

## Introduction. De l'actualité d'étudier le processus législatif aux temps modernes

Nicolas Simon,

Diplômé en histoire de l'UCL (2011), Nicolas Simon a également réalisé un master complémentaire en sociologie-anthropologie (UCL, 2012). Il est actuellement Aspirant F.R.S-FNRS. L'axe principal de ses recherches s'insère dans les champs de l'histoire du droit, en particulier celle de la législation, et de l'histoire interne des institutions. Sa thèse de doctorat porte sur l'étude du processus décisionnel au niveau législatif dans les Pays-Bas espagnols (fin XVI<sup>e</sup>-début XVII<sup>e</sup> siècle).

Il a plus de vingt ans paraissait dans la collection des *Cahiers du CRHIDI* un numéro thématique consacré à la justice, au droit de grâce et à la législation dans les anciens Pays-Bas au moyen âge et à l'époque moderne (1200-1600)<sup>1</sup>. Au moment d'aborder la question de la législation princière, les auteurs soulignaient les réticences de certains chercheurs à employer le terme même de « législation » pour des périodes antérieures au XV<sup>e</sup> voire au XVI<sup>e</sup> siècle. À défaut, et pour ne pas nier la réalité qui était celle d'une production de règles juridiques pour des groupes sociaux, d'aucuns recourent au terme « réglementation » ou encore à l'expression « pouvoir normatif »<sup>2</sup>. Toutefois J.-M. Cauchies et H. de Schepper relevaient deux éléments auxquels les chercheurs étudiant l'histoire du fait législatif doivent être attentifs. *Primo*, toute prescription n'est pas loi et, *secundo*, la législation est un arbre aux multiples racines. Dans les anciens Pays-Bas, la législation puise, en effet, ses origines tant dans les records de coutumes que dans les « keures » (dispositions s'appuyant sur l'accord « plus ou moins explicite de l'ensemble des membres de la collectivité concernée ») ou encore dans les privilèges<sup>3</sup>. En l'occurrence, il faudra attendre le dernier tiers du XV<sup>e</sup> siècle pour observer certains changements significatifs sous l'impulsion des ducs de Bourgogne. Ceux-ci ont favorisé la promulgation d'ordonnances à l'échelle de toutes leurs principautés sous régime d'union personnelle, et ce prioritairement dans les matières monétaires et économiques<sup>4</sup>.

Dans le cadre de ce numéro des *C@hiers du CRHIDI* consacré au processus législatif durant le XVI<sup>e</sup> siècle, le lecteur pourra trouver des cas d'étude qui ne se limitent pas aux anciens Pays-Bas. Ces territoires sont toutefois étudiés dans la contribution commune Dave De ruysscher et Jeroen Puttevels centrée sur l'assurance maritime à Anvers au milieu du XVI<sup>e</sup> siècle ainsi que dans celle de Nicolas Simon abordant la législation concernant la soie au début du XVII<sup>e</sup> siècle. Toutefois d'autres entités politiques font l'objet d'attention. Le cas du parlement de Bordeaux est ainsi analysé par Élise Frélon-Alloneau et donne une voie d'accès au processus législatif dans le royaume de France via une institution dont la composante parisienne éclipsait généralement toutes les autres perspectives. Enfin, la contribution de Sylvain André oriente la lumière vers les arcanes du système polysynodal espagnol à la fin du règne de Philippe II. Dans la mesure où ces contributions se focalisent presque toutes sur le XVI<sup>e</sup> siècle, elles devraient permettre aux lecteurs d'apprécier davantage la comparaison entre les expériences envisagées. Enfin, une interview du professeur Jean-Marie Cauchies expose la pensée d'un spécialiste de la question législative pour la période précédant celle sur laquelle se focalise la quasi-entièreté des articles du présent numéro, à savoir le XV<sup>e</sup> siècle bourguignon.

Définir ce que recouvre le concept de législation pour des périodes reculées n'est jamais une mince affaire. Confronté à un monde où, en outre, la séparation des pouvoirs est un concept inexistant, le chercheur se doit de tracer lui-même les sillons du sentier qu'il entend parcourir. L'historien n'est pas non plus aidé, dans sa tentative de définition, par le vocabulaire de l'époque<sup>5</sup>. Si le terme « leges » existe dès le haut moyen âge, celui-ci renvoie prioritairement aux droits nationaux (*leges barbarorum*). Au milieu du moyen âge (ca. XI<sup>e</sup> siècle), *legem facere* ne signifie rien d'autre que rendre une sentence ou octroyer un privilège. Le terme « loy » est aussi couramment employé pour désigner le corps des échevins d'une localité, par exemple<sup>6</sup>. Trop de prudence terminologique ne nous permettrait toutefois pas d'approfondir notre réflexion. Il faut peut-être songer à délaissier les quelques pudeurs terminologiques pour préférer une approche davantage pragmatique. Parler de législation devient envisageable dès lors que sont scrutés des matières ou des textes touchant la généralité des habitants d'un territoire ou des généralités dans le sens de « groupes organiques et significatifs de ce territoire »<sup>7</sup>. S'il faut sans doute reconnaître qu'il y a bien des matières législatives, il faut également convenir qu'il est une législation au sens large et « dont les facettes qui en sont mieux connues peuvent aider à la découverte de celles qui le restent moins »<sup>8</sup>. La loi peut ainsi être entendue comme toute prescription appelée à durer dans le temps et émanant d'une autorité habilitée à le faire. Cette prescription doit être de portée générale, à savoir qu'elle ne doit pas épuiser ses effets dans une seule application<sup>9</sup>.

Spécifions toutefois ce que nous entendons ici par processus législatif. Premièrement, il convient d'entendre sous ce vocable, les différentes étapes qui mènent à la promulgation d'une ordonnance. En effet, le contenu définitif du prescrit légal n'est pas l'œuvre du seul souverain qui s'apparenterait ainsi à un démiurge. Entre le projet initial et la version effectivement promulguée, nombreuses peuvent être les modifications opérées<sup>10</sup>. Qu'il s'agisse des requêtes de sujets soumises de manière individuelle ou collective ou encore de rapports d'officiers souhaitant attirer l'attention du gouvernement sur un problème précis, la décision de nature législative est loin d'être un long fleuve tranquille<sup>11</sup>. Pour autant, il serait vain de croire que la « genèse et la vie d'une loi »<sup>12</sup> se limitent aux étapes menant à la promulgation. Une fois celle-ci effectuée, la mise en application de la loi mérite également l'attention des chercheurs. Les institutions locales ou provinciales mobilisent-elles le gouvernement central concernant certains points problématiques ? Doit-on procéder à la publication d'une interprétation du contenu de l'acte ? Comment peut-on analyser la réception de la législation<sup>13</sup> ? Dans les Pays-Bas espagnols, il est ainsi possible de suivre ces situations « post-promulgation » grâce aux archives du Conseil privé tant cette institution subit l'assaut de courriers et de rapports d'officiers de terrain. L'étude de la législation aux temps modernes se rapporte non seulement à la loi « en tant que moyen de prescrire mais aussi de communiquer, entre gouvernants et gouvernés »<sup>14</sup>.

À l'instar de Cédric Michon, on peut sans doute relever trois voies d'entrée majeures pour l'étude du processus décisionnel, que notre regard porte sur le processus législatif ou administratif par exemple<sup>15</sup>. La première et la plus évidente des solutions est celle de cas institutionnels particuliers, c'est-à-dire étudier le fonctionnement d'un conseil ou d'une cour. Une autre approche pourrait envisager l'étude des supports intellectuels de la décision (requête, rapports d'officiers, anciennes ordonnances, etc.). Ces supports doivent naturellement être envisagés au niveau de leur contenu, mais rester attentif à leur forme peut généralement se révéler tout aussi décisif<sup>16</sup>. Enfin, les (non-)membres des institutions (conseillers, marchands, ambassadeurs, officiers provinciaux, etc.) qui peuvent intervenir dans la décision ne doivent pas être négligés<sup>17</sup>.

Quelques précisions s'imposent également quant à l'utilisation du terme « communiquer » dans l'intitulé de ce numéro<sup>18</sup>. Le terme « communication » renvoie prioritairement à la notion de mettre en commun, de partager quelque chose. Cette première explicitation reste trop vague que pour fonder une réflexion poussée. Le schéma classique caractérisé par l'envoi d'un message par un destinataire/émetteur vers un destinataire/récepteur ne prend sans doute pas en considération les multiples modalités possibles de la dispersion des informations à l'époque moderne. Au travers des exemples repris dans les contributions de ce numéro, on constatera que de nombreux échanges sont parfois nécessaires avant d'arriver à la mouture finale d'un acte. Ces échanges étaient donc multiples et mobilisaient les différents niveaux juridictionnels : gouvernement central, conseils provinciaux, Magistrats urbains, marchands, artisans, etc. Il ne faudrait pas non plus oublier que communication rime, en l'espèce, avec diffusion de l'information<sup>19</sup>. À cet égard, le rôle toujours plus croissant de l'imprimé à partir du XVI<sup>e</sup> siècle n'est pas à négliger dans le cadre du processus législatif<sup>20</sup>.

Des tractations, négociations et jeux d'influence peuvent donc avoir lieu à tous les niveaux juridictionnels et à chaque instant du processus décisionnel. S'il y a bien un intérêt à saisir les échanges propres aux membres des institutions centrales et/ou provinciales, l'axe de recherche privilégiant ce que par commodité on peut qualifier de *lobbying* devrait davantage être investi. Il faut bien être conscient qu'il ne convient pas de comprendre le terme *lobbying* selon l'acception actuelle de ce terme<sup>21</sup>. Il est toutefois nécessaire de prendre en considération que les monarques – singulièrement ceux d'Espagne et de France – sont, au XVI<sup>e</sup> siècle, de plus en plus assaillis sinon assiégés par les demandes de privilèges, par l'envoi de requêtes, bref par des demandes intéressées. Dans les Pays-Bas espagnols, des agents de cour chargés de servir d'intermédiaires sont officiellement reconnus par les archiducs Albert et Isabelle afin de canaliser quelque peu le flux des demandes<sup>22</sup>. Au cours de la première

moitié du XVIII<sup>e</sup>, on compte jusque seize agents de ce type<sup>23</sup>. La présence de tels intermédiaires officiels n'exonère absolument pas les relations personnelles ou privilégiées qu'un requérant peut utiliser pour que sa demande soit effectivement prise en considération. Se posent dès lors certaines questions de communication entre tous ces individus : quel était le « chemin » parcouru par la requête ? Quelles personnes faisaient l'objet d'un lobbying pour que la requête soit étudiée par un conseil<sup>24</sup> ? Avec quelle facilité une ville, un métier, un particulier pouvaient-ils avoir accès à la rédaction d'une requête ? Si ces questions se posent assurément pour l'élaboration de la législation, les requêtes envoyées afin de disposer d'un office, par exemple, relèvent du même phénomène. La confrontation des différentes réalités paraît dès lors s'imposer au regard de l'élémentaire complémentarité des phénomènes<sup>25</sup>.

La recherche et l'analyse des diverses impulsions d'acteurs multiples au cours du processus décisionnel tend souvent à montrer que les stimulations n'avaient pas systématiquement comme origine le sommet de l'autorité politique. Le cas, certes particulier, des Pays-Bas espagnols est là pour nous le montrer puisque l'initiative législative ne venait pas automatiquement de Madrid. Deux raisons peuvent sans doute être avancées. D'un point de vue juridique, les principautés étaient promptes à rappeler leurs prérogatives ancestrales qu'il convenait de ménager. Ensuite, la distance entre Bruxelles et Madrid était une réalité qui s'imposait d'elle-même aux individus<sup>26</sup>. Pour autant le gouvernement central en place à Bruxelles a pu profiter, en certaines circonstances, d'initiatives provinciales ou locales afin de promulguer un édit à l'échelle de toutes les principautés. D'autres institutions centrales que le Conseil privé – on pense au Conseil des finances ou aux Chambres des comptes – pouvaient encore rédiger des projets de leur propre cru<sup>27</sup>. En tout état de cause, la participation des sujets au processus décisionnel était souhaitée/encouragée dans les Pays-Bas de sorte qu'une sorte de capillarité peut s'observer : certains comportements centralisateurs pouvaient « filtrer » en même temps que des considérations issues des sujets étaient retenues par le gouvernement central<sup>28</sup>.

Ces dernières remarques illustrent une réalité que l'on a parfois tendance à négliger ou à rapidement oublier, à savoir que les institutions sont composées d'hommes faits de chair et de sang<sup>29</sup>. Puisqu'ils sont bien réels, il est inutile de le concevoir tels des agents rationnels infaillibles. Ceci tendrait à les rendre lisses alors que la réalité est davantage altérée, déformée, cabossée. Chercher à dénouer l'écheveau des liens et de la communication à l'intérieur d'une institution ou entre les membres de celle-ci avec l'extérieur (sujets individuels, collectivités, autres institutions, etc.) rappelle sans cesse au chercheur que « la genèse de l'État moderne est d'abord une sociogenèse »<sup>30</sup>. *In fine*, on peut s'interroger sur l'impact à long terme pour les appareils institutionnels de recevoir un nombre important de requêtes et autres demandes particulières. Cela n'a-t-il pas pu stimuler ou être un facteur de promotion d'une centralisation plus accrue dans la manière de prendre la décision et/ou dans la définition des champs d'intervention du gouvernement central<sup>31</sup> ?

## Notes

<sup>1</sup> CAUCHIES J.-M. et DE SCHEPPER H., *Justice, grâce et législation. Genèse de l'état et moyens juridiques dans les Pays-Bas (1200-1600)*, Bruxelles, 1994 (CRHIDI, Cahiers n° 2).

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>5</sup> CAUCHIES J.-M., *Pouvoir législatif et genèse de l'État dans les principautés des Pays-Bas (XII<sup>e</sup>-XV<sup>e</sup> s.)*, dans *Renaissance du pouvoir législatif et genèse de l'État*, (dir.) A. GOURON et A. RIGAUDIÈRE, Montpellier, 1988, p. 61.

<sup>6</sup> *Id.*, 'Oyez et faites paix...'. *De Baudouin de Constantinople à Joseph II : six siècles de législation aux anciens Pays-Bas*, dans *Académie royale de Belgique. Bulletin de la Classe des Lettres*, 6<sup>e</sup> série, t. 14, 2003, p. 289.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 288.

<sup>8</sup> *Id.*, *La loi dans les Pays-Bas (XVI<sup>e</sup>-XVII<sup>e</sup> siècles) : gouvernance et administration*, dans *Gouvernance et administration dans les provinces belges (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles). Ouvrage publié en hommage au Professeur Claude Bruneel*, (dir.) Cl. de MOREAU de GERBEHAYE, S. DUBOIS et J.-M. YANTE, t. 1, Bruxelles, 2013, p. 64.

<sup>9</sup> *Id.*, 'Oyez et faites paix...', *op. cit.*, p. 288 ; *Id.*, *De geschiedenis van de wetgeving (Middleeuwen – Moderne Tijden) : een mijneveld ?*, dans *Uuytwysens d'Archiven. Handelingen van de XI<sup>e</sup> Belgisch-Nederlandse rechtshistorische dagen*, Louvain, 1992, p. 1-26 ; LEVELEUX-TEIXEIRA C., *Fabrique et réception de la norme. Brèves remarques sur l'effectivité en droit médiéval*, dans *La fabrique de la norme. Lieux et modes de production des normes au Moyen Âge et à l'époque moderne*, (dir.) V. BEAULANDE-BARRAUD, J. CLAUSTRÉ et E. MARMURSZTEJN, Rennes, 2012, p. 18.

<sup>10</sup> Déjà pour le XVe siècle, Jan Dumolyn et Jonas Braekevelt ont souligné que c'est « dans ce processus, loin d'être invariable et fixé, que l'on peut souvent retrouver le reflet des réalités politiques changeantes » d'une principauté. Cf. BRAEKEVELT J. et DUMOLYN J., *Diplomatique et discours politiques. Une analyse lexicographique qualitative et quantitative des ordonnances de Philippe le Bon pour la Flandre (1419-1467)*, dans *Revue historique*, n° 662, 2012, p. 329.

<sup>11</sup> Voir la contribution de Sylvain André publiée dans le présent numéro.

<sup>12</sup> CAUCHIES J.-M., *Genèse et vie d'une loi : l'ordonnance de mai 1429 pour l'administration du Hainaut*, dans *Bulletin de la Commission royale pour la publication des anciennes lois et ordonnances de Belgique*, t. 32, 1989, p. 1-47.

<sup>13</sup> LEVELEUX-TEIXEIRA C., *Lex inutilis. Brèves remarques sur l' 'operabilitas' dans la doctrine juridique médiévale (XIII<sup>e</sup>-XVI<sup>e</sup> siècle)*, dans *Normes et normativités. Études d'histoire du droit rassemblées en l'honneur d'Albert Rigaudière*, (dir.) C. LEVELEUX-TEIXEIRA e.a., Paris, 2009, p. 78.

<sup>14</sup> CAUCHIES J.-M., *La loi dans les Pays-Bas (XVI<sup>e</sup>-XVII<sup>e</sup> siècles)...*, *op. cit.*, p. 59.

<sup>15</sup> MICHON C., *Conseils, conseillers et prise de décision sous François Ier*, dans *La prise de décision en France (1525-1559)*, (dir.) R. CLAERR et O. PONCET, Paris, 2008, p. 15. Voir également GILISSEN J., *Introduction. La décision politique et judiciaire dans le passé et dans le présent*, dans *La décision politique et judiciaire dans le passé et dans le présent. Exposition 15 avril-17 mai 1975*, Bruxelles, 1975, p. XXVI-XXXIII.

<sup>16</sup> DE VIVO F., *Information and Communication in Venice. Rethinking Early Modern Politics*, Cambridge, 2007.

<sup>17</sup> THOMAS C., *Le visage humain de l'administration. Les grands commis du gouvernement central des Pays-Bas espagnols (1598-1700)*, Bruxelles, Académie Royale, 2014. Voir la contribution de Dave De ruysscher et Jeroen Puttevels ainsi que celle de Nicolas Simon publiées dans le présent numéro.

<sup>18</sup> DUMOLYN J., *Political Communication and Political Power in the Middle Ages : A Conceptual Journey*, dans *Edad Media. Revista de Historia*, t. 13, 2012, p. 33-55. Voir la contribution d'Elise Frélon publiée dans le présent numéro.

<sup>19</sup> GEVERS L., *Hoet toegankelijk was de 'Papieren Koning' ? Een in-formeel communicatiekanaal tussen Lamoraal van Egmont en Willem van Oranje en de Spaanse centrale besluitvorming in de jaren 1559-1564*, dans *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis*, t. 4, 2007, n° 1, p. 39-60.

<sup>20</sup> AFONSO S., *L'imprimé officiel : enjeu et objet de rivalités entre imprimeurs dans les villes du sud des Pays-Bas méridionaux au XVII<sup>e</sup> siècle*,

dans *Urban Networks and the Printing Trade in Early Modern Europe (15th-18th century)*, (dir.) R. ADAM, A. KELDERS, Cl. SORGOLOOS et D. SHAWN, Londres, 2010, p. 53-76.

[21](#) PONCET O., *Prendre une décision en France à la Renaissance (1525-1559)*, dans *La prise de décision en France (1525-1559)*, (dir.) R. CLAERR et O. PONCET, Paris, 2008, p. 9 ; VERMEESCH G. et GEEVERS L., *Inleiding*, dans *Politieke belangenbehartigin in de vroegmoderne Nederlanden. De rol van lobby, petitie, en officiële delegaties in de politieke besluitvorming*, (dir.) G. VERMEESCH et L. GEEVERS, Maastricht, 2014, p. 3.

[22](#) Ils sont sept à être nommés par l'acte du 30 juin 1604 définissant la fonction de solliciteur auprès du Conseil privé. Cf. *Recueil des ordonnances des Pays-Bas. Règne d'Albert et Isabelle – 1598-1621*, V. BRANTS (éd.), Bruxelles, 1909, p. 243-244.

[23](#) VERMEESCH G., *Professional Lobbying in Eighteenth-century Brussels : The Role of Agents in Petitioning the Central Government Institutions in the Habsburg Netherlands*, dans *Journal of Early Modern History*, t. 16, 2012, p. 103.

[24](#) Pour les contextes coloniaux anglais et espagnols, par exemple, voir : ROSS R., *Legal Communications and Imperial Governance : British North America and Spanish America Compared*, dans *The Cambridge History of Law in America*, (dir.) M. GROSSBERG et Ch. TOMLINS, t. 1, Cambridge, 2008, p. 107.

[25](#) VERMEESCH G., *Professional Lobbying...*, *op. cit.*, p. 98.

[26](#) MARTYN G., *How 'sovereign' were the Southern Netherlands under the Archdukes*, dans *The Twelve Years Truce (1609). Peace, Truce, War and Law in the Low Countries at the Turn of the 17th Century*, (dir.) R. LESAFFER, Leyde, 2014, p. 196-209.

[27](#) DE SCHEPPER H. et PARKER G., *The Formation of government policy in the Catholic Netherlands under the Archdukes 1596-1621*, dans *The English historical review*, t. 91, 1976, p. 244.

[28](#) DE SCHEPPER H., *Centralismo y autonomismo en los Países Bajos durante el siglo XVI*, dans *Centralismo y autonomismo en los siglos XVI-XVII. Homenaje al Profesor Jesus Lalinde Abadía*, (dir.) A. IGLESIA FERREIROS et S. SANCHEZ-LAURO, Barcelone, 1989, p. 498-499.

[29](#) MOUSNIER R., *Introduction. Objectifs et méthodes*, dans *La plume, la faucille et le marteau. Institutions et Société en France du Moyen Âge à la Révolution*, Paris, 1970, p. 8 ; CASTELNUOVO G., *Service de l'État et identité sociale. Les Chambres des coptes princières à la fin du Moyen Âge*, dans *Revue historique*, 2001, n° 618, p. 489-510.

[30](#) GENET J.-Ph., *État, État moderne, féodalisme d'état, quelques éclaircissements*, dans *Europa e Italia. Studi in onore di Giorgio Chittolini...* [titre bilingue], Florence, 2011, p. 203 ; SIRINELLI J.-F., *De la demeure à l'agora. Pour une histoire culturelle du politique*, dans *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, t. 57, 1998, p. 130. Un ouvrage récent étudiant la démocratie athénienne (re)met en lumière les esclaves-experts travaillant au fonctionnement quotidien des institutions de la polis : ISMARD P., *La démocratie contre les experts. Les esclaves publics en Grèce ancienne*, Paris, 2015. On pourra également consulter FLAIG E., *Processus de décision collective et guerre civile : l'exemple de l'Odyssée. Chant XXIV, vv. 419-470*, dans *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 52e année, n° 1, 1997, p. 3-29.

[31](#) DE SCHEPPER H. et PARKER G., *The Formation of government policy...*, *op. cit.*, p. 251.

#### **Pour citer cet article**

Nicolas Simon, «Introduction. De l'actualité d'étudier le processus législatif aux temps modernes», *C@hiers du CRHIDI* [En ligne], Vol. 39 - 2016, URL : <http://popups.ulg.ac.be/1370-2262/index.php?id=321>.