricht, Shaker Publishing, 2014, p. 65-108.

VAN GELDER K., « L'empereur Charles VI et "l'héritage anjouin" dans les Pays-Bas méridionaux (1716-1725) », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine (1954-)*, vol. 58 (2011), n° 1, p. 53-79.

VAN GELDER K. et HERTEL S., « Die Mission des Grafen von Daun in Brüssel: Ein Wendepunkt in der Regierung der Österreichischen Niederlande? », in *Zeitschrift für Historische Forschung*, vol. 38 (2011), n° 3, p. 405-439.

VAN GOIDSENHOVEN G., « Le baron Denis-Benoît -Joseph de Cazier trésorier général des finances (1718-1791) », in *La haute administration dans les Pays-Bas autrichiens (Ambroise-Joseph de Herzelles, Denis-Benoît-Joseph de Cazier, Jacques-Antoine Le Clerc)*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1999, p. 111-241.

VAN HONACKER K., « Pouvoir d'Etat et autres puissances : le rôle politique des métiers bruxellois au XVIIIe siècle. », in *Revue du Nord*, vol. 78 (1996), n° 314, p. 71-85.

VAN NIMWEGEN O., « The Dutch Barrier : its Origins, Creation, and Importance for the Dutch Republic, 1697-1718 », in JONGSTE J.A.F. de et VEENENDAAL A.J. (dir.), *Anthony Heinsius and the Dutch Republic 1688-1720: politics, war and finance*, La Haye, Inst. of Netherlands History, 2002, p. 147-174.

VANDENBULCKE A., « Intendants - Intendances (1668-1787) », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, vol.2, p. 546-557.

VANDENBULCKE A., *Le pouvoir et l'argent sous l'ancien régime: la vénalité des offices dans les conseils collatéraux des Pays-Bas espagnols (seconde moitié du XVIIIe siècle)*, Kortrijk-Heule, UGA, 1992.

VANTHEMSCHE G. et DE PEUTER R., *A Concise History of Belgium*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023.

VERHAEGEN A., « Note sur le travail et les salaires en Belgique au XVIII e siècle », in *Bulletin de l'Institut de Recherches Économiques et Sociales*, vol. 19 (1953), n° 1, p. 71-87.

VERMEESCH G., « Access to Justice: Legal Aid to the Poor at Civil Law Courts in the Eighteenth-Century Low Countries », in *Law and History Review*, vol. 32 (2014), n° 3, p. 683-714.

VERMEESCH G., « Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels: The Role of Agents in Petitioning the Central Government Institutions in the Habsburg Netherlands », in *Journal of Early Modern History*, vol. 16 (2012), n° 2, p. 95-119.

VERMEIR R. et BAELDE M., « Conseil suprême des Pays-Bas à Vienne, 1717-1757. », in *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois : (1482-1795)*, Archives Générales du Royaume, 1995, vol.1, p. 109-116.

WINDEY J.B., *De Raad van Financiën in de Oostenrijkse Nederlanden onder Karel VI (1725-1740)*, mémoire en vue de l'obtention du grade Master en Histoire, inédit, Université de Gand, Gand, 1971.

WÜRGLER A., « Voices From Among the “Silent Masses”: Humble Petitions and Social Conflicts in Early Modern Central Europe », in *International Review of Social History*, vol. 46 (2001), n° S9, p. 11-34.

*Le Palais du Coudenberg à Bruxelles: Du château médiéval au site archéologique*, Bruxelles, Editions Mardaga, 2014.

*Patrice de Neny (1716-1784) et le gouvernement des Pays-Bas autrichiens*, Kortrijk-Heule, UGA, 1987.

## Abstract

Ce mémoire explore les contraintes pesant sur le processus décisionnel du Conseil des Finances et les influences extérieures qui l'affectaient durant la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle. Pour comprendre la politique économique de ce Conseil, il est essentiel de ne pas se limiter aux décisions prises, mais de les replacer dans leur contexte administratif et humain. L'étude des sources issues de la pratique quotidienne révèle que le conseiller en charge des droits d'entrée était surchargé de travail et manquait de sources d'informations fiables et actualisées sur l'économie, l'industrie et la législation en vigueur. Incapable de traiter les requêtes de manière autonome, il dépendait largement des informations fournies par les particuliers et des avis des autres membres de l'administration, notamment les douaniers. Cette situation le rendait facilement influençable par les particuliers et les lobbyistes, qui pouvaient corrompre les membres de l'administration, un phénomène exacerbé par la crise économique qui retardait le paiement des gages des commis.

