

É T U D E S   S U R   L E   1 8<sup>e</sup>   S I È C L E

X V I I I

36

008  ÉDITIONS DE L'UNIVERSITÉ DE BRUXELLES

## LOMBARDIE ET PAYS-BAS AUTRICHIENS

REGARDS CROISÉS SUR LES HABSBOURG  
ET LEURS RÉFORMES AU XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE





É T U D E S   S U R   L E   1 8<sup>e</sup>   S I È C L E

X V I I I

Revue fondée par Roland Mortier et Hervé Hasquin

**DIRECTEURS**

Bruno Bernard et Manuel Couvreur

**COMITÉ ÉDITORIAL**

Valérie André, Claude Bruneel (Université catholique de Louvain),  
Carlo Capra (Università degli studi, Milan), David Charlton (Royal Holloway College, Londres),  
Brigitte D'Hainaut, Michèle Galand, Jan Herman (Katholieke Universiteit Leuven), Michel Jangoux,  
Huguette Krief (Université de Provence, Aix-en-Provence), Christophe Loir, Roland Mortier,  
Fabrice Preyat, Daniel Rabreau (Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne), Raymond Trousson et  
Renate Zedinger (Universität Wien).

G R O U P E   D ' É T U D E   D U   1 8<sup>e</sup>   S I È C L E

**ÉCRIRE À**

Bruno Bernard [bbernard@ulb.ac.be](mailto:bbernard@ulb.ac.be)  
Manuel Couvreur [manuel.couvreur@ulb.ac.be](mailto:manuel.couvreur@ulb.ac.be)  
ou à l'adresse suivante  
Groupe d'étude du XVIII<sup>e</sup> siècle  
Université libre de Bruxelles (CP 175/01)  
Avenue F.D. Roosevelt 50 • B-1050 Bruxelles

# **LOMBARDIE ET PAYS-BAS AUTRICHIENS**

**REGARDS CROISÉS SUR LES HABSBOURG  
ET LEURS RÉFORMES AU XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE**



É T U D E S   S U R   L E   1 8<sup>e</sup>   S I È C L E

X V I I I

# **LOMBARDIE ET PAYS-BAS AUTRICHIENS**

**REGARDS CROISÉS SUR LES HABSBOURG  
ET LEURS RÉFORMES AU XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE**

VOLUME COMPOSÉ PAR FRANÇOIS ANTOINE, BRUNO BERNARD,  
MICHÈLE GALAND ET JEAN-JACQUES HEIRWEGH  
ET ÉDITÉ PAR BRUNO BERNARD

**2 0 0 8**  
ÉDITIONS DE L'UNIVERSITÉ DE BRUXELLES

## DANS LA MÊME COLLECTION

- Les préoccupations économiques et sociales des philosophes, littérateurs et artistes au XVIII<sup>e</sup> siècle, 1976  
Bruxelles au XVIII<sup>e</sup> siècle, 1977  
L'Europe et les révolutions (1770-1800), 1980  
La noblesse belge au XVIII<sup>e</sup> siècle, 1982  
Idéologies de la noblesse, 1984  
Une famille noble de hauts fonctionnaires : les Neny, 1985  
Le livre à Liège et à Bruxelles au XVIII<sup>e</sup> siècle, 1987  
Unité et diversité de l'empire des Habsbourg à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, 1988  
Deux aspects contestés de la politique révolutionnaire en Belgique : langue et culte, 1989  
Fêtes et musiques révolutionnaires : Grétry et Gossec, 1990  
Rocaille. Rococo, 1991  
Musiques et spectacles à Bruxelles au XVIII<sup>e</sup> siècle, 1992  
Charles de Lorraine, gouverneur général des Pays-Bas autrichiens (1744-1780), Michèle Galand, 1993  
Patrice-François de Neny (1716-1784). Portrait d'un homme d'État, Bruno Bernard, 1993  
Retour au XVIII<sup>e</sup> siècle, 1995  
Autour du père Castel et du clavecin oculaire, 1995  
Jean-François Vonck (1743-1792), 1996  
Parcs, jardins et forêts au XVIII<sup>e</sup> siècle, 1997  
Topographie du plaisir sous la Régence, 1998  
La haute administration dans les Pays-Bas autrichiens, 1999  
Portraits de femmes, 2000  
Gestion et entretien des bâtiments royaux dans les Pays-Bas autrichiens (1715-1794).  
Le Bureau des ouvrages de la Cour, Kim Bethume, 2001  
La diplomatie belgo-liégeoise à l'épreuve. Étude sur les relations entre les Pays-Bas autrichiens et la principauté de Liège au XVIII<sup>e</sup> siècle, Olivier Vanderhaegen, 2003  
La duchesse du Maine (1676-1753). Une mécène à la croisée des arts et des siècles, 2003  
Bruxellois à Vienne. Viennois à Bruxelles, 2004  
Les théâtres de société au XVIII<sup>e</sup> siècle, 2005  
Le XVIII<sup>e</sup>, un siècle de décadence ?, 2006  
Espaces et parcours dans la ville. Bruxelles au XVIII<sup>e</sup> siècle, 2007

### HORS SÉRIE

- La tolérance civile, édité par Roland Crahay, 1982  
Les origines françaises de l'antimaçonnisme, Jacques Lemaire, 1985  
L'homme des Lumières et la découverte de l'Autre, édité par Daniel Droixhe et Pol-P. Gossiaux, 1985  
Morale et vertu, édité par Henri Plard, 1986  
Emmanuel de Croÿ (1718-1784). Itinéraire intellectuel et réussite nobiliaire au siècle des Lumières, Marie-Pierre Dion, 1987  
La Révolution liégeoise de 1789 vue par les historiens belges (de 1805 à nos jours), Philippe Raxhon, 1989  
Les savants et la politique à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, édité par Gisèle Van de Vyver et Jacques Reisse, 1990  
La sécularisation des œuvres d'art dans le Brabant (1773-1842). La création du musée de Bruxelles, Christophe Loir, 1998  
Vie quotidienne des couvents féminins de Bruxelles au siècle des Lumières (1754-1787), Marc Libert, 1999  
L'émergence des beaux-arts en Belgique : institutions, artistes, public et patrimoine (1773-1835), Christophe Loir, 2004  
Voltaire et Rousseau dans le théâtre de la Révolution française (1789-1799), Ling-Ling Sheu, 2005  
Population, commerce et religion au siècle des Lumières, Hervé Hasquin, 2008

ISBN 978-2-8004-1432-4

D/2008/0171/22

© 2008 by Éditions de l'Université de Bruxelles  
Avenue Paul Héger 26 - 1000 Bruxelles (Belgique)  
Imprimé en Belgique

EDITIONS@admin.ulb.ac.be

www.editions-universite-bruxelles.be



# En guise d'introduction...

## A guisa d'introduzione...

Bruno BERNARD

Comme c'est le cas de beaucoup d'activités humaines, le colloque qui donne lieu à cette publication a dû sa tenue à une conjonction de hasards... et de colloques ! En effet, c'est lors d'une conversation entre deux des auteurs, François Antoine et Jacques Logie <sup>1</sup>, au retour d'un autre colloque consacré, à Nancy en novembre 2004, aux *Frontières et espaces frontaliers du Léman à la Meuse. Recompositions et échanges de 1789 à 1814*, qu'en est venue l'idée.

Au cours de ce voyage de retour, Jacques Logie faisait part avec enthousiasme de son projet d'organiser à Bruxelles un colloque international consacré à l'Empire napoléonien et regroupant des spécialistes venus des quatre coins de l'Europe. Il marquait aussi le plaisir qu'il avait eu de retrouver en mars précédent à Aix-en-Provence certains collègues italiens, dont Carlo Capra, à l'occasion d'un autre colloque, intitulé *Moreau de Saint-Méry à Parme. Regard sur l'administration napoléonienne*. François Antoine venait quant à lui d'achever une synthèse sur la révolution brabançonne et la révolution batave pour l'ouvrage de S. Bianchi et P. Bourdin, *Révoltes et révolutions en Europe de 1773 à 1802. Europe, Russie, Amériques* (Nantes, 2004). Pleinement conscient par conséquent de la plus-value scientifique d'une approche comparative et quelque peu étonné de l'absence, à Nancy, dans un colloque consacré à Parme, de représentants italiens, il regrettait de n'avoir pu vérifier son intime conviction que la question du couloir commercial entre la mer du Nord et le Nord de l'Italie constitue une des clefs du basculement, au XVIII<sup>e</sup> siècle, des Pays-Bas autrichiens et du duché de Milan du statut de simples terres de rapport, frères de leurs autonomies médiévales, à celui de « laboratoires des Lumières ».

---

<sup>1</sup> Ce dernier, hélas, décédé depuis, voir *infra* p. 149.

Contacté par ces deux collègues et amis, le Groupe d'Etude du XVIII<sup>e</sup> siècle de l'Université libre de Bruxelles – représenté en la circonstance par Bruno Bernard, Manuel Couvreur, Michèle Galand et Jean-Jacques Heirwegh – soutint avec enthousiasme ce projet, bientôt rejoint par Claude Bruneel (Université catholique de Louvain).

Tenu, avec l'aide du FNRS, les 19 et 20 octobre 2007 à la Bibliothèque des sciences humaines de l'ULB, dont nous remercions ici les directeurs Jean-Pierre Devroey et Christian Brouwer, le colloque a été l'occasion d'entamer, pour la première fois, un dialogue spécifique entre dix-huitiémistes belges et italiens. Outre qu'il a occasionné de fructueux et prometteurs contacts personnels – c'est aussi cela, les colloques –, il a permis de dresser un bilan comparatif de deux entités appartenant au gigantesque ensemble politique que constituait, au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'empire des Habsbourg, et de leurs réactions respectives face aux réformes venues de Vienne, notamment celles de Joseph II <sup>2</sup>.

Nous avons souhaité que ce volume soit, lui aussi, un trait d'union. A cette fin, et pour la première fois dans les *Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, un résumé italien de chacun des douze articles est disponible en fin de volume. Je tiens à remercier vivement ici, au nom des auteurs, Maria G. Vitali-Volant qui a bien voulu se charger des traductions.

\*  
\*   \*   \*

Come capita spesso per molte attività umane, il colloquio che è all'origine di questa pubblicazione deve l'idea fondatrice ad una congiunzione di avvenimenti casuali... e di colloqui!

Infatti è durante una conversazione fra due degli autori, François Antoine e Jacques Logie <sup>3</sup>, di ritorno da un altro colloquio dedicato, a Nancy nel novembre 2004, alle *Frontières et espaces frontaliers du Léman à la Meuse. Recompositions et échanges del 1789 à 1814*, che ne è nata l'idea.

Durante questo viaggio di ritorno, Jacques Logie, con entusiasmo, metteva al corrente il suo interlocutore del progetto di organizzare a Bruxelles un colloquio internazionale, consacrato all'Impero napoleonico, che potesse coinvolgere tutti gli specialisti venuti dai quattro canti d'Europa. Inoltre Jacques Logie aveva manifestato il piacere provato nell'aver ritrovato alcuni colleghi italiani, fra cui Carlo Capra, in occasione di un altro colloquio organizzato nel marzo precedente ad Aix-en-Provence su *Moreau de Saint-Méry à Parme. Regard sur l'administration napoléonienne*.

---

<sup>2</sup> La communication présentée lors du colloque par Hervé Hasquin, « L'ultime poussée de l'ultramontanisme dans les Pays-Bas autrichiens, 1787-1790 », n'est pas reprise dans ce volume. Nous nous permettons de renvoyer le lecteur à son dernier ouvrage, *Joseph II : catholique anticlérical et réformateur impatient*, Bruxelles, Racine, 2007, 328 p. (coll. Les racines de l'histoire), ainsi qu'à son article à paraître « La revanche des Jésuites. Feller, Barruel, Dedoyard et C<sup>ie</sup> », in H. HASQUIN, *Population, commerce et religion au siècle des Lumières*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2008 (*Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, volume hors série 12)

<sup>3</sup> Quest'ultimo, purtroppo, deceduto.

François Antoine, quanto a lui, aveva appena finito una sintesi sulla rivoluzione di Brabante e la rivoluzione batava per l'opera di S. Bianchi e P. Bourdin *Révoltes et révolutions en Europe de 1773 à 1802. Europe, Russie, Amériques* (Nantes, 2004). Di conseguenza, cosciente del surplus di valore scientifico di un approccio comparativo e un po' perplesso di fronte all'assenza a Nancy, in un colloquio dedicato a Parma, di rappresentanti italiani, lamentava di non aver potuto sottoporre a verifica la sua intima convinzione che il corridoio commerciale fra il Mare del Nord e il Nord dell'Italia costituissero una delle chiavi del ribaltamento, nel XVIII° secolo, dei Paesi Bassi austriaci e del ducato di Milano dallo statuto di semplici terre di riporto, fiere delle loro autonomie medievali, a quello di « Laboratori dei Lumi ».

Contattato da questi colleghi e amici, il *Groupe d'Etude du XVIII<sup>e</sup> siècle* dell'*Université Libre de Bruxelles* – rappresentato in quella circostanza da Bruno Bernard, Manuel Couvreur, Michèle Galand e Jean-Jacques Heirwegh – sostenne con entusiasmo il progetto a cui subito si aggiunse Claude Bruneel (*Université catholique de Louvain*).

Tenutosi, con l'aiuto del FNRS, il 19 e il 20 ottobre 2007 presso la *Bibliothèque des Sciences humaines* dell'ULB, di cui noi qui ringraziamo i direttori Jean-Pierre Devroey e Christian Brower, il colloquio ha rappresentato l'occasione di avviare, per la prima volta, un dialogo specifico fra specialisti del XVIII° secolo belgi e italiani. In più di aver fornito l'occasione di fruttuosi e promettenti contatti personali – così è dei colloqui – ha permesso di stilare un bilancio comparativo di due entità appartenenti al gigantesco agglomerato politico che costituiva, nel XVIII° secolo, l'impero degli Asburgo, e delle loro reciproche reazioni rispetto alle riforme venute da Vienna, soprattutto a quelle di Giuseppe II <sup>4</sup>.

Abbiamo voluto che questo volume sia, anche lui, un « trait d'union ». Per questo e per la prima volta nelle *Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, è disponibile in fine di volume un riassunto in italiano di ciascuno dei dodici articoli. A nome degli autori, tengo qui a ringraziare vivamente Maria G. Vitali-Volant che ha ben voluto incaricarsi della traduzione.

---

<sup>4</sup> La comunicazione presentata all'occasione del colloquio da Hervé Hasquin, « L'ultime poussée de l'altramontanisme dans les Pays-Bas autrichiens. 1787-1790 » non compare in questo volume. Noi ci permettiamo di rinviare il lettore alla sua ultima opera *Joseph II : catholique anticlérical et réformateur impatient*, Bruxelles, Editions Racine, 2007, 328 p., e anche al suo articolo in via di pubblicazione « La revanche des Jésuites. Feller, Barruel, Dedoyard et Co », in H. HASQUIN, *Population, commerce et religion au siècle des Lumières*, Bruxelles, Edition de l'Université de Bruxelles, 2008 (*Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, volume hors série, 12)



# Pays-Bas, Lombardie

## Une chronologie comparée des réformes

Michèle GALAND

Cette contribution a pour ambition de dresser un cadre général, comme introduction à ce volume consacré à la comparaison des réformes adoptées en Lombardie et dans les Pays-Bas autrichiens au XVIII<sup>e</sup> siècle. Il ne s'agit donc pas d'énumérer ici toutes les transformations de cette période, mais plutôt de tenter d'en dégager les lignes de force et la dynamique, dans ces deux parties excentrées de la monarchie des Habsbourg.

Est-il possible d'établir une chronologie comparée des réformes dans l'Empire habsbourgeois, ou du moins entre ces deux composantes qu'étaient la Lombardie autrichienne et les Pays-Bas autrichiens ?

### **Les points de comparaison**

Sans doute peut-on commencer par souligner les points communs de ces deux possessions autrichiennes <sup>1</sup>.

Passés sous la souveraineté des Habsbourg d'Autriche en 1714, suite à la guerre de Succession d'Espagne, ces deux héritages se différenciaient des autres territoires de la monarchie par leur caractère plus fortement urbanisé, les Pays-Bas étant d'ailleurs deux fois plus peuplés que la Lombardie : on dénombrait 2 300 000 habitants dans les Pays-Bas en 1787 pour 1 350 000 habitants en Lombardie à la même date. Le reste des possessions des Habsbourg comptait alors 20 672 175 habitants <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour une vue d'ensemble sur ces deux territoires au XVIII<sup>e</sup> siècle, voir : C. CAPRA, *La Lombardia austriaca nell'età delle riforme 1706-1796*, Torino, Utet Libreria, 1987, et H. HASQUIN (dir.), *La Belgique autrichienne, 1713-1794. Les Pays-Bas méridionaux sous les Habsbourg d'Autriche*, Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1987.

<sup>2</sup> M. HOECHEDLINGER, *Austria's Wars of Emergence. War, State and Society in the Habsburg Monarchy, 1683-1797*, Londres – New York – Toronto e.a., Longman, 2003, p. 281.

Les débuts du régime autrichien furent assez difficiles dans ces deux parties des territoires habsbourgeois, du point de vue économique et financier. Un besoin d'introduire des réformes se fit donc sentir rapidement des deux côtés pour asseoir l'autorité et affermir les forces de l'Etat. La fin de la période fut aussi très agitée par la contagion des troubles révolutionnaires, dans des sens divers : la Révolution brabançonne et ses prémisses dès 1787 dans les Pays-Bas, puis les restaurations autrichiennes sous la menace grandissante de l'occupation française. La Lombardie, également touchée par la contestation, finit par tomber sous les armées de Bonaparte, et devint française à partir de 1796.

Durant quelque quatre-vingts années, ces deux contrées ont donc connu l'administration des mêmes souverains, éloignés et vivant à Vienne, mais animés de la volonté d'asseoir leur autorité dans leurs nouvelles possessions et d'y développer leur programme de réformes. Seul Joseph II s'est rendu personnellement dans ces pays <sup>3</sup>. Il visita les Pays-Bas en 1781, au début de son règne personnel. La présence à la tête du gouvernement des « provinces belgiques » de son oncle, le prince Charles de Lorraine, très populaire, mais très peu apprécié du monarque, notamment en raison de ses déboires militaires, a fait reculer l'échéance du voyage après la mort du gouverneur. Joseph II s'était rendu plus tôt en Lombardie, en 1769, et y revint encore en 1784 et 1785. Ces voyages l'ont convaincu de la nécessité de modifier la structure du gouvernement de ces différentes parties de ses Etats et d'y promouvoir des réformes importantes.

Dans les Pays-Bas, qui avaient été épargnés par les soubresauts de la guerre de Succession de Pologne, le régime autrichien fut entrecoupé par une courte occupation française durant la guerre de Succession d'Autriche, entre 1745 et 1748. La Lombardie fit pour sa part l'expérience de l'occupation par les armées franco-savoyardes entre 1733 et 1736, puis par des troupes espagnoles durant quelques mois entre 1745 et 1746. Le deuxième quart de siècle correspondit donc à une période dangereuse pour les deux pays, et le retour dans le giron autrichien à la fin de la guerre de Succession d'Autriche signifia le début d'une longue période de paix, mais aussi une période où les besoins financiers nécessitèrent de profonds aménagements pour améliorer les ressources de l'Etat.

Si on poursuit la comparaison, il faut souligner le fait qu'il s'agissait de deux contrées administrées sur place par des autorités exerçant le gouvernement par délégation, et qui ont ressenti les effets de ce que l'on a appelé la centralisation administrative, surtout durant la seconde moitié du siècle, sous la houlette du chancelier de Cour et d'Etat, le comte, puis prince de Kaunitz-Rietberg <sup>4</sup>. L'accession de ce dernier à la tête de la Chancellerie de Cour et d'Etat constitue certainement un tournant dans la conduite d'une politique de réformes concertée dans les Etats de la monarchie. Cette

---

<sup>3</sup> Sur Joseph II, deux ouvrages récents : H. HASQUIN, *Joseph II. Catholique anticlérical et réformateur impatient (1741-1790)*, Bruxelles, Racine, 2007, et F. BÉRENGER, *Joseph II d'Autriche, serviteur de l'Etat*, Paris, Fayard, 2007.

<sup>4</sup> Fr. A. J. SZABO, *Kaunitz and enlightened absolutism 1753-1780*, New York, Cambridge University Press, 1994 ; Gr. KLINGENSTEIN et Fr. A. J. SZABO (éd.), *Staatskanzler Wenzel Anton von Kaunitz-Rietberg 1711-1794. Neue Perspektiven zu Politik und Kultur der europäischen Aufklärung*, Graz – Esztergom – Paris – New York, Andreas Schnider Verlagatelier, 1996.

fonction en fit le ministre de la politique extérieure de Marie-Thérèse, et contribua à accroître son influence sur la souveraine, qui le considéra bientôt comme son principal ministre. Kaunitz mit la haute main sur les affaires « belges » et lombardes en 1757, en supprimant les Conseils suprêmes des Pays-Bas et d'Italie, qui jusque-là traitaient séparément les dossiers de ces régions. A partir de cette date, ce furent des bureaux de la Chancellerie de Cour et d'Etat qui supervisèrent les affaires relatives à ces pays <sup>5</sup>. Une même politique put désormais être dictée par Vienne pour les deux parties excentrées de la monarchie, via un organisme séparé des institutions centrales, ce qui facilita la mainmise du chancelier sur ces territoires habsbourgeois.

Jusque-là, on décèle beaucoup de points semblables dans la destinée de ces deux régions éloignées du centre politique de la monarchie. Bien sûr, lorsqu'on se penche sur l'administration interne, on observe les différences que le cours de l'histoire a induites dans la mise sur pied des institutions gouvernementales. Des deux côtés, il fallait compter avec le poids des forces locales et des particularismes, sources de résistance aux réformes venues d'en haut, et ce d'autant plus que de part et d'autre se dessinèrent les contours d'une politique dirigée selon les principes du despotisme éclairé, cherchant à obtenir une meilleure connaissance des pays, avec la volonté d'en accroître le produit.

Les Pays-Bas étaient dirigés par un gouverneur général, sur le modèle espagnol, et le choix se portait de préférence sur un membre de la famille royale pour donner tout le lustre nécessaire à l'exercice de la souveraineté à Bruxelles. La même expérience fut menée en Lombardie, avec la nomination de l'archiduc Ferdinand, fils de Marie-Thérèse et François I<sup>er</sup>, en 1771 <sup>6</sup>. Dans ces deux pays, c'est pourtant la personnalité du ministre plénipotentiaire qui émergea en tant qu'agent principal du gouvernement, assurant de plus en plus la conduite des affaires, une sorte de Premier ministre en somme, même si le prestige du gouverneur ne s'effaça pas, bien au contraire. Ce ministre fut le relais, tant à Bruxelles qu'à Milan, de la politique à mener en concertation avec le chancelier Kaunitz : pour assurer cette étroite collaboration, se signalèrent particulièrement des personnalités comme le comte de Cobenzl (1753-1770), à Bruxelles, ou le comte de Firmian (1758-1782), à Milan. Pourtant, on ne peut pas vraiment parler d'uniformisation, même s'il s'agissait d'introduire une politique volontariste au service de la monarchie : tant Cobenzl que Firmian ne pouvaient totalement se soustraire aux particularités « nationales » de leur sphère d'administration, et on observe aussi dans le chef de ces deux hommes parfois plus d'enthousiasme qu'à Vienne pour entreprendre les projets politiques, si bien que le chancelier s'employa parfois à les modérer, en fonction des impératifs supérieurs de la politique générale...

---

<sup>5</sup> R. ZEDINGER, *Die Verwaltung der Österreichischen Niederlande in Wien (1714-1795). Studien zu den Zentralisierungstendenzen des Wiener Hofes im Staatswerdungsprozeß der Habsburgermonarchie*, Vienne – Cologne – Weimer, Böhlau Verlag, 2000, p. 96-117 ; C. CAPRA, « Luigi Giusti e il dipartimento d'Italia a Vienna 1756-1766 », *Società e storia*, 15, 1982, p. 61-85.

<sup>6</sup> Sur l'administration de la Lombardie à cette époque, voir S. CUCCIA, *La Lombardia alla fine dell'Antico Régime*, Florence, La Nuova Italia, 1971.

Quand on évoque les réformes du XVIII<sup>e</sup> siècle, il faut rappeler l'effervescence intellectuelle qui anima les cercles éclairés en Lombardie, sous l'impulsion de personnalités comme celle de Pietro Verri <sup>7</sup> ; cette vie culturelle intense, qui distingue la Lombardie, ne doit néanmoins pas masquer l'adhésion aux idées réformatrices des agents du gouvernement bruxellois : on peut, en effet, mettre en évidence une personnalité telle que celle du comte Patrice-François de Neny, chef-président du Conseil privé, chargé des relations entre l'Etat et l'Eglise, au cœur de la politique réformatrice de la seconde moitié du siècle <sup>8</sup>.

### Les réformes de Joseph II

Le climat était donc propice pour mettre en œuvre une politique volontariste en Lombardie et aux Pays-Bas, mais peut-être à des vitesses différentes. Pour aborder les étapes de cette entreprise, il est plus aisé de se pencher d'abord sur l'action de Joseph II, qui entendait imposer quasi simultanément une politique de réformes commune dans tous ses Etats. Aussi cette action offre-t-elle des points de comparaison entre les différentes parties de la monarchie <sup>9</sup>.

Le rôle politique de Joseph II a connu deux temps : celui de la co-régence, puis celui de l'autonomie, durant les dix dernières années de sa vie. A partir de 1780, le monarque a pu déterminer seul la direction qu'il voulait imprimer à l'Etat, alors qu'il en avait tracé les grandes lignes directrices dès 1765. Longtemps réfréné par sa mère, il a pu alors donner la pleine mesure de sa volonté et de son énergie pour mener son programme à bien.

Quelles en étaient les grandes directions ? L'ouverture intellectuelle et le souci du bien commun et de l'équité ont poussé le souverain à prendre des mesures audacieuses, très modernes, desquelles émerge l'édit de Tolérance de 1781 : les chrétiens non-catholiques obtinrent dans les Etats de la monarchie le droit d'exercer leur culte en privé, sans ostentation, et ils eurent accès aux postes de la fonction publique. Certes la religion catholique demeurait la religion principale, mais le souverain désirait ainsi associer au devenir de ses Etats des franges de la population qui en étaient jusqu'à écartées. Bientôt la tolérance s'étendit au-delà des chrétiens, en faveur des Juifs, nombreux au sein de la monarchie <sup>10</sup>.

Les relations entre l'Etat et l'Eglise firent l'objet de toutes les attentions du souverain, imprégné des idées-forces formulées dès la fin des années soixante par le

<sup>7</sup> C. CAPRA, *Progressi della ragione. Vita di Pietro Verri*, Bologne, Il Mulino, 2002.

<sup>8</sup> B. BERNARD, *Patrice-François de Neny (1716-1784). Portrait d'un homme d'Etat*, Bruxelles, 1993 (*Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, XXI).

<sup>9</sup> Sur les réformes introduites par Marie-Thérèse et Joseph II dans les territoires habsbourgeois, voir : H. SCOTT, « Reform in the Habsburg Monarchy 1740-1790 », in H. SCOTT (éd.), *Enlightened Absolutism. Reform and Reformers in Later Eighteenth-Century Europe*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1990, p. 145-187 et M. HOCHEDLINGER, *op. cit.*, p. 267-288. Voir également à propos de l'édition des sources concernant ces réformes : H. KLUETING (éd.), *Der Josephinismus : ausgewählte Quellen zur Geschichte der thesesianisch-josephinischen Reformen*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1995.

<sup>10</sup> R. CRAHAY (éd.), *La Tolérance civile*, Bruxelles, 1982 (*Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, vol. hors série 1).



chancelier Kaunitz : l'Eglise ne devait s'occuper que de la prédication de l'Évangile, de l'exercice du culte, de l'administration des sacrements et de sa discipline intérieure. Le reste, qui touchait la vie civile, ne regardait que l'État. En affirmant ainsi la prééminence du pouvoir temporel sur les prérogatives traditionnelles de l'Eglise, le chancelier annonçait le programme de réformes qui allait transformer radicalement la société de la fin de l'Ancien Régime dans les États autrichiens.

Une des mesures les plus visibles fut la suppression des couvents sur laquelle nous reviendrons (1781). Mais la législation du mariage (1784), la suppression des confréries religieuses (1786) pour réorganiser l'assistance aux pauvres, malades et orphelins, en renforçant l'encadrement des fidèles via la réforme des paroisses, ou la mise sur pied de séminaires d'État pour la formation des prêtres (1786) se succédèrent dans ce processus de laïcisation de l'État ; réformes fondamentales qui ne rencontrèrent finalement qu'une opposition assez faible, même de la part du clergé.

Les initiatives prises en vue d'apporter plus d'équité et plus de bien-être dans la société furent aussi remarquables : instauration d'un enseignement primaire, néanmoins pas de manière uniforme, réformes judiciaires en vue d'en limiter l'arbitraire, avec la décision progressiste de supprimer la torture, prônée depuis longtemps par l'ouvrage *Dei delitti e delle pene* de Beccaria (1764). Ces dernières dispositions ont été très difficiles à imposer, rencontrant de fortes réticences dans les milieux conservateurs, à commencer par la personne de Marie-Thérèse.

Ce plan d'action touchant le bien commun fut enfin couronné par des mesures transformant l'appareil d'État, avec pour objectif de le rationaliser et d'uniformiser les pratiques administratives dans l'ensemble de la monarchie : pour les Pays-Bas comme pour la Lombardie, cette volonté de l'empereur se traduit par la refonte des institutions centrales et la mise sur pied d'un seul Conseil de gouvernement, dirigé par le ministre plénipotentiaire, mettant fin à l'efflorescence des « jointes », ces commissions créées à mesure que l'État élargissait sa sphère d'influence <sup>11</sup>. Cette transformation du gouvernement central fut promulguée en 1786 en Lombardie et en 1787 aux Pays-Bas, et devait s'accompagner d'une réorganisation administrative au niveau local <sup>12</sup>. Parallèlement, une profonde réforme de la justice annonçait le couronnement de la modernisation de l'État. Ces mesures, touchant les privilèges et les traditions, rencontrèrent une vive opposition, qui déboucha dans les Pays-Bas sur la Révolution brabançonne. Si les réformes libérant l'État de ses liens les plus forts avec l'Eglise n'avaient pas suscité de réelle opposition, il faut bien dire que ces dernières dispositions suscitérent suffisamment de solidarités pour anéantir les efforts du souverain éclairé, qui n'avait cessé de renforcer l'État, pour le bien de tous, même contre l'avis de tous...

---

<sup>11</sup> J. LEFÈVRE, *Le Conseil du Gouvernement Général institué par Joseph II*, Bruxelles, 1927 (Académie royale de Belgique, Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques, Mémoires, coll. In-8°, 2<sup>e</sup> série, 23) ; C. CAPRA, *op. cit.*, p. 364-368.

<sup>12</sup> A. SZÁNTAY, *Regionalpolitik im Alten Europa. Die Verwaltungsreformen Josephs II. In Ungarn, in der Lombardei und in den österreichischen Niederlanden 1785-1790*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2005.

### Les racines de la politique réformatrice

La succession des réformes sous Joseph II atteste bien un processus général partant du souverain, les décisions prises à Vienne étant relayées dans un délai relativement court dans les Etats les plus éloignés, d'abord en Lombardie, suivie de peu par les Pays-Bas. Pour affiner cette approche, il est nécessaire de se libérer de la période phare des réformes josphistes et de tenter d'en dégager les fondements. On sait qu'il faut au moins remonter à la moitié du siècle, soit durant le règne de Marie-Thérèse, pour trouver les premières actions, menées à cette époque de manière plus pragmatique, et donc moins systématique, mais ouvrant la voie aux mesures plus radicales de l'empereur à la fin du siècle. La remarque est naturellement valable tant pour la Lombardie que pour les Pays-Bas. En réalité, on peut déjà déceler les prémises de ce mouvement réformateur dans la volonté de Charles VI de rétablir les finances et l'appareil d'Etat, alors qu'il se trouvait acculé par les difficultés financières de la monarchie mise à mal par les conflits successifs <sup>13</sup>.

Les projets tendant à la formation d'un Etat plus moderne seront abordés selon deux axes emblématiques afin de dégager la dynamique de ce mouvement.

Un premier exemple à suivre pour illustrer les rythmes différenciés des réformes entre Lombardie et Pays-Bas autrichiens sera la suppression des couvents. Dans les Pays-Bas, l'édit du 15 mars 1783, promulguant la disparition de 126 maisons religieuses, après une longue préparation de cette liste, enclencha le processus <sup>14</sup>. On créa la Caisse de Religion destinée à administrer les biens des établissements supprimés et à assurer l'entretien des religieux chassés de leurs couvents <sup>15</sup>. De nouvelles suppressions furent envisagées et effectuées en 1784. La décision avait été prise dès la fin de l'année 1781 par Joseph II, à son retour du voyage effectué dans les Pays-Bas. Ces mesures furent également appliquées dans les Etats héréditaires. Finalement, environ 870 institutions furent abolies dans toutes les possessions autrichiennes <sup>16</sup>. Comme on sait que ces réformes ont été mises sur pied à la suite de premières mesures entreprises sous le règne de Marie-Thérèse, il est important de remonter le cours du processus pour en trouver la source : dans les Pays-Bas, la loi sur la mainmorte imposa dès 1753 la vente des biens immeubles acquis sans amortissement et proclama la défense d'acquérir des biens immeubles sans autorisation et le contrôle des dons et

---

<sup>13</sup> Sur les finances de la monarchie à cette époque, voir : Th. WINKELBAUER, « Nervus rerum Austriacarum. Zur Finanzgeschichte der Habsburgermonarchie um 1700 », in P. MAT'Á et Th. WINKELBAUER (éd.), *Die Habsburgermonarchie 1620 bis 1740. Leistungen und Grenzen des Absolutismusparadigmas*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2006, p. 179-215.

<sup>14</sup> J. LAENEN, « Etude sur la suppression des couvents par l'Empereur Joseph II dans les Pays-Bas autrichiens et plus spécialement dans le Brabant (1783-1794) », *Annales de l'Académie royale d'Archéologie de Belgique*, LVII, 1905, p. 343-464, et G. DE SCHEPPER, *La réorganisation des paroisses et la suppression des couvents dans les Pays-Bas autrichiens sous le règne de Joseph II*, Bruxelles-Louvain, Bibliothèque de l'Université, 1942.

<sup>15</sup> A. VANDENBULCKE, « Comité de la Caisse de religion », in E. AERTS, M. BAELEDE, H. COPPENS, H. DE SCHEPPER, H. SOLY, A. THUIS et K. VAN HONACKER (éd.), *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois (1482-1795)*, t. 2, Bruxelles, 1995, p. 746-753 (Archives générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les provinces, *Studia*, 56).

<sup>16</sup> H. HASQUIN, *op. cit.*, p. 199.

legs effectués en faveur des établissements de mainmorte <sup>17</sup>. Il ne s'agissait nullement d'éliminer des établissements ecclésiastiques à cette date, mais bien de les obliger à contribuer à l'effort financier.

Par la suite, on peut considérer que le début des années 1770 constitua un tournant en cette matière, avec l'édit de 1771 prohibant l'octroi des dots au moment de l'admission dans les ordres, une mesure visant à préserver le patrimoine des familles. Cette interdiction touchait les couvents pauvres qui vivaient aux dépens du public. Et l'année suivante, en 1772, une ordonnance complémentaire recula l'âge des vœux à vingt-cinq ans. Ces mesures portant atteinte au recrutement dans les couvents, avaient pour but de limiter les vocations et annonçaient la décision radicale de la suppression des couvents contemplatifs, jugés « inutiles » parce que ne se livrant ni à l'enseignement ni à l'assistance aux malades. En 1779, un rapport du chancelier Kaunitz à Marie-Thérèse exposa clairement les objectifs de cette politique dans les Pays-Bas <sup>18</sup>. Dans ce dernier tiers du siècle, les thèses utilitaristes se développaient partout. L'emprise de l'Eglise était aussi menacée par la volonté des souverains d'affirmer leur prééminence pour la conduite des affaires temporelles. C'est d'ailleurs dans ce contexte que la Compagnie de Jésus avait été supprimée suite à la décision du pape, en 1773, dans les différents Etats de la monarchie, ouvrant la possibilité de mettre un enseignement officiel sur pied.

Si on se penche sur la situation en Lombardie pour analyser le dossier de la suppression des couvents, ce mouvement apparaît bien plus précoce. En effet, le processus s'y enclencha beaucoup plus tôt qu'aux Pays-Bas et que dans les Etats héréditaires, puisque les premières mesures furent envisagées en 1762 et que le plan de réduction fut amorcé en 1769 pour se poursuivre durant les années suivantes <sup>19</sup>. La *Giunta economale*, désignée en 1766 pour gérer les biens confisqués, préfigurait le Comité de la Caisse de Religion qui fut chargé de la même mission dans les Pays-Bas en 1783. Dans cette matière, la Lombardie fut véritablement un laboratoire de la réforme. Cette politique était menée à l'initiative des autorités locales, avec l'appui actif de Vienne.

Mais une chronologie peut en masquer une autre : en effet, si on détaille la politique anticléricale menée dans d'autres dossiers à Bruxelles durant les mêmes années 1760-1770, qui furent si intensément marquées par les réformes en Lombardie, les mesures prises par les autorités des Pays-Bas étaient également assez avancées, et elles furent, là aussi, menées à bien sous l'impulsion des gouvernants locaux avec l'assentiment de Vienne, qui fut même parfois amenée à tempérer l'enthousiasme de ses ministres bruxellois <sup>20</sup>.

<sup>17</sup> R. KOERPERICH, *Les lois sur la mainmorte dans les Pays-Bas catholiques : étude sur l'édit du 15 septembre 1753, ses précédents et son exécution*, Louvain, P. Smeesters, 1922.

<sup>18</sup> G. DE SCHEPPER, « Marie-Thérèse et Joseph II : leur politique à l'égard des maisons religieuses dans les Pays-Bas », *Revue d'histoire ecclésiastique*, 35, 1939, p. 509-529.

<sup>19</sup> M. TACCOLINI, *Per il pubblico bene, la soppressione di monasteri e conventi nella Lombardia austriaca del secondo Settecento*, Roma, Bulzoni, 2000.

<sup>20</sup> H. HASQUIN, « Le Joséphisme et ses racines », in H. HASQUIN (dir.), *La Belgique autrichienne, op. cit.*, p. 388-469.

Un autre exemple peut illustrer les rythmes des réformes menées aux Pays-Bas et en Lombardie : il s'agit de la mise au point des cadastres, qui permet de suivre le processus des réformes dites thérésiennes, cette fois en matière fiscale.

Dans ce cas également, la Lombardie fut en avance : dès le règne de Charles VI s'y enclenchèrent les premières dispositions en vue d'établir un recensement de la population et un cadastre des biens, avec pour objectif d'aboutir à une meilleure répartition de l'impôt. Ce projet fut interrompu par les conflits, mais repris ensuite et finalisé en 1760 pour le Milanais, plus tardivement à Mantoue <sup>21</sup>. Il ne s'agit donc pas seulement d'une réforme thérésienne, puisqu'elle plonge ses racines dans les premières années du régime autrichien en Lombardie. Aux Pays-Bas, l'expérience fut plus tardive et ne fut d'ailleurs pas générale. Au contraire, on commença par la région la plus excentrée, le Luxembourg, pour entamer, en 1766, une opération qui allait mener à l'instauration du cadastre thérésien dans cette province, avec l'ambition d'en faire l'exemple à suivre pour le reste des Pays-Bas <sup>22</sup>. Mais il faut signaler que, dès 1753, le dénombrement des biens de mainmorte avait été mis en chantier et que le dénombrement des fiefs de la Couronne avait été décrété un an auparavant. Ces dispositions avaient pour but de mieux contrôler la nature et la légitimité des différentes exemptions fiscales. Les mesures visant à rétablir les finances publiques sous le ministère du marquis de Botta-Adorno (1749-1753), lors du retour des Pays-Bas sous la tutelle de Marie-Thérèse après la guerre de Succession d'Autriche, furent donc décisives, car elles donnèrent l'impulsion aux réformes qui allaient se développer par la suite <sup>23</sup>.

Le choix porté sur le Luxembourg pour introduire une nouvelle matrice cadastrale a été fait en raison des fortes inégalités de répartition des charges publiques dans ce duché, et aussi en raison du faible poids fiscal de cette province dans le budget des Pays-Bas. C'est qu'une telle entreprise, dictée par le gouvernement de Bruxelles, ne pouvait que mécontenter les notables provinciaux. La prudence déployée par les autorités centrales des Pays-Bas autrichiens s'explique par le fait que le vote des impôts par les Etats des différentes provinces n'était pas une simple formalité dans les Pays-Bas. Modifier les clés de répartition des charges, c'était porter inévitablement atteinte aux privilèges des corps représentés aux Etats. Si ces réflexions ont été menées de part et d'autre assez tôt, en Lombardie et dans les Pays-Bas, on constate que les freins posés par les forces conservatrices ont pesé plus lourdement dans ces derniers. Mais on ne doit pas oublier les autres mesures prises par ailleurs afin d'améliorer la répartition des impôts. Ainsi, par exemple, Cobenzl réussit-il à imposer en 1754 une

---

<sup>21</sup> C. CAPRA, *op. cit.*, p. 63-79 et 193-200, et S. MORI, *Il Ducato di Mantova nell'età delle riforme (1736-1784)*. *Governo, amministrazione, finanze*, Florence, La Nuova Italia, 1998, p. 228-232 et 272-283.

<sup>22</sup> Cl. DE MOREAU DE GERBEHAYE, *L'abrogation des privilèges fiscaux et ses antécédents. La lente maturation du cadastre thérésien au Duché de Luxembourg (1684-1774)*, Bruxelles, Crédit communal, 1994 (coll. Histoire in-8°, 90), et Id., « Un cadastre véritable et original ? La réforme fiscale au Luxembourg et le cadastre thérésien de 1766 », *Catastro*, 50, avril 2004, p. 267-285 (revue en ligne : <http://www.catastro.meh.es/esp/publicaciones2.asp>).

<sup>23</sup> J. LAENEN, *Le ministère de Botta-Adorno dans les Pays-Bas autrichiens pendant le règne de Marie-Thérèse (1749-1753)*, Anvers, La Librairie néerlandaise, 1901.

réforme de l'administration provinciale en Flandre, qui devait avoir des répercussions sur le vote des subsides dans le comté <sup>24</sup>. La création de « jointes » spécialisées était le signe de cet activisme : dans les Pays-Bas, la Jointe des administrations et des subsides fut chargée à partir de 1764 d'inspecter les administrations et de remédier aux défauts, voire aux malversations, en matière fiscale <sup>25</sup>.

\*  
\* \*

Ces deux exemples rapidement esquissés permettent de dégager la dynamique des réformes dans les Etats des Habsbourg, et plus singulièrement dans ces deux pays les plus excentrés qu'étaient la Lombardie et les Pays-Bas : une chronologie comparée de ces réformes ne peut être menée que si on prend en compte les débuts de ce mouvement. C'est alors que se signalent les différences de rythme, où la Lombardie apparaît plus vite gagnée par les transformations, même si une analyse plus fine atténue cette impression. Si l'esprit des gouvernants était semblable à Milan et à Bruxelles durant ces décennies, ces exemples montrent la difficulté de comparer les mesures pragmatiques adaptées à chaque situation avant que ne se mette en mouvement le programme politique général de Joseph II.

On peut résumer le rythme des réformes en Lombardie et dans les Pays-Bas comme suit : les premières mesures du début du régime autrichien, durant les années 1730-1740, entravées à cause des conflits, la reprise dès la fin des années quarante, après la guerre de Succession d'Autriche, un nouveau ralentissement au cours de la guerre de Sept Ans, suivi de l'affirmation décidée des transformations durant les années 1760-1770, et enfin la radicalisation sous Joseph II. Il faut rappeler l'évolution des réformes au centre de la monarchie pour comprendre ces rythmes. A Vienne, les réformes thérésiennes ont connu deux temps forts : une importante refonte de l'administration centrale a été promulguée en 1749, au sortir de la guerre de Succession d'Autriche. Ces dispositions aux accents centralisateurs incontestables visaient à accroître les revenus de l'Etat en Autriche et en Bohême, mais elles ne touchèrent directement ni la Lombardie ni les Pays-Bas. Il est vrai que dans ces pays, gouvernés jusqu'alors de manière assez autonome, des réformes de nature fiscale étaient également en train de se mettre en place. La montée en force de la Prusse, la perte de la Silésie et l'épuisement financier suite à la guerre de Sept Ans dictèrent une nouvelle vague de réformes dans les Etats héréditaires durant les années 1760-1770. Il fallait rétablir la prééminence de la monarchie autrichienne en Europe centrale, et pour ce faire, il était nécessaire de restaurer sa puissance militaire. Une nouvelle réforme de l'appareil central, mais aussi une politique économique interventionniste et des mesures sociales avaient pour ambition de ramener la prospérité dans ce pays

---

<sup>24</sup> P. LENDERS, *De politieke crisis in Vlaanderen omstreeks het midden der achttiende eeuw. Bijdrage tot de geschiedenis der Aufklaering in België*, Bruxelles, 1956 (Verhandelingen van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, n° 25).

<sup>25</sup> Sur cette Jointe chargée de gérer les dépenses publiques en les conciliant avec le bien-être commun, voir la notice de P. LENDERS, in E. AERTS, M. BAELDE, e.a., *op. cit.*, vol. 2, p. 719-730.

affaibli. C'est précisément à ce moment que le chancelier Kaunitz accentua la pression sur les Pays-Bas et la Lombardie, qui devaient cesser d'être dirigés comme des parties séparées des territoires centraux.

Le poids des conflits doit donc évidemment être pris en compte dans une telle évaluation : les guerres confrontèrent l'Etat à la nécessité de faire face à d'énormes besoins financiers, en levant impôts et emprunts, puis à la nécessité d'introduire des réformes en vue d'assainir les finances publiques. Ainsi, dans les Pays-Bas comme en Lombardie, les principales résolutions en matière fiscale ont-elles été prises dans cette perspective. Ces deux régions ont été épargnées par la guerre de Sept Ans, mais elles ont dû contribuer financièrement à l'effort de guerre. La différence porte sur le poids de ces contributions, puisque les Pays-Bas apparaissent comme le principal soutien de la monarchie à cette époque, par l'ampleur des prêts consentis et des dons gratuits concédés <sup>26</sup>.

La nécessité de rembourser cette énorme ponction a contraint les autorités à assainir les finances des administrations locales des Pays-Bas et à tenter de mieux y répartir les charges publiques. Mais dans le même temps, il fallait encore solliciter les Etats provinciaux et donc les ménager, puisqu'ils votaient l'impôt. Il fallait aussi garder leur confiance pour de nouveaux emprunts, ce qui constituait également un frein à la modernisation. Ce frein pouvait d'ailleurs avoir des relais haut placés, puisque le gouverneur lui-même, Charles de Lorraine, n'a pas hésité à se faire l'avocat des Etats de Brabant lorsque le chancelier attendait de nouveaux efforts de leur part au lendemain de la guerre de Sept Ans <sup>27</sup>. Les institutions des Pays-Bas ne permettaient donc pas d'introduire une réforme fiscale aussi radicale qu'en Lombardie.

Lorsqu'on appréhende le processus des réformes en envisageant la totalité du régime autrichien, on décèle nettement l'inversion progressive de la dynamique : à partir du règne personnel de Joseph II, c'est le souverain qui donna l'impulsion aux réformes depuis le centre vers la périphérie, alors que durant les décennies précédentes, les décisions étaient prises à l'échelon des différents pays, par des agents acquis à la nécessité de renforcer l'action de l'Etat. Bien sûr, il ne faut pas oublier le rôle moteur que joua Kaunitz à partir de la seconde moitié du siècle. Mais durant le règne de Marie-Thérèse, les autorités locales de Bruxelles et de Milan ont conservé une certaine latitude pour mener leurs projets gouvernementaux à bien. Cette initiative locale si active n'a-t-elle pas été bridée par ce renversement de la conduite politique à partir des années 1780 ? Lors de ses ultimes réformes administratives et judiciaires, Joseph II a pu prendre la mesure du peu d'adhésion des exécutants qui devaient mener son plan global à bien. Son manque de confiance à l'égard des commis de l'Etat est certainement un paramètre permettant de comprendre la désaffection de la fin du règne. Ce phénomène permet aussi, à l'inverse, de prendre la mesure de la persévérance et de l'efficacité des autorités lombardes et bruxelloises durant la période précédente, lorsqu'elles engageaient toute leur énergie à conduire leurs projets et qu'elles étaient

---

<sup>26</sup> P. G. M. DICKSON, *Finance and Government under Maria Theresia, 1740-1780*, Oxford, Clarendon Press, 1987, t. II, p. 409-411.

<sup>27</sup> M. GALAND, « Un mémoire politique adressé par Charles de Lorraine à Marie-Thérèse et apostillé par le chancelier Kaunitz (1764) », *Bulletin de la Commission royale d'Histoire*, CLX, 1994, p. 67-86.

soutenues dans cette politique de longue haleine par Vienne, jetant ainsi les bases des réformes ultérieures. Vus sur cette longue durée, tant la Lombardie que les Pays-Bas, avec des accents propres et des rythmes parfois décalés, ont expérimenté assez tôt les diverses voies de la modernisation de la société, sous le regard d'un Etat central de plus en plus interventionniste.





# De Bruxelles à Milan et vice-versa : trajectoires de quelques hauts fonctionnaires et auxiliaires du gouvernement

Bruno BERNARD

On le sait, les Etats-Nations sont, pour l'essentiel, une création de la Révolution française et de la période napoléonienne. De ce fait, l'identité « nationale » d'un individu, aujourd'hui clairement liée à sa naissance et à ses appartenances territoriale, linguistique et culturelle, est, aux Temps modernes, une notion plus flexible et moins « déterminante » en matière de carrière administrative <sup>1</sup>.

De nos jours, les hauts fonctionnaires servent, dans la quasi-totalité des Etats, celui d'entre eux qui les a vus naître, ou dont ils ont acquis la nationalité. Il n'en était pas partout ni toujours de même au XVIII<sup>e</sup> siècle <sup>2</sup>, époque à laquelle l'abbé Gabriel-François Coyer a même pu écrire, dans sa *Dissertation sur le vieux mot de patrie*, qu'« un galant homme n'écrira pas le mot patrie. Ce serait bien pis s'il le prononçait » <sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Il en est de même, naturellement, pour la carrière militaire, mais ce n'est pas ici notre objet

<sup>2</sup> Voir R. DERATHÉ, « Patriotisme et nationalisme au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Annales de philosophie politique*, VIII, 1969, p. 69-84 ; R. POMEAU, *L'Europe des Lumières. Cosmopolitisme et unité européenne au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, 1966 (rééd., Paris, Stock, 1991) ; G.L. FINK, « Cosmopolitisme », in M. DELON (dir.), *Dictionnaire européen des Lumières*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 277-279 ; ID., « Patriotisme », *ibid.*, p. 828-830, et O. DANN, « Nation », *ibid.*, p. 761-765.

<sup>3</sup> Cité par B. DIDIER, *Le Siècle des Lumières*, Paris, MA Editions, 1987, p. 299 (coll. Les grandes encyclopédies du monde de...). Pour une édition contemporaine de la *Dissertation* de l'abbé Coyer, voir E. DZIEMBOWSKI (éd.), *Ecrits sur le patriotisme, l'esprit public et la propagande au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle. Gabriel-François Coyer et Jacob-Nicolas Moreau*, La Rochelle, Rumeur des âges, 1997, 82 p.

Ce cosmopolitisme « de bon aloi » s'applique essentiellement, on l'aura compris, aux couches supérieures de la société – lesquelles sont bien entendu les mieux à même d'échapper aux déterminismes strictement locaux –, même si l'on sait que le recrutement de la piétaille militaire, par exemple, ne se faisait pas non plus en fonction de critères « nationaux ». Mais chez le « galant homme » désigné par l'abbé Coyer, c'est d'un cosmopolitisme conscient et revendiqué qu'il s'agit, d'un détachement par rapport aux valeurs jugées étroites du « terroir » natal, et ce, au profit d'une vision conçue comme plus large et essentiellement axée autour de deux grands critères.

D'une part, le maintien, ou l'amélioration, d'un statut social privilégié pour soi et « sa maison » à travers les possibilités offertes par une carrière « publique ». D'autre part, la fidélité à une « couronne » dispensatoire d'honneurs et d'avantages, engagement qui ne ressort pas toujours d'un lien de dépendance préalable mais résulte parfois au contraire d'un choix, dicté soit par des convictions, notamment religieuses, soit par les aléas de l'existence tels que la guerre, l'exil ou, plus prosaïquement, l'intérêt matériel <sup>4</sup>.

Notons enfin qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'usage universellement répandu du français dans les couches cultivées de la société européenne est certainement un facteur supplémentaire de perméabilité des frontières.

Parmi les Etats les plus concernés par ce phénomène d'internationalisation des élites administratives, l'Espagne, les Etats du Saint-Empire – y compris la Prusse – et la Russie figurent assurément aux premières places, mais le phénomène touche l'ensemble de l'Europe occidentale. En effet, la relative rareté des talents, certainement plus grande que de nos jours ; l'absence ou la malléabilité des critères de recrutement, parfois tout simplement soumis à l'arbitraire du souverain ; ou encore la volonté des gouvernants de confier certains postes-clé à des non-régnicoles, en principe moins susceptibles de se laisser gagner à la défense des intérêts locaux ou régionaux : tout concourt à ouvrir aux « étrangers » l'accès à la haute fonction publique.

Au sein de la monarchie habsbourgeoise, énorme espace multiculturel où se côtoient une bonne quinzaine de « nationalités » et autant de langues <sup>5</sup>, la circulation des hauts fonctionnaires est naturellement constante, notamment depuis et vers les Pays-Bas <sup>6</sup>, provinces que leur situation géographique et les vicissitudes historiques qu'elle a entraînées ont depuis longtemps habitués à la présence de nombreux « étrangers » au

---

<sup>4</sup> Voir notamment, au sujet des multiples critères et du caractère parfois aléatoire de ces engagements au service de l'une ou l'autre couronne, F. ALIX, *Le recrutement du haut personnel administratif dans les Pays-Bas méridionaux (1700-1725). Du régime espagnol au régime autrichien : rupture ou continuité ?*, mémoire de licence inédit dirigé par H. Hasquin, Université libre de Bruxelles, 2007 (article à paraître dans la *Revue belge de philologie et d'histoire*), et la thèse de doctorat inédite de Th. GLESENER, *La Garde du Roi. Pouvoirs, élites et nations dans la monarchie hispanique (1700-1823)*, dirigée par M. Bertrand (Université de Toulouse II – Le Mirail) et Fr. Bierlaire, Université de Liège, 2007, à paraître.

<sup>5</sup> Cet aspect a été bien mis en valeur par Hervé Hasquin dans son récent ouvrage, *Joseph II : catholique anticlérical et réformateur impatient*, Bruxelles, Editions Racine, 2007, 328 p. (coll. Les racines de l'histoire), notamment p. 12-28.

<sup>6</sup> Voir R. ZEDINGER, *Migration und Karriere. Habsburgische Beamte in Brüssel und Wien im 18. Jahrhundert*, Vienne-Cologne-Weimar, Böhlau Verlag, 2004, 165 p. et B. BERNARD (éd.),

sein de leur administration. De même, les dominations espagnole puis autrichienne sont-elles à l'origine de l'installation à Madrid ou à Vienne d'un certain nombre de hauts fonctionnaires « belges »<sup>7</sup>, lesquels y feront parfois souche.

### **Quelques Italiens à Bruxelles au XVIII<sup>e</sup> siècle : grands commis et banquiers de l'Etat**

Parmi les étrangers employés au sein de la haute administration des Pays-Bas autrichiens, les Italiens ne sont pas rares. Tous ne sont pas Lombards, bien entendu, mais l'on ne peut manquer d'évoquer ici quatre hauts fonctionnaires qui, venus d'autres principautés italiennes, jouent à Bruxelles, au XVIII<sup>e</sup> siècle, un rôle non négligeable au sein de l'appareil gouvernemental, ou à ses côtés.

C'est un Piémontais, Hercule-Joseph Turinetti (1658-1726), marquis de Prié<sup>8</sup>, qui – en raison de l'absence prolongée du gouverneur général Eugène de Savoie, retenu à Vienne par la guerre contre les Turcs – a l'honneur de présider le premier à la destinée des provinces « belges », après la remise de celles-ci au représentant de l'empereur Charles VI de Habsbourg, le comte Lothaire de Königsegg, le 4 février 1716<sup>9</sup>. Arrivé à Bruxelles le 16 novembre, le marquis y demeurera en fonction, avec le titre de ministre plénipotentiaire, pendant plus de huit ans, secondé par deux secrétaires italiens, les barons Salvaï et Galesi.

Né dans le Piémont, fils du président du conseil des Finances de Charles-Emmanuel II de Savoie, il a d'abord été agent diplomatique du royaume de Piémont-Savoie à Londres. C'est après sa nomination comme ambassadeur à Vienne, en 1691, qu'il a pris le nom de « marquis de Prié » d'après celui d'une terre acquise en 1668

---

*Bruxellois à Vienne, Viennois à Bruxelles*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 9-162 (*Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, 32).

<sup>7</sup> Même si l'emploi de ce terme est parfois considéré comme anachronique lorsque l'on évoque les périodes antérieures à l'indépendance belge de 1830, deux ouvrages récents ont démontré de façon irréfutable qu'il était bien employé au XVIII<sup>e</sup> siècle pour qualifier ce qui était relatif aux Pays-Bas autrichiens entendus *stricto sensu*, c'est-à-dire excluant les principautés de Liège et de Stavelot-Malmedy, ainsi que le duché de Bouillon, ces trois entités étant alors totalement indépendantes des Pays-Bas. Voir J. STENGERS, *Histoire du sentiment national en Belgique des origines à 1918. Tome 1 : Les racines de la Belgique. Jusqu'à la révolution de 1830*, Bruxelles, Editions Racine, 2000, 342 p. et S. DUBOIS, *L'invention de la Belgique. Genèse d'un Etat-Nation*, Bruxelles, Editions Racine, 2005, 440 p. Pour éviter toute confusion avec l'acception actuelle de l'adjectif, nous mettrons celui-ci entre guillemets.

<sup>8</sup> Voir la notice de M. HUISMAN, in *Biographie nationale de Belgique*, XVIII, 1905, col. 231-243, et R. SANDRI GIACHINO, « Un suddito sabaudo ambasciatore straordinario a Vienna e commissario imperiale in Italia : Ercole Turinetti di Priero », in G. MOLA DI NOMAGLIO *et al.* (éd.), *Torino 1706 : memorie e attualità dell'assedio di Torino del 1706 tra spirito europeo e identità regionale : atti del Convegno, Torino 29 e 30 settembre 2006*, Turin, Centro Studi piemontesi, 2007, p. 679-711.

<sup>9</sup> Königsegg (1673-1751) assure l'intérim en attendant l'arrivée du marquis de Prié. Voir M. BRAUBACH, « Joseph-Lothar Graf v. Königsegg-Rothenfels », in *Neue Deutsche Biographie*, XII, Berlin, Duncker & Humblot, 1980, p. 356-358, et H. BOXLER, *Die Geschichte der Reichsgrafen zu Königsegg seit dem 15. Jahrhundert*, 2 vol., Bannholz (Allemagne), Boxler Edition, 2005, p. 517-534.

par sa famille, à Priero. Principal négociateur du traité d'alliance conclu en 1703 entre le Piémont-Savoie et l'empereur, il a été autorisé, en 1704 par son souverain naturel, à passer définitivement au service de la maison d'Autriche en faveur de laquelle, il a obtenu, cinq ans plus tard, la reconnaissance par le pape Clément XI – il est vrai contraint par la présence dans ses Etats de troupes autrichiennes – de l'archiduc Charles de Habsbourg comme roi d'Espagne. Fastueusement récompensé par celui-ci lors de son accession au titre impérial <sup>10</sup>, il lui a été recommandé par le prince Eugène pour être son remplaçant à Bruxelles.

Le marquis de Prié est, nous semble-t-il, un bel exemple de ces stratégies opportunistes, auxquelles il a été fait allusion plus haut, de la part de certaines familles aristocratiques européennes. On sait hélas que détesté de la population pour sa morgue, accusé de corruption et couvert de dettes en raison d'un train de vie trop fastueux, c'est dans le déshonneur qu'il quitte Bruxelles en 1725 avant de mourir à Vienne l'année suivante.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'une des compétences les plus reconnues aux Italiens – même s'ils en profitent parfois pour abuser de la crédulité des responsables politiques locaux ou nationaux – est la création de loteries <sup>11</sup>. Réapparues officiellement en Italie du Nord à la fin du moyen âge, sous le nom de *lotto*, après plus d'un millénaire de clandestinité, elles y bénéficient, à Venise et à Gênes notamment, d'un large soutien de la part des autorités municipales. Celles-ci y voient en effet un moyen aisé et peu coûteux de pallier les difficultés des finances publiques en prélevant sans douleur ce que l'homme politique italien du XIX<sup>e</sup> siècle Camillio Benso, comte de Cavour, appellera cyniquement « un impôt sur les imbéciles ».

On sait que Casanova s'est fait, successivement auprès de Louis XV puis de Frédéric II, le propagandiste de cette « friponnerie » génoise, ainsi que l'a surnommée le despote éclairé de Potsdam <sup>12</sup>. Quant à Ranieri de Calzabigi <sup>13</sup>, né à Livourne en 1714, et installé vers 1750 à Paris, il y conçoit le projet d'une loterie « génoise », qu'il dirigera en 1758 et 1759 avec son frère cadet Anton Maria <sup>14</sup>, et dans laquelle le grand séducteur vénitien est également intéressé. Cependant, les deux Livournais devront

---

<sup>10</sup> Il fut élevé aux dignités de grand d'Espagne et de chevalier de l'ordre de la Toison d'or.

<sup>11</sup> Voir R. MUCHEMBLED, « La roue de fortune. Loteries et modernité en Europe du XV<sup>e</sup> au XVII<sup>e</sup> siècle », in *Loteries en Europe. Cinq siècles d'histoire*, Bruxelles, Loterie nationale, 1994, (rééd., *ibid.*, 2004), p. 17-53 ; B. BERNARD, « Aspects moraux et sociaux des loteries », *ibid.*, pp. 55-86 ; Cl. BRUNEEL, « Les loteries de l'Europe méridionale », *ibid.*, p. 89-135, et H. HOUTMAN-DE SMEDT, « La fièvre de la loterie et du lotto s'empare du nord-ouest de l'Europe au cours des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles », *ibid.*, p. 136-185.

<sup>12</sup> Voir B. BERNARD, « Aspects moraux et sociaux.. », *op. cit.*, p. 76.

<sup>13</sup> Voir Cl. BRUNEEL, J.P. HOYOIS, *Les grands commis du gouvernement des Pays-Bas autrichiens, Dictionnaire biographique du personnel des institutions centrales*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 2001, p. 144-145 (Studia, 84), et G. GABANIZZA, « Calzabigi (Calsabigi, Casalbigi), Ranieri Simone Francesco Maria de », *Dizionario biografico degli Italiani*, t. XVII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1974, p. 47-51. Ranieri de Calzabigi est mort à Naples en 1795.

<sup>14</sup> Dit « Jean Antoine », voir Cl. BRUNEEL, J.P. HOYOIS, *op. cit.*, p. 143-144.

bientôt quitter la capitale française, notamment à cause de la gestion, jugée douteuse, de leurs affaires. Réfugiés à Bruxelles en 1759<sup>15</sup>, ils y parviennent l'année suivante à convaincre le ministre plénipotentiaire Charles de Cobenzl que leur projet de loterie peut être profitable aux finances de l'Etat. Malgré les réticences initiales de Kaunitz, l'impératrice Marie-Thérèse cède finalement aux instances de Cobenzl et instaure une « Loterie impériale et royale » dans la capitale des Pays-Bas autrichiens. Bien que ses créateurs aient été naturalisés Brabançons et nommés conseillers-maîtres honoraires à la chambre des comptes en juin et juillet 1760, ils devront finalement démissionner et quitter Bruxelles au début de l'année suivante, à la suite de mauvaises rumeurs à propos de leur honorabilité<sup>16</sup>. La Loterie leur survivra cependant jusqu'en 1795, date à laquelle elle sera abolie par les révolutionnaires français.

En 1783, le marquis Aurelio Mansi, originaire de Lucques et ancien fondé de pouvoir du consortium financier qui avait affermé le lotto à Vienne entre 1770 et 1778<sup>17</sup>, sera envoyé à Bruxelles par le chancelier Kaunitz afin d'y améliorer les rendements de la Loterie. Associé au secrétaire du conseil privé Augustin de Reul<sup>18</sup>, il en reprendra l'affermage pour six ans, le 1<sup>er</sup> novembre 1785.

Issu d'une famille de banquiers, un autre Lucquois, Nicolas de Nobili (1706-1784)<sup>19</sup>, arrive en 1744 dans les Pays-Bas et est naturalisé Brabançon dès le 20 janvier 1745, suite à son mariage à Gand, le 23 octobre précédent, avec une vicomtesse de Patin. Nommé le 10 avril 1745 conseiller-maître à la chambre des comptes – alors qu'il avait sollicité une place de conseiller au conseil des Finances –, il est dès lors fréquemment consulté en matière de change et de « redressement des monnoyes ». Nommé « commissaire pour la direction » d'une loterie lancée en septembre 1754, il donne entière satisfaction à ce poste, le comte de Cobenzl n'hésitant pas à lui attribuer le principal mérite d'un gain de dix millions de florins au profit des finances des Pays-Bas. Nobili s'engage également en faveur du développement de la culture du tabac. Elevé le 5 juin 1757 au rang prestigieux de conseiller d'Etat, il est placé le 14 septembre 1760 à la tête de la nouvelle Loterie impériale et royale créée à l'initiative des frères Calzabigi. Mis à l'écart, semble-t-il, après le décès de son protecteur Charles de Cobenzl en 1770, il demande alors la permission de se retirer à Lucques, et y demeurera jusqu'à sa mort, tout en conservant son traitement de conseiller d'Etat.

Le maintien en Italie, au XVIII<sup>e</sup> siècle, d'une importante tradition bancaire procure, on le voit, à certains sujets de la Péninsule, une sorte de recommandation auprès de monarques et de dirigeants européens avides de profiter de leurs compétences afin d'assurer une plus grande prospérité aux finances publiques de leur Etat.

<sup>15</sup> Voir H. HOUTMAN-DE SMEDT, *op. cit.*, p. 152.

<sup>16</sup> Celle-ci ne paraît pas avoir été trop atteinte, en revanche, à Vienne où Ranieri se rendit alors et où il fut bientôt nommé conseiller de l'empereur. Son frère parti pour la Hollande, puis l'Angleterre, y tenta vainement de proposer l'établissement de loteries. Voir Cl. BRUNEEL, J.P. HOYOIS, *op. cit.*, p. 143-144.

<sup>17</sup> Voir H. HOUTMAN-DE SMEDT, *op. cit.*, p. 153.

<sup>18</sup> Voir Cl. BRUNEEL, J.P. HOYOIS, *op. cit.*, p. 524-526.

<sup>19</sup> Voir, pour toutes les informations données ici sur Nobili, *ibid.*, p. 453-455.

### Trois Lombards à la tête de l'administration des Pays-Bas autrichiens

Après la démission, en 1724, du prince Eugène de Savoie, les gouverneurs généraux et gouvernantes générales <sup>20</sup>, qui assument à la fois les tâches de représentation et la direction générale des affaires, sont toujours choisis au sein de la famille impériale. Ils sont secondés, dans la gestion quotidienne des tâches gouvernementales, par un haut fonctionnaire issu de l'aristocratie, étranger aux Pays-Bas, et portant d'abord, sous le gouvernement de l'archiduchesse Marie-Elisabeth le titre de « grand maître de la Cour » <sup>21</sup> puis, à partir de 1741, de nouveau celui de « ministre plénipotentiaire » <sup>22</sup>.

Trois membres de grandes familles aristocratiques lombardes occupent successivement cette fonction au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle. Pour chacun d'entre eux, cette nomination intervient à la suite d'un même cursus initial : d'abord quelques années passées au service armé des Habsbourg, puis une succession de missions diplomatiques. De même, ce poste dans les Pays-Bas ne constitue pour tous trois qu'une brève étape dans une longue carrière au service de la monarchie.

Le 29 juillet 1725, l'empereur Charles VI nomme Giulio Borromeo, comte Visconti (1664-1751) <sup>23</sup> grand maître de la Cour de sa sœur, l'archiduchesse Marie-Elisabeth. On sait qu'en 1700, lorsque s'est déclenchée la guerre de Succession d'Espagne suite au décès du roi Charles II, la famille Visconti a ouvertement pris le parti de l'archiduc Charles de Habsbourg contre le prétendant français, le petit-fils de Louis XIV, Philippe d'Anjou. Celui-ci ayant été reconnu à Milan comme roi d'Espagne, les Visconti ont bientôt dû quitter la ville pour se réfugier à Vienne, puis suivre un temps à Barcelone l'archiduc Charles, lequel y avait été proclamé roi d'Espagne sous le nom de Charles III et y combattait les troupes de son adversaire.

Rentré en Italie, Giulio Visconti s'y est mis au service du prince Eugène de Savoie et a participé en 1706 à la prise de Turin par ses armées <sup>24</sup>. Membre de la jointe de

---

<sup>20</sup> Sur cette fonction, voir H. DE SCHEPPER, R. VERMEIR, « Gouverneur général (1522-1598, 1621-1789, 1790-1794) », in E. AERTS, M. BAELDE, H. COPPENS, H. DE SCHEPPER, H. SOLY, A.K.H. THIJSS, K. VAN HONACKER (dir.), *Les institutions centrales du gouvernement habsbourgeois (1482-1795)*, t. I, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1995, p. 187-208, et, plus spécifiquement pour le XVIII<sup>e</sup> siècle, L. DE REN, L. DUERLOO, J. ROEGIER, *De gouverneurs-generaal van de Oostenrijkse Nederlanden*, Bruxelles, Kredietbank, 1987, 64 p. (Europalia Österreich).

<sup>21</sup> Voir P. LENDERS, « Grand maître de la Cour (1725-1741) », in E. AERTS, M. BAELDE, H. COPPENS, H. DE SCHEPPER, H. SOLY, A.K.H. THIJSS, K. VAN HONACKER (dir.), *op. cit.*, p. 239-247, et Gh. DE BOOM, « L'archiduchesse Marie-Elisabeth et les grands maîtres de la Cour », *Revue belge de philologie et d'histoire*, V, 1926, p. 493-450.

<sup>22</sup> Voir P. LENDERS, « Ministre plénipotentiaire (1714-1789, 1790-1794) », *ibid.*, p. 226-238.

<sup>23</sup> Voir P. LITTA, *Famiglie celebri italiane*, 27 vol., Torino-Milano, Basadonna, 1839-1846 (ici vol. 20, Tavola XII), et R. ZEDINGER, *Die Verwaltung der Österreichischen Niederlande in Wien (1714-1795). Studien zu den Zentralisierungstendenzen des Wiener Hofes im Staatswerdungsprozeß der Habsburgermonarchie*, Wien-Köln-Weimar, 2000, p. 142-143 (Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft zur Erforschung des 18. Jahrhunderts, Bd. 7).

<sup>24</sup> Voir R. SANDRI GIACHINO, G. MELANO, G. MOLA DI NOMAGLIO (dir.), *Torino 1706, 300 anni dall'assedio e dalla battaglia di Torino : l'alba di un regno : una mostra evento per ricordare*, Torino, Il punto, 2006, 322 p.

gouvernement instituée dans la capitale piémontaise par le prince victorieux, il y a également assumé la fonction de commissaire général des armées. Plus tard, il a en outre effectué quelques missions diplomatiques secrètes, notamment dans le royaume de Naples. En 1713, il a été récompensé par le nouvel empereur de tous ses services, par l'élévation au rang de conseiller intime actuel. Engagé dès lors dans l'armée impériale, promu maréchal-lieutenant en 1716, il a, en 1721, accédé à la dignité de chevalier de l'ordre de la Toison d'or.

C'est donc un aristocrate ayant largement fait ses preuves de fidélité et de bravoure que l'empereur Charles VI désigne pour accompagner sa sœur à Bruxelles en 1725. Il demeurera aux côtés de celle-ci jusqu'en novembre 1732, date à laquelle le comte d'origine tchèque Friedrich von Harrach lui succédera.

D'une fonction en principe essentiellement curiale, Visconti passe bientôt à un véritable rôle politique comme chef de cabinet de l'archiduchesse, exerçant sur celle-ci une discrète influence, ayant entrée au Conseil privé et au Conseil des finances, et étant par ailleurs coresponsable des décisions en matière militaire. Sa dignité de grand d'Espagne lui donne en outre la préséance, aux Pays-Bas, sur les chevaliers de la Toison d'or, ce qui conforte encore, si besoin était, son rôle prépondérant dans la vie politique bruxelloise <sup>25</sup>.

C'est surtout sur le maintien de liens très forts avec Vienne que doit porter son action – pour cela, il est en liaison étroite dans la capitale autrichienne avec le président de la « secrétairerie espagnole » <sup>26</sup>, le marquis de Rialp <sup>27</sup> – afin d'éviter que la gouvernante ne soit tentée de céder aux « préjugés nationaux ». On sait cependant que la tentation est faible du côté de Marie-Elisabeth, même si celle-ci n'est pas toujours prête à se soumettre, en revanche, aux injonctions de Vienne, notamment en matière religieuse où son attitude est très rigoriste. Visconti ne lui fait d'ailleurs pas d'ombre, semble-t-il, s'étant rapidement acquis sa confiance.

Désireux, en raison notamment de son âge, d'être muté en Italie, il obtient, en 1732, son rappel, et est nommé l'année suivante capitaine général et vice-roi de Naples. Mais dès 1734, l'invasion du royaume par les armées du roi d'Espagne Philippe VI l'oblige à se replier sur Vienne. Grand maître de l'impératrice dans la capitale autrichienne – ce qui démontre une fois encore sa très haute faveur –, il se retirera deux ans plus tard dans sa ville natale de Milan et y finira ses jours.

---

<sup>25</sup> Signalons qu'un honneur supplémentaire, le titre héréditaire de magnat de Hongrie, lui est accordé en 1731 par l'empereur, ainsi que la seigneurie de Des (auj. Dej, en Roumanie, à 40 km au nord de Cluj) et les revenus y afférents.

<sup>26</sup> Voir P. LENDERS, « Conseil d'Espagne – Secrétairerie espagnole à Vienne (1713-1717, 1713-1736) », in E. AERTS, M. BAELDE, H. COPPENS, H. DE SCHEPPER, H. SOLY, A.K.H. THUIS, K. VAN HONACKER (dir.), *op. cit.*, p. 102-108.

<sup>27</sup> Don Ramon Vilana Perles, marquis de Rialp (1663-1741), entré au service du futur Charles VI lors de son séjour à Barcelone, au début du siècle. Il démissionna en 1736. Voir O. SCHMID, « Marqués de Rialp und das Spanische Staatssekretariat in Wien », *Historische Blätter*, 7, 1937, p. 52-60, et H. REITTER, *Der Spanische Rat und seine Beziehungen zur Lombardei, 1713-1720*, mémoire de licence inédit, Universität Wien, 1964, p. 36-45.



Un autre Lombard, Antonio Ottone, marquis de Botta Adorno (1688-1774)<sup>28</sup>, issu d'une vieille famille génoise mais né à Pavie, effectue un parcours assez similaire au service des Habsbourg. Chevalier de Malte à l'âge de quinze ans, engagé en 1709 dans les armées impériales, il combat vaillamment dans les Flandres sous les ordres du prince Eugène avant d'y être élevé au grade de colonel. Il effectue ensuite des missions diplomatiques à Saint-Pétersbourg et à Berlin auprès de Frédéric II. En 1746, chargé de défendre Gênes, patrie de ses ancêtres tombée aux mains des Impériaux à l'occasion de la guerre de Succession d'Autriche, il ne se résout pas à mater par la force une révolte des habitants et, très critiqué par ses pairs, est finalement privé de tout commandement après que la ville ait chassé les troupes autrichiennes.

La protection du comte Friedrich Wilhelm von Haugwitz<sup>29</sup>, et ses capacités reconnues en matière de finances lui permettent toutefois d'échapper à une totale disgrâce. Nommé en octobre 1748 ministre plénipotentiaire à Bruxelles, il n'y arrive qu'en avril 1749, s'y installant au palais d'Egmont où il demeurera jusqu'en septembre 1753.

De ses quatre années de présence dans les Pays-Bas<sup>30</sup> – lesquelles se situent, rappelons-le, juste après la fin de la guerre de Succession d'Autriche et l'occupation d'une grande partie du territoire « belge » par les armées de Louis XV –, on peut retenir une importante œuvre de redressement, preuve s'il en est de ses réelles compétences économiques et financières<sup>31</sup>. L'activité économique connaît au cours de ces quelques années un début de reprise qui amorce les glorieuses décennies suivantes : industrie

---

<sup>28</sup> Voir A. WANDRUSZKA, « Botta Adorno, Antonio », in *Dizionario biografico degli Italiani*, t. XIII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1971, p. 380-384.

<sup>29</sup> Né en Saxe en 1702, il avait notamment été chargé, en 1742, d'administrer ce qui restait de la Silésie autrichienne après la première invasion prussienne, c'est-à-dire les principautés limitrophes de Troppau (auj. Opava, en Moravie, Rép. Tchèque) et Teschen (auj. Cieszyn à l'extrême sud de la Pologne). Il se peut qu'il ait alors rencontré Botta Adorno, après l'échec de la mission de ce dernier auprès de Frédéric II. Considéré comme un brillant gestionnaire démontrant l'excellence des préceptes du caméralisme, il fut promu en 1747 intendant des provinces autrichiennes de Carniole et de Carinthie et chargé d'en redresser les finances. Persuadé du rôle néfaste des Etats provinciaux en la matière, il en convainquit l'impératrice, qui lui confia la rédaction d'un plan général de redressement des finances de la monarchie dans son ensemble. C'est tout naturellement à lui qu'elle pensa lorsqu'il s'agit de diriger, en 1749, le tout nouveau *Directorium in publicis et cameralibus*, sorte de grand ministère des finances et de l'administration territoriale. Voir Fr. WALTER, « Haugwitz, Friedrich Wilhelm, Graf », in *Neue Deutsche Biographie*, VIII, Berlin, Duncker & Humblot, 1969, col. 95-96. On voit que la protection d'Haugwitz ne pouvait manquer d'être un élément de poids en faveur de Botta Adorno.

<sup>30</sup> Voir J. LAENEN, *Le ministère de Botta-Adorno dans les Pays-Bas autrichiens*, Anvers, 1901.

<sup>31</sup> On ne peut naturellement lui en attribuer tout le mérite et il faut notamment souligner le rôle du Français Benoît Marie Dupuy (1713-après 1765), fonctionnaire de l'occupant de 1746 à 1748, revenu dans les Pays-Bas après la paix d'Aix-la-Chapelle. Nommé en septembre 1749 « secrétaire à la suite du gouvernement », il travailla activement à réformer la comptabilité du gouvernement et l'administration des douanes. Voir Cl. BRUNEEL, J.P. HOYOIS, *op. cit.*, p. 233-235 et Ph. MOUREAUX, « Dupuy, Benoît Marie », in *Biographie nationale de Belgique*, XXVII, 1971-1972, col. 261-266.



et commerce sont encouragés, routes et canaux réparés ou même créés, et on procède à une réforme monétaire et à un début d'assainissement financier <sup>32</sup>. « La prospérité de la nation a commencé une nouvelle période depuis la paix d'Aix-la-Chapelle », constatera en 1766 le chancelier Kaunitz <sup>33</sup>.

En septembre 1753, Botta Adorno cède la place à Charles de Cobenzl, protégé du prince de Kaunitz, et part pour Pavie, sa ville natale, où il représentera l'impératrice avec le titre de « vicaire impérial ». En 1757, il succédera comme « chef de la régence de Toscane » au Lorrain Emmanuel de Richécourt, avant de se retirer finalement à Pavie en 1766 et d'y mourir huit ans plus tard.

Né à Milan, le comte Luigi Barbiano di Belgiojoso (1728-1801) <sup>34</sup> appartient également à une grande famille lombarde. Lui aussi a effectué ses débuts sous les drapeaux impériaux, à l'occasion de la guerre de Sept Ans – d'abord lieutenant-colonel, il fut ensuite promu maréchal-lieutenant –, avant d'occuper successivement les fonctions d'ambassadeur à Stockholm, de 1764 à 1769, puis à Londres, de 1770 à 1782. Entré dès les années 1770 en correspondance avec Joseph II, alors empereur corégent, il s'en est fait apprécier et a été appelé à le rejoindre à Versailles lors de la visite que celui-ci y a rendu en 1777 à sa sœur Marie-Antoinette et à son beau-frère le roi de France. Il a même accompagné l'empereur pendant sa tournée des provinces françaises. En mai 1783, à la suggestion du gouverneur général Albert de Saxe-Teschen, c'est lui que Joseph II choisit pour remplacer à Bruxelles, en tant que ministre plénipotentiaire, le prince de Starhemberg.

Joséphiste convaincu, il met en œuvre sans faillir, pendant les premières années de son gouvernement, les nombreuses réformes décidées depuis Vienne par l'empereur. Mais lors des premiers troubles de la Révolution brabançonne <sup>35</sup>, il est peu soutenu par les gouverneurs généraux Albert et Marie-Christine qui, soucieux de préserver la concorde, préfèrent temporiser. Détesté par la population de Bruxelles qui le considère comme le principal auxiliaire de l'empereur dans les Pays-Bas, il adopte en mai 1787 une attitude plus timorée, approuvant même la décision des gouverneurs de suspendre les édits de l'empereur dont il a pourtant toute la confiance. Immédiatement

---

<sup>32</sup> Pour une vue d'ensemble sur ce phénomène, souvent évoqué mais auquel aucune monographie n'a été consacrée jusqu'à présent, voir H. PIRENNE, *Histoire de Belgique*, éd. in-4°, 4 vol., Bruxelles, La Renaissance du Livre, s.d. [1948-1952], vol. III, p. 142-155, et les contributions de Cl. BILLEN, M. DORBAN et Cl. BRUNEEL, in H. HASQUIN (dir.), *La Belgique autrichienne, 1713-1794. Les Pays-Bas méridionaux sous la domination des Habsbourg d'Autriche*, Bruxelles, Crédit Communal, 1987, p. 95-200.

<sup>33</sup> Cité par H. PIRENNE, *op. cit.*, p. 142.

<sup>34</sup> Voir L.P. GACHARD, « Belgiojoso (Louis Charles Marie, comte de Barbiano et) », in *Biographie nationale de Belgique*, II, col. 118-124 ; J. LEFÈVRE, « Barbiano di Belgiojoso, Louis Charles Marie, graaf van », in *Nationaal biografisch woordenboek*, 4, 1970, col. 32-37, et Cl. BRUNEEL, J.P. HOYOIS, *op. cit.*, p. 75-76.

<sup>35</sup> Voir, pour un rapide aperçu, B. BERNARD, R. MASKENS, *La Révolution brabançonne et les Etats belgiques unis (1789-1790)*, Bruxelles, Musées de la Ville de Bruxelles, 2003, 63 p. (Historia Bruxellae, 1) et H. HASQUIN, *Joseph II, op. cit.*, p. 277-278. Pour une bibliographie exhaustive, et en actualisation permanente, voir le site [http://www.1789brabant.be/biblio\\_fr.html](http://www.1789brabant.be/biblio_fr.html).

convoqué à Vienne – en même temps que les gouverneurs généraux – par un Joseph II particulièrement courroucé, il est limogé sur-le-champ. Il quittera Vienne pour l'Italie en 1790, mais, fidèle aux Habsbourg, il y reviendra après les invasions françaises et y mourra en 1801.

Des trois Lombards qui furent appelés à gouverner les Pays-Bas autrichiens, tous trois relativement compétents et zélés, Belgiojoso eut la malchance d'être celui qui occupait cette fonction au moment même où régnait à Vienne, selon la formule d'Hervé Hasquin, un « réformateur impatient ». Bien que décidé à mettre en œuvre le programme joséphiste, Belgiojoso ne put cependant se résoudre à le faire par la force, préférant finalement, tout comme les gouverneurs généraux, la politique du possible à l'utopie réformatrice lancée par Joseph II.

Pour mettre en œuvre ses réformes dans les Pays-Bas, l'empereur avait également pensé utiliser les talents d'un autre Italien, d'origine tyrolienne, Karl Anton Martini (1726)<sup>36</sup>. Professeur de droit à l'université de Vienne à partir de 1754, celui-ci fut engagé par l'impératrice comme précepteur des archiducs Léopold, Ferdinand et Maximilien. En décembre 1785, l'empereur Joseph II l'envoya en Lombardie où il demeura huit mois afin d'y présider à la réforme des tribunaux. Très satisfait de lui-même et de son œuvre dans la capitale lombarde, il n'était cependant pas sans susciter la critique, ainsi qu'en témoigne ce passage, extrait du journal du théologien protestant et franc-maçon allemand Friedrich Münter, qui annonce un peu la façon dont la réforme judiciaire sera reçue un peu plus tard à Bruxelles :

*Il Mosé della Lombardia è il barone Martini. Costui a portato le Tavole della Legge ; a esaminato i giudici per vedere come giudicavano seconda la nuova procedura, e si è reso così molto ridicolo*<sup>37</sup>.

L'année suivante, Martini reçut en effet l'ordre de se rendre à Bruxelles pour y faire appliquer également « les Tables de la Loi », c'est-à-dire le *Gerichtsordnung* de l'empereur Joseph II. Arrivé à Bruxelles en novembre 1786, il devait y demeurer

---

<sup>36</sup> Voir C. CAPRA, « « Il Mosè della Lombardia ». La missione di Carlo Antonio Martini a Milano, 1785-1786 », in C. MOZARELLI, G. OLM (dir.), *Il Trentino nel settecento fra Sacro Romano imperio e antichi stati italiani*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 323-351, et M.E. TESCH, « La réforme de la justice de l'empereur Joseph II dans les Pays-Bas autrichiens. Le séjour à Bruxelles du baron Karl Anton von Martini », in *Bruxellois à Vienne, Viennois à Bruxelles*, Bruxelles, 2004, p. 113-162 (*Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, 32).

<sup>37</sup> Traduction : « Le Moïse de la Lombardie est le baron Martini. Il y a apporté les Tables de la Loi, a examiné les juges pour voir comment ils jugeaient selon la nouvelle procédure, et s'est ainsi rendu tout à fait ridicule ». Voir O. ANDREASEN, P. HAASE SOHN (éd.), *Aus den tagebüchern Friedrichs Münters. Wander- und Lehrjahre eines dänischen Gelehrten*, Copenhague-Leipzig, 1937, vol. II, p. 285. D'une famille allemande mais résidant à Copenhague, Friedrich Christian Carl Heinrich Münter (1761-1830) étudia à l'université de cette ville avant d'y enseigner la théologie, à partir de 1788. Franc-maçon et membre de la secte des Illuminés de Bavière, il profita d'un long séjour en Italie, de 1784 à 1787, pour y répandre les idées de ce mouvement et y recruter des adeptes. Il entretenait des contacts avec tous les grands noms des Lumières allemandes (Goethe, Herder, Wieland, Klopstock, etc.). Voir E. ROSENSTRAUCH-KÖNIGSBERG, *Freimaurer, Illuminat, Weltbürger. Friedrich Münters Reisen und Briefe in ihren europäischen Bezügen*, Essen, Hobbing, 1984.

jusqu'en mai 1787, rentrant à Vienne à l'occasion du rappel des gouverneurs généraux et du ministre plénipotentiaire, mais s'arrangeant pour échapper à la colère de l'empereur en différant son retour de plusieurs semaines sous le prétexte d'une cure à Aix-la-Chapelle <sup>38</sup>.

Cette duplication, dans les Pays-Bas, d'une réforme déjà mise en œuvre en Lombardie, est, on le sait, une sorte de *topos* au sein de l'administration habsbourgeoise au XVIII<sup>e</sup> siècle <sup>39</sup>. Ce volume en offre d'ailleurs quelques exemples, et c'est là, sans doute, l'un des liens les plus significatifs entre ces deux entités pendant toute cette période.

Pour en collecter quelques indices supplémentaires, sans doute la « contre-épreuve » n'est-elle pas inutile. Il faut donc évoquer maintenant la présence, dans l'administration de la Lombardie autrichienne, de quelques hauts fonctionnaires « belges ».

### Les « Belges » en Lombardie autrichienne : une présence peu significative

Il faut avouer que cette présence se réduit à peu de choses, et qu'elle est plutôt le fruit du hasard des destinées individuelles que d'une volonté délibérée de la part des autorités autrichiennes. En fait deux cas seulement nous sont connus : celui de Giovanni Alessandro Wellens et celui de Philippe-Goswin de Neny.

Nous ne savons pas si Wellens <sup>40</sup>, de toute évidence d'origine « belge », est né en Lombardie ou dans les Pays-Bas, ni à quelle date. Et nous ignorons également quand il est entré au service de l'Autriche, même si nous savons que son nom est mentionné à plusieurs reprises dès le début des années 1760 dans les courriers gouvernementaux <sup>41</sup>. Par ailleurs, il apparaît également déjà impliqué à cette époque dans l'activité économique mantouane, puisque nous le retrouvons à la tête d'une filature de soie <sup>42</sup>. Le 20 novembre 1765 en tout cas, lors de la création à Milan du *Supremo Consiglio di economia* <sup>43</sup>, présidé par Gian Rinaldo Carli, il en est désigné le délégué dans le duché de Mantoue.

<sup>38</sup> Voir M. E. TESCH, *op. cit.*, p. 156-157.

<sup>39</sup> Voir, dans ce volume, l'article de Michèle GALAND, ainsi que A. SZANTAY, *Regionalpolitik im alten Europa. Die Verwaltungsreformen Josephs II. in Ungarn, in der Lombardei und in den österreichischen Niederlanden, 1785-1790*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2005, 490 p.

<sup>40</sup> Notons qu'un certain Jean Antoine Wellens était l'un des directeurs de la Compagnie de commerce établie en 1750 à Trieste et à Fiume. Voir Cl. BRUNEEL, J.P. HOYOIS, *op. cit.*, p. 532, et E. FABER, *Litorale Austriaco. Das österreichische und kroatische Küstenland, 1700-1800*, Trondheim-Graz, Historisk Institutt, Universitetet i Trondheim – Steiermärkisches Landesarchiv, 1995, p. 152.

<sup>41</sup> Voir p. 168, n. 136, et p. 188, n. 202, in S. MORI, *Il Ducato di Mantova nell'età delle riforme (1736-1784). Governo, amministrazione, finanze*, Firenze, La Nuova Italia, 1998, 385 p. (Pubblicazioni della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'università degli Studi di Milano, CLXXVIII, Sezione di Storia medioevale e moderna, 15).

<sup>42</sup> Voir Archivio dello Stato, Milano, *Greppi* b. 21, lettres de Carlo Buldrini à Antonio Greppi, des 13 et 30 mai 1762, citées par S. MORI, *op. cit.*, p. 188, n. 202. Greppi, originaire de Bergame, était à la tête d'un consortium de fermiers généraux.

<sup>43</sup> Voir C. CAPRA, *La Lombardia austriaca nell'età delle riforme (1706-1796)*, Torino, Utet, 1987, p. 224-225.

Cette entité, revenue à l'Autriche après l'extinction, en 1708, de la famille de Gonzague-Nevers <sup>44</sup>, jouit en effet jusqu'en 1784 une administration particulière <sup>45</sup> et ne sera totalement annexée à la Lombardie autrichienne que lors de la réforme territoriale décrétée par l'édit de Joseph II du 26 septembre 1786.

Décédé en 1775 <sup>46</sup>, Alessandro Wellens avait un fils, Giuseppe, qui entra lui aussi au service des Habsbourg en Lombardie <sup>47</sup>. Les Wellens semblent donc avoir fait souche à Mantoue et rien n'indique, à notre connaissance, qu'ils aient conservé des liens étroits avec la branche « belge » de la famille.

Il en est tout autrement, on le sait, de Philippe-Goswin de Neny (1740-1812/13 ?) <sup>48</sup>. Fils aîné du chef président du conseil privé des Pays-Bas autrichiens et destiné depuis son plus jeune âge à embrasser la carrière administrative, celui-ci, se rongé d'ennui dans sa fonction d'auditeur surnuméraire à la chambre des comptes et rêvant d'horizons plus vastes, quitte brutalement le service en juillet 1764, fuyant à l'étranger.

Après une halte à Paris, il entame un périple qui le conduit d'abord en Suisse, où il est successivement reçu par Rousseau à Môtiers et Voltaire à Genève, puis vers l'Italie et l'empire Ottoman. Revenu en octobre 1765 dans la Péninsule, il y séjourne en Toscane, où le « chef de la régence », le comte Rosenberg-Orsini, grand maître de la Cour, et le marquis de Botta Adorno, qui l'a connu enfant à Bruxelles, l'aident à obtenir son retour en grâce.

Si c'est de sa propre initiative que Neny se rend en Corse, en 1766 et 1767, pour y prendre langue avec le révolutionnaire Pasquale Paoli, il le fait cependant avec l'approbation de Botta <sup>49</sup> et afin de servir, autant que possible, les intérêts autrichiens. Ainsi espère-t-il se montrer digne d'entrer dans la carrière diplomatique. Mais c'est finalement au *Supremo Consiglio di economia* de Milan que, convaincue par le rapport que Kaunitz lui a fait de ses qualités <sup>50</sup>, l'impératrice le nomme, le 15 octobre 1767.

Il ne demeurera cependant que deux ans au sein de ce conseil, y côtoyant notamment le fameux « illuministe » Pietro Verri <sup>51</sup>, mais aussi son « compatriote »

<sup>44</sup> Voir S. MORI, *op. cit.*, p. 1-6.

<sup>45</sup> Voir, dans ce volume, l'article de Carlo CAPRA.

<sup>46</sup> Voir S. MORI, *op. cit.*, p. 168, n. 136.

<sup>47</sup> Voir *ibid.*, n. 49, p. 247.

<sup>48</sup> Voir B. BERNARD, « Des Lumières à l'Emigration : jalons pour une biographie de Philippe-Goswin de Neny (1740-1812) », *Nouvelles Annales Prince de Ligne*, IV, 1989, p. 153-201 ; *Id.*, « Amours et voyages : les pérégrinations méditerranéennes de Philippe-Goswin de Neny et sa correspondance avec Marie-Caroline Murray », *Nouvelles Annales Prince de Ligne*, VII, 1992, p. 183-230, et *Id.*, « Philippe-Goswin de Neny », in *Nouvelle Biographie nationale*, t. 8, Bruxelles, Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique, 2005, p. 107-109.

<sup>49</sup> Voir B. BERNARD, « Des Lumières à l'Emigration ... », *op. cit.*, p. 159.

<sup>50</sup> Kaunitz mentionnait notamment les connaissances linguistiques et l'expérience des pays étrangers acquises par Neny au cours de ses voyages, ainsi que son caractère curieux et entreprenant.

<sup>51</sup> Voir C. CAPRA, *I progressi della ragione. Vita di Pietro Verri*, Bologna, Il Mulino, 2002, 631 p. (Collezione di Testi e di Studi).

Alessandro Wellens <sup>52</sup>. Bien que ce conseil ait, en principe, pour vocation de rénover les pratiques en matière de gouvernance économique, l'empereur corégent n'en fait guère d'éloges à l'issue de son séjour à Milan en juillet 1769 :

Le Conseil Supreme Camerall me paroît composé d'innovateurs et de gens encore peu instruits, surtout en affaires légales, et néanmoins on y juge des procès de dernière instance qui regardent le comerce (...) Le President paroît superficiel, de même que Lothinger (sic), Neny et La Tour, ce sont des étrangers durs et qui passent sur toutes les considerations. Montani, Verry, mais surtout Pellegrini sont plus modérés et ont infiniment plus de connaissances, surtout le dernier <sup>53</sup>.

Il est assez peu amusant de voir ici l'empereur corégent, futur « réformateur impatient », critiquer les ardeurs et le radicalisme de Neny et de ses confrères Lottinger et La Tour. Cela nous confirme cependant que le jeune Philippe-Goswin de Neny ne manque décidément pas de conviction pour appliquer les principes du despotisme éclairé. En janvier 1768, il a d'ailleurs été le seul de ses collègues à soutenir la « *necessità d'un libertà assoluta e illimitata* » défendue par Pietro Verri pour ce qui concerne le commerce des grains <sup>54</sup>. De même est-il très actif dans la confection du nouveau cadastre, occasion pour lui d'affronter les puissants fermiers généraux menés par Antonio Greppi. Quelque peu dilettante, il s'absente toutefois assez souvent du conseil et mène à Milan une vie mondaine particulièrement active, fréquentant non seulement les cercles de la Cour – les familles Firmian, Belgiojoso et Cristiani notamment – mais aussi les membres de la revue *Il Caffè*, dont le célèbre Cesare Beccaria, chez qui il est régulièrement reçu <sup>55</sup>.

C'est l'empereur lui-même qui lui annonce, le 9 juillet 1769, qu'il partira bientôt pour Vienne avec le ministre Firmian, lequel doit aller y chercher l'archiduchesse Marie-Amélie afin de l'accompagner à Parme où elle doit épouser le duc Ferdinand. Neny, quant à lui, devra finalement reprendre en novembre le chemin de Bruxelles où l'attendent une place de conseiller surnuméraire au conseil privé et – maigre consolation sans doute – l'autorisation de porter, du vivant de son père, sous les ordres duquel il va désormais se trouver, le titre de comte. Il est difficile de savoir comment il a pu mettre à profit, dans ses nouvelles fonctions, l'expertise et les convictions acquises à Milan. On peut noter cependant que, devenu conseiller privé à plein titre en 1774, il se verra confier de nombreuses affaires économiques et commerciales, et aura ainsi l'occasion de déployer son zèle au service d'un libéralisme qu'il sait aussi cher à son ancien collègue Pietro Verri qu'au souverain lui-même.

---

<sup>52</sup> A l'exception de P. Verri et de Mantegazza, tous deux Milanais, les autres conseillers étaient tous « étrangers » : Pellegrini était toscan, Schreck trentinois, Montani abruzze, Pecis bergamasque, Damiani pavésien et Villavecchia génois. Plus tard, le Français La Tour, le Lorrain Lottinger et le Tchèque Wilczek entrèrent à leur tour au conseil.

<sup>53</sup> Journal de Joseph II, 11 juillet 1769, cité par C. CAPRA, *I progressi della ragione*, op. cit., p. 317, d'après Fr. VALSECCHI, *L'assolutismo illuminato in Austria e in Lombardia. Vol. II. La Lombardia. Parte I. La Politica interna*, Bologna, N. Zanichelli, 1934, p. 328.

<sup>54</sup> Voir C. CAPRA, *I progressi della ragione...*, op. cit., p. 299, n. 47.

<sup>55</sup> Voir B. BERNARD, « Amours et voyages... », op. cit., p. 216-218.

Enthousiasmé par les mesures de tolérance prises au début de son règne par Joseph II, ainsi que de la fermeture des couvents inutiles <sup>56</sup>, Neny paraît en revanche perplexe lorsque la fièvre réformatrice de l'empereur menace de s'attaquer directement aux institutions des Pays-Bas. Sans doute inquiet, comme pratiquement l'ensemble de ses collègues, au sujet des changements annoncés, il interroge, en septembre 1783, son ami Pietro Verri :

Nous avons à peu près la certitude qu'il va y avoir des changemens très importans dans la constitution du gouvernement, mais tout le monde ignore en quoi ils doivent consister (...) Vous avez essué, Monsieur, un pareil bouleversement dans le Milanais il y a peu de temps. (...). Je voudrais sçavoir, entre autres ... <sup>57</sup>.

Est-il besoin, après cela, d'encore se demander en quel sens fonctionnait habituellement, au XVIII<sup>e</sup> siècle dans l'empire habsbourgeois, le lien entre Lombardie et Pays-Bas ?

---

<sup>56</sup> Voir *ibid.*, p. 220-221.

<sup>57</sup> Voir *ibid.*, p. 222, lettre de Neny à Verri, 22 septembre 1783. Il y pose à son correspondant une série de questions relatives aux réformes survenues à Milan en matière d'administration de la législation et de la « police supérieure », des affaires de finance et de commerce, d'impôts et de douanes, ainsi qu'à propos de la distinction entre affaires civiles et militaires, ou encore de la composition des différents conseils et de « la manière d'y traiter les affaires ». On le voit, on sentait alors déjà, au sein du gouvernement de Bruxelles, qu'il allait falloir se préparer à un véritable bouleversement des habitudes.

# Pouvoir central et administrations locales dans la Lombardie autrichienne à l'âge des réformes \*

Carlo CAPRA

Je voudrais tout d'abord préciser le sens de l'expression Lombardie autrichienne, que j'ai employée dans le titre de ce texte et qui s'appliquait dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle à un territoire beaucoup plus restreint que celui de la Lombardie actuelle. La Lombardie autrichienne, une dénomination qui entra dans l'usage officiel à partir de 1736, comprenait, d'une part, l'Etat de Milan – qui dès le XV<sup>e</sup> siècle avait cédé à Venise les provinces de Bergame, Brescia et Crémone, et qui, au cours des guerres de succession d'Espagne, de Pologne et d'Autriche, dut renoncer à toutes ses possessions au-delà du Tessin et du Pô au bénéfice du roi de Sardaigne – et, d'autre part, le duché de Mantoue – appartenant jadis à la famille Gonzague. Ces deux Etats dépendaient du même gouvernement général, situé à Milan, mais à l'exception d'une courte période, lorsqu'ils furent unifiés par Joseph II, ils conservèrent des structures administratives et des lois séparées. Les considérations qui suivent se réfèrent pour l'essentiel à l'Etat de Milan et les réformes des administrations locales y tiennent beaucoup plus de place que l'organisation du pouvoir central.

Tandis que le Mantouan ne comprenait aucune ville mise à part la capitale du petit duché, l'Etat de Milan, comme le notait l'historien Salvatore Pugliese, « sous l'Espagne et encore au début du règne de Marie-Thérèse gardait plusieurs traits d'une structure fédérale et même d'une union d'Etats sous la même couronne » <sup>1</sup>. Avant les réformes des Habsbourgs, on peut parler pour cet Etat d'une répartition des pouvoirs

---

\* J'ai réduit au minimum l'appareil des notes pour garder à ce texte le caractère d'une synthèse rapide et essentielle. Les lecteurs désireux d'une analyse plus fouillée sont renvoyés aux études citées dans la bibliographie complémentaire figurant à la fin du texte.

<sup>1</sup> S. PUGLIESE, *Condizioni economiche e finanziarie della Lombardia nella prima metà del secolo XVIII*, Torino, Bocca, 1924, p. 18.



en trois niveaux. La place la plus élevée était occupée par le souverain, qui était représenté à Milan par un gouverneur, chef de l'administration civile et militaire ; celui-ci était d'habitude nommé pour trois ans et était assisté d'un grand chancelier qui lui servait de conseiller dans les matières légales et était le chef des services de secrétairerie. Le gouverneur et le grand chancelier étaient en général des étrangers, le plus souvent choisis parmi les serviteurs du roi. Mais le Sénat, les deux Magistrats des finances et les autres organes du gouvernement étaient en grande majorité composés par des membres des classes dirigeantes locales, c'est-à-dire dans une large mesure des patriciens des villes, dont la vision de l'Etat et de leur propre rôle était très éloignée des théories absolutistes. Elles reconnaissaient, notamment, au souverain l'autorité suprême dans la promulgation des lois et l'administration de la justice mais réclamaient pour elles-mêmes l'interprétation et l'application des lois. Elles admettaient aussi que le roi avait le droit de lever des contributions pour la défense de l'Etat mais dans cette optique, la répartition et le recouvrement de ces impôts n'était pas son affaire mais bien celle des magistrats et des gens de finance du pays. L'administration de l'Etat était ainsi un pouvoir séparé et en quelque sorte rival de celui du souverain. Le troisième niveau était celui des villes, qui étaient gouvernées par des conseils et par leurs organes, exclusivement composés de patriciens et dont dépendaient l'annone, la voirie, l'administration des gabelles, la police des marchés dans l'enceinte de la ville elle-même comme dans le territoire qui en dépendait. Rappelons la description des « puissances intermédiaires » du Milanais donnée par Pietro Verri :

*Un governatore scelto fra i più illustri soggetti della Corona veniva a risiedervi per tre anni (...) Egli aveva il sommo comando dell'armata ed era luogo-tenente del monarca. Ma un forestiere per lo più militare, ignorando la lingua, le leggi, i sistemi ; alla testa d'un governo che era un vero intricatissimo labirinto, (...) avendo da un lato il corpo rispettabilissimo del clero che faceva valere i privilegi, le immunità, la giurisdizione propria ; dall'altro il corpo potente del Senato e de' togati, padroni della vita, delle fortune private e pubbliche e degli affari ; con a fronte il corpo non meno poderoso dei nobili che possedeva il secreto del catasto dei carichi delle terre, reggeva la vettoaglia della città, aveva ligie tutte le arti i mestieri, la mercatura ed i cittadini tutti : un governatore in tal sistema politico ritornava nella Spagna tanto ignorante delle cose milanesi, quanto allorchè vi era venuto <sup>2</sup>.*

Ajoutons que la capacité de résistance de ces trois corps aux tendances absolutistes était accrue par la prépondérance du dernier, le patriciat des villes et en particulier de la capitale, Milan, tant dans la hiérarchie de l'Eglise que dans les magistratures de l'Etat.

Des neuf provinces qui composaient l'Etat de Milan au XVII<sup>e</sup> siècle il n'en restait que cinq après la paix d'Aix-la-Chapelle de 1748 : Milan, Crémone, Pavie, Lodi et Côme. Chaque ville contrôlait un territoire d'ampleur inégale ; tandis que le duché de Milan, au sens étroit, s'étendait sur une moitié de la surface de l'Etat, Pavie avait perdu la majeure partie de sa campagne et n'avait juridiction que sur un petit nombre de villages et de bourgs. Mais partout, à l'exception en partie de Côme qui avait du

---

<sup>2</sup> *Pensieri sullo stato politico del Milanese nel 1790*, in P. VERRI, *Scritti vari*, a cura di G. Carcano, 2 vol., Firenze, 1854, Appendice al vol. II, p. 3-4.



mal à imposer ses volontés aux habitants du lac et des vallées alpines, les rapports entre la campagne et la ville restaient fort déséquilibrés en faveur de cette dernière. Pour arbitrer les différends, surtout de nature fiscale, entre les diverses parties de l'Etat, et pour présenter au Prince les doléances communes, il existait un organe créé au XVI<sup>e</sup> siècle, le *Congrès de l'Etat*, où siégeaient les représentants des villes et de leurs *contadi*. Dans la plaine et sur les collines, les terres cultivables appartenaient en grande partie à la noblesse ou au clergé, qui habitaient dans les villes, payaient donc beaucoup moins d'impôts et n'étaient soumis qu'au juge citadin : privilège dont jouissaient aussi leurs fermiers et métayers, ce qui réduisait à peu de chose l'emprise des seigneurs féodaux, pourtant présents dans les deux tiers des communautés. Celles-ci étaient administrées par des officiers qui étaient souvent les fermiers ou les agents des plus grands propriétaires.

Bien que les fondements de certaines réformes, notamment pour ce qui concerne les finances, eussent été jetés pendant le règne de Charles VI, il fallut attendre l'arrivée au pouvoir de Marie-Thérèse et la fin de la guerre de succession d'Autriche pour que les équilibres politiques et sociaux dans l'Etat de Milan commencent à se modifier. La deuxième commission royale fut installée en 1749 (la première avait siégé de 1718 à 1733) ; elle était chargée de reprendre et de mener à bonne fin les travaux pour la réfection du cadastre des biens-fonds et des propriétés urbaines qui avaient été suspendus lors de l'invasion franco-piémontaise du duché, en 1733. Pompeo Neri, le grand jurisconsulte toscan qui présidait cette *Giunta*, comprit que le nouveau système de répartition et de levée des charges, fondé sur un impôt foncier rigoureusement proportionnel à la valeur capitale assignée aux propriétés, ne pouvait fonctionner que s'il allait de pair avec une réforme des administrations locales. Cette réforme se réalisa avec la loi du 30 décembre 1755, dont les effets principaux peuvent se résumer comme suit :

1. les villages et les hameaux les plus petits furent réunis à d'autres et le nombre de communes, ramené de près de 2 400 à 1 466 ;
2. l'administration de chaque commune fut confiée à une assemblée (*convocato*) formée par tous les contribuables soumis à l'impôt foncier qui, pour les affaires ordinaires, étaient représentés par trois élus ou *deputati dell'estimo* ;
3. une circonscription intermédiaire entre la commune et la province fut établie sous le nom de *pieve* (comme l'ancienne circonscription ecclésiastique avec qui elle coïncidait le plus souvent) ou *delegazione* ;
4. à la tête de cette circonscription, qui comprenait en moyenne dix à douze communautés, était placé un fonctionnaire nommé par l'autorité centrale et appelé *cancelliere del censo* ou *cancelliere delegato* ; il était chargé de conserver soigneusement les plans et les autres documents du cadastre, de certifier la propriété des biens-fonds et de veiller à la stricte observance des règles du *censimento*. De plus en plus, les *cancellieri* furent aussi employés pour recueillir des renseignements et des données statistiques à l'usage du gouvernement central, notamment sur la population et les structures ecclésiastiques ; ils devinrent ainsi les terminaux périphériques de l'Etat qui avaient toujours fait défaut au gouvernement central du Milanais.

Ce nouveau système d'administration locale fit l'objet d'appréciations différentes selon les époques. Au XIX<sup>e</sup> siècle, on soulignait volontiers son caractère démocratique, jusqu'à parler, comme ce fut le cas de Carlo Cattaneo, des communautés lombardes comme autant d'« Etats mineurs »<sup>3</sup>. Mais les contemporains ressentirent plutôt la réforme comme une mise en cause des autonomies traditionnelles. Plus récemment, on considéra que la création des assemblées locales et des *deputati dell'estimo* donna lieu à la formation d'une nouvelle classe dirigeante définie non plus par le sang mais par la propriété et la richesse<sup>4</sup>.

Dans les années suivantes, entre 1756 et 1758, la réforme s'étendit au niveau provincial. Ce qu'il fallait d'abord éliminer, ici, était la séparation entre la campagne et la ville, avec l'institution d'une administration commune à l'une et à l'autre. La composition de ces corps, appelés *Congregazioni del patrimonio*, varia d'une province à l'autre, selon le degré de richesse et de prestige conservé par les familles du patriciat. L'influence de celui-ci fut déterminante à Milan et à Crémone mais bien moindre à Pavie et Lodi, dont les patriciats étaient plus pauvres et moins nombreux. Un cas particulier fut celui de Côme, la seule province où on renonça à unifier le territoire, qui resta divisé en trois administrations distinctes : la ville et son district, situé dans la plaine, les terres du lac et la *Valle Intelvi*. Une autre anomalie fut le statut de ville octroyé à Casalmaggiore, qui resta pourtant presque sans district rural. Un certain nombre de communautés situées surtout dans la partie orientale du duché, et qu'on appelait *terre separate*, conservèrent en outre un privilège très ancien, celui de ne dépendre que du gouvernement central. Chaque administration provinciale fut placée sous la surveillance d'un *delegato regio*, l'équivalent au niveau provincial des *cancellieri del censo*, mais avec un pouvoir sensiblement moindre, toutes proportions gardées. Tandis que les *cancellieri del censo* devaient en principe être étrangers au district qui leur était confié et ne pas y posséder de biens fonciers, les *delegati regi*, eux, furent choisis parmi les membres des noblesses locales. Les uns et les autres, d'autre part, dépendaient d'une instance supérieure, le *Tribunale del censo*, une sorte de direction générale qui fut mise en place dès la moitié des années cinquante ; en 1765, le *Tribunale del censo* fut agrégé au *Supremo Consiglio d'economia*, une nouvelle agence gouvernementale chargée du commerce et des finances. Mais en 1771, en même temps que la suppression de la Ferme générale des impôts indirects et l'arrivée de l'archiduc Ferdinand en tant que gouverneur de la Lombardie autrichienne, tout le système de gouvernement fut changé et simplifié : les tâches d'ordre financier et économique furent concentrées dans un Magistrat caméral, profondément renouvelé et divisé en trois départements, dont l'un devait se consacrer aux affaires du *censo* ; une Chambre des comptes sur le modèle belge fut instituée et le Sénat ne conserva que la surintendance sur la justice.

<sup>3</sup> Voir E. ROTELLI, « Gli ordinamenti locali della Lombardia pre-unitaria (1755-1859) », *Archivio storico lombardo*, 100, 1974, p. 171-174.

<sup>4</sup> Voir par exemple C. MOZZARELLI, *Sovrano, società e amministrazione locale nella Lombardia teresiana (1749-1758)*, Bologna, Il Mulino, 1982 ; C. CAPRA et G. GALLI, « The 18<sup>th</sup> Century Land Register in the State of Milan », *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte*, 13, 2001, p. 55-81.

Le compromis thérésien, qui au niveau des administrations provinciales surtout sauvegardait dans une large mesure le pouvoir et le prestige des vieux corps patriciens, ne pouvait satisfaire le souci d'uniformité et la volonté centralisatrice de Joseph II, qui était résolu à imposer partout le système des *Gubernia* et des *Kreise* allemands. La situation de la Lombardie autrichienne, de ce point de vue, commença à changer en 1784 lorsque, d'une part, l'introduction d'un cadastre calqué sur celui du Milanais conduisit à l'intégration du duché de Mantoue dans l'Etat de Milan et, d'autre part, l'ordre, donné par l'empereur le 23 novembre 1784, de choisir une partie au moins des membres des Congrégations patrimoniales en dehors de la noblesse, « parmi les citoyens et les négociants les plus estimés et les plus aisés »<sup>5</sup> mirent fin au monopole des charges civiques détenu jusque-là par les patriciens. En mars 1785, les affaires concernant les communes rurales furent détachées des compétences des *delegati regi* et prises en charge par de nouveaux fonctionnaires, les *vice-intendenti del censo*. Leur dénomination laissait prévoir clairement l'institution d'Intendances provinciales, qui iraient s'ajouter aux Intendances de finances érigées en 1771. Mais Joseph II n'entendait pas associer la création de cet office, à tous égards équivalent au *Kreishauptmann* des cercles allemands, avec le maintien de l'ancienne disproportion entre les diverses provinces et avec une structure du gouvernement central qui, à ses yeux, laissait trop de pouvoir au gouverneur (l'archiduc Ferdinand, qu'il méprisait) et manquait d'unité et d'efficacité. Entre autres conclusions tirées par le souverain en août 1785, après ses deux séjours dans l'Etat de Milan en 1784 et en 1785, on trouve les considérations suivantes :

Aujourd'hui il existe nombre de provinces détachées, dont chacune s'imagine qu'elle est, pour ainsi dire, un petit royaume et prétend à des privilèges particuliers sur les autres. Dans l'avenir elles devront se regarder comme autant de cercles, ou de districts, auxquels selon leur situation respective il faudra assigner des bornes qui les rendent tous à peu près de la même taille<sup>6</sup>.

Le nouveau découpage du territoire prit une année entière : on finit par s'arrêter sur le chiffre intermédiaire entre les sept circonscriptions proposées par l'empereur et les neuf prévues dans un projet élaboré à Milan. La répartition territoriale annexée à l'édit du 26 septembre 1786 divisait la Lombardie autrichienne en huit provinces (ce nom était tout ce qui restait de l'ordre ancien) dont les chefs-lieu étaient fixés à Milan, Mantoue, Pavie, Crémone, Lodi, Côme, Bozzolo et Gallarate. La province de Bozzolo (qui, un an après, fut remplacé par Casalmaggiore dans le rôle de capitale provinciale) enjambait l'ancienne frontière entre les duchés de Milan et de Mantoue ; l'immense province de Milan, d'autre part, perdit plus de la moitié de son ancien territoire au bénéfice de la nouvelle province de Gallarate (remplacée par la suite par Varèse) et aussi de Pavie et de Côme. Dans chaque province, la Congrégation patrimoniale de l'époque thérésienne fut remplacée par une Congrégation municipale, présidée par un préfet et formée de neuf membres à Milan, Mantoue et Crémone, de sept partout

---

<sup>5</sup> Cité par C. CAPRA, « Il Settecento », in D. SELLA et C. CAPRA, *Il Ducato di Milano dal 1535 al 1796*, Torino, UTET, 1984, p. 520 (réimprimé sous le titre *La Lombardia austriaca nell'età delle riforme*, Torino, UTET, 1987).

<sup>6</sup> Cité *ibid.*, p. 521.

ailleurs ; ses compétences s'étendaient à la voirie, à l'annone, à la santé publique et ne laissaient que très peu de choses à faire aux conseils patriciens, qui cependant ne furent pas abolis dans l'immédiat. Les membres de ces Congrégations furent nommés pour six ans par le Gouvernement. Par la suite, les choix devaient se faire parmi des ternes présentées par les Conseils des villes mais cette procédure n'entra jamais en vigueur puisque les Congrégations municipales furent abolies par Léopold II en 1791.

Un autre édit, publié lui aussi le 26 septembre 1786, plaçait à la tête de chaque province un intendant politique : cette fonction avait déjà été prévue par la loi du 18 mars qui concentrait les tâches administratives au niveau étatique dans un Conseil de gouvernement présidé par le ministre plénipotentiaire et divisé en sept départements, dont l'un était toujours préposé au cadastre. Les intendants étaient étroitement subordonnés à ce Conseil et jouissaient d'un pouvoir presque illimité de contrôle et de surveillance sur tous les aspects de la vie de la province de leur ressort. L'article 2 de l'édit du 26 septembre déclarait que l'Intendance politique « aura la surintendance et la direction non seulement de tout ce qui concerne les administrations publiques, mais aussi de tous les autres objets politiques et économiques de la respective province, pourvu qu'il s'agisse d'affaires ordinaires et de la simple exécution des règlements » <sup>7</sup>. L'*Instruction générale pour les Intendances politiques provinciales de la Lombardie autrichienne* annexée à l'édit énumérait, à l'article 4, les matières sur lesquelles devaient s'étendre les pouvoirs d'inspection des intendants. Leur liste donne une idée de l'ampleur des tâches qui leur étaient confiées : conservation des droits du Principat ; cadastre, administrations locales, service de l'armée ; affaires ecclésiastiques et des institutions charitables ; frontières ; instruction publique et écoles ; arts et métiers ; chambres de commerce ; foires et marchés ; société patriotique et agriculture ; mines ; eaux, navigation, régime des fleuves et canaux ; bois et forêts ; domaines ; police ; santé ; monnaies ; poids et mesures ; affaires héraldiques ; postes. Pour ce qui regarde les communautés rurales, l'intendant devait notamment approuver l'élection des *deputati dell'estimo* et des autres officiers de chaque communauté, veiller sur l'activité des *cancellieri del censo*. Les Congrégations municipales étaient, elles, obligées de soumettre chaque semaine une copie de leurs protocoles à l'intendant, qui pouvait participer à leurs séances et même les convoquer en séance extraordinaire. Les intendants ou leurs adjoints étaient tenus de faire tous les ans le tour des provinces et d'envoyer une relation détaillée de cette visite au Conseil de gouvernement.

Dans la Lombardie autrichienne, les Intendances provinciales eurent une vie un peu plus longue qu'en Belgique, où elles furent érigées le 12 mars 1787 et supprimées à la fin du mois de mai, dans l'espoir d'apaiser l'opposition violente des Etats et de la population. Mais les plaintes et les critiques furent assez vives, comme en témoignent les *Pensées sur l'état politique du Milanais en 1790* de Pietro Verri : « On vit paraître de nouveaux magistrats avec le titre d'intendants politiques, tyrannisant les Conseils municipaux, auxquels il ne fut plus permis d'exprimer leurs opinions ou leurs désirs sinon par la bouche de commis choisis par le Gouvernement » <sup>8</sup>. Ces plaintes, qui visaient bien d'autres réformes du règne de Joseph II, furent écoutées par son frère

<sup>7</sup> Cité *ibid.*, p. 522-523.

<sup>8</sup> *Pensieri sullo stato politico del Milanese, op. cit.*, p. 13.

Léopold II, qui lui succéda en 1790 : en janvier 1791, les Intendances politiques disparurent avec les Congrégations municipales, le Bureau de police de Milan, le Séminaire général de Pavie et autres nouveautés détestées par la population et en particulier par le clergé et la noblesse. L'administration de Mantoue fut à nouveau séparée de celle de Milan et le Congrès d'Etat, qui avait été supprimé en 1786 en même temps que le Sénat et les autres magistratures, fut rétabli avec plus de pouvoir que sous Marie-Thérèse.

Il n'est pas facile de prononcer un jugement sur une institution qui dura aussi peu de temps, d'autant plus qu'on manque d'études sur la qualité des hommes appelés à remplir la tâche d'intendant et sur les différentes réalités provinciales, sauf pour Giovan Battista Gherardo d'Arco, un écrivain et économiste assez célèbre qui fut nommé intendant de Mantoue et laissa des mémoires très intéressants sur ces années, et pour la nouvelle province de Varèse. Le choix de d'Arco pour Mantoue et du jeune Alberto Litta pour Milan, tous deux issus de familles de la première noblesse, s'explique par le désir de satisfaire les patriciats des vieilles capitales des deux duchés, mais l'esprit de la nouvelle bureaucratie joséphine et son impact sur la société des petites villes lombardes sont mieux représentés par des fonctionnaires de naissance plus modeste comme Luigi Berti, intendant à Bozzolo, dont on citera la description assez impressionnante du personnel composant son Intendance : « Tous les employés », écrivait-il dans son rapport au Conseil de gouvernement du 29 janvier 1787, « viennent [au bureau] le matin (...) à huit heures au plus tard (...) et travaillent jusqu'à deux heures de l'après-midi ; ils reviennent à cinq heures et restent jusqu'à minuit ». A son avis, ils sont « tous capables, honnêtes et instruits. Ils se conduisent de façon exemplaire (...) S'ils ont quelques heures de loisir dans les jours fériés, ils les emploient à se promener tous ensemble avec leur intendant ; ils ne se mêlent point avec les oisifs du pays, évitent les mauvaises compagnies et se font un plaisir de s'arrêter au bureau à parler d'affaires avec leur intendant... »<sup>9</sup>. Les rapports périodiques des intendants sur les visites qu'ils faisaient dans les districts de leur ressort, comme prescrit par l'article 39 de l'Instruction générale, sont riches de détails sur la vie économique et sociale des lieux concernés. Comme le dit un historien hongrois, Antal Szántai, dans son étude sur les réformes des administrations locales réalisées par Joseph II en Hongrie, en Lombardie et aux Pays-Bas autrichiens, « la démarche théorique et la description minutieuse des problèmes locaux donnent à ces relations une valeur considérable et le regard aigu de ces observateurs scrupuleux et intelligents pourrait servir de base à une reconstruction microanalytique des réalités socio-économiques »<sup>10</sup>. Mais l'expérience des intendants joséphins, qui à plusieurs égards annoncent les préfets napoléoniens, peut être considérée aussi comme une étape significative du processus de construction de l'Etat moderne, comme le montre un essai publié en 1990 par Cesare Mozzarelli, qui souligne toutefois dans ses conclusions une lacune fondamentale : « La rationalité administrative ne suffit pas à elle seule pour

<sup>9</sup> Ce rapport de Berti est conservé aux Archives d'Etat de Milan, *Uffici e tribunali regi, parte antica*, carton 400.

<sup>10</sup> A. SZÁNTAI, *Regionalpolitik im alten Europa. Die Verwaltungsreformen Josephs II. in Ungarn, in der Lombardei und in den österreichischen Niederlanden, 1785- 1790*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2005, p. 284.

constituer la politique moderne, elle a besoin d'un élément nouveau, la représentation constitutionnelle, qui peut se fonder sur les assises censitaires et foncières établies par Pompeo Neri »<sup>11</sup>. Les premiers projets de constitution pour le Milanais, comme celui qui fut esquissé par Pietro Verri dans un essai déjà cité (*Pensieri sullo stato politico del Milanese nel 1790*), proposaient en effet d'étendre au niveau de l'Etat le système de représentation introduit pour les communes lombardes en 1755.

### Bibliographie complémentaire

CAVALLERA, M., « Le intendenze politiche provinciali di Gallarate (1786-1787) e di Varese (1787-1791) », in *La provincia di Varese. Studi, saggi e fonti in occasione del 60° anniversario della elevazione di Varese a capoluogo di provincia*, Varese, Istituto varesino per la storia della Resistenza e dell'Italia contemporanea, 1989.

CUCCIA, S., *La Lombardia alla fine dell'Ancien Régime*, Firenze, La Nuova Italia, 1971.

—, *La Lombardia in età teresiana e giuseppina*, Firenze, Sansoni, 1977.

GRAB, A., « Le riforme dei tribunali civici milanesi dal 1771 al 1786 », *Archivio storico lombardo*, 103, 1977, p. 296-332.

MORI, S., *Il Ducato di Mantova nell'età delle riforme (1736-1784). Governo, amministrazione, finanze*, Firenze, La Nuova Italia, 1998.

PORQUEDDU, Ch., « Istituzioni e società tra l'inizio del dominio spagnolo e la fine del dominio austriaco », in *Società pavese di storia patria. Storia di Pavia*, vol. IV, *L'età spagnola e austriaca*, t. I, Pavia, Banca del Monte di Pavia, 1995, p. 25-110.

VAINI, M., « Il conte Giovan Battista Gherardo d'Arco e le *Memorie sull'Intendenza politica provinciale dall'epoca della sua introduzione in Mantova fino al suo fine, MDCCXCI* », in C. MOZZARELLI et G. VENTURI (ed.), *L'Europa delle corti alla fine dell'antico regime*, Roma, Bulzoni, 1991, p. 441-493.

---

<sup>11</sup> C. MOZZARELLI, « Le intendenze politiche della Lombardia austriaca (1786-1791) », in R. DE LORENZO (éd.), *L'organizzazione dello Stato al tramonto dell'Antico Regime*, Napoli, Morano, 1990, p. 88.

# Pietro Verri, Cesare Beccaria et les réformes en Lombardie autrichienne (1760-1790)

Maria G. VITALI-VOLANT

Dans le quatrième tome de son *Histoire de Milan*<sup>1</sup>, le philosophe « voyageur historien »<sup>2</sup> Giuseppe Gorani, définit le temps des réformes en Lombardie autrichienne :

Cette époque si mémorable pour les Milanais embrasse l'espace qui s'est écoulé depuis 1757 ou 1758 jusqu'à 1782 où Firmian décéda (...) pendant cette belle époque, tous les talens ont été excités, invités, provoqués, électrisés, magnétisés et quelques-uns comblés de biens, de considération et d'honneurs. Quelques hommes de génie se sont tracés de nouvelles carrières (...) Le comte de Firmian, aimant les lettres, les sciences et la véritable philosophie (...) s'empara avec empressement de cette heureuse disposition des esprits tournés vers le progrès des sciences, des lettres et des arts<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> G. GORANI, *Histoire de Milan depuis sa fondation jusqu'à l'année 1796*, manuscrit, Vienne, Österreichische Nationalbibliothek, S.N. 5805, vol. IV. Voir G. GORANI, *Storia di Milano dalla sua fondazione fino all'anno 1796*, Tomo IV – Libro XIV, *Destinato a trattare la storia di Milano sotto la dominazione tedesca, dal 1700 al 1796*, a c. di Alcesti Tarchetti, presentazione di Carlo Capra, Milano, Cariplo – Laterza, 1989, ch. xii, p. 188-190.

<sup>2</sup> G. GORANI, *Mémoires pour servir à l'histoire de ma vie*, 4 vol. in-4°, manuscrit, Milan, Società Storica Lombarda. Voir G. GORANI, 2, *Cours et pays : 1764-1766*, in *Mémoires pour servir à l'histoire de ma vie*, 2 parties, éd. française établie par Alexandre Casati, présentée et annotée par Raoul Girardet, Paris, Gallimard, 1944, ch. xix, p. 278-279. « Il est incontestable que tout voyageur historien qui entend l'art d'observer et qui rend un compte exact de ce qu'il a bien vu, est d'une immense utilité à ceux qui aiment s'instruire ». Voir aussi M. G. VITALI-VOLANT, « Le voyageur historien », in *Aventure, Histoire, écriture de soi à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle : Giuseppe Gorani (1740 – 1819), lettres et mémoires*, Thèse de doctorat, 16 octobre 2004, Université Paris 8, Saint-Denis, p. 221-230.

<sup>3</sup> *Ibid.*, chap. xii, p. 188-190.



Gorani commence la rédaction de son ouvrage en 1803. Victime de sa « réfiguration du temps »<sup>4</sup>, influencé par des vicissitudes personnelles (l'exil, la déception, l'échec, ...), hanté par la prise de pouvoir de Napoléon, l'écrivain donne une vision idéalisée de l'époque de Firmian mais saisit assez bien « l'heureuse disposition des esprits » de son temps : l'âge d'or de la cité et de sa jeunesse où il a partagé les espoirs et les idées de ces « hommes de génie » qui furent aussi ses maîtres à penser : notamment Pietro Verri et Cesare Beccaria.

Le contexte décrit par Gorani est un objet historique complexe, une construction sociale à laquelle ont participé plusieurs agents suivant des stratégies politiques multiples et agissant dans une perspective souvent diachronique. Nous essayerons de comprendre les motivations qui ont incité les deux philosophes à appréhender de manière dialectique le projet des réformes du gouvernement des Habsbourg dans le Milanais<sup>5</sup>. A cette fin, nous avons essayé d'inscrire leurs spéculations dans le dialogue qui s'est instauré entre tous les groupes de pouvoir protagonistes de cette aventure, afin de donner une vision d'ensemble de leur époque et du temps des réformes.

La guerre de Succession d'Autriche (1740-1748) avait révélé le désordre administratif, la crise financière et la faiblesse militaire de la monarchie. Marie-Thérèse eut l'intelligence politique et l'énergie de comprendre la gravité de la situation et de prendre des mesures pour instaurer une politique de réformes aptes à réorganiser les provinces et à remplir les caisses, vides, de l'Etat. Elle va s'entourer de nouveaux collaborateurs capables d'assumer la tâche. Le temps des réformes dans la province du Milanais est lié à la notion de cet ordre nouveau, applicable à l'administration, à la politique fiscale, à la gestion des finances, selon les critères de la rentabilité économique et politique et d'ouverture à l'esprit du temps. Une série d'actions qui se situent dans le *hic et nunc* de l'histoire de l'empire, ancrée sur les besoins immédiats : économiques<sup>6</sup> et de la rééquilibration des pouvoirs. Dans les années 1750 sont mises sur pied de lourdes machines comme le cadastre, le système fiscal, la Ferme et l'administration dans un nouvel système politique qui voit dans le « fonctionnaire » un de ses protagonistes. Pompeo Neri<sup>7</sup>, Gian Luca Pallavicini

<sup>4</sup> P. RICCEUR, « Entre le temps vécu et le temps universel : le temps historique », in *Le temps raconté*, III, in *Temps et récit*, 3 vol., Paris, Seuil, 1985, p. 189.

<sup>5</sup> Voir l'ouvrage de référence : A. DE MADDALENA, E. ROTELLI, G. BARBARISI (a c. di), *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, Bologna, Il Mulino, 1982, 3 vol. (vol. 1, *Economia e società* ; vol. 2 en 2 t. *Cultura e società* ; vol. 3 en 2 t. *Istituzioni e società*).

<sup>6</sup> Nous pensons aux sommes « empruntées » par la couronne aux fermiers milanais Molo, Venini, Visconti durant la guerre – environ 6 800 000 livres – et, à partir de 1750, empruntées à la nouvelle Ferme des financiers Mellerio, Greppi, Bettinelli. Voir D. SELLA, C. CAPRA, « Il Ducato di Milano dal 1735 al 1796 », in G. GALASSO (dir.), *Storia d'Italia*, v. 11, Torino, Utet, 1984, p. 268 et s. Voir aussi C. A. VIANELLO, « Introduzione », in P. VERRI, *Considerazioni sul commercio dello Stato di Milano*, a c. di C. A. Vianello, Milano, Università L. Bocconi, 1939, p. vi, n. 2.

<sup>7</sup> P. NERI, *Relazione dello stato in cui si trova l'opera del censimento universale del ducato di Milano nel mese di maggio dell'anno 1750*, in *Illuministi italiani, Riformatori Lombardi piemontesi e toscani*, I/II, a c. di F. Venturi, Milano-Napoli, Ricciardi, 1997, p. 958-966. Voir



(gouverneur en charge de 1750 à 1753), Beltrame Cristiani (plénipotentiaire de 1753 à 1758) préparent le terrain. Nous sommes encore loin d'une bureaucratie moderne mais la réforme de Pallavicini de 1749 dessine un nouvel organigramme des magistratures milanaïses. On supprime des charges inutiles, on choisit le personnel selon les mérites et on abroge les « bénéfiques » qui assuraient l'hérédité des postes. Malgré cela, cette nouvelle classe dirigeante est encore liée au patriciat milanaïse et à ses prérogatives d'autonomie, et il lui manque une définition claire des charges <sup>8</sup> et des compétences. Dans le domaine des finances, entre autres réformes, la création de l'institution de crédit, le *Monte di S. Teresa* <sup>9</sup>, marque un moment crucial pour la résorption des dettes d'Etat et la gestion des crédits et des droits régaliens aliénés. Dans le Milanaïse, le temps « calendrier » <sup>10</sup> marque le tournant des années 1760. Le « fonctionnaire » devient ce personnage qui, avant tout, est fidèle à l'empire auquel souvent il doit tout ; il est d'extraction sociale variée ; il est doté d'une formation culturelle plus adéquate et se fait l'interprète de la volonté supérieure sans oublier la sienne et ses désirs de réussite sociale ou de richesse. A cette époque se forme une nouvelle classe dirigeante de grands commis, de techniciens, d'administrateurs. Des hommes cultivés, ouverts au dialogue avec les politiques et les philosophes et partageant avec eux l'« heureuse disposition des esprits » dont parle Gorani. Le Milanaïse connaît une « conjoncture politique exceptionnelle due à la convergence d'idées et des volontés d'hommes comme Kaunitz, Firmian, Giusti, Carli, Verri et, dans leur entourage, d'un solide groupe d'administrateurs relativement jeunes et préparés, provenant des différentes régions de l'Italie du Nord et du centre » <sup>11</sup>.

Selon la procédure d'usage, l'administration a adopté une stratégie de recrutement, privilégiant le plus fidèle ou le plus modéré de ses serviteurs, celui qui suit le temps du pouvoir, sait ruser avec lui et évalue les possibilités d'« écarts » <sup>12</sup>, donc de réformes. L'autre stratégie de contrôle de la hiérarchie d'Etat est celle, ancienne, du *divide et impera*. A partir des années 1760, une hiérarchie d'Etat puissante et articulée, souvent en contradiction avec elle-même, s'engage dans la gestion des réformes face à l'oligarchie milanaïse, héritière des libertés commerciales, farouchement attachée

---

aussi S. ZANINELLI, *Il nuovo censo dello stato di Milano dall'editto del 1718 al 1733*, « Vita e pensiero », Milano, 1963.

<sup>8</sup> Voir C. MOZZARELLI, *Per la storia del pubblico impiego nello stato moderno : il caso della Lombardia austriaca*, Milano, Giuffrè, 1972.

<sup>9</sup> Voir D. SELLA, C. CAPRA, « Il Monte di S. Teresa », in *Il Ducato di Milano...*, *op. cit.*, p. 295.

<sup>10</sup> P. RICŒUR, « Entre le temps vécu et le temps universel », in *Le temps raconté*, *op. cit.*, p. 190.

<sup>11</sup> F. VENTURI, « Gli uomini delle riforme : la Lombardia », in *Settecento riformatore V. L'Italia dei Lumi*, vol. 1, *La rivoluzione di Corsica. Le grandi carestie degli anni 60. La Lombardia delle riforme*, p. 425-834.

<sup>12</sup> Voir P. RICŒUR, *Du texte à l'action*, Paris, Seuil, 1986, p. 391. Le philosophe de l'histoire affirme que l'utopie, entendue comme fonction libératrice, « (...) empêche l'horizon d'attente de fusionner avec le champ d'expérience. Ce qui maintient l'écart entre l'espérance et la tradition ». Nous pensons que la fonction libératrice d'énergies de l'Etat, en Lombardie autrichienne, crée des écarts entre l'avenir et le passé sous forme de ruptures de la tradition. Dans cet espace se situent les réformes.

à son autonomie et hostile à tout changement. En l'absence d'une classe bourgeoise dynamique capable de saisir la pensée impériale et d'en soutenir les réalisations, les particularismes génèrent des rivalités et des conflits <sup>13</sup> qui retardent l'exécution des réformes. Sans pouvoir parler de partis au sens moderne du terme, on voit s'affronter des tendances diverses dans le choix des procédures des réformes comme des hommes recrutés en vue de leur mise en œuvre. Dans ce contexte, le prince de Kaunitz, en pensant peut-être à l'expérience anglaise de Joseph Addison, homme de lettres et ministre, essaye de rallier au projet de renouveau les énergies qui se dégagent dans le Milanais, suite à la diffusion en Italie des idées nouvelles en matière de culture, d'économie et de philosophie politique circulant déjà en Europe.

Pendant dix ans, entre 1763 et 1774, on assiste à la brusque éclosion des Lumières en Italie, la période pendant laquelle on dit et fait les choses les plus importantes dans le domaine de la pensée, de l'expérimentation scientifique comme des réformes politiques et économiques conçues en « laboratoires de recherche », champ d'application de la nouvelle philosophie de l'homme « en société » <sup>14</sup>. A Milan, Pietro Verri, un jeune patricien en conflit avec l'autorité de son père – le sénateur Gabriele – de retour de la guerre de Sept Ans, déçu et effrayé par l'expérience, cherche une « niche » <sup>15</sup> dans l'administration. Cette décision résulte à la fois de ses problèmes familiaux, de ses convictions et de ses études consacrées à la nouvelle science de l'économie politique, qu'il a « découverte » durant ses discussions avec son ami le lieutenant anglais Henry

---

<sup>13</sup> Par exemple l'opposition entre Beltrame Cristiani et Pallavicini, ou l'animosité de Pallavicini vis-à-vis de Ferdinand Bonaventura von Harrach, gouverneur de la Lombardie en 1747, ou, plus tard, la mésentente entre Kaunitz et Firmian, Verri et Carli, etc. Voir D. SELLA, C. CAPRA, « La crisi degli anni trenta e quaranta e l'avvio delle riforme », in *Il Ducato di Milano...*, *op. cit.*, p. 273, 281, 304.

<sup>14</sup> Expression souvent utilisée par Franco Venturi pour désigner l'homme du siècle des Lumières qui est inséré dans la société de son temps en tant qu'individu conscient de son statut et de son rôle.

<sup>15</sup> P. VERRI, *Memorie sincere, Vienna, 24 gennaio 1760*, in *Id.*, *Memorie. Scelta a cura di Enrica Agnesi*, Modena, Mucchi, 2001, p. 118. Texte original en italien. « Il convient que je pense de servir dans la carrière politique à laquelle voulait m'adresser M. le Comte Cristiani. Une charge dans quelque Cour de la moindre importance ferait l'affaire, si la solde suffisait aux frais ; le cas contraire, quelque charge à Milan, ou, au pire, être affecté auprès du nouveau Ministre Plénipotentiaire (...) si je pouvais obtenir de garder ma solde de capitaine (...). Dans ma famille je n'aurais pas de reproches pour les frais encourus, au contraire, j'aurais dans ma patrie tous les égards dus aux personnes proches du pouvoir ; toutes les affaires de Milan sont abandonnées aux « docteurs » et pourtant le commerce, les finances, la monnaie, etc. ne me semblent pas des sujets pour les juristes ; le talent de M. le Comte de Firmian pour nettoyer le pays pourrait peut-être contribuer à la réalisation de mon objectif (...). D'autre part, ce temps actuel d'une guerre désastreuse n'est pas fait pour penser aux réformes. Moi-même, je n'ai pas lu de manière approfondie les textes de référence dans les spécialités où l'on pourrait me trouver une niche ; il faut que je me prépare, existe ici une insigne bibliothèque, ouverte le matin, il faudra que je la fréquente et l'après midi [il faut] que je sois mondain, pour voir, pour saisir les occasions ».

Lloyd <sup>16</sup>, un « aventurier-philosophe » rencontré sur les champs de bataille. En 1760, aidé par Luigi Giusti, Pietro Verri est présenté à la cour en tant qu'aspirant à un poste. Cependant, il travaille à la première rédaction de ses *Considerazioni sul Commercio dello Stato di Milano* <sup>17</sup> car il pense que :

Suivant les apparences on va penser à des réformes car la paix est faite ; on y a toujours pensé depuis deux siècles et constamment après les guerres ; les dettes prodigieuses de la maison d'Autriche maintenant la rendent indispensable. Pallavicini a été destiné pour la faire en Lombardie après la dernière guerre (...). Tout ce qu'il a fait de bon c'est la distribution régulière de l'impôt qu'il a introduit, et la suppression d'une infinité de charges inutiles. Mon ouvrage ouvrira les yeux s'il est lu, et je ne manquerai pas de l'envoyer, pour qu'il le soit <sup>18</sup>.

Selon l'usage, Pietro Verri va offrir son traité à Firmian et à Kaunitz. Un écrit de combat sous forme de narration historique d'influence « muratorienne » <sup>19</sup>, une vision économique encore mercantiliste où, aux problèmes que rencontre le commerce en 1762, le jeune écrivain propose des solutions politiques, abondant dans « le sens de la volonté », comme le dit Franco Venturi <sup>20</sup>, plus que dans celui de la liberté d'initiative de l'homme <sup>21</sup>.

Voilà le résumé qu'en donne l'auteur dans un écrit autobiographique de 1763 <sup>22</sup>.

L'œuvre est accomplie, le livre est terminé. (...) Brièvement je vous dirai que la deuxième [partie] et divisée en cinq chapitres. D'abord j'examine dans les

<sup>16</sup> Voir F. VENTURI, *Le vite incrociate di Henry Lloyd e Pietro Verri. Corso di Storia moderna, anno accademico 1976-77*, Torino, Tirrenia Stampatori, 1977.

<sup>17</sup> P. VERRI, *Considerazioni sul commercio dello Stato di Milano*, a c. di C.A. Vianello, Milano, Università L. Bocconi, 1939.

<sup>18</sup> P. VERRI, Lettre en français à Biffi du 23 novembre 1762, in *Ibid.*, *Introduzione*, p. x.

<sup>19</sup> L'influence de « l'historien » Antonio Muratori sur la pensée et la méthode spéculative des philosophes italiens de l'époque est incontestable. Voir la lettre de P. Verri, en italien, à G. Carli du 3 septembre 1761 : « J'ai déjà rassemblé le matériel pour arriver jusqu'à la fin du siècle dernier et après dans le présent jusqu'à maintenant. Mon projet est de conclure la partie historique et après d'écrire une deuxième dissertation dans laquelle j'analyse les moyens utilisés jusqu'à maintenant pour rétablir le commerce. Cette partie sera suivie d'une troisième relative au projet des choses à faire aujourd'hui ». Cité in C. CAPRA, *I progressi della ragione. Vita di Pietro Verri*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 167 et n. 92. L'ouvrage que nous citons a été précédé par le *Saggio della grandezza e decadenza del commercio di Milano sino al 1750*, dont l'auteur parle dans un de ses nombreux écrits autobiographiques. Voir P. VERRI, « Memorie sincere... da Milano 31 dicembre 1761 », in *Memorie...*, a c. di E. Agnesi, *op. cit.*, p. 137.

<sup>20</sup> F. VENTURI, *Gli uomini delle riforme...*, *op. cit.*, p. 530. « Il lui semblait d'avoir abondé dans le sens de la volonté, de la politique ».

<sup>21</sup> P. Verri, lettre en italien de Milan, 24 novembre 1770, in *Carteggio di Pietro e Alessandro Verri, dal 1766 al 1797*, a cura di E. Greppi et di A. Giulini, Milano, Cogliati, 1931, 5 vol., vol. IV, p. 71 : « Jadis je croyais trop dans la politique ; j'étais comme un médecin allemand qui pense tout faire avec les remèdes ; dans le métier il faut douter beaucoup, laisser tout faire à l'homme et se servir de la loi en soutenant le cours naturel de l'homme, sans le heurter de front ou le pousser dans le dos ».

<sup>22</sup> P. VERRI, « Memorie sincere... a Milano 2 maggio 1763 », in *Id.*, *Memorie*, a c. di E. Agnesi, *op. cit.*, p. 146. Texte original en italien.

détails les sujets de l'exportation et de l'importation, d'où nous recevons, où nous envoyons et où nous transmettons la marchandise et nos produits et je rédige un bilan. Deuxièmement j'examine les lois qui règlent notre manufacture, je confronte les anciens statuts d'origine avec les lois postérieures héritage de la domination espagnole où je découvris les germes de la destruction et la sagesse des lois anciennes. Dans le troisième chapitre j'examine l'emmêlement de la direction du commerce entre le Tribunal de Provision <sup>23</sup>, le Sénat, une Commission spécifique <sup>24</sup> et des députations variées, faute de quoi, chaque partie travaillant indépendamment des autres, ces forces s'anéantissent et n'arrivent pas à se concerter. Après je passe à l'examen des principes erronés qui se transmettent par tradition et qu'on garde comme des canons sacrés, la facilité d'accorder des privatives <sup>25</sup>, le système de lois contraignantes, prohibitives, autoritaires de fixation des prix au détriment de l'agriculture et de l'abondance. Enfin j'en arrive à parler de la Ferme et de l'influence qu'elle a eue et qu'elle a sur la destruction du commerce (...). Le remède que je propose est que la ferme arrivant à échéance d'ici deux ans, c'est-à-dire à la fin de 1765, on place les droits régaliens en apanage de l'administration royale et que le souverain s'attribue les profits importants que jusqu'ici se sont attribués les fermiers. Je propose qu'on institue une Chambre de Commerce avec un président et quatre conseillers. Durant la première année, ils seront très occupés à mettre en marche le système. La deuxième année, devenus plus expérimentés, ils œuvreront à l'établissement d'un tarif <sup>26</sup> plus clair, simple et adapté aux besoins de l'Etat. Durant la troisième année, ils passeront à l'examen des lois du commerce qui règlent les corporations et les impôts qui les concernent. Ils étudieront les réformes utiles et rédigeront un petit code du commerce pour empêcher les litiges et raccourcir les procédures. Durant la quatrième année, ils pourront régler les entrées et présider aux affaires commerciales et veiller à ce que tout soit en ordre, que le faible ne soit pas opprimé par le puissant et qu'on fournisse des aides et des subventions aux manufactures. En bref, voici mon plan. Il me semble que les idées ne doivent pas être poétiques si l'on a envie de faire du bien. Le livre ira à Vienne.

Malgré son caractère schématique et très critique, ce texte met bien en évidence le programme d'intervention de Verri à l'intérieur du laboratoire des réformes en Lombardie autrichienne. La forte personnalité de l'auteur, ses capacités d'analyse des faits et des comportements sociaux, sa connaissance du terrain et des hommes, sa finesse d'esprit et son pragmatisme unis à une grande ambition et à une tendance au pessimisme nourrie de culture philosophique et littéraire, laissent entrevoir l'homme politique à venir et le philosophe *in nuce*. Dans cet ouvrage se révèle avec éclat sa conviction de l'utilité de la réforme économique et de l'intervention politique pour briser les obstacles et faciliter les procédures. Certes sa pensée va évoluer, s'enrichir des données de l'expérience, de l'*usus*. En 1767, nous connaissons la bataille qu'il a menée au Conseil d'économie en faveur de la libre circulation des grains. Une réforme qui aurait permis de changer la pratique et la législation de l'annone qui étouffait depuis longtemps l'agriculture et favorisait la contrebande dans un pays qui ne connaissait pas de pénurie mais pas non plus de bénéfices. Avec le temps, sa

---

<sup>23</sup> De la gestion des stocks.

<sup>24</sup> Verri utilise le mot « *Giunta* ».

<sup>25</sup> Monopoles.

<sup>26</sup> Le tarif – liste des prix maximum.

position vis-à-vis des fermiers se fera plus nuancée mais il demeurera toujours en alerte contre la spéculation et la corruption. L'ouvrage sur le commerce sera remanié, augmenté, jusqu'à n'être jamais publié de son vivant, et enfin aboutira à ses *Meditazioni sull'economia politica* de 1771 <sup>27</sup>. Cet ouvrage valide la conviction de Verri quant à l'importance de l'analyse politique en tant qu'outil conceptuel indispensable pour comprendre le réel et les éléments du changement de la société. Dans ce contexte, son engagement personnel au sein du gouvernement est un élément actif du processus des réformes. Sa décision d'intervenir de manière théorique et pragmatique dans les questions de la monnaie, de la Ferme, de l'évolution des projets de l'annone et dans les autres chantiers des réformes vient de ses réflexions morales, politiques et de sa connaissance des dossiers. On voit bien que les réformes représentent pour Verri des étapes du renouvellement de la société et du parcours vers la conquête de la « liberté civile » entendue comme stabilité, équilibre, bien-être de la communauté reposant sur un système législatif efficace. Inspiré encore une fois par l'exemple anglais et par les idées de son ami Henry Lloyd – de passage à Milan en 1768 –, Verri rédige un ouvrage d'économie politique prenant sa source à la fois dans l'utilitarisme écossais, chez Montesquieu et les économistes français, ou encore dans les théories de l'homme en société qui traversent son temps : de Rousseau aux physiocrates jusqu'à Beccaria et naturellement à Lloyd qui, dans ses *Essais philosophiques sur les gouvernements* <sup>28</sup>, s'attarde sur les conditions psychologiques et anthropologiques de l'acte économique dans les sociétés en évolution. Verri se concentre sur les mécanismes économiques internes à cette évolution. Un des principes fondamentaux de sa pensée est l'étude de l'origine et du développement de la valeur universelle.

La fonction de la monnaie comme valeur et marchandise universelle devait porter Verri à analyser toutes les possibilités d'enrichissement et d'appauvrissement de l'Etat. De la théorie de la valeur découle celle du commerce et, dans ce domaine, Verri est le premier à aborder le principe et le fondement de ce phénomène économique et social, dont il met en évidence le principe fondamental :

Puisque tout contrat consiste dans la translation de la propriété, ainsi le commerce, considéré physiquement, recèle en soi le transport des marchandises d'un lieu à l'autre. Ce transport se fait en proportion avec l'utilité qu'il y a à le faire. L'utilité en question se mesure par le prix de la marchandise (...) Quand nous aurons bien appris les éléments qui forment le prix des choses, on aura connu le principe fondamental du commerce <sup>29</sup>.

Dans son ouvrage, Verri insiste sur l'utilité du libre commerce en tant qu'élément dynamique qui transfère le produit dans la main du consommateur, ouvre des perspectives d'enrichissement et favorise la libre circulation des biens et des savoirs.

Sa définition de la monnaie en tant que marchandise universelle augmentant le commerce et donc la richesse, ses réflexions sur les mobiles philosophiques et psychologiques des hommes poussés à l'action par la douleur et le désir d'acquérir, tout

---

<sup>27</sup> P. VERRI, *Meditazioni sulla economia politica*, a c. di Renzo De Felice. Saggio storico di Franco Venturi. Premessa di David Bidussa, Milano, Mondadori, 1998.

<sup>28</sup> Cité in F. VENTURI, *Le vite incrociate...*, op. cit., p. 26 et s.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 26-27.

le corpus de ses théories économiques – d’inspiration humaniste et d’un libéralisme progressiste – liées à son engagement d’administrateur-réformateur, enfin une écriture particulièrement soignée, font de son ouvrage un véritable traité d’économie politique, au demeurant très novateur. A son époque, cet ouvrage se distingue par son intelligence et sa cohérence parmi la production foisonnante d’essais sur le sujet ; à plus long terme, il occupera une place importante dans l’histoire de la pensée économique. Verri, Beccaria et Galiani <sup>30</sup>, considérés par les spécialistes comme des précurseurs de la science nouvelle, influenceront la pensée des économistes à venir comme Jean-Baptiste Say <sup>31</sup>.

Grâce au temps vécu en synchronie avec le procédé des réformes, Verri peut bâtir les fondements de sa pensée économique. Le 31 janvier 1764, il est convoqué par le plénipotentiaire Firmian qui lui annonce sa nomination, sans solde, en tant que membre de la « *Giunta* », le nouveau Conseil économique <sup>32</sup> qui doit régler la question délicate et difficile de la Ferme, la *Ferma*, qui pesait énormément sur les habitants mais enrichissait l’empire. Le prince de Kaunitz, en comptant sur des fonctionnaires fidèles à la couronne et venant d’autres contrées italiennes et sur ce jeune aristocrate cultivé et prêt à collaborer avec le gouvernement réformateur de Vienne, peut commencer la réforme des impôts indirects, en modifiant le système des marchés publics. La *Giunta* va faciliter l’entreprise du sel avec un nouveau système de transport interne et réduire le nombre des impôts sur le commerce à l’intérieur du pays, tout en s’appliquant à satisfaire aux exigences et aux problèmes du capitalisme interne au pays et en formant un plan pour une Ferme mixte, qui devait à la fois garantir les intérêts de l’Etat et

---

<sup>30</sup> Voir F. GALIANI, *Della moneta = De la monnaie*, édité et traduit sous la direction de A. Tiran. Traduction coordonnée par A. Machet, Paris, Economica, 2005.

<sup>31</sup> Voir J.A. SCHUMPETER, *Histoire de l’analyse économique*, 3 vol., Paris, Gallimard, 1983, vol. 1, p. 253-254. « Le comte Pietro Verri, qui était un agent de l’administration autrichienne de Milan – et non pas un enseignant – doit être inclus dans toute liste des plus grands économistes. Mais quoiqu’il soit facile de passer en revue ses recommandations diverses en matière de politique – qui constituaient pour lui l’essentiel : dans la préface de son œuvre principale il s’exclame : *potessi io dire qualche cosa di utile, potessi io farla* (combien je souhaite dire quelque chose d’utile, mais plus encore le faire !) – il est moins facile de donner une idée de son apport purement scientifique (...) les *Méditations sur l’économie politique* (...) présentent une synthèse puissante, ces œuvres contiennent beaucoup de contributions originales (parmi lesquelles sa courbe de demande à débours constant). Entre autres choses, il avait une conception claire, sinon développée, de l’équilibre économique basé, en dernière analyse, sur le « calcul des plaisirs et des douleurs » (il anticipe la formulation de Jevons) et était dans ce domaine plutôt supérieur qu’inférieur à A. Smith. Il fit non seulement d’importantes recherches historiques, mais il fut un véritable économétricien – par exemple il fut l’un des premiers économistes à calculer une balance des paiements – c’est-à-dire qu’il savait combiner la recherche des faits et la théorie dans un ensemble cohérent : le problème méthodologique qui a agité les générations futures d’économistes, il l’avait résolu pour lui-même avec succès ». Sur l’influence de Verri sur J. B. Say, voir A. TIRAN, « Notes sur J.B. Say et les économistes italiens », *Il pensiero economico italiano*, 2, 2000, p. 185-198 (numéro spécial sous la direction de M. BIANCHINI et A. TIRAN).

<sup>32</sup> Voir C. CAPRA, « Industrioso epicureo », in *I progressi della ragione. Vita di Pietro Verri*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 249 et s.



protéger les contribuables des vexations des fermiers. Durant cette première phase des réformes, le projet de Verri et celui de Vienne avancent en synchronie. A partir de ce moment et jusqu'en 1771, l'engagement critique – dans le sens de dialectique – de Pietro Verri au sein du gouvernement gagne en importance ainsi que son activité d'écrivain. En 1762, par hasard, il avait dépouillé méticuleusement et étudié les anciens documents comptables des importations et des exportations du Milanais<sup>33</sup> qu'il a pu consulter grâce à l'aide discrète d'un fonctionnaire bienveillant. Il peut désormais intervenir concrètement au sein de la *Giunta* sur le thème, épineux, de l'affranchissement des droits d'importations et d'exportation dans les provinces du Milanais et de leur retombée sur le commerce et donc sur l'enrichissement de l'Etat. Il diffuse, en interne à la *Giunta*, le *Bilan du commerce*<sup>34</sup> d'où émerge une image assez négative des transactions commerciales en Lombardie. Ce document lui attire les critiques des fermiers<sup>35</sup> dont la gestion venait d'être mise en cause, celles des techniciens du secteur qui ne considéraient pas la situation comme si grave, et de Kaunitz qui voyait dans ce document une attaque contre la gestion centrale de l'Etat<sup>36</sup>. Mais désormais la question de la réforme du commerce était posée. Le gouvernement se vit obligé d'intervenir pour dissiper les doutes et expliquer les chiffres brandis par les parties adverses. En 1764, le gouvernement confie à Pietro Verri et au comte Meraviglia Mantegazza la rédaction d'un nouveau bilan, cette fois-ci à caractère officiel, des importations et des exportations de l'Etat. Ce nouveau bilan, élaboré par Verri et ses assistants, est le fruit de l'immense travail de dépouillement systématique de tous les documents comptables accumulés dans les dicastères durant les années précédant

---

<sup>33</sup> P. VERRI, « Memorie sincere... da Milano 6 aprile 1762 », in ID., *Memorie...*, *op. cit.*, p. 140. « Un autre homme de bien me confie le dépouillement de toutes les marchandises soumises aux droits de douane d'entrée et de sortie, car ce dépouillement de deux mille et quelques écrits, réalisé par compte de M. le Comte Cristiani, resta inutilisé à cause de la mort de Cristiani. Jamais on n'a fait la synthèse de ce travail et j'aurais de quoi l'utiliser pour le premier bilan des importations et des exportations qu'on va faire en ce pays ».

<sup>34</sup> Voir C. CAPRA, « Industrioso epicureo », in *I progressi della ragione...*, *op. cit.*, p. 237, n. 10 : P. VERRI, *Bilanci generali del commercio dello Stato di Milano*, a c. di L. Einaudi, Torino, 1932. Voir aussi P. VERRI, « Memorie sincere », in ID., *Memorie...*, *op. cit.*, p. 149-152.

<sup>35</sup> Antonio Greppi, Giacomo Mellerio. L'écrivain turinois Giuseppe Baretti, proche de Greppi, critique vivement le document de Verri dans son journal *La Frusta letteraria* du 1<sup>er</sup> août 1764. Voir Maria G. VITALI-VOLANT, « La fureur polémique d'Aristarco Scannabue (alias Giuseppe Baretti, Turin 1719-Londres 1789) protagoniste de la *Frusta letteraria*. Un témoignage de la crise des Lumières italiennes », in *Le XVIII<sup>e</sup>, un siècle de décadence ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2006, p. 176 et n. 67 (*Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, 34).

<sup>36</sup> Pietro Verri fut blâmé et accusé de nuire à l'Etat par Kaunitz. On lui fit craindre la disgrâce. De fait, sa « sincérité » fut considérée comme mal placée mais, au fond, son excellent travail fut apprécié par Kaunitz qui lui envoya une lettre de blâme et, en même temps, pensait à lui pour une nouvelle charge dans l'administration. Cette histoire compliquée montre assez bien la stratégie d'emprise du gouvernement sur les fonctionnaires des provinces : aux sursauts d'autonomie, on oppose le blâme public tout en appréciant, en interne, le courage et l'intelligence du fonctionnaire. Voir C. CAPRA, *I progressi della ragione. Vita di Pietro Verri*, *op. cit.*, p. 241 et n. 22.

l'arrivée de Verri. Selon l'esprit du nouveau fonctionnaire, le bilan est rédigé de façon claire et rationnelle. Ce travail met en évidence la nécessité pour le gouvernement de se doter de ce genre d'outils d'intervention lors des crises de l'économie nationale. En 1765, Verri est nommé conseiller délégué pour l'administration de la Ferme mixte en tant que représentant des intérêts de l'Etat. La même année, le gouvernement crée un nouvel organisme de gestion : le *Supremo Consiglio d'Economia* dont Verri fait partie. Commence alors pour lui une période d'engagement majeur dans l'administration : sa nomination dans ce nouvel organisme, charge qu'il occupe en même temps que celle de représentant du gouvernement dans la direction de la Ferme mixte, et la tâche qui lui est confiée de rédiger en 1767 la liste détaillée (terminée à la fin de 1770) des droits régaliens aliénés à racheter et de les administrer ensuite au fur et à mesure de leur rachat, vont l'occuper à temps plein durant une longue période. Il sera également l'un des protagonistes de la bataille menée en matière d'annonce contre les idées protectionnistes de son ancien ami le président Gianrinaldo Carli, un Istrien soutenu par Firmian et son éternel rival. Suit pour Verri sa nomination, à la fin de 1770, en tant que membre de la Commission provisoire remplaçant les fermiers dans la gestion des impôts indirects. Il est intéressant de noter ce dualisme Carli-Verri <sup>37</sup> car il révèle les aspects cachés de la politique gouvernementale, surtout sa « frilosité » vis-à-vis des philosophes de l'importance de Verri dont on craint le radicalisme, l'ambition, l'appartenance à l'aristocratie milanaise, éternel adversaire à mater. Carli aura toujours une mesure d'avance sur Verri car c'est un administrateur capable et d'une fidélité sans faille – et aveugle – vis-à-vis de l'empire et, en profondeur, un modéré. Tiède admirateur des Lumières, il considérait comme une « chimère l'indépendance naturelle de l'homme » <sup>38</sup> et la monarchie comme « le vrai équilibre politique et moral entre le pouvoir et la société » <sup>39</sup>, l'absolutisme étant à ses yeux le seul remède à la corruption de la société. Bon écrivain quand il est question d'économie et d'histoire, c'est également un contradicteur fin et savant. Leur rivalité est l'élément dialectique qui obligera Verri à élaborer une stratégie de pouvoir diversifiée. En profondeur, les positions de Verri se nourrissent de l'esprit de liberté de l'individu, concept naturellement favorable à la liberté d'échange, d'initiative économique et de circulation des biens et des personnes. Des propositions qui ne sont pas en accord parfait avec la philosophie des réformes du despotisme éclairé des Habsbourg. Mais le combat passionné de Verri continue malgré les déceptions. En 1768, il espère devenir « Chef de la ferme, être élu conseiller d'Etat avec une rémunération convenable » <sup>40</sup>. Il espère avoir du pouvoir pour éliminer les privilèges des spéculateurs et des *optimates*. Guidé par son scepticisme, il fait de l'absolutisme

<sup>37</sup> Qui reproduit l'opposition, beaucoup plus nuancée et dissimulée, entre Firmian et Kaunitz. Voir R. PASTA, « *Nugae academicae* : divagazioni su Beccaria, le riforme e l'Illuminismo », in V. FERRONE et G. FRANCONI (dir.), *Cesare Beccaria. La pratica dei Lumi*, Atti del convegno 4 marzo 1997, Firenze, Olschki, 2000, p. 157.

<sup>38</sup> F. VENTURI, *Gli uomini delle riforme : la Lombardia*, op. cit., p. 795.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 797.

<sup>40</sup> Lettre de P. Verri à A. Verri du 13 juillet 1768, citée in C. CAPRA, « Il gruppo del Caffè e le riforme », in *Cesare Beccaria. La pratica dei Lumi...*, op. cit., p. 73 et n. 30.



une « nécessité transitoire » car il faut « un dictateur pour réformer »<sup>41</sup>. Dans ce temps un peu « frénétique »<sup>42</sup>, Pietro Verri participe à plusieurs Commissions<sup>43</sup> et produit des mémoires en matière de gestion des droits de douane, de voirie, autour du projet pour dissoudre les corporations ou réformer l'administration des finances. Dans une lettre<sup>44</sup> à son frère Alessandro de 1770, il affirme : « Même quand je rêve, j'ai en tête les affaires qui m'occupent en ce moment »<sup>45</sup>. Mais la stratégie politique de Pietro Verri, en tant qu'homme des Lumières à part entière, est dictée par une philosophie morale et civile de renouvellement global de la société. Dans son plan de reconstruction sociale et politique, il est conscient de l'importance de l'information, outil moderne participant à la formation de l'opinion publique<sup>46</sup>, à entendre ici comme l'élite des hommes et des femmes qui comptent dans la petite société milanaise et, plus haut, dans la hiérarchie de l'empire. En 1762, Pietro Verri, qui avait fait partie de l'académie des Trasformati, fonde à Milan l'*Accademia dei Pugni*, l'académie des « coups de poings ».

Il est en train de se former chez moi une compagnie choisie de jeunes de talent. Parmi eux, je veux vous signaler un certain marquis Beccaria fils de famille de vingt-cinq ans. Son esprit et son imagination très vive ajoutée à une profonde connaissance du cœur humain font de lui un homme de mérite singulier. (...) c'est un algébriste averti, un bon écrivain, une tête faite pour trouver de nouvelles solutions si l'inertie et la mélancolie ne l'étouffent pas<sup>47</sup>.

Dans un de ses nombreux écrits autobiographiques, Pietro Verri dessine un portrait flatteur de Beccaria mais avec des ombres. Les nouveaux académiciens sont, en grande partie, issus de l'aristocratie milanaise ou des classes aisées, ils s'appellent Luigi Lambertenghi, Giambattista Biffi, Alfonso Longo, Giuseppe Menafoglio, Giuseppe Visconti di Saliceto, Pietro Secchi, Sebastiano Franci et Alessandro Verri, le frère cadet de Pietro. Ils font de la nouvelle Académie un lieu de formation et d'entraînement civique ; une partie d'entre eux ira rejoindre les rangs des hauts fonctionnaires d'Etat. En révolte contre la société des « pères », ils lisent et commentent les ouvrages des encyclopédistes, des « économistes » et des philosophes anglais. Leur renommée suscite curiosité et inquiétude à Milan et à Vienne. Les membres des *Pugni* se donnent aussi des surnoms empruntés à l'histoire romaine : Pietro Verri

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>43</sup> *Les Consulte*.

<sup>44</sup> La très riche correspondance des frères Verri est l'un des documents les plus importants de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle en Europe.

<sup>45</sup> Lettre de P. Verri à A. Verri, in *Carteggio*, *op. cit.*, vol. III, p. 143.

<sup>46</sup> Pour l'idée d'opinion publique à l'époque de P. Verri, voir C. CAPRA, « « L'opinione regina del mondo ». Percorsi dell'evoluzione politica e intellettuale di Pietro Verri », in G. SANTATO (dir.), *Letteratura italiana e cultura europea tra Illuminismo e Romanticismo, Atti del Convegno Internazionale di Studi, Padova-Venezia, 11-13 maggio 2000*, Genève, Droz, 2003, p. 115. Voir aussi, E. TORTAROLO, « Opinione pubblica e Illuminismo italiano. Qualche punto di lettura », in *Cesare Beccaria. La pratica dei Lumi*, *op. cit.*, p. 127-138.

<sup>47</sup> P. VERRI, « Memorie sincere... Milano, 6 aprile 1762 », in *Id.*, *Memorie...*, *op. cit.*, p. 139-140. Texte original en italien.

est *Lucius Silla*, le dictateur ; Cesare Beccaria est *Titus Pomponius Atticus*. Le choix de ces surnoms ne nous paraît pas anodin. La tradition veut que le véritable *Atticus*, issu d'une famille aristocratique, ait été un homme d'une grande intelligence d'esprit et de cœur. Lors de son séjour à Athènes, il démontra un grand sens de l'Etat et une grande disponibilité vis-à-vis des besoins de ses concitoyens sans s'offusquer de leurs faiblesses. Il pratiquait les lettres et l'épicurisme, mais s'abstint de faire de la politique sur le terrain, lui préférant la sagesse, même s'il appartenait aux *optimates*.

La similitude avec Cesare Beccaria est frappante : au collège des Jésuites, on le surnommait *Il Newtoncino* pour la finesse de son esprit. Son attachement à une certaine forme d'épicurisme <sup>48</sup> est attesté par ses écrits, privés et publics ; son sens de l'Etat et sa *pietas* vis-à-vis des faiblesses humaines (y compris les siennes) se manifesteront dans son engagement de philosophe et d'homme public participant à la tentative de réformes dans son pays.

Mais revenons à ce temps. De 1764 à 1766, le projet de Pietro Verri d'influencer l'opinion publique – qu'il définit comme la « reine du monde » – a besoin d'un outil plus performant. Des *Pugni*, il passe à la direction du périodique *Il Caffè* qui commence à paraître quand ses collaborateurs sont déjà des philosophes-écrivains célèbres. Pietro Verri a publié en 1763 ses *Meditazioni sulla felicità* <sup>49</sup> ; Gianrinaldo Carli s'est déjà rendu célèbre avec l'étude sur les monnaies en Italie <sup>50</sup>. Cesare Beccaria a publié *Dei disordini e dei rimedi delle monete* <sup>51</sup>, un essai fort critique sur la valeur des monnaies et les problèmes de change dans le Milanais. Avec cet ouvrage, Beccaria fait une entrée fracassante sur la scène. Il est critiqué <sup>52</sup>, attaqué par les spécialistes alors que son travail est novateur et s'inscrit dans le débat sur les réformes.

---

<sup>48</sup> Voir la définition de l'épicurisme dans l'*Encyclopédie*, p. 779-780. « La doctrine d'Epicure. (...) L'homme est né pour penser et pour agir, et la philosophie est faite pour régler l'entendement et la volonté de l'homme : tout ce qui s'écarte de ce but, est frivole. Le bonheur s'acquiert par l'exercice de la raison, la pratique de la vertu, et l'usage modéré des plaisirs (...) et Beccaria : « Oh ! vertu, vertu, tu n'es pas un vain nom ; tu es une passion qui remplit les cœurs sensibles, une passion aussi forte que l'amour, le redoutable amour qui fait tant de mal et tant de bien aux mortels (...) L'enthousiasme de la vertu fait mon bonheur », cité in F. VENTURI, « Cesare Beccaria, nota introduttiva », in *Illuministi italiani...*, op. cit., 1/1, p. 4-5. Voir aussi C. BECCARIA, *Beccaria a André Morellet (Milano, 26 gennaio 1766)*, lettre n. 68, *Edizione nazionale delle opere di Cesare Beccaria*, vol. IV, « Carteggio, parte I (1758-1768) », a c. di C. Capra, R. Pasta e F. Pino Pongolini, Milano, Mediobanca, 1994, p. 219-228. Ce document est écrit en italien par l'auteur, mais, dans l'édition de la correspondance de Beccaria, la lettre est incomplète. La partie qui manque à l'original a été introduite, en français, depuis les copies manuscrites du secrétaire de Morellet, Poullard. L'autre transcription française est de l'idéologue P. L. Roederer, qui a édité en français le *Traité des délits et des peines* en 1797.

<sup>49</sup> P. VERRI, *Meditazioni sulla felicità*, anonyme, Livourne, 1763. L'ouvrage, remanié et augmenté sera republié en 1781 sous le titre de *Discorso sulla felicità*.

<sup>50</sup> G. CARLI, *Delle monete e delle Istituzioni delle Zecche d'Italia*, 4 t., Venezia, 1754-1760.

<sup>51</sup> C. BECCARIA, *Dei disordini e dei rimedi delle monete nello stato di Milano nell'anno 1762*, Lucca, Giuntini, 1762.

<sup>52</sup> Voir « « Il Caffè » tra Milano e l'Europa », in G. FRANCONI et S. ROMAGNOLI (dir.), « *Il Caffè* » 1764-1766, Torino, Bollati e Boringhieri, 1993, p. xiv.

A la parution du premier numéro de *Il Caffè*, en juin 1764, la ligne éditoriale de la publication est claire : on opte pour le journalisme afin d'affirmer un militantisme désireux d'œuvrer à la diffusion des Lumières en vue du bien public et dans une perspective cosmopolite. La source d'inspiration des publicistes de *Il Caffè* est le périodique anglais *The Spectator*, le nouveau journal de la bourgeoisie anglaise émergente, dirigé par Addison et Steele. Les « caffettistes » ne s'intéressent pas aux mots mais aux idées, aux choses<sup>53</sup>. L'écriture, ainsi finalisée, est conçue comme un moment du processus d'évolution qui, avec des réformes opportunes, mènera l'humanité sur la voie du progrès, vers le bonheur. Quoi de plus utile au bien des hommes que la connaissance des principes qui régissent leur convivialité et leurs échanges ? Le droit et l'économie, piliers de la politique sont donc privilégiés<sup>54</sup>. Viennent ensuite les sciences physiques et naturelles<sup>55</sup> qui, révélant les secrets de la nature, permettent à l'homme de mieux la dominer et d'accroître son bien-être. L'attention portée par la revue aux domaines scientifiques témoigne d'un autre aspect du changement culturel qui se manifeste au sein du laboratoire des réformes en Lombardie autrichienne : la pratique des sciences. Parallèlement à l'éclosion et à la diffusion de la culture scientifique des Lumières, le gouvernement autrichien devient une référence pour les divulgateurs et les expérimentateurs européens. A Vienne et dans les provinces de l'empire, l'administration s'engage dans une réflexion approfondie sur les nouvelles découvertes scientifiques, pour des raisons tant politiques et administratives que philosophiques : des hommes comme Kaunitz, Firmian ou l'empereur Joseph II lui-même, sont imbus des idées de leur siècle. En Italie, le binôme « science et réforme » devient indissociable et indispensable pour comprendre le changement qui marque les territoires italiens à l'époque de Marie-Thérèse et de Joseph II. Ainsi, la Lombardie devient un terrain d'échange et de spéculation scientifique où *il buon governo* soutient, parfois de manière contradictoire et contrastée, des hommes de sciences comme Paolo Frisi, mathématicien de renommée européenne et collaborateur de *Il Caffè*, Felice Fontana, les médecins Alessandro Brambilla et Pietro Moscati, Alessandro Volta, Lazzaro Spallanzani à Modène et tant d'autres illustres savants<sup>56</sup>.

Dans le contexte de la nouvelle revue de Pietro Verri, la littérature a aussi son utilité : la république internationale des lettres décloisonne les particularismes locaux et nationaux. L'utilitarisme du contenu, le critère de réinvestissement de l'information dans la pratique éloignent l'article journalistique de l'abstraction et de la tentation

---

<sup>53</sup> A. VERRI, « Rinuncia avanti notaio degli autori del presente foglio periodico al Vocabolario della Crusca », in « *Il Caffè* », *op. cit.*, p. 49. « Nous considérons que c'est une chose raisonnable que les mots servent aux idées mais non les idées aux mots ».

<sup>54</sup> Voir entre autres, P. VERRI, « Elementi del commercio », in « *Il Caffè* », *op. cit.*, p. 30 ; A. LONGO, « Osservazioni sui fidecommessi », *Ibid.*, p. 115 ; S. FRANCI, « Alcuni pensieri politici », *Ibid.*, p. 143 et la série d'articles juridiques de Pietro Verri.

<sup>55</sup> Parmi d'autres, voir G. VISCONTI DI SALICETO, « Osservazioni meteorologiche fatte in Milano ; Sul clima », in « *Il Caffè* », *op. cit.*, p. 106 ; P. FRISI, « Degli influssi lunari », *Ibid.*, p. 291 et « Saggio sul Galileo », *Ibid.*, p. 431 ; P. VERRI, « Sull'innesto del vaiuolo », *Ibid.*, p. 756.

<sup>56</sup> Voir F. VENTURI, *Les hommes des réformes...*, *op. cit.*, p. 577-582.

contemplative pour l'orienter vers un discours dense d'action réformiste. C'est un des traits distinctifs de *Il Caffè*.

Dans le milieu effervescent des *Pugni* et de *Il Caffè* naît le projet d'un ouvrage qui radicaliserait la réforme de la législation criminelle. Ce projet répond à l'exigence des « caffettistes » de s'investir dans la société en tant qu'inventeurs de solutions politiques alternatives, émanant toujours du trône mais bâties contre les privilèges des pouvoirs intermédiaires qui contrôlent et manipulent les institutions et s'interposent entre la monarchie et les instances nouvelles. Dans une monarchie absolue qui se sert de la tentative de réforme pour réaffirmer son pouvoir face aux particularismes, ouvre un dialogue avec les catégories émergentes de la société (surtout avec les hommes de sciences et les philosophes), partage avec eux un instant exceptionnel de convergence d'intérêts, surgit cet ouvrage éminemment politique <sup>57</sup>, conçu dans une forme philosophique irréprochable : *Dei delitti e delle pene*. La responsabilité morale de l'ouvrage est assurée par tout le groupe des *Pugni* et de *Il Caffè* ; l'auteur est un jeune réformateur juriste de vingt-six ans : Cesare Beccaria, marquis Bonesana.

Dans sa lettre à Morellet du 26 janvier 1766, le jeune auteur parle de ses principaux inspirateurs :

L'époque de ma conversion à la philosophie remonte, il y a cinq ans, à la lecture des *Lettres persanes*. Le second ouvrage qui acheva la révolution dans mon esprit est celui de M. Helvétius. C'est lui qui m'a poussé avec force dans le chemin de la vérité et qui a le premier réveillé mon attention sur l'aveuglement et le malheur de l'humanité. Je dois à la lecture de l'*Esprit* une grande partie de mes idées. Le sublime ouvrage de Buffon m'a ouvert le sanctuaire de la nature (...) ce que j'ai pu lire jusqu'à présent de M. Diderot (...) m'a paru rempli d'idées et de chaleur (...) La métaphysique profonde de M. Hume, la vérité et la nouveauté de ses vues m'ont étonné, et éclairé mon esprit. (...) Que vous dirai-je des ouvrages philosophiques de M. d'Alembert ? (...) J'ai puisé aussi beaucoup d'instruction dans les ouvrages de l'abbé de Condillac <sup>58</sup>.

Beccaria choisit, sélectionne, coordonne de façon originale les éléments tirés de ces penseurs et écrivains et construit sa vision personnelle en l'organisant sur la base des théories de l'utilitarisme de Hume <sup>59</sup> et surtout d'Helvétius <sup>60</sup>. Sa vision de la loi et de la réalité sociale vibre entre ces deux pôles de référence. Son originalité consiste à concentrer les vues de sa philosophie sur la législation pénale. A chaque ligne apparaît sa conception de la loi, de la propriété, de la société, de l'histoire et du développement économique de l'humanité, mais cette conception a trouvé le moyen

<sup>57</sup> Sur la question de la nature politique du texte de Beccaria, voir R. PASTA, « Nugae academicae ... », *op. cit.*, p. 139.

<sup>58</sup> Beccaria a rencontré Condillac à Milan et le philosophe français lui envoie des lettres à propos de son ouvrage *Dei delitti...* Dans une lettre envoyée de Parme à Beccaria le 29 novembre 1765, Condillac qualifie le philosophe italien d'« ame honnête et sensible », lettre n. 53, *in Edizione Nazionale...*, *op. cit.*, vol. IV, « Carteggio... », *op. cit.*, p. 156.

<sup>59</sup> Beccaria avait lu l'ouvrage monumental de Hume, *History of England*, publié à Londres en 6 volumes entre 1754 et 1762, dans la version française imprimée à Amsterdam en 18 volumes, de 1763 à 1766 : *Histoire d'Angleterre, depuis l'invasion de Jules César jusqu'à l'avènement de Henry VII...* traduit de l'anglais par par Madame B.

<sup>60</sup> Surtout l'ouvrage de C.A. HELVÉTIUS, *De l'esprit*, publié en 1758.

de se greffer sur la réalité. L'analyse de la société est contenue dans les problèmes de la criminalité, de la punition, de la prévention. Une réforme radicale du droit pénal qui contient *in nuce* le problème de la transformation de toute la structure sociale. L'autre mérite de Beccaria est d'avoir analysé et synthétisé les théories venues de la tradition juridique italienne de la Renaissance <sup>61</sup> et d'avoir influencé l'élaboration de textes législatifs conformes à la nouvelle mentalité des Lumières dans d'autres Etats italiens. Signe que la vague d'enthousiasme à propos du « manifeste » milanais réussit à entraîner dans son sillage les énergies latentes éveillées par les projets des réformes des différents gouvernements.

Avec ce livre, Beccaria se mesure avec les institutions bravant le pouvoir de l'Ancien Régime et des régimes de tous les temps. Tout en restant dans le même contexte que les œuvres de Pietro Verri et des autres membres des *Pugni*, ce petit traité continue à habiter son temps, et est en lui-même une accélération du temps, une fracture de l'histoire, un changement radical qui dépasse le contenu des réformes de la monarchie des Habsbourg. L'ouvrage de Beccaria se place dans l'« universel » car il est porteur de la réforme « beccarienne », constamment déclinée au présent et sujet encore vivant.

Malgré le succès international de l'ouvrage de Beccaria et l'application d'un nouveau code pénal en Toscane en 1786, bâti sur le modèle « beccarien » avec des variantes sur le pouvoir confié aux juges, en Lombardie l'on continue d'appliquer la peine de mort et la révision du code de procédure pénale n'interviendra qu'en 1792. Comme dans le cas de Verri, l'apport des talents, des « hommes de génie » au renouvellement peine à s'imposer car l'absolutisme règne dans son temps et le « réformisme » doit compter avec les compromis inévitables qu'entraîne l'exercice du pouvoir.

Nous avançons l'hypothèse que l'effort fourni pour la conception de cet ouvrage, ainsi que la conscience de la fortune critique extraordinaire qu'il allait connaître, ont en quelque sorte consommé les énergies de l'« Ami de la bienheureuse solitude » <sup>62</sup>. A partir de là, en effet, Beccaria va se réfugier dans la pratique des Lumières, où il peut exercer, pour le bonheur de la société, sa prodigieuse intelligence de cœur. Dans la lettre à Morellet déjà mentionnée, il esquisse son portrait :

Je suis l'aîné d'une famille qui a quelque bien, mais des circonstances, en partie nécessaires et en partie dépendantes de la volonté d'autrui, ne me laissent pas beaucoup d'aisance. J'ai un père dont je dois respecter la vieillesse et même les préjugés. Je suis

---

<sup>61</sup> Voir M.G. DI RENZO VILLATA, « Beccaria e gli altri tra ieri e oggi », in *Cesare Beccaria. La Pratica dei Lumi*, op. cit., p. 25-29.

<sup>62</sup> C. BECCARIA, « I piaceri dell'immaginazione », in *Le Caffè. 1764-1766*, textes réunis par R. Abbrugiati, ENS éditions, 1997, p. 183 : « Sois ami de la bienheureuse solitude, soustrais-toi souvent à l'enfermement des villes. Séjourne dans la libre nature, dans le plus ancien temple de la divinité. Que les montagnes répètent tes chansons et que les flots murmurants de la mer accompagnent tes hymnes. En méditant là, tu verras quelque anneau principal de la chaîne éternelle ; là, tu reconnaîtras la petitesse de nos affaires et de nos systèmes. Tu trouveras de toute part les traces destructrices de l'homme, mais tu verras partout la sage nature qui répare ses ruines, parce que l'homme modifie, mais ne peut diminuer ce fond inextinguible de vie contenu dans son sein ».

marié à une jeune femme sensible, qui aime cultiver son esprit, et j'ai eu le bonheur rare de faire succéder à l'amour la plus tendre amitié. Mon unique occupation est de cultiver en paix la philosophie et de contenter ainsi trois sentimens très vifs en moi, l'amour de la réputation littéraire, celui de la liberté et de la compassion pour les malheurs des hommes esclaves de tant d'erreurs. (...) Je mène une vie tranquille et solitaire, si on peut appeler solitude une société choisie d'amis où l'esprit et le cœur sont en un mouvement continu. Nous avons les mêmes études et les mêmes plaisirs. C'est là ma ressource et ce qui m'empêche de me trouver comme en exil dans ma patrie. Ce pays est encore enseveli sous les préjugés qu'y ont laissés ses anciens maîtres. Les Milanais ne pardonnent pas à ceux qui voudroient les faire vivre dans le XVIII<sup>e</sup> siècle. Dans une capitale de 126 mille habitans, à peine y a-t-il vingt personnes qui aiment à s'instruire, et qui sacrifient à la vérité et à la vertu. Persuadé avec mes amis que les ouvrages périodiques sont un des meilleurs moyens pour engager les esprits incapables de toute application forte à se livrer à quelque lecture ; nous faisons imprimer des feuilles à l'imitation du *Spectator*, ouvrage qui a tant contribué à augmenter en Angleterre la culture de l'esprit et les progrès du bon sens. J'aurai l'honneur de vous envoyer le recueil. Vous y trouverez du mauvais, du médiocre, du bon. (...) Mes autres amis sont un frère du comte Verri, il a comme lui beaucoup de talent. (...) Nous cultivons tous dans la solitude et le silence la bonne philosophie qu'on craint ou qu'on méprise ici. Croyez, monsieur, que les philosophes français ont dans cette Amérique une colonie, et que nous sommes leurs disciples, parce que nous sommes disciples de la raison.

Vers la moitié des années 1760, caractérisées par les interventions les plus significatives dans le domaine des réformes, le gouvernement crée la *Deputazione agli studi* sous la responsabilité directe du ministre plénipotentiaire. Font partie de cette nouvelle commission d'étude : Gianrinaldo Carli, le sénateur Niccolo' Pecci, le gestionnaire des finances Michele Daverio, le conseiller Giuseppe Pecis, le juriste Giuseppe Cicognini. Leur tâche principale est de réformer le système de l'éducation supérieure dans le Milanais. En première ligne du projet se trouve le recrutement de nouveaux enseignants. L'urgence des réformes dans l'administration de l'Etat et le manque de fonctionnaires capables d'assumer cette tâche délicate en harmonie avec les nouvelles idées et les projets de réformes, poussent Kaunitz et le ministre Firmian à utiliser la renommée du célèbre auteur des *Delitti e delle pene* et sa profonde culture philosophique. Il leur faut une grande personnalité pour mettre en valeur le projet de réforme des études. Puisque la transmission et la communication des nouveaux savoirs économiques et juridiques vont assurer le changement et le renouvellement de la classe dirigeante, l'enseignement des sciences nouvelles à la nouvelle génération de cadres de l'Etat doit être confié à Beccaria. Cette opération politique – et publicitaire avant la lettre – devient le point fort de la réforme des études supérieures qui avait commencé en 1765 avec la refondation de l'Université de Pavie et des Ecoles palatines à Milan.

Au début, les instances du gouvernement autrichien <sup>63</sup> se montrent prudentes car l'ouvrage juridique de Beccaria avait suscité une violente opposition de la part du clergé :

---

<sup>63</sup> Il s'agit de Kaunitz, de Firmian et d'Antonio Pecci, sénateur milanais, membre de la Députation aux études.



Le Clergé s'alarme particulièrement à cause de son livre *Dé (sic) delitti e delle pene*, et il y a eu quelqu'un qui commença à le contester avec beaucoup d'acrimonie. La réponse de l'auteur à sa défense fut pleine de modération et fit honneur à sa morale. Malgré cela les prêtres n'ont pas abandonné le soupçon, conçu en cette occasion, qu'il soit un libre penseur. Cependant, le livre a procuré à son auteur de l'estime à l'étranger <sup>64</sup>.

Ensuite, Firmian pense confier la responsabilité d'une chaire de droit public au jeune <sup>65</sup> philosophe-juriste et dans un domaine où le seul concurrent de Beccaria était Alessandro Verri <sup>66</sup> mais, finalement, on crée pour lui, en 1768, la chaire de *Scienze camerali* aux Ecoles palatines. Cet épisode met en relief la laïcité des dirigeants autrichiens imbus de rationalisme et d'utilitarisme « machiavellien », en accord avec l'esprit des Lumières françaises et anglaises.

Gianrinaldo Carli, à l'époque encore président du *Supremo Consiglio d'Economia*, rédige un mémoire sur l'économie politique et confie à Beccaria la rédaction d'une introduction et d'un sommaire des sujets à enseigner qui prend le nom de *Piano d'istruzioni per la cattedra di scienze camerali o sia di economia civile* <sup>67</sup>.

Le 14 avril 1768, Carli présente le programme complet aux autorités de l'Etat autrichien, qui l'approuvent. Du printemps 1769 au 29 avril 1771, Cesare Beccaria donne ses cours à une soixantaine d'étudiants et rédige des notes de cours qu'il ne voudra jamais publier. Pourtant, en 1772, Kaunitz affirme qu'il aimerait bien que Beccaria rédige le texte de ses cours :

sous forme de notes et d'annexes qui vont servir d'escorte ou de lumière aux jeunes lecteurs d'une science qui intéresse tellement le public <sup>68</sup>.

Malgré cela, le texte le plus important de l'enseignement de Beccaria ne sera accessible au public qu'après sa mort. Il paraîtra sous le nom d'*Elementi di Economia Pubblica*, un texte d'économie politique de grande envergure. En partant de l'analyse des réalités locales, contrairement aux propositions des physiocrates <sup>69</sup>, Beccaria propose, sous le signe de la prudence, des modifications, des aménagements dans le domaine de l'agriculture, de la démographie, du commerce, des manufactures, des finances, du luxe, des rapports économiques et politiques avec l'étranger ; il suggère de modifier la circulation des monnaies ; il essaie de conjuguer le mercantilisme avec les théories physiocratiques en réalisant une sorte de syncrétisme très pragmatique, un

---

<sup>64</sup> Note confidentielle, en italien, du comte Carlo di Firmian à Kaunitz du mois de mai 1767, in Angelo MAURI, *La cattedra...*, op. cit., p. 210.

<sup>65</sup> En 1768, Beccaria a trente ans.

<sup>66</sup> Contre l'avis de son père, le patricien Gabriele, sénateur et représentant des anciennes magistratures du Milanais, contre l'avis de Pietro qui aurait aimé voir un de ses proches occuper une charge si importante même pour ses desseins de pouvoir personnel, Alessandro refuse. Voir A. MAURI, « La cattedra di Cesare Beccaria », *Archivio Storico Italiano*, 348, 1933, serie VII, vol. XX, 2, Firenze, Olscki, 1934 – XII, p. 230.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 231-250.

<sup>68</sup> Cité in S. ROMAGNOLI, « Nota », *Elementi di economia pubblica*, in C. BECCARIA, *Opere*, Firenze, Sansoni, 1958, vol. 1, p. 381.

<sup>69</sup> Voir M. G. VITALI-VOLANT, *Cesare Beccaria (1738-1794). Cours et discours d'économie politique*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 105.

« libéralisme éclectique » tel qu'on le pratiquait souvent sur les terres des Habsbourg. Pour lui, dans une société sans privilèges ni monopoles, seules l'initiative et la volonté des hommes peuvent encourager le progrès social. Encore faut-il considérer les passions comme bénéfiques et la liberté comme un bien inaliénable, mais à condition d'abolir tous les privilèges et d'offrir à chacun la possibilité d'arriver au bonheur individuel.

Dans son cours, Beccaria reprend le thème de l'évolution de la société et de l'analyse de ses problèmes auxquels la science nouvelle doit trouver des solutions. Le philosophe propose de mettre en pratique les principes philosophiques et anthropologiques qu'il avait esquissés dans ses ouvrages précédents. Il ajoute aux théories et aux citations les *exempla* sur la distribution du travail, des rentes ; il s'occupe d'urbanisation et d'agriculture. Il sait émouvoir et convaincre ses interlocuteurs à propos des terribles conditions de vie des paysans, il formule des suggestions pour développer et promouvoir les manufactures, Il explique la notion de valeur, insiste sur l'importance du commerce, etc. Son cours, qui devient aussi une dissertation intéressante du point de vue littéraire, est le témoignage d'un humaniste ; c'est un travail éclairé par la profonde sensibilité et la culture d'un grand penseur. Il faut préciser que « l'école de Beccaria » fut un moment très important dans la culture des Lumières en Italie. Grâce aux œuvres de Gorani, d'Alfonso Longo, des frères Giambattista et Francesco Dalmaso Vasco, de Giuseppe Biumi, la rigueur logique et l'esprit philanthropique, la sensibilité passionnée et la lucidité du marquis de Bonesana trouvèrent un prolongement idéal. Nous savons qu'il fut un enseignant très écouté. Gorani, dans une lettre à Beccaria datée de 1771, témoigne de l'engagement pédagogique du philosophe milanais et en fait l'éloge :

Je regrette que l'intensification des leçons en retarde la publication [du traité sur le style de Beccaria]. Balino, il aura pris son vol sous votre direction. Qui ne le ferait pas avec un si grand maître ? <sup>70</sup>.

Balino, Biumi, le marquis Calderara... Parmi les étudiants de Beccaria, on trouve la fine fleur de l'aristocratie et de la classe aisée du Milanais qui, après ses cours, ira grossir les rangs des administrateurs d'un Etat absolutiste mais, à cette époque, ouvert aux réformes. En 1771-1772, Beccaria est élu membre du *Supremo Consiglio d'Economia* <sup>71</sup> et du *Magistrato Camerale* <sup>72</sup>. Il donne encore des cours durant l'année 1772 mais est forcé d'abandonner son activité pédagogique à cause du travail d'administrateur qui ne lui laisse pas le temps de préparer les cours ou de suivre les étudiants. On demande en effet alors à Beccaria de s'occuper de la gestion de l'Etat, des problèmes réels de la population et de l'administration. Le philosophe devient homme d'Etat.

---

<sup>70</sup> G. GORANI, *Lettre à Cesare Beccaria de Nyon le 19 avril 1771*, traduction de M. G. Vitali-Volant, in *Histoire, aventure...*, op. cit., thèse, annexe 1, p. 366.

<sup>71</sup> Du mois de mai au mois de septembre 1771.

<sup>72</sup> Du mois de septembre 1771 au mois d'avril 1786. Voir G. FRANCONI, « Notizie dal cantiere dell'edizione nazionale beccariana », in *Cesare Beccaria. La pratica dei Lumi*, op. cit., p. 4.



Beccaria vend sa célèbre bibliothèque philosophique et consacre son temps au travail, à sa famille et aussi à la gestion des biens familiaux. Entre 1777 et 1789, il s'occupe des corporations, de la Chambre de commerce, des impôts. Il travaille avec son ancien ami Pietro Verri et avec Gianrinaldo Carli. Il s'intéresse aux relations difficiles entre les manufacturiers et les ouvriers du textile, il pense créer un fonds pour le chômage dans la province de Côme... Cette intense activité dure jusqu'à l'année 1786 où, sous le gouvernement de l'empereur Joseph II, il prend la tête du Département du Conseil impérial de Gouvernement, avec juridiction sur l'agriculture, le commerce et l'industrie. Durant ces années, il rédige les *Consulte*<sup>73</sup>, des documents administratifs imposants, où le fonctionnaire d'Etat n'oublie pas le philosophe d'antan. Ces écrits administratifs traitent, entre autres, des réformes des monnaies, de l'annone, du commerce, des bois et des mines, du système de mesure des terres et des charges des médecins municipaux. A ce moment, sa force d'intervention dialectique semble s'estomper pour tendre vers la grisaille de la fin des enthousiasmes juvéniles. Nous avançons l'hypothèse qu'à l'âge mûr, son désir de liberté intérieure le pousse désormais vers d'autres horizons, plus proches de sa sensibilité, vers l'étude du langage, de l'éthique du regard et de l'imagination, thèmes auxquels il avait déjà consacré un bel article dans *Il Caffè* et qu'il développe dans ses *Ricerche intorno alla natura dello stile*<sup>74</sup> de 1770.

Mais si la période des années 1770 représente pour Beccaria la fin du temps « des aventures », pour Verri c'est la descente aux enfers. Le projet de réformes s'enlise, le gouvernement de Vienne essaye de mettre de l'ordre dans l'administration en réduisant les charges et les ministères, On crée le *Magistrato Camerale* et c'est à nouveau Carli qui est nommé président. Pour Verri, c'est la déception : il fait partie de la nouvelle structure mais ne la dirige pas, son engagement d'antan cède la place à la routine (il n'en rédige pas moins des documents de grande qualité : les *Consulte* sur les monnaies, sur les monopoles du sel et du tabac et un nouveau bilan du commerce) ; il rentre dans le temps de la méditation et se consacre à l'étude de la philosophie morale. Il rédige la première partie de l'*Histoire de Milan* qui restera inachevée. Il délaisse son bureau mais est nommé vice-président du *Magistrato Camerale* et conseiller d'Etat. Malgré cela, la direction des réformes reste l'apanage exclusif du gouvernement, via les idées et les propositions de Carli. Au début du règne de Joseph II, l'empereur philosophe, Pietro Verri retrouve l'enthousiasme d'antan pour l'absolutisme éclairé et son animosité de jeunesse contre les corps intermédiaires :

A mon avis, les sujets ne doivent jamais craindre le pouvoir du souverain quand c'est lui-même qui l'exerce et il n'en abandonne pas une parcelle en d'autres mains ; le souverain ne peut jamais ressentir de l'orgueil, de la jalousie, ni d'autres passions

<sup>73</sup> Voir R. CANETTA, « Beccaria economista e gli atti di governo. Una lunga carriera burocratica in Cesare Beccaria », in *Atti di governo*, serie III : 1784-1786, nota al testo e Glossario di R. CANETTA, Bibliografia di L. Firpo, in *Edizione nazionale...*, op. cit., Edizione provvisoria, Milano, Mediobanca, 1993-1997, p. 13-19 et s.

<sup>74</sup> Cesare BECCARIA, *Ricerche intorno alla natura dello stile*, traduit en français par A. Morellet sous le titre de *Recherches sur le Style*, par Mr. le Marquis Beccaria, Paris, chez Molini, 1771. Bernard Pautrat a traduit le texte complet des *Ricerche...*, sous le titre de *Recherches concernant la nature du style*, Paris, ENS, 2001.

envers des êtres situés aussi bas que nous ; seul le pouvoir intermédiaire est à craindre et personnellement je pense que le meilleur des systèmes politiques reste le despotisme à condition que le souverain agisse et dirige et n'abandonne aucune parcelle de la souveraineté <sup>75</sup>.

Chez Joseph II Verri admire ses qualités de stratège enrégimentant la politique réformatrice et surtout son sens de l'Etat laïque, son utilitarisme et son anticléricalisme. Il approuve ses réformes ecclésiastiques fracassantes. Verri retrouve son esprit voltairien et applaudit à la dissolution des ordres religieux et à la suppression de leurs privilèges en matière d'immunité fiscale et judiciaire. Mais le temps de l'empereur s'accélère. En 1786, il concentre tout le gouvernement en un seul organisme : le Conseil du Gouvernement, présidé par le plénipotentiaire et organisé en départements confiés à un seul conseiller. Le *Magistrato Camerale* disparaît, ainsi que les autres magistratures de la cité. La Lombardie perd toute identité dans un empire organisé comme un champ de bataille avant l'affrontement. Le système judiciaire est réformé de manière beaucoup plus rationnelle et « moderne ». Le Sénat est supprimé. Dans ce contexte, Verri est mis en disponibilité, ainsi que Carli. Sous le règne de Joseph II, l'on voit se creuser une profonde ligne de faille dans la philosophie des réformes et les rapports entre les aristocrates réformateurs et l'absolutisme <sup>76</sup>. Le temps des réformes de l'empereur, bref et contrasté, radicalise toute la stratégie politique précédente. Des protagonistes encombrants comme Carli et Verri et, dans une certaine mesure, Kaunitz doivent y être sacrifiés. Ayant mis à l'écart les anciens rivaux, l'empereur va placer aux plus hautes charges du Milanais une hiérarchie obéissante, subsidiaire de son autorité absolue. L'équilibre délicat entre la politique modérée de Marie-Thérèse et le renouvellement de la classe dirigeante du Milanais se rompt. La déception de Verri est profonde, tout son monde s'écroule <sup>77</sup> ainsi que ses convictions politiques.

Avec l'arrivée sur le trône de l'archiduc Léopold, le temps de l'empire doit s'ouvrir aux exigences nouvelles d'autonomie des provinces après les révoltes aux Pays-Bas et en Hongrie. Le monarque « libéral » veut se confronter avec les nouvelles instances et encore une fois, il y a synchronie entre ses pratiques et les réflexions du philosophe réformateur Verri. Ce dernier participe au nouveau Conseil de la Ville de Milan mais la majorité des *optimates* ne demande que le retour au temps d'avant les réformes exécrables de Joseph II. Une attitude réactionnaire anachronique et dangereuse, qui va précipiter le duché dans la fin du temps des réformes. Un retour à l'ordre que Pietro Verri, en cohérence avec son parcours de vie et de philosophe, ne peut accepter. Son engagement se teinte dès lors d'amertume. Dans ses nombreux écrits privés et publics, il fait un bilan de l'expérience des réformes et de la participation des philosophes à la chose publique. Il admet que sous un gouvernement centralisé et autoritaire, qui

<sup>75</sup> P. Verri, lettre à A. Verri du 6 janvier 1781, in *Carteggio*, *op. cit.*, XI, p. 228.

<sup>76</sup> Voir E. BRAMBILLA, « Libertà filosofica e giuseppinismo. Il tramonto delle corporazioni e l'ascesa degli studi scientifici in Lombardia 1780-1796 », in *La politica della scienza. Rivista storica italiana*, CIX, 1997, p. 42-77.

<sup>77</sup> Durant cette période contrastée, Verri subit une série de revers familiaux : il perd sa femme et son enfant ; son frère Alexandre est à Rome et refuse de rentrer à Milan ; le sénateur Gabriele, son père, l'adversaire aimé et détesté de toujours, meurt ; suivent des disputes pour l'héritage... Voir C. CAPRA, *I progressi della ragione...*, *op. cit.*, p. 503 et s.

ne tient pas compte des libertés individuelles et collectives, gère l'économie et les finances sans « ouvertures » sur le monde et administre *in absentia* les particularités et les exceptions, on ne peut pas renouveler la société mais seulement déplacer les problèmes sur l'échiquier du temps. De concert, il s'adresse aux *nobili* qui se réfugient dans un monde disparu depuis longtemps. Et il lui arrive, à lui aussi, de regretter le temps de Marie-Thérèse et, naturellement, sa jeunesse.

Les réformes ont représenté une tentative de changement émanant de la volonté de l'Etat, la participation des philosophes n'a eu qu'une portée modeste. Nous en sommes aux années 1790, le temps s'accélère vers la fin d'un monde et du siècle des Lumières. Le vieux philosophe réfléchit à l'échec du ministre Turgot en France face aux parlements et aux événements de France. Pour Verri, la phase transitoire du despotisme nécessaire est finie ; sa pensée s'oriente désormais vers le constitutionnalisme. Le temps de l'aventure révolutionnaire approche. Verri survivra à l'expérience et en sera séduit. Sa participation à la République cisalpine reste son dernier acte de philosophe réformateur des consciences. En parallèle, l'expérience de Beccaria touche elle aussi à sa fin.

Sous le gouvernement de Léopold II, Beccaria a été maintenu dans sa position de conseiller et, en 1791, il est appelé à s'occuper des réformes judiciaires et de la police. Une occasion magistrale d'intervenir dans la pratique des lois pour l'auteur du traité judiciaire le plus important du siècle. Malheureusement, cette dernière charge publique du philosophe-réformateur ne durera que trois ans car Cesare Beccaria meurt soudainement d'apoplexie à Milan le 28 novembre 1794, à l'âge de cinquante-six ans.

En conclusion, nous pouvons avancer l'idée que les philosophes de l'Ecole de Milan et surtout Pietro Verri et Cesare Beccaria constituent l'exception italienne face au puissant mouvement des Lumières françaises et anglaises. Sans malheureusement pouvoir former un véritable parti, ils n'ont été que des fonctionnaires constituant à peine une classe politique en formation. Leur impact politique sur l'absolutisme a été modeste mais sans leurs idées, sans leur révolte, on n'aurait pu vouloir ni même parfois obtenir, en Italie, l'abolition de la peine de mort, de la torture, de l'inquisition, de la censure ecclésiastique, des corporations, des privilèges des villes sur les campagnes... Pietro Verri et Cesare Beccaria ont vécu une intense saison de sentiments contrastés : de l'amitié du début de leur collaboration à l'hostilité consécutive au succès des *Delitti e delle pene* et au voyage malheureux de Beccaria et d'Alessandro Verri à Paris chez les philosophes en 1766. Pourtant le projet des réformes les a réunis dans une expérience commune à laquelle ils ont participé sans relâche. Ils ont partagé leur engagement de fonctionnaires mais leur expérience du temps des réformes et leur approche du pouvoir ont été différentes. Si Pietro Verri manifesta une remarquable autonomie d'esprit et une attitude fort dialectique vis-à-vis du pouvoir et de ses représentants, allant jusqu'à la négation totale du système politique qu'il avait connu de l'intérieur, Cesare Beccaria, en revanche, demeure une énigme car il s'entoure de silence. Le peu d'écrits autobiographiques qu'il nous a laissés ne permet pas de comprendre les motivations profondes de son attitude face aux décisions politiques de sa hiérarchie.

Pourtant, à la fin de sa vie <sup>78</sup>, durant une séance de la République cisalpine, Pietro Verri reprocha aux Milanais d'avoir laissé dans une fosse commune les restes mortels d'un bienfaiteur de l'humanité. Avec des mots forts, il évoqua le génie de son ami et l'extraordinaire saison de leur jeunesse. Avec émotion, il reprenait ainsi les thèmes du lien idéologique et spirituel qui, malgré tout, les a unis pour toujours dans l'histoire.

---

<sup>78</sup> Pietro Verri meurt le 28 juin 1797.

# L'assistance et la santé dans les Pays-Bas autrichiens : l'alliance forcée de l'initiative privée et des pouvoirs publics

Claude BRUNEEL

En 1776, dans un rapport dressé sur l'ordre du Gouvernement, un échevin de Bruxelles délégué par le Magistrat, Simon François de Valeriola <sup>1</sup> dresse l'inventaire des fondations charitables établies dans les murs de la capitale. Il assortit son mémoire de considérations plus générales de nature à expliquer les insuffisances dans l'organisation des secours. Il évoque l'obligation alimentaire qui lie parents et alliés et poursuit : « Partant du même principe, dans le cas où nous n'avons pas de proches, l'alimentation est du droit naturel, et se doit par la générosité à tout citoïen qui est dépourvu de biens et hors d'état de se procurer l'alimentation nécessaire. Le pauvre a eu de tout tems un droit incontestable sur l'abondance du riche ; l'humanité et toutes religions quelconques font également un devoir de soulager nos semblables dans le malheur » <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Baptisé à Bruxelles, dans la paroisse de Saint-Jacques-sur-Coudenberg, le 13 juillet 1729, fils posthume d'Antoine Thomas, official au Conseil des finances, et d'Anne-Marie Swarts (merci à Jean Houssiau qui a eu l'amabilité de me communiquer ce renseignement). Epoux d'Anne-Marie de Snellinck, il est décédé à Bruxelles, le 28 novembre 1811. Il avait été reçu le 13 juin 1749 dans le lignage Sweerts, auquel il se rattachait par les Swarts et admis le 17 août 1754 en qualité d'avocat au Conseil de Brabant. Il fut échevin de la capitale de 1760 à 1775, bourgmestre de 1776 à 1782, trésorier de 1783 à 1790, surintendant du canal en 1791-1792 (N. DECOSTRE, *Les registres du lignage Sweerts. Admissions et résolutions*, Bruxelles, Genealogicum belgicum, 1964, p. 159 et 170 (Genealogicum belgicum, 5) ; J. NAUWELAERS, *Histoire des avocats au Souverain Conseil de Brabant*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1947, p. 254, n° 1748).

<sup>2</sup> A. WAUTERS, *Inventaire des cartulaires et autres registres faisant partie des archives anciennes de la Ville*, 1/2, Bruxelles, Veuve Julien Bartsoen, 1894, p. 476.

Toutefois, souligne-t-il, le budget de la Ville est déjà lourdement grevé par la charge de l'entretien des enfants trouvés et de la maison des insensés. Dès lors, constate-t-il, Bruxelles

n'a à la main aucun moyen de pourvoir à l'entretien des vrais nécessiteux. Aussi elle n'a jamais été chargée de ces soins qui, de tout temps, ont été de la direction des curés et autres préposés des sept paroisses de cette ville, dans lesquelles se sont insensiblement formés des établissements connus aujourd'hui sous le nom de la table ou maison du saint Esprit et dont l'objet est uniquement de pourvoir aux besoins des pauvres de chaque paroisse.

Face à l'ampleur du paupérisme et à l'insuffisance des ressources pour faire face à celui-ci, poursuit-il,

des personnes zélées, imbuës du principe que les vrais pauvres ont des droits incontestables sur l'abondance du riche, ont de temps en temps formé des établissements de charité pour les soulager des besoins de toute espèce<sup>3</sup>.

Il distingue ainsi les hôpitaux pour pèlerins devenus, insiste-t-il, « des lieux où des pauvres et des vagabonds de toute espèce se réfugient », les hôpitaux érigés pour les malades, des fondations établies pour nourrir et loger de pauvres vieilles femmes, des établissements analogues pour les vieillards de l'autre sexe et, enfin, les tables du Saint-Esprit déjà évoquées. Ces organismes laïcs d'assistance, établis dans le cadre paroissial, ont été plus ou moins bien dotés par la générosité des particuliers au cours des temps. Leurs biens et revenus sont donc éminemment variables. C'est naturellement en fonction de ceux-ci qu'ils distribuent des aumônes en argent ou en nature. Les provideurs en sont le plus souvent le curé et deux notables bourgeois de la ville. Ces derniers sont souvent nommés par le Magistrat<sup>4</sup>.

Ce maillage d'institutions charitables, particulièrement développé dans une grande ville comme Bruxelles, se retrouve à des degrés divers dans toutes les anciennes cités des Pays-Bas<sup>5</sup>. Multiplicité des fondations, souvent de taille très modeste – six à huit pensionnaires par établissement<sup>6</sup> – et donc insuffisante, modicité des revenus, mauvaise gestion de certains administrateurs qui ne visent que la rémunération et pratiquent le clientélisme, laxisme du contrôle, abandon parfois du but primitif, tous ces éléments favorisent les abus et concourent à l'inefficacité du système<sup>7</sup>. De

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 438.

<sup>4</sup> J. LAENEN, *Introduction à l'histoire paroissiale du diocèse de Malines. Les institutions*, Bruxelles, Librairie Albert Dewit, 1924, p. 199-211; A. WAUTERS, *op. cit.*, p. 469-473; J. DOMS, « Pauperisme en Charitatieve instellingen in Leuven », *Jaarboek van het Leuvens Historisch Genootschap*, I, 2005, p. 61-122 et II, 2006, p. 183-213; V. LACROIX, « La bienfaisance à Ath au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Annales du Cercle royal d'histoire et d'archéologie d'Ath et de la région et Musées athois*, LX, 2005-2006, p. 55-59.

<sup>5</sup> Voir par exemple, J. DOMS, *op. cit.*, p. 233-263; V. LACROIX, *op. cit.*, p. 65-66, 79-81.

<sup>6</sup> P. BONENFANT, *Le problème du paupérisme en Belgique à la fin de l'Ancien Régime*, Bruxelles, Palais des Académies, 1934, p. 203 (Académie royale de Belgique. Classe des Lettres, Mémoires, collection in-8°, t. XXXV).

<sup>7</sup> C. BRUNEEL, « Les administrateurs d'hôpitaux dans les Pays-Bas espagnols et autrichiens », in J.-P. GUTTON (éd.), *Les administrateurs d'hôpitaux dans la France de l'ancien régime*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1999, p. 75-79.

Valeriola cite l'exemple des maladreries alors que la lèpre a disparu et conclut : « La plupart de ces établissements survivent longtemps à leur utilité ; la raison en est qu'il y a toujours des hommes qui en profitent et qui sont intéressés à les maintenir »<sup>8</sup>. De manière générale, ces petites fondations établies par testament se limitent souvent au legs de la maison du défunt et à un petit capital. Le but social et l'organisation de l'établissement procèdent de la seule volonté du testateur. Parfois, celle-ci n'est pas exempte de particularités voire de bizarreries. Ainsi, Egide van den Bemde, à son décès en 1602, destine sa maison au logement de six pauvres femmes âgées au moins de soixante ans, natives de ce pays, mais à l'exclusion des Wallonnes. De même, dans la paroisse de La Chapelle, les revenus d'un legs sont destinés par préférence aux indigents qui habitent la rue dite d'Accolye qui, dès lors, « pour la plus grande partie n'a plus été habitée que par des pauvres », note Valeriola<sup>9</sup>.

La conséquence, c'est qu'en général, « le vrai nécessiteux n'est pas secouru, faute d'être protégé ou connu ». Par manque de discernement dans l'octroi des secours, « on ne fait journellement que soudoyer l'oisiveté ». « On rend la condition du fainéant préférable à celle de l'homme qui travaille, et cela au grand préjudice de l'Etat »<sup>10</sup>.

Le discours n'a pas varié depuis la première ordonnance de police, datant de 1459<sup>11</sup>. La mendicité est interdite à toute personne en état de travailler. Au fil des siècles, le pouvoir cherche toujours à séparer sans guère de succès le bon grain de l'ivraie, à distinguer le vrai pauvre, digne de la charité publique, de l'imposteur qui doit au contraire subir les foudres de la justice. Pour celui-ci, oisif, faux mendiant ou vagabond, les ordonnances prévoient des châtiments corporels, le bannissement, parfois la flétrissure ou même les galères<sup>12</sup>.

Mais dès le XVI<sup>e</sup> siècle, les autorités avaient pris conscience que les mesures répressives à elles seules étaient insuffisantes. Il fallait s'attaquer à la racine du mal : une réforme de l'assistance s'imposait. A l'exemple de Mons et d'Ypres, Charles Quint voulut étendre en 1531 à toutes les villes du pays le principe de la centralisation des secours et, corrélativement, l'interdiction absolue de la mendicité. Les ressources des fondations charitables, quelles qu'elles soient, devaient alimenter une caisse commune. Les administrateurs de celle-ci, désignés par le Magistrat, se chargeraient également de l'octroi des secours. Dans la pratique toutefois, ces mesures furent rarement intégralement appliquées. Ainsi, à Bruxelles par exemple, les autorités renoncent à la bourse commune mais instituent la Suprême Charité, composée de maîtres généraux chargé de surveiller toutes les institutions charitables<sup>13</sup>. Partout l'échec s'explique par l'opposition des gestionnaires des fondations menacées et, surtout, par l'absence

<sup>8</sup> A. WAUTERS, *op. cit.*, p. 440.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 470.

<sup>10</sup> P. BONENFANT, *op. cit.*, p. 476.

<sup>11</sup> *Placcaeten ende ordonnantien van de hertoghen van Brabant*, t. IV, Bruxelles, Marcel Anthoon Velpius, 1677, p. 394-405, articles XXIV-XXXIII.

<sup>12</sup> C. BRUNEEL, « Un épisode de la lutte contre la mendicité et le vagabondage. La maison de correction (Tuchthuys) de Bruxelles », *Cahiers bruxellois*, XI, 1966, p. 33-34.

<sup>13</sup> Dans la deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, elle n'assure plus que la police de la mendicité et refuse d'exécuter les ordres du Magistrat. Elle invoque à cet égard qu'elle relève du Conseil de Brabant (P. BONENFANT, *op. cit.*, p. 367).

de subventions publiques pour combler l'insuffisance des revenus des fondations. Le constat est dressé par Philippe II en 1556. Le souverain se voit contraint de tolérer à nouveau la mendicité <sup>14</sup>.

Devant l'inefficacité du système répressif traditionnel, un autre courant se dessine sous l'influence de l'Angleterre et des Provinces-Unies dans la première moitié du XVII<sup>e</sup> siècle. Il prône l'enfermement dans des maisons de correction. A la faveur de travaux pénibles, les pensionnaires étaient censés y acquérir le goût du travail. Dans nos régions, quelques villes tentent l'aventure. De taille trop réduite, en outre, ces établissements ne disposent pas des moyens financiers adéquats. Le manque d'argent et la volonté des Magistrats urbains de s'en tirer aux moindres frais expliquent l'absence de réussite. Ainsi, à Bruxelles, la construction des bâtiments est financée par l'instauration d'une loterie. La gestion, elle, est affermée à un maître-drapier. L'illusion prévaut que le produit du travail des prisonniers suffira à couvrir les frais de fonctionnement et procurera même un bénéfice à l'entrepreneur. Très vite, ces maisons de correction se limitent à accueillir de jeunes délinquants et des débauchés <sup>15</sup>. L'expérience est tentée à nouveau dans la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle sans plus de succès, tant par l'ouverture d'ateliers de charité que de l'une ou l'autre maison de force <sup>16</sup>. Ces entreprises relèvent, comme autrefois, de l'initiative publique ou privée, particulièrement des Alexiens. Vers 1750, sous l'influence d'une part du vicomte Jean-Jacques Philippe Vilain XIII <sup>17</sup>, confronté au problème dans sa ville d'Alost, et d'autre part des Etats et du Conseil de Brabant, soucieux d'une réforme du régime pénal, la question allait prendre un tour nouveau. Le gouvernement, lui, demeurerait attaché à l'option des hôpitaux généraux <sup>18</sup>. Il souhaitait généraliser les réalisations du type de l'établissement ouvert à Ruremonde. En 1736, un chanoine de cette ville, François Bors <sup>19</sup>, impressionné par les exemples français et italiens, avait proposé au Gouvernement d'y ouvrir, sous le contrôle de celui-ci, un hôpital général destiné à se substituer à toutes les institutions d'assistance existantes. Corrélativement, l'interdiction de la mendicité serait décrétée dans la capitale de la Gueldre autrichienne. L'institution ouvre ses portes en 1739. Ce sera d'ailleurs la seule qui verra le jour. En vertu du règlement fixé par la puissance souveraine, la direction est assurée par dix

---

<sup>14</sup> ID., « Les origines et le caractère de la réforme de la bienfaisance sous le règne de Charles-Quint », *Revue belge de philologie et d'histoire*, V, 1926, p. 887-904 et VI, 1927, p. 207-230 ; ID., *La création à Bruxelles de la Suprême Charité*, Bruxelles, Imprimerie Coenen, 1930 (Annexe au rapport annuel de la Commission d'assistance publique de la Ville de Bruxelles pour 1928) ; A. COPIN, « Aspects de l'assistance publique aux Pays-Bas du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Bulletin trimestriel du Crédit communal*, 62, octobre 1962, p. 219-224.

<sup>15</sup> C. BRUNEEL, « Un épisode », p. 40-72.

<sup>16</sup> P. BONENFANT, *op. cit.*, p. 95-96, 103-104, 329.

<sup>17</sup> Grand bailli de Gand, écrivain, économiste, philanthrope, né à Alost le 1<sup>er</sup> mai 1712 et décédé à Wetteren le 15 août 1777 (*Biographie nationale*, t. XXVI, Bruxelles, Bruylant, 1936-1938, col. 742-749 ; P. LENDERS, *Vilain XIII*, Louvain, Davidsfonds, 1995. Historische Reeks Davidsfonds, 22).

<sup>18</sup> P. BONENFANT, *op. cit.*, p. 103-105.

<sup>19</sup> Né à Ruremonde vers 1685, docteur en droit, chanoine de Ruremonde en 1727, décédé en 1762 (*ibid.*, p. 96, note 4).



membres, l'évêque et deux ecclésiastiques, le chancelier et un conseiller de Gueldre, le bourgmestre de Ruremonde et quatre autres membres cooptés. L'entreprise ne connaît toutefois qu'un succès relatif. Néanmoins, ce résultat incite le pouvoir central à lancer une enquête pour recueillir des informations détaillées sur les fondations pieuses, dont les revenus pourraient être affectés à la création d'institutions similaires. Le manque d'enthousiasme manifesté par les villes a raison du projet <sup>20</sup>.

Avec l'arrivée en 1770 du nouveau ministre plénipotentiaire, le prince Georges Adam de Starhemberg <sup>21</sup>, la question de la mendicité est remise à l'ordre du jour. Les moyens pour la faire cesser sont à nouveau l'objet de débats qui, comme souvent à l'époque, se limitent aux aspects juridiques de la question. L'inefficacité des peines afflictives est une fois de plus soulignée. Le Conseil privé croit trouver le remède dans l'ouverture de maisons provinciales de correction. Le rapporteur du dossier rappelle à cet égard les propositions déjà formulées en 1753 et 1766 par les Etats et le Conseil de Brabant. Les impératifs financiers avaient toutefois eu raison du plan. Il suggère en conséquence de remettre ce projet sur le métier et de l'étendre au pays. Les Etats provinciaux se chargeraient de la construction et de l'administration de ces maisons, dont ils devraient supporter les frais. Cette proposition, oubliée dans les dossiers, ne fit l'objet d'aucune décision <sup>22</sup>. Entre-temps, dans deux mémoires présentés aux Etats de Flandre en 1771 et 1775 <sup>23</sup>, l'ancien bourgmestre d'Alost Vilain XIII, devenu premier échevin de Gand, prône l'établissement d'« une maison de correction ou hôpital général » pour la province. Elle offrirait le double caractère, à la fois d'un dépôt de mendicité et d'une prison. Elle devrait être suffisamment vaste pour accueillir les délinquants appréhendés dans le ressort de celle-ci. Au but initial, lutter contre la mendicité et le vagabondage, se joint maintenant la volonté de substituer de manière générale la prison aux peines afflictives, dont l'inadéquation ne fait plus de doute parmi les esprits éclairés. Son plan reçoit l'appui du pouvoir central. En mai 1773 s'ouvre le premier quartier de la maison provinciale de Flandre.

Après de longues tergiversations, le Brabant suit en 1779 avec l'aménagement du château de Vilvorde <sup>24</sup>. Dès 1771, le Gouvernement avait rappelé aux Etats l'intérêt qu'ils avaient manifesté, en 1766 notamment, pour l'établissement d'une maison provinciale de correction. Il met également en avant le projet en voie de réalisation

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 96-106.

<sup>21</sup> Né à Londres en 1724 et décédé à Vienne en 1807. Ministre plénipotentiaire à Lisbonne puis Madrid, ambassadeur en France, il est envoyé dans les Pays-Bas en 1770 suite au décès de Charles de Cobenzl (*Biographie nationale*, t. XXIII, Bruxelles, E. Bruylant, 1921-1924, col. 646-649 ; *Nationaal Biografisch Woordenboek*, t. II, Bruxelles, Paleis der Academiën, 1966, col. 806-814).

<sup>22</sup> P. BONENFANT, *op. cit.*, 103-109 et 249-254.

<sup>23</sup> *Mémoire sur les moyens de corriger les malfaiteurs et fainéants à leur propre avantage et de les rendre utiles à l'Etat ; précédé d'un premier mémoire inédit sur la même matière ; présentés aux Etats de Flandre en 1771 et 1775*. Nouvelle édition augmentée d'une notice historique sur la vie et les ouvrages de l'auteur, par Ch. H. VILAIN XIII, Bruxelles, Méline Cans, 1841.

<sup>24</sup> J. NAUWELAERS, *Histoire de la Ville de Vilvorde*, t. I, Paris – Bruxelles – Courtrai, J. Vermaut, 1950, p. 829-831.

en Flandre. Il prévient toutefois qu'il manque de ressources pour prendre en charge la moitié des frais d'entretien de l'établissement à ouvrir, comme les Etats l'avaient initialement souhaité. Néanmoins, après des retards dus aussi bien à l'importance des capitaux à lever qu'à des questions de susceptibilité, les travaux sont entamés en 1773-1774. La lenteur de leur poursuite s'explique par les difficultés incessantes soulevées par les Nations de Bruxelles. Lors de l'inauguration de la statue de Charles de Lorraine à Bruxelles, en 1775, un discours encourage les Etats dans leur entreprise :

vous élevez, Messeigneurs, un asyle immortel à des milliers d'indigens, non point pour les punir de mendier leur subsistance, mais pour les obliger à l'habitude du travail & à se rendre utiles à la société. On ne verra donc plus cette foule innombrable de malheureux, qui ont érigé la mendicité & la paresse en métier, & dont l'unique profession est d'aller de porte en porte, sur les chemins publics & dans les temples, implorer la pitié de leurs concitoyens, affliger les passans par les cris de leur misere, les révolter par le spectacle de leurs infirmités, les vexer même par leur opiniâreté : les citoyens, les étrangers devront à vos soins leur tranquillité, leur sûreté ; & ce monument durable est à leurs yeux, comme il sera aux yeux de la postérité, l'institution la plus glorieuse pour vous, la plus honorable pour l'humanité, & la plus utile à la Nation <sup>25</sup>.

Enfin, en 1777, un acte d'autorité de l'Impératrice met fin au conflit. Le principal obstacle avait été d'ordre financier. Les autres principautés invoquent précisément cet argument pour ne pas imiter l'exemple et mieux masquer sans doute une absence de volonté de procéder à la réforme.

Tant en Flandre qu'en Brabant, les problématiques de l'assistance et de la répression demeurent encore étroitement associées <sup>26</sup>. Un élément neuf allait cependant modifier cette perspective. En 1774, un échevin d'Ath, François-Joseph Taintenier <sup>27</sup>, publie de manière anonyme un *Traité sur la mendicité*, enrichi l'année suivante d'un supplément. Invoquant l'exemple de la petite ville vaudoise d'Yverdon, il reproduit en fait les conceptions des physiocrates et des encyclopédistes. Il manifeste son opposition à l'enfermement des pauvres dans des hôpitaux généraux et est défavorable à l'ouverture de maisons de force. Il prône en revanche l'interdiction absolue de la mendicité, l'assistance à domicile, une meilleure distribution des secours et la centralisation des revenus des fondations charitables en une « aumône

<sup>25</sup> « Discours à Messeigneurs les Prélats, Nobles, & Députés des Chefs-Villes, représentant les trois Etats du Pays & Duché de Brabant », in *Recueil des pièces, tant en Vers, qu'en Prose, qui ont parues à l'occasion de l'inauguration de la Statue de Son Altesse Royale, Monseigneur le Duc Charles de Lorraine et de Bar, avec une description de toutes les Fêtes qui se sont données à ce sujet, & à laquelle on a ajouté un Précis historique de la Vie de ce Prince*, Bruxelles, J. L. de Boubiers, 1775, p. XXXIII (information aimablement communiquée par M. Christophe Loir que je remercie vivement).

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 252-307. C'est ce qui ressort aussi du préambule de la lettre de Charles de Lorraine au Magistrat de Bruxelles, en date du 10 octobre 1774, lui intimant l'ordre d'établir une liste des fondations charitables de la capitale. Le texte est édité par A. WAUTERS, *op. cit.*, p. 437.

<sup>27</sup> Avocat au Conseil de Hainaut, économiste, né à Ath le 2 septembre 1729 et décédé dans la même ville en 1776 (P. BONENFANT, *op. cit.*, p. 308 ; *Biographie nationale*, t. XXIV, Bruxelles, E. Bruylant, 1926-1929, col. 491-492 ; V. LACROIX, *op. cit.*, p. 59-65).

générale ». Enfin, pour ne pas reproduire l'erreur qui avait conduit à l'échec au XVI<sup>e</sup> siècle, il estime indispensable d'imposer aux communautés l'obligation de suppléer au déficit de cette bourse commune par une taxe à définir. Dès 1772, il avait mis ses idées en application à Ath et, dans la suite, il s'efforce de convaincre d'autres édiles d'imiter son exemple. Courtrai, Tournai, Anvers, Lierre, Gand et Bruges<sup>28</sup> le suivent, ces deux dernières villes partiellement seulement, parfois au prix de certaines adaptations. D'autres cités comme Bruxelles, Malines ou Ypres prennent leur distance à l'égard du projet, en dépit des efforts de relance manifestés par le Gouvernement. Celui-ci, il est vrai, fait preuve d'un manque de suite et de coordination. Par ailleurs, la tâche du pouvoir central n'était pas facilitée par l'inertie plus ou moins calculée des autorités urbaines et l'opposition d'une partie du clergé, qui se voyait dépossédé de son influence dans la distribution des secours. Là même où les « aumônes générales » furent constituées, leur existence fut constamment menacée par le refus des villes de combler le déficit. Les instances de tutelle n'entendaient d'ailleurs pas leur imposer cette obligation. Ce n'est donc qu'à force d'expédients que ces « bourses communes » survécurent tant bien que mal jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. Le résultat le plus tangible de ce débat d'idées, notamment entre Taintenier et Vilain XIII, fut l'abandon de l'idée d'incorporer un dépôt de mendicité au sein des maisons de correction. La réforme de l'assistance et la réforme pénitentiaire étaient désormais complètement dissociées. En outre, à partir de 1780, Joseph II allait imprimer une forme nouvelle à l'organisation de ses Etats, y compris dans le domaine de l'aide aux nécessiteux<sup>29</sup>.

Alors que la plupart des fondations destinées à secourir les vieillards tirent leur existence de la générosité de particuliers, l'origine des hôpitaux pour malades est plus complexe<sup>30</sup>. Ces établissements de soins se confondent encore d'ailleurs souvent, peu ou prou, avec des hospices. Etablis principalement dans les villes, beaucoup voient le jour au moyen âge<sup>31</sup>. Dans quelques cas, les autorités civiles prennent même l'initiative de la démarche en faisant appel à des religieuses d'une cité voisine. Certaines de ces institutions bénéficient dès leurs débuts d'une aide financière des pouvoirs urbains. Elle est tantôt plutôt symbolique tantôt non négligeable. Ainsi,

---

<sup>28</sup> Voir Y. VAN DEN BERGHE, « De Algemene Armenkamer te Brugge (1776-1925) », *Anciens Pays et Assemblées d'Etats*, XLIV, Librairie Encyclopédique, 1968, p. 267-288 ; P. VAN ZEIR, « De armenzorg te Brugge », *Biekorf*, LXI, 1960, p. 375.

<sup>29</sup> P. BONENFANT, *op. cit.*, p. 307-408.

<sup>30</sup> G. MARECHAL, « Het openbaar initiatief van de gemeenten in het vlak van de openbare onderstand in het noorden van het land tijdens het Ancien Régime », in *L'initiative publique des communes en Belgique. Fondements historiques (Ancien Régime). 11<sup>e</sup> Colloque international, Spa, 1<sup>er</sup>-4 sept. 1982, Actes*, Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1984, p. 497-507 (Collection Histoire, série in-8°, n° 65) ; N. HAESSENNE-PEREMANS, « L'assistance publique d'Ancien Régime dans la partie méridionale du pays », *ibid.*, p. 542-543.

<sup>31</sup> P. BONENFANT, « Hôpitaux et bienfaisance publique dans les anciens Pays-Bas des origines à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle », *Annales de la Société belge d'histoire des hôpitaux*, III, 1965, p. 13-34.

en Flandre, plusieurs villes affectent directement à leur usage le produit d'impôts déterminés, tel le droit d'étal au marché <sup>32</sup>.

Sous l'Ancien Régime, en effet, il est exceptionnel que des institutions séculières ou des laïcs se consacrent au service des malades <sup>33</sup>. Le Gouvernement est plutôt favorable à cet état de choses, mais l'expérience l'amène à revoir sa position <sup>34</sup>. Exceptionnellement l'hôpital est intégré à une abbaye comme chez les Cisterciennes de la Byloke à Gand <sup>35</sup>. Le plus souvent, l'établissement est desservi par des religieuses qui forment une communauté autonome, sous l'obéissance de la règle de saint Augustin <sup>36</sup>. La souplesse de celle-ci est particulièrement adaptée au service requis des religieuses. Hôpital et couvent se confondent donc. L'ensemble est placé sous l'autorité d'une supérieure choisie par les sœurs. Le cas échéant, celle-ci est aidée dans sa gestion par des anciennes. Suivant l'importance de l'institution, les religieuses disposent des services d'un confesseur, voire d'un curé si l'hôpital bénéficie du statut de paroisse, et d'un receveur, clerc ou laïc, pour l'administration du temporel. En effet, le patrimoine immobilier dont l'institution est propriétaire a souvent crû au fil du temps au point de former un capital et des revenus non négligeables <sup>37</sup>. Du point de

<sup>32</sup> A. VIAENE, « Marktgeld voor stedelijke hospitalen in Vlaanderen, 1200-1849 », *Biekorf*, LXVII, 1966, p. 65-75 ; *Een hart voor mensen. 300 jaar hospitaalzusters te Aalst, van de hervorming van 1685-86 tot heden*, Alost, Hospitaalzusters van Aalst, 1986, p. 94.

<sup>33</sup> Tel est le cas à Namur, au Grand hôpital, à Ypres ou à Poperinge avec l'association civile « pour l'instruction de la pauvre jeunesse et le soulagement des malades », fondée en 1775. Des filles dévotes se vouent parfois au service de ceux-ci, comme à l'hôpital Saint-Nicolas à Mons (P. BONENFANT, *Le (...) paupérisme*, p. 193-194).

<sup>34</sup> En 1770, le Gouvernement réglemente l'organisation du petit hôpital d'Ostende (M. ENGLISH, « Het hospitaal te Oostende », *Handelingen van het Genootschap voor Geschiedenis gesticht onder de benaming Société d'Emulation te Brugge*, LXXXV, 1948, p. 35-58). La direction effective de l'établissement est réservée au magistrat, invité toutefois à collaborer avec l'évêque de Bruges. La directrice et le receveur, les « assistants et domestiques » sont des laïcs (*Recueil des ordonnances des Pays-Bas* (désormais, *ROPB*), 3<sup>e</sup> série, t. X, Bruxelles, J. Goemaere, 1901, p. 54-57). A Bruxelles, à l'hôpital Saint-Pierre, le personnel soignant, composé de laïques, est placé sous le contrôle de deux sœurs noires (E. VAGENHENDE, *L'hôpital de Saint-Pierre de Bruxelles de 1783 à 1792*, s.l., 1987, p. 119-122. Université catholique de Louvain, mémoire de licence inédit).

<sup>35</sup> En 1783, le monastère compte 22 religieuses y compris l'abbesse, dont une seule est affectée au service de l'hôpital. La communauté compte par ailleurs 24 sœurs converses et bénéficie des services de 8 domestiques (Archives générales du Royaume à Bruxelles (AGR), *Conseil privé du régime autrichien* (CPA), carton 934B, rapport des officiers fiscaux de Flandre. Voir aussi J. WALTERS, *Geschiedenis der zusters van de Bijloke te Gent*, Gand, Drukkerij « Veritas », 1929).

<sup>36</sup> J. OCKELEY, *De gasthuiszusters en hun ziekenzorg in het aartsbisdom Mechelen in de 17<sup>de</sup> en de 18<sup>de</sup> eeuw*, Bruxelles, Archives et Bibliothèques de Belgique, 1992.

<sup>37</sup> Ainsi, l'hôpital Saint-Jean à Bruges dispose en 1787 de 36 692 florins argent courant de Brabant à titre de recettes, l'hôpital Sainte-Elisabeth à Anvers de 17 021 florins et la Byloke à Gand de l'équivalent de 29 633 florins. Ces sommes proviennent des déclarations des biens du clergé imposés par Joseph II. Il s'agit vraisemblablement de minima et les dépenses sont toujours à l'avenant. Ainsi, la première institution déclare un mali équivalent à 0,67% des recettes, la deuxième un déficit de 2,59% et la troisième un boni de 0,7%. Il est à relever que

vue médical, un chirurgien et un médecin veillent sur les malades avec les religieuses préposées aux soins. Leurs honoraires sont fréquemment supportés par le budget de la ville concernée. Ils ont souvent le statut de « pensionnaires » de la cité en cause <sup>38</sup>. Les institutions les plus importantes disposent aussi des services d'une sœur apothicaire d'une part, de domestiques et de servantes de l'autre.

La supérieure entend régner sans partage sur ce petit monde. Le contrôle de sa gestion relève de l'Ordinaire du lieu ou du délégué de celui-ci. Les sources de conflit ne manquent dès lors pas, surtout si la religieuse est dotée d'une forte personnalité. Il lui faut résister aux tentatives d'empiétement dans sa sphère, menées par les prêtres adjoints à l'établissement ou par le receveur, éventuellement soucieux de favoriser ses propres intérêts. En cas de conflit prononcé, l'arbitrage de l'évêque est sollicité à moins que le litige ne soit simplement porté devant la justice civile. De même, le médecin et le chirurgien supportent mal ce qu'ils considèrent comme l'ingérence de la supérieure dans le champ de leurs compétences <sup>39</sup>. De leur côté, les apothicaires de la ville dénoncent la concurrence jugée déloyale qui leur est faite au sein de l'établissement. Selon eux, les religieuses n'ont que trop tendance à vendre des remèdes aux personnes extérieures à leur hôpital <sup>40</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, le recours au Magistrat local s'impose au premier chef.

L'autorité urbaine entend également intervenir au moins dans la surveillance de la gestion. C'est une autre source de conflit. Très tôt, l'usage d'un contrôle par les autorités civiles s'est imposé dans les faits avant d'être consacré en droit. Il est d'ailleurs confirmé par le pouvoir souverain lors de la promulgation dans les Pays-

---

quatre ans plus tôt, les revenus de la Byloke auraient atteint 34 000 florins (AGR, *Chambre des comptes*, n° 46827, 46768, 46896 ; CPA, carton 934B). Sur ces déclarations, voir A. DIERKENS, *Les déclarations des biens du clergé régulier et séculier des Pays-Bas autrichiens (1786-1787)*, Bruxelles, 1980 ; J.-J. HOEBANX, « Note sur la déclaration des biens et revenus du clergé brabançon de 1787 », in *Mélanges offerts à G. Jacquemyns*, Bruxelles, 1968, p. 433-455.

<sup>38</sup> G. MULS, *Création des écoles de chirurgie et du médecin pensionné à Bruxelles*, Bruxelles, L'Avenir, 1927 (Mémoires couronnés (...) par l'Académie royale de médecine, coll. in-8°, t. XXIII) ; R. WELLENS, « Les médecins et chirurgiens pensionnaires de la ville de Mons (XIV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle) », *Technologia*, X, 1987, p. 15-52 ; R. DARQUENNE, « Médecine et chirurgie hainuyères au siècle des Lumières », *Annales du Cercle archéologique de Mons*, LXX, 1976-1977, p. 168 ; J. DUGNOILLE, « Les initiatives des échevins d'Ath dans la gestion de la cité sous l'Ancien Régime », in *L'initiative publique*, p. 230 ; Fr. JACQUET-LADRIER, « Les services publics à Namur au XVIII<sup>e</sup> siècle », *ibid.*, p. 202 ; R. VAN UYTVEN, « Stedelijke openbare diensten te Leuven tijdens het Ancien Régime », *ibid.*, p. 38 ; C. THIENPOND, *Une institution de bienfaisance sous l'Ancien Régime. L'hôpital Saint-Nicolas d'Enghien au 18<sup>e</sup> siècle*, Louvain-la-Neuve, 2001, p. 99-100 (Université catholique de Louvain, mémoire de licence inédit).

<sup>39</sup> C. BRUNEEL, *Les administrateurs*, p. 80-88 ; J. OCKELEY, *op. cit.*, p. 155-159 ; *Het Sint-Elisabethgasthuis te Antwerpen, 750 jaar gasthuis op 't Elzenveld, 1238-1988*, Bruxelles, Crédit communal, 1988, p. 100-106 ; M. H. KOYEN, *Geschiedenis van het gasthuis te Geel, 1286-1969*, Geel, Geels Geschiedkundig Genootschap, 1969, p. 149 ; J. WALTERS, *op. cit.*, p. 162-169 ; J. R. VERELLEN, *Geschiedenis van het gasthuis van Herentals (1253-1953)*, Tongerlo, Sint Norbertusdrukkerij, 1953, p. 80-81.

<sup>40</sup> W. VAN GOUBERGEN, *Les sœurs hospitalières Augustines de Bruxelles (1186-1986) : 800 ans au service des malades*, Bruxelles, Sœurs hospitalières de Bruxelles, 1986, p. 30, n. 25.

Bas des décrets du Concile de Trente. Dans la suite cependant, en 1587 puis sous les Archiducs, ces dispositions furent adoucies au bénéfice des évêques<sup>41</sup>. La vérification était éventuellement assurée conjointement par un représentant de l'Ordinaire et des délégués du Magistrat urbain. La nature exacte du contrôle résulte du rapport de force entre la supérieure et le pouvoir civil. Il est cependant mal supporté par les religieuses. Là où il n'est pas contesté, celles-ci, selon les autorités laïques, s'ingénient à le vider de sa substance. Fréquents sont les témoignages en ce sens livrés par les autorités civiles dans leurs réponses à la lettre circulaire du 18 avril 1782<sup>42</sup>. Ainsi, à Tirlemont, les religieuses font exactement ce qu'il leur plaît, dénonce le Magistrat. A Lierre, ni l'hôpital ni les sœurs noires ne rendent de compte, se plaignent les édiles : « Néanmoins l'un et l'autre desdits couvents a un échevin pour tuteur, qui présentement y est à considérer comme une figure, n'ayant rien à dire ni inspection de rien »<sup>43</sup>. Nombreux sont dès lors les recours introduits par l'un ou l'autre protagoniste devant le conseil provincial de justice. Ils débouchent sur des procès ruineux, qui s'étendent parfois sur des décennies. Dans les cas extrêmes l'affaire est finalement portée devant le Conseil privé qui tranche en dernier recours. La confusion en un seul compte des revenus et dépenses d'entretien de la communauté, d'une part, et des frais de fonctionnement de l'hôpital, de l'autre, fait naître des suspicions ou génère éventuellement des abus. Il est fréquemment reproché aux religieuses, dont le dévouement n'est par ailleurs pas mis en cause<sup>44</sup>, de veiller aux intérêts matériels de la communauté et à l'accroissement du patrimoine de celle-ci au détriment des dépenses à consacrer aux malades. Ainsi, pour tenter d'empêcher cette dérive, l'hôpital Sainte-Elisabeth à Anvers se voit contraint de séparer clairement la « pitance », c'est-à-dire la comptabilité du couvent, des comptes de l'établissement de soins, les seuls dont les échevins peuvent connaître. En effet, des glissements de fonds auraient été opérés par les religieuses au profit de la congrégation<sup>45</sup>.

Parfois aussi, le Magistrat entend intervenir directement dans l'administration de l'établissement, au nom de l'intérêt général. Il veut par exemple imposer l'admission de certains types de patients, des militaires par exemple ou des contagieux en temps d'épidémie. En effet, le manque de places force à adopter des règles à cet égard. Le nombre de lits fondés au moyen âge n'avait pas été adapté au fil du temps pour répondre à l'augmentation de la population. L'entrée à l'hôpital semble l'ultime

---

<sup>41</sup> F. WILLOX, *L'introduction des décrets du Concile de Trente dans les Pays-Bas et la principauté de Liège*, Louvain, Librairie universitaire, 1929, p. 121-123, 188-189, 283, 288-289 (Université de Louvain, Recueil de travaux publiés par les membres des Conférences d'histoire et de philologie, 2<sup>e</sup> série, 14<sup>e</sup> fascicule).

<sup>42</sup> L'objet est d'établir la nature et l'étendue des biens des couvents (*ROPB*, t. XII, Bruxelles, J. Goemaere, 1910, p. 140-143).

<sup>43</sup> AGR, CPA, carton 934A, lettres des 23 et 25 septembre 1783. La situation est fort semblable à Enghien (C. THIENPOND, *op. cit.*, p. 116-117).

<sup>44</sup> C'est ce qui ressort des déclarations de la plupart des Magistrats en réponse à l'enquête de 1782 (*Ibid.*, CPA, carton 934A).

<sup>45</sup> *Het Sint-Elisabethgasthuis te Antwerpen*, p. 100-106. A Tirlemont aussi, les comptes de la communauté et les revenus des pauvres malades font l'objet de comptabilités distinctes (AGR, CPA, carton 934A, 25 septembre 1783).



recours pour les plus démunis. En effet, quiconque en a la possibilité préfère se soigner à domicile <sup>46</sup> ou prendre pension chez un chirurgien. Néanmoins, la demande excède l'offre. Pourtant des restrictions sont imposées à l'entrée. Celle-ci est réservée aux seuls bourgeois de la ville. Les enfants, les femmes enceintes, les malades contagieux sont refusés <sup>47</sup>. D'après certaines accusations, apparemment non fondées, les religieuses n'admettraient même les malades que certains jours de la semaine. Ceux-ci sont souvent placés à deux par lit. Jouer sur la durée de l'hospitalisation est un autre élément d'élasticité <sup>48</sup>. Toutefois tous ces palliatifs s'avèrent insuffisants.

Si le Magistrat urbain entend exercer son pouvoir de police à l'égard de l'hôpital, il n'a cependant pas l'intention d'y investir des fonds, sinon le plus souvent symboliquement, dans les limites qui ont été tracées. Aux traitements du médecin et du chirurgien se joindront quelques aumônes, mais rien de plus substantiel. A Bruxelles, de Valeriola invoquait le manque de moyens. Il faudrait y ajouter sans doute un état d'esprit, l'absence de volonté. Pour les pouvoirs publics de l'époque, en temps normal, les soins aux plus démunis relèvent de la charité et de la bienfaisance, c'est-à-dire, au premier chef, de l'Eglise. C'est ce qu'exprime sans détours le magistrat de Bruxelles, en 1781, lorsque la dysenterie s'éteint :

on pria les curés de vouloir subvenir autant que possible aux besoins des malades, dont l'administration de cette ville ne peut rester chargée plus longtemps attendu que le devoir de secourir le public ne peut lui être enjoint que dans le cas d'une calamité générale et lorsque les revenus de la table du saint esprit ou autres semblables délaissés pour les pauvres sont totalement épuisés.

En 1783, les édiles de la capitale reviennent à la charge :

dès qu'il n'y a plus de danger public à craindre, il ne seroit pas convenable que les deniers de la généralité des citoyens soient appliqués à des besoins particuliers. Les curés et les maîtres des pauvres sont obligés par état de secourir les individus nécessiteux de leurs paroisses respectives, ainsi que cela se pratique dans tous les tems où il n'existe pas de calamités publiques <sup>49</sup>.

Plus diplomatiquement, en 1736, le chanoine François Bors, dont l'action a déjà été évoquée, ne relève pas la mauvaise volonté des édiles municipaux lorsqu'il propose la création, à l'initiative du Gouvernement, d'hôpitaux généraux pour supprimer la mendicité. Il avance d'autres motifs. Selon lui, si ce soin est abandonné aux Magistrats locaux, ces établissements ne seront jamais créés ou ils ne dureront guère :

---

<sup>46</sup> Voir par exemple G. MARECHAL, « Het Sint-Janshospitaal te Brugge in de 18<sup>de</sup> eeuw. Aanzet tot vernieuwing ? », *Handelingen van het Genootschap voor geschiedenis gesticht onder de benaming « Société d'Emulation » te Brugge*, CXXXII, 1995, p. 7.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 9-14 ; C. BRUNEEL, *La mortalité dans les campagnes : le duché de Brabant aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Louvain, Editions Nauwelaerts, 1977, p. 183 ; *Id.*, « Malades et défunts au Grand Hôpital de Louvain (1767-1796) », *Annales de la Société belge d'histoire des hôpitaux*, XVI, 1978, p. 6.

<sup>48</sup> C. BRUNEEL, « Malades et défunts », p. 14-15, 22-24, 28.

<sup>49</sup> Cité d'après C. MEERT, *Les épidémies de dysenterie à Bruxelles de 1780 à 1783*, 2007, p. 126 (Université catholique de Louvain, mémoire de licence inédit).

Il y a trop de désunion dans ces corps pour venir à une réalisation d'importance et pour la maintenir ; ils sont trop distraits et occupés par les devoirs de leur charge, et ils sont encore sujets à être changés (...) ; d'ailleurs leur pouvoir est trop borné, ils se trouveroient à tout moment obligés de recourir au gouvernement qui enverroit naturellement ces affaires à l'avis de quelque tribunal et cette voie est trop longue pour des affaires qui demandent une prompte résolution »<sup>50</sup>.

Effectivement, on l'a vu, seule son initiative déboucha sur un résultat concret, à Ruremonde. Dans le reste des Pays-Bas, le manque d'enthousiasme manifesté par les villes eut raison du projet.

Au-delà des conflits liés à l'institution hospitalière proprement dite, les rapports avec le pouvoir civil sont naturellement tributaires de l'évolution générale des relations entre l'Eglise et l'Etat. Dans la deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, celui-ci entend affirmer sa primauté. Dans une consulte de 1770, le Conseil privé souligne qu'il importe de soustraire les fondations charitables

à la disposition des gens d'Eglise, qui s'y sont intrus anciennement contre les règles du bon ordre et les droits de S.M. et de la puissance séculière ; en un mot de veiller à ce que ces établissemens dont l'objet est purement temporel et civil et auxquels les ecclésiastiques ne doivent être employés que pour y concourir par leur secours et leur ministère en tant que le bien de la chose l'exige, répondent le plus complètement qu'il se peut à l'objet de leur institution, sous la police des magistrats ordinaires et sous les ordres de S.M., à laquelle appartient la police supérieure à cet égard comme sur toutes autres choses.

Neuf ans plus tard, le même Conseil réaffirme le principe :

Nos anciens princes, occupés par des guerres ou se reposant sur le zèle des évêques, ont permis que ceux-ci prennent soin des établissemens pieux, mais ils ne leur ont pas abandonné ni pu abandonner la disposition et la police supérieures qui sont inséparables de la souveraineté.

Il précise encore à propos des hospitalières :

Dès qu'on ne touche pas à leurs vœux ni à la discipline vraiment ecclésiastique, elles sont subordonnées à tous égards à la puissance et à la police séculières, et les évêques, les doyens ou leurs autres subdélégués ne sont que des surveillans à ce sujet, chargés de suivre les règles que l'autorité souveraine prescrit et responsables eux-mêmes à cette autorité<sup>51</sup>.

Le Gouvernement impose par ailleurs un certain nombre de mesures à l'égard des communautés religieuses, qui affectent plus ou moins directement les sœurs hospitalières. Elles n'échappent pas plus que d'autres à la législation de 1753, beaucoup plus restrictive que les dispositions légales antérieures en matière de mainmorte. Alors que Charles de Lorraine<sup>52</sup> réduit de moitié la taxe due par les églises, les tables des pauvres, les fondations pieuses et les hôpitaux, ces derniers ne bénéficient toutefois

<sup>50</sup> Cité d'après P. BONENFANT, *Le (...) paupérisme*, p. 98, n. 1.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 395, n. 2.

<sup>52</sup> Charles Alexandre, duc de Lorraine et de Bar (Lunéville, 1712 – Tervueren, 1780), beau-frère de l'impératrice Marie-Thérèse (M. GALAND, *Charles de Lorraine, gouverneur général des Pays-Bas autrichiens (1744-1780)*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1993).



pas de cette faveur s'ils sont attachés à un couvent. Selon le gouverneur général, les religieuses qui dirigent ces établissements de soins

pour la plupart vivent largement aux dépens des pauvres malades, lesquels, par un abus contraire à leur institution, elles écartent même autant qu'elles peuvent pour s'assurer une vie plus aisée et plus commode <sup>53</sup>.

L'édit du 13 mai 1771, complété par les dispositions du 18 septembre suivant, interdit la perception de dots et limite fortement le montant de la pension qui peut être versée au profit des religieuses <sup>54</sup>. L'année suivante, l'âge d'admission aux vœux est porté à vingt-cinq ans, l'âge de la majorité légale, alors que l'entrée en religion survenait plutôt vers les dix-huit ou vingt ans <sup>55</sup>. En 1773, le gouverneur général s'adresse aux conseils provinciaux afin de connaître le nombre de couvents d'ordres mendiants du sexe masculin aux Pays-Bas et l'état de leurs effectifs. L'année suivante, tout comme il l'avait déjà fait en 1770, il réclame un rapport détaillé sur les fondations destinées aux pauvres, leurs statuts et leurs revenus, dans la perspective d'une généralisation éventuelle des aumônes générales <sup>56</sup>. Enfin, en 1783, Joseph II décide de supprimer les couvents jugés inutiles, ceux des ordres contemplatifs <sup>57</sup>. Certes les congrégations offrant une utilité sociale, comme les soins aux malades ou l'enseignement, échappent au couperet. Néanmoins, la mesure a une conséquence inattendue à Bruxelles, où, pour la première fois, l'Etat sera amené à diriger un hôpital. Avant d'évoquer cet épisode, il convient encore de rappeler les ordonnances de 1786 et 1787 relatives au dénombrement des biens du clergé tant séculier que régulier <sup>58</sup>. Dans l'esprit de l'Empereur, les ressources tirées de ces mesures devaient servir à des fins uniquement religieuses, augmenter le nombre de prêtres chargés de la cure des âmes, améliorer le réseau paroissial <sup>59</sup> et venir en aide à « d'autres établissements pieux, également avantageux à la religion et à l'humanité » <sup>60</sup>. Cette dernière expression est à la source d'un malentendu. Les contemporains et, au premier chef, le ministre plénipotentiaire,

---

<sup>53</sup> R. KOERPERICH, *Les lois sur la mainmorte dans les Pays-Bas catholiques. Etude sur l'édit du 15 septembre 1753, ses précédents et son exécution*, Louvain, Imprimerie P. Smeesters, 1922, p. 178-180 (Universitas catholica Lovaniensis. Dissertationes ad gradum magistri in Facultate Theologica consequendum conscriptae, series II, t. 11).

<sup>54</sup> *ROPB*, t. X, Bruxelles, J. Goemaere, p. 146-159, 195, 287-288.

<sup>55</sup> Edits des 18 avril et 10 août 1772. L'âge est ramené à vingt-quatre ans, d'abord pour les hommes en 1788, ensuite pour les femmes l'année suivante (*ibid.*, p. 249-250, 287-288, 512 et t. XIII, Bruxelles, J. Goemaere, 1914, p. 185, 243).

<sup>56</sup> A. WAUTERS, *op. cit.*, p. 410-411 et 436-437 ; P. BONENFANT, *Le (...) paupérisme*, p. 343).

<sup>57</sup> J. LAENEN, « Etude sur la suppression des couvents par l'empereur Joseph II dans les Pays-Bas autrichiens et plus spécialement dans le Brabant (1783-1794) », *Annales de l'Académie royale d'Archéologie de Belgique*, 5<sup>e</sup> série, VII, 1905, p. 343-464 ; G. DE SCHEPPER, *La réorganisation des paroisses et la suppression des couvents dans les Pays-Bas autrichiens sous le règne de Joseph II*, Louvain, Bibliothèque de l'Université, 1942, p. 120-163 (Université de Louvain. Recueil de travaux d'histoire et de philologie, 3<sup>e</sup> série, 8<sup>e</sup> fasc.).

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 503-505 ; A. DIERKENS, *op. cit.*, p. 11-12 et 20-32.

<sup>59</sup> G. DE SCHEPPER, *op. cit.*, p. 3-97, 183-270.

<sup>60</sup> *ROPB*, t. XII, Bruxelles, J. Goemaere, 1910, p. 256.

Belgiojoso <sup>61</sup>, en déduisent qu'une partie des biens des couvents supprimés pouvait être affectée à des institutions de bienfaisance. C'est dans cette conviction que ce dernier adresse à Vienne un plan de réforme des hôpitaux reposant sur l'utilisation de ceux-ci. Or, cette proposition était tout à fait étrangère aux intentions de Joseph II. Dans l'esprit du souverain, les établissements charitables devaient accomplir leur mission en fonctionnant uniquement avec leurs propres moyens <sup>62</sup>. La réforme de l'assistance, sur le modèle viennois, devait être introduite, indépendamment des réformes religieuses, sous le contrôle de la Commission des fondations pieuses <sup>63</sup>.

A Bruxelles, l'ancienne léproserie Saint-Pierre s'était insensiblement transformée en cloître, probablement au début du XVI<sup>e</sup> siècle. Les sœurs, écrit de Valeriola en 1776, « ont eu l'art (...) de s'approprier les biens qui ont été donnés uniquement pour l'entretien et le soulagement de ces pauvres malades » <sup>64</sup>. Afin de rencontrer l'intention des fondateurs et s'appuyant sur les canons du Concile de Trente <sup>65</sup>, il suggère de transférer le patrimoine et les revenus au bénéfice de l'hôpital Saint-Jean, le seul établissement de soins existant alors dans la capitale des Pays-Bas autrichiens. Sept ans plus tard, le couvent de Saint-Pierre n'échappe pas à la suppression. Un événement imprévu va toutefois décider de son destin. A la faveur de l'épidémie de dysenterie de 1783, le Magistrat de Bruxelles demande à pouvoir disposer des bâtiments pour établir un hôpital secondaire, Saint-Jean ne disposant pas de locaux pour accueillir les malades contagieux. Invoquant la détresse par ailleurs reconnue des finances communales, il parvient, avec l'accord de Belgiojoso, à mettre l'entretien puis l'administration de l'établissement à charge de l'Etat, sur les fonds de la Caisse de religion <sup>66</sup>. Ainsi, en 1786, par le truchement de la Commission des Fondations pieuses, celui-ci se trouve amené, pour la première fois en Belgique, à gérer directement une institution hospitalière. La conduite en est confiée en août 1788 à un membre de la

---

<sup>61</sup> Louis Charles Marie Barbiano di Belgiojoso, né à Milan le 2 janvier 1728 et décédé à Vienne le 15 mai 1801. Après une carrière militaire, il est nommé ambassadeur à Stockholm puis à Londres. En mai 1783, il est envoyé dans les Pays-Bas en qualité de ministre plénipotentiaire. En 1787, il est appelé à présider le Conseil du gouvernement général. Cible principale des opposants aux réformes de Joseph II, sa démission est rendue publique le 21 août de la même année. Voir C. BRUNEEL avec la collaboration de J.-P. HOYOS, *Les grands commis du gouvernement des Pays-Bas autrichiens. Dictionnaire prosopographique du personnel des institutions centrales*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 2001, p. 75-76 (Studia, 84).

<sup>62</sup> P. BONENFANT, *Le (...) paupérisme*, p. 473-501.

<sup>63</sup> Sur celle-ci, voir K. VAN HONACKER, « Conseil du Gouvernement général (1787-1789) », in E. AERTS, M. BAELDE, H. COPPENS *et al.* (éd.), *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois (1482-1795)*, t. I, Bruxelles, 1995, p. 328 et 331.

<sup>64</sup> A. WAUTERS, *op. cit.*, p. 46.

<sup>65</sup> Session 25, 3 décembre 1563, decretum de reformatione generali, chapitre 8 (St. EHSES (éd.), *Concilii Tridentini Actorum pars sexta*, Fribourg-en-Brisgau, Herder & Co., 1924, p. 1089).

<sup>66</sup> Sur celle-ci, voir A. VANDENBULCKE, « Comité de la caisse de religion (1783-1787) », in E. AERTS, M. BAELDE, H. COPPENS *et al.* (éd.), *op. cit.*, t. II, p. 746-753. Par décret impérial du 1<sup>er</sup> mars 1787, elle est dissoute et ses attributions sont dévolues à la Commission pour les affaires ecclésiastiques, des études et de la censure, dépendante du Conseil du gouvernement général.

Commission, le médecin François-Xavier Burtin <sup>67</sup>, puis à un conseiller-maître de la Chambre des comptes, le baron Charles de Schell <sup>68</sup>. Ce dernier obtient la nomination d'un directeur médical, le médecin Jean-Guillaume Van Leempoel <sup>69</sup>, ancien recteur de l'Université de Louvain. L'établissement est doté, sur le modèle de Vienne, de nouveaux quartiers réservés à des pathologies particulières. S'ouvrent ainsi des sections destinées aux contagieux, aux « foux et imbéciles », aux infirmes, incurables et « hideux ». En outre, l'hôpital accueille une maternité. Il acquiert également le statut d'écoles cliniques. Elles doivent servir d'appui à l'enseignement dispensé dans la faculté de médecine de Louvain, transférée à Bruxelles, en 1788, sur l'ordre de Joseph II <sup>70</sup>.

De manière générale cependant, l'attitude des autorités en matière de santé publique demeure ambiguë. En dépit d'une certaine médicalisation de la société, particulièrement dans la deuxième moitié du siècle des Lumières, les soins de santé demeurent en principe une affaire privée <sup>71</sup>. On l'a vu, les personnes auxquelles l'aisance le permet se soignent à domicile, avec l'aide éventuelle des sœurs noires, ou prennent pension chez un chirurgien. Pour les plus démunis, leur problème relève de l'assistance et de la charité, une tâche principalement dévolue à l'Eglise. A tous les niveaux, les autorités civiles voient leur action plutôt dictée par les circonstances du

---

<sup>67</sup> Né à Maastricht le 15 décembre 1743 et décédé à Bruxelles le 6 août 1818. Conseiller à la Commission des fondations pieuses relevant du Conseil du gouvernement général, membre de la Société royale de médecine à Paris et de l'Académie impériale et royale de Bruxelles. Voir C. BRUNEEL avec la collaboration de J.-P. HOYOIS, *Les grands commis*, p. 138-142 ; R. FERGLOUTE, *F. X. Burtin, protomédecin des Pays-Bas et la réforme hospitalière de Joseph II*, s.l., 1962-1963 (Université libre de Bruxelles, mémoire de licence inédit).

<sup>68</sup> Viennois, auditeur à la Chambre aulique des comptes. Il avait participé à la réforme des fondations pieuses en Hongrie. Il est envoyé dans le même but à Bruxelles avec le titre de conseiller-maître. Il est officieusement associé par le ministre plénipotentiaire à la Commission des fondations pieuses. Il succède à Burtin le 1<sup>er</sup> septembre 1789 en qualité de « directeur en chef de l'hôpital général de Bruxelles » (C. BRUNEEL avec la collaboration de J.-P. HOYOIS, *Les grands commis*, p. 554-555).

<sup>69</sup> Né à Rotterdam, licencié en médecine de Leyde puis, en 1773, de Louvain. Il est nommé professeur dans cette dernière université la même année. Il y obtient dix ans plus tard le bonnet de docteur. Il en devient le recteur (charge de six mois) en août 1784 et février 1785, puis en février 1788 où, cette fois, il est imposé par le Gouvernement (C. BRUNEEL, « Au cœur des réformes : la Faculté de médecine de Louvain dans le dernier quart du XVIII<sup>e</sup> siècle », in C. BRUNEEL et P. SERVAIS (éd.), *Le formation du médecin : des Lumières au laboratoire*, Louvain-la-Neuve, Faculté de philosophie et Lettres, 1989, p. 13-41, particulièrement p. 21 et 37 (Travaux de la Faculté de philosophie et lettres de l'Université catholique de Louvain, XXXVII) ; E. VAGENHENDE, *op. cit.*, p. 79-89 ; C. BRUNEEL et C. DE MOREAU de GERBEHAYE, *Les gradués de la Faculté de médecine de l'ancienne Université de Louvain (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)*, Bruxelles, Palais des Académies, 2004, p. 165, n° 3453 ; p. 175, n° 3659 ; p. 200, n° 4266 (Commission royale d'Histoire, coll. in-4°, 74).

<sup>70</sup> P. BONENFANT, *Le (...) paupérisme*, p. 455-556 ; C. BRUNEEL « *Les administrateurs* », p. 88-90 ; J. IMBERT, « La centralisation administrative de Joseph II et les établissements hospitaliers belges (1787-1789) », *Revue d'Histoire ecclésiastique*, XLIV, 1949, p. 178-194.

<sup>71</sup> C. BRUNEEL « L'aurore de la médicalisation dans les Pays-Bas autrichiens », *Annales de la Société belge d'histoire des hôpitaux et de la santé publique*, XXVIII, 1993, p. 3-33.

moment. Elles apportent des réponses ponctuelles à des problèmes particuliers, elles ne mènent pas une véritable politique dans le domaine de la santé.

Au premier échelon, le Magistrat urbain est responsable d'une bonne police, en ce domaine comme en d'autres. Dans quelques villes, il s'assure de la collaboration d'un collège de médecine où, généralement, les différentes professions médicales sont représentées<sup>72</sup>. Il impose parfois le choix d'une pharmacopée<sup>73</sup>. Il rémunère éventuellement un médecin chargé de dispenser des cours d'anatomie aux futurs chirurgiens-barbiers<sup>74</sup>. Toutefois, il ne prend le plus souvent cette initiative que pour répondre à la demande expresse des intéressés. Les autorités arrêtent également de temps à autre des dispositions relevant de l'hygiène et de la propreté publiques<sup>75</sup>. Elles édictent par exemple des règlements pour le nettoyage des rues et l'enlèvement des boues. Elles règlent aussi à des titres divers le service médical des pauvres, en supportant, on l'a vu, le traitement d'un médecin et d'un chirurgien pensionnaires. En cas d'épidémie, elles nomment des médecins des pauvres, accordent aussi quelques aumônes aux communautés religieuses chargées de fournir des médicaments aux nécessiteux. A Bruxelles, en 1781, un comité de crise est même mis sur pied, le « Comité établi pour la dissenterie ». Composé de membres du Magistrat uniquement, il a pour mission de récolter toutes les informations relatives à la maladie et d'arrêter les mesures adéquates<sup>76</sup>. Il exige notamment des médecins qu'ils établissent systématiquement des listes des malades, des convalescents et des défunts avec la

---

<sup>72</sup> P. H. BRANS, « Les collèges médicaux dans les Pays-Bas méridionaux », *Janus*, XLVI, 1957, p. 25-40 ; L. J. VAN DE WIELE, « Vergelijkende studie over de Collegia medica in België », *Pharmaceutisch Tijdschrift voor België*, XXXIII, 1956, p. 145-169 ; C. BROECKX, *Histoire du Collegium medicum Antverpiense*, Anvers, Imprimerie Buschmann, 1858 ; ID., *Histoire du Collegium medicum Bruxellense*, Anvers, Imprimerie Buschmann, 1862 ; F. A. SONDEVORST, « Histoire du Collège de la médecine de Termonde », *Bulletin et mémoires de la Société internationale d'histoire de la médecine*, IV, 1957, p. 49-58 ; J. BROECKAERT, *Het collegium medicum van Dendermonde*, Dendermonde, 1960 ; G. SAS, *Het collegium medicum van Gent in de zeventiende en achttiende eeuw*, s.l., 1971 (Katholieke Universiteit Leuven, mémoire de licence inédit).

<sup>73</sup> L. J. VAN DE WIELE, *Geschiedenis van de farmacie in België*, Beveren, Uitgeverij Orion, 1981, p. 138, 155-156, 168, 184, 198 ; R. DARQUENNE, « Remous autour de la pharmacopée montoise (1755) », *Mémoires et publications de la Société des sciences, des arts et des lettres du Hainaut*, XCII, 1981-1982, p. 169-201.

<sup>74</sup> C. BRUNEEL, « Du barbier à l'artiste : les tentatives de réforme du métier des chirurgiens bruxellois au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Annales de la Société belge d'Histoire des hôpitaux et de la Santé publique*, XXIII-XXIV, 1985-1986 [paru en 1988], p. 12-13, 20-24.

<sup>75</sup> M. DORBAN, « Problèmes d'environnement et de qualité de la vie à Virton au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Le Pays Gaumais*, XXXVIII-XXXIX, 1977-1978, p. 263-277 ; J. DUGNOILLE, *op. cit.*, p. 232 ; A. BODART, *Quelques aspects de l'hygiène publique sous les Habsbourgs autrichiens (1740-1780)*, s.l., 1989-1990, p. 21-36, 81-85, 94-101, 104-108 (Université catholique de Louvain, mémoire de licence inédit) ; C. MEERT, *op. cit.*, p. 117 et 159 ; Chl. DELIGNE, « Circulation des eaux à Bruxelles entre 1695 et 1815. Gestation d'une transition », in *Espaces et parcours dans la ville. Bruxelles au XVIII<sup>e</sup> siècle, Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, 35, 2007, p. 77-87.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 117-119.

mention du nom et de la demeure de ceux-ci. De même, les religieuses préposées à la distribution des médicaments aux pauvres sont astreintes à des relevés analogues, afin de permettre la confrontation des listes. Mais dans ses rapports au Gouvernement, en 1783, « une erreur impardonnable de calcul » l'amène à minimiser sensiblement le nombre de victimes <sup>77</sup>.

Quelques villes disposent d'un asile d'aliénés, refuge et prison plutôt qu'établissement de soins <sup>78</sup>. Dans d'autres, la garde des fous et des forcenés est confiée aux Alexiens. Les plus paisibles des malades mentaux sont souvent soignés en famille <sup>79</sup>. Enfin, dans les années 1770, à l'imitation de Vienne, d'Amsterdam ou de Paris, Tournai et Bruxelles se préoccupent des secours aux noyés <sup>80</sup>. Ce faisant, elles participent au débat médical sur la mort apparente et les enterrements précipités <sup>81</sup>.

Les autorités locales agissent sous le contrôle des Conseils provinciaux de justice et, de plus en plus, sous la tutelle du pouvoir central. Pour tenter d'échapper aux dépenses que celui-ci veut leur imposer, elles invoquent souvent leurs difficultés

---

<sup>77</sup> Il n'y aurait qu'un malade sur 1 500 personnes ; dès lors, « il ne vaut pas la peine qu'on en parle et encore moins qu'on s'en allarme » (Etat de la maladie le 9 septembre 1783, cité d'après C. MEERT, *op. cit.*, p. 124).

<sup>78</sup> G. MARECHAL, *op. cit.*, p. 521-523 ; P. BONENFANT, « L'ancienne « Maison des insensés » (« Simpelhuys ») de Bruxelles », *Annales de la Société royale d'archéologie de Bruxelles*, XLV, 1941, p. 129-140.

<sup>79</sup> K. VERAGHTEERT, « De overheid en de Geelse gezinsverpleging (1660-1860) », *Annales de la Société belge d'histoire des hôpitaux*, VII, 1969, p. 113-127 ; ID., « Naar een moderne gezinsverpleging te Geel (1760-1860) », *ibid.*, VIII, 1970, p. 55-72 ; V. LACROIX, *op. cit.*, p. 66.

<sup>80</sup> R. DARQUENNE, « Deux conséquences moins connues de la physiocratie : les secours aux noyés ; l'essor de la médecine du travail », *Annales de la Société belge d'histoire des hôpitaux*, XV, 1977, p. 25-37 ; A. BODART, *op. cit.*, p. 112-122.

<sup>81</sup> En 1784, puis 1786, l'Académie de Bruxelles met au concours la question « Quels sont les moyens que la médecine et la police pourroient employer pour prévenir les erreurs dangereuses des enterrements précipités ? ». Pierre Jean-Baptiste Prévinair, de Louvain, licencié en médecine depuis le 27 août 1776 (C. BRUNEEL et C. DE MOREAU DE GERBEHAYE, *Les gradués de la faculté de médecine*, p. 178, n° 3714) livre en réponse un *Mémoire* reprenant le titre de la question (Mémoires couronnés de l'Académie de Bruxelles, t. V, Bruxelles, 1787, p. 22-24), publié à Bruxelles, en 1788, chez E. Flon. De son côté, le médecin Durondeau, par ailleurs membre de l'Académie (voir *Biographie nationale*, t. V, Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1876, col. 367-370), présente à la savante compagnie un mémoire sur le signe infailible de la mort (P. MOUCHET, « Une préoccupation nouvelle au XVIII<sup>e</sup> siècle : la lutte contre les enterrements précipités », *Annales de la Société belge d'histoire des hôpitaux et de la santé publique*, XXVIII, 1993, p. 35-49). Au plan européen, voir C. MILANESI, *Mort apparente, mort imparfaite. Médecine et mentalités au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, Payot, 1991, p. 138-157 (Bibliothèque scientifique Payot, 3) ; R. FAVRE, *La mort au siècle des Lumières*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1978, p. 365-366 ; C. BRUNEEL, « La médecine dans le *Journal encyclopédique* », sous presse.

financières, parfois bien réelles <sup>82</sup>, et les exigences jugées abusives des médecins <sup>83</sup>. Toutefois, leur mauvaise volonté et la lenteur dans l'exécution des ordres reçus des échelons supérieurs peut s'expliquer aussi comme une manifestation de mauvaise humeur face à ce qu'elles estiment être une ingérence injustifiée du Gouvernement, qui, par ses ordres, porte atteinte à leur autonomie. Ce schéma, déjà éprouvé à Bruxelles en 1772-1773, se reproduit lors de la dysenterie de 1783 <sup>84</sup>.

Au niveau des différentes provinces belgiques, l'action est plus discrète. Des Etats provinciaux s'efforcent toutefois d'organiser dans les années 1780 des cours pour la formation d'accoucheuses. C'est le cas en Flandre, en Hainaut et dans le comté de Namur. Toutefois le peu d'enthousiasme des communautés appelées à soutenir financièrement ces initiatives ne leur assure qu'un bref avenir <sup>85</sup>. D'autre part, les conseils provinciaux de justice, en la personne de leurs officiers fiscaux surtout, seront appelés à jouer un rôle d'intermédiaire, de relais et de contrôleur des ordres du

---

<sup>82</sup> Ainsi, en septembre 1783, le Magistrat se plaint au Gouvernement de l'ampleur des sommes engagées, 17 073 florins en 1780, 14 427 en 1781 et 6 592 en 1782. « Ainsi les maladies épidémiques qui depuis quelques ans regnent chaque été en cette ville nous ont coûté des sommes considérables et sont devenus une dépense effrayante pour notre administration mais épuisés par une dette immense contractée dans les besoins urgents de l'Etat ou pour satisfaire aux intentions du Gouvernement et ne parvenant à peine à nous acquitter de nos charges courantes, toute dépense extraordinaire est pour nous un pesant fardeau, bientôt notre administration ne pourra plus suffir, et nous nous trouverons réduits à la facheuse alternative d'abandonner à leur infortune ceux de nos concitoyens, qui malades se trouvent par leur pauvreté dénués de toutes ressources » (cité d'après C. MEERT, *op. cit.*, p. 122-123). Une ordonnance impériale du 13 janvier 1786 instaure une commission pour réformer l'administration de la ville de Bruxelles. Elle devait être particulièrement attentive à la question des revenus et charges de la cité. Ses travaux n'aboutirent pas et elle fut dissoute le 23 avril 1787 (A. HENNE et A. WAUTERS, *Histoire de la ville de Bruxelles*, nouvelle édition du texte original par M. MARTENS, t. II, Bruxelles, Culture et Civilisation, 1969, p. 282 ; *ROPB*, t. XII, Bruxelles, Goemaere, 1910, p. 465-466).

<sup>83</sup> « On observa d'un côté à l'égard de l'établissement de ces hopitaux particuliers qu'il se pourroit que les medecins le desirassent pour leur aisance, que plus on en établissoit plus on causoit de frais à charge de la ville (...) » (7 octobre 1780. Cité d'après C. MEERT, *op. cit.*, p. 114). En 1780, le bourgmestre de Bruxelles convoque les médecins et apothicaires de la paroisse Sainte-Catherine. Il leur reproche de distribuer aux malades le vin de Moselle sans modération par rapport à leurs confrères. Il leur signifie la grande disparité entre le traitement réservé aux pauvres de Sainte-Catherine et celui des autres paroisses (*ibid.*, p. 119).

<sup>84</sup> C. BRUNEEL, « Un problème de gouvernement : le pouvoir face à l'épidémie de fièvre putride à Bruxelles en 1772-1773 », in A. E. IMHOF (éd.), *Mensch und Gesundheit in der Geschichte*, Husum, 1980, p. 199-221 (Abhandlungen zur Geschichte der Medizin und der Naturwissenschaften).

<sup>85</sup> M. VAN HAMME, « Documents concernant l'enseignement de l'obstétrique et le problème de la maternité aux Pays-Bas autrichiens », *Bulletin de la Commission royale d'Histoire*, CVIII, 1943, p. 41-59 ; R. DARQUENNE, « L'obstétrique aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles. Pratique, enseignement, législation », in *Ecoles et livres d'école en Hainaut du XVI<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, Mons, Université de l'Etat, 1971, p. 190-234 ; C. BRUNEEL, « Du barbier à l'artiste », p. 17-18 ; ID., « Ziekte en sociale geneeskunde : de erfenis van de Verlichting », in *Er is leven voor de dood. Twee honderd jaar gezondheidszorg in Vlaanderen*, Kapelle, Uitgeverij Pelckmans, 1998, p. 19-21.



Gouvernement de Bruxelles. Ainsi, dans un conflit qui oppose le Magistrat de Gand à l'abbaye de la Byloke, le pouvoir central tranche en 1773 : il charge deux surintendants, un ecclésiastique et un membre du Conseil de Flandre, de la surveillance de l'hôpital ; en outre le conseiller fiscal près la même assemblée aura la qualité de surintendant extraordinaire <sup>86</sup>. Cette tutelle sur les autorités locales s'affirme davantage encore en temps d'épidémie <sup>87</sup>.

En raison de l'architecture institutionnelle des provinces belgiques, le pouvoir central a plutôt pour vocation de stimuler et de coordonner les initiatives. Dans le domaine de la santé comme dans d'autres, il caresse sans doute le rêve d'imposer au nom du bien public et d'uniformiser, mais il lui faut composer avec la réalité du terrain. Pour le reste, ici comme ailleurs, il exerce la police suprême <sup>88</sup>. Il légifère, il édicte par exemple des ordonnances prophylactiques lorsque la menace de la peste se dessine <sup>89</sup>. Il arbitre des litiges dans l'organisation des professions médicales ou la contestation d'une pharmacopée <sup>90</sup>.

Au rang des initiatives, au demeurant sans lendemain, il convient de mentionner, sous Marie-Elisabeth, en 1738, la tentative de transformer Mariemont, lieu de résidence de la gouvernante générale, en station thermale. Le but est avant tout économique. Le rêve est de concurrencer Spa, en principauté de Liège, la station à la mode fréquentée par les grands de ce monde <sup>91</sup>. Dans d'autres circonstances, le pouvoir central se montre plus réservé, ainsi en matière d'inoculation de la variole <sup>92</sup>, d'électricité

---

<sup>86</sup> *ROPB*, t. X, Bruxelles, J. Goemaere, 1901, p. 401-402. Pour Enghien, voir C. THIENPONDY, *op. cit.*, p. 114.

<sup>87</sup> C. BRUNEEL, « L'épidémie de dysenterie en 1779 dans les Pays-Bas autrichiens », *Bulletin de la Commission royale d'Histoire*, CXLV, 1979, p. 234-235.

<sup>88</sup> Id., « Les pouvoirs publics, la médecine et la santé dans les Pays-Bas autrichiens », in M. CSÁKY und A. LANZER (hrsg.), *Etatisation et bureaucratie. Staatswerdung und Bürokratie*, Vienne, 1990, p. 59-85 (Beihefte zum Jahrbuch des Österreichischen Gesellschaft zur Erforschung des 18. Jahrhunderts, Band 2) ; P. LENDERS, *Overheid en geneeskunde in de Habsburgse Nederlanden en het Prinsbisdom Luik*, Heule, UGA, 2001 (Anciens pays et assemblées d'Etats, 103).

<sup>89</sup> G. MULS, *Aperçu historique sur la prophylaxie de la peste à Bruxelles*, Ixelles, J. Vroman, 1928, p. 29-32 ; Id., *La prophylaxie de la peste en Belgique sous le gouvernement de Charles de Lorraine*, Bruxelles, L'Avenir, 1929 (Mémoires couronnés (...) par l'Académie royale de médecine, coll. in-8°, t. XXIII et XXIV).

<sup>90</sup> C. BRUNEEL, « Les pouvoirs publics », p. 69.

<sup>91</sup> R. WELLENS, « Un curieuse tentative de concurrence des eaux de Spa : la station thermale de Mariemont au XVIII<sup>e</sup> siècle », *La Vie wallonne*, nouvelle série, XXXIV, 1960, p. 5-31.

<sup>92</sup> Encore qu'il impose celle-ci là où il règne sans partage comme à la Fondation de Messines, qui accueille des enfants de soldats (C. BRUNEEL, « L'inoculation de la variole en Belgique au XVIII<sup>e</sup> siècle », in O. CHRISTIN et B. HOURS (éd.), *Enfance, assistance et religion*, Lyon, 2006, p. 235-237 (Chrétien et Sociétés. Documents et Mémoires, n° 4) ; Id., « L'inoculation de la variole à la Fondation de Messines au XVIII<sup>e</sup> siècle », *Mémoires de la Société d'Histoire de Comines-Warneton et de la Région*, 37, 2007, p. 61-66). Sur la fondation en général, voir A. DUCHESNE, « Deux fondations aux Pays-Bas : l'Institution royale de Messines et l'Académie militaire d'Anvers », *Revue belge d'Histoire militaire*, XVII, 1967, p. 18-28 ; P. BONENFANT, *Le (...) paupérisme*, p. 398, 526-528.

médicale ou de fondations de sociétés savantes, à l'exception bien sûr de l'académie impériale et royale de Bruxelles<sup>93</sup>. Sans doute faut-il voir là une forme de prudence. Le crédit de l'Etat ne doit pas être engagé à la légère en cautionnant des initiatives et des pratiques parfois encore contestées au sein du monde médical. Par ailleurs, l'état de l'opinion publique n'est pas à négliger. C'est patent, sous Marie-Thérèse, dans la question des cimetières et de l'interdiction d'enterrer encore dans les églises<sup>94</sup>.

En 1779, le Gouvernement apprend fortuitement et tardivement l'existence de deux foyers de dysenterie dans le pays. L'épidémie n'est pas trop sévère sauf en quelques villages. Comme souvent dans ces circonstances, il délègue quelques médecins sur place pour lui faire rapport. Toutefois l'alarme s'est répandue, le mal essaime. Il lui faut agir, et vite, et il prend sur lui la direction de la lutte contre la maladie, établit le plan des secours, arrête l'envoi de médecins dans les lieux infectés, confie aux curés des dépôts de médicaments. Il fait également appel à eux pour convaincre les personnes réticentes de se laisser soigner. Il impose aux communautés d'avancer les frais pour le traitement des malades nécessiteux. Bref, il jette à la hâte et au jour le jour les principes d'une politique sanitaire. Lorsque la tempête s'est apaisée, il établit le bilan financier et humain des événements. « Dans le vrai, on auroit pu sauver beaucoup de monde si le public avoit été éclairé quelques semaines plus tôt », déplore le ministre plénipotentiaire<sup>95</sup>. Le constat est amer pour un Gouvernement ouvert aux idées populationnistes et convaincu de l'utilité du citoyen pour l'Etat. La leçon des événements est tirée. A l'avenir, les officiers fiscaux devront veiller à être informés au plus vite de la menace d'une épidémie. Le cas échéant, ils prendront d'emblée la direction et la coordination de la lutte, en étroite collaboration avec les autorités de Bruxelles<sup>96</sup>.

Le règne de Joseph II se caractérise surtout par une volonté d'uniformisation et des perspectives d'ensemble<sup>97</sup>. Il tranche dans le débat délicat de la question du transfert des cimetières hors des villes et de l'interdiction d'encore enterrer dans les églises, il autorise la pratique civile aux chirurgiens militaires, il décrète

---

<sup>93</sup> Ed. MAILLY, *Histoire de l'Académie impériale et royale des sciences et belles-lettres de Bruxelles*, t. I, Bruxelles, F. Hayez, 1883 ; J. MARX, « L'activité scientifique de l'Académie impériale et royale des sciences et belles-lettres de Bruxelles, 1772-1794 », in *Bruxelles au XVIII<sup>e</sup> siècle, Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, IV, 1977, p. 49-61 ; P. LENDERS, « Vrije geleerde genootschappen voor geneeskunde in de Oostenrijkse Nederlanden », *Handelingen der Maatschappij voor Geschiedenis en Oudheidkunde te Gent*, nieuwe reeks, LI, 1997, p. 187-217 ; C. BRUNEEL, « Le séjour à Bruxelles de Damiens de Gomicourt dit Dérival (1775-1783) », in *Liber amicorum Raphaël De Smedt*, 3, *Historia*, Leuven, Peeters, 2001, p. 382-383 (Miscellanea Neerlandica, XXV).

<sup>94</sup> E. DUCHESNE, « La question des cimetières sous Marie-Thérèse », *Revue de Belgique*, LVI, 1887, p. 105-133.

<sup>95</sup> C. BRUNEEL, « L'épidémie de dysenterie en 1779 », p. 274.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 191-395 ; Id. et Y. COUTIEZ, « La dysenterie en Hainaut au XVIII<sup>e</sup> siècle », in *Epidémies et endémies à Ath et en Hainaut du Moyen Age au XIX<sup>e</sup> siècle, Etudes et documents du Cercle royal d'histoire et d'archéologie d'Ath et de la région*, XIII, 1998, p. 127-146.

<sup>97</sup> C. BRUNEEL, « Les pouvoirs publics », p. 75-77 ; H. HASQUIN, *Joseph II : catholique anticlérical et réformateur impatient*, Bruxelles, Racine, 2007 ; J. BERENGER, *Joseph II : serviteur de l'Etat*, Paris, Fayard, 2007.



l'équivalence des diplômes entre les universités de la monarchie. En 1785, la faculté de médecine de Louvain, qui avait été sollicitée à cet effet, propose à l'empereur un plan réglementant au plan national la formation de l'ensemble des professions médicales et proposant une tarification uniforme des opérations de chirurgie et de la fourniture de médicaments<sup>98</sup>. Le projet n'aboutira cependant pas, au contraire de la réforme déjà évoquée des études de médecine et de chirurgie décrétée à l'occasion du transfert éphémère, en 1788, de la faculté de Louvain à Bruxelles. L'établissement, géré par l'Etat, on l'a vu, est remodelé à l'image de l'hôpital général de Vienne. C'est la seule conséquence durable du plan général de l'assistance décrétée par Joseph II. Son intention était de le faire mener par l'Etat seul, sans le concours d'autorités civiles subalternes ou de l'Eglise. Un malentendu fâcheux sur l'emploi des fonds provenant des couvents supprimés allait, on le sait, constituer l'obstacle majeur. L'empereur, destinait ceux-ci à des fins purement religieuses tandis que les magistrats des villes suivis par nombre de fonctionnaires pensaient pouvoir les affecter à la restauration des établissements hospitaliers.

Dès lors, l'opposition, fondée sur la défense des particularismes et des privilèges locaux, n'allait pas baisser les bras. Ses griefs viennent grossir le contentieux développé à la faveur des réformes politiques, religieuses et judiciaires. La Révolution belge de 1789 brise ainsi momentanément le cheminement vers la modernité et vers plus d'Etat. Mais, peu de temps après, au lendemain de la bataille de Fleurus (1794), la marche reprend à grand pas sous la ferme conduite des nouveaux maîtres venus de France. Ils consacrent un principe nouveau, le droit à l'assistance, même si dans la pratique sa mise en application souffre encore beaucoup de difficultés, particulièrement dans les campagnes.

---

<sup>98</sup> C. BRUNEEL, « Les pouvoirs publics », p. 75 ; P. LENDERS, *Overheid*, p. 94-99.



# La réforme comptable de Joseph II dans les Pays-Bas

Marie-Laure LEGAY

Parmi les nombreuses décisions de réformes adoptées par Joseph II, celles portant sur les finances méritent encore quelques développements, tant il est vrai qu'on a insisté davantage sur le volet fiscal et particulièrement le projet d'impôt territorial de novembre 1788, mais peut-être moins sur la réforme des techniques de gestion, c'est-à-dire de l'administration des finances publiques. Sur ce point, les Pays-Bas comme le Milanais et la Hongrie, ont formé le cadre d'application de modèles comptables mis au point à Vienne quelque vingt ans plus tôt. L'intérêt de cette réforme tient dans le fait qu'elle constitue un moyen radical pour « unifier les branches de l'administration », unification que l'empereur appelait de ces vœux dès 1769 pour ces Etats héréditaires <sup>1</sup>, mais qui, appliquée à cet agrégat de pays autonomes que formaient les Pays-Bas, provoqua le mécontentement des élites en place.

## **L'ambition de la réforme**

Le nouveau plan de comptabilité fut introduit aux Pays-Bas par les décrets du 31 octobre 1782 et du 21 octobre 1783 <sup>2</sup>. Selon ces décrets, chaque receveur (y compris ceux des administrations particulières) devait adopter à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1783 les nouveaux formulaires modélisés à Vienne par les soins du conseiller Puechberg et de l'auditeur des comptes Baals, c'est-à-dire les états hebdomadaires de caisse,

---

<sup>1</sup> Archives des Affaires étrangères, Paris, mémoires et documents, Autriche, 39, f° 401-413, « Précis des observations de SM l'Empereur faites pendant ses voyages dans l'intérieur de ses états héréditaires », 1769.

<sup>2</sup> Archives générales du Royaume, Bruxelles, Conseil des finances, 7195. Mémoire de 1784.

« entièrement conformes aux journaux de caisse des revenus nets des autres Etats de sa Majesté »<sup>3</sup>.

### *La nouvelle comptabilité camérale*

Johannes Mathias Puechberg avait été teneur de livres comptable au sein de manufactures de coton, puis intendant de divers domaines seigneuriaux avant d'entrer dans l'administration comme chef comptable de la nouvelle Chambre des comptes instituée en 1762 par Kaunitz et dirigée par Ludwig von Zinzendorf. Il tira de son expérience des enseignements transposables à la comptabilité publique et les proposa dès 1762 dans son ouvrage *Anleitung zu einem verbesserten Kameral-Rechnungs-Fuss auf die Verwaltung einer Kameral-Herrschaft angewendet* (Instructions pour l'application des modes de la comptabilité camérale à l'administration du prince)<sup>4</sup>. Il développa ses idées et proposa des modèles de tenue de livres dans un important mémoire publié en 1772<sup>5</sup>. Comme il l'indique lui-même dans le préambule, son objectif consistait à faire mieux comprendre la finalité de la comptabilité d'Etat et à faire admettre la nécessité d'appliquer les principes nouveaux à l'ensemble de la chaîne comptable, et non pas seulement au niveau central.

Pour ce faire, il reprit les outils existants, mais en perfectionna l'utilisation. Il souligna la nécessité de soumettre les journaux de caisse à l'inspection d'un comptable qui prend soin de connaître quels sont les engagements (*die Schuldigkeiten*) de l'Etat. Ce comptable, qui tient donc le livre principal (ou *das Hauptbuch*), est placé entre le greffe (*die Registratur*) de la chambre aulique (*die Hofkammer*) et le comptable de la chambre elle-même<sup>6</sup>. Ce travail de contrôle (*Censur*) se fait donc au niveau intermédiaire entre les bureaux du greffe et le niveau central. D'après les préceptes de Puechberg, le comptable doit se rendre chaque mois au greffe pour prendre connaissance des expéditions concernant sa comptabilité. Quand le comptable enregistre un ordre de recette, il l'inscrit sur le livre des rubriques puis passe le document au caissier pour qu'il en perçoive le montant. Si le comptable reçoit un mandat de dépense, il le remet à l'ayant droit qui pourra prélever le montant à la caisse. Le caissier inscrit les opérations dans son livre de caisse au fur et à mesure qu'elles se produisent. Tous les mois, il remet son livre de caisse au comptable qui reporte les opérations dans son livre de rubriques ; ce faisant, il fait apparaître de suite les sommes ordonnancées vis-à-vis desquelles il n'est porté aucune somme dans la colonne des recettes et des dépenses effectuées ; ces sommes forment alors les restes

<sup>3</sup> AGR, Chambre des comptes (de Flandre et de Brabant), cartons, 427/1, journal de Locher, 4 octobre 1783.

<sup>4</sup> H. L. MIKOLETZKY, « Johann Matthias Puechberg und die Anfänge der Hofrechnungskammer », *Jahrbuch des Vereines für die Geschichte der Stadt Wien*, XVII-XVIII, 1961-1962, p. 133-148.

<sup>5</sup> Haus- Hof und Staatsarchivs de Vienne, Nachlaß Zinzendorf, 70. Ouvrage en quatre parties et quarante-trois chapitres intitulé *Ausführliche Erklärung der dermalige im Jahre 1770 von der Rechenkammer eingeführten Staatsbuchführung, welche dem über solche erteilen kurzen Begriffe zum Nachtrage zu dienen hat* (explication détaillée de la comptabilité introduite en 1770 par la Chambre des comptes, donnant de courtes notions en supplément).

<sup>6</sup> *Idem*, deuxième partie, section X, § 28.

actifs (recettes à encaisser) et les restes passifs (dépenses à payer). Ainsi le comptable est en mesure de dissocier les recettes et dépenses ordonnancées des recettes et dépenses réellement effectuées. Chaque mois, il renseigne la direction générale des caisses qui établit son rapport pour le ministre des Finances. Ce système est un mode de contrôle interne propre à supprimer les erreurs. Il permet de voir en tout temps comment le budget se réalise ; il établit une représentation de la réalité comptable. Enfin, dans un tel système comptable où la balance entre les recettes et dépenses est systématiquement établie, même pour les avances traitées comme des obligations de paiement, des engagements (*Schuldigkeiten*), l'Etat donne des gages de confiance et de rigueur financière susceptibles de satisfaire les créanciers dont il est l'obligé. « La connaissance de ce qui se passe se fonde sur la prescription exacte des engagements. Le fait comptable ne peut être présenté qu'à travers une observation permanente de temps à temps (*von Zeit zu Zeit*) de l'exécution des engagements. Le rapport final qui résulte de la comparaison entre l'engagement et l'exécution montre le résultat (*das Resultat*) » <sup>7</sup>.

### *Ambition pour les Pays-Bas*

D'après les décrets de 1782 et 1783, il s'agissait « de faire former par les comptables des différentes administrations des journaux qu'ils remettroient tous les mois à leurs principaux, de faire tenir par ceux-ci des livres au moyen desquels ils seroient en état de faire parvenir à Bruxelles, où l'on établirait un centre commun, à des époques déterminées, des relevés ou tableaux qui serviroient à former un état général de leurs recettes et de leurs dépenses » <sup>8</sup>. Les instructions étaient très précises, tant pour le receveur local, à qui l'on expliqua la manière de calculer, de reporter les totaux, d'utiliser les services de la poste pour faire parvenir ses états à Bruxelles... que pour les receveurs centraux, chargés de résumer leurs journaux « le soir de chaque samedi » <sup>9</sup>. L'objectif principal du nouveau plan comptable consistait naturellement dans l'amélioration de la trésorerie par la centralisation des opérations de caisse. Le Conseil des finances de Bruxelles devait être en mesure d'expédier ses ordres en connaissance de cause, d'où la nomination, comme à Vienne, d'un seul référendaire de caisse capable de renseigner l'ordonnateur. En toute fin de parcours, les ordres de versement de la Recette générale de Bruxelles vers Vienne devaient également s'en trouver facilités, car en fondant la comptabilité des Pays-Bas dans le « résumé général des finances de la monarchie dans le Grand livre au centre de Vienne », il s'agissait bien d'intégrer définitivement les deniers belgiques dans les finances de la monarchie autrichienne.

Néanmoins, il faut bien comprendre la portée de cette réforme comptable. Au-delà de l'introduction des journaux, « la base de toute la comptabilité », et de la formation des registres-livres d'imputations nécessaires à la représentation courante des comptes, l'ambition de Joseph II était rien moins que de procéder à un audit

<sup>7</sup> *Idem*, troisième partie, section XII, § 31.

<sup>8</sup> AGR, Jointe des administrations et des affaires de subsides, registre 79, f° 277, 30 juillet 1784.

<sup>9</sup> AGR, Conseil des finances, 7194. « Copie d'une lettre de S.A. le Chancelier de Cour et d'Etat à S.E. le ministre Plénipotentiaire », 9 juillet 1783.

général et approfondi de tous les comptes des Pays-Bas et d'avoir la maîtrise de tous les revenus quelle que fût leur nature. Le pouvoir central indiquait clairement qu'il ne pouvait plus se contenter d'enquêtes ponctuelles, mais qu'il voulait introduire une inspection permanente des comptes, en modifiant et les méthodes de calcul et la fréquence de reddition. Cette réforme devait concerner tous les receveurs, tant des revenus des Etats provinciaux, que ceux des domaines ou des droits d'entrée et de sortie « gérés » par la banque Nettine<sup>10</sup>. Mieux, une fois cette connaissance acquise et régulièrement mise à jour, Joseph II espérait pouvoir disposer des revenus belges et assigner plus largement les charges militaires sur les subsides au moment de la préparation de la guerre pour la libération de l'embouchure de l'Escaut. La diplomatie française ne s'y trompait pas, qui renseigna Paris sur les intentions de l'empereur :

Il est à croire que la nouvelle administration [aux Pays-Bas] sera dirigée de manière à augmenter une entrée nette dans la caisse de Vienne, mais ce ne sera pas sans premiers tâtonnements dont on ne peut prévoir le succès<sup>11</sup>.

A cette même fin, il donna des consignes claires pour créer une « caisse de réserve » laissée à la discrétion du souverain. Naturellement, de tels objectifs remettaient en cause les formes traditionnelles d'intermédiation financière entre Bruxelles et Vienne.

### **La mise en œuvre**

Comme le présentait le marquis de Noailles, ambassadeur de France, la mise en œuvre de la réforme comptable fut difficile, mais Vienne ne négligea rien pour parvenir à ses fins. Pour préparer l'exécution, plusieurs sujets des Pays-Bas se rendirent dans la capitale des Habsbourgs et plusieurs experts autrichiens firent le déplacement à Bruxelles.

### ***La mission des Viennois de Locher et Schwarzer***

Comme toujours, la difficulté majeure résida dans la mise en conformité des comptes provinciaux et municipaux. De nombreux obstacles techniques se présentèrent : outre la diversité des monnaies de référence, l'irrégularité de nombreux comptes, la méthode comptable elle-même variait d'une communauté à l'autre. Pour obtenir un état courant de chaque recette, il fallait pouvoir calculer les décomptes rapidement, accélérer l'inscription des validations et non-valeurs. Or, la marche suivie dans les différentes provinces des Pays-Bas empêchait le plus souvent cette accélération. L'enregistrement comptable d'un simple transport de troupes, par exemple, variait selon les ordonnances et les usages de chaque province. A Namur et au Luxembourg, ces sortes de fournitures ne se défalquaient pas sur les subsides (impôt direct), mais sur les aides (impôt indirect). L'on ne pouvait donc opérer sur le compte du receveur des subsides une quelconque validation, tandis qu'à l'inverse, ce type de prestations se décomptait des impositions en Flandre ou en Brabant. Le travail à fournir pour se conformer aux vœux de l'empereur semblait considérable :

---

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> Archives des Affaires étrangères, Paris, Correspondance politique, Autriche, 351, f° 478. Lettre du marquis de Noailles, 20 décembre 1786.

Il y aura pour cela des dispositions diverses à établir différemment (*sic*) dans chacune des cinq provinces, peut-être même faudra-t-il (en Brabant par exemple) le concours de la législation jusques à un certain point pour obliger chaque communauté qui aura fait des fournitures de chevaux, de chariots, guides... à présenter au greffe des états ou aux receveurs généraux des états dans chacun des trois quartiers de Bruxelles, Anvers et Louvain leurs décomptes de ce qu'ils ont à prétendre à titre de validation, endéans un brief terme à préfiger (*sic*) à peine de privation de la validation <sup>12</sup>.

Il fallait par ailleurs trouver le moyen d'unifier les opérations sans vexer les administrations. Et les experts belges de proposer un palliatif à l'intransigeant Joseph II en créant à la Jointe des administrations une sorte de bureau de comptabilité susceptible de travailler en bonne intelligence avec les receveurs des villes et des États, pour renseigner les états mensuels <sup>13</sup>.

L'empereur suivit ce conseil et fit donc appel aux services de deux commissaires impériaux, Dominique de Locher et Johann Schwarzer, chargés d'enquêter sur les finances locales et d'en dresser le bilan général pour permettre l'unification comptable. Cependant, l'action de ces deux fonctionnaires viennois fut beaucoup plus étendue que prévu. A lire le remarquable journal laissé par de Locher <sup>14</sup>, on perçoit qu'ils avaient en charge, outre la question des comptes locaux, celle de la monnaie, de la liquidation des comptes entre la caisse générale des dettes de Vienne et la recette générale de Bruxelles, des emprunts et plus généralement toute affaire financière interférant avec la réforme comptable. Il est clair que la priorité leur était accordée en toute chose et que leur statut de commissaires impériaux les amenait à contrecarrer sans vergogne, en cas de besoin, les conseils collatéraux et la chambre des comptes. Pendant leur séjour bruxellois (septembre 1783-juillet 1786), ils se concertèrent chaque jour avec les principaux responsables des finances. Au début, ces derniers semblent avoir voulu faciliter la mission des Viennois. Puis les résistances se firent jour. Le conseiller Aguilar remettait-il en cause l'introduction de journaux et de livres dans la comptabilité de la caisse de religion ? Les deux Viennois s'en tinrent à leur plan <sup>15</sup>. Le conseiller Mullendorf demandait-il à Locher et Schwarzer de laisser les journaux des affaires jésuitiques sur l'ancien pied ? Ils continuèrent leur entreprise <sup>16</sup>. Le président de Cazier demandait-il le maintien du protocole suivi par les officiers de comptes ? Les commissaires lui suggérèrent plutôt « d'obéir aux ordres et de faire cesser ces sortes de serments interminables des comptables » <sup>17</sup>. Et quand le Conseil des finances émit des doutes sur la méthode à suivre pour lever l'emprunt de 1785, craignant que les nouveaux journaux ne nuisent au crédit, Locher et Schwarzer n'en continuèrent pas moins d'imposer leurs directives <sup>18</sup>... L'on doit bien considérer

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> AGR, Conseil des finances, 7194. « Mémoire sur la comptabilité des subsides ».

<sup>14</sup> AGR, Chambre des comptes, carton 427/1 et 427/2 : « Itinéraire de Messieurs les commissaires de Sa Majesté de Locher et Schwarzer depuis le 27 septembre 1783 au 21 juillet 1786 ».

<sup>15</sup> *Idem*, 15 octobre 1783.

<sup>16</sup> *Idem*, 27 octobre 1783.

<sup>17</sup> *Idem*, 28 mai 1784.

<sup>18</sup> AGR, Conseil des finances, 7437, pièce 28 et s.

qu'ils travaillèrent non pas tant en collaboration avec la Jointe des administrations, qu'en supervisant toute la structure décisionnelle bruxelloise en matière de finances.

Ceci dit, les deux Viennois firent adopter un décret (3 décembre 1784) exigeant l'expédition des comptes de 1782 de toutes les communautés, afin d'en rédiger le bilan et de le mettre sur le même pied que celui établi pour les revenus domaniaux<sup>19</sup>. Les balances de chaque communauté, de chaque ville et finalement de chaque province devaient être présentées dans une même forme à l'aide du formulaire pré-imprimé où devaient figurer le nom du comptable, la monnaie de référence, la conversion en florins de Brabant, le détail des recettes et dépenses, les dettes actives et passives... Une instruction de quarante-huit articles fut rédigée et transmise à chaque communauté. Vis-à-vis des collecteurs, cette instruction insistait sur la nécessité d'individualiser chaque dépense et chaque recette. Elle indiquait en particulier que pour les « passages de troupes, on spécifiera ce qui aura été payé pour leur logement, leur chauffage et les chevaux et chariots qui leur auront été fournis »<sup>20</sup>. Par ailleurs, elle enjoignait aux collecteurs de hiérarchiser leurs opérations comptables et de porter « chacune de ces sommes individuelles en dedans de la ligne », pour réserver le hors-ligne aux montants des catégories générales<sup>21</sup>. Enfin, il s'agissait d'éviter toute confusion des comptes de caisse en portant l'attention des collecteurs sur la rubrique « paiements faits à d'autres caisses municipales » créée dans le formulaire.

A la Jointe, une équipe d'une trentaine de commis<sup>22</sup>, placés sous leur direction, travailla d'abord à l'élaboration des bilans à partir des comptes envoyés par les administrations de la Flandre, puis plus tard à partir de ceux envoyés par les autres provinces<sup>23</sup>. Néanmoins, au fur et à mesure que les exigences réformatrices de Joseph II se firent plus pressantes, la résistance des institutions locales s'affermir. Bientôt, le nouveau plan de comptabilité fut compris dans les remontrances rédigées à l'encontre de la politique viennoise. Dans le Hainaut, le Conseil souverain jugea dès le 21 février 1786 « qu'il étoit contraire à la constitution de ce pays d'obliger les communautés de se dégarnir de leurs comptes »<sup>24</sup>. De fait, la mise en œuvre d'une comptabilité exécutive supposait rien moins qu'une révolution des rapports entre communautés, corps intermédiaires et administration centrale. Le scepticisme s'installa :

Malgré la clarté et la précision des directions qui ont été données pour la formation des bilans, aucune administration municipale n'a pu les achever sans demander des

---

<sup>19</sup> AGR, Chambre des comptes, portefeuille 2355, Post-scriptum de Kaunitz à Belgiojoso du 26 novembre 1783.

<sup>20</sup> HHSA, Belgen, DD-B, 128b, fac-similé de l'imprimé *Directions pour la formation des bilans par les administrations et les communautés des Pays-Bas autrichiens d'après leurs comptes réels de l'année 1782*, article 24.

<sup>21</sup> *Idem*, article 5.

<sup>22</sup> AGR, Chancellerie aulique des Pays-Bas à Vienne, 621, pièce n° 31 : liste des trente employés au bureau de la rédaction des bilans.

<sup>23</sup> AGR, Chambre des comptes, portefeuille 2351. Voir Y. COUTIEZ, « A propos des réformes de Joseph II : le bilan des finances locales pour 1782 », *Bulletin trimestriel*, Crédit communal de Belgique, 156, 1986, p. 3-23.

<sup>24</sup> Y. COUTIEZ, *Le gouvernement central...*, *op. cit.*, p. 201.



nouvelles explications et après avoir reçu des éclaircissements, plusieurs ont envoyé des bilans si mal faits qu'il a fallu les renvoyer pour les refondre <sup>25</sup>.

### *La nouvelle chambre des comptes*

En dehors du bilan des comptes locaux, les commissaires s'occupèrent de réorganiser la chambre des comptes <sup>26</sup>. Il revint à Dominique de Locher de mettre en œuvre cette réforme institutionnelle en s'inspirant de celle achevée à Milan :

Les écrits touchant la réforme du gouvernement général dans la Lombardie autrichienne m'ont parfaitement instruit de l'intention de Sa Majesté <sup>27</sup>.

L'*opus magnum* du conseiller impérial fut sans doute ce « plan de la composition de la chambre », mémoire très complet de 159 pages présenté le 3 août 1786 <sup>28</sup>. Ce plan avait pour objectif d'ôter à la chambre « toute influence dans l'administration en la mettant sur le même pied et dans les mêmes termes que celle de Vienne » <sup>29</sup>. Les instructions de Kaunitz étaient claires : il fallait subordonner la chambre au Conseil royal, d'une part, et à la Chambre aulique des comptes de Vienne, d'autre part. A cette dernière, la Chambre de Bruxelles devait dorénavant fournir « les tableaux et les journaux nécessaires pour la connaissance de l'ensemble des finances de la monarchie » <sup>30</sup>. Par ailleurs, ses activités, réduites certes à la comptabilité, devaient néanmoins embrasser toutes les branches de revenus, c'est-à-dire le contrôle non seulement des revenus royaux, mais aussi des revenus des administrations municipales, des fonds de religion et du clergé séculier et régulier, ainsi que des revenus et dépenses des fondations pieuses. En d'autres termes, aucune activité sociale ne devait échapper à l'analyse financière de la nouvelle Chambre. En totalité, cela représentait, outre les 59 303 articles de comptes déjà étudiés par l'ancienne Chambre <sup>31</sup>, la masse des comptes des douanes et des tableaux de commerce, qu'on voulut lier ensemble, des abbayes et couvents supprimés, des fondations pieuses, « qui comprendront encore les revenus et dépenses pour l'éducation et l'instruction de la jeunesse », les revenus

<sup>25</sup> AGR, Chambre des comptes (de Flandre et de Brabant), cartons, 426, pièce n° 6, « Mémoire du 23 février 1786 sur différents moyens pour faire avancer l'ouvrage des bilans ».

<sup>26</sup> E. AERTS, *Administratieve briefwisseling van de hervormde Rekenkamer (1787-1789)*, Bruxelles, Algemeen Rijksarchief, Inventarissen, n° 240, 1988.

<sup>27</sup> AGR, Chancellerie aulique des Pays-Bas à Vienne, 621. Mémoire de Locher, 3 août 1786.

<sup>28</sup> *Idem*.

<sup>29</sup> AGR, Chambre des comptes (de Flandre et de Brabant), cartons, 426, lettre de Kaunitz, 22 octobre 1785.

<sup>30</sup> AGR, Chancellerie aulique, 621.

<sup>31</sup> On comptait 6 569 articles pour les journaux de la recette générale et des caisses provinciales, 1 958 articles pour les journaux des receveurs des subsides, 79 pour ceux du receveur de la Jointe des eaux, 777 pour ceux des receveurs des entremises des fortifications, 3 545 articles pour les journaux des receveurs des exploits des conseils et tribunaux de justice, 4 993 articles pour ceux des receveurs des finances jésuitiques, soit en tout 17 921 articles pour les journaux, auxquels il faut ajouter les 24 340 articles des comptes des receveurs des domaines qui ne présentaient qu'un compte annuel, 310 articles pour le compte de la Monnaie et 16 732 articles pour les comptes des douanes.

et charges des évêchés, abbayes, chapitres, cures d'âmes, chapellenies, couvents... et tous les comptes des revenus municipaux. Huit bureaux furent prévus, reflétant cette volonté d'inspecter ordinairement l'ensemble des revenus des Pays-Bas. Enfin, une attention toute particulière fut portée au recrutement. De Locher insista pour faire venir des employés allemands capables d'instruire les Belges sur la nouvelle comptabilité<sup>32</sup>. Sollicité de toutes parts pour des places, il resta intransigeant sur la capacité des employés, donnant un avis tranché sur chacune des requêtes reçues<sup>33</sup>. Kaunitz avalisa ses choix et l'intégralité du plan en général.

### *L'intégration des fonds de religion*

Locher et Schwarzer accordèrent une attention toute particulière à la formation des 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> bureaux de la nouvelle chambre. Le 5<sup>e</sup> devait superviser la comptabilité des revenus et charges provenant des abbayes, couvents et monastères supprimés ; le 6<sup>e</sup>, la comptabilité des revenus et dépenses du clergé séculier et régulier ainsi que des fondations pieuses<sup>34</sup>. Là encore, l'idée d'une intégration des fonds provenant des biens du clergé dans la comptabilité publique était importée de Vienne. Au demeurant, de Locher, avant son départ pour Bruxelles, avait suivi de près la réunion de la caisse de religion de Vienne au Trésor autrichien. Cette intégration était lourde de sens. On sait naturellement que Joseph II, inspiré par les théories de Fébronius, s'immita dans les affaires temporelles de l'Eglise dont il voulut proportionner le rôle et les biens à son utilité effective dans la société. La suppression des couvents « inutiles », d'abord entreprise en Lombardie (1769) puis en Autriche (1782), s'étendit aux Pays-Bas par l'édit du 17 mars 1783<sup>35</sup>. Ce même édit créa la caisse de religion sur laquelle les pensions des membres des couvents supprimés furent payées. Mais il faut bien voir que dès l'établissement de cette caisse, Joseph II y attacha quelques membres de la chambre des comptes « pour approcher autant que possible les nouvelles formes de la comptabilité et habituer les administrateurs à l'exactitude »<sup>36</sup>. Surtout, « le bureau de comptabilité des fonds de religion » créé dans la nouvelle chambre des comptes, obtint une mission plus large que la seule gestion des aliénations du clergé. Ses tâches furent décomposées comme suit<sup>37</sup> :

- 1) Faire l'état des individus et des facultés du clergé
- 2) La dotation future des curés et vicaires qu'il s'agira de conserver
- 3) La suppression de plusieurs abbayes et maisons religieuses qu'il s'ensuivra (inventaires, comptabilité)

<sup>32</sup> AGR, Chancellerie aulique, 621, f<sup>o</sup> 109 v<sup>o</sup>.

<sup>33</sup> AGR, Conseil général de gouvernement, 266. Protocole, département du conseiller de Locher, 1787.

<sup>34</sup> *Idem*, pièce 138, lettre à Crumpipen, 11 août 1786.

<sup>35</sup> J. LAENEN, « Etude sur la suppression des couvents par l'empereur Joseph II dans les Pays-Bas autrichiens et plus spécialement dans le Brabant (1783-1794) », *Annales de l'Académie royale d'archéologie de Belgique*, 57, 1905, p. 357.

<sup>36</sup> AGR, Chambre des comptes (de Flandre et de Brabant), supplément 2353, dossier IX. Affaire du comité de religion.

<sup>37</sup> AGR, Chambre des comptes (de Flandre et de Brabant), cartons, 426, pièce 138.

- 4) Le redressement de la comptabilité des fonds de religion depuis l'origine de la suppression des couvents
- 5) L'enregistrement de toutes les dispositions effectuées en matière de fonds de religion
- 6) Rassembler les actes originaux
- 7) Couler les comptes arriérés des caisses de religion
- 8) Quant aux fondations temporelles, il est nécessaire de cueillir leur masse par les déclarations à rassembler sur un seul tableau
- 9) Dès qu'on connaîtra l'état actuel du produit des fondations, s'occuper de l'entretien des pauvres
- 10) Liquider les propriétés des confréries
- 11) L'introduction de l'institut des pauvres et de la branche de comptabilité y relative
- 12) Coulement des comptes arriérés des tables des pauvres.

Il s'agissait donc d'aliéner une partie des biens ecclésiastiques, de les faire administrer par les autorités civiles (la suppression de la Compagnie de Jésus constituait un précédent utile), d'intégrer la gestion de ces fonds dans la comptabilité publique, tant la comptabilité de contrôle que la comptabilité de caisse, c'est-à-dire que de Locher et Schwarzer avaient bien pour consigne d'unifier les fonds de la caisse générale, de la caisse de religion et de la succession jésuitique. « Toute séparation des fonds rend l'administration compliquée et multiplie les possibilités d'erreurs »<sup>38</sup>, annoncèrent-ils. Cette unification n'allait pas de soi pour certains administrateurs bruxellois. Jacques-Antoine Le Clerc par exemple, ancien auditeur des comptes et membre du Conseil privé, jugeait qu'il était indispensable que la caisse de religion n'eût rien de commun avec le Trésor royal<sup>39</sup>. En effet, cette confusion comptable voulue par Joseph II n'était pas qu'une simple traduction technique d'une volonté politique clairement affichée de transférer une partie des biens et des missions, notamment de l'assistance aux pauvres, de l'Eglise vers l'Etat. En substance, elle permettait d'assigner sur les fonds de religion des dépenses de toute nature. Au demeurant, le gouvernement chargé de préparer la guerre contre la Hollande en 1785 n'hésita pas à intégrer dans les moyens de financement un « secours » de 400 000 florins tiré de la caisse de religion<sup>40</sup>. D'où les instructions particulières rédigées pour le bureau de comptabilité des fonds de religion (13 août 1786), la nécessité d'obtenir, comme pour les administrations provinciales et locales, les déclarations sur les biens du clergé, et l'ordre de se conformer au nouveau plan de comptabilité très précis adopté dans la capitale autrichienne et amélioré à plusieurs égards à l'occasion de son introduction en Hongrie<sup>41</sup>. Comme pour les administrations provinciales et locales, il s'agissait non plus de renseigner ponctuellement le gouvernement sur l'état des fonds gérés

<sup>38</sup> *Idem*, pièce 117. Consulte du 27 avril 1786.

<sup>39</sup> S. JACOB, « Jacques-Antoine Le Clerc (1731- après 1797) », in R. MORTIER et H. HASQUIN (éd.), *La haute administration dans les Pays-Bas autrichiens*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, p. 270 (*Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, XXVII).

<sup>40</sup> AGR, Chambre des comptes (de Flandre et de Brabant), supplément, 2351, « Tableau de comparaison des frais de guerre effectifs et des moiens employés à leur faire face pour l'année militaire 1785 ».

<sup>41</sup> *Idem*, pièce 138, lettre à Crumpipen, 11 août 1786.

de façon autonome, mais de soumettre cette gestion à une inspection permanente en adoptant des formulaires conçus par le pouvoir central, d'assimiler une méthode de gestion qui mettait profondément en cause cette autonomie pour l'avenir.

\*  
\*   \*  
\*

Au terme de cette présentation, trois conclusions s'imposent. La première n'étonnera guère : comme pour d'autres réformes, Joseph II a fait preuve d'une détermination irréfragable pour parvenir à établir la connaissance exacte du revenu net des Pays-Bas, d'une part, et en obtenir la maîtrise, de l'autre. Marie-Thérèse n'obtint jamais que des comptes approximatifs ; son fils poussa l'exigence jusqu'à faire établir par chaque communauté un bilan formalisé des recettes et dépenses.

Le deuxième point tient dans la spécificité de la mise en œuvre de la réforme comptable : elle nécessita le transfert de modèles rédigés à Vienne vingt ans plus tôt et le déplacement de conseillers impériaux. La détermination politique se doublait donc d'une expertise technique. La centralisation administrative ne s'obtenait pas seulement à coup de circulaires diffusées à Buda, Milan ou Bruxelles <sup>42</sup>, mais par l'encadrement et la formation des employés locaux à la nouvelle science administrative. Il faut dire que par le passé, l'impéritie et l'incompétence comptable des commis eurent bien souvent raison de toute évolution raisonnée de la connaissance des comptes.

Enfin, le troisième enseignement se mesure à l'aune des réformes comptables passées. Par rapport à celle engagée notamment par Benoît-Marie Dupuy entre 1749 et 1753, la réforme de 1783-1787 se caractérise par son ampleur : elle doit être lue comme un effort ultime de centralisation, comme la seule alternative possible à l'impasse gestionnaire générée par le poids de la dette. D'où peut-être la radicalité des décisions et la volonté d'englober dans cette gestion éclairée, les revenus ecclésiastiques. Pour la première fois également, la réforme cherche à atteindre le premier degré de l'administration des finances (le contrôle des recettes) et de là, les privilèges des corps de provinces et des corps de villes. Nul doute que les révolutionnaires de 1787 y puisèrent une source de mécontentement.

---

<sup>42</sup> Voir la lettre de Joseph II à Kaunitz, 24 décembre 1785, citée par A. SZÁNTAY, *Regionalpolitik im Alten Europa. Die Verwaltungsreformen Josephs II. In Ungarn in der Lombardei und in den österreichischen Niederlanden 1785-1790*, Budapest, 2005, p. 153 : « Je vous prie, mon cher Prince, d'ordonner au Departement d'Italie qui se trouve sous votre direction de passer au Departement des Païs Bas des copies de tous les nouveaux arrangemens qui ont été faits pour le Milanois et le Mantouan pour être accompagnés des instructions necessaires et envoyés au Gouvernement de Bruxelles ».

# Le port franc d'Ostende

François ANTOINE et Jean-Jacques HEIRWEGH

Placés entre la France et l'Allemagne, les Pays-Bas autrichiens disposaient d'un front de mer face à l'Angleterre et s'enfonçaient vers le Sud formant avec la Lorraine, l'Alsace et la Suisse un couloir débouchant sur le Nord de l'Italie. Cette position au cœur de l'Europe du Nord-Ouest avait pleinement profité à Bruges durant le moyen âge. Mais vu l'ensablement du Zwin, les activités commerciales s'étaient translâtées de la Venise du Nord vers l'Escaut. Point de convergence d'un intense trafic provenant de l'ensemble de l'Europe et du Nouveau monde, Anvers devint au XVI<sup>e</sup> siècle un des centres de gravité économique du monde. En outre, Bruges disposait d'un débouché sur l'Escaut grâce au canal reliant Damme à Sluis. Bruxelles était connectée à Anvers par le canal de Willebroek et le Ruppel. Gand, pour sa part, était placée sur l'Escaut et bénéficia à la fin du règne de Charles Quint d'une liaison directe à la mer à hauteur du Sas-de-Gand (1552) <sup>1</sup>. Mais la révolte des gueux qui déboucha sur la scission des XVII provinces, par la création des Provinces-Unies (1582) et la fermeture de l'Escaut anéantit le commerce d'Anvers. Les Provinces-Unies qui possédaient déjà des points d'appui militaires en Zélande leur permettant de bloquer l'entrée du port d'Anvers, réussirent par le traité de Munster de 1648 à convertir le droit temporaire que leur avaient donné les hasards de la guerre sur la navigation de l'Escaut en un droit perpétuel consacré par un acte diplomatique, et à assurer de la sorte leur prédominance commerciale et maritime. Les Pays-Bas espagnols étaient placés dans un état de dépendance maritime à l'égard de leurs voisins et rivaux néerlandais. Ainsi les navires de mer étaient déchargés à Flessingue. Leurs cargaisons étaient ensuite placées sur des petits bateaux en direction d'Anvers et de Gand. Les négociants brugeois tentèrent

---

<sup>1</sup> B.-L. DE RIVE, *Précis historique et statistique des canaux et rivières de la Belgique et d'une partie de la France*, Bruxelles, 1835, p. 153-154 et 163-166.

bien d'échapper à la tenaille zélandaise par le canal de Plassendael en longeant le front de mer par les canaux creusés dans les polders jusqu'à Dunkerque. Les travaux de canalisation commencés en 1635 pour rendre Bruges accessible aux navires de mer via Dunkerque furent définitivement abandonnés après la bataille des Dunes de 1658 qui marqua le passage de Dunkerque à la France. La politique expansionniste de Louis XIV fermait à nouveau une porte d'accès des Pays-Bas espagnols vers la mer. En 1666 fut établi un lien entre Bruges et Ostende par le creusement d'un embranchement entre la ville portuaire et le canal de Plassendael <sup>2</sup>.

Les fréquents conflits entre la France et l'Espagne aboutirent dans les Pays-Bas méridionaux à la constitution d'une double ligne fortifiée parallèle à la frontière. Ce dispositif militaire composé d'un chapelet de places fortes palliait l'absence d'obstacles naturels. Les traités de la Barrière (1713 et 1715) qui clôturaient définitivement le règne de Louis XIV, étaient conçus comme un rempart contre les visées expansionnistes de la France. Ces traités accordaient aux Provinces-Unies le droit de garnison dans la majeure partie des places fortes faisant face à la France <sup>3</sup>. Le contingent des troupes d'occupation devait s'élever, en temps de paix, à 35 000 hommes, dont trois cinquièmes fournis par l'Autriche et les deux cinquièmes restants par la République des Provinces-Unies <sup>4</sup>. L'accord comprenait également une promesse de traité de commerce qui devait être rapidement conclu entre l'Angleterre, les Provinces-Unies et l'Autriche, laissant présager un désenclavement des possessions habsbourgeoises. Sans attendre, l'empereur Charles VI créa une compagnie du Levant à Trieste (1719) et fonda une compagnie similaire à Ostende (1722), laquelle disposa de comptoirs en Inde et en Chine. Cette dernière connut un rapide succès, ce qui suscita la création d'une ligue regroupant la France, la Prusse et l'Angleterre pour garantir leurs droits et avantages. Les Provinces-Unies se référant au traité de Munster rejoignirent l'année suivante cette ligue qui faisait pression sur l'Autriche afin qu'elle mette un terme à ses activités coloniales. Soucieux de garantir les droits de sa fille à la succession d'Autriche, Charles VI obtempéra aux injonctions de l'étranger et suspendit en 1727 les privilèges de la compagnie <sup>5</sup>.

Durant la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, les Républicains dominaient en Hollande. Peu préoccupés de prévenir un conflit sur le continent, ils n'entretenaient pas les fortifications et ne remplirent jamais leurs effectifs. Au cours de la guerre de succession d'Autriche, les troupes de Louis XV prirent facilement les forts de la Barrière et s'emparent des Pays-Bas qu'ils gardèrent jusqu'à la paix d'Aix-la-Chapelle (1748) <sup>6</sup>. Le manque d'efficacité du dispositif militaire hollandais donna à l'Autriche l'opportunité de remettre en cause sa contribution dans la Barrière. De plus, les Hollandais et les Anglais n'avaient pas tenu leur engagement d'aboutir à un traité de commerce. Les conséquences de la fermeture de l'Escaut par le traité de Munster (1648) étant implicitement liées à l'occupation des places fortes des

<sup>2</sup> B.-L. DE RIVE, *Précis historique et statistique...*, Bruxelles, 1835, p. 140 et 141.

<sup>3</sup> Furnes, le fort de Knokke, Menin, Namur, Termonde, Tournai, Warneton et Ypres.

<sup>4</sup> E. HUBERT, *Les garnisons de la Barrière dans les Pays-Bas autrichiens (1715-1782) : étude d'histoire politique et diplomatique*, Bruxelles, 1901, p. 30.

<sup>5</sup> H. PIRENNE, *Histoire de Belgique*, Bruxelles, 1948-1952, t. III, p. 111.

<sup>6</sup> E. HUBERT, *op. cit.*, p. 270.

Pays-Bas autrichiens, le prince de Kaunitz s'appuya sur l'exemple de la débâcle hollandaise durant la guerre de succession d'Autriche pour refuser tout subside aux Provinces-Unies pour les garnisons de la Barrière tant que de nouveaux arrangements n'auraient pas été conclus en matière commerciale <sup>7</sup>. La révolution diplomatique de 1756 plaça l'Autriche au côté de la France face à la Prusse et à l'Angleterre, rendant de la sorte tout le dispositif militaire en bordure de la France inutile. Ce nouvel ordre diplomatique décida, quelques décennies plus tard, l'empereur Joseph II à procéder au démantèlement des villes et places fortes (1782) <sup>8</sup>.

Afin de protéger militairement les Pays-Bas méridionaux des appétits de la France et de s'en servir comme d'une base pour la reconquête des Provinces-Unies, les autorités habsbourgeoises s'appuyèrent sur les corps intermédiaires indigènes. Cette nécessité garantit une large autonomie à ces contrées, perpétuant de la sorte les rivalités médiévales entre villes et provinces, ainsi que le pouvoir politique et socio-économique des Etats, à savoir la noblesse, l'Eglise, plus particulièrement les riches abbayes, et les corporations de métier. Pendant près de deux siècles, les Pays-Bas habsbourgeois échappèrent à tout centralisme.

Durant l'Ancien Régime, les Pays-Bas méridionaux étaient composés de provinces largement autonomes liées à la famille de Habsbourg par des contrats personnels plaçant le monarque dans chacune des entités comme le souverain local. L'infrastructure routière et fluviale était gérée pour une très large mesure par les Etats et les communes. Les interventions du pouvoir central se bornaient au contrôle des initiatives provinciales et locales. Dans ce cadre, le service des grandes routes était confié à divers fonctionnaires qui n'étaient unis par aucun lien hiérarchique et qui ne correspondaient que peu entre eux <sup>9</sup>. La construction de voies de communications faisait même plutôt l'objet de rivalités entre provinces et villes. Par conséquent, le réseau routier du XVIII<sup>e</sup> siècle n'était pas parfaitement unifié et constituait plutôt une juxtaposition de petits réseaux rayonnant autour des villes les plus importantes <sup>10</sup>. Contraint à une gestion indirecte des Pays-Bas, le gouvernement autrichien s'était donné pour règle à son installation (1715) de ne pas construire lui-même de route. L'octroi des droits de barrières demandé par les autorités provinciales au pouvoir central pour financer les travaux de construction d'une voie de communication permettait à Bruxelles et à Vienne d'imposer certaines conditions techniques et financières.

Après la guerre de succession d'Autriche, le pouvoir central prit l'initiative sur le terrain commercial. Dans cette optique, l'impératrice Marie-Thérèse et son fils, Joseph II, améliorèrent l'infrastructure routière et fluviale des Pays-Bas. Non seulement une véritable route empierrée reliait désormais Bruxelles à Luxembourg,

<sup>7</sup> *Ibid*, p. 271.

<sup>8</sup> Démolition des fortifications des villes : Ath, Audenaerde, Bruges, Bruxelles, Charleroi, Courtrai, Damme, Diest, Furnes, Gand, le fort de Knokke, Léau, Lierre, Limbourg, Malines, Menin, Mons, Nieuport, le fort Nieuwendam, Le Rœulx, Ruremonde, Santvliet, Termonde, Tirlemont, Tournai, Vilvorde, Warneton, Ypres et des citadelles qui entouraient Anvers et Ostende. R. DOLLON, *Les origines de la neutralité de la Belgique et le système de la Barrière (1609-1830)*, Paris, 1902, p. 411.

<sup>9</sup> L. GENICOT, *Histoire des routes belges depuis 1704*, Bruxelles, 1948, p. 18 et 19.

<sup>10</sup> *Ibid*, p. 27.



mais un impressionnant réseau de chaussées pavées aboutissait aux sites charbonniers. Les autorités centrales veillaient notamment à éviter le développement anarchique des travaux, mais ne les ont guère supportés financièrement, laissant ce soin aux États et aux autorités subalternes comme les villes ou même des particuliers.

Au cours de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, le contrôle du pouvoir central s'accrut par le biais de nouvelles institutions : la « Jointe des Chaussées » (1755) pour l'aspect technique grâce au travail des ingénieurs du génie militaire, la « Jointe des Administrations et Affaires de Subsidés » (1764) qui était chargée d'enquêter sur les caisses communales, la « Jointe des Eaux » (1772) et le « Corps hydraulique » (1774) <sup>11</sup>. Par l'édit du 7 janvier 1751, l'impératrice Marie-Thérèse accorda aux États de Flandre un octroi pour approfondir le canal de Bruges à Gand et creuser des coupures au travers des deux villes. La connexion entre Ostende et le canal de Plassendael fut améliorée par la construction en 1758 d'une nouvelle écluse à Slijkens en remplacement de celle qui s'était écroulée en 1751. En 1763 un canal relia les deux villes rivales de Malines et de Louvain qui se prolongeait par une route vers l'Allemagne via le Limbourg <sup>12</sup>. Durant les années 1765-1766 fut construite, à l'initiative et aux frais de la ville d'Ostende, une chaussée reliant cette dernière à Wijnendael d'où partait une route jusqu'à Torhout. Celle-ci débouchait sur la chaussée Bruges-Menin, permettant ainsi une liaison entre la cité maritime, le sud de la Flandre occidentale et le Nord de la France <sup>13</sup>. A Ostende fut érigé en 1772 un phare de style toscan, tandis que le bassin était agrandi et une écluse construite afin de le transformer en bassin à flot. Ces travaux furent achevés en 1776 <sup>14</sup>. Un réseau de canaux reliait de la sorte directement à la mer Bruges, Gand, Bruxelles et Louvain que les bateaux pouvaient dès lors atteindre sans rupture de charge. Ces villes dotées d'entrepôts devinrent de véritables plaques tournantes pour les marchandises en provenance de Hollande ou d'Angleterre vers l'Alsace, la Lorraine, la Suisse et l'Italie, ou pour celles qui transitaient vers l'Allemagne et la France. Le statut d'entrepôt dotait ces villes de privilèges douaniers leur permettant d'écouler à moindres frais sur le marché intérieur les marchandises importées ou de les réexpédier vers l'étranger. Parallèlement, l'impératrice Marie-Thérèse affranchit la navigation interne de l'obligation de rompre charge, supprima les péages sur les canaux, abolit le tour de rôle institué par les statuts des bateliers et établit des entrepôts dans les villes de Bruges, d'Ostende, de Nieuport, de Gand, de Bruxelles et de Louvain <sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> M. DORBAN, « Les débuts de la Révolution industrielle », in H. HASQUIN (dir.), *La Belgique autrichienne*, p. 302 ; E. AERTS, M. BAELDE, H. COPPENS, H. DESCHEPPER, H. SOLY, A.K.L. THUIS et K. VAN HONACKER (éd.), *De centrale overheidsinstellingen van de habsburgse Nederlanden (1482-1795)*, Bruxelles, 1994, p. 719-730 et 782-792.

<sup>12</sup> B.-L. DE RIVE, *Précis historique et statistique...*, Bruxelles, 1835, p. 146

<sup>13</sup> D. FARASYN, *1769-1794, de 18<sup>de</sup> eeuwse bloeiperiode van Oostende*, Ostende, 1998, p. 23.

<sup>14</sup> A. DE DORLODOT, « Les ports d'Ostende et de Nieuport et les fournitures d'armes aux Insurgents américains. 1774-1782 : Conférence donnée à l'Académie de Marine le 26 novembre 1952 », *Communications de l'Académie de Marine de Belgique*, t. VII, 1953, p. 1 à 16.

<sup>15</sup> H. VANHOUTTE, *Histoire économique à la fin de l'Ancien régime*, Gand, 1920, p. 181-249.



Cette politique permettait de stimuler le développement industriel des Pays-Bas autrichiens en irriguant les bassins d'emploi grâce aux bassins hydrauliques. En Flandre, une industrie linière rurale s'était substituée à l'ancienne industrie drapière. A Gand s'amorçait alors la révolution industrielle qui se traduisait entre autres par la multiplication des raffineries de sucre et d'indienneries. De même, le sillon Sambre et Meuse connaissait une mutation industrielle favorisée par la substitution du charbon de terre au charbon de bois et par l'introduction des premières machines à vapeur dans l'exploitation de gisements souterrains.

Au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'Angleterre connut une montée en puissance. Elle acquit une position dominante grâce à la compétitivité redoutable de son industrie et par la maîtrise militaire des mers. La révolte des treize colonies américaines offrit aux puissances continentales la perspective de reprendre la main et de détrôner l'Angleterre de son empire colonial. D'ailleurs, le Congrès ouvrit dès avril 1776 les ports américains aux marines marchandes des autres pays et envoya des émissaires en France, aux Provinces-Unies, en Espagne et en Autriche afin de chercher des appuis dans la lutte contre la métropole. Benjamin Franklin avait insisté sur l'importance du fait que la déclaration d'Indépendance donne l'assurance aux souverains d'Europe que l'Amérique ne se rapprocherait jamais de la Grande-Bretagne <sup>16</sup>. Dans un premier temps, des armes furent acheminées clandestinement vers l'Amérique à partir des ports français, mais également à partir d'Ostende qui servit de débouché pour la production liégeoise <sup>17</sup>. La capitulation du général Burgoyne à Saratoga en octobre 1777 décida Louis XVI à intervenir. Rassurée sur les capacités des Insurgents, la France entra en guerre quelques mois plus tard <sup>18</sup>. Le conflit se caractérisa par un large usage de vaisseaux corsaires arrêtant non seulement les navires des belligérants, mais également des pays neutres. Louis XVI s'étant assuré la neutralité de la Prusse et de la Russie, importants fournisseurs de matériaux de marine, prit un règlement général relatif aux bâtiments neutres en temps de guerre, allant jusqu'à ne pas les considérer comme ennemis lorsqu'ils sortaient d'un port adverse. Dès lors Catherine de Russie créa une ligue neutre regroupant la Russie, la Prusse, l'Espagne (alliance maritime), les deux-Sicules et le Portugal <sup>19</sup>. Les Etats généraux des Provinces-Unies, dominés par les Républicains, votèrent l'adhésion à la ligue. En réaction, le 20 décembre 1780, l'Angleterre déclara la guerre à son ancienne alliée et s'assura directement d'une victoire navale au Dogger Bank <sup>20</sup>. L'Espagne, pour sa part, entra dans le conflit afin de récupérer Gibraltar et Minorque. La guerre d'indépendance américaine provoqua de la sorte un trouble profond dans les relations politiques et commerciales des voisins et rivaux des Pays-Bas autrichiens, qui étaient restés neutres. Le négoce de ces derniers ne tarda pas à profiter de cette conjoncture

<sup>16</sup> J. DROZ, *Histoire du règne de Louis XVI*, Bruxelles, 1839, p. 123-131.

<sup>17</sup> A. DE DORLODOT, *op. cit.*, p. 1 à 16.

<sup>18</sup> C. HERMANN, « La révolution de l'Indépendance en Amérique du Nord », in S. BIANCHI et P. BOURDIN, *Révoltes et révolutions de 1773 à 1802*, Nantes, 2004, p. 54-70, ici p. 65 et 66.

<sup>19</sup> H. VANHOUTTE, « Contribution à l'histoire commerciale des Etats de l'empereur Joseph II (1780-1790) », *Sonderabdruck aus Vierteljahrschrift für Social- und Wirtschaftsgeschichte*, 1910, p. 351-352.

<sup>20</sup> P. GEYL, *De patriottenbeweging 1780-1787*, Amsterdam, 1947, p. 33 et 38.

favorable et la navigation dans les ports flamands se ranima. Sur la face atlantique du continent, Ostende fut durant quelques années le seul port neutre entre le Portugal et la Frise orientale. Afin de maximaliser cet effet d'aubaine, Joseph II affranchit le port d'Ostende espérant de la sorte drainer les négociants français, hollandais et anglais qui pouvaient continuer à faire circuler leurs flottes commerciales sur les mers en battant pavillon autrichien ou même ostendais et en se fournissant, souvent sous un nom d'emprunt, de faux papiers permettant, via des hommes de paille, une naturalisation rapide des vaisseaux, ainsi que des capitaines et des états-majors marchands. Afin de jouir légalement du pavillon neutre, un nombre limité de négociants-armateurs ou de simples commissionnaires étrangers élirent temporairement domicile à Ostende ou à Bruges. Les commissaires d'Ostende pratiquaient le transbordement fictif en faisant charger dans un port belligérant un navire maquillé, destiné à Ostende. A son arrivée, la cargaison était « neutralisée » et muni de ses faux papiers de bord, le vaisseau repartait de la rade pour sa destination réelle <sup>21</sup>. Dès que les autorités habsbourgeoises eurent connaissance de la déclaration de guerre de l'Angleterre aux Provinces-Unies, une réunion fut organisée le 30 décembre 1780 à laquelle participèrent des membres du Conseil privé, du Conseil des Finances et de la Secrétairerie d'Etat et de Guerre afin d'étudier comment les Pays-Bas autrichiens pouvaient tirer le meilleur profit de cette nouvelle donne dans le conflit sans mettre à mal leur neutralité <sup>22</sup>. Le Conseil des Finances établit le 11 juin 1781 un règlement dont les principales dispositions stipulaient :

que les marchandises, manufactures et denrées de production entrant par mer à Ostende pourront désormais être entreposées dans les magasins situés au quai et en ville, sans que les capitaines des navires, les propriétaires ou consignataires de ces marchandises soient assujettis à l'obligation de remplir les formalités prescrites par le règlement du 2 juin 1777 et par les dispositions y relatives. En conséquence, ils seront dispensés de remettre les cargos et les déclarations spécifiques, qui doivent précéder l'emmagasinage, sauf les exceptions ci-après, tant pour le présent article, que pour les suivants (art. 1). Toutes les marchandises, manufactures et denrées qui arriveront à Ostende, et seront déchargées et transportées soit en ville, soit sur le quai, seront libres de tous droits et de toutes formalités de douanes, tant à l'entrée qu'à l'exportation par mer, et il sera usé de même à l'égard de celles qui seront déchargées de bord à bord, à l'exception néanmoins des armes et munitions de guerre (art. 2) <sup>23</sup>.

Ainsi le port franc d'Ostende consistait en un entrepôt général où tous les négociants tant étrangers qu'indigènes venaient déposer les denrées de tous les pays. Ostende devenait de la sorte une espèce de *foire permanente*. Les navires arrivant de mer et dont les cargaisons étaient destinées, en tout ou en partie, pour Bruges ou plus avant pouvaient, moyennant certaines formalités et l'accompagnement de douaniers, appareiller directement pour leur destination, sans rompre charge à Ostende. De ce fait,

---

<sup>21</sup> J. EVERAERT, « Le pavillon impérial aux Indes occidentales. Contrebande de guerre et trafic neutre depuis les ports Flamands (1778-1785) », in C. KONINCKX, *Bijdragen tot de internationale Maritieme geschiedenis. Collectanea Maritima*, IV, 1988, p. 46.

<sup>22</sup> D. FARASYN, *1769-1794, de 18<sup>de</sup> eeuwse bloeiperiode van Oostende...*, p. 115.

<sup>23</sup> *Recueil des Ordonnances des Pays-Bas autrichiens, Troisième série 1700-1794*, tome XII, Bruxelles, 1910, p. 42-46

le règlement du 11 juin 1781 offrait l'avantage précieux de laisser les marchandises dans l'entrepôt général d'Ostende sans être tenu de remplir aucune formalité de douane, jusqu'au moment de leur expédition soit sur les entrepôts à l'intérieur du pays pour la consommation, soit pour les faire passer à l'étranger. Comme le relevait par la suite la Chambre de commerce d'Ostende, la ville offrait l'avantage pour les douanes de se présenter comme une île. Elle la décrivait en ces termes :

situé sur le bord de la mer, qui baigne plus de la moitié de son enceinte, Ostende ne tient à la terre que par l'autre moitié. La ville est d'ailleurs très circonscrite et régulièrement fortifiée et tout le pays qui l'environne est ouvert et plat, de sorte qu'avec peu de moyens on peut toujours s'assurer contre la fraude <sup>24</sup>.

Ostende vit croître considérablement le nombre de navires qui entrèrent dans son port. Alors qu'il n'y était rentré durant les années 1764 et 1765 réunies que 828 navires, il y en entra 2 892 pour la seule année 1781 <sup>25</sup>. Durant la guerre d'indépendance des Etats-Unis la France, l'Espagne et les Provinces-Unies ouvrirent leurs colonies antillaises à la navigation neutre afin d'esquiver le blocus maritime anglais. Une série de maisons flamandes et brabançonnaises profitèrent de cette constellation exceptionnelle pour se lancer dans le trafic des Caraïbes, soit sous forme de participation dans les campagnes étrangères, soit en armant leurs propres bâtiments. Au voyage d'aller, les cargaisons se composèrent essentiellement de produits alimentaires, de textiles et d'autres articles de consommation. Les navires transportèrent au retour du café, du sucre ou encore du coton <sup>26</sup>.

Résultant de ce regain d'activités commerciales, la population s'accrut au point qu'une partie des remparts vers l'intérieur dut être rasée et les fossés comblés afin d'étendre les limites de la ville. Un décret du 3 mai 1781 avait déjà assuré toutes espèces de facilités aux constructeurs de maisons nouvelles. Le 18 mars 1782, ces facilités furent accrues. De nouveaux quartiers furent aménagés de part et d'autre du bassin. Le port fut considérablement agrandi par la construction d'un nouveau bassin. Le service du pilotage et la police furent réorganisés. Une école de navigation fut créée à Bruges et dès le mois de janvier 1782, une bourse fut installée dans la maison communale <sup>27</sup>. Au cours de sa tournée dans les Pays-Bas autrichiens du 31 mai au 27 juillet 1781, l'empereur Joseph II eut l'attention attirée par les avantages qui naîtraient pour Ostende du libre exercice du protestantisme. Liant pragmatisme et considérations philosophiques, il étendit dès le 12 novembre 1781 aux Pays-Bas autrichiens le *Toleranzpatent* d'octobre 1781 <sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Archives générales du Royaume (Bruxelles), Archives de la famille d'Ursel, L. 351, « Mémoire de la Chambre de commerce d'Ostende sur le rétablissement de la franchise d'Ostende adressé au Commissaire général de l'Intérieur », 6 juillet 1814.

<sup>25</sup> H. VANHOUTTE, *Histoire économique...*, p. 349-350.

<sup>26</sup> J. EVERAERT, « Le pavillon impérial... », p. 62.

<sup>27</sup> H. VANHOUTTE, *op. cit.*, p. 343 et 350 ; D. FARASYN, *1769-1794, de 18<sup>de</sup> eeuwse bloeiperiode van Oostende...*, p. 134 et 163.

<sup>28</sup> H. R. BOUDIN, « L'Edit de Tolérance et ses implications pour la communauté protestante d'Ostende », in R. CRAHAY (éd.), *La tolérance civile, Bruxelles*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1982 (*Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, hors série, 1), p. 99-100.

Deux tiers des vaisseaux naviguant sous pavillon impérial auraient en fait appartenu à des Français, des Anglais ou des Hollandais <sup>29</sup>. Une partie significative des négociants français et anglais avaient déjà déplacé leurs activités en 1778 de Dunkerque à la Zélande et plus particulièrement à Flessingue où ils pouvaient écouler des cargaisons de produits coloniaux et se fournir en genièvre. Au début de la quatrième guerre anglo-néerlandaise, ces derniers utilisèrent alors Ostende comme une plaque tournante de leurs affaires commerciales <sup>30</sup>.

Le traité de Versailles du 3 septembre 1783 marqua la fin de la neutralité des Pays-Bas autrichiens et réduisit par conséquent les activités commerciales d'Ostende. Pour le conseiller des Finances Delplancq la situation était sans appel :

nous n'avons ni assez de consommation pour alimenter le grand commerce d'importation ni assez d'industrie pour alimenter un grand commerce d'exportation.

En outre, les négociants n'avaient pas assez de correspondances dans la plupart des contrées de l'Europe et le pays manquait de navires et de marins autochtones <sup>31</sup>. Privée de ses deux débouchés hollandais sur le continent, l'Angleterre voyait d'un mauvais œil le rapprochement de la France et des Provinces-Unies. Elle utilisa la question de l'ouverture de l'Escaut pour opposer la Hollande aux Pays-Bas méridionaux, et mettre la cour de France dans l'embarras à l'égard de son alliée, l'Autriche. Les diplomates anglais firent entendre à leurs homologues autrichiens qu'ils ne verraient pas d'objections aux revendications de l'Autriche envers les Provinces-Unies.

La Hollande était à ce moment affaiblie par des luttes intestines et obligée de subvenir aux besoins d'une guerre coûteuse. L'occasion de se relever commercialement paraissait unique pour les Pays-Bas méridionaux. Non seulement cette question fut étudiée et débattue à Vienne, mais Anvers pris la tête du mouvement populaire qui se dessina à cette époque dans le Brabant en faveur de l'affranchissement de l'Escaut <sup>32</sup>. Le port d'Anvers était en effet considéré comme un port plus approprié que celui d'Ostende <sup>33</sup> sujet à un perpétuel ensablement de son chenal <sup>34</sup>.

Joseph II avait tout d'abord différé l'exécution de ses plans contre les Provinces-Unies jusqu'après la signature de la paix définitive entre la France et l'Angleterre.

---

<sup>29</sup> J. EVERAERT, *op. cit.*, p. 47. Voir également l'ouvrage de Jan Parmentier qui a étudié le monde du négoce ostendais par le biais d'une solide enquête prosopographique : J. PARMENTIER, *Het gezicht van de Oostendse handelaar. Studie van de Oostendse kooplieden, reders en ondernemers actief in de internationale maritieme handel en visserij tijdens de 18<sup>de</sup> eeuw*, Ostende, Stadsbestuur, 2004, 464 p.

<sup>30</sup> J. PARMENTIER, « Profit and Neutrality : the Case of Ostend, 1781-1783 », in D. J. STARKEY, E. S. VAN EYCK VAN HESLINGA et J. A. DE MOOR, *Pirates and Privateers : New Perspectives on the War on Trade in the Eighteenth and Nineteenth Centuries*, Devon, University of Exeter Press, 1997, p. 209.

<sup>31</sup> H. VANHOUTTE, *op. cit.*, p. 351.

<sup>32</sup> F. MAGNETTE, *Joseph II et la liberté de l'Escaut*, Bruxelles, 1896, p. 17-33.

<sup>33</sup> G. DEVOS, « Oostenrijkse douanestatistiek en de Oostendse handel in de tweede helft van de XVIII<sup>e</sup> eeuw », in H. COPPEJANS-DESMEDT (éd.), *Economische Geschiedenis van België. Behandeling van de bronnen en problematiek*, Bruxelles, 1972, p. 336 (Archief- en bibliotheekwezen in België, extranummers, 10).

<sup>34</sup> D. FARASYN, *1769-1794, de 18<sup>de</sup> eeuwse bloeiperiode van Oostende...*, p. 175-176.

Disposé à se désister de ses droits sur Maastricht, l'empereur tenta dans un premier temps la négociation afin de forcer l'embouchure de l'Escaut. Mais devant les atermoiements des Etats généraux, il leur lança un ultimatum (1784). La question de la liberté de l'Escaut prit alors une dimension européenne de par la confrontation entre la notion de traité et de « droit naturel ». Ajouté à la question de principe de la liberté des mers et des fleuves, ce débat suscita l'attention des publicistes et gens de loi de tous les pays, pas moins que celle des hommes politiques. C'est alors que l'on vit éclore en Europe une véritable « littérature » sous forme de pamphlets ou de dissertations théoriques sur la justice et le bien-fondé des revendications de l'Autriche ou des Provinces-Unies. L'opinion publique eut à prendre parti pour l'un ou l'autre des adversaires, comme les cours elles-mêmes.

L'empereur avait besoin de l'acquiescement de la France pour arriver à ses fins. Mais le cabinet français dirigé par Vergennes, peu favorable au renforcement de l'Autriche, n'entendait en aucune façon appuyer les revendications intéressées de la cour de Vienne. Conseillant d'abord la modération à l'empereur, la diplomatie française fit entendre aux Autrichiens que le roi lui-même ne pourrait « se dispenser d'assembler des troupes sur la frontière ». Après un pathétique baroud d'honneur sur l'Escaut surnommé « guerre de la Marmite », l'empereur en fut pour ses frais et dut se contenter de quelques concessions des Provinces-Unies sur les forts de la Barrière lors du traité de Fontainebleau du 8 novembre 1785<sup>35</sup>. Les Pays-Bas autrichiens devaient à nouveau se résigner à oublier leurs rêves coloniaux.

L'attitude de Joseph II pouvait être également interprétée comme une façon de décider la France à faire pression sur l'électeur Palatin et à rendre ainsi possible l'échange des Pays-Bas méridionaux contre la Bavière. L'échec de la tentative de Joseph II de rouvrir l'Escaut se greffait sur le sentiment de méfiance des habitants des Pays-Bas à l'égard de Vienne accusée de ne considérer leurs provinces que comme une simple monnaie d'échange. Evoqué à plusieurs reprises au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle, ce troc aurait permis à la maison de Habsbourg d'agrandir son domaine et d'assurer l'unité territoriale de ses pays héréditaires, tout en se débarrassant d'une possession éloignée, difficile à défendre et toujours peu sûre par suite du voisinage de la France. Il devait en résulter une concentration de forces permettant de mieux défendre le cœur de l'empire contre l'ennemi traditionnel, le roi de Prusse.

A ce moment, le ralentissement économique qui devait nécessairement suivre la prospérité momentanée provoquée par la guerre d'indépendance américaine commença à se manifester. En quelques mois, le port d'Ostende se vida des bateaux qui l'encombraient et les manufactures encaissèrent difficilement le reflux économique qui entraîna, entre autres, l'importante maison Proli vers la faillite<sup>36</sup>. Parallèlement l'Angleterre et la France scellèrent un traité commercial dit traité d'Eden qui eut l'effet désastreux de fermer au transit plusieurs routes du côté de la frontière française<sup>37</sup>. Même si l'empereur Joseph II gardait à l'idée de faire de l'ensemble des Pays-Bas

<sup>35</sup> F. MAGNETTE, *op. cit.*, p. 165-196.

<sup>36</sup> H. PIRENNE, *Histoire de Belgique...*, p. 212.

<sup>37</sup> H. VANHOUTTE, *Histoire économique...*, p. 392.

autrichiens une vaste zone de libre-échange <sup>38</sup>, les droits des douanes furent alourdis afin de récupérer les recettes du transit et d'apaiser les plaintes des fabricants. Mais aussitôt le coût de la vie renchérit et le peuple protesta avec d'autant plus d'énergie que le travail se faisait rare. La déception du monde du négoce belge rapprocha les démocrates des strates conservatrices de la société qui s'étaient déjà opposées au régime habsbourgeois au cours de la « petite révolution brabançonne » de 1787. L'association secrète *Pro Aris et Focis* se mit en devoir, durant l'été 1789, de propager le mot d'ordre parmi « des personnes de tout rang et condition ». Vonck fit imprimer et réimprimer trois ou quatre fois la quatrième lettre du comte de Mirabeau sur la liberté de l'Escaut qui avait contribué à le décider à passer à l'organisation militaire de la révolution. L'économiste français y déclarait :

La Nation Belgique doit employer ses propres forces pour se soustraire au joug autrichien et se rendre indépendante ; cela étant fait, il sera temps alors de penser à des alliances à contracter <sup>39</sup>.

Le développement fulgurant du port d'Ostende durant la guerre d'indépendance et son ralentissement après le traité de Versailles relançant les revendications des Pays-Bas autrichiens sur la réouverture de l'Escaut ne fut pas sans effet sur le cours des événements dans les Provinces-Unies. En effet, les rebondissements de la politique néerlandaise furent intimement liés à la question de la relance du commerce extérieur et furent, entre autres, marqués par l'éloignement du fidèle conseiller de Guillaume d'Orange, le duc de Brunswick, suite à l'affront fait par Joseph II de revendiquer à la fois Maastricht, le retrait des troupes hollandaises des places de la Barrière, et surtout la réouverture de l'Escaut <sup>40</sup>. Le stadhouder se replia l'année suivante sur la Gueldre qui, comme la Frise et la Zélande, lui était restée fidèle.

La question de la réouverture de l'Escaut produisit également des dégâts collatéraux en France, laquelle était diplomatiquement mise en porte-à-faux par son double système d'alliance et dut intervenir financièrement pour éteindre le conflit entre l'Autriche et les Provinces-Unies. En effet, Joseph II voulait faire inscrire dans le traité de Fontainebleau que dix millions de florins couvrant les dommages provoqués dans les provinces belges par la rupture des digues hollandaises devaient être versés par les Provinces-Unies. Réticentes à s'exécuter, celles-ci n'en offrirent que huit et Louis XVI accepta d'acheter la paix européenne en versant le complément à son

---

<sup>38</sup> Citons à ce propos le passage d'une lettre de l'empereur à son ministre plénipotentiaire, Trauttmansdorff : « Le transit et la libre sortie des produits doivent former la base de toutes les dispositions relatives à une partie essentielle : les fabriques et manufactures de ces provinces ne méritent aucune considération lorsqu'il s'agit d'un intérêt majeur. Je serai donc d'avis et je vous charge de bien examiner la chose, d'accorder une liberté presque parfaite pour le transit, l'entrée, la sortie et la consommation, en faisant accorder aux états une augmentation des subsides proportionnée aux revenus que l'administration perdrait des douanes » (lettre de Joseph II à son ministre plénipotentiaire, Trauttmansdorff, datée du 7 janvier 1788, in H. SCHLITZER, *Geheime Correspondenz Josefs II mit seinem minister in den Osterreichischen Niederlanden : Ferdinand Grafen Trauttmansdorff 1787-1789*, Vienne, 1902, p. 48).

<sup>39</sup> S. TASSIER, *Les Démocrates belges de 1789 : étude sur le Vonckisme et la Révolution brabançonne*, Bruxelles, 1931, p. 93.

<sup>40</sup> P. GEYL, *op. cit.*, p. 92-94.

beau-frère, l'empereur d'Autriche. L'opinion publique française fut choquée de cette transaction dont son pays, qui n'était en rien partie prenante, faisait les frais. Dans une France plombée par son endettement et dont le pouvoir royal était miné à la fois par le parti anglo-man et par le parti conservateur réticent aux réformes de Joseph II, la reine Marie-Antoinette, l'« Autrichienne », la « dépensière » fut pointée comme la responsable de cet arrangement défavorable au Trésor. Cet épisode préfigure en quelque sorte l'affaire du collier <sup>41</sup>.

Alors presque, Ostende nous semble illustrer de façon éloquente le statut particulier des Pays-Bas autrichiens aux yeux du pouvoir central habsbourgeois. Possessions excentrées et exigeant, pour être gouvernées, le consentement des multiples composantes de leurs villes et provinces, ces terres d'empire avaient pu bénéficier dans un premier temps d'une certaine autonomie afin de se défendre, si possible par leurs propres moyens, contre toute menace extérieure. Le rapprochement de la France et de la maison de Habsbourg suite à la guerre de succession d'Autriche incita les autorités habsbourgeoises à y mener une politique persévérante visant à contourner les particularismes et à mettre en place, entre autres, une politique d'intégration économique commune à l'ensemble des provinces. Dans ces territoires éloignés des Pays héréditaires, l'empereur Joseph II tenta même, comme à Ostende, d'audacieuses expérimentations économiques. La guerre d'indépendance américaine constitue un des moments historiques où le conjoncturel croise le structurel. La nouvelle donne que représenta ce conflit entraîna pour le monde du négoce des Pays-Bas autrichiens un effet d'accélération, voire d'emballement. Dans cette optique, l'affranchissement du port d'Ostende nous apparaît également comme un des éléments permettant de comprendre l'enchaînement des événements révolutionnaires de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle dans les Pays-Bas autrichiens. La frustration qu'avait engendrée l'espoir déçu de détrôner le monopole maritime de l'Angleterre contribua à ce que l'élite montante des négociants-manufacturiers remette en cause, voire s'oppose au souverain.

---

<sup>41</sup> J. Ch. PETITFILS, *Louis XVI*, Paris, Perrin, 2005, p. 449.





# Entre Eglise et Etat

## Les réformes de l'instruction publique en Lombardie (1765-1790)

Elena BRAMBILLA

Les institutions scolaires de l'Etat de Milan, avant la période des Lumières, peuvent être divisées en deux grands secteurs, les collèges religieux et les collèges professionnels.

Du côté ecclésiastique, il y avait les collèges d'études destinées aux fils de nobles et de rentiers, organisés en internat et dirigés par les ordres réguliers enseignants, surtout par les Jésuites. Dans ces collèges, les élèves recevaient une éducation classique fondée sur le latin, conçue pour en faire de parfaits gentilshommes, les préparer à entrer dans les ordres ou à exercer une profession libérale<sup>1</sup>. On ne pouvait parler d'écoles primaires *stricto sensu*, puisqu'elles n'étaient pas obligatoires, étant de fondation privée ; de plus, elles n'enseignaient que la « grammaire », c'est-à-dire les éléments du latin nécessaires pour accéder au collège et devenir gentilhomme, prêtre ou docteur<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> G.P. BRIZZI, *La formazione della classe dirigente nel Sei-Settecento. I Seminaria nobilium*, Bologna, Il Mulino, 1976 ; ID. (dir.), *La « ratio studiorum ». Modelli culturali e pratiche educative dei Gesuiti tra Cinque e Seicento*, Roma, Bulzoni, 1981 ; ID., « La scuola in collegio. I Gesuiti e l'insegnamento negli antichi stati italiani (1540-1650) », in *Dall'università degli studenti all'Università degli studi*, Messina, Accademia Peloritana dei Pericolanti, 1992 ; voir aussi A. BIANCHI, *Scuola e lumi in Italia nell'età delle riforme (1750-1780). La modernizzazione dei piani degli studi nei collegi degli ordini religiosi*, Brescia, Editrice La Scuola, 1996.

<sup>2</sup> M. ROGGERO, *L'alfabeto conquistato. Apprendere e insegnare nell'Italia tra Sette e Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1999 ; pour la Lombardie, X. TOSCANI, *Scuole e alfabetismo nello Stato di Milano da Carlo Borromeo alla Rivoluzione*, Brescia, Editrice La Scuola, 1993 ; A. TURCHINI, *Sotto l'occhio del padre. Società confessionale e istruzione primaria nello Stato di Milano*, Bologna, Il Mulino, 1996 ; sur les écoles primaires et secondaires privées et publiques,

L'autre grand secteur, du côté laïque, n'était pas constitué par des écoles mais par les collèges professionnels, dits des docteurs. Dans ces collèges étaient recrutés et constitués en corps, dans chaque capitale provinciale, les « professeurs » et les apprentis des professions libérales dites « nobles » ou « honorables » (*civili*) : les juristes (*giurisperiti*) et les médecins universitaires, experts d'une médecine dite « physique » ou « philosophique », bien supérieure à celle des praticiens sans doctorat, comme les chirurgiens « mécaniques » et les empiriques. Les collèges des docteurs étaient le sommet et l'oligarchie des corporations urbaines ; ils faisaient partie du patriciat des grandes villes, puisque, dès le milieu du XVI<sup>e</sup> siècle, ils avaient exclu de leur sein les fils ou neveux d'ouvriers, artisans et commerçants, c'est-à-dire tous les « gens mécaniques », exclus de la noblesse, et donc aussi du droit d'accéder au Magistrat urbain <sup>3</sup>.

Le même critère d'exclusion avait repoussé hors du patriciat et du gouvernement municipal les corporations des métiers dits « mécaniques » ou non honorables (*vili*), qui comprenaient aussi, mais non sans litiges et oppositions, les professions libérales considérées comme inférieures, comme les collèges des ingénieurs et architectes, ou bien ceux des notaires et des avoués.

Le but des réformes éclairées en Lombardie, de 1765 à 1796, fut de faire revivre le secteur des écoles royales laïques, remplacées pendant deux siècles par les collèges religieux et de rouvrir l'accès à l'Université royale de Pavie, en supprimant les discriminations à l'égard des roturiers dans l'admission aux collèges professionnels. Enfin, aux écoles primaires de latin, facultatives et réservées aux futurs prêtres et docteurs, les réformes scolaires des Lumières essayèrent de substituer les premières écoles primaires modernes, dites de *méthode normale* : écoles obligatoires et non plus facultatives, communes à tous les ordres de la société, et consacrées à l'alphabétisation dans la langue italienne et non plus aux notions élémentaires du latin <sup>4</sup>.

Un dernier objectif général de la politique culturelle des souverains réformateurs, Marie-Thérèse et Joseph II, visait à moderniser les écoles, en supprimant les vieilles disciplines scolastiques fondées sur l'aristotélisme et en les remplaçant par l'enseignement des sciences. Dans les « gymnases » (nom donné aux écoles les plus avancées du niveau secondaire), qui étaient présents dans tous les chefs-lieux de province (Milan, Mantoue, Crémone et Côme), comme à l'université de l'Etat, située dans la ville moins importante de Pavie, les réformes visèrent avant tout à

---

y compris pour les filles, A. BIANCHI (dir.), *L'istruzione in Italia tra Sette e Ottocento. Lombardia – Veneto – Umbria, I. Studi, II. Carte storiche*, Brescia, La Scuola, 2007.

<sup>3</sup> E. BRAMBILLA, *Genealogie del sapere. Università' professionali giuridiche e nobiltà togata in Italia (XIII-XVII secolo). Con un saggio sull'arte della memoria*, Milano, Unicopli, 2005.

<sup>4</sup> Pour une esquisse générale, C. CAPRA, « Il Settecento », in D. SELLA, C. CAPRA, *Il Ducato di Milano dal 1535 al 1596*, Torino, UTET, 1984, p. 401-414, 549-555. Sur la méthode normale, S. POLENGHI, « La pedagogia di Felbiger e il metodo normale », *Annali di storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche*, 8, 2001, p. 245-268 ; M. PISERI, *I Lumi e l'« onesto cittadino »*. *Scuola e istruzione popolare nella Lombardia teresiana*, Brescia, La Scuola, 2004. Sur la nouvelle méthode en Europe, M. J. VAN HORN, *Absolutism and the Eighteenth Century Origins of Compulsory Schooling in Prussia and Austria*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

renouveler le cours dit de philosophie, qui comprenait les disciplines scientifiques selon la tradition aristotélicienne : physique, logique, métaphysique. Dans la *ratio studiorum*, le plan d'études des Jésuites, la philosophie était le dernier degré des études secondaires, mais aussi le premier degré des études universitaires. La « Faculté philosophique » était donc commune aux gymnases et à l'université <sup>5</sup> : le but de sa réforme fut de l'émanciper de la censure religieuse et des résidus de l'aristotélisme, en libérant les disciplines scientifiques qui y étaient enseignées de leur subordination à la théologie <sup>6</sup>.

Dans l'Etat de Milan, pendant la domination espagnole (1559-1713), l'Université de Pavie avait été éclipsée par la concurrence de la « vraie » université de la Lombardie : l'Université pontificale de philosophie et théologie, qui était gérée par les Jésuites à Milan dans le grand Palais dit de *Brera* <sup>7</sup>. Elle comptait presque mille élèves <sup>8</sup>, alors qu'à Pavie ils se comptaient par dizaines, si l'on exclut deux collèges bâtis pendant la Contre-Réforme par le neveu du pape Pie IV (Borromeo), et par le futur pape Pie V (Ghislieri), pour l'éducation gratuite des futurs prélats des grandes familles nobiliaires <sup>9</sup>.

Les réformes scolaires n'entrèrent qu'assez tard dans les projets de Vienne : on peut les faire commencer lorsque fut constituée, en 1765, une Commission spéciale pour les études (*Giunta degli Studi*), chargée d'amorcer la réforme de l'Université et la sécularisation des collèges religieux. Au cœur des réformes scolaires entamées dès 1765, la question centrale ne fut donc pas locale mais nationale : ce fut la dissolution des Jésuites, décrétée par le pape Clément XIV en 1773, laquelle imposa à tous les Etats des mesures de réforme de l'instruction publique. Elle fut précédée, dans l'Etat

---

<sup>5</sup> A. FERRARESI, « Il curriculum delle arti nell'Università di Pavia dalla metà del Cinquecento alla metà del Settecento », in *Storia di Pavia*, vol. IV, t. 2, Pavia, Banca del Monte-Banco Europeo, 1995, p. 539-558.

<sup>6</sup> A. FERRARESI, « La fisica sperimentale fra Università e ginnasi nella Lombardia austriaca », *Studi settecenteschi*, XVIII, 1998, p. 279-319 ; E. BRAMBILLA, « Libertà filosofica e giuseppinismo. Tramonto delle corporazioni e ascesa degli studi scientifici in Lombardia, 1780-1796 », in D. BARSANTI, V. BECAGLI, R. PASTA (dir.), *La politica della scienza : Toscana e stati italiani nel tardo Settecento*, Firenze, Olschki, 1996, p. 393-433.

<sup>7</sup> E. BRAMBILLA, « Il « sistema letterario » di Milano : professioni nobili e professioni borghesi dall'età spagnola alle riforme teresiane », in A. DE MADDALENA, E. ROTELLI, G. BARBARISI (dir.), *Economia' istituzioni' cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, Bologna, Il Mulino, 1982, vol. III, *Istituzioni e società*, p. 79-160.

<sup>8</sup> En 1767, l'Université pontificale des Jésuites à Brera comptait un corps enseignant de vingt-six prêtres, dont six pour les écoles publiques de latin et rhétorique, très fréquentées, et les autres pour la philosophie, la théologie, l'astronomie et les mathématiques, ainsi qu'un observatoire et une pharmacie attachée au Collège : Archives d'Etat de Milan, *Culto p.a.*, 1737.

<sup>9</sup> S. NEGRUZZO, « *Theologiam docere et discere* ». *La Facoltà teologica di Pavia nel XVI secolo*, Milano, Cisalpino, 1995 ; EAD., *Collegij a forma di Seminario. Il sistema di formazione teologica nello Stato di Milano in età spagnola*, Brescia, La Scuola, 2001 ; EAD., « L'Estado de Milan e la sua università », *Annali di storia delle Università italiane*, 7, 2003, p. 51-70. Sur les collèges Borromeo et Ghislieri, A. MILANESI, « I Collegi universitari », in *Storia di Pavia*, vol. IV, t. 2, Pavia, Banca del Monte-Banco Europeo, 1995, p. 595-612.

de Milan, par une loi de réforme de la censure ecclésiastique en 1769<sup>10</sup>, et alla de pair avec l'exclusion de l'évêque de Pavie du poste de chancelier de l'Université.

Dès 1767, le directeur des professions sanitaires, don Giuseppe Cicognini, avait proposé de transférer l'Université de Pavie à Milan, dans le palais de Brera. Puisqu'à cette date le palais était encore occupé par l'Université pontificale des Jésuites, le sens de sa proposition était clair : il invitait les Habsbourgs à imiter les Bourbons qui, suivant à leur tour l'exemple du Portugal, étaient alors occupés à dissoudre et à chasser la Compagnie de Jésus de leur pays, et à séculariser leurs écoles en Espagne, en France et dans le Vice-Royaume de Naples. Cicognini voulait que l'Université cléricale des Jésuites fût abolie à Milan aussi, et remplacée par l'Université royale, transportée d'une ville périphérique dans la capitale, et délivrée de la concurrence ecclésiastique<sup>11</sup>.

Mais finalement l'Université resta à Pavie ; l'on connaît la répugnance de Marie-Thérèse à nuire aux Jésuites<sup>12</sup>. Toutefois, dans les deux décennies suivantes, l'Université fut renouvelée, et devint l'une des plus renommées d'Europe. Marie-Thérèse jeta les fondations du nouveau édifice<sup>13</sup>. L'activité la plus intense se concentra dans les années 1768-1769, quand on croyait encore possible que la maison d'Autriche suive l'exemple des Bourbons en chassant les Jésuites. Mais puisque l'on attendit la dissolution papale, un second moment d'intense activité se situa dans les

<sup>10</sup> A. TARCHETTI, « Censura e censori di Sua Maestà Imperiale nella Lombardia austriaca : 1740-1780 », in DE MADDALENA, ROTELLI, BARBARISI (dir.), *Economia' istituzioni' cultura nell'età di Maria Teresa*, vol. II, *Cultura e società*, p. 741-792.

<sup>11</sup> M. SCAZZOSO, « Le Scuole Palatine a Milano nell'età delle riforme », in A. DE MADDALENA, E. ROTELLI, G. BARBARISI (dir.), *op. cit.*, vol. III, p. 887-895 ; E. BRAMBILLA, « Le professioni scientifico-tecniche a Milano e la riforma dei Collegi privilegiati », in G. BARBARISI (dir.), *Ideologia e scienza nell'opera di Paolo Frisi*, Milano, Franco Angeli, 1987, vol. II, p. 345-446, p. 407-413. Sur la réforme de l'enseignement des sciences, contre la pratique des Jésuites, des propositions intéressantes se trouvent dans trois plans de réforme : [G. CICOGNINI], « Del sistema letterario di Milano. Discorso », non daté mais 1764, Österreichische Nationalbibliothek, Wien, *Handschriftensammlung*, Ms. 12.971 ; plan de réforme des études pour les ingénieurs à Pavie et à Milan, par le père barnabite et mathématicien, ami de Pietro Verri, Paolo Frisi, dans la « Biblioteca centrale del Politecnico », *Fondo Frisi*, 1.17.15.38 ; aussi P. P. GIUSTI, « Memoria sopra la riforma generale degli studi nella Lombardia austriaca », 12 juillet 1768, Österreichische Nationalbibliothek, Wien, *Handschriftensammlung*, Ms. 13.483 (et Ms. 13.992), qui m'ont été signalés en partie par Carlo Capra, que je remercie vivement.

<sup>12</sup> Sur les liens d'estime entre les Jésuites autrichiens et Marie-Thérèse, même après la dissolution de l'Ordre, A. TRAMPUS, *I Gesuiti e l'Illuminismo. Politica e religione in Austria e nell'Europa centrale (1773-1798)*, Firenze, Olschki, 2000 ; et, pour une comparaison, C. M. NORTHEAST, *The Parisian Jesuits and the Enlightenment (1700-1762)*, Oxford University Press, The Voltaire Foundation, 1991.

<sup>13</sup> Pour quelques aspects des réformes, surtout des humanités, A. STELLA, G. LAVEZZI (dir.), *Esortazioni alle storie. Atti del Convegno « ... parlano un suon che attenta Europa ascolta ». Poeti' scienziati' cittadini nell'Ateneo pavese tra Riforme e Rivoluzione*, Milano, Cisalpino, 2001.

années 1773-1775, quand la *Giunta* et le directeur des études Giovanni Bovara<sup>14</sup> travaillèrent à substituer des gymnases laïques aux collèges de l'ordre supprimé.

La dissolution des Jésuites entraîna donc une réforme radicale du système des études, plutôt subie que voulue d'ailleurs par Marie-Thérèse : réforme qui sous son règne modifia la société d'ordres héritée de la Contre-Réforme, provoqua une crise du système jusque-là cohérent d'alliances urbaines entre écoles religieuses et corps de cooptation professionnelle, et suscita une vague de changements dans les écoles comme dans la société d'ordres. La fermeture des écoles des Jésuites provoqua un processus de sécularisation, favorisant le développement des écoles royales laïques : l'Université, les gymnases, les premières écoles primaires dites « normales ». Deux autres mesures furent presque aussi importantes pour promouvoir la modernisation de l'enseignement et de la culture : la laïcisation de la censure dont on a déjà parlé (loi de 1769) et la défense, faite à tous les collèges religieux, de tenir publiquement les cours universitaires de philosophie et de théologie (loi de 1771).

Dans cette phase, l'on suivit dans les grandes lignes la vision de Kaunitz<sup>15</sup>, qui pouvait compter sur des collaborateurs de grande valeur à tous les niveaux : à Vienne, Luigi Giusti pour superviser la mise en œuvre des réformes<sup>16</sup> ; à Milan, comme membres des Commissions pour la réforme des études et pour les affaires ecclésiastiques, Nicola Pecci, Michele Daverio et Gian Rinaldo Carli ; enfin, Giuseppe Cicognini et Giovanni Bovara, tous deux très actifs et capables, qui se chargèrent de la mise en œuvre des réformes, Cicognini pour la médecine<sup>17</sup>, Bovara pour les autres secteurs.

Au niveau technique, la nouvelle organisation scolaire se proposait de renouveler les études pour les professions supérieures : le sacerdoce, les professions libérales et

---

<sup>14</sup> C. FOLLI SFREGOLA, « Giovanni Bovara e le riforme scolastiche nella Lombardia austriaca », *Archivi di Lecco*, 1982, p. 235-419 ; M. PISERI, « La riforma scolastica teresiana nelle relazioni (« Dettagli ») di Giovanni Bovara », *Annali di storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche*, 3, 1996, p. 275-316 ; ainsi que la biographie de L. SEBASTIANI, dans *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1971, vol. XIII, p. 537-540 ; I. PEDERZANI, *Un ministro per il culto : Giovanni Bovara*, Milano, Franco Angeli, 2002.

<sup>15</sup> Franz A. J. SZABO, *Kaunitz and Enlightened Absolutism' 1753-1780*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994 et D. BEALES, *Joseph II*, vol. I : *Joseph II in the Shadow of Maria Theresa. 1741-1780*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

<sup>16</sup> C. CAPRA, « Luigi Giusti e il Dipartimento d'Italia a Vienna, 1757-1766 », *Società e storia*, XV, 1982, p. 61-85, et ID., *Il Settecento*, p. 401-414 ; sur les réformateurs en Lombardie, voir aussi F. VENTURI, *Settecento riformatore*, vol. V, *L'Italia dei Lumi (1764-1790)*, t. I, Torino, Einaudi, 1987, p. 425-834, *Gli uomini delle riforme : la Lombardia*.

<sup>17</sup> Sur la réforme de la Faculté de médecine et des professions sanitaires, dirigée par Giuseppe Cicognini de Faenza, voir A. MALAMANI, « Il Direttorio della Facoltà medica nello Stato di Milano. Note sull'organizzazione sanitaria della Lombardia austriaca », *Bollettino della Società pavese di storia patria*, 1979, p. 75-90 ; sur le modèle fourni par Gerhard van Swieten dans l'Université et la Faculté de médecine de Vienne, voir F. T. BRECHKA, *Gerard Van Swieten and His World. 1700-1772*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1970 ; E. WANGERMANN, *Aufklärung und staatsbürgerliche Erziehung. Gottfried van Swieten als Reformator des Österreichischen Unterrichtswesens 1781-1791*, Wien, Verlag für Geschichte und Politik, 1978.

la fonction publique. Mais, à un niveau plus largement culturel et politique, Kaunitz souhaitait créer quelque chose de plus ambitieux : il voulait faire de Milan, comme les Bourbons l'avaient fait dans la ville proche de Parme, un modèle de la société des Lumières (une « *vetrina dei Lumi* »<sup>18</sup>). Son but était de faire de Milan et de Pavie deux étapes du Grand Tour dans la société européenne des Lumières, ce qui nécessitait une action énergique de modernisation et de promotion culturelle, que l'on peut juger pleinement réussie.

C'est cette vision générale qui, à mon avis, explique l'importance des investissements consacrés à favoriser la recherche scientifique, et la politique pour renouveler le corps enseignant à Pavie et à Milan, selon une optique européenne et opposée à tout esprit de clocher. Le même esprit fut appliqué à la réforme des plans d'études. Le cours de philosophie comprenait aussi, on l'a vu, toutes les matières scientifiques, et ce fut ici que le renouveau fut le plus notable, pour favoriser la méthode antispéculative et lancer les recherches expérimentales. L'introduction de nouvelles chaires et la construction de nouveaux laboratoires déplacèrent l'accent des spéculations métaphysiques vers les sciences physiques, mathématiques et naturelles<sup>19</sup>. Un exemple significatif : à la

---

<sup>18</sup> F. VENTURI, *Settecento riformatore. II. La Chiesa e la repubblica dentro i loro limiti' 1758-1774*, Torino, Einaudi, 1976, p. 222-226.

<sup>19</sup> A. FERRARESI, *I luoghi della scienza : l'Università di Pavia tra Sette e Ottocento*, dans *Storia di Pavia. L'età moderna e contemporanea*, Pavia, Banca del Monte di Lombardia – Banco Regionale Europeo, 2000, p. 323-365. Dans le *Plan scientifique* publié en 1773, la Faculté philosophique comprenait encore, du côté des humanités, une chaire de logique et métaphysique (réunies pour éliminer la scolastique selon Aristote) ; philosophie morale (la plus influencée par la théologie) et histoire et éloquence, encore enseignées en latin. Voir D. TONGIORGI, *L'eloquenza dans cattedra. La cultura letteraria nell'Università di Pavia dalle riforme teresiane alla Repubblica Italiana (1769-1805)*, Milano, Cisalpino, 1997. Du côté scientifique, les chaires étaient : géométrie et algèbre, avec les premiers éléments de physique générale (durée, une année ; professeur, le mathématicien et libre penseur Gregorio Fontana, suivi par Lorenzo Mascheroni) ; géométrie, algèbre « sublime » et mécanique rationnelle (durée, deux années : également par Gregorio Fontana) ; physique générale (Francesco Luini, suivi par Carlo Barletti) ; physique expérimentale (une année : par le célèbre Alessandro Volta) ; histoire naturelle (deux années : par le célèbre Lazzaro Spallanzani). En 1786, les chaires scientifiques furent érigées en Faculté mathématique pour ingénieurs, et une nouvelle chaire fut introduite pour eux : mathématiques mixtes ou appliquées (Mariano Fontana), enseignées aussi à Milan dans les écoles communales dites palatines par Paolo Frisi (voir note 9). Sur Lorenzo Mascheroni, mathématicien et poète, D. TONGIORGI, « « Il ben d'un miglior secolo ». Lorenzo Mascheroni tra Riforme e Rivoluzione », in L. MASCHERONI, *Nel turbine de' pubblici affari. Scritti (1775-1800)*, sous la direction de D. TONGIORGI (vol. III de L. MASCHERONI, *Opere*, sous la direction de M. Dillon Wanke), Bergamo, Moretti e Vitali, 2000. Sur Alessandro Volta et l'Université, les quatre volumes de *Nuova Voltiana. Studies on Volta and his Times*, publiés par F. BEVILACQUA et L. FREGONESE, Pavia, Università degli Studi di Pavia/Hoepli, 2000-2002 ; sur Spallanzani et les attaques de ses collègues, P. MAZZARELLO, *Costantinopoli 1786 : la congiura e la beffa. L'intrigo Spallanzani*, Torino, Bollati Boringhieri, 2004 ; *Il Museo di Lazzaro Spallanzani (1771-1799). Una Camera delle meraviglie tra Arcadia e Linneo*, Cava Manara, Greppi, 1999 ; W. BERNARDI, M. STEFANI (dir.), *La sfida della modernità. Atti del convegno internazionale di studi nel bicentenario della morte di Lazzaro Spallanzani*, Firenze, Olschki, 2000 ; W. BERNARDI, P. MANZINI (dir.), *Il cerchio della vita. Materiali del Centro Studi Lazzaro*



physique dite « systémale », de tradition aristotélicienne, fut substituée la physique newtonienne <sup>20</sup>.

Dans les années 1773-1775, l'on procéda au couronnement de la réforme de l'Université avec la publication officielle du nouveau *Plan scientifique* (1773) <sup>21</sup>. A la même époque, Giovanni Bovara commença, avec son énergie habituelle, à organiser les gymnases provinciaux, qui remplacèrent les collèges des Jésuites, et à ouvrir les premières écoles primaires selon la méthode normale.

La faveur de l'investigation scientifique se concrétisa par la construction de laboratoires, théâtres pour les démonstrations publiques d'anatomie <sup>22</sup>, musées des sciences naturelles et jardins botaniques. A Pavie, il fallut les construire à partir de rien tandis qu'à Milan et à Mantoue il fut possible de restaurer et de remettre en fonction les anciennes institutions. A Milan, dans les nouveaux espaces ouverts dans le palais autrefois jésuite de Brera, l'on réunit un complexe de cabinets et de laboratoires pour les études scientifiques avancées, les beaux-arts et les sciences, qui pouvait rivaliser avec le fameux Institut des sciences, fondé en 1713 à Bologne par Luigi Ferdinando Marsigli <sup>23</sup>. En quelques années seulement, la Lombardie put se vanter de posséder un réseau d'instituts de recherche et de culture ayant pour centre, outre l'Université de Pavie, le Palais et l'Académie des sciences et des beaux-arts à Brera, proclamé Palais royal <sup>24</sup>, et l'Académie virgilienne à Mantoue <sup>25</sup>.

Dans les chefs-lieux de province – Mantoue, Crémone, Côme – Giovanni Bovara, au nom de la *Deputazione agli Studi*, désormais appelée Commission ecclésiastique et des études, rouvrit, développa et enrichit, on l'a mentionné, de nouveaux gymnases, terme sous lequel l'on désignait alors, en Lombardie, tous les instituts d'instruction secondaire et supérieure qui préparaient à l'Université. Les cours « classiques » des gymnases, dans les villes chefs-lieux de province, comprenaient l'équivalent du premier niveau universitaire, la Faculté pré-professionnelle et sans doctorat de philosophie, avec tous ses enseignements scientifiques. Dans les gymnases,

---

*Spallanzani di Scandiano sulla storia della scienza del Settecento*, Firenze, Olschki, 1999. Sur Carlo Barletti, A. LAGUZZI « Carlo Barletti e la Società detta dei XL », *Studi settecenteschi*, XXI, 2001, p. 171-215 ; sur l'évolution de la Faculté mathématique, voir F. BEVILACQUA, A. FERRARESI, « Per una storia dello sviluppo della matematica e della fisica a Parigi e Pavia nell'età della rivoluzione », *Annali di storia pavese*, 20, 1991, p. 212-224.

<sup>20</sup> E. BRAMBILLA, « Scientific and Professional Education in Lombardy, 1760-1803 : Physics between Medicine and Engineering », in F. BEVILACQUA, L. FREGONESE (dir.), *Nuova Voltiana*, vol. I, p. 51-99.

<sup>21</sup> *Statuti e ordinamenti per la storia dell'Università di Pavia*, Pavia, Tip. Artigianelli, 1925.

<sup>22</sup> F. MONZA, *Anatomia in posa. Il Museo Anatomico di Pavia dal XVIII al XX secolo*, présenté par A. Calligaro, P. Mazzarello, Milano, Cisalpino, 2006.

<sup>23</sup> M. CAVAZZA, *Settecento inquieto. Alle origini dell'Istituto delle scienze*, Bologna, Il Mulino, 1990 ; EAD., « L'Istituto delle scienze di Bologna negli ultimi decenni del Settecento », in BARSANTI, BECAGLI, PASTA (dir.), *La politica della scienza*, p. 435-450.

<sup>24</sup> A. SCOTTI, *Brera 1776-1815. Nascita e sviluppo di una istituzione culturale milanese*, Milano, Quaderni di Brera/Centro D, 1979.

<sup>25</sup> Sur les nouvelles institutions culturelles de Mantoue, voir C. CAPRA, « Il Settecento », *op. cit.*, p. 465-469.

par conséquent, le poids de la logique et de la métaphysique fut réduit, et l'on se débarrassa des derniers résidus du système aristotélicien : la logique fut remplacée par une nouvelle discipline appelée « analyse des idées », inspirée par le sensualisme. Elle prit le nom de « physique expérimentale de l'âme » au Séminaire archiépiscopal de Milan <sup>26</sup>. Enfin, toute une nouvelle série de matières fut introduite : à côté de la physique expérimentale, la chimie appliquée, l'histoire naturelle, la mathématique simple et avancée <sup>27</sup>.

Il faut souligner, toutefois, que nombre de collèges des ordres religieux restaient ouverts aux laïques : dans ces collèges, le cours de philosophie traditionnel couronnait encore les études d'humanités en langue latine. Les collèges des Barnabites et des Frères des Ecoles chrétiennes (*Scolopi*) étaient plus ouverts aux sciences modernes <sup>28</sup> ; les séminaires épiscopaux, qui étaient des écoles pour laïcs moins coûteuses que les collèges, connurent un grand succès au XVIII<sup>e</sup> siècle. Les séminaires n'étaient pas encore des écoles théologiques ; ils donnaient aux enfants les cours de grammaire, d'humanité, de rhétorique et de philosophie, et ils étaient donc fréquentés en majorité par des laïcs <sup>29</sup>. Même si la société des Lumières comprenait des tendances anticléricales, ce secteur ne pouvait pas être touché par les réformes, sinon par le biais de mesures prudentes : le gouvernement ici était aux mains du pape et non de la reine. L'on chercha à influencer les collèges et séminaires en vue de moderniser la formation des enseignants ; l'on favorisa aussi la coopération des ordres réguliers déjà nommés, plus ouverts à la culture moderne. Plusieurs ex-jésuites furent même réintégrés, bien que comme simples individus, dans les gymnases, héritiers de leurs collèges supprimés.

Il y eut un deuxième axe de réforme, qui visa à modifier de façon conjointe le secteur des écoles d'apprentissage et des professions libérales. Son premier but fut de rouvrir les accès à l'éducation secondaire et supérieure, qui avaient été bloqués par les collèges patriciens des juristes et des médecins universitaires, lesquels avaient

---

<sup>26</sup> C'est le nom qui lui était attribué par l'archevêque Pozzobonelli dans un long mémoire sur le Séminaire majeur de Milan, dont le titre était *Riflessioni sul Libro elementare*, Archives d'Etat de Milan, *Studi p.a.*, 205.

<sup>27</sup> FERRARESI, « La fisica sperimentale fra Università e ginnasi », *op. cit.* ; BEVILACQUA, FERRARESI, « Per una storia dello sviluppo della matematica e della fisica a Parigi e Pavia », *op. cit.*

<sup>28</sup> Sur les plans d'études dans les collèges des enseignants réguliers, et surtout sur les Barnabites au XVIII<sup>e</sup> siècle, A. BIANCHI, *Scuola e lumi in Italia nell'età delle riforme* ; sur les Scolopi, M. ROSA, « Spiritualità mistica e insegnamento popolare. L'Oratorio e le Scuole Pie », in G. DE ROSA (sous la direction de), *Storia religiosa. L'Italia moderna*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 19-108.

<sup>29</sup> Les études de C. FANTAPPIÉ, « Istituzioni ecclesiastiche e istruzione secondaria nell'Italia moderna : I seminari-collegi vescovili », *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*, 15, 1989, p. 198-240 ; et I. PEDERZANI, « La « vigilanza » dello Stato napoleonico sulla formazione del clero. I seminari vescovili da scuole pubbliche a collegi di educazione per chierici », *Annali per la storia moderna e contemporanea*, VIII, 2002, p. 263-278, l'ont bien montré. Ils intégraient, comme tous les collèges religieux, un internat, où ils accueillaient une majorité de simples élèves, à des coûts relativement modestes ; les profits étaient utilisés pour financer quelques bourses destinées aux études des futurs prêtres.



introduit, on l'a déjà dit, des discriminations contre les roturiers, excluant tous ceux qui ne pouvaient prouver une naissance honorable et l'abstention des arts « mécaniques » et déshonorants depuis trois générations, c'est-à-dire jusqu'au grand-père. Les collèges des docteurs étaient dotés du privilège de se gouverner et de recruter leur membres en toute autonomie, sur la base de leurs lois particulières ou *Statuti* ; ils avaient aussi obtenu des empereurs ou des papes, à Milan en particulier, des privilèges dits « palatins » pour conférer le doctorat à leurs nouveaux membres. Ils pouvaient ainsi se passer entièrement de la fréquentation de l'Université <sup>30</sup>. Dans la société d'ordres, les collèges des docteurs en droit (*giurisperiti*) et en médecine universitaire (*nobili fisici*) étaient pleinement intégrés dans un système politique bloqué par les privilèges du patriciat, dont ils faisaient partie ; au-dessous d'eux s'ordonnait la hiérarchie descendante des collèges dits honorables ou « citoyens » (« *civili* ») des ingénieurs et architectes, des notaires et avoués, des pharmaciens <sup>31</sup>. Les réformes du règne de Marie-Thérèse ne touchèrent pas au principe central du recrutement, qui faisait prévaloir la naissance sur le mérite mais donnèrent plus de poids au mérite, en imposant aux collèges des professions dites « mineures », qui ne prévoyaient aucune étude supérieure ni universitaire, une ou deux années d'études théoriques, dans le but d'améliorer grâce à une formation scientifique la pratique de l'apprentissage, laquelle avait seule été requise jusqu'alors.

Selon le système traditionnel, les architectes, les ingénieurs et les arpenteurs (réunis dans le même collège) devaient, après avoir fréquenté les écoles latines chez des Jésuites, faire un long apprentissage chez un architecte-ingénieur du collège <sup>32</sup> ;

---

<sup>30</sup> Dans l'Etat de Milan, sur les statuts des deux Collèges majeurs de Milan et Pavie, et de ceux, mineurs, de Côme, Crémone, Lodi et Casalmaggiore, voir M.C. ZORZOLI, *Università, dottori, giureconsulti. L'organizzazione della « Facoltà legale » di Pavia nell'età spagnola*, Padova, Cedam 1986, p. 202-206, et sur les privilèges dits « palatins » d'attribuer le grade de docteur, p. 242-243 ; voir aussi E. BRAMBILLA, « Collegi dei dottori universitari e collegi professionali », in G.P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (dir.), *Storia delle Università in Italia*, Messina, Sicania, 2007, vol. II, p. 303-345.

<sup>31</sup> Sur les collèges professionnels en général, voir M. MERIGGI, A. PASTORE (dir.), *Le regole dei mestieri e delle professioni, secoli XV-XIX*, Milano, Franco Angeli, 2000 ; M. L. BETRI, A. PASTORE (dir.), *Avvocati medici ingegneri. Alle origini delle professioni moderne (secoli XVI-XIX)*, Bologna, CLUEB, 1997. Sur les collèges des « médecins philosophes ou physiques », M. L. BETRI, A. PASTORE (dir.), *L'arte di guarire. Aspetti della professione medica tra medioevo ed età contemporanea*, Bologna, CLUEB, 1993 ; E. BRAMBILLA, « La medicina nel Settecento : dal monopolio dogmatico alla professione scientifica », in F. DELLA PERUTA (dir.), *Malattia e medicina, Storia d'Italia. « Annali » 7*, Torino, Einaudi, 1983, p. 5-147. Sur le collège des pharmaciens, P. SANGIORGIO, *Cenni storici sulle due Università di Pavia e di Milano, e notizie intorno ai più celebri medici, chirurghi e speciali di Milano dal ritorno delle scienze fino all'anno 1816*, Milano, Visaj, 1831 ; E. BRAMBILLA, « Dagli antidoti contro la peste alle Farmacopee per i poveri : farmacia, alchimia e chimica a Milano, 1600-1800 », in M. L. BETRI e D. BIGAZZI (dir.), *Ricerche di storia in onore di Franco Della Peruta*, Milano, Franco Angeli, 1996, vol. II, p. 303-352.

<sup>32</sup> Sur les ingénieurs et leurs collèges professionnels, voir A. GABBA, « Studi e professione dell'ingegnere in Pavia tra la riforma del 1786 e il « Regolamento Generale » del 1825 », *Annali di storia pavese*, 20, 1991, p. 277-286 ; ID., « Tra pratica e teoria : dai collegi professionali

les élèves pharmaciens chez un maître du collège des « apothicaires » ; les chirurgiens dans le collège de leur art. Et de même, les notaires formaient leur fils ou quelques autres apprentis en les faisant travailler comme écrivains dans leurs bureaux : les élèves apprenaient l'art par imitation et répétition, jusqu'à subir les examens du vénérable collège, pour être licenciés notaires et, souvent, succéder à leurs pères.

Pour élever toutes ces professions à un niveau véritablement scientifique, furent instituées, dans le Palais royal de Brera, des écoles spécialement destinées à chacune d'elles. Dans les années 1773-1780 furent donc logées dans ce Palais, outre les dix écoles de grammaire, humanité et rhétorique des ex-Jésuites, quatorze chaires spécialement destinées à l'instruction scientifique des professions libérales mineures, encore étrangères à l'Université <sup>33</sup>.

Pour ce qui concerne les ingénieurs, Paolo Frisi, ami de Pietro Verri, fut appelé à donner un cours de deux ans en mathématiques théoriques et appliquées, hydraulique et mécanique, considéré comme à l'origine de l'actuelle Ecole polytechnique de Milan <sup>34</sup> ; Cesare Beccaria fut appelé quant à lui à enseigner les sciences économiques et financières, pour améliorer la préparation des élèves employés dans les bureaux du Trésor public <sup>35</sup>. Brera comprenait aussi un cabinet de machines industrielles et une chaire de Physique expérimentale, pour promouvoir le développement industriel en Lombardie.

Une série d'écoles pratiques fut ouverte dans le grand hôpital général de Milan pour les professions sanitaires : des chaires de chirurgie, d'obstétrique, de chimie et de pharmacie, tenues par des professeurs de renommée notable, furent à l'origine d'une première vague de « professionnalisation » des chirurgiens et des pharmaciens. Enfin, grâce à la réforme de la Faculté de médecine de Pavie, voulue par Joseph II, et appliquée par Johann Peter Frank dans les années 1786-1788, tous les élèves

---

all'istruzione universitaria. Il tirocinio degli ingegneri in Pavia dal 1563 al 1872 », in V. CANTONI, A. FERRARESI (dir.), *Ingegneri a Pavia tra formazione e professione. Per una storia della Facoltà di Ingegneria nel quarantesimo della rifondazione*, Milano, Cisalpino, 2007, p. 35-48. Plus généralement : L. BLANCO (dir.), *Amministrazione, formazione e professione : gli ingegneri in Italia tra Sette e Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 2000 ; pour l'hydraulique en Lombardie, voir G. BIGATTI, *La provincia delle acque. Ambiente, istituzioni e tecnici in Lombardia tra Sette e Ottocento*, Milano, Franco Angeli, 1995.

<sup>33</sup> Voir la lettre de Kaunitz à Firmian, du 14 mars 1774 : il y avait dix chaires dans les écoles publiques inférieures des ex-jésuites (plus l'observatoire d'astronomie et un cabinet de machines de physique expérimentale), tenues par quinze maîtres ; et quatorze chaires réunies à Brera mais provenant des écoles supérieures et professionnelles jadis situées dans les écoles communales dites palatines, logées elles aussi désormais dans le grand Palais de Brera : ces dernières comptaient entre autres une chaire de physique appliquée et un cabinet de machines industrielles, mais aussi des chaires de théologie et de droit ecclésiastique, Archives d'Etat de Milan, *Studi p.a.*, 258.

<sup>34</sup> G. BARBARISI (dir.), *Ideologia e scienza nell'opera di Paolo Frisi*, Milano, Franco Angeli, 1987, vol. 2.

<sup>35</sup> Décret du 22 décembre 1768, Archives d'Etat de Milan, *Dispacci Reali*, 241. Les écrits économiques de Beccaria, dont ses leçons à Brera, doivent encore paraître dans le volume III de l'édition nationale de ses *Œuvres*, 8 vol., Milano, Mediobanca, 1984-1996, par les soins de Gian Marco Gaspari ; les sept autres volumes sont déjà parus.

des professions sanitaires mineures furent appelés à étudier à l'Université, où ils purent suivre les mêmes plans d'études que leurs anciens supérieurs, les médecins « philosophes », et s'élever ainsi du métier « mécanique » à la profession libérale.

Malgré ce foisonnement d'initiatives, les réformes de la période thérésienne n'arrivèrent pas à animer vraiment la vie quotidienne de l'université de Pavie. Le corps enseignant était déjà au niveau des meilleurs d'Europe, mais les étudiants étaient encore quelques centaines à peine, presque tous originaires de la province de Pavie <sup>36</sup> ; le pouvoir d'attraction des nouveaux gymnases restait également limité, comparé à la prédilection des pères de famille pour les collèges et les séminaires religieux. Les priorités aussi restaient les mêmes : le droit et la théologie étaient préférés à la médecine et aux sciences <sup>37</sup>.

Une raison de tout cela peut être cherchée dans la survivance des collèges des docteurs, que ce soient ceux des juristes et médecins patriciens, ou encore ceux des professions mineures. Certes, ces collèges avaient reçu l'ordre de réformer leur système de cooptation et d'habilitation, en ajoutant un temps d'étude à l'apprentissage. Mais rien n'avait changé, au fond, puisque parmi les conditions d'admission, la noblesse ou l'honorabilité de naissance continuaient à prévaloir sur les études et les examens, c'est-à-dire sur le mérite. Ceci perpétuait une stratification par ordres dans la société et une segmentation si rigide qu'elle était presque impossible à dépasser. Par exemple, le collège des ingénieurs pouvait encore se représenter comme honorable et « citoyen », parce qu'il pouvait privilégier, dans les cooptations, ceux qui étaient nés dans la ville et les fils des propriétaires, et en exclure les fils des fermiers, condamnés à la fonction d'arpenteurs ruraux.

Grâce à ce compromis, les collèges urbains avaient donc réussi à maintenir, dans chaque province de l'Etat, les contrôles corporatifs qui faisaient une distinction entre citadins et ruraux, professions réservées aux nobles et rentiers, et métiers inférieurs et mécaniques. Ils réussirent en fait à interdire la *libéralisation de l'accès* aux emplois et aux professions. Ce fut au contraire justement cette libéralisation, bien plus radicale, qui fut imposée par Joseph II en 1786-1788 <sup>38</sup>. En premier lieu, avec ses réformes, toutes les professions libérales furent obligées de se rendre à l'Université de Pavie, d'y suivre un cursus conçu sur mesure pour elles, et d'y obtenir un titre scientifique

---

<sup>36</sup> Voir les données sur les étudiants dans BRAMBILLA, *Scientific and Professional Education in Lombardy*, p. 85-88.

<sup>37</sup> Voir encore la lettre de Kaunitz à Firmian, du 14 mars 1774 : les dix écoles publiques inférieures avaient un total de 730 élèves, dont seulement 139 pour les mathématiques ; les quatorze écoles supérieures et professionnelles comptaient 733 étudiants, dont 457 en théologie et droit ecclésiastique, Archives d'Etat de Milan, *Studi p.a.*, 258.

<sup>38</sup> Vienna, Haus- Hof- und Staatsarchiv, *Italienisch-Spanischer Rat, Lombardei Collectanea*, 35-36 ; Archives d'Etat de Milan, *Studi p.a.*, 381 à 385 ; BRAMBILLA, *Libertà filosofica e giuseppinismo*, p. 402-431 ; EAD., « L'Università di Pavia dalle riforme teresiane all'età francese : alcune linee d'interpretazione », in A. STELLA, G. LAVEZZI (dir.), *Esortazioni alle storie : atti del Convegno... Parlano un suon che attenda Europa scolta : poeti, scienziati, cittadini nell'ateneo pavese tra riforme e rivoluzione : Università di Pavia, 13-15 dicembre 2000*, Milano, Cisalpino, 2001, p. 36-40. (Fonti e Studi per la storia dell'Università di Pavia, 36).

– licence ou doctorat – sans lequel désormais leurs membres ne pouvaient plus être admis au libre exercice de la profession. Les chirurgiens allaient ainsi rejoindre les médecins « philosophes »<sup>39</sup>, et les avoués et notaires les docteurs en droit ; les ingénieurs devaient introduire dans leur apprentissage une préparation mathématique avancée substantielle. Seuls les pharmaciens, épiciers grossistes et chimistes furent encore exemptés de cette obligation d'études universitaires, étant une des plus puissantes corporations marchandes des villes.

Les réformes voulues par Joseph II privèrent aussi les collèges urbains du monopole des habilitations à l'exercice des professions et libérèrent par là le champ des discriminations de naissance. L'habilitation fut attribuée, pour toutes les professions sanitaires, à une nouvelle direction médico-chirurgicale, auprès de l'Université de Pavie<sup>40</sup>. Pour les professions juridiques furent déclarées compétentes les Cours d'appel de Milan et de Mantoue<sup>41</sup>, qui venaient remplacer le Sénat de Milan, supprimé, lequel avait été la première magistrature de l'Ancien Régime et avait recruté ses membres parmi les docteurs patriciens des anciens collèges des *giurisperiti*.

Tous les cours de niveau universitaire furent concentrés à Pavie, y compris ceux qui avaient été donnés jusque-là à Brera, laquelle perdit la richesse de ses chaires et l'éclat de ses institutions culturelles. Mais la réforme ne peut se comprendre totalement si l'on évoque seulement la concentration des études à Pavie<sup>42</sup>. Cette réunion était bien le fruit d'une « révolution venue d'en haut », puisqu'elle privait les collèges

---

<sup>39</sup> Selon le modèle de Paris : T. GELFAND, *Professionalizing Modern Medicine. Paris Surgeons and Medical Science and Institutions in the 18<sup>th</sup> Century*, London-Westport, Conn., Greenwood Press, 1980. Sur la variété des professions sanitaires en Italie avant les réformes, voir D. GENTILCORE, *Healers and Healing in Early Modern Italy*, Manchester, Manchester University Press, 1998.

<sup>40</sup> A. MALAMANI, « L'« Ufficio centrale degli affari medici » di Pavia : aspetti dell'organizzazione sanitaria lombarda tra Cisalpina e Regno d'Italia », in M.L. BETRI, E. BRESSAN (dir.), *Gli ospedali in area padana fra Settecento e Novecento : atti del 3. Congresso italiano di storia ospedaliera : Montecchio Emilia, 14-16 marzo 1990*, Milano, F. Angeli, 1992, p. 237-272 ; sur le directeur, l'Allemand Johann Peter Frank, voir A. PARMA, « Alle origini della moderna polizia medica : il progetto di Johann Peter Frank », in C. PANCINO (dir.), *Politica e salute. Dalla polizia medica all'igiene*, Bologna, Clueb, 2003, p. 19-30 ; A. MALAMANI, *L'idea di polizia medica nel pensiero e nella pratica di Johann Peter Frank*, dans STELLA, LAVEZZI (dir.), *op. cit.*, p. 729-744 ; Giuseppe FRANK, *Memorie*, vol. I, sous la direction de G. Galli, préface par P. Mazzarello, Milano, Cisalpino, 2006.

<sup>41</sup> Sur les réformes introduites par Joseph II dans la Faculté de droit, voir M. C. ZORZOLI *Le tesi legali dell'Università di Pavia nell'età delle riforme : 1772-1796*, Milano, Cisalpino/La Goliardica, 1980 ; EAD., « L'Università di Pavia (1535-1796). L'organizzazione dello Studio », in *Storia di Pavia*, vol. IV, *L'età spagnola e austriaca*, Pavia, Banca del Monte-Banca Regionale Europea, 1995, p. 427-481 ; G. DI RENZO VILLATA (dir.), *Formare il giurista. Esperienze nell'area lombarda tra Sette e Ottocento*, Milano, Giuffrè, 2004.

<sup>42</sup> Tous les jeunes moines et prêtres furent obligés de s'y rendre pour leurs études théologiques, réunis dans un nouveau Séminaire général sous l'autorité de l'Etat et pas seulement de l'Eglise : V. PEDANTE, « Il Seminario generale di Pavia sotto Giuseppe II », in M. ROSA (dir.), *Cattolicesimo e lumi nel Settecento italiano*, Roma, Herder, 1981, p. 205-239. Sur la Faculté de

urbains de leurs pouvoirs de recrutement. Elle impliquait donc la *libéralisation des titres universitaires et de l'habilitation aux professions libérales*, ce qui fut une part essentielle d'une réforme plus générale : la suppression des corporations, au sommet desquelles se trouvaient les collèges des docteurs.

Leur suppression entraînait deux changements d'une grande portée. En premier lieu, puisque les doctorats furent dorénavant conférés par la seule Université royale, et les habilitations par des magistratures uniques pour tout l'Etat, ces titres devinrent valables pour tout le territoire « national » : c'en était fini des restrictions des activités aux chefs-lieux de province, et de l'exclusion des bourgs et des campagnes. C'en était fini aussi des discriminations liées à la naissance : c'est là le résultat majeur de la suppression des collèges urbains, qui perdirent dès lors leur pouvoir d'exclure de la profession les fils des « gens mécaniques ».

Rien d'étonnant donc si, après la visite de Joseph II à Pavie en 1784, et une rafale de réformes pendant plus de trois ans <sup>43</sup>, la population étudiante changea dans sa composition et augmenta en nombre. Les Facultés de sciences et de médecine commencèrent à être préférées à la Faculté de droit ; aux bourgeois se mêlèrent des nobles, dans un corps étudiant en rapide croissance <sup>44</sup>. Dès lors, en effet, les nobles commencèrent à fréquenter l'Université, parce qu'ils n'avaient plus d'avantages sur leurs compagnons bourgeois. La fin des discriminations dues à la naissance dans l'accès aux professions libérales rouvrit la voie à la progression dans les carrières, à la circulation du « capital intellectuel » entre ville et campagne, et à une ascension sociale ouverte aux talents.

---

Théologie M. BERNUZZI *La Facoltà teologica dell'Università di Pavia nel periodo delle riforme (1767-1797)*, Milano, Cisalpino/La Goliardica, 1982.

<sup>43</sup> CAPRA, « Il Settecento », *op. cit.*, p. 512-516.

<sup>44</sup> Voir les données dans BRAMBILLA, *Scientific and Professional Education in Lombardy*, *op. cit.*, p. 85-88 ; EAD., *Libertà filosofica e giuseppinismo*, *op. cit.*, p. 432-433.



# Droit et justice à l'âge des Lumières dans la Lombardie autrichienne

Gigliola DI RENZO VILLATA

## Les lois et la justice au milieu du siècle : les critiques

En Lombardie, au XVIII<sup>e</sup> siècle, le système complexe des sources juridiques est tout à fait semblable à celui de presque tous les autres Etats italiens. Au sommet de cet ordre juridique se trouve le recueil des *Novae Constitutiones Mediolanensis Domini* promulguées par Charles V en 1541 et éditées, de nouveau, non sans raisons fort substantielles, par les soins de Gabriele Verri en 1747, au tout début du règne de Marie-Thérèse <sup>1</sup>. Ces *Constitutiones* forment le *Droit public* du duché et régissent

---

<sup>1</sup> Voir sur ce texte fondamental du droit lombard G. DI RENZO VILLATA, « Tra leggi e scienza giuridica nella Milano d'ancien régime », in A. PADOA SCHIOPPA, M. G. DI RENZO VILLATA, BIBLIOTHECA SENATUS MEDIOLANENSIS. *I libri giuridici di un Grande Tribunale d'ancien régime*, Milano, Università degli Studi Milano-Hoepli, 2002, p. 59 et s. ; A. VISCONTI, *La pubblica amministrazione nello Stato milanese durante il predominio straniero (1541-1796)*, Roma, Athenaeum, 1913, p. 5 et s. ; ID., « Il IV centenario delle Nuove Costituzioni dello Stato milanese », in *Studi di storia e diritto in memoria di Guido Bonolis*, vol. I, Milano 1942, p. 59 et s. ; pour une reconstruction du contenu normatif des *Constitutiones*, ID., « Il diritto privato nelle Nuove Costituzioni dello Stato milanese », *Rivista di diritto civile*, 1912, p. 341-375, 433-468 ; 1913, p. 145 et s. ; ID., *Il diritto commerciale nelle nuove costituzioni dello stato milanese*, *Il Filangieri*, 4, 5, 1913. Voir aussi U. PETRONIO, *Il Senato di Milano. Istituzioni giuridiche ed esercizio del potere nel Ducato di Milano da Carlo V a Giuseppe II*, Milano 1972, p. 5 note 4 ; mon article « Scienza giuridica e legislazione nell'età sforzesca », in *Gli Sforza a Milano e in Lombardia e i loro rapporti con gli Stati italiani ed europei (1450-1535)* (Congrès international Milan 18-21 mai 1981, Milano 1982, p. 120 et s.). Sur les rapports entre *Novae Constitutiones* et droit statutaire des communautés du domaine milanais, notamment en ce qui concerne l'influence des pouvoirs étatiques sur la modification et l'interprétation du droit local, y compris le pouvoir d'approuver *statuta ordines et provisiones*, voir C. STORTI STORCHI,

l'organisation de l'Etat, les pouvoirs de toutes les autorités, y compris le Sénat et les sénateurs, le droit privé bien que de façon non exhaustive, le droit pénal, et la procédure.

C'est précisément Gabriele Verri <sup>2</sup>, le futur sénateur milanais – il fut coopté au Sénat en 1749 <sup>3</sup> – qui, dans son important essai *De ortu et progressu iuris mediolanensis prodromus*, publié en 1747 comme préface à la onzième édition inchangée des *Constitutiones domini mediolanensis*, nous fournit une notion bien précise du droit public. Il l'identifie surtout, en Lombardie, avec les *Novae Constitutiones Domini Mediolanensis* « *inconcussa fundamenta et veluti cardines publicae rei, atque Jus*

---

« Edizioni di statuti nel secolo XVI : qualche riflessione sul diritto municipale in Lombardia tra medioevo ed età moderna », in *Dal dedalo statutario* (Atti dell'incontro di studio dedicato agli Statuti. Centro seminariale Monte Verità, Ascona 11-13 novembre 1993), *Archivio storico ticinese*, XXXII/118, décembre 1995, p. 195-197. Voir, sur les raisons fort substantielles de la nouvelle édition, qui concernaient soit l'utilité générale soit l'intérêt personnel du futur sénateur Verri, U. PETRONIO, « Un tentativo moderato di codificazione del diritto del processo civile e penale in Lombardia : il « Nuovo Piano » di Gabriele Verri », in *La formazione storica del diritto moderno in Europa* (Atti del III Congresso Internazionale della Società Italiana di Storia del Diritto), II, Firenze, L. S. Olschki, 1977, spéc. p. 983-984 ; mes articles « Diritto comune e diritto locale nella cultura giuridica lombarda dell'età moderna », in *Diritto comune e diritti locali nella storia dell'Europa* (Actes du Congrès de Varenna, 12-15 juin 1979, sous le patronage de l'Istituto lombardo e della Regione Lombardia ; Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte (Frankfurt/Main), Instituto nacional de estudios jurídicos (Madrid), Institut d'histoire des anciens pays de droit écrit (Université de Montpellier 1), Istituto di storia del diritto italiano (Università degli studi di Milano), Milano, Giuffrè, 1980, p. 367-372 ; « Gabriel Verri e la « passion » pour l'histoire du droit », in J. POUMARÈDE, *L'histoire de l'histoire du droit, Journées de la Société d'histoire du droit Toulouse 2005*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Sciences Sociales, 2006, p. 77 et s.

<sup>2</sup> Voir notamment sur ce personnage U. PETRONIO, « Produzione e diffusione non universitaria della cultura giuridica a Milano agli inizi del Settecento. Il caso di Gabriele Verri », in A. GARCIA Y GARCIA-P. WEIMAR, *Miscellanea Domenico Maffei dicata. Historia, ius, studium*, vol. II, Goldbach, Keip, 1995, spéc. p. 663, 672-673 ; ID., *Un tentativo moderato di codificazione del diritto del processo civile e penale in Lombardia, op. cit.*, notamment p. 988 ; et mes articles « Diritto comune e diritto locale nella cultura giuridica lombarda dell'età moderna », *op. cit.*, not. p. 367-372 ; « Sembra che... in genere... il mondo vada migliorando. Pietro Verri e la famiglia tra tradizione giuridica e innovazione », in C. CAPRA (a cura di), *Pietro Verri e il suo tempo*, t. I, Bologna, Cisalpino, 1999, p. 147-270, *passim* ; « Gabriel Verri e la « passion » pour l'histoire du droit », *op. cit.*, p. 77-95 ; « Le droit public en Lombardie au XVIII<sup>e</sup> siècle et l'Europe », in STOLLEIS-KRYNEN, *Science politique et droit public dans les facultés de droit européennes (XIII<sup>e</sup> – XVIII<sup>e</sup> siècle)* (Studien zur europäischen Rechtsgeschichte. Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte, Band 229), Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, p. 283-312 ; et, de façon magistrale, C. CAPRA, *I progressi della ragione. Vita di Pietro Verri*, Bologna, Il Mulino, 2002, *ad indicem*. Voir en outre V. ORLANDI BALZARI, « Il senatore Gabriele Verri e le arti », *Annali di storia moderna e contemporanea*, 2004, p. 395-409 ; ID., « Iconografia poetica : sonetti inediti di Gabriele Verri », *Studi sul Settecento e l'Ottocento. Rivista internazionale di italianistica*, 1, 2006, p. 97-105.

<sup>3</sup> Voir F. ARESE, « Le supreme cariche del Ducato di Milano e della Lombardia austriaca 1706-1796 », *Archivio storico lombardo*, 105-106, 1983, p. 559, 597.



*publicum Mediolanense* », tandis que le droit coutumier, le droit des statuts compose le droit privé du duché. Le droit public et le droit privé constituent dans cette théorisation le droit en vigueur, le *ius patrium* : il s'agit d'une conception que l'on trouvera largement partagée par la doctrine qui, plus tard en Lombardie, traitera du droit public universel <sup>4</sup>.

Il en célèbre la grande autorité afin qu'on puisse se le représenter en tant que *ius commune secundarium* (droit commun secondaire), en comparaison avec le droit romain, droit commun primaire.

Au-dessous se trouvent plusieurs statuts encore *in viridi observantia* au déclin de l'ancien régime, parmi lesquels les statuts de la cité dominante, c'est-à-dire de la capitale du duché, Milan, sont préférés aux autres <sup>5</sup>.

Encore au-dessous, le droit romain commun exerce le rôle de droit subsidiaire, intégrant les lacunes des autres sources de plus haut rang et dominant encore le droit privé.

Les *Novae Constitutiones* qui, malgré l'intervention de Joseph II surtout dans les années quatre-vingt, conservent leur vigueur comme source prééminente dans la pratique, sont solidement ancrées dans le passé et consacrent l'arbitraire du Sénat. Cela occasionne parfois, à l'initiative des parties ou des avocats, des procès longs et coûteux : ils peuvent durer jusqu'à plusieurs dizaines d'années. Il est donc évident qu'il faudrait de nombreux changements, au sein tant de l'appareil étatique que du système des lois, si l'on voulait faire de l'un et l'autre des institutions bien organisées et efficaces.

Tandis qu'en Autriche on entreprend dès 1749 un processus de réforme qui concerne plusieurs aspects <sup>6</sup> et qui, dans notre domaine, porte à séparer la justice d'un côté, l'administration politique générale et financière de l'autre, en Lombardie

---

<sup>4</sup> G. VERRI, *De ortu et progressu juris mediolanensis prodromus seu apparatus ad historiam juris mediolanensis antiqui et novi*, qui dans l'édition précède les *Constitutiones domini mediolanensis decretis et senatusconsultis nunc primum illustratae curante comite Gabriele Verro mediolanensi patricio...editio undecima*, sumptibus Joseph. Richini Malatestae, Mediolani, 1747, p. CXXII (chap. III § IX). Au sujet du *ius patrium* à l'époque en Lombardie voir M. G. DI RENZO VILLATA, « Tra *ius nostrum* e *ius commune*. Il diritto patrio nel Ducato di Milano », in I. BIROCCHI-A. MATTONE (éd.), *Il Diritto patrio tra diritto comune e codificazione (secoli XVI-XIX)* (Atti del Convegno Internazionale Alghero 4-6 novembre 2004) Roma, Viella, 2006, p. 217-254.

<sup>5</sup> Voir à ce propos mon article « Tra *ius nostrum* e *ius commune*. Il diritto patrio nel Ducato di Milano » [nt. 2], p. 217-254 ; A. CAVANNA, « Tramonto e fine degli statuti lombardi », in *Diritto comune e diritti locali nella storia dell'Europa* (atti del Convegno di Varenna 12-15 giugno 1979), Milano, Giuffrè, 1980, p. 305-328, et in Id., *Scritti (1968-2002)*, I, Jovene Editore, 2007, p. 439-462.

<sup>6</sup> Voir sur ce sujet H. STRAKOSCH, *Privatrechtskodifikation und Staatsbildung in Österreich (1753-1811)* (Schriftenreihe des Institut für Österreichkunde Österreich-Archiv), Wien, Verlag für Geschichte und Politik, 1976 ; G. KOCHER, *Höchstgerichtsbarkeit und Privatrechtskodifikation. Die Oberste Justizstelle und das allgemeine Privatrecht in Österreich von 1749-1811* (Forschungen zur Europäischen und Vergleichen Rechtsgeschichte 2), Wien-Köln-Graz, Böhlau, 1979 ; Id. (mitarbeit von M. Luschin), *Grundzüge der Privatrechtsentwicklung und der Geschichte der Rechtswissenschaft in Österreich*, Wien, Böhlau, 1989, *passim*.

le début de la saison des changements – lesquels vont se succéder *crescendo* – est un peu plus tardif.

Jusqu'au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, les critiques sur le fonctionnement insatisfaisant de la justice proviennent de la doctrine mais sont dépourvues de toute influence réelle sur le système. Les vices qu'on lui reproche relèvent soit de la structure soit des fonctionnaires et des avocats, surnommés *curiali*. La structure, en effet, est caractérisée surtout par deux éléments qui sont de plus en plus critiqués au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle : la pluralité des juridictions et des tribunaux spéciaux, la concentration dans les mêmes organes des fonctions de gouvernement et des fonctions judiciaires. Il y avait, par exemple, le magistrat « caméral », le vicaire, le tribunal *di provvisione*<sup>7</sup>, le juge *del gallo*, le juge *del cavallo*<sup>8</sup>, la *Congregazione di Stato*<sup>9</sup>, chacun étant doté d'une compétence susceptible d'entrer en conflit avec celle d'un autre juge<sup>10</sup>.

En ce qui concerne les *curiali* on peut mentionner les mots cinglants de Pietro Verri qui qualifie toute la hiérarchie des juges et des *curiali* de sangsues secondaires afin de stigmatiser leur avidité et leur médiocre capacité<sup>11</sup> ; il critique également leur prédominance dans la vie politique et économique du duché et leur culture encore

---

<sup>7</sup> Le magistrat, chargé du gouvernement économique de la ville, était composé du vicaire et de douze conseillers, les *XII di provvisione*. Il avait notamment le pouvoir de nommer de nombreux juges et de régler les différends en matière de servitudes, de limites, de voisinage etc., voir A. VISCONTI, *La pubblica amministrazione dello Stato milanese*, op. cit., not. p. 409-430.

<sup>8</sup> Les juges *del gallo* et *del cavallo*, juges vicaires du *podestà*, avaient juridiction civile et exceptionnellement criminelle dans la ville de Milan et dans la banlieue : leur juridiction criminelle fut abolie par Joseph II en 1781, voir VISCONTI, *La pubblica amministrazione dello Stato milanese*, op. cit., p. 312-313, 315.

<sup>9</sup> La *Congregazione di Stato* était composée de représentants des intérêts la ville de Milan et des provinces du duché. Voir VISCONTI, *La pubblica amministrazione dello Stato milanese*, op. cit., p. 66, 127, 159-164. F. VALSECCHI, *L'assolutismo illuminato in Austria e in Lombardia*, II, Bologna, Zanichelli, 1934, p. 210 et s., 215 et s. ; ID., « Dalla pace di Aquisgrana alla battaglia di Lodi », in *Storia di Milano*, Fondazione Treccani, XII, Milano 1959, p. 344 et s. ; A. ANNONI, « Lombardia austriaca (1749-1796) », in *Acta Italica. Piani particolari di pubblicazione* (FISA), Milano, Giuffrè, 1966, p. 41 et s., avec une vaste bibliographie ; S. CUCCIA, *La Lombardia alla fine dell'Ancien Régime*, Firenze, La Nuova Italia, 1971, p. 115 et s. ; U. PETRONIO, *Il Senato di Milano. Istituzioni giuridiche ed esercizio del potere nel Ducato di Milano da Carlo a Giuseppe II*, Milano, Giuffrè, 1972, notamment p. 407 et s. et 417 et s.

<sup>10</sup> Voir F. VALSECCHI, *L'assolutismo illuminato in Austria e in Lombardia*, II, Bologna, Zanichelli, 1934, p. 210 et s., 215 et s. ; ID., « Dalla pace di Aquisgrana alla battaglia di Lodi », op. cit., p. 344 et s. ; A. ANNONI, « Lombardia austriaca (1749-1796) », op. cit., p. 41 et s., avec une bibliographie importante ; S. CUCCIA, *La Lombardia alla fine dell'Ancien Régime*, Firenze, La Nuova Italia, 1971, p. 115 et s. ; U. PETRONIO, *Il Senato di Milano. Istituzioni giuridiche ed esercizio del potere nel Ducato di Milano da Carlo a Giuseppe II*, Milano, Giuffrè, 1972, notamment p. 407 et s. et 417 et s.

<sup>11</sup> Voir mon article « Verri, Martini e il *Regolamento giudiziario*. Riflessioni sparse in tema di « conservare » o « distruggere », *Studi di storia del diritto*, III, Milano, Giuffrè, 2001, p. 641-718, où est éditée la lettre de Pietro Verri écrite à Milan par la main de son secrétaire portant la date de 19 février 1791, adressée à Karl Anton Martini, le fonctionnaire des Habsbourg qui à Milan avait facilité l'introduction du *Regolamento del processo civile*.

attachée aux vieilles idoles – comme l'écrit déjà en 1760 Pietro Verri – <sup>12</sup> ou encore les accuse d'être la lie la plus corrompue de la société <sup>13</sup>.

Presque à la même époque, issu de l'*Accademia dei Pugni* dont Verri fait également partie, paraît l'opuscule magistral de Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, qui critique très efficacement le système pénal et l'administration de la justice pénale d'ancien régime, fondée sur la preuve légale.

Cet ouvrage est le témoignage vivant d'une influence culturelle de l'étranger. La question des influences pendant l'âge des Lumières en Lombardie est très délicate : loin d'être unilatérale, il s'agit, comme l'on peut le constater notamment dans le domaine pénal, d'influences réciproques. Mais même si l'influence française est bien réelle, comme le souligne M. Reverso <sup>14</sup> – cela n'implique aucunement une passivité de la part de ceux qui la reçoivent. Nourris de la pensée française, mais aussi anglaise et européenne en général, les Italiens « gardent une grande originalité intellectuelle », selon les termes employés par Laurent Reverso. J'ajouterai, quant aux influences européennes dont la culture juridique italienne est pénétrée, celles venues bien évidemment d'Autriche et d'Allemagne, mais aussi de Hollande. Les références, continuelles dans les plaidoiries des avocats lombards, à un éventail d'auteurs du *mos gallicus*, ou de l'école hollandaise, donnent lieu, en effet, à une sorte d'écriture polyphonique, un véritable « éclectisme juridique » démontrant l'élargissement de l'horizon intellectuel des *Illuministi*, particulièrement des praticiens <sup>15</sup>. Tout ceci, sans contredire totalement les appréciations précédentes, souligne cependant l'extraordinaire ouverture de la pensée juridique et philosophique italienne de l'époque vers les cultures étrangères. On sait d'ailleurs que le petit ouvrage de Beccaria mènera les esprits les plus attentifs aux nouveautés – intellectuels et/ou gouvernants – à réfléchir sur les cruautés de la justice criminelle et à faire des tentatives de réformes vers un droit pénal « humanitaire ». Il suffit de mentionner ici, parmi les seconds, Frédéric II qui avait exprimé dès les années 1750 son adhésion à un droit pénal inspiré par la modération et la proportionnalité des peines <sup>16</sup> ; Catherine de Russie et son *Nakaz* <sup>17</sup>, ou encore Pierre-Léopold et Joseph II dont nous aurons l'occasion d'aborder

<sup>12</sup> Voir la lettre datée du 20 décembre 1760, mentionnée ici pour les parties les plus intéressantes quant à notre thème, in E. AGNESI, *P. Verri, Memorie. Scelta*, Modena, Stucchi, 2001, p. 131-132 (aussi, avec de légères variantes, in C. CASATI (éd.), *Lettere e scritti inediti di Pietro e di Alessandro Verri*, vol. I, Milano, G. Galli, 1879, p. 135-137).

<sup>13</sup> Voir P. VERRI, *Ricordi disinteressati e sinceri*, in G. CARCANO (éd.), *Scritti vari di Pietro Verri ordinati*, vol. II, Firenze, Le Monnier, 1854, p. 231.

<sup>14</sup> Voir L. REVERSO, *Les lumières chez les juristes et publicistes lombards au XVIII<sup>e</sup> siècle : influence française et spécificité*, Aix-en Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2004, p. 26.

<sup>15</sup> Voir mon introduction, « L'arte del difendere e l'allegare tra ancien régime ed età dei codici », in M. G. DI RENZO VILLATA (éd.), *L'arte del difendere. Allegazioni avvocati e storie di vita a Milano tra Sette e Ottocento*, Milano, Giuffrè, 2006, notamment p. 102 et s.

<sup>16</sup> Voir FRÉDÉRIC II, « Dissertation sur les raisons d'établir ou d'abroger les lois », in ID., *Euvres*, t. II, Berlin, Voss et Fils, et Decker et Fils, Treuttel, 1789, p. 165-208.

<sup>17</sup> On peut lire le *Nakaz* daté de Moscou, 30 juillet 1767, dans l'édition de Brissot de Warville : CATHERINE, « Instruction pour le code de la Russie », in J.P. BRISSOT DE WARVILLE,

les projets et les réalisations en la matière, pour prendre la mesure de la diffusion de la pensée du juriste lombard.

### Les réformes des Habsbourg : le règne de Marie-Thérèse

Du côté des Habsbourg, Marie-Thérèse manifeste déjà par le choix des premiers gouverneurs, surtout Gian Luca Pallavicini (1742-1753)<sup>18</sup> et Beltrame Cristiani (1753-1758), sa volonté de modifier le système d'administration et de justice du duché<sup>19</sup>.

Le pouvoir politique cherche à freiner les abus par différentes mesures, d'une part, par exemple, en réglant les modalités d'accès à l'office de *causidicus* et *sollicitator* et en chargeant les collègues professionnels de vérifier l'accomplissement des devoirs de pratique et la présence des qualités requises, ou en punissant les sujets qui exercent la profession sans suivre les règles établies dans l'édit même<sup>20</sup>. D'autre part en réorganisant les offices judiciaires par le nouveau plan, fondé sur la distinction des juridictions, en 1749<sup>21</sup> et en fixant des tarifs généraux afin de fixer et limiter les coûts de la justice : tant les juges et les chanceliers – en somme tous les employés préposés à des tâches portant sur la justice – que les avocats, les *causidici*, les *sollicitatores* sont

---

*Bibliothèque philosophique du législateur, du politique, du jurisconsulte*, t. III, Berlin (se vend à Paris, chez Desauges, Libraire... à Lyon, chez Grarit et Rosset, Libraires), 1782, p. 34-195.

<sup>18</sup> Voir C. CAPRA, *La Lombardia austriaca nell'età delle riforme (1706-1796)*, Torino, UTET, 1987, p. 115 et s. Gian Luca Pallavicini est nommé « ministre délégué en tout ce qui concerne directement ou indirectement l'économie militaire et camérale de la Lombardie » le 22 décembre 1742, alors que le comte de Traun est encore gouverneur (il restera en fonction jusqu'à l'été de 1743). Sur son action en matière de réformes économiques, voir M. ROMANI, « Gian Luca Pallavicini e le riforme economiche nello Stato di Milano », in Id., *Aspetti e problemi di storia economica lombarda nei secoli XVIII e XIX* (D. Zaninelli éd.), Milano, Vita e Pensiero, 1977, p. 355-391.

<sup>19</sup> Voir, outre la bibliographie mentionnée à la note 10, F. DIAZ, « L'Empire des Habsbourg et le mouvement des réformateurs italiens en Toscane et en Lombardie au XVIII<sup>e</sup> siècle », in R. MORTIER-H. HASQUIN (éd.), *Unité et diversité de l'Empire des Habsbourg à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1988, p. 123-132 (*Études sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, XV). Sur les tentatives de réforme de la justice voir G. VOLPI ROSSELLI, *Tentativi di riforma del diritto del processo nella Lombardia teresiana. Il Nuovo Piano di Gabriele Verri*, Milano, Giuffrè, 1986, notamment p. 6 et s.

<sup>20</sup> Voir l'édit daté du 3 août 1751 à l'adresse [http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6\\_2/pdf/000037.pdf](http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6_2/pdf/000037.pdf).

<sup>21</sup> Voir le texte du nouveau plan promulgué par un édit du gouverneur comte de Harrach le 30 avril 1749 en appendice à C. MOZZARELLI, *Per la storia del pubblico impiego nello stato moderno : il caso della Lombardia austriaca*, Milano, Giuffrè 1972, notamment p. 137 ; ID., « Il Magistrato Camerale nella Lombardia austriaca », in *Istituzioni e attività finanziarie milanesi dal XIV al XVIII secolo*, Milano 20-22 octobre 1977 (édition provisoire), p. 401-414 ; U. PETRONIO, *Il Senato di Milano, op. cit.*, p. 242 et s. ; VOLPI ROSSELLI, *Tentativi di riforma op. cit.*, p. 7, et MONTI, *Iudicare tamquam deus. I modi della giustizia senatoria nel Ducato di Milano tra cinque e Seicento*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 83. Une copie est conservée à Milan, Archivio di Stato (dorénavant ASMi), *Uffici e Tribunali regi*, parte antica, cart. 1.

obligés de suivre le tarif approuvé sans pouvoir exiger une récompense supérieure à celle prévue <sup>22</sup>.

On essaye de pousser le Sénat à modifier sa pratique d'administration de la justice mais sans grands résultats : la dépêche du 12 juin 1752 qui amène l'impératrice, saisissant l'occasion d'un procès auquel elle était intéressée, à solliciter du Sénat qu'il rende justice d'après une méthode plus rapide et moins arbitraire, n'obtient comme résultat qu'une *consulta* du 13 février 1753. Celle-ci justifie surtout la conduite des sénateurs tout en clamant explicitement leur volonté de conserver la vieille pratique judiciaire et leur hostilité envers les changements radicaux. Bien entendu, ils déclarent être prêts à corriger les déviations les plus iniques du droit en vigueur : un *Piano di varie provvidenze*, joint à la consulte et rédigé par les sénateurs Cavalli, Olivazzi et Gabriele Verri, se propose de fournir un ensemble de règles afin de promouvoir une lecture et une exécution conformes à l'esprit des lois en vigueur, surtout les *Nuove Costituzioni* et les *Ordini* du Sénat <sup>23</sup>. Une Commission est immédiatement appelée à évaluer la *consulta* et soumet quelques ultimes modifications. Enfin, tous ces dossiers sont envoyés au Conseil suprême d'Italie pour un examen attentif, conclu en juillet 1753 par un *Règlement civil*, un *Règlement criminel* et par des *Réflexions sur le Sénat*. Suit un dépêche du 24 décembre 1753 qui réduit les pouvoirs du Sénat et cherche à régler les rapports entre le Sénat et les juges inférieurs en soulignant la fonction impériale d'adresse et de surveillance, à exercer par le gouverneur local <sup>24</sup>.

Il s'agissait d'un début de révision des procédures et de la manière d'administrer la justice, capable seulement d'introduire des progrès très modestes : le Sénat obéit formellement mais, dans les faits, on perpétue l'ancien cours des choses.

Le 25 août 1766, Marie-Thérèse publie une dépêche en matière de concours de créanciers (la faillite était toujours source de gros problèmes pour l'économie individuelle et publique) <sup>25</sup>. Prend corps à ce moment l'idée d'une réforme générale de la justice : une dépêche du 17 novembre 1766 exprime l'intention de pourvoir par tous les moyens nécessaires et les plus efficaces à une juste et prompte administration de la justice : c'est le début d'une série d'initiatives qui aboutissent au *Nuovo Piano della pratica civile e criminale per lo Stato di Milano*, rédigé par les sénateurs Gabriele Verri, chargé de rédiger la pratique civile, et Giuseppe Santucci, chargé de la pratique criminelle. En 1768, la rédaction du plan est achevée, surtout grâce à l'apport de Verri,

<sup>22</sup> Voir l'édit du 10 septembre 1753 à l'adresse [http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6\\_2/pdf/000058.pdf](http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6_2/pdf/000058.pdf)

<sup>23</sup> Voir ASMi, *Uffici giudiziari*, p.a., cart. 169. *Consulta del Senato circa la nota delle cause criminali da mandarsi ogni mese a Vienna, la divisione del Senato in due aule, la tardità di giudicii ecc. colli rispettivi allegati* (beaucoup de pièces jointes), Milan, 13 février 1753 : pour plus de détails, voir G. VOLPI ROSSELLI, *Tentativi di riforma*, op. cit., p. 28 et s.

<sup>24</sup> Voir Archivio Verri (Fondazione Raffaele Mattioli per la storia del pensiero economico. Université de Milan), cart. *Attinenti al Senato. Materie diverse riservate*, et G. VOLPI ROSSELLI, *Tentativi di riforma*, op. cit., p. 35-83.

<sup>25</sup> Voir à cet égard S. SALVI, « Il concorso dei creditori in alcuni atti processuali milanesi tra Sette e Ottocento : le *allegationes iuris* », in M. G. DI RENZO VILLATA, *L'arte del difendere*, op. cit., p. 757-806, et A. SCIUMÉ, *Ricerche sul fallimento nel diritto moderno*, Milano, A. Giuffrè, 1985, *passim*.

Santucci, décédé le 12 novembre de la même année, n'ayant pu terminer sa tâche. Il s'agit – comme le dit Verri à Kaunitz dans une lettre du 15 novembre 1768 – d'un projet qui aurait pu satisfaire les intentions de Marie-Thérèse par le raccourcissement de l'attente des jugements, la simplification des démarches à effectuer afin d'intenter un procès et la réduction du coût des dépenses de justice <sup>26</sup>.

La justice n'est pas seule à réclamer l'attention de l'Impératrice et des hommes de son administration : dans le domaine législatif la liste des interventions gouvernementales est également très riche. Il suffit de parcourir le recueil de *gride* qui ont été publiées pendant la période dans le duché de Milan – lesquelles sont consultables en ligne dans la Bibliothèque numérisée du Département de droit privé et d'histoire du droit de l'Université de Milan <sup>27</sup> – pour se rendre compte de la grande quantité de problèmes à résoudre afin d'améliorer les règles de la vie en commun de la part tant de l'Etat que des sujets. Certaines *gride* <sup>28</sup> sont en effet répétées d'année en année, afin de confirmer leur validité. Il y a toujours, en effet, un niveau de criminalité difficile à maîtriser <sup>29</sup>, une économie qui exige des soins particuliers, un ravitaillement en vivres à assurer afin de satisfaire les besoins de la population, une administration financière à moderniser, une circulation monétaire à régler <sup>30</sup>, une instruction à réformer et à soumettre au contrôle de l'Etat <sup>31</sup> sur le modèle des nouveautés déjà

<sup>26</sup> Voir, sur le processus d'élaboration du plan et les matières y exposées, G. VOLPI ROSSELLI, *Tentativi di riforma*, *op. cit.*, p. 125-208. Le plan est publié en annexe p. 209-316. Voir aussi, sur le *Nuovo piano*, U. PETRONIO, « Un tentativo moderato di codificazione del diritto del processo civile e penale in Lombardia : il « Nuovo Piano » di Gabriele Verri », *op. cit.*, p. 975-994. Sur la mort de Santucci, voir F. ARESE, « Le supreme cariche del Ducato di Milano e della Lombardia austriaca 1706-1796 », *Archivio storico lombardo*, 105-106, 1983, p. 595.

<sup>27</sup> Voir Milano [Gridario dal 1727 al 1794], Milano, nella regia ducal Corte, per Giuseppe Richino Malatesta, à l'adresse <http://www.historia.unimi.it/scripts/gride> : le travail de numérisation est complet bien qu'il ne soit pas encore possible de consulter en ligne tout le recueil. Voir aussi *Indice delle leggi, degli editti, avvisi ed ordini ec. pubblicati nello stato di Milano dai diversi governi intermedi dal 1765 al 1821*, Milano, dalla stamperia Rivolta, 1823 (2 volumes), *passim* : il s'agit d'un index thématique, subdivisé, pour chaque matière, en fonction des dominations politiques successives.

<sup>28</sup> On appelle *Gride* tous les règlements publiés sous l'ancien régime, souvent destinés à être répétés à l'échéance du mandat du gouverneur du duché. Voir A. VISCONTI, « Sul fondamento giuridico delle « gride » dei governatori spagnoli in Lombardia », tiré à part de *Miscellanea di studi lombardi in onore di Ettore Verga*, Milano, Archivio Storico Civico, 1931.

<sup>29</sup> Voir C. CAPRA-M.T. CISERANI, « Criminalità e repressione della criminalità in Lombardia nell'età delle riforme : appunti per una ricerca », in L. BERLINGUER-F. COLAO, *La Leopoldina. Criminalità e giustizia criminale nelle riforme del '700 europeo : Criminalità e società in età moderna*, XII, Milano, Giuffrè, 1991, p. 1-23.

<sup>30</sup> Voir par exemple l'édit de 25 octobre 1778 portant sur un nouveau système monétaire dans l'Etat de Milan afin de remédier aux désordres causés par la valeur abusive de la monnaie qui était parvenue à un niveau inacceptable : [http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6\\_4/pdf/000299.pdf](http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6_4/pdf/000299.pdf).

<sup>31</sup> Voir notamment les *Statuti e ordinamenti della Università di Pavia dall'anno 1361 all'anno 1859 : raccolti e pubblicati nell'11. centenario dell'Ateneo*, Pavia, Tipografia cooperativa, 1925, p. 193-255, au sujet des dépêches royales des 31 octobre 1771 et 4 novembre 1773 par lesquelles, comme par les plans joints de direction, de discipline et d'économie, on



introduites à Vienne <sup>32</sup> – et cela non seulement à l'Université de Pavie mais aussi au niveau de l'éducation inférieure <sup>33</sup> –, ou encore une liberté de divertissement à garantir au moins dans certaines périodes de l'année <sup>34</sup>. Voici une brève liste des besoins à régler par loi dont l'étude est impossible à aborder ici en détail en raison de

---

modifie de façon très efficace la structure de l'université de Pavie, la méthode d'enseignement et les matières à enseigner.

<sup>32</sup> Voir ad es. G. KLINGENSTEIN, « Despotismus und Wissenschaft. Zur Kritik norddeutscher Aufklärer an der österreichischen Universität (1750-1790) », in F. ENGEL-JANOSI, G. KLINGENSTEIN, H. LUTZ, *Formen der europäischen Aufklärung. Untersuchungen zur Situation von Christentum, Bildung und Wissenschaft im 18. Jahrhundert (Wiener Beiträge zur Geschichte der Neuzeit*, vol. III), München, Oldenburg, 1976, p. 126 et s. ; EAD., « Vorstufen der thesesianischen Studienreformen in der Regierungszeit Karls VI », *Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung*, 76, 1968, p. 327-377 ; H. REINALTER, « Le riforme universitarie in Austria al tempo di Maria Teresa », in A. DE MADDALENA, E. ROTELLI, G. BARBARISI, *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, vol. III, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 829 et s. Voir également *Geschichtliche Darstellung der Entstehung und Entwicklung der Universität bis zur Neuzeit*, vol. I, Wien, s.n., 1854, réimpression anast. Frankfurt 1969, p. 463 et s. ; II. *Statutenbuch der Universität*, Wien, s.n. 1854, réimpression anast. Frankfurt, Minerva, 1969, p. 546 et s.

<sup>33</sup> Voir mon article « Tra Vienna, Milano e Pavia : un piano per un'università « dall'antico lustro assai decaduta » (1753-1773) », in A. ROMANO (éd.), *Gli statuti universitari : tradizione dei testi e valenze politiche. Dall'originarietà degli Studi Generali all'autonomia delle Università degli Studi (secc. XI-XXI)* (Messina-Milazzo 13-18 aprile 2004), Bologna, CLUEB, 2007, p. 507-546 ; A. FERRARESI, « Tra età giuseppina ed età napoleonica », *ibid.*, p. 547-556 ; mais aussi B. PERONI, « La riforma dell'Università di Pavia nel Settecento », in *Contributi alla storia dell'Università di Pavia*, Pavia, Tipografia Cooperativa, 1925, p. 125-126 ; M.C. ZORZOLI, *Le tesi legali all'Università di Pavia nell'età delle riforme : 1772-1796* (Fonti e studi per la storia dell'Università di Pavia 2), Milano 1980, notamment *Introduction* ; EAD., « La formazione dei giuristi lombardi nell'età di Maria Teresa : il ruolo dell'Università », in A. DE MADDALENA, E. ROTELLI, G. BARBARISI, *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, vol. III, *op. cit.*, p. 743-769 ; EAD., *Università di Pavia (1535-1796). L'organizzazione dello studio*, in *Storia di Pavia*. IV, t. I, Pavia, Banca Regionale Europea, 1995, p. 480 ; EAD., « La Facoltà di Giurisprudenza dell'università di Pavia (1535-1796) », *Studi di storia del diritto*, I, Milano, Giuffrè, 1996, p. 367-434) ; E. BRAMBILLA, « Il « sistema letterario » di Milano : professioni nobili e professioni borghesi dall'età spagnola alle riforme teresiane », *ibid.*, p. 79-160 ; C. CAPRA, *La Lombardia austriaca nell'età delle riforme*, *op. cit.*, p. 251 et s. ; mon « Introduzione. La formazione del giurista in Italia e l'influenza culturale europea tra Sette e Ottocento. Il caso della Lombardia », in M.G. DI RENZO VILLATA, *Formare il giurista. Esperienze nell'area lombarda tra Sette e Ottocento* (Università degli Studi di Milano. Facoltà di Giurisprudenza. Pubblicazioni dell'Istituto di storia del diritto medievale e moderno 33), Milano, Giuffrè, 2004, p. 40 et s. ; E. DEZZA, « Il magistero di Luigi Cremani e la formazione del giurista a Pavia nell'età delle riforme », *ibid.*, p. 107-172.

<sup>34</sup> Voir par exemple l'édit du 15 janvier 1754 en matière de masques que l'on permet de porter sur le visage pendant la période de carnaval tous les jours et partout, sauf le vendredi lors de festivités et dans les lieux sacrés : chaque année le gouverneur *pro tempore* renouvelle la permission à ce propos : [http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6\\_2/pdf/000063.pdf](http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6_2/pdf/000063.pdf). La périodicité annuelle de l'édit est évidente dans *Indice delle leggi, degli editti, op. cit.*, II, p. 10-11.



la variété des matières qui ont fait l'objet de l'activité législative et réglementaire de l'administration habsbourgeoise dans la Lombardie autrichienne.

En effet, il suffit de jeter un coup d'œil sur les lois publiées au cours de cette période pour comprendre l'étendue des interventions étatiques au cours des siècles passés dans tous les domaines de la vie en commun : la loi, le droit devient l'instrument fondamental de l'action de l'Etat ; au travers de la loi, grâce à la loi, la volonté réformatrice des gouverneurs autrichiens, qui travaillent beaucoup malgré les obstacles du côté des pouvoirs locaux (le Sénat surtout mais pas seulement), devient un réel acteur de changement, parfois d'amélioration, toujours de modifications bien ou mal acceptées par les sujets.

Mais il y a aussi des lignes politiques précises à suivre, que ce soit avec souplesse ou avec rigueur. C'est le cas de la politique ecclésiastique que Marie-Thérèse aborde au début prudemment et graduellement, de manière certes moins tranchante (mais non moins efficace) que son fils Joseph II, lequel prendra des mesures réglementaires de plus en plus incisives<sup>35</sup>. On peut penser ici au règlement général pour la discipline du clergé régulier du 16 juin 1775<sup>36</sup>, ou, relativement au phénomène de la suppression des couvents, le petit nombre de ceux supprimés sur ordre de Marie-Thérèse mais avec l'accord des évêques<sup>37</sup>, et la radicalité des suppressions décidées par Joseph II, notamment par sa dépêche du 26 janvier 1782<sup>38</sup>.

### Les réformes des Habsbourg : le règne de Joseph II

L'accession au trône de Joseph II provoque sans aucun doute une accélération des réformes. En 1781, on met en œuvre en Lombardie l'édit de tolérance religieuse – il avait été publié à Vienne le 13 octobre, et avait force de loi en Lombardie depuis le 17 du même mois – afin d'étendre aux luthériens, calvinistes et orthodoxes les droits

---

<sup>35</sup> Voir l'*Indice delle leggi, degli editti, op. cit.*, II, p. 108 et s., et C. CAPRA, « Aspetti delle riforme ecclesiastiche nella Lombardia austriaca », in P. CORSINI, D. MONTANARI, *Pietro Tamburini e il giansenismo lombardo. Atti del Convegno internazionale in occasione del 250° della nascita (Brescia, 25-26 maggio 1989)*, Brescia, Morcelliana, 1993, p. 31-41.

<sup>36</sup> Voir l'édit à l'adresse [http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6\\_4/pdf/000197.pdf](http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6_4/pdf/000197.pdf).

<sup>37</sup> Voir à ce propos l'édit du 27 avril 1769, notamment sur les petits couvents ruraux dont la suppression est à la discrétion des évêques : [http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6\\_3/pdf/000315.pdf](http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6_3/pdf/000315.pdf).

<sup>38</sup> Voir L. SEBASTIANI, « I monasteri milanesi nel periodo teresiano » ; P. VISMARA CHIAPPA, « La soppressione dei conventi e dei monasteri in Lombardia nell'età Teresiana » ; B. GENERO, « La soppressione di case e collegi della Compagnia di Gesù in Lombardia in età Teresiana », in A. DE MADDALENA, E. ROTELLI, G. BARBARISI, *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa, op. cit.*, vol. I, p. 205-219 et vol. III, p. 481-500 et p. 501-508 ; C. CAPRA, *La Lombardia austriaca nell'età delle riforme (1706-1796)*, Torino, UTET, 1987, p. 347 et s. (avec sources d'archive et tableaux de comparaison entre le nombre des réguliers pendant la période thérésienne et la suivante). Voir aussi les *Collezione di I.R. leggi ed ordinanze in materie economiche ed ecclesiastiche dall'anno 1767 al 1783, tradotte dal tedesco*, Pavia, Monastero di S. Salvatore, 1785.

civils et politiques dont jouissaient les seuls catholiques<sup>39</sup>. Il s'agissait d'octroyer aux *acatholiques* le libre exercice de leur culte en privé, sans néanmoins permettre aucun signe extérieur, cloches et clochers notamment, qui puisse trahir la finalité des bâtiments destinés au culte. On accordait en outre aux mêmes sujets l'accès à la fonction publique, aux bourgeoisies urbaines, aux droits de propriété, de citoyenneté, aux grades académiques, aux emplois publics à parité avec les autres sujets, et selon les seuls critères de l'honorabilité, de la compétence, et d'une conduite morale et chrétienne<sup>40</sup>. Dès 1778, Marie-Thérèse avait octroyé aux juifs du duché de Mantoue un privilège par lequel on prorogea le régime de tolérance envers ces sujets en ce qui concernait leur activité professionnelle et marchande. Bien que le problème ne fût pas d'une grande acuité en Lombardie, puisque seule Mantoue abritait une importante colonie juive, il s'agissait d'une loi qui se situait dans l'esprit de l'action politique de l'empereur Joseph II – homme des Lumières, il avait déjà exprimé sa pensée en faveur de la tolérance dans son *Memorandum* des derniers mois de 1765 – même si la question avait déjà été largement débattue pendant les années du gouvernement de Marie-Thérèse<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Michèle Galand traite dans ce volume de l'application de ce même édit dans les Pays-Bas autrichiens.

<sup>40</sup> On peut lire le texte de l'édit en traduction italienne « Vienna 17 ottobre 1781 », à l'adresse [http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6\\_5/pdf/000133.pdf](http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6_5/pdf/000133.pdf). Voir aussi, sur cette problématique Roland CRAHAY (dir.), *La tolérance civile, Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> série*, volume hors série, 1, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1982 (avec un regard particulier sur les Pays-Bas autrichiens – dont on publie aussi les textes des décrets de 1781 qui ne manquèrent pas de susciter un mouvement d'opposition – mais aussi sur l'Autriche, la Hongrie, l'Italie et la France). Voir en outre, parmi plusieurs études à ce sujet, Ch. O'BRIEN, *Ideas of religious toleration at the time of Joseph II. A study of the enlightenment among Catholics in Austria*, Philadelphia, American Philosophical Society, 1969 ; R. TORFS, « La Belgique et le Luxembourg », in B. BASDEVANT GAUDEMET-F. MESSNER, *Les origines historiques du statut des confessions religieuses dans les pays de l'Union européenne* (Histoires), Paris, Presses Universitaires de France, 1999, not. p. 96 ; H. HASQUIN, *Joseph II. Catholique anticlérical et réformateur impatient*, Bruxelles, Editions Racine, 2007, not. p. 137 et s., 143 et s. et 168 et s. Pour ce qui concerne la Lombardie autrichienne, voir C. CAPRA, « Il Settecento », in D. SELLA-C. CAPRA, *Il Ducato di Milano dal 1535 al 1796*, Torino, UTET, 1984, not. p. 494 ; Id., *La Lombardia austriaca nell'età delle riforme (1706-1796)*, Torino, UTET, 1987, p. 344.

<sup>41</sup> On peut lire le texte de l'enregistrement de la dépêche du 22 octobre 1778 (et des chapitres suivants du 30 avril 1779) de la part du Conseil suprême de Justice de Mantoue datée 19 avril 1780 à l'adresse [http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6\\_5/pdf/000556.pdf](http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6_5/pdf/000556.pdf). Voir, sur la politique de Marie-Thérèse et de son fils envers la communauté juive de Mantoue, notamment à propos des prérogatives juridictionnelles dont elle jouissait, V. COLORNI, *Legge ebraica e leggi locali. Ricerche sull'ambito d'applicazione del diritto ebraico in Italia dall'epoca romana al secolo XIX*, Milano, Giuffrè, 1945, not. p. 351-358 ; S. MORI, *Il Ducato di Mantova nell'età delle riforme, 1736-1784 : governo, amministrazione, finanze*, Firenze, La Nuova Italia, 1998, not. p. 322-324 ; Id., « Lo Stato e gli ebrei mantovani nell'età delle riforme », in P. ALATRI-S. GRASSI (éd.), *La questione ebraica dall'illuminismo all'impero (1700-1815)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1994, p. 209-234, et P. BERNARDINI, *La sfida dell'uguaglianza. Gli ebrei a Mantova nell'età della rivoluzione francese*, Roma, Bulzoni, 1996.

En 1782, la réforme ecclésiastique prend corps d'une façon très incisive. Dès le 7 janvier, le droit d'asile est réglementé par un texte, rendu exécutoire en Lombardie le 9 mars suivant : on y applique en fait la loi du 15 septembre 1775 qui avait soumis le droit d'asile à des restrictions et exceptions telles qu'elles rendaient son application très difficile <sup>42</sup>. Joseph II y rappelle que c'est de son pouvoir souverain que découlent la réglementation et la restriction de l'asile, « comme à l'origine octroyé par les souverains aux Eglises », ajoute-t-il. Suit une liste des crimes exclus du privilège de l'immunité : on y trouve le blasphème, l'injure contre les saints, l'homicide et la mutilation des membres commis à l'intérieur des églises et des cimetières, ainsi que tous les autres délits passibles d'une peine corporelle grave et commis dans un lieu sacré exempt, comme le vol sacrilège, l'homicide commis avec préméditation, le vol de grand chemin, l'homicide traître, le ravage nocturne des produits agricoles, le crime de lèse-majesté, le rapt, l'infanticide et l'avortement provoqué, etc.

Le 4 novembre, on interdit toute exemption personnelle au profit des ecclésiastiques ; le 12 mai 1783, tous les biens ecclésiastiques sont soumis aux impôts fonciers.

Le mariage est réglé par l'édit de 1784 <sup>43</sup> qui exécute la loi déjà appliquée depuis 1783 dans les Etats héréditaires de l'Empire habsbourgeois : il y a des nouveautés importantes par rapport aux conceptions admises jusqu'alors. Le mariage devient un contrat civil soumis au régime étatique, on admet le divorce mais seulement pour les époux qui ne sont pas catholiques : pour ceux-ci, seule la séparation de corps est admise. Ces deux vecteurs d'affaiblissement du lien matrimonial requièrent l'intervention dans la procédure à la fois de l'Eglise, représentée par le ministre du culte, et de l'Etat dont le juge prononce la dissolution partielle ou intégrale du mariage.

L'Etat définit certes les conditions préalables, mais, au fond, la procédure relève toujours, cependant, du droit canonique.

En 1786 vient le tour de la matière successorale. L'intérêt public qui inspire l'intervention de l'empereur est explicitement évoqué : « Afin de dégager et faciliter la négociation et l'aliénation des biens immeubles au profit de l'agriculture

---

<sup>42</sup> On peut lire le texte de l'édit du 9 mars 1782, signé Ferdinand, alors gouverneur de Lombardie, à l'adresse [http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6\\_5/pdf/000167.pdf](http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6_5/pdf/000167.pdf). Voir à cet égard C. ROSSI ICHINO, « Il diritto d'asilo nella Lombardia del Settecento. Dall'indulto di Benedetto XIV del '57 alla « totale riforma Giuseppina » », in A. DE MADDALENA, E. ROTELLI, G. BARBARISI, *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, vol. III, *op. cit.*, p. 509-535.

<sup>43</sup> Voir E. VIANELLO, *La legislazione matrimoniale in Lombardia da Giuseppe II a Napoleone*, in *Atti e memorie del II Congresso lombardo* (Bergamo, 18-20 maggio 1837), Milano, Cordani, 1938, p. 329-340 ; P. UNGARI, *Storia del diritto di famiglia in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 40 et s. ; G. VISMARA, *Il diritto in famiglia in Italia dalle riforme ai codici* *Appunti*, Milano, Giuffrè, 1978, et in *Id.*, *Scritti di storia giuridica*, 5 *La famiglia*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 75 ; L. GUERCI, *La sposa obbediente. Donne e matrimonio nella discussione dell'Italia del 700*, Torino, Tirrenia Stampatori, 1988, not. 190 et s., ainsi que mes contributions « Separazione (storia) », in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, Milano, Giuffrè, 1989, not. p. 1365-1366 (où est soulignée l'influence du droit canonique sur la législation étatique) ; et « *Persone e famiglia* (diritto medievale e moderno) », in *Digesto IV (discipline privatistiche)*, Torino, Utet, 1995, p. 457-527, not. p. 510-511.

et de l'industrie, ayant sa Majesté résolu de rendre générales dans ses Etats et par conséquent d'étendre aussi à sa Lombardie ses clairvoyantes décisions... ». Les biens soumis à fidéicommiss, qui étaient jusqu'alors inaliénables sauf en cas de nécessité établie, deviennent aliénables par une procédure de dégagement assez complexe : il s'agit d'estimer les biens et de payer le montant estimé à une institution de crédit municipale, le *Monte di S. Teresa*<sup>44</sup>, le montant étant ensuite mis à disposition des futurs fidéicommissaires. A vrai dire, l'opération servait peu les intérêts des familles et, dans les cas que j'ai pu étudier, on préférerait leur donner satisfaction par une convention amicale<sup>45</sup>.

Enfin, par un décret du 12 mai 1789, Joseph II réglemente la condition des paysans des terres nobles qui, jusqu'alors sujets du pouvoir féodal, deviennent fermiers héréditaires. En même temps, l'empereur autorise la vente des biens aux paysans, à condition que les nouveaux propriétaires soient individuels, excluant ainsi toute propriété collective<sup>46</sup>.

Il s'agit, dans tous les cas évoqués, d'interventions importantes et qui marquent une politique juridique moderne et ouverte aux idées des Lumières, mais qui n'ont cependant qu'un caractère fragmentaire et pourvoient seulement aux nécessités les plus urgentes.

---

<sup>44</sup> Voir, sur le *Monte di S. Teresa* M. BIANCHI, « Le origini del Monte di S. Teresa », in A. DE MADDALENA, E. ROTELLI, G. BARBARISI, *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, op. cit., vol. I, p. 115-132 ; A. COVA, « Il debito pubblico nello Stato di Milano durante la dominazione austriaca », in *La dette publique aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles. Son développement sur le plan local, régional et national*, Actes du 9<sup>e</sup> colloque international, Spa, 12-16 septembre 1978, Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1980, p. 125-141.

<sup>45</sup> Voir le texte de l'édit du 12 avril 1786 à l'adresse [http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6\\_5/pdf/000437.pdf](http://www.historia.unimi.it/digital/grida/3M6_5/pdf/000437.pdf) Pour un historique du fidéicommiss, voir B. BRUGI, « Fedecommiss », in *Digesto italiano*, XI, Torino, Utet, 1895, p. 598-660 ; R. TRIFONE, *Il fedecommiss, storia dell'istituto in Italia*, vol. I (le seul publié), Napoli, L. Pierrò & figlio, 1914 (où sont esquissés ses traits fondamentaux jusqu'au début du XVI<sup>e</sup> siècle) ; L. TRIA, *Il fedecommiss nella legislazione e nella dottrina dal XVI secolo ai nostri giorni*, Milano, A. Giuffrè, 1945 ; A. PADOA SCHIOPPA, « Sul fedecommiss nella Lombardia teresiana », in A. DE MADDALENA, E. ROTELLI, G. BARBARISI, *Economia, istituzioni e cultura in Lombardia*, vol. III, op. cit., p. 807-826 ; M. C. ZORZOLI, « Della famiglia e del suo patrimonio : riflessioni sull'uso del fedecommiss in Lombardia tra Cinque e Seicento », in L. BONFIELD, *Marriage, Property and Succession* (Comparative Studies in Continental and Angloamerican Legal History 10), Berlin, Duncker & Humblot, 1992, p. 155-213 ; A. ROMANO, « Successioni e difesa del patrimonio nel Regno di Sicilia », *ibid.*, p. 71-154 ; *Id.*, *Famiglia, successioni e patrimonio familiare nell'Italia medievale e moderna*, Torino, Giappichelli, 1994, *passim* ; enfin, M. PICCIALUTI, « Una ricerca sui fedecommissi a Roma e nello Stato pontificio nell'età moderna », *Le Carte e la Storia*, III n. 2, 1997, p. 130-132 et A. SANTANGELO, « Nobiltà e fedecommissi di famiglia nelle difese lombarde tra antico regime e codici », in M. G. DI RENZO VILLATA (éd.), *L'arte del difendere*, op. cit., p. 361-434, spéc. p. 361-365 ; enfin C. BONZO, *Dalla volontà privata alla volontà del Principe. Aspetti del fedecommiss nel Piemonte Sabauda settecentesco*, Torino, Deputazione Subalpina di Storia Patria, 2007.

<sup>46</sup> TARELLO, *Storia della cultura giuridica*, I, op. cit., p. 510.

### Joseph II et la réforme de la justice dans la Lombardie autrichienne

Mais il y a également, au cours des dix ans de règne de Joseph II, de 1780 à 1790, des textes de grande envergure qui connaîtront des succès divers, même si certains d'entre eux seront soumis à critiques, et devront parfois être légèrement modifiés.

L'un de ces ouvrages, le *Règlement du procès civil*, fut introduit en Lombardie autrichienne en 1786, après une longue procédure.

C'est en effet au mois de mars 1784 que remontent les *Maximes fondamentales* transmises par Joseph II au gouverneur du duché, l'archiduc Ferdinand, et au ministre plénipotentiaire Johann Joseph Wilzeck afin de leur indiquer les critères à suivre dans la transformation de l'activité administrative en Lombardie. Dans le domaine de la justice, les *Maximes* dénoncent « des vices essentiels et évidents » tels que les « longues formalités, procédures souvent arbitraires, exercées par une seule personne et non par un collègue, subterfuges qui permettent aux avocats de différer et d'embrouiller les affaires, enfin une administration de la justice trop chère, qui empêche le pauvre de défendre et faire valoir ses raisons contre le riche ». Les vices semblent relever, dans l'analyse impitoyable de l'empereur, de l'application persistante en Lombardie de l'ancien droit féodal et, plus fondamentalement, du Code Justinien et des lois romaines. Il faut au contraire rationaliser l'appareil juridictionnel en abolissant tout for privilégié et en mettant en place une nouvelle procédure comportant trois instances. On ne pourra avoir recours à la troisième, la révision, qu'en cas de discordance entre les sentences prononcées par les deux premières. Les *Maximes fondamentales* préconisent en outre la mise en place de magistrats collégiaux, le respect de délais raisonnables, une procédure écrite et l'introduction du règlement autrichien pour la profession d'avocat <sup>47</sup>.

En première instance, on doit seulement mettre en place une juridiction pour les nobles et une autre destinée aux citoyens, cassant ainsi toutes les autres cours privilégiées. Le jugement des différends survenus au sein de l'Académie et des Consistoires, qui relevait autrefois du vieux for ecclésiastique sera désormais l'affaire de la juridiction noble.

Pendant l'année 1785, on travaille avec ardeur à un plan portant sur le nouvel arrangement des tribunaux qui, bientôt soumis à l'approbation de l'empereur aux directives duquel il est conforme pour l'essentiel, n'est cependant pas confirmé par celui-ci, notamment, mais pas uniquement, parce qu'il ne comporte pas de règlement judiciaire à suivre par les juges et les avocats. Un exemple flagrant de l'indécision du souverain concerne l'érection de deux tribunaux d'appel, respectivement à Milan et à Mantoue. L'empereur l'avait en effet projetée au début, mais a changé d'avis et penche plutôt maintenant pour la création d'un seul tribunal à établir à Crémone mais

---

<sup>47</sup> Voir, pour la partie des *Massime* visant la réforme de la justice, *Compendio di diversi atti intorno la generale riforma della procedura forense per l'amministrazione della giustizia*, in ASMi, *Giustizia civile, parte antica*, cart. 12. Le texte complet des *Massime fondamentali* in Wien, Haus-Hof und Staatsarchiv, *Lombardei Korrespondenz*, Fsz. 179, ainsi que dans *Vorträge*, Fasz. 205. Quant aux *illuministi*, Pietro Verri propose des changements que j'ai analysés dans « Un buon giudice, un buon giurista, un buon legislatore. Pietro Verri, Spannocchi e il « Sistema Giudiziario » », in A. PADOA SCHIOPPA, G. DI RENZO VILLATA, G.P. MASSETTO, *Amicitiae pignus. Studi in ricordo di Adriano Cavanna*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 831-913.

augmenté de trois conseillers par rapport au nombre prévu pour le tribunal d'appel de Milan <sup>48</sup>. Nous savons cependant que c'est finalement la première idée du souverain qui l'emportera.

Le 25 avril, le gouverneur Ferdinand envoie une *Note* assez détaillée par laquelle, en renvoyant aux quatre principes les plus importants énoncés par l'empereur, il exprime ses idées au sujet de la réforme. Il n'est pas d'accord sur la nécessité d'introduire le règlement avant la mise en place de la nouvelle organisation des tribunaux. Il estime pratiquement indispensable au contraire de procéder d'abord au renouvellement de l'appareil judiciaire, estimant que les nouveaux juges s'adapteront mieux aux règles qu'on va mettre en vigueur que les vieux, dont la propension naturelle à perpétuer la pratique traditionnelle peut empêcher la réalisation de la réforme <sup>49</sup>.

On pourvoit en même temps, de façon provisoire, à la juridiction criminelle : les *Pretori forensi* à la campagne et les capitaines et vicaires de Justice en ville sont chargés de la surveillance de la sûreté publique, de l'arrestation des criminels et des procédures précédant la sentence, laquelle est du ressort du tribunal de première instance dont ils relèvent. On attribue à ces fonctionnaires une compétence complète en matière de rixes simples et injures verbales, de coups sans effusion de sang, d'expulsion et de punition de vagabonds et de mendiants, et enfin pour les contraventions légères punies par amendes, coups de bâton, ou peines de prison n'excédant pas huit jours. En outre, ils ont le pouvoir de prévenir ou réparer les scandales publics ou le danger imminent de désordres graves par décret prohibitif ainsi que par arrestations préventives, mais ils sont obligés pour cela de s'en rapporter aux juges de première instance <sup>50</sup>.

Le 17 mai sont déjà approuvés par Joseph II les quatorze « articles » fondamentaux que Kaunitz avait proposés dans un rapport sur la structure et la composition de l'ordre judiciaire en Lombardie. La première instance est composée, en ville, d'un collège de juges et, en milieu rural, d'un seul juge. Deux tribunaux d'appel sont établis, l'un à Milan et l'autre à Mantoue. On reconnaît le pouvoir définitif de cette instance, sous condition cependant de confirmation des sentences par le nouveau Tribunal suprême de justice qui appliquera les instructions provisoires régissant jusqu'alors le Sénat. La juridiction volontaire est confiée aux juges de première instance. Kaunitz ne manque pas de mentionner la question du tarif judiciaire : on prévoit d'envoyer plusieurs exemplaires de ce tarif établi et déjà publié pour les Etats d'Allemagne afin que soit formé un plan semblable pour la Lombardie. Il s'agit de répondre au mieux à l'exigence de charger le moins possible les parties aux procès, tout en veillant aux intérêts du Trésor public qui était chargé en Lombardie de la plus grande partie des dépenses

---

<sup>48</sup> ASMi, *Giustizia civile*, parte antica, cart. 12 : « Copia della Riservata de' 15 novembre 1784. N. I ad N. 92 ».

<sup>49</sup> *Ibid.* : « Nota 25 Aprile 1784 a firma Ferdinando » (copia). Les quatre principes étaient respectivement : 1° deux instances de jugement, sauf révision ; 2° juges différents dans les causes civiles et criminelles ; 3° élimination de tout for privilégié et de toute immunité y compris le for fiscal ; 4° : juges collégiaux.

<sup>50</sup> *Ibid.* : « Allegato II della Nota di S.A.R. de' 25 Aprile 1785 ».



relatives à l'administration de la justice civile et criminelle et ne pouvait en tirer qu'une compensation partielle par le rendement des taxes et sportules judiciaires <sup>51</sup>.

A la fin de mai, précisément le 23, la volonté impériale d'uniformiser la législation judiciaire en Lombardie avec celle des Etat héréditaires est bien claire. Malgré les observations ponctuelles que les ministres délégués par le Gouvernement présentent afin d'adapter autant que possible le règlement au for, aux privilèges traditionnels, de la Lombardie autrichienne la réponse déçoit les espérances. On reconnaît certes le zèle employé dans la discussion d'un objet d'une telle complexité mais on exclut de façon tranchante que les rapporteurs aient pu saisir intégralement la symétrie des dispositions du règlement, tellement liées entre elles qu'on ne peut y apporter de modification sans provoquer un effondrement substantiel ou même total de la norme. Par conséquent, écrivait de Vienne le prince de Kaunitz à Wilzeck, « la volonté explicite de Sa Majesté était que le règlement fût introduit dans sa Lombardie tel quel, sauf les changements qui seraient absolument nécessaires afin d'en faciliter l'exécution dans les provinces lombardes » <sup>52</sup>. L'adoption de ce principe empêchait naturellement d'accepter une bonne partie des changements proposés, lesquels seraient certainement rejetés par le souverain. Toutefois, les réponses aux doutes soulevés pouvaient permettre de mieux mettre en lumière l'esprit et la cohérence interne du règlement.

Au début d'août Joseph II rappelle sa volonté résolue d'uniformiser la législation lombarde avec celle en vigueur en Autriche en matière procédurale et indique Karl Joseph von Martini, alors conseiller d'Etat, comme l'homme « d'exception » à qui cette entreprise pourrait être confiée avec succès <sup>53</sup>. Mais, le 20 août, Kaunitz, qui avait sans doute beaucoup de sens politique, exprime toute sa perplexité à cet égard car il s'agit de réformer les conceptions traditionnelles non seulement pour ce qui est de l'action mais aussi de la pensée des juristes habitant une province « isolée », écrit-il, de l'Italie, et élevés et endurcis dans les préjugés de la pratique du barreau <sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> *Ibid.* : « Articoli proposti a S. M. con Rapporto del Cancelliere di Corte e Stato 17 maggio 1785 e approvati dalla Medesima ».

<sup>52</sup> *Ibid.* : « Copia della riservata N. II Ad 41 dei 23 Maggio 1785 ».

<sup>53</sup> Voir les *Osservazioni sulla direzione degli affari presso il governo di Milano e sulla necessità degli opportuni cambiamenti*, n. 22, rédigées par Joseph II et datées du 5 août 1785, in Wien, Haus-Hof-und Staatsarchiv, Lombardei Collectanea, fz. 17a, f. 11r : « In questo genere io non conosco che uno solo, cioè il consigliere presso il consiglio di Stato, Martini, il quale, come superiore a ogni eccezione, potrebbe destinarsi a tale impresa, ed essere rivestito del grado di mio consigliere intimo di Stato ». Sur Martini, voir surtout C. CAPRA, « Il « Mosè » della Lombardia : la missione di Carlo Antonio Martini a Milano », in *Il Trentino nel Settecento fra Sacro Romano Impero e antichi stati italiani (Annali dell'Istituto storico italo-germanico. Quaderno 17)*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 323-351 ; M. HEBEIS, *Karl Anton von Martini (1726-1800)* (Rechtshistorische Reihe 153), Frankfurt, Peter Lang, 1996 et A. A. CASSI, *Il « bravo funzionario » absburgico tra Absolutismus e Aufklärung. Il pensiero e l'opera di Karl Anton von Martini (1726-1800)*, Milano, Giuffrè, 1999.

<sup>54</sup> Voir A. CAVANNA, « La codificazione del diritto nella Lombardia austriaca » in A. DE MADDALENA, E. ROTELLI, G. BARBARISI, *Economia, istituzioni e cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, vol. III, op. cit. p. 645, et in Id., *Scritti (1968-2002)*, I, Napoli, Jovene Editore, 2007, p. 462-512, not. p. 500. Voir les *Osservazioni sulla direzione degli affari presso il governo di Milano e sulla necessità degli opportuni cambiamenti*, n. 22 [nt. 15] ; et KAUNITZ,



Dans les mois suivants grâce à l'impulsion de Martini qui travaille très vite malgré l'hostilité de la société lombarde, on réalise des progrès qui permettent de mettre en place les réformes judiciaires.

Le *Regolamento generale del processo civile pèl Regno Lombardo-Veneto* (1785) enfin introduit et publié dès décembre 1785, est une révision, légèrement modifiée, de l'*Allgemeine Gerichtsordnung* entrée en vigueur dans l'Empire autrichien entre 1781 et 1782<sup>55</sup>. Il entre en vigueur dans la Lombardie autrichienne, avec quelques petites

---

*Osservazioni correlative e subordinate a sua maestà*, n. 22, f. 13rv (les *Osservazioni*, datées du 20 août 1785, se trouvent en marge des *Osservazioni* de Joseph II). Voir aussi, sur ce texte, U. PETRONIO, *Il Senato di Milano, op. cit.*, p. 417 et s., et A. CAVANNA, « La codificazione del diritto... », *op. cit.*, p. 645.

<sup>55</sup> Voir F. KLEIN, F. ENGEL, *Der Zivilprozess Oesterreichs* (Das Zivilprozessrecht der Kulturstaaten, band 3), Mannheim-Berlin-Leipzig, J. Bensheimer, 1927, réimpression anast. Aalen, Scientia Verlag, 1970, p. 29 et s. ; H. CONRAD, *Deutsche Rechtsgeschichte, II. Neuzeit bis 1806*, Karlsruhe, Müller, 1966 (2. neubearb. Auflage), p. 391 et s. ; F. KLEIN-BRUCKSCHWAIGER, « Zur Entstehung der Allgemeinen Gerichtsordnung. Das Werk des Schweizer J. H. Froidevo », *Juristische Blätter*, 89, 1967, p. 192 et s., où on analyse l'apport d'un de ses principaux artisans, le Suisse Froidevo ; K. W. NÖRR, *Naturrecht und Zivilprozeet s. Studien zur Geschichte des deutschen Zivilprozessrechts während des Naturrechtsperiode bis zum beginnenden 19. Jahrhundert*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1976, p. 12 et s. : on y souligne et précise l'apport de l'école du droit naturel à la construction du procès dans l'AGO ; G. DAHLMANS, « Die Gesetzgebung zum Verfahrensrecht, Achter Abschnitt Österreich », in H. COING, *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren Europäischen Privatrechtsgeschichte*, III, 2, München, Beck, 1982, p. 2700 et s. ; et not. M. LOSCHOLDER, *Die österreichische Allgemeine Gerichtsordnung von 1781. Grundlagen- und Kodifikationsgeschichte*, Berlin, Dunker & Humblot, 1978, auquel on renvoie pour plus de détails sur les vicissitudes de l'AGO, depuis ses origines en 1753 jusqu'au décret de promulgation du 1<sup>er</sup> mai 1781, y compris des précisions sur l'apport des quatre juristes toscans (Giuliano Tosi, Pompeo Signorini, Bartolomeo Martini et Leopoldo Guadagni) qui avaient été chargés d'examiner le projet de 1776 et avaient proposé cinquante-huit changements du texte, témoignage significatif d'un jugement substantiellement favorable sur la réforme procédurale en cours de préparation ; W. OGRIS et P. OBERHAMMER, « Introduzione » à *Il regolamento generale della procedura giudiziaria del 1781* (trad. de l'allemand, C. Andreolli et F. Ricci dir.), in N. PICARDI *Regolamento Giudiziario di Giuseppe II 1781* (Testi e documenti per la storia del processo, a cura di Nicola Picardi e Alessandro Giuliani, t. IV), Milano, Giuffrè, 1999, p. XXIX-LX ; U. PETRONIO, *Il Senato di Milano. Istituzioni giuridiche ed esercizio del potere nel Ducato di Milano da Carlo V a Giuseppe II*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 419 et s. ; G. TARELLO, « L'opera di Giuseppe Chiovenda nel crepuscolo dello Stato liberale », *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 3, 1973, p. 700 ; ID., *Storia della cultura giuridica moderna*, vol. I *Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1976, p. 514 ; M. TARUFFO, *La giustizia civile in Italia dal '700 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 33-40 ; F. RANIERI, « Bibliographie der Gesetzgebung des Privatrechts und Prozessrechts. Italien », in H. COING, *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren Europäischen Privatrechtsgeschichte*. (Veröffentlichung des Max-Planck-Instituts für Europäischen Rechtsgeschichte), II, 2 *Neuere Zeit (1500-1800). Gesetzgebung und Rechtsprechung*, München, Beck, 1976, spéc. p. 133. Enfin mes articles « In un turbinio di modelli. Il processo civile in Lombardia tra fervore progettuale, realtà normativa e pratica (1801-1806) », in A. ROBBIATI BIANCHI, *La formazione del primo Stato italiano*, Milano 18 ottobre 2002, Istituto lombardo di scienze lettere e arti, Milano, LED, 2007, p. 159-213, notamment p. 160 et s., et « Modèles de procédure civile en

adaptations, à partir du 1<sup>er</sup> mai 1786, et provoque quelques doléances du côté des juges, des avocats et aussi du peuple.

Par la dépêche royale du 28 octobre 1785, publiée en Lombardie le 10 décembre 1785 <sup>56</sup>, Joseph II déclarait abolies toutes les autres constitutions, lois statutaires, ou autres coutumes et pratiques... en tant qu'elles concernent l'ordre judiciaire civil ou se trouvent contraires aux prescriptions contenues dans le présent règlement... ». Il s'agit, comme l'écrit A. Cavanna <sup>57</sup>, de deux authentiques normes de clôture du système, qui obéissent à l'idée tout à fait moderne de la complétude, et empêchent que le texte soit pollué par d'autres sources, extérieures au règlement.

Ce texte organise une procédure entièrement écrite, accompagnée d'un procès oral sommaire et *sommarissimo* dérogatoire, appliqué seulement dans quelques cas préétablis. Il prévoit un nombre très limité d'actes de la part des parties : pétition, réponse, réplique, duplique et, le cas échéant, mémoires de conclusion et de contre-conclusion, immédiatement suivis de l'*inrotulazione*. Ce mot, également employé dans les *Leggi organiche*, fut tout de suite mal accueilli par les intellectuels et provoqua l'ironie des philosophes lombards.

Par l'*inrotulazione*, on entend en effet la constitution d'un dossier, accompagné d'un index de tous les actes des parties, ordonnée par le juge dans les dix jours qui suivent le dernier acte de celles-ci. Après cela le juge rend la sentence, laquelle peut être accompagnée d'une motivation.

En même temps sont mises en place de nouvelles institutions judiciaires : le Sénat, principal organe judiciaire du duché, disposant du pouvoir de juger en dernière instance et même en première pour certaines questions concernant la noblesse et quelques autres matières, disparaît. L'édit de février 1786 établit de nouvelles règles et de nouveaux tribunaux. Le système est désormais composé de trois juridictions : première instance, deuxième d'appel, troisième de « révision ». Il faut désormais suivre impérativement ce parcours sans que puisse avoir lieu aucun saut de degré ou aucune évocation directe vers les tribunaux supérieurs.

La nouvelle procédure entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1786 et tout de suite on travaille plus vite. Les dossiers conservés, notamment pour les premières années d'application du règlement, démontrent la rapidité de la procédure et la possibilité d'obtenir justice du premier au dernier degré en une année seulement : il s'agit bien là d'une « raisonnable durée du procès » <sup>58</sup>. Néanmoins la nouvelle organisation et le nouveau règlement

---

Italie du Nord au XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à l'unification. Des lois à la pratique », in J. HAUTEBERT et S. SOLEIL, *Modèles français, enjeux politiques et élaboration des grands textes de procédure en Europe*, t. I. *Le Code de 1806 et la procédure civile en Europe. Les décrets de 1806 et la procédure du contentieux administratif en Europe*, Paris, Editions juridiques et techniques, 2007, p. 101-123, notamment p. 102 et s.

<sup>56</sup> In ASMi, *Dispacci Reali*, c. 265. Le texte dont la publication en Lombardie eut lieu le 10 décembre 1785, introduisait le nouveau règlement qui fut publié le 20 décembre, seulement dix jours après.

<sup>57</sup> A. CAVANNA, « La codificazione del diritto nella Lombardia austriaca », *op. cit.*, in ID., *Scritti*, I, p. 501-502.

<sup>58</sup> Voir, pour plus de détails, mon article « Sembra che... in genere... il mondo vada migliorando. Pietro Verri e la famiglia tra tradizione giuridica e innovazione », *op. cit.*, p. 223-

donnent lieu – comme on y a déjà fait allusion – à beaucoup de critiques de la part des juges, des avocats, des *curiali* qui craignent de perdre leur pouvoir. Après la mort de Joseph II, son frère l'empereur Léopold II nommera une Commission chargée de proposer des modifications au règlement mais les changements, portant surtout sur des détails, seront plutôt modestes<sup>59</sup>. Malgré tout, et malgré le transfert de la domination politique des Autrichiens aux Français, le règlement poursuivra son cours : il sera appliqué jusqu'à la fin de 1804, année où sera mise en vigueur la nouvelle *Méthode judiciaire civile*, destinée cependant à une très brève existence par l'introduction, en 1806, du code napoléonien de procédure civile<sup>60</sup>.

Les mêmes réformes, nouvelle procédure civile et nouvelle organisation judiciaire, mises en place à Bruxelles sous la conduite de Karl Anton von Martini, nommé en novembre 1786 – soit un an après sa mission en Lombardie – « commissaire impérial et royal pour l'établissement d'un nouvel ordre dans l'administration de la justice dans les Pays-Bas autrichiens », devaient s'y heurter à l'opposition des gardiens de l'ordre ancien. Le parcours des projets, du mois de janvier au mois d'avril 1787, et jusqu'à la suspension de la nouvelle organisation judiciaire et de la déclaration de surséance « absolue et parfaite » de toutes les dispositions contraires aux droits et privilèges de Brabant, de Namur, de Flandre, de Malines, de Hainaut, de West-Flandre et de Luxembourg (30 mai-20 juin 1787), fut jalonné de difficultés en raison des résistances des anciens pouvoirs locaux et la nouvelle organisation projetée ne put finalement jamais entrer en vigueur<sup>61</sup>.

Quant au « pénal » Joseph II hérite d'un système ancré dans l'ancien régime et qu'il veut absolument modifier.

Sa mère Marie-Thérèse s'était intéressée à la réforme de ces matières en promulguant la *Constitutio criminalis Theresiana*, publiée à Vienne en 1769 et déjà dépassée, cinq ans seulement après la publication de *Dei delitti e delle pene* de Giuseppe Beccaria. Le texte thérésien s'inspirait en effet des idées traditionnelles sur la répression criminelle alors reçues dans le droit pénal allemand : la peine de mort et la torture y étaient encore prévues de façon massive, au point qu'en appendice, pour souligner l'importance de la torture en tant que moyen de rechercher la vérité – c'est

---

269, et, au sujet de la lettre de Pietro Verri à Karl Anton von Martini (publiée en appendice), mon article « Verri, Martini e il *Regolamento giudiziario*. Riflessioni sparse in tema di conservare' o 'distuggere », in *Studi di storia del diritto*, III, Milano, Giuffrè, 2001, p. 641-718.

<sup>59</sup> Voir C. DANUSSO, « Note sulla riforma lombarda del processo civile giuseppino : il procedimento sommario (1790-1792) », *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, 55, 1982, p. 183-232, et A. VISCONTI, « La codificazione del processo civile a Milano durante la prima dominazione austriaca (1784-1795) », *Rivista di diritto civile*, 1914, p. 11-12.

<sup>60</sup> Voir mon article « In un turbinio di modelli. Il processo civile in Lombardia tra fervore progettuale, realtà normativa e pratica (1801-1806) », *op. cit.*, p. 159-213.

<sup>61</sup> Voir J.-J. HEIRWEGH, « La fin de l'Ancien Régime et les révolutions », in H. HASQUIN (éd.), *La Belgique autrichienne 1713-1794. Les Pays-Bas Méridionaux sous les Habsbourg d'Autriche*, Bruxelles, Crédit Communal, 1987, p. 469 et s., et M. E. TESCH, « La réforme de la justice de l'empereur Joseph II dans les Pays-Bas autrichiens. Le séjour à Bruxelles du baron Karl Anton von Martini », in *Bruxellois à Vienne, Viennois à Bruxelles*, Bruxelles, 2004, p. 113-162 (*Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, 32).

ainsi qu'elle était justifiée par la doctrine – il y avait une série de gravures macabres décrivant les différents instruments de torture <sup>62</sup>.

Par décret impérial du 2 janvier 1776, la torture est abolie dans les Etats héréditaires de l'Empire des Habsbourg et un décret du 19 janvier suivant réduit la possibilité d'application de la peine de mort aux seuls crimes les plus atroces. Kaunitz, en communiquant au chancelier Firmian à Milan les décrets qui viennent d'être publiés, sollicite l'avis du Sénat milanais sur l'opportunité d'étendre ces lois à la Lombardie autrichienne. L'impératrice est clairement favorable à l'abolition générale de la torture dans toutes les provinces de la monarchie et le Sénat est pressé de donner un avis favorable ou, en cas contraire, de justifier son refus par des raisons bien fortes à opposer à celles que l'on avait produites dans les tribunaux de justice autrichiens contre l'emploi de la torture <sup>63</sup>.

Cependant, trois mois plus tard, le Sénat par la plume du sénateur Gabriele Verri, le père des hommes des Lumières Pierre et Alexandre, soutient non seulement la légitimité de la peine de mort mais surtout sa nécessité et son opportunité étant donné la gravité de la criminalité en Lombardie. Il s'agit donc d'un problème de tranquillité publique : si les gibets sont arrachés et s'il n'y a plus de sentences capitales, si la torture est abolie, l'administration de la justice en pâtira beaucoup car on l'empêchera de découvrir les coupables, et la criminalité, en l'absence de la puissante arme de dissuasion que constitue la peine de mort, est destinée à augmenter. Quant à la peine de mort, le Sénat est d'accord sur son application aux seuls crimes « atroces », mais il faut noter qu'à l'époque, la détermination de la qualité de *crimina atrociora*, selon ce que l'on écrit de façon implicite dans la *consulta*, est confiée, sauf pour les cas compris dans la liste des ordonnances de Philippe II datées de Ségovie le 9 août 1565, à l'arbitraire du Sénat. En ce qui concerne la torture, on en affirme la nécessité si le crime qu'on poursuit est grave, s'il n'y a aucun autre moyen de faire apparaître la vérité, ou si l'affaire présente des indices d'urgence (*urgentia*) <sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Voir E. VON KWIATKOWSKY, *Die Constitutio Criminalis Theresiana. Ein Beitrag zur Theresianischen Reichs- und Rechtsgeschichte*, Innsbruck, 1903 et S. SALMONOWICZ, *Prawo karne oświeconego absolutyzmu. Z dziejów kodyfikacji karnych przelomu XVIII-XIX w.*, Torun, Towarzystwo Naukowe w Toruniu, 1966 ; Id., « Leopoldina : il codice penale toscano dell'anno 1786 », *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 96, 1969, p. 173 et s.

<sup>63</sup> Voir ASMi, *Giustizia punitiva*, p.a. (partie ancienne), cart. 2, fasc. 3 : P.S. à la lettre de Kaunitz à Firmian datée 8 janvier 1776. Sur cette question, voir A. CAVANNA, *La codificazione penale in Italia, op. cit.*, notamment p. 34-35.

<sup>64</sup> Voir la *consulta* de Gabriele Verri in Milano, Biblioteca Ambrosiana, ms. Becc. B 233 et aussi in Milano, ASMi, *Giustizia Punitiva*, p. a., cart. 45 : deux exemplaires, publiée par G. BARBARISI, *P. Verri. Osservazioni sulla tortura*, Milano, Istituto di propaganda libraria, 1993, p. 239-267. Voir aussi G.P. MASSETTO, « La torture judiciaire dans la doctrine lombarde du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle », dans B. DURAND et L. OTIS-COUR (dir.), *La torture judiciaire. Approches historiques et juridiques*, t. II, Lille, Centre d'histoire judiciaire, 2002, p. 643-676 (également traduit en italien, « La tortura giudiziaria nella dottrina lombarda dei secoli XVI-XVIII », in A. PADOA SCHIOPPA, G. DI RENZO VILLATA, G.P. MASSETTO, *Amicitiae pignus. Studi in ricordo di Adriano Cavanna*, t. II, Milano, Giuffrè, 2003, p. 1401-1452, notamment p. 1406 et 1411 ; C. STORTI STORCHI, « La torture judiciaire dans les statuts lombards », *ibid.*, t. I, p. 451-470, et M. CATTANEO, « Beccaria e Sonnenfels. L'abolizione della tortura nell'età teresiana », in A. DE

Si le Sénat de Milan s'exprime de la manière la plus tranchante contre la réduction de la répression criminelle, le Sénat de Mantoue en revanche se montre plus flexible et prêt à suivre la volonté des gouvernants. Ce n'est finalement que dans les années suivantes, notamment après le décret de Joseph II de 1784 et surtout après l'entrée en vigueur, en 1786, de la *Norma interinale del processo criminale* qui, comme on le verra, ne prévoit plus ce moyen discutable de recherche de la vérité, que la torture sera bannie de la procédure criminelle lombarde<sup>65</sup>.

Le Sénat, que nous avons décrit en train de casser le projet impérial d'abolition de la torture, dominait en effet l'administration de la justice pénale. Il sera plus tard supprimé par l'édit de février 1786, mais jusqu'à cette date il sera encore en mesure d'avoir le dernier mot au sujet des condamnations à mort, exécutées de façon assez cruelle par pendaison, sur le bûcher, ou encore par décapitation. Toutes ces formes de mise à mort étaient précédées, ou suivies, par un appareil « raffiné » d'exacerbations de la souffrance et du déshonneur, le corps du supplicié étant par exemple attaché à la queue d'un cheval et traîné par les rues, ou encore l'exécution étant précédée de l'amputation des mains ou suivie par l'exposition de la tête du condamné dans une cage posée sur une colonne de bois. Les délits qui menaient le plus souvent au supplice suprême étaient le vol, surtout lorsqu'il était accompagné de violences, le vol sacrilège, l'homicide, et parfois le parricide. Le haut niveau de la criminalité ressort des *Liste dei giustiziati* qui ont été conservées, source très émouvante par la description souvent méticuleuse de la cérémonie publique d'exécution<sup>66</sup>. Beaucoup de documents et de sources démontrent que la justice était administrée en deux phases : une procédure à charge, suivie d'une autre à décharge, cette dernière étant cependant dépourvue de vraies garanties en faveur de l'accusé<sup>67</sup>.

Le code pénal de 1787, fruit des influences conjointes de la pensée de Giuseppe Beccaria et des idées de l'empereur – lequel était peu favorable à l'adoucissement des peines et par conséquent, convaincu de l'importance de ne pas abaisser le niveau de punition de la délinquance –, prévoit un ordre de peines très précis et méticuleux,

---

MADDALENA, E. ROTELLI, G. BARBARISI, *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa*, vol. II, *op. cit.*, p. 143-155.

<sup>65</sup> Voir S. DI NOTO MARRELLA, « Le letture dei giuristi. Aspetti del dibattito sulla tortura nel Consiglio di Giustizia di Mantova (1772) », in L. BERLINGUER, F. COLAO, *La Leopoldina. Criminalità e giustizia criminale nelle riforme del '700 europeo : Illuminismo e dottrine penali*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1990, p. 39-174.

<sup>66</sup> Voir mon article « Storie d'ordinaria e straordinaria delinquenza nella Lombardia settecentesca », *Acta Historiae* 15/2, 2007, p. 521-564 ; G.P. MASSETTO, « Aspetti della prassi penalistica lombarda nell'età delle riforme : il ruolo del Senato milanese », *Studia et documenta historiae et iuris*, 47, 1981, p. 93-194, et in *Id.*, *Saggi di storia del diritto penale lombardo, secc. XVI-XVIII*, Milano, LED, 1994, p. 331-424 ; A. CAVANNA, « Giudici e leggi a Milano nell'età del Beccaria », in *Cesare Beccaria tra Milano e l'Europa. Convegno di studi per il 250° anniversario della nascita promosso dal Comune di Milano*, Bari, Laterza, 1990, p. 168-195, et in *Id.*, *Scritti*, I, *op. cit.*, p. 627-656.

<sup>67</sup> Voir L. GARLATI GIUGNI, *Inseguendo la verità. Processo penale e giustizia nel Ristretto della pratica criminale per lo Stato di Milano* [Università degli Studi Milano. Facoltà di Giurisprudenza. Pubblicazioni dell'Istituto di Storia del diritto italiano 24], Milano, Giuffrè, 1999, *passim*.

presque géométrique, selon une gradation suffisamment définie pour laisser peu de place à l'arbitraire<sup>68</sup>. L'empereur aurait voulu une introduction rapide de ce texte en Lombardie, mais il s'y développait un mouvement hostile à l'application pure et simple du code. Après une période de discussion et de propositions et projets individuels – dont celui de Luigi Villa, maintenant bien connu, représente un des apports les plus constructifs à la résolution du problème de l'adaptation du code aux exigences et aux traditions locales<sup>69</sup> –, on constitua en 1790 une commission à laquelle prirent part notamment Beccaria et Risi<sup>70</sup>, mais elle n'aboutit à aucun résultat.

C'est en 1786 que la détermination de Martini parvient, en revanche, à faire adopter la *Norma interinale del processo criminale*<sup>71</sup> qui demeurera en vigueur, malgré le changement de régime politique consécutif au remplacement des Autrichiens par les Français, jusqu'à la promulgation, en 1807, du *Codice di Procedura Penale del Regno Italico* appelé aussi *Romagnosi*. C'est à partir de l'entrée en vigueur de la

---

<sup>68</sup> Voir S. VINCIGUERRA, *Un penalista del XXI secolo legge il Codice penale Giuseppino*, in S. VINCIGUERRA, *Codice generale austriaco dei delitti e delle pene (1797) (rectius : 1787)* (réimpr. anastatique), et, dans le même volume, les articles de M.A. CATTANEO, G. CHIODI, E. DEZZA, etc., Padova, CEDAM, 2005 (édition hors-commerce), p. XI-XLII. Voir aussi H. HOEGEL, *Geschichte des Österreichischen Strafrechtes*, II, Wien 1905 ; E. SCHMIDT, *Einführung in die Geschichte der Deutschen Strafrechtsplege*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht (III éd.), 1965, p. 256 et s. ; R. MOOS, *Der Verbrechenbegriff in Österreich im 18. und 19. Jahrhundert. Sinn- u. Strukturwandel (Rechtsvergleichende Untersuchungen zur gesamten Strafrechtswissenschaft, Neue Folge, Heft 39)*, Bonn, Rohrscheid, 1968 ; H. CONRAD, « Zu den geistigen Grundlagen der Strafrechtsreform Joseph II (1780-1788) », in H. WELZEL, *Festschrift für Hellmuth von Weber zum 70. Geburtstag*, Bonn, Rohrscheid, 1963, p. 57 ; G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica*, vol. I *Absolutismo e codificazione*, Bologna, Il Mulino, 1976, notamment p. 482, 506, 515-523, 548, 551, 553 ; A. CAVANNA, *La codificazione penale in Italia. I Le origini lombarde*, Milano, Giuffrè, 1975, spéc. p. 29 et s., 41 et s., 246 et s. ; ID., « Le ragioni del diritto e le ragioni del potere », in S. VINCIGUERRA, *Codice penale universale austriaco (1803)*, réimpr. anastatique, avec articles de S. AMBROSIO, A. CADOPPI, C. CARCERERI DE PRATI, M. A. CATTANEO, A. CAPANNA etc., Padova, CEDAM, 2001, p. CCXIX-CCLXV, et in ID., *Scritti*, II, *op. cit.*, p. 1137-1184 ; ID., *Storia del diritto moderno in Europa*, II. *Le fonti e il pensiero giuridico*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 294-313 ; Y. CARTUYVELS, *D'où vient le code pénal ? Une approche généalogique des premiers codes pénaux absolutistes au XVIII<sup>e</sup> siècle* (Préface de F. Tulkens), Montréal, Ottawa, Bruxelles, Presses de l'Université de Montréal, Presses de l'Université d'Ottawa, De Boeck, 1996, p. 249-300.

<sup>69</sup> Voir P. RONDINI, *Il progetto di codice penale per la Lombardia austriaca di Luigi Villa (1787) : pietra scartata o testata d'angolo ?*, Padova, CEDAM, 2006.

<sup>70</sup> Voir A. CAVANNA, *La codificazione penale in Italia*, *op. cit.*, not. p. 91 et s.

<sup>71</sup> Voir G. PROVIN, *La riforma per la Lombardia dei lumi : tradizione e novità nella Norma interinale del processo criminale*, Milano, Giuffrè, 1990 ; mais aussi E. DEZZA, « Tentativi di riforma del processo penale durante la prima Repubblica Cisalpina », *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, 52, 1979, p. 18 et s., et in ID., *Saggi di storia del diritto penale moderno*, Milano, LED, 1992, p. 69 et s. ; enfin A. MONTI, « Modèles de procédure criminelle en Italie du Nord jusqu'à l'unification », in J. HAUTEBERT et S. SOLEIL, *Modèles français, enjeux politiques et élaboration des grands textes de procédure en Europe*, t. II.1 *Le code de 1808 et la procédure criminelle en Europe. 2 Législation procédurale et enjeu politiques*, Paris, Editions juridiques et techniques, 2008, p. 53-76.



*Norma interinale*, dès 1786, qu'on peut être presque certain de l'abolition effective de la torture<sup>72</sup>. Cela marque un point de non-retour dans l'évolution de la procédure criminelle moderne : pour la première fois, Joseph II « avait dépassé les colonnes d'Hercule » qui séparaient le passé – caractérisé, dans ce domaine comme dans d'autres, par la multiplicité des sources du droit – du futur.

La *Norma interinale*, composée de 35 articles répartis en 363 paragraphes, a une structure très simple. On y affirme le principe de légalité pour ce qui est des crimes susceptibles de poursuites judiciaires, c'est-à-dire qu'est crime seulement le fait qui est considéré comme tel par la loi, et qu'on interdit par conséquent l'application du principe d'analogie. En 1787 est traduite en italien la première partie du Code civil, portant sur les droits des personnes et de la famille (*Josephinisches Gesetzbuch*), qui est une réalisation partielle de la codification du droit privé dont les travaux préparatoires avaient commencé en 1753 et dont le *Codex Theresianus* (1766) représentait une production assez critiquée. Le *Codice civile universale*, publié en italien à Vienne et à Milan précisément en 1787 – c'est l'*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch* ; « annoncé » par le décret du 1<sup>er</sup> novembre 1786 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1787 dans les seuls Etats héréditaires de la Maison de Habsbourg –, ne sera jamais appliqué en Lombardie malgré les efforts en ce sens des gouvernants. Le *Josephinisches Gesetzbuch*, composé de 293 paragraphes, est le fruit des travaux d'une part de la commission présidée par Horten, déjà active pendant les années thérésiennes, et d'autre part d'une commission présidée par von Kees, avant qu'il ne soit ensuite révisé par Sonnenfels et influencé par la pensée de Martini. Il s'agit de la première partie d'un code civil, divisé en cinq parties, consacrées respectivement aux principes généraux ; au droit des citoyens ; au droit du mariage, c'est-à-dire les droits et les obligations des conjoints, la filiation et le pouvoir paternel ; enfin à la tutelle et curatelle et aux autres états d'incapacité d'agir<sup>73</sup>. Le code s'ouvre par un premier paragraphe vraiment suggestif : « Chaque sujet attend de la part de son souverain protection et sûreté. Pourtant le souverain doit établir de façon claire les droits des sujets et guider leurs actions de façon qu'ils puissent contribuer au bonheur général

<sup>72</sup> Voir E. DEZZA, *Il Codice di Procedura Penale del Regno Italico (1807). Storia di un decennio di elaborazione legislativa*, Padova, 1983, *passim* ; ID., « Appunti sulla codificazione penale nel primo Regno d'Italia : il progetto del 1809 », in S. VINCIGUERRA, *Diritto penale dell'Ottocento, I codici preunitari e il codice Zanardelli*. (Casi, fonti e studi per il diritto penale raccolti da Sergio Vinciguerra, Serie III. Gli studi. Storia del diritto penale 7), Padova, CEDAM, 1993, p. 101 et s., et in ID., *Saggi di storia del diritto penale moderno*, Milano, LED, 1992, p. 199 et s. ; M. DA PASSANO, *Emendare o intimidire ? La codificazione del diritto penale in Francia e in Italia durante la Rivoluzione e l'Impero* (il Diritto nella Storia 7), Torino, Giappichelli, 2000, p. 168.

<sup>73</sup> Voir A. CAVANNA, « La codificazione del diritto », *op. cit.*, p. 498 ; F. KLEINBRUCKSCHWAIGER, « Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch », in A. ERLER, E. KAUFMANN, W. STAMMLER, *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, b. 1, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1971, not. p. 95 ; ID., « Josephinisches Gesetzbuch », in A. ERLER, E. KAUFMANN, R. SCHMIDT-WEIGAND, D. WERKMÜLLER, *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte* b. 2, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1973, coll. 427-429 ; et Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, vol. I *Assolutismo e codificazione*, *op. cit.*, p. 506 et s.



et au bien des particuliers ». Suivent d'autres paragraphes qui proclament le lien indissoluble entre la puissance suprême du souverain et la force obligatoire de la loi publiée et promulguée de la façon la plus propre à ce qu'elle soit connue aussitôt à tout le monde (§ 2) ; la non-rétroactivité de la loi (§ 11)<sup>74</sup>, la subordination de tous les statuts et règlements particuliers des provinces à la volonté du souverain (§ 8), et la prévalence de la loi sur la coutume (§ 9 et s.), selon les axiomes du positivisme juridique et les principes de l'absolutisme éclairé.

Quant au système de droit qui est esquissé, il apparaît conforme aux idées qui avaient été déjà concrétisées par des lois à partir du début des années 1780, à l'occasion de l'accession au trône de Joseph II. A titre d'exemple, en matière de droit de la famille, le mariage, contrat civil dont naissent droits et obligations civiles entre les conjoints recevait « sa force, essence et détermination de la puissance législative souveraine » : en découle la compétence publique et « laïque », étatique, à régler les différends matrimoniaux (ch. 3, § 3) ; au chapitre des « droits entre les parents et leurs enfants » on règle surtout l'obligation non seulement du père mais aussi de la mère de soigner les enfants en pourvoyant tous deux soit à leur nourriture et entretien, soit à leur éducation afin de les élever à un état ou à une profession utile à la patrie et à l'Etat (ch. 4, § e et s.).

### **Quelques mots de conclusion**

J'ai cherché à donner dans ces pages une petite esquisse des problèmes de droit et de justice dans le duché de Milan au déclin de l'ancien régime, lors d'une période de transition caractérisée par une volonté d'action qui se manifeste souvent par le moyen de la loi, en vue de modifier graduellement les conduites des sujets, tant le commun des mortels que les juges et avocats auxquels de nombreuses normes sont imposées, notamment en matière de procédure et d'organisation des tribunaux. Les privilèges et les abus vont ainsi diminuer, au profit d'un peu plus d'égalité et de « rationalité » malgré les résistances opposées par les organes de pouvoir les plus frappés par les réformes, mais il reste encore beaucoup à faire.

Nous sommes par conséquent face à un droit et une administration de la justice comportant beaucoup d'ombres mais aussi beaucoup de Lumières. J'y vois personnellement une politique du droit mise en œuvre par des moyens sans doute trop radicaux, mais qui contient de nombreux éléments de nouveauté et tente, au fond, de résoudre des problèmes réellement délicats. Une politique « de bonne volonté », par conséquent, et que l'on ne peut pas mépriser.

---

<sup>74</sup> Voir le *Codice civile universale. Parte prima*, Vienna-Milano, Stamperia fu Antonio Agnelli R. Stampatore, 1787, p. 1.

# Hommage à Jacques Logie (1938-2007)

François ANTOINE

Jacques Logie est décédé dans la nuit du 3 au 4 septembre 2007. Ce décès inopiné a surpris tous ceux qui connaissaient l'homme énergique et engagé qui menait avec passion de multiples projets et profitait pleinement des bonheurs qu'apporte la vie.

Docteur en droit, licencié en droit international et en journalisme (ULB), il avait commencé sa carrière comme avocat. En parallèle, il s'engagea politiquement dans son village de Plancenoit devenant conseiller communal, puis échevin. Il entra ensuite dans la magistrature et termina son parcours comme vice-président du Tribunal de commerce de Bruxelles.

Vivant en bordure du champ de bataille de Waterloo, il en était devenu un des plus grands spécialistes. Il avait acquis à la fois une grande érudition de la toponymie ou encore de l'« art militaire » et un sens aigu de la critique historique l'élevant au-dessus des nationalismes qui ont toujours teinté le récit de cette bataille marquant la fin de l'ère napoléonienne. Sa production fut à la fois très pointue sur le terrain scientifique, mais également dirigée vers le grand public. Ses livres, *Waterloo, l'évitable défaite*<sup>1</sup>, *Waterloo, la campagne de 1815*<sup>2</sup> ou encore *Napoléon. La dernière bataille*<sup>3</sup>, sont devenus des ouvrages de référence sur ce haut lieu de l'histoire européenne. Jacques Logie venait de faire publier un hors série de la revue *Napoléon I<sup>er</sup>* intitulé *Waterloo. De la bataille à la légende*<sup>4</sup> qui constitue une synthèse remarquable de sa science sur le sujet. Sur le terrain, il était membre du comité

---

<sup>1</sup> J. LOGIE, *Waterloo, l'évitable défaite*, Gembloux, Duculot, 1984.

<sup>2</sup> J. LOGIE, A. BRUYLANTS, J.-H. PIRENNE et P. DE CALLATAY, *Waterloo, la campagne de 1815*, Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1990.

<sup>3</sup> J. LOGIE, *Napoléon, la dernière bataille*, Bruxelles, Racine, 2002.

<sup>4</sup> J. LOGIE, *Waterloo. De la bataille à la légende*, in *Napoléon I<sup>er</sup>*, hors série n° 7, juin 2007.

scientifique chargé d'accompagner la réhabilitation du site et président de la chambre provinciale du Brabant wallon de la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles. Il avait d'ailleurs dans ce cadre, mené à bien un grand projet d'extension de la zone de classement du champ de bataille. Cette démarche historique avait également comme objectif pour cet amoureux de sa région de préserver un écrin de campagne brabançonne de la spéculation foncière qui touche durement les environs de Bruxelles.

Jacques Logie était également devenu une des références incontestées de l'histoire institutionnelle de nos régions pour la période française. Alors qu'il exerçait encore ses fonctions de magistrat, il réussit le tour de force de présenter une thèse d'histoire à la Sorbonne consacrée aux « magistrats, cours et tribunaux sous le régime français en Belgique »<sup>5</sup> et pour laquelle il reçut le prix Charles Du Vivier octroyé par l'Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique. Son expérience de magistrat et sa force de travail en faisaient un historien hors norme. Jacques avait la capacité de retrouver dans une masse d'archives des éléments lui permettant de démonter des mécanismes frauduleux ou encore de saisir les traits de caractère de l'un ou autre protagoniste. En outre, son souci du détail et sa rigueur historique s'alliaient à son sens de la dynamique historique. Ses recherches le menaient à s'interroger sur les ruptures comme dans son ouvrage consacré à la Révolution de 1830<sup>6</sup>, aussi bien que sur les processus de continuité comme dans sa contribution pour le département de la Dyle à l'ambitieux projet des Grands Notables du Premier Empire<sup>7</sup>.

Toujours engagé politiquement, Jacques Logie militait pour un règlement pacifique de la question israélo-palestinienne et, sur le plan local, avait lancé avec succès aux dernières élections communales une liste alternative de tendance libérale rehaussée de social et d'environnemental.

Avec la complicité de sa femme, Josette, Jacques travaillait à la veille de son décès à de multiples projets historiques, tels que la rédaction d'un ouvrage consacré à *Napoléon, roi de l'île d'Elbe* ou encore l'édition des mémoires d'Albert de Saxe-Teschen, gouverneur des Pays-Bas autrichiens. Depuis plusieurs années, il avait pensé l'organisation à Bruxelles d'un colloque international consacré à l'empire napoléonien regroupant les spécialistes venus des quatre coins de l'Europe, afin de dépasser le cadre hexagonal et d'aborder l'héritage révolutionnaire et impérial dans sa réelle dimension continentale.

Le Groupe d'Etude du XVIII<sup>e</sup> siècle de l'ULB et l'ensemble de la corporation historique de Belgique tenaient à lui rendre ici un hommage bien mérité.

---

<sup>5</sup> J. LOGIE, *Les magistrats des cours et des tribunaux en Belgique 1794-1814 : essai d'approche politique et sociale*, Genève, Droz, 1998.

<sup>6</sup> J. LOGIE, *Mille huit cent trente : de la régionalisation à l'indépendance*, Gembloux, Duculot, 1980.

<sup>7</sup> J. LOGIE, *Grands Notables du Premier Empire : Dyle*, Paris, CNRS Editions, à paraître.

# L'organisation judiciaire des anciens Pays-Bas et la tentative de réforme de Joseph II <sup>1</sup>

Jacques LOGIE

## **Le cadre territorial**

A la fin de l'Ancien Régime, les Pays-Bas autrichiens se composaient de dix provinces : le duché de Brabant et son annexe, le marquisat d'Anvers ; le duché de Limbourg avec les pays d'Outremeuse ; le duché de Luxembourg ; le duché de Gueldre ; le comté de Flandre ; le comté de Hainaut ; le comté de Namur ; les seigneuries de Tournai et de Tournais ; la seigneurie de Malines. Il y avait en outre une entité séparée : la West-Flandre.

Chacune de ces provinces constituait un Etat avec son organisation propre, elles n'avaient aucun lien que leur soumission personnelle au même souverain, l'empereur d'Autriche mais, en vertu des stipulations du droit international comprises dans la Confédération d'Augsbourg et dans les traités d'Utrecht et de la Barrière, elles formaient un ensemble impartageable <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Nous reproduisons ici, avec les quelques aménagements et actualisations indispensables, les p. 21 à 30 de la thèse que Jacques Logie a soutenue en Sorbonne, en 1995, sous la direction du professeur Jean Tulard et qui fut publiée sous le titre *Les magistrats des cours et tribunaux en Belgique, 1794-1814. Essai d'approche politique et sociale*, Genève, Librairie Droz, 1998, 513 p. (Ecole pratique des hautes études, IV<sup>e</sup> section, Sciences historiques et philologiques, V, « Hautes études médiévales et modernes », n° 80). J. Logie comptait en faire la base d'un exposé qu'il n'a malheureusement pu achever. Nous tenons à remercier le directeur de la Librairie Droz, M. Max Engammare, pour l'aimable autorisation qu'il nous a accordée de reproduire ces quelques pages.

<sup>2</sup> E. POULLET, *Les Constitutions nationales belges de l'Ancien Régime à l'invasion de 1794*, p. 2-4.

### L'organisation judiciaire

Dans les Pays-Bas autrichiens, il y avait plusieurs conseils de justice.

Le Grand Conseil de Malines était le premier corps de justice du pays, sa compétence était exclusivement civile. Il était entre autres, la juridiction d'appel des conseils provinciaux qui n'étaient pas souverains, soit ceux de Flandre et de Namur, et du Magistrat de Malines.

Les autres conseils avaient chacun juridiction sur leur province. Ils statuaient en degré d'appel des cours subalternes. Trois conseils étaient souverains c'est-à-dire que leurs décisions étaient rendues en dernier ressort, ceux de Brabant, de Hainaut et de Luxembourg. Tous les conseils de justice avaient une juridiction de première instance à peu près semblable. Ils avaient compétence exclusive en matière civile et criminelle à l'égard de certaines catégories de personnes, nobles, ecclésiastiques, membres de leur juridiction et ils connaissaient en outre de certains crimes politiques graves. A côté de leur compétence judiciaire, les conseils de justice avaient, comme les Parlements de France, des attributions législatives et administratives.

Le Grand Conseil de Malines était composé d'un président et de seize conseillers dont deux étaient ecclésiastiques. Tous étaient nommés par le souverain.

Le Conseil de Brabant comptait quinze membres. Celui de Hainaut avait seize conseillers dont deux choisis dans l'ordre la noblesse qui portaient le titre de « conseiller de cours » ou « de longue robe », deux dans l'ordre du clergé avec celui de « conseiller ecclésiastique », douze dans le Tiers Etat appelés « conseillers laïcs » ou « de courte robe ».

Le Conseil de Luxembourg était composé de douze membres dont trois conseillers nobles dits « de courte robe », celui de Flandre en comptait douze et celui de Namur, neuf.

Le Conseil provincial de Tournai et de Tournais avait six conseillers et l'on allait en appel de ses décisions devant le Conseil de Hainaut.

Au sein du Conseil de Ruremonde ou de Gueldre, on trouvait deux membres nobles dits « coutumiers » et sept conseillers « de longue robe ». En Limbourg il y avait quatre hautes cours, celles des pays de Limbourg, de Dalhem, de Fauquemont et de Rolduc. Leur juridiction d'appel était le Conseil de Brabant.

Certains de ces conseils étaient présidés par des officiers du souverain : le grand bailli de Hainaut, le gouverneur souverain bailli de Namur, les chanceliers de Brabant et de Gueldre, le grand bailli de Tournai-Tournais, les hauts drossards pour les cours du Limbourg.

Les présidents des autres conseils de justice étaient nommés librement par le souverain au sein ou en dehors de la juridiction. En revanche, les conseillers devaient être choisis sur une « terne » ou liste de trois candidats présentés par les conseils au sein desquels se produisait une vacance.

Tous les membres des conseils de justice devaient appartenir à la religion catholique romaine, être porteurs d'un diplôme de licencié ès lois décerné par l'Université de Louvain, seule habilitée à délivrer des diplômes valables pour l'exercice des charges publiques. Ils ne pouvaient avoir de parents ou alliés au sein de leur juridiction.

Les conseils de justice exigeaient en outre que leurs membres fussent originaires de leur province. Cette condition était tempérée par le principe de réciprocité qui

permettait d'admettre un candidat originaire d'une autre province pour autant que celle-ci ne réservât pas à ses rëgnicoles l'accès aux charges publiques. Au Conseil de Brabant, deux postes pouvaient être occupés par des étrangers à la province pour autant qu'ils connussent le latin, le français et le flamand.

Dans tous les conseils, il existait un office fiscal représentant les intérêts du souverain et chargé du ministère public. Le magistrat, appelé « fiscal » ou « procureur général », était choisi au sein du conseil. Le nombre de « fiscaux » variait de province à province. Ainsi, au Grand Conseil de Malines, il y avait un procureur général et un avocat fiscal, au Conseil de Brabant et au Conseil de Flandre deux fiscaux : l'avocat fiscal chargé des missions administratives, le procureur général assumant le rôle judiciaire, tandis qu'à Namur, ces deux fonctions étaient exercées par un procureur général et son substitut.

La charge de membre d'un conseil conférait la noblesse personnelle. Certains tribunaux tel le Grand Conseil de Malines et, dans une certaine mesure, le Conseil de Hainaut étaient parvenus à obtenir la noblesse héréditaire, mais le plus souvent celle-ci n'était acquise qu'au président de la juridiction.

Ce statut de noblesse attribuait au magistrat des immunités fiscales telles que la franchise des tailles, de l'aide pour leur maison de résidence, des gabelles sur les produits de consommation et des droits de barrière. Les membres des conseils jouissaient en outre de certaines préséances dans les cérémonies officielles.

Il n'existait pas de vénalité des offices mais les membres des conseils supérieurs de justice devaient acquitter, à leur entrée en fonction, une taxe appelée médianate. Cette médianate variait suivant les provinces : elle s'élevait à 4 000 florins pour les Conseils de Flandre et de Brabant et à 5 000 florins pour le Conseil de Luxembourg <sup>3</sup>. Elle portait généralement intérêt et devait être remboursée par le successeur.

Le produit d'une charge était variable. Au Grand Conseil de Malines, en Brabant et en Flandre, on l'évaluait à 4 000 florins argent courant par an, dans le Hainaut et le Luxembourg, à 3 000 florins, à Namur à 2 000 et en Gueldre et à Tournai à 1 500 florins <sup>4</sup>.

A côté des conseils provinciaux, il existait une foule de tribunaux particuliers : tribunaux de la foresterie, de la vénerie, chambres des tonlieux, juges des domaines, juridictions prévôtales, cours féodales dont les membres étaient nommés par le souverain, et des tribunaux ecclésiastiques où la justice était rendue par un official assisté d'assesseurs.

Chaque village abritait une ou plusieurs seigneuries. Chacune avait un corps de magistrature composé généralement de sept échevins, d'un greffier et d'un officier chargé du ministère public et représentant le seigneur. On l'appelait mayeur, amman, drossard, bailli ou écoutète.

Dans ces échevinages ruraux, seuls le greffier et l'un ou l'autre échevin avaient quelque pratique judiciaire. Souvent, un jeune avocat exerçait un mandat d'échevin ou

<sup>3</sup> J. BUNTINX, *Inventaris van het archief van de Raad van Vlaanderen*, Bruxelles, 1964, t. I, p. 12 ; A. GAILLARD, *Le Conseil de Brabant. Histoire, organisation, procédure*, Bruxelles, 1868, t. II, p. 6 ; C. HUDEMANN-SIMON, *La noblesse luxembourgeoise au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Luxembourg, 1985, p. 113 (Publications de la Société d'Histoire de l'Institut grand-ducal).

<sup>4</sup> C. HUDEMANN-SIMON, *op. cit.*, p. 351.

de greffier dans plusieurs juridictions. Ainsi, en Brabant, avant le règne de Joseph II, il existait plus de six cents tribunaux seigneuriaux <sup>5</sup>.

Chaque ville avait son Magistrat généralement composé d'un ou plusieurs bourgmestres, d'échevins et de conseillers, de pensionnaires ou secrétaires, de greffiers et receveurs en nombres différents suivant les cités. Il y avait également un représentant du prince appelé bailli, écoutête ou amman.

A la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, presque tous les membres des Magistrats urbains étaient nommés par le souverain. Les charges étaient temporaires mais sans périodicité de renouvellement. En général, les pensionnaires, greffiers et secrétaires étaient nommés à vie.

L'exemple de la ville de Bruges permet de mieux comprendre le mode de recrutement d'un Magistrat. On distinguait la ville de Bruges et le Franc de Bruges, qui avait juridiction sur le plat pays entourant la cité. Le Magistrat de la ville était composé d'un grand bailli et d'un écoutête représentant le prince, de deux bourgmestres, de douze échevins, douze conseillers, dix pensionnaires et greffiers et deux trésoriers.

Depuis 1765, l'administration de la justice civile et criminelle avait été confiée à un collège permanent de cinq pensionnaires. Les pensionnaires nommés à vie, ainsi que les greffiers, devaient être licenciés en droit. Les membres du Magistrat étaient nommés sur la base de listes de candidats établies par l'écoutête, le grand bailli et l'évêque de Bruges et sur proposition du Conseil privé.

Bourgmestres et échevins étaient obligés de payer, lors de leur entrée en fonction, une « engagère » versée aux Etats de Flandre qui bonifiaient sur ces sommes un intérêt annuel de 4%. L'engagère était remboursée par le successeur dans la charge. Le montant de ces engagères était considérable : 27 000 florins pour le bourgmestre des échevins, 13 500 pour le bourgmestre de la commune, 8 100 pour le premier échevin, 7 200 pour les autres. En revanche, la charge de pensionnaire ne comportait pas une obligation de payer une engagère.

Les émoluments de ces charges étaient très variables : 6 000 florins annuels pour le premier bourgmestre, 1 600 pour le second, de 1 100 à 500 florins pour les échevins suivant leur rang. La rémunération des pensionnaires et des greffiers était calculée à l'acte, suivant un tarif, et pouvait varier de 600 à 1 200 florins par an.

A la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, les Magistrats des grandes villes étaient dominés par un nombre restreint de familles majoritairement nobles et constituaient un milieu oligarchique et fermé <sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> J. NAUWELAERS, *Les avocats du Souverain Conseil de Brabant*, Bruxelles, 1947, t. I, p. 486

<sup>6</sup> Y. VANDEN BERGHE, *Jacobijnen en traditionalisten. De reacties van de Bruggelingen in de revolutietijd (1780-1794)*, Bruxelles, 1972, t. I, p. 3-15. La même situation a été décrite pour Anvers par R. BOUMANS, *Het Antwerps Stadsbestuur voor en tijdens de Franse Overheersing. Bijdrage tot de ontwikkelingsgeschiedenis van de stedelijke bestuurinstellingen in de zuidelijke Nederlanden*, Bruges, 1965, p. 196-255 ; et, pour les villes hennuyères d'Ath, de Mons et de Tournai, par Ph. GUIGNET, *Le pouvoir dans la ville au XVIII<sup>e</sup> siècle. Pratiques politiques, notabilité et éthique sociale de part et d'autre de la frontière franco-belge*, Paris, 1990, p. 372-383.



## Un projet avorté : la réforme judiciaire de Joseph II

Deux ans avant les événements qui allaient révolutionner la France et l'Europe, l'empereur Joseph II, homme des Lumières par excellence, tenta de moderniser l'appareil judiciaire dans les Pays-Bas <sup>7</sup>. Dans l'esprit de Joseph II, il s'agissait d'étendre à ces provinces le nouveau système judiciaire établi dans ses Etats d'Autriche et de Lombardie par l'*Algemeine Gerichtsordnung* <sup>8</sup>.

Lors de sa tournée d'inspection dans les Pays-Bas en 1781, l'empereur avait pu constater que les justiciables aspiraient à un important remaniement des institutions judiciaires. Les reproches visaient surtout le mauvais fonctionnement des justices seigneuriales dû à l'incompétence des juges de village et à leur manque d'indépendance, ainsi que le coût et la lenteur des procédures <sup>9</sup>.

Les édits impériaux des 1<sup>er</sup> janvier et 3 avril 1787 firent table rase du passé et instaurèrent un système, cohérent, logique et moderne.

Tous les litiges civils devaient désormais être soumis en premier ressort à des tribunaux de première instance au nombre de soixante-trois pour tous les Pays-Bas. Ces juridictions s'appelaient Conseil de Première Instance dans les grandes villes. Ils étaient composés d'un président et de sept à neuf conseillers. Dans les cités de moindre importance, on trouvait un juge royal et trois assesseurs, ou même un seul juge royal dans les bourgades.

Il était prévu deux juridictions d'appel, l'une à Bruxelles avec pour ressort le Brabant, le Limbourg, la Flandre, le Hainaut, Malines, Namur, Tournai et le Tournaisis ; l'autre à Luxembourg dont la juridiction se limitait à ce seul duché.

Au sommet de la pyramide institutionnelle, le Conseil souverain de Justice, établi à Bruxelles, était l'autorité suprême en matière de justice civile, criminelle et féodale et le centre du pouvoir judiciaire pour toutes les provinces des Pays-Bas. Il connaissait en dernier ressort du fait comme du droit, mais n'était appelé à décider qu'en cas de contradiction entre la juridiction de première instance et la juridiction d'appel.

L'empereur avait aussi imaginé un système original de recrutement des magistrats <sup>10</sup>. Le Règlement de procédure civile du 3 novembre 1786 imposait désormais aux candidats non seulement d'être licenciés ès lois mais aussi de produire une attestation de l'université portant « que leur science y a été reconnue suffisante ». Ils devaient en outre subir devant le tribunal d'appel une épreuve d'aptitude rigoureuse portant sur les lois de la province et le Règlement de procédure <sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> M.E. TESCH, « La réforme de la justice de l'empereur Joseph II dans les Pays-Bas autrichiens. Le séjour à Bruxelles du baron Karl Anton von Martini », in *Bruxellois à Vienne, Viennois à Bruxelles*, Bruxelles, 2004 (*Etudes sur le 18<sup>e</sup> siècle*, 32).

<sup>8</sup> R. WARLOMONT, « Les idées modernes de Joseph II sur l'organisation judiciaire dans les Pays-Bas autrichiens », *Revue d'Histoire du Droit*, 27, 1959, p. 273-274.

<sup>9</sup> M.-S. DUPONT-BOUCHAT, X. ROUSSEAU, « La permanence du personnel judiciaire en Belgique à l'époque des Révolutions (1780-1800) », *International Association for the History of Crime and Criminal Justice*, Paris, 1987, p. 8-11 (numéro spécial « Le Monde judiciaire »).

<sup>10</sup> R. WARLOMONT, *op. cit.*, p. 280 et s.

<sup>11</sup> *Recueil des Anciennes lois et Ordonnances*, 3<sup>e</sup> série, t. 12, p. 582. Les membres des Conseils de Justice se voyaient dispensés de cette épreuve.

Mais l'innovation la plus moderne par rapport à l'esprit du temps était de faire choisir les candidats aux places vacantes par les corps de bourgeoisie :

Il importe, écrivait Joseph II, que les personnes qui composent les tribunaux soient des gens de confiance, qui ayent pour eux l'opinion du public. Or, cette condition, beaucoup plus essentielle que la convenance des individus, ne peut s'obtenir plus sûrement que par une élection libre à la majorité de toute la bourgeoisie, puisqu'il doit être parfaitement indifférent au gouvernement que Pierre ou Paul devienne juge, pourvu que ce soient des hommes capables et que ce soit celui qui jouit de la confiance publique <sup>12</sup>.

Autre innovation porteuse d'avenir, l'institution des « écoutants ». Il s'agissait « de 2 ou 3 ou même 4 de ces jeunes gens licenciés, dûment approuvés par le tribunal d'appel » qui seraient adjoints aux conseillers des tribunaux de première instance. Suivant la volonté de Joseph II,

ils n'auraient aucun droit à l'actualité <sup>13</sup> mais on aura à l'occasion de la vacance de quelque place de juge, un égard particulier au mérite qu'ils se seront faits par leur service gratuit et par les preuves qu'ils auront données de leur probité, capacité et assiduité. Dans les affaires d'ordres, leur avis délibératif sera admis. Après que les écoutants auront fréquenté assez longtemps les tribunaux et y auront assisté à des rapports, des procès, on pourrait leur accorder voix décisive <sup>14</sup>.

Comment ne pas voir dans ces « écoutants » la préfiguration des auditeurs napoléoniens ? L'assistance judiciaire était organisée en faveur des indigents et la charge devait en être répartie « avec la plus grande égalité parmi tous les avocats ». Mieux encore, la partie succombante se voyait obligée de payer non seulement les dépens mais aussi les honoraires des avocats de la partie pauvre qui aurait gagné son procès <sup>15</sup>.

Les traitements des magistrats, supportés par les collectivités locales, étaient proportionnés à la cherté des vivres et au prix du logement dans les différentes villes. A titre d'exemple, dans le Hainaut, il s'élevait à 2 100 florins argent courant par an à Mons ; en revanche, à Tournai, il n'était que de 1 680 florins, à Enghien, Ath, Binche et Chimay de 1 400 florins, et à Charleroi de 1 260 florins <sup>16</sup>.

L'empereur supprimait toutes les médianates, ce qui rendait l'accès à la magistrature beaucoup plus aisé, et les magistrats non réemployés se verraient restituer les sommes versées au Trésor, ce qui représentait la dépense considérable de 1 960 000 florins <sup>17</sup>.

En matière pénale, toute peine afflictive ou portant bannissement ou encore un emprisonnement supérieur à un an était soumise à confirmation par le Conseil d'appel.

---

<sup>12</sup> Note de l'empereur en marge du rapport de Kaunitz du 12 février 1787, Archives générales du Royaume, Bruxelles (AGR), Chancellerie autrichienne, n° 620, cité par R. WARLOMONT, *op. cit.*, p. 283. L'empereur se réservait seulement la nomination des présidents des tribunaux de première instance.

<sup>13</sup> C'est-à-dire au plein exercice de la charge et aux émoluments qui y sont liés.

<sup>14</sup> R. WARLOMONT, *op. cit.*

<sup>15</sup> Article 52 de l'édit du 3 avril 1787.

<sup>16</sup> AGR, Conseil souverain de Justice, n° 37.

<sup>17</sup> A. GAILLARD, *op. cit.*, p. 361.

Toute condamnation à mort devait être soumise en troisième degré de juridiction au Conseil souverain de Justice<sup>18</sup>. La torture ou question extraordinaire était abolie<sup>19</sup>.

Ces textes, pourtant d'une modernité remarquable, allaient soulever une tempête de protestations, notamment de la part des Conseils de Brabant et de Hainaut. Devant l'opposition et l'agitation qui s'ensuivit, la réforme fut suspendue en mai et les édits furent retirés en septembre 1787.

---

<sup>18</sup> Articles 59 et 60 de l'édit du 3 avril 1787.

<sup>19</sup> Article 63 de l'édit du 3 avril 1787.



# Les réformes de la police en Lombardie au XVIII<sup>e</sup> siècle

Livio ANTONIELLI

En ce qui concerne l'organisation des activités que nous définissons aujourd'hui comme étant « de police », le duché de Milan n'était pas si loin, au XVIII<sup>e</sup> siècle, de la situation qu'on peut constater dans de nombreux autres secteurs d'activité de l'Europe d'ancien régime. La police proprement dite était difficile à cerner : seul un nombre limité d'hommes exerçait professionnellement des activités qui relèvent du domaine de la police au sens moderne du terme mais on trouvait partout des fonctions, et des hommes qui les remplissaient, qui étaient fondamentales pour maintenir l'équilibre dans le territoire, c'est-à-dire pour maintenir ce que, depuis deux siècles environ, on appelle l'ordre public <sup>1</sup>.

Le contrôle du territoire, au XVIII<sup>e</sup> siècle, était encore conditionné par des rigidités structurelles : d'une part, une société en grande partie encore immobile, conditionnée par la dichotomie intérieur/extérieur (national/étranger) et par la notion de danger liée à des catégories bien définies : les bandits (au sens de « mis au ban »), les bandes armées, les vagabonds et les mendiants, et enfin, la guerre et les armées. C'était donc, en premier lieu, une notion du danger en tant que réalité foncièrement exogène, venant de ce qui était en dehors de la société ou en avait été expulsé et, d'une façon générale, de ce qui lui était « étranger », soit quant aux caractères ethniques, soit quant à la pensée et/ou la religion. Pour donner des réponses, préventives ou immédiates, selon les nécessités, aux problèmes urgents qui se posaient de ce côté, on disposait d'une série d'instruments, des hommes armés d'origines, d'organisations et de dépendances différentes mais aussi des forces générées par la société elle-même et organisées selon la coutume.

---

<sup>1</sup> Pour ne pas trop élargir les dimensions de cette contribution, les citations dans les notes seront limitées au cas italien et au strict nécessaire.

D'autre part, d'une façon qu'on pourrait dire préventive, ces mêmes forces de contrôle étaient dirigées vers des objets d'un intérêt tout à fait circonscrit, mais stratégiquement importants pour l'équilibre du système, comme la défense des produits dont le monopole était réservé au prince – mesures et contrôles pour les octrois, le sel, le commerce des blés, la chasse, la contrebande, etc. –, ou encore le domaine complexe de la discipline du port d'armes. De même, le vaste chapitre de la police des mœurs faisait de plus en plus l'objet d'un intérêt direct de la part de l'Etat.

Dans ce contexte, l'organisation des interventions était conditionnée par deux facteurs. D'une part, le gouvernement était plus désireux de promulguer des mesures particulières destinées à répondre à des situations ou à des demandes spécifiques, que de promulguer des dispositions de caractère général, visant à réguler un secteur dans sa totalité <sup>2</sup>. Donc, c'était en premier lieu pour défendre et protéger les droits et les privilèges existants, pour répondre aux sollicitations des corps de la société défendant leurs droits, que l'autorité supérieure entraînait le plus souvent en action, parce que c'était là une des clés de l'équilibre du système des pouvoirs dans l'ancien régime.

De plus – et c'est la seconde condition – le gouvernement n'engageait pas systématiquement ses propres fonds dans l'accomplissement des tâches de maintien de l'ordre public, mais les concédait souvent au contraire à des individus ou des groupes privés, concessions auxquelles était bien entendu lié un avantage économique en faveur des concessionnaires : le droit de prélever des épices.

Tout cela avait d'importantes conséquences pratiques : l'autorité centrale était toujours très prudente quand il s'agissait de faire des choix qui comportaient de sa part des dépenses significatives ; elle était plus attentive à la confirmation de sa primauté, au maintien de son contrôle sur la chaîne du commandement, et à la confirmation de son hégémonie sur la *iurisdictio*, qu'à l'efficacité des résultats obtenus.

Cette même attitude de l'autorité supérieure existait aussi dans le domaine du contrôle du territoire, où nous observons une faible disponibilité à s'engager dans des entreprises importantes et à expérimenter des solutions nouvelles, mais au contraire un recours systématique à des pratiques traditionnelles. Les compétences que nous définirions aujourd'hui comme étant de « police » étaient exercées principalement par l'attribution à des corps armés ou à des officiers du monopole d'accomplir des opérations dans ce domaine, ou par l'imposition à d'autres sujets de l'obligation de les effectuer, au nom de règles coutumières.

Une conséquence importante de tout cela résidait dans les modalités de paiement de ces prestations. Les salaires étaient une partie accessoire de ce que chaque opérateur arrivait à percevoir par son travail. Sur la Lombardie pré-habsbourgeoise, nous disposons d'une étude classique de Federico Chabod <sup>3</sup> sur la composition des revenus des officiers, au sein desquels on a pu quantifier la part importante jouée par les épices, c'est-à-dire par l'argent, en quantité variable mais prépondérante dans le total perçu, que les officiers arrivaient à encaisser à travers l'exercice direct de leur propre

<sup>2</sup> Voir L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, p. 43.

<sup>3</sup> F. CHABOD, « Stipendi nominali e busta paga effettiva dei funzionari dell'amministrazione milanese alla fine del Cinquecento », in F. CHABOD, *Carlo V e il suo Impero*, Torino, Einaudi, 1985, p. 281-450.

activité. Chabod, en particulier, a bien indiqué que cette proportion était clairement plus importante pour les officiers appartenant aux niveaux les moins élevés <sup>4</sup>, donc aussi pour les hommes auxquels nous nous référons ici.

En effet, ils ne recevaient souvent pas de salaire et quand ils en recevaient, il était payé très tard. Il arrivait, dans des circonstances difficiles pour les caisses publiques, que le retard soit important, jusqu'à trois ans parfois, comme on peut le constater à plusieurs reprises aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, relativement au *satellizio* (exécuter de justice) actif dans l'Etat de Milan <sup>5</sup> : huit mois de délai en 1638 à Varese, trente-deux mois en 1702 à Milan, presque douze mois en 1746 encore à Milan, etc. <sup>6</sup>.

Mais tout cela avait une importance relative, parce que l'intérêt lié à une charge était en rapport surtout avec la possibilité qu'elle offrait d'exercer une activité monopolistique et d'obtenir les épices qui dérivait de cette faculté privative. Par conséquent, bien que ces délais aient donné lieu à des protestations très vives, ils provoquaient cependant rarement l'abandon de l'office. En même temps, si le gouvernement était peu attentif dans ce domaine, il luttait avec une grande énergie contre toute tentative de violer sa prérogative dans l'attribution des offices. Résultat, le facteur le plus important, pour les autorités disposant de ces offices, était la capacité exclusive de conférer des charges et les pouvoirs qui y étaient associés. Cela devait être constamment réaffirmé, car la perte du contrôle sur un office signifiait la perte des rentes qui y étaient jointes, en même temps qu'un coup sévère pour le prestige de l'institution.

Aujourd'hui, quand nous prenons un emploi, notre psychologie contemporaine nous fait penser que nous offrons notre capacité professionnelle à un employeur qui tirera un avantage économique de notre activité. Sous l'ancien régime, au contraire, la concession d'une place de travail était perçue surtout comme un privilège, comme une faculté d'exercer une activité exclusive ou rigide réglementée. C'était donc l'autorité qui attribuait l'office qui faisait un « plaisir », en offrant une possibilité de gagner de l'argent et en garantissant cette possibilité. Par conséquent, dans chaque office il était implicitement acquis qu'une partie des tâches étaient d'une certaine

---

<sup>4</sup> Cette conception est exprimée très nettement dans un autre essai : F. CHABOD, « Alle origini dello Stato moderno », in F. CHABOD, *Carlo V, op. cit.*, p. 254-279, où l'auteur écrit : « *Che se poi si scende dai capi ai funzionari di secondo e terzo e infimo rango, le proporzioni si rovesciano a tutto favore degli emolumenti e straordinari* » (p. 255). Traduction : « Car si l'on descend des chefs aux fonctionnaires de deuxième et de troisième rang jusqu'au grade le plus infime, on voit que les proportions s'inversent en faveur des émoluments et des rémunérations extraordinaires ».

<sup>5</sup> Voir à ce propos L. ANTONIELLI, « Les revenus des exécuteurs dans l'Etat de Milan (fin du XVII<sup>e</sup> siècle – début du XIX<sup>e</sup> siècle) », in B. GARNOT (éd.), *Les juristes et l'argent. Le coût de la justice et l'argent des juges du XIV<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle*, Dijon, Editions universitaires de Dijon, 2005, p. 205-213.

<sup>6</sup> Archivio di Stato. Milano (ASM), Uffici giudiziari, p.a., respectivement c. 325 (lettre du *podestà* de Varese, 10 septembre 1638), c. 201 (*supplica* des *barricelli*, chefs des familles du *satellizio*, 28 octobre 1702), c. 201 (*supplica* des *barricelli*, mai 1746). La coïncidence de ces trois périodes avec les dépressions consécutives aux guerres de Trente ans, de Succession d'Espagne et de Succession d'Autriche est évidente.



façon destinées à procurer une compensation à l'autorité pour le « plaisir » qu'elle avait fait en offrant cette opportunité d'emploi, et il était donc juste que le niveau du salaire directement payé par cette autorité fût relativement bas. Ainsi, le vrai nœud du pouvoir résidait dans le contrôle des offices et des facultés y afférentes d'exercer des activités « protégées », et donc de percevoir des épices.

Conférer de façon exclusive la capacité d'exercer une activité était donc un des instruments-clé du fonctionnement d'une société par corps. La capacité de contrôler les instruments nécessaires pour gérer ces activités entraînait dans le même domaine. La réglementation du port d'armes en est un exemple :

*La complessa varietà di eccezioni dal disposto della normativa generale, la stessa aleatorietà dei divieti a seconda delle congiunture dell'ordine pubblico, le numerosissime patenti gratuite emesse, sono tutti elementi che spingono a considerare il divieto di portare e di detenere armi in primo luogo alla stregua di una irrinunciabile dichiarazione di principio <sup>7</sup>.*

C'est-à-dire que dans une société où les armes étaient très répandues, comme la société italienne d'ancien régime, la réglementation établie par le gouvernement relativement au port des armes relevait davantage de la constante confirmation de son autorité que d'une volonté effective de limiter leur diffusion. Et c'est à travers la confirmation de ce monopole que l'autorité arrivait à obtenir, par une voie parallèle à la précédente, la collaboration d'autres couches sociales dans le contrôle du territoire. L'octroi d'une licence de port d'armes était en effet un moyen par lequel l'autorité parvenait à disposer de gens d'armes pratiquement sans aucune autre forme de rémunération.

Avant de procéder à l'analyse de ce qu'étaient, dans la Lombardie autrichienne du XVIII<sup>e</sup> siècle, les organisations, les structures, les corps armés auxquels était délégué le contrôle du territoire, il faut faire une distinction préliminaire.

En premier lieu, il y avait des formes de défense du territoire confiées directement à des structures qui étaient l'expression de l'auto-organisation du corps social selon des pratiques coutumières, sorte de socialisation obligatoire orientée vers une vigilance mutuelle. En deuxième lieu, existaient des corps armés formés en raison de l'octroi de privilèges spécifiques, qui devaient être constamment confirmés et contrôlés. En troisième lieu, et il s'agissait de la catégorie la plus importante, des charges étaient octroyées directement par le gouvernement ou par les tribunaux supérieurs de l'Etat de Milan. Enfin, il y avait une série d'actions pour le contrôle du territoire que je définirais comme extraordinaires, mais qui en réalité étaient répétées périodiquement, disons même régulièrement, et qui souvent impliquaient directement l'armée.

---

<sup>7</sup> L. ANTONIELLI, « Le licenze di porto d'armi nello Stato di Milano tra Seicento e Settecento : duttilità di una fonte », in L. ANTONIELLI, C. DONATI (éd.), *Al di là della storia militare : una ricognizione sulle fonti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, p. 99-125, p. 118. Traduction : « La diversité complexe des exceptions par rapport aux dispositions de la réglementation générale, ainsi que le caractère aléatoire des interdictions, variables selon les aléas de l'ordre public, enfin les innombrables permis accordés, sont des éléments qui poussent à considérer l'interdiction du port d'armes et de leur détention comme une simple déclaration de principe ».

Cette distinction est quelque peu forcée et uniquement destinée à répondre à notre exigence de clarté du discours. Il faut de toute façon tenir compte du fait que dans presque tous les cas que nous étudierons, la distinction entre les différentes catégories ne sera jamais nette, mais qu'il y aura, de façon plus ou moins accentuée, une sorte de présence simultanée des différents facteurs.

Le premier point touche les formes d'autodéfense du corps social, formes coutumières très anciennes qui, dans leur acception originelle, exprimaient la cohésion de ce même corps social et, souvent, la mémoire des obligations que les populations avaient envers des seigneurs territoriaux.

Nous faisons allusion, en premier lieu, aux milices civiques, mais aussi aux milices paysannes, ces dernières n'étant plus actives, cependant, dans la Lombardie du XVIII<sup>e</sup> siècle. Les milices avaient eu une importance militaire stratégique dans l'Italie des XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles. Comme l'a écrit Piero Del Negro :

*l'alba dell'età moderna fu, in ogni caso, segnata dal tentativo di molti Stati europei di inventarsi un format militare di « massa », di integrare cioè – e al limite sostituire – i professionisti della guerra all'italiana... con fanterie pesanti di tipo svizzero e di dotarsi anche di milizie urbane e, soprattutto, rurali, che combattessero come i fanti della Confederazione o che in ogni caso utilizzassero le armi « di popolo » affermatesi tatticamente fra Quattro e Cinquecento, vale a dire le picche, le alabarde, gli archibusi e le altre armi da fuoco portatili. Armi che... non esigevano un prolungato addestramento e l'acquisizione di una tecnica più o meno sofisticata, ma permettevano di militarizzare – e quindi di mobilitare – in tempi brevi il numero sempre più rilevante di uomini preteso dagli sviluppi della guerra moderna* <sup>8</sup>.

Les milices, dont l'origine était très ancienne et dérivait d'une tradition d'obligation mutuelle des habitants, avaient donc été exhumées de façon à ce que les gouvernements disposent d'une sorte de réserve militaire qui, dans la plupart des cas, avait été affectée par la suite à des tâches de contrôle du territoire.

L'importante diffusion des milices en Italie a été bien étudiée récemment. Aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, cette organisation pouvait occuper, dans la Péninsule, de 200 000 à 250 000 personnes, c'est-à-dire un milicien pour quinze hommes adultes <sup>9</sup>, plus

<sup>8</sup> P. DEL NEGRO, *Guerra ed eserciti da Machiavelli a Napoleone*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 10-11. Traduction : « Le début de l'ère moderne fut marqué par la tentative de beaucoup d'Etats européens d'inventer un format militaire « de masse », c'est-à-dire d'intégrer – et peut-être de remplacer – les professionnels de la guerre à l'italienne... dans ou par des infanteries lourdes de type suisse, et de se doter de milices urbaines et, surtout, rurales combattant à la manière des fantassins de la Confédération ou du moins en utilisant les armes « du peuple » qui s'étaient imposées vers le Quattrocento et au XVI<sup>e</sup> siècle : piques, halberdes, arquebuses et autres armes à feu portatives. Des armes, donc, qui n'exigeaient pas un entraînement prolongé ni l'acquisition d'une technique plus ou moins sophistiquée, mais qui permettaient de militariser – et donc de mobiliser – en peu de temps le nombre toujours plus important d'hommes que réclamait le développement de la guerre moderne ».

<sup>9</sup> Voir L. PEZZOLO, « Le « Armi proprie » in Italia nel Cinque e Seicento : problemi di ricerca », in T. FANFANI (éd.), *Saggi di storia economica. Studi in onore di Amelio Tagliaferrì*, Pisa, Pacini, 1998, p. 55-72, ici p. 56. Pour un tableau général voir V. ILARI, « La difesa dello Stato e la creazione delle milizie contadine nell'Italia del XVI secolo », *Studi storico-*

qu'en France ou en Angleterre à la même époque. Cette grande quantité d'hommes était mobilisée grâce à ce que j'ai appelé une « sorte de socialisation obligatoire » des devoirs de défense, mais aussi en octroyant des privilèges et exemptions : en effet, la disponibilité à s'engager dans une instruction périodique et à servir, en situation d'urgence, au côté des troupes régulières, était compensée par quelques exemptions d'impôts personnels et d'emprisonnement pour dettes, par l'un ou l'autre privilège juridique ou « de for », mais surtout par la concession du permis de port d'armes.

Précisément, le permis de port d'armes, privilège hautement apprécié par les habitants, était le moyen le plus employé pour convaincre la population de participer à l'exercice de plusieurs missions dans le domaine du contrôle du territoire. Le port d'armes conférait en quelque sorte un *status* social prestigieux, parce qu'il rapprochait, dans une certaine mesure, le commun des mortels des hommes de condition plus élevée<sup>10</sup>, et toute l'opération avait aussi pour but d'augmenter la cohésion sociale, d'impliquer chaque sujet, de n'importe quelle couche sociale, dans un projet général d'intégration<sup>11</sup>.

Ajoutons cependant qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, dans le duché de Milan, les milices étaient désormais peu de chose. Souvent elles n'existaient plus et là où elles étaient encore actives, elles n'avaient presque plus le caractère distinctif de la levée spontanée en masse de la population, avec service à tour de rôle, pour la défense du territoire. Si on

---

*militari*. 1989, Roma, Stato Maggiore dell'esercito, 1990, p. 7-70. Pour la République de Venise, voir L. PEZZOLO, « L'archibugio e l'aratro. Considerazioni e problemi per una storia delle milizie rurali venete nei secoli XVI e XVII », *Studi veneziani*, 1983, p. 59-80, mais aussi M. MALLETT, J. R. HALE, *The Military Organization of a Renaissance State. Venice c. 1400 to 1617*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984. Pour le Piémont, voir W. BARBERIS, *Le armi del Principe. La tradizione militare sabauda*, Torino, Einaudi, 1988, en particulier le premier chapitre. Pour l'Etat de l'Eglise, voir G. BRUNELLI, « Poteri e privilegi. L'istituzione degli ordinamenti delle milizie nello Stato pontificio tra Cinque e Seicento », *Cheiron*, 1995, p. 107-129, et aussi G. BRUNELLI, *Soldati del Papa. Politica militare e nobiltà nello Stato della Chiesa (1560-1644)*, Roma, Carocci, 2003. Pour la Toscane des XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, voir F. ANGIOLINI, « Le Bande medicee tra « ordine » e « disordine » », in L. ANTONIELLI, C. DONATI (éd.), *Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX sec.)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, p. 9-47, et pour la Toscane du XVIII<sup>e</sup> siècle, voir A. CONTINI, « Il sistema delle bande territoriali fra ordine pubblico e riforme militari nella prima età lorenese », in L. ANTONIELLI, C. DONATI (éd.), *Corpi armati e ordine pubblico*, op. cit., p. 181-202. Pour la Lombardie, voir E. DALLA ROSA, *Le milizie del Seicento nello Stato di Milano*, Milano, Vita e pensiero, 1991.

<sup>10</sup> Voir F. ANGIOLINI, « Le Bande medicee tra « ordine » e « disordine » », op. cit., p. 41-43, où on peut lire (p. 42) : « (...) il mezzo più efficace per attirare un maggior numero di giovani nella milizia è quello di inasprire le regole che vietano il porto delle armi, cosicché il privilegio di cui godono i descritti divenga un incentivo poderoso all'arruolamento ». Traduction : « Le moyen le plus efficace d'attirer un plus grand nombre de jeunes dans la milice est de durcir les règles qui interdisent le port d'armes de sorte que le privilège dont jouissent les jeunes qu'on autorise au port d'armes devienne une puissante incitation à s'enrôler ».

<sup>11</sup> Walter Barberis présente le cas de la nouvelle milice voulue par Emmanuel-Philibert de Savoie comme inséré dans un programme de participation qui nécessitait la mobilisation des couches inférieures de la société (voir W. BARBERIS, *Le armi del Principe*, op. cit., en particulier p. 44-45).

fait allusion au cas milanais proprement dit, la milice était présente dans les institutions de la ville, avec sa structure permanente de commandement (la *Congregazione militare*, qui était une des commissions permanentes du *Decurionato*, c'est-à-dire de l'administration municipale)<sup>12</sup>, mais concrètement elle était active seulement dans des circonstances spécifiques, en particulier quand il y avait des guerres aux frontières ou des passages de troupes, donc un état d'insécurité dans le territoire. On demandait alors à la milice de contrôler les accès aux portes de la ville, mais ses hommes étaient aussi chargés de la défense des nombreuses places fortes disséminées un peu partout dans le duché, lesquelles avaient été évacuées par les militaires qui normalement les défendaient et étaient partis au front.

L'utilité de ce corps était donc marginale au XVIII<sup>e</sup> siècle. De plus, l'administration municipale, qui avait compétence sur la milice, rechignait lorsque le gouvernement proposait de la convoquer. On constate un déploiement régulier de forces de la milice à partir des années soixante-dix uniquement pour garder les portes de la ville<sup>13</sup> : on l'appelait milice mais il s'agissait en fait d'autre chose, d'un petit corps armé de police, payé par l'administration citoyenne, avec la tâche d'aider les percepteurs des droits aux portes.

Parmi les instruments de contrôle qu'il avait à sa disposition, une deuxième forme d'autodéfense du corps social progressivement adoptée par le gouvernement, particulièrement en ce qui concerne les campagnes, était l'appel aux armes de la population au son des cloches.

L'appel aux populations rurales en cas de danger était une pratique très ancienne, qui avait eu, dans certains cas, une véritable efficacité militaire. A titre d'exemple, on peut rappeler que dans les Grisons, au moyen âge, l'appel de la population aux armes avait été réalisé selon des modalités de ce genre et que, partant de là, on avait fini par mettre en place un système professionnel de troupes mercenaires de grande importance<sup>14</sup>. Dans le duché de Milan, cette modalité de défense rurale n'avait jamais atteint des niveaux importants d'organisation. Toutefois, quoique cela fût d'une efficacité très relative, le gouvernement publiait encore au XVIII<sup>e</sup> siècle des édits obligeant les communautés rurales à intervenir en cas de problème d'ordre public sur

---

<sup>12</sup> Formellement elle était organisée en six corps, ou *terzi*, qui correspondaient aux six portes principales de la ville de Milan (Orientale, Romana, Ticinese, Vercellina, Comasina e Nuova) et avait à sa tête un *Sovrintendente generale* et six *Maestri di campo*, tous choisis à l'intérieur du patriciat milanais, c'est-à-dire de la noblesse citoyenne qui contrôlait tous les offices publics de la ville (voir Archivio Storico Civico. Milano (ASCM), Materie, c. 661, *consulta* du 13 septembre 1775). Dès l'âge de dix-huit ans, tous les habitants mâles étaient appelés au service à tour de rôle.

<sup>13</sup> Voir L. ANTONIELLI, « La polizia nello Stato di Milano tra antico regime ed età napoleonica. Appunti per una ricerca », in E. GRANITO, M. SCHIVINO, G. FOSCARI (éd.), *Il Principato Citeriore tra ancien régime e conquista francese : il mutamento di una realtà periferica del Regno di Napoli*, Salerno, Archivio di Stato di Salerno-Amministrazione provinciale di Salerno, 1993, p. 103-133, ici p. 127-129.

<sup>14</sup> Voir R. BAUMANN, *Landsknechte : Ihre Geschichte und Kultur vom späten Mittelalter bis zum Dreissigjährigen Krieg*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1994 (éd. it., Torino, Einaudi, 1996, p. 14-20).

leur territoire, et il octroyait dans ce but des dispenses spécifiques d'interdiction de port d'armes <sup>15</sup>.

Cette forme d'intervention n'était pas officialisée par le gouvernement à travers la concession de privilèges, mais par des édits qui imposaient aux communautés rurales cette obligation et prévoyaient des pénalités. On citera l'article 5 de l'édit du 6 décembre 1746 :

*Ordiniamo espressamente a Consoli, Sindaci, Reggenti, e Deputati delle Comunità, che capitando ne' rispettivi loro territori li suddetti Banditi uniti, e armati (...), debbano immediatamente dare il suono di campana a martello, perché così resti avvisato il Popolo di tosto prendere le armi a quest'effetto permesse, ed inseguirli, e ciò sotto la pena dell'immediata carcerazione, e maggiore all'arbitrio nostro, e del Senato in caso di negligenza* <sup>16</sup>.

Le résultat de cette stratégie d'intervention était, je l'ai déjà dit, modeste. Le comte Antonio Giovanni Battista Somaglia écrivait à ce propos :

*Seguito il tocco della Campana (siane motivo o fuoco, o malviventi), se quella invita a portar il sussidio a qualche luogo, o cassina del medesimo Territorio, si consegue in qualche parte l'intento, perché alcuni degli abitanti s'avviano là, ove invita il Campanaro. Ma se alcun Comune fa toccare la Campana, perché altro Territorio vicino la tocchi, questo si fa unicamente per non incorrere nelle pene cominate ne' già detti Regi Proclami, senza alcuna comozione, ed unione di Popolo, o al più di pochi curiosi, che disarmati, e vaghi si portano quasi per divertimento ai men lontani siti ad indagare il perché* <sup>17</sup>.

Seule une participation modeste de la population était donc assurée en cas de danger limité à l'une ou l'autre circonscription ; toute forme de participation plus étendue, coordonnée entre plusieurs communautés, pour affronter une urgence réelle, n'avait aucune chance de réussir.

La deuxième catégorie de techniques de maintien de l'ordre public concernait les fonctions exercées par des corps armés en raison de la possession de privilèges particuliers. Ce statut était celui d'un certain nombre de petits corps paramilitaires présents dans la ville de Milan.

---

<sup>15</sup> En particulier pour les populations qui vivaient près des frontières. Dans ce cas, il ne s'agissait pas d'un véritable permis de port d'armes, mais de la simple concession de détenir chez soi une arme qu'on définissait « *di misura* », c'est-à-dire suffisamment longue pour n'être pas cachée sous les vêtements, et qu'on aurait pu utiliser uniquement à l'occasion d'une action de la communauté contre des ennemis présents dans le territoire.

<sup>16</sup> Edit du ministre plénipotentiaire Gianluca Pallavicini, in ASM, Giustizia punitiva, p.a., c. 18. Il s'agit ici de l'autorisation de sonner le tocsin dans le cas d'une incursion de bandits, de sorte que le peuple soit averti et censé intervenir en prenant les armes pour poursuivre, capturer et emprisonner les malfaiteurs, sous peine de prison le cas échéant.

<sup>17</sup> Projet non daté, mais de 1764 ou 1765, présenté sous le titre « *Pensiere del conte Antonio Giovanni Battista Somaglia per garantire la Provincia Lodigiana dalle irruzioni de' Alessandrini, Pozzolaschi, Banditi, e Malviventi, e per il più facile compimento delle Gride emanate su di questo proposito* », in ASM, Giustizia punitiva, p.a., c. 18. L'auteur y note que l'autorisation de sonner le tocsin se révèle insuffisante car la population des communes rurales n'intervient que fort peu, et de mauvaise grâce.

Dans les premières années du XVIII<sup>e</sup> siècle existaient encore les *uomini d'arme*, mais il s'agissait d'un corps armé qui n'avait plus aucune fonction et qui restait actif en principe parce que les hommes qui en remplissaient les maigres rangs bénéficiaient, à condition de conserver des armes chez eux, d'un serviteur et de deux chevaux, d'exemptions fiscales, du privilège de for, de l'exemption du logement des troupes et, naturellement, du permis de port d'armes. On s'aperçut cependant assez vite que ces hommes, en plus de ne rien faire, ne gardaient chez eux ni les chevaux, ni le serviteur, ni, quelquefois, même les armes. Ce corps armé fut par conséquent réformé en 1720<sup>18</sup>.

Plus intéressante est la condition d'une série de petits corps armés qui opéraient à l'intérieur de la ville de Milan. Il s'agissait de la *Guardia svizzera* (ou *Guardia alemanna*) du gouverneur, de la *Guardia del palazzo* (c'est-à-dire de la Garde du palais royal), de la *Guardia del castello* : gardes, sauf la *Guardia svizzera*, réformées entre 1737 et 1754, et qui avaient des attributions modestes comme la garde au théâtre, dans les églises à l'occasion de cérémonies solennelles et dans d'autres manifestations publiques<sup>19</sup>. Leur responsabilité dans le contrôle du territoire était donc marginale, sans doute inférieure à leur rôle de représentation, je dirais « d'image ».

Mais, en réalité, au XVIII<sup>e</sup> siècle, ces gardes avaient désormais perdu en grande partie leur raison d'être, et même leur capacité à remplir une fonction « d'image ». Formées grâce à un privilège donné à un commandant (normalement un noble qui avait loyalement servi le souverain) et composées d'hommes qui achetaient leur charge, elles avaient subi un des processus involutifs typiques de ces organismes : service exercé par des remplaçants, vente des charges sans contrôle de qualité, perte de contact avec les devoirs de l'office. En conséquence, les hallebardiers qui les composaient exerçaient désormais un autre travail régulier, et ne montaient la garde qu'afin de gagner un peu d'argent supplémentaire : liées à la charge il y avait des indemnités compensatoires – exemption de la taxe d'habitation ; indemnité pour les matelas, etc. – qui ne se rapportaient plus à rien mais étaient encore perçues ; de plus, certains services de garde étaient payés, et la concurrence entre les gardes pour les conserver était toujours très vive.

Le cœur du système de police du duché se trouvait toutefois dans la catégorie des charges directement conférées par le gouvernement ou par les principales magistratures et tribunaux de l'Etat. Mais, dans ce contexte, il faut également faire une distinction entre des institutions dont les tâches de contrôle attribuées étaient bien différentes. Il faut signaler, en particulier, la différence entre des corps armés qui avaient des

<sup>18</sup> Décision du Conseil de gouvernement du 21 août 1720, in ASM, Uffici giudiziari, p.a., c. 108/A. Sur les *uomini d'arme*, voir L. ANTONIELLI, « La polizia nello Stato di Milano », *op. cit.*, p. 119-120.

<sup>19</sup> Voir L. ANTONIELLI, « I capitani delle guardie milanesi. Tra onore e illeciti guadagni nella Milano del Settecento », in R. CESCHI, G. VIGO (éd.), *Tra Lombardia e Ticino. Studi in memoria di Bruno Caizzi*, Bellinzona (CH), Edizioni Casagrande, 1995, p. 89-108, en particulier p. 89-90. Voir aussi V. ADAMI, « Gli alabardieri del palazzo ducale di Milano », *Archivio storico lombardo*, 1923, p. 181-188, et L. ANTONIELLI, « Guardia del corpo o guardia di polizia ? La Guardia svizzera di Milano », in M. L. BETRI, D. BIGAZZI (éd.), *Ricerche di storia in onore di Franco Della Peruta*, Milano, Franco Angeli, 1996, vol. I : *Politica e istituzioni*, p. 40-64.



formes d'organisation empruntées au militaire et d'autres appareils qui étaient tout à fait éloignés de ce modèle mais remplissaient des tâches qui, au moins dans une certaine mesure, étaient tournées vers le contrôle du territoire.

Dans la première catégorie, le rôle principal – sans doute l'institution la plus proche du concept moderne de police existant dans la Lombardie d'ancien régime – était joué par les exécuteurs de justice, présents dans toute l'Italie mais avec des dénominations différentes : *satelliti*, *sbirri*, *birri*, *sgherri*. A toutes ces dénominations était liée une image négative, et aujourd'hui encore très vive, d'individus aux penchants exécrables et dont la mauvaise réputation a franchi les frontières nationales <sup>20</sup>.

Ces *satelliti* – c'était leur dénomination courante dans l'Etat de Milan – étaient organisés en « familles » de trois à vingt-cinq hommes, sous le commandement d'un *bargello*, c'est-à-dire d'un petit entrepreneur qui recrutait les hommes, était responsable de leur organisation et de leur comportement et demeurait en contact avec les autorités. Les modalités d'enrôlement étaient celles, anciennes, empruntées du militaire. Mais la spécificité des tâches des *satelliti*, au service des tribunaux de justice, contribuait à en faire une sorte de corporation, non réglementée mais porteuse d'un savoir professionnel propre. Cela donnait un caractère très spécifique à cette profession, le choix de ses membres se restreignant à une couche sociale étroite, malheureusement souvent proche des milieux criminels, et par conséquent socialement ostracisée, ce qui impliquait une fréquente transmission intrafamiliale des emplois.

Ces corps d'exécuteurs étaient essentiels pour le fonctionnement des tribunaux de justice, dont ils constituaient la source principale de financement, car c'était normalement sur les revenus de leur travail que la justice parvenait à recueillir les fonds nécessaires au paiement du salaire maigre et irrégulier des exécuteurs eux-

---

<sup>20</sup> A ce propos, voir en particulier S. HUGHES, « L'immagine della polizia », in L. ANTONIELLI, *La polizia in Italia nell'età moderna*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, p. 151-156, surtout p. 152-153, mais aussi, du même auteur, « Fear and Loathing in Bologna and Rome : the Papal Police in Perspective », *Journal of Social History*, 21, 1987, p. 97-116 ; sur l'effort fait, au XIX<sup>e</sup> siècle, pour effacer le souvenir de ces hommes, voir E. GRANTALIANO, « Spirito pubblico e difesa dello Stato nell'età della seconda Restaurazione », in A. L. BONELLA, A. POMPEO, M. I. VENZO (éd.), *Roma fra la Restaurazione e l'elezione di Pio IX. Amministrazione, economia, società e cultura*, Roma-Freiburg-Wien, Herder, 1997, p. 63-78. Sur ces exécuteurs en Italie, voir P. BLASTENBREI, « La quadratura del cerchio : il bargello di Roma nella crisi sociale tardocinquecentesca », *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, 1, 1994, p. 5-37 ; P. TESSITORI, « Basta che finissa 'sti cani ». *Democrazia e polizia nella Venezia del 1797*, Venezia, Istituto Veneto di scienze lettere ed arti, 1997, p. 28-89 ; M. DI SIVO, « « Rinnoviamo l'ordine già dato » : il controllo sui birri a Roma in antico regime », in L. ANTONIELLI (éd.), *La polizia in Italia e in Europa : punto sugli studi e prospettive di ricerca*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, p. 13-24 ; C. MANGIO, *La polizia toscana. Organizzazione e criteri d'intervento (1765-1808)*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 32-36 et 45-54 ; G. ALESSI, *Giustizia e polizia. I. Il controllo di una capitale, Napoli 1779-1803*, Napoli, Jovene, 1992, *passim* ; F. BIANCO, « Sbirri, contrabbandieri e le « rie sette di malfattori » nel Settecento friulano », in A. PASTORE, P. SORCINELLI (éd.), *Emarginazione, criminalità e devianza in Italia fra Seicento e Novecento. Problemi e indicazioni di ricerca*, Milano, Franco Angeli, 1990, p. 51-75 ; L. ANTONIELLI, « Gli uomini della polizia e l'arruolamento », in L. ANTONIELLI (éd.), *La polizia in Italia nell'età moderna, op. cit.*, p. 117-136.



mêmes (comme on l'a déjà dit, la part la plus importante de leurs recettes venait des épices), mais aussi à celui de tous les autres administrateurs de ce domaine, et souvent à percevoir quelques bénéfices. Ils opéraient en petits groupes sous les ordres des *preture*, c'est-à-dire des tribunaux de première instance épars sur le territoire et structurés en « familles » plus nombreuses, ils dépendaient des tribunaux citoyens. A Milan, il y avait trois « familles » d'exécuteurs, pour un total allant de soixante à quatre-vingts hommes, au service du *capitano di giustizia*, tribunal ayant compétence criminelle, et du *podestà*, ayant en premier lieu compétence civile, mais aussi criminelle. Il y avait également une famille au service du *Magistrato di sanità*. De plus, une « famille » un peu plus nombreuse d'exécuteurs à cheval, nommée *satellizio di campagna*, avait pour tâche le contrôle des routes et chemins et des campagnes dans l'Etat de Milan <sup>21</sup>.

Ces hommes armés exerçaient des tâches fondamentales pour l'équilibre de la société d'ancien régime. Pour une part, ils avaient des compétences acceptées, je dirais même bien vues par la population : la chasse aux malfaiteurs, le contrôle des rues des villes pendant la nuit et des routes et chemins en général. Mais certaines de leurs tâches étaient vraiment odieuses à la population : je pense surtout aux exécutions dans les domaines civil (sommations de paiement, de déménagement, saisies pour dette, etc.) ou pénal (arrestations, perquisitions domiciliaires). Les saisies pour dettes, surtout, étaient une confrontation souvent dramatique entre ces hommes et les couches sociales les plus faibles et le terrain privilégié de leurs actions vexatoires sur la population. Leur rôle dans ce domaine était le niveau le plus visible d'un pouvoir oppressif qui, pour cette raison, évitait, dans une certaine mesure, de se mêler à eux, dénonçant leurs comportements jugés les plus intolérables, mais protégeant en réalité ces acteurs « économiquement » irremplaçables qui, de fait, étaient bien « ses hommes » <sup>22</sup>. Ces *satelliti* étaient également chargés de la gestion des prisons, comme de tout ce qui avait rapport avec le déplacement des détenus. Ces attributions en faisaient en quelque sorte des « impurs », des marginaux, pour cette raison encore plus dangereux et agressifs.

Ce modèle d'organisation des exécuteurs se retrouvait dans d'autres corps armés qui, en dépit de cette ressemblance, maintenaient cependant une spécificité corporative

<sup>21</sup> A propos de l'organisation des corps armés des exécuteurs dans l'Etat de Milan, voir L. ANTONIELLI, « La polizia nello Stato di Milano », *op. cit.*, *passim*.

<sup>22</sup> Ils représentaient la figure inacceptable de ce que Mario Sbriccoli a défini comme l'usage du criminel en tant que ressource : « ... *penale che pensa a una giustizia fondata sulla composizione, sulla soddisfazione, sul consenso, cioè una giustizia in cui la soddisfazione della pena, del vedere il colpevole punito, è minore rispetto ad altre soddisfazioni, come ad esempio quella di utilizzare il criminale come risorsa per trarne compensazioni, guadagni, indennizzi* » (M. SBRICCOLI, « Sintesi dei lavori », in L. ANTONIELLI (éd.), *Carceri, carcerieri, carcerati. Dall'antico regime all'Ottocento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, p. 269-274, ici p. 271. Traduction : ressource « (...) pénale qui émanait d'une justice du consensus, de l'accord et de la négociation, c'est-à-dire d'une justice dans laquelle la satisfaction de voir le coupable puni était moins forte que celle d'utiliser le criminel en tant que moyen d'obtenir des indemnités, des bénéfices ». Signalons que cette dimension touchait tous les aspects de la justice, même là où elle n'avait pas un rapport effectif avec le criminel.

différente, raison pour laquelle il était presque impossible de voir un homme du *satellizio* transféré vers eux.

Quantitativement, les plus importants de ces corps armés étaient les gardes au service des receveurs des droits. Jusqu'au milieu du siècle, il s'agissait en particulier des adjudicataires des différents droits qui obtenaient, de la part du gouvernement, l'autorisation de prendre chacun un certain nombre d'hommes à leur service et de les armer<sup>23</sup>. En 1750, la constitution de la ferme, d'abord générale, puis mixte, donna lieu à la constitution d'un véritable système de contrôle privé, doté de prérogatives publiques et qui pour ce motif disposait d'un corps armé afin de garantir l'exercice de ses fonctions<sup>24</sup>.

La ferme disposait d'environ cent cinquante à deux cents hommes armés<sup>25</sup>, dont la réputation n'était pas meilleure que celle des exécuteurs de justice : « *feccia d'uomini chiamati battidori* », ainsi les définissait Pietro Verri<sup>26</sup>. Mais le statut de ces hommes présentait des éléments qui les distinguaient des exécuteurs : les *battidori* recevaient en effet un salaire qui, dès les années soixante du XVIII<sup>e</sup> siècle, était supérieur aux épices, lesquelles consistaient en un pourcentage sur le produit des infractions découvertes. C'était là, bien entendu, la partie « officielle » des épices, car des malversations étaient assez régulièrement pratiquées par les *battidori*.

En 1771, ce secteur financier passa directement dans les mains du gouvernement, mais le corps armé resta à peu près le même que celui de la ferme. En effet, il y eut des essais de changement radical du recrutement et aussi pour un passage définitif à un système de paiement intégralement fondé sur un salaire fixe mais sans grand succès. De même, leur nombre resta assez stable.

Ils opéraient en groupes nombreux, presque toujours soutenus par des piquets de cavalerie légère (dragons, hussards), principalement en soutien des receveurs des impositions, mais aussi afin de défendre les monopoles du souverain, c'est-à-dire pour combattre la contrebande.

<sup>23</sup> Par exemple, l'*Impresa della mercanzia dello Stato di Milano* était autorisée, pour les années 1739 à 1744, à faire usage de cinquante-deux gardes (nommés *battidori*), in ASM, Finanze, p.a., c. 4 (rôle rédigé en 1744).

<sup>24</sup> Le contrat de la ferme générale du 15 mai 1750, article 31 (ASM, Finanze, p.a., c. 4), donnait aux entrepreneurs de la ferme l'autorité de lever un corps armé assimilable au service royal. Sur la ferme milanaise, voir C. CAPRA, « Il Settecento », in D. SELLA, C. CAPRA, *Il Ducato di Milano dal 1535 al 1796*, Torino, Utet, 1984, p. 151-617, en particulier p. 290-295 ; A. TIRONE, « Finanza pubblica e intervento privato in Lombardia durante la Guerra di successione austriaca. Precedenti e cause dell'istituzione della ferma generale », *Annali di storia moderna e contemporanea*, Università Cattolica del Sacro Cuore, 2, 1996, p. 131-146 ; B. CAZZI, *Industria, commercio e banca in Lombardia nel XVIII secolo*, Milano, Banca Commerciale Italiana, 1968, p. 157-165 ; G. GREGORINI, *Il frutto della gabella : la Ferma generale a Milano nel cuore del Settecento economico lombardo*, Milano, Vita e pensiero, 2003.

<sup>25</sup> Voir L. ANTONIELLI, « Dalla ferma mista all'intendenza generale di finanza in Lombardia : dal punto di vista delle guardie », in L. ANTONIELLI, C. CAPRA, M. INFELISE (éd.), *Per Marino Berengo. Studi degli allievi*, Milano, Franco Angeli, 2000, p. 577-604, en particulier p. 582-583.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 587. L'affirmation de Verri est contenue dans son *Piano per la Regia Amministrazione delle finanze da cominciarci coll'anno 1771*.

D'autres corps armés de moindre importance, mais qui obéissaient au même dessein et à la même logique, étaient actifs pour la défense des monopoles. Les *capitani del divieto* étaient des commissaires actifs sur le territoire pour contrôler le commerce des biens de première nécessité, les blés surtout, soumis à des contraintes très fortes. Ils utilisaient, pour le service, des « familles » armées semblables en tout point aux exécuteurs de justice, dont ces mêmes *capitani* étaient les chefs. Dans l'ensemble de l'Etat de Milan, il s'agissait, à peu près, de cent ou cent cinquante hommes d'armes <sup>27</sup>. Leur fonction, déjà affaiblie par les mesures de libéralisation du commerce des blés de la deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, fut supprimée en 1771 en raison de la reprise par l'Etat de la gestion directe de ces affaires.

Le même discours pourrait être tenu à propos des *campari della caccia*, c'est-à-dire des hommes d'armes chargés de la défense du monopole de la chasse. Il s'agit d'un corps qui n'a pas encore été étudié, mais dont l'organisation et les modalités d'action et de paiement étaient calquées sur celles des exécuteurs de justice.

Le monde des exécuteurs était en effet considérable, et si à partir des années soixante du XVIII<sup>e</sup> siècle, quand le gouvernement de Milan commença à poser des limitations à la perception des épices, leur périmètre d'activité et leur importance s'étaient réduits, leur présence sur le territoire et la nécessité pour le pouvoir de s'appuyer sur eux pour de nombreuses activités stratégiques restaient très fortes.

La profonde implantation et l'assimilation de ce modèle administratif par l'Etat de Milan entraînaient parfois sa duplication, y compris dans des contextes pourtant bien différents. Si on pense à l'Eglise et à son action séculaire de répression de l'hérésie et des comportements impies, on remarque que les appareils répressifs mis en place ne différaient guère du modèle des exécuteurs.

Au XVII<sup>e</sup> siècle encore, il y avait en Italie un grand nombre de tribunaux dépendant du *Sant'Uffizio*, c'est-à-dire de l'Inquisition romaine – quarante-six, si l'on excepte le Royaume de Naples –, auxquels il faut adjoindre les tribunaux épiscopaux, qui opéraient en ayant à leur service, entre autres, des « familles » d'exécuteurs et leurs *bargelli* respectifs, qui les commandaient et en recrutaient les hommes <sup>28</sup>. En effet, c'étaient surtout les tribunaux du Saint-Office qui faisaient usage de ces corps armés, parce que les tribunaux épiscopaux, disposaient normalement pour ces tâches de l'autorité de recourir directement aux exécuteurs des tribunaux civils, à l'opposé de ce qui se passait généralement dans le reste de l'Europe. A côté des exécuteurs opéraient aussi auprès des tribunaux du *Sant'Uffizio* des hommes armés volontaires, sous le nom de *crocesignati*.

Comme on l'a dit, le modèle était toujours celui des exécuteurs : dépendance d'un tribunal, salaire modeste, prévalence des épices ; quand on n'avait pas de salaire, c'était alors la concession de privilèges, en premier lieu le port d'armes, afin de convaincre les candidats de s'engager. L'élément décisif de l'octroi d'une patente de port d'armes

<sup>27</sup> Voir L. ANTONIELLI, « Dalla ferma mista all'intendenza generale di finanza », *op. cit.*, p. 585-586.

<sup>28</sup> A ce propos, voir E. BRAMBILLA, *La giustizia intollerante. Inquisizione e tribunali confessionali in Europa (secoli IV-XVIII)*, Roma, Carocci, 2006, en particulier p. 109-117.

provoqua la diffusion du terme de *patentati*, et la formation d'une véritable catégorie sociale, transversale, dont les membres jouissaient de ce privilège.

Le déclin puis la disparition, dans le cours du XVIII<sup>e</sup> siècle, des hommes d'armes dépendants des tribunaux ecclésiastiques fut en premier lieu la conséquence de la détermination avec laquelle l'Etat imposa sa primauté absolue dans l'attribution des patentes de port d'armes.

Au-delà de ces corps armés, mais toujours sous le contrôle direct du gouvernement ou d'un grand tribunal, il existait d'autres officiers qui exerçaient des tâches qui, dans une perspective générale, n'avaient presque rien à voir avec la police, mais qui, en réalité, comprenaient aussi des compétences que l'on peut considérer comme « de police ». Pour cette raison ces officiers avaient souvent le permis gratuit de port d'armes. Mais, surtout, sans appartenir à un corps armé comparable aux exécuteurs de justice, ces hommes étaient payés pour la plupart par la perception d'épices et connaissaient les mêmes conditions d'organisation du travail (transmission familiale du savoir, logiques para-corporatives, etc.) que les exécuteurs.

Les corps de ce type avaient, de façon plus ou moins évidente, des tâches de contrôle du territoire dans l'Etat de Milan du XVIII<sup>e</sup> siècle. J'en évoquerai deux ici : les *anziani di parrocchia* et les *campari camerati*.

Lorsque les exécuteurs de justice effectuaient des perquisitions domiciliaires ou des saisies pour dettes, la seule garantie pour le justiciable était constituée par la présence obligatoire d'un *anziano*, qui devait faire rapport à l'autorité supérieure et confirmer la pleine régularité des opérations <sup>29</sup>. Cette compétence, qui rapprochait les *anziani* des exécuteurs de justice, n'était ni la seule ni la plus considérable de celles qui faisaient d'eux des sujets également chargés du contrôle du territoire.

En effet, ces *anziani* étaient au service d'un tribunal qui avait de tout autres compétences : le *Magistrato di sanità* ou *Tribunale di sanità* était l'organisme suprême de gouvernement pour les matières liées à la santé publique. Les *anziani* avaient donc un large éventail d'attributions, dont seule une partie était en rapport avec la police et le contrôle du territoire.

Ils étaient environ quatre-vingts en activité dans la ville de Milan et étaient l'instrument le plus important dont disposait l'administration pour se rapprocher de la base de la société <sup>30</sup>.

La charge d'*anziano di parrocchia*, qui se rapportait aux paroisses uniquement en tant qu'unités territoriales et non pour l'exercice d'activités dépendant de l'Eglise, avait des modalités d'attribution tout à fait particulières : les *anziani* étaient élus par

<sup>29</sup> Dans une consulte sans date (mais du 28 septembre 1733), l'*Auditore* près du *Tribunale di sanità* expliquait, pour ne laisser aucun doute, que « *in occasione de precetti esecutivi, di perquisizione, e di descrizione, e d'ogn'altro, ch'esiga l'intervento dell'anziano (...) il non poter li birri eseguire, ne alcuno in simili contingenze usare d'altra opera, che di quella dell'anziano medesimo* » (ASM, Sanità, p.a., c. 50). Il est question ici de la présence obligatoire de l'*anziano* (personne d'autorité en raison de son âge ou de son expérience) durant les perquisitions domiciliaires ou les autres opérations de justice. En l'absence de l'*anziano*, les agents de police ne pouvaient pas agir à leur guise avec le justiciable.

<sup>30</sup> En dehors de la ville de Milan, on avait aussi d'autres officiers, les *consoli*, disposant de compétences en partie semblables.

les habitants des paroisses, selon un modèle de démocratie directe, mais ils étaient effectivement confirmés dans leur charge par le Tribunal de santé, auquel ils devaient payer les dépenses d'entrée en charge et aux ordres duquel ils étaient soumis.

La raison de ce lien institutionnel avec le Tribunal de santé était que leur principale attribution était le contrôle de tous les décès qui survenaient dans la ville : cela signifie qu'ils devaient suivre toutes les procédures imposées par les règlements édités par le Tribunal pour vérifier qu'on n'était pas en présence d'une mort par maladie contagieuse. Ce n'était qu'après ces contrôles médicaux, opérés par des médecins fiscaux et dont les *anziani* étaient responsables, que le cadavre pouvait être inhumé à l'intérieur de la ville ou transporté au dehors pour être enterré.

Mais dans une société qui ne disposait pas encore de véritables registres d'état civil, les tâches de ces officiers étaient destinées à évoluer rapidement. En raison de leurs liens étroits avec les familles établies dans leur paroisse, ils furent bientôt chargés de recenser tous les habitants de cette circonscription territoriale, dans laquelle ils devaient également contrôler tous les aspects de l'hygiène publique. C'était donc à eux de dresser la liste des hommes destinés à servir dans la milice urbaine <sup>31</sup>.

C'est en conséquence de cet accroissement de leurs tâches que les *anziani* commencent à exercer de véritables fonctions de police. Comme on l'a dit, ils devaient surveiller les exécutions de justice dont ils étaient les garants, tant vis-à-vis des victimes qu'à l'égard de la société tout entière, ou même des tribunaux auprès desquels ils devaient attester de la régularité des procédures suivies lors de ces exécutions. De là découlait tout naturellement le devoir de dénoncer aux autorités judiciaires les vols et les délits, ainsi que le contrôle sur les pauvres et sur les étrangers qui passaient dans la ville et allaient dormir et manger dans les auberges et dans les chambres garnies, c'est-à-dire sur la partie de la population que le gouvernement considérait comme la plus dangereuse pour la sécurité publique <sup>32</sup>. C'était à eux de signaler à l'autorité les personnes qui vivaient au-dessus de leurs moyens ou de contrôler les habitations où vivaient des pauvres sans activité déclarée <sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Voir la lettre du *mastro di campo* de la milice urbaine, du 12 juin 1704, ASCM, Materie, c. 661.

<sup>32</sup> Une énumération de ses compétences est présentée par les *anziani* dans une supplique, imprimée sans date, mais datant d'octobre ou novembre 1744, qui évoque la confection d'une liste de tous les habitants de la paroisse en vue de l'attribution aux pauvres d'une allocation, de l'élaboration du rôle de la milice urbaine, de la liste des vagabonds et des paresseux, de l'assistance aux exécutions judiciaires, de la participation en cas d'incendie ou d'accidents, de la dénonciation des vols et des assassinats, outre, naturellement, les constatations à effectuer après les décès (ASM, Sanità, p.a., c. 50).

<sup>33</sup> Voir, par exemple, les dénonciations formulées par les *anziani* en date 7 juillet 1726 et la *grida* donnée le 31 mars 1744, imposant aux *anziani* de dénombrer, dans chaque maison, les paresseux et les vagabonds qui y vivent ou sont de passage (ASM, Giustizia punitiva, p.a., respectivement cc. 15 et 12).

Il n'est donc pas étonnant que dans le *Progetto per un piano di polizia in Milano*, rédigé par Francesco Carpani en 1771<sup>34</sup>, on trouve la proposition d'une rationalisation du réseau des paroisses de la ville, afin de faire des *anziani* les officiers de base d'une nouvelle police milanaise, organisée de manière plus rationnelle. Propos qui deviendra réalité en 1786, lorsque sera créé, de par la volonté de Joseph II, un nouvel office de police pour la ville de Milan<sup>35</sup>.

Les modalités de paiement de leurs services ne modifiaient pas l'équilibre entre salaire et prélèvement d'épices, avec une prédominance de ces dernières. En particulier, pour ce qui concerne leur attribution principale, le contrôle des décès et des inhumations, les *anziani* avaient le devoir de recueillir l'argent des épices au profit de toutes les personnes qui y étaient impliquées : porteurs, croque-morts, mais aussi médecins et autres officiers du tribunal. Occupant une place centrale, ils étaient par conséquent un élément important du système, chargés de le régler et d'en garantir la régularité ou, mieux encore, d'en surveiller les irrégularités<sup>36</sup>.

Une autre figure institutionnelle qui se situe entre compétences dans une matière spécifique et activités développées dans le contrôle du territoire est celle des *campari camerali*.

Les *campari camerali*, nommés par le gouvernement, eux aussi avec un salaire très modeste et dépendant des épices<sup>37</sup>, mais gratifiés d'un permis de port d'armes gratuit, avaient en premier lieu compétence sur le réseau de fleuves et de canaux qui liait le haut pays à Milan et celle-ci au bas pays, à la riche agriculture irriguée. Le réseau de cours d'eau qui sillonne la plaine du Pô était fondamental à la fois comme voie de commerce vers Milan et pour l'irrigation des campagnes, c'est-à-dire pour deux fonctions qui pouvaient se trouver en forte concurrence en cas de manque d'eau, condition très fréquente en été. Les *campari* devaient donc régler la quantité d'eau à envoyer dans les grands et petits canaux irrigateurs, tout en veillant à ce que de l'eau demeurât disponible pour la navigation, qui ne devait jamais être compromise. Trouver et maintenir l'équilibre entre ces deux impératifs contradictoires, c'était là la tâche la plus importante des *campari*, aux soins desquels étaient également commises la direction et l'organisation de la manutention des levées et des rives<sup>38</sup>. Jusque-là, il ne s'agissait naturellement pas de tâches de police.

---

<sup>34</sup> Le manuscrit du *Progetto per un piano di polizia in Milano*, sous forme de copie anonyme, se trouve aux ASM, Uffici civici, p.a., c. 128. Une autre rédaction, antérieure et avec des variantes, de cette œuvre se trouve aux ASM, Luoghi pii, p.a., c. 39.

<sup>35</sup> Pour quelques détails sur cet *Officio di polizia*, voir *infra*.

<sup>36</sup> Un conflit dur entre *anziani* et croque-morts, en 1791, dérivant essentiellement de problèmes financiers, devait donner lieu à la production de suppliques très intéressantes, pleines d'accusations réciproques qui dévoilent les pratiques occultes de ces métiers (ASM, Sanità, p.a., c. 50).

<sup>37</sup> On trouvera le détail de ce que les *campari camerali* recevaient comme salaire, comme épices et sous forme de privilèges dans la relation des *ingegneri camerali* Giussani et Belotti du 20 octobre 1790 (ASM, Acque, p.a., c. 883).

<sup>38</sup> On peut trouver un exposé détaillé des tâches usuelles des *campari* dans la supplique de Francesco Bianchi datée du 24 janvier 1731 (ASM, Acque, p.a., c. 754).



Mais parmi leurs devoirs institutionnels figuraient aussi des tâches bien plus ambiguës. Ils devaient d'abord contrôler tous les abus dans le prélèvement des eaux par les propriétaires privés. Ce prélèvement, à usage agraire, était en effet réglementé de manière rigide et subordonné à un contrat à titre onéreux avec la Chambre royale. Ce contrat indiquait avec précision la quantité d'eau dont chaque propriétaire pouvait faire usage pour ses nécessités d'irrigation et pour l'enlèvement du bétail : tout cela pour ne pas créer de problèmes à la navigation. En cette matière, les *campari* détenaient, au nom du gouvernement, une autorité d'inspection et devaient dénoncer au tribunal tous les abus constatés, la navigation commerciale étant rigoureusement réglementée. Ils étaient aussi chargés de prélever les amendes éventuelles. C'était donc pour des raisons de sécurité, et pas seulement en tant que gratification, qu'ils avaient constamment l'autorisation, gratuitement accordée, de porter les armes.

Si l'on revient à la distinction proposée plus haut, le quatrième niveau était celui que j'ai défini comme celui des charges extraordinaires, mais qui en fait l'étaient bien peu si l'on considère les stratégies habituelles de contrôle du territoire sous l'ancien régime. Le mot « extraordinaire » est donc employé ici dans le sens de mesure adoptée pour affronter une situation grave en ayant recours à des moyens qui ne sont normalement pas utilisés pour ces finalités. Je fais particulièrement allusion aux stratégies auxquelles le gouvernement avait fréquemment recours pour contrer la délinquance organisée dans les campagnes, laquelle nécessitait, pour être combattue avec quelque espoir de succès, des efforts tout à fait particuliers.

Dans le cas du duché de Milan au XVIII<sup>e</sup> siècle, quand on parle de délinquance organisée, on fait nécessairement allusion aux bandes armées connues sous le nom de *Pozzolaschi e Alessandrini*, c'est-à-dire des habitants des territoires d'Alessandria (en particulier des localités de Castellazzo e Castel Fé) et de Pozzolo Formigaro (près de Tortona)<sup>39</sup>. En conséquence des remaniements territoriaux que l'Etat de Milan avait subis à trois reprises au cours de la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle (1713, 1735, 1748), et qui avaient abouti à une redéfinition de ses frontières dans le sud-ouest en faveur de l'Etat piémontais, une activité de contrebande florissante s'était développée dans les zones passées d'une domination à l'autre<sup>40</sup>. En particulier, un grand nombre d'habitants de ces localités, pratiquant précisément la contrebande, avait trouvé un emplacement favorable à Novi, territoire de l'Etat de Gênes, tout près des trois frontières. De la simple contrebande, leur activité était passée au banditisme

---

<sup>39</sup> Voir le *Promemoria* sans date (années soixante) sous le titre *quanto si è rassegnato da Fermieri Generali circa il fatto commesso da Pozzolaschi, ed Alessandrini...* (ASM, Giustizia punitiva, p.a., c. 18).

<sup>40</sup> Dans une relation anonyme sans date (mais datant de 1764 ou 1765), sous le titre *Riflessioni al caso consaputo*, on peut lire : « *Dappoiché il corso del fiume Ticino divenne termine tra lo Stato di Milano, e quello di Torino ; circa l'anno 1737 cominciarono le gravi molestie, che di quando in quando soffriamo da Lessandrini [sic], Pozzolaschi, e simil canaglia di contrabbandieri insieme, e ladri* » (ASM, Giustizia punitiva, p.a., c. 18). On y constate la présence de bandits, les *Lessandrini Pozzolaschi*, depuis que la rivière du Ticino marque la frontière entre l'Etat de Milan et celui de Turin.



et, périodiquement, leurs bandes armées envahissaient le territoire milanais, volant, commettant des violences et tuant même, parfois <sup>41</sup>.

Pour tenter de limiter ces incursions, outre le recours à l'auto-mobilisation des populations près des frontières selon les modalités que j'ai déjà décrites, le gouvernement avait créé un corps armé paramilitaire permanent, qui devait contrôler les confins du sud-ouest de l'Etat. On avait donc nommé un « commissaire de campagne », rôle attribué successivement à trois juges qui, accompagnés de militaires et d'exécuteurs de justice, d'un notaire, d'un confesseur et d'un bourreau, munis de fonds pour acheter les services d'indicateurs et d'espions, couraient les campagnes en arrêtant, en poursuivant en justice (selon une procédure simplifiée et rapide) et en exécutant. Il s'agissait donc, cette fois encore, d'une solution ancienne adaptée aux circonstances immédiates et, en quelque sorte, pérennisée : en effet, ce système avait fonctionné pendant quelques années entre 1760 et 1770, mais son coût élevé – dans ce cas, évidemment, il ne pouvait être question de percevoir des épices – et les résultats des opérations, jugés presque nuls par les autorités, avaient poussé à ne pas poursuivre davantage dans cette voie.

En effet, on allait encore parfois mettre en œuvre cette forme d'intervention pour des actions ciblées, de trois ou quatre jours <sup>42</sup>, mais cette ancienne stratégie pour combattre la criminalité, qui aurait pu être une première étape vers la mise en place d'un corps armé permanent, financé par les caisses publiques, et réparti équitablement sur le territoire, n'était pas encore vouée au succès en Lombardie.

Toujours sous le signe de l'extraordinaire, on faisait périodiquement des *perlustrazioni generali*, d'une durée de quelques jours, sur toute la superficie du territoire de l'Etat. C'était alors le grand moment pour l'armée et pour le gouvernement, qui « montrait ses muscles ».

En effet, ces « battues » générales étaient mises en œuvre avec un grand déploiement de moyens et de forces. On créait une commission (*giunta*) composée par des ministres et des commandants de l'armée, et présidée personnellement par le ministre plénipotentiaire <sup>43</sup>. On décidait combien de troupes employer, combien d'exécuteurs ou d'autres hommes armés y adjoindre et on prenait également des contacts avec les Etats voisins pour coordonner certains aspects de l'opération. Ensuite, on commençait à organiser celle-ci, chose très délicate parce que, si la nouvelle s'en éventait, cela donnait immédiatement lieu à la fuite des sujets qu'on voulait appréhender. Finalement, on procédait à la *perlustrazione*, qui était conduite de façon à forcer les suspects potentiels vers les frontières de l'Etat, où on avait disposé une sorte de cordon militaire pour les arrêter. Ceux qui arrivaient à franchir

---

<sup>41</sup> Une longue consulte anonyme de février 1765 (ASM, Giustizia punitiva, p.a., c. 18) décrit en détail les actions de ces bandits.

<sup>42</sup> Voir, par exemple, la note complète des dépenses pour les trois jours de recherches confiées en février 1765 au *capitano di giustizia* Carlo Francesco Parravicino (ASM, Giustizia punitiva, p.a., c. 18).

<sup>43</sup> Voir à ce sujet, le *Piano e relazione della perlustrazione generale dello Stato di Milano eseguita li giorni 4, 5, 6 del mese di settembre l'anno 1766*, composé le 27 septembre 1766 par le secrétaire de la *Cancelleria segreta* Remigio Fuentes, ASM, Giustizia punitiva, p.a., c. 18.

ce cordon risquaient dès lors d'être arrêtés dans l'Etat voisin, où les troupes étaient également en alerte.

Lors de ces grandes battues, on parvenait à arrêter quelques centaines de personnes, en grande partie des vagabonds, qui étaient ensuite emprisonnés pendant quelques jours dans les forteresses de l'Etat. Ensuite, ne sachant que faire d'eux, on les libérait après une sévère réprimande. Les véritables criminels arrêtés à l'occasion de ces *perlustrazioni* étaient finalement peu nombreux.

L'utilisation de l'armée pour ce genre d'activités comportait en revanche nombre de risques et, surtout, coûtait très cher. Certes, c'était une modalité d'action qui s'insérait parfaitement dans la panoplie des interventions nécessaires pour assurer le contrôle du territoire, d'autant plus que l'image de puissance qui y était reliée était indispensable pour garantir la primauté de l'autorité supérieure ; c'était néanmoins une modalité à utiliser avec une certaine parcimonie.

Ce système complexe de « police sans véritable force de police » avait en définitive un énorme point faible : pour garantir son efficacité, il fallait que la société fût relativement immobile et que le contrôle spontané de tous sur chacun y demeure efficace et capable de conditionner les comportements. Dans un société présentant ces caractéristiques – comme on l'a dit déjà, ces caractéristiques s'étaient progressivement affaiblies au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle –, l'intervention de la force armée était réputée nécessaire et pensée avec des objectifs bien définis, et se focalisait sur un nombre limité de personnes et de circonstances : les étrangers, les pauvres, les vagabonds, c'est-à-dire les déracinés, catégories par excellence réputées responsables de la criminalité ; les bandes armées, c'est-à-dire la grande délinquance professionnelle ; la nuit, condition particulièrement favorable au crime, donc peuplée de criminels potentiels ; les conditions d'instabilité sociale, déterminées soit par la guerre soit par la disette ; enfin, certaines formes de désobéissance aux prescriptions morales et religieuses.

Au-delà de ces situations, l'ordre public était une condition presque naturelle, que la société était en mesure, notamment à travers ses institutions les plus anciennes et coutumières, de maintenir et de défendre d'elle-même. La force armée ne devait intervenir qu'en cas de circonstances tout à fait particulières, afin d'éliminer ceux qui refusaient le rôle et les devoirs qui leur étaient imposés au sein de cette société réglée. Mais parler de l'ordre public comme d'une condition presque naturelle ne veut pas dire qu'il n'y avait pas de contrôles : au contraire, cette société disposait, comme j'ai tenté de le montrer, d'une grande quantité d'organismes qui, parmi leurs attributions, exerçaient notamment des fonctions de contrôle significatives. D'un certain point de vue, en effet, la société d'ancien régime était peut-être plus « policière » que celle d'aujourd'hui.

Mais l'équilibre qui permettait à ce système de fonctionner était fragile. Il n'est donc pas étonnant qu'une des causes de la crise de ce modèle ait été la croissance de la mobilité sociale au cours de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, conséquence des premiers signes avant-coureurs des grands phénomènes de l'époque tels que la croissance démographique, les changements dans la production et dans l'exploitation du sol, l'urbanisation, le paupérisme, etc. La mobilité accrue mit immédiatement à nu les limites du système de contrôle existant, obligeant à réfléchir sérieusement à de

nouveaux modes d'action. Mais le passage de la perception de l'urgence des problèmes aux réponses concrètes à leur apporter devait se révéler tellement long et complexe, que la Lombardie allait devoir attendre la période napoléonienne avant de voir la mise en place d'un véritable et durable réaménagement de ses forces de police.

En effet il faut dire que les modifications apportées, au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle, à l'organisation de la police de la Lombardie autrichienne sont en grande partie liées à une série de réformes qui n'étaient pas spécifiquement pensées pour cet objet, mais qui allaient l'influencer. Il s'agit là d'une vaste thématique, que je ne vais aborder ici qu'à l'aide de quelques exemples.

En premier lieu on peut faire référence aux efforts faits, en particulier à partir des années soixante, pour limiter les aspects de gestion « privée » des tâches de police : l'interdiction, sans cesse répétée par le gouvernement, de recevoir des épices, l'abolition de la plupart des micro-privileges et des exemptions, l'abolition de toute forme de vénalité, enfin l'obligation d'exercer personnellement la plupart des charges, sans pouvoir les confier à des tiers. Il s'agissait d'une série de mesures modestes en elles-mêmes, mais d'un grand impact sur toutes les activités qui garantissaient une marge bénéficiaire de par leur caractère monopolistique. Or, la plupart des tâches qui concernaient la défense du territoire répondaient à ces conditions.

Ces mesures n'étaient bien entendu pas en mesure de donner lieu à une réorganisation de l'espace policier mais elles étaient plus que suffisantes pour provoquer la disparition ou la transformation d'une partie des corps armés que j'ai mentionnés. En septembre 1753, par exemple, on essaya de réorganiser le corps des exécuteurs de la ville de Milan, en obligeant une partie de ces hommes à faire leurs exécutions uniquement dans le domaine du criminel, donc sans autorisation d'encaisser des épices mais en recevant uniquement un salaire régulier <sup>44</sup> : essai qui n'aboutit pas à un résultat durable mais indique cependant une volonté de changement. Des trois gardes milanaises *del castello*, *del palazzo* et *svizzera*, les deux premières furent réformées en 1755 et 1754 respectivement et la troisième, radicalement transformée en 1771. Elle devint un véritable régiment, entièrement composé de soldats autrichiens, payés régulièrement, sans plus aucune forme de propriété des charges ni possibilité de toucher des épices <sup>45</sup>. Quant à la milice urbaine de Milan, elle n'existait pratiquement plus dans la deuxième moitié du siècle, sinon sous la forme d'un petit service de garde aux portes de la ville.

Cette rationalisation implicite porte en elle des conséquences importantes. La nécessité, de la part de l'Etat, de maintenir en vie les corps armés qui étaient vraiment indispensables pour effectuer les tâches de police, obligea en effet à prendre des mesures concrètes afin de les financer. Le gouvernement commença, donc, prudemment et au cas par cas, à les payer plus régulièrement et même, quelquefois, mieux.

Toutefois les choses n'évoluèrent pas de façon linéaire : la fracture entre les intentions et leur mise en œuvre s'élargit et on entra dans une longue période

---

<sup>44</sup> En fait, la nouvelle organisation allait échouer en quelques mois et en 1754, on en reviendrait à l'organisation précédente, voir L. ANTONIELLI, « La polizia nello Stato di Milano tra antico regime ed età napoleonica », *op. cit.*, p. 120-122.

<sup>45</sup> L. ANTONIELLI, « I capitani delle guardie milanesi », *op. cit.*, p. 107.

d'incertitude et de choix ambigus. En effet la possibilité, pour l'Etat, de prendre en charge économiquement un ensemble aussi étendu de missions de contrôle était bien inférieure à ce qu'aurait comporté le paiement, promis aux fonctionnaires, d'un *discreto salario*.

En conséquence, d'une part, on fit des choix cohérents. En 1770, après la suppression de la Ferme, les gardes au service des fermiers furent absorbés dans le nouveau corps de gardes, entièrement salariés par l'Etat. Cela en dépit de l'accroissement des coûts, dénoncé notamment par le ministre plénipotentiaire Firmian qui en 1774 parlait de :

*non (...) indifferente spesa, che di gran lunga eccede quella delle passate Ferme, e qualunque ne sia il motivo senza che finora se ne riconosca alcun profitto*<sup>46</sup>.

Mais d'autre part, au moment même où l'on commençait à envisager de faire face aux coûts de la gestion des corps armés chargés du contrôle du territoire, on cherchait parallèlement, en 1770 encore, à résoudre les graves problèmes d'ordre public dans les campagnes en ayant recours à un système qui ressemblait en tout au système d'autodéfense du corps social, c'est-à-dire aux formes coutumières les plus anciennes. Un exemple de cette pratique est la création, précisément en 1770, d'un corps armé qui reprenait comme dénomination celle des *uomini d'arme* – supprimés depuis 1720 – mais organisé différemment. Le modèle, comme on l'a dit, était celui du service volontairement prêté par les habitants des campagnes. Mais il ne s'agissait pas d'un service auquel tous ces habitants étaient, comme auparavant, appelés indistinctement, ou démocratiquement à tour de rôle. Des administrateurs, les *cancellieri delegati* (c'est-à-dire ceux qui avaient comme tâche principale de rendre possible, au niveau local, l'élaboration du cadastre censitaire)<sup>47</sup>, étaient chargés de choisir, dans chaque localité, un certain nombre d'hommes doués des capacités nécessaires, afin qu'ils contrôlent leur territoire. Ces hommes étaient donc connus par l'administration mais ils n'étaient pas payés parce que l'idée restait celle de les dédommager par le traditionnel permis gratuit de port d'armes et la concession de primes en argent à l'occasion des arrestations de criminels. Il s'agissait donc d'une solution plus raffinée et plus efficace pour appeler aux armes les habitants de la campagne, sans recours cette fois au son des cloches. Il s'agissait surtout d'une solution qui pouvait être fructueuse, à condition de pouvoir mobiliser huit à dix mille hommes armés dans les campagnes.

Mais – ce qui démontre bien que la mentalité de la population était également en train de changer et que le simple permis gratuit de port d'armes n'était plus suffisant pour pousser à un engagement personnel absorbant –, les pétitions demandant le versement d'un salaire allaient bientôt se faire pressantes, ce qui eut des conséquences négatives sur le service des *uomini d'arme*. Malgré cela, le gouvernement, qui ne voulait pas renoncer à un service armé efficace mais n'était pas disposé à se charger

<sup>46</sup> L. ANTONIELLI, « Dalla ferma mista all'intendenza generale di finanza in Lombardia », *op. cit.*, p. 596. Consulte du 19 avril 1774, dans laquelle le ministre Firmian remarque que les dépenses dépassent celles des anciennes Fermes et cela sans aucun profit.

<sup>47</sup> Voir A.R. OSTINELLI, « I cancellieri del censo nella Lombardia teresiana », in *Archivio Isap n.s. 3, L'amministrazione nella storia moderna*, 2 vol., Milano Giuffrè, 1985, vol. I, p. 455-538.

des dépenses nécessaires, ne trouva rien de mieux que de menacer les communautés d'envoyer chez elles, et à leurs frais, des familles d'exécuteurs de justice pour accomplir ces devoirs par défaut <sup>48</sup>.

Par conséquent, la période des réformes dans la Lombardie autrichienne n'est pas, du point de vue du contrôle du territoire, aussi riche que cela en propositions d'avenir. On entrevoit des perspectives de réforme intéressantes mais pas de véritables réformes. Pour l'essentiel, le système traditionnel résiste et les changements qu'on peut constater dans la seconde moitié du siècle sont, pour la plupart, une conséquence de mesures qui n'ont pas été spécifiquement pensées pour ce domaine.

Cette affirmation à peine énoncée, on devrait sans doute immédiatement la contredire si les réformes radicales voulues par Joseph II pour la Lombardie en 1786 <sup>49</sup> avaient eu le temps et la possibilité de s'y enraciner. En effet, le 24 décembre 1786, un édit avait établi un corps de police qui avait des caractéristiques de professionnalisme et de dépendance directe du gouvernement tout à fait nouvelles par rapport à la situation existante <sup>50</sup>. Organisé sur le modèle habsbourgeois, lui-même inspiré de la « Lieutenance » parisienne, le nouvel *Officio di polizia* était sous l'autorité directe du ministre plénipotentiaire et du *Consiglio di governo*, institution suprême du gouvernement, créée elle aussi en 1786.

L'*Officio di polizia* présentait une organisation autonome dans la ville de Milan, dont le territoire restait divisé entre les six « portes » traditionnelles, à la tête desquelles se trouvaient six inspecteurs de police, tandis que trois autres opéraient depuis le siège du corps, en contact direct avec le directeur général de cette police <sup>51</sup>. Au dessous des portes, le territoire était divisé en *parrocchie* où, sous les ordres des inspecteurs, agissaient les *anziani* <sup>52</sup>. En dehors de la capitale, c'était la nouvelle institution des *Intendenze politiche provinciali* <sup>53</sup> qui assumaient le rôle de commandement de la police. Mais contrairement aux dirigeants de la police milanaise, les *intendenti* ne disposaient pas d'un nouveau corps armé de police ; ils demeuraient, comme auparavant, de simples exécuteurs de justice.

Ce nouveau corps de police ne donna pas de bons résultats et dura peu de temps : il fut aboli tout de suite après la mort de l'empereur. La décision de faire usage,

---

<sup>48</sup> Sur les *uomini d'arme*, voir L. ANTONIELLI, « Il controllo delle campagne nel Settecento : gli « uomini d'arme » », *Società e storia*, 111, 2006, 111, p. 1-19.

<sup>49</sup> Carlo Capra définit l'année 1786 comme *anno della « tempesta »* (C. CAPRA, « Il Settecento », *op. cit.*, p. 516).

<sup>50</sup> Pour l'édit du 24 décembre 1786, voir ASM, Gridario Greppi, r. 9.

<sup>51</sup> Le directeur était Girolamo Carli, frère cadet de Gian Rinaldo. En 1787, Carli fut également nommé directeur du tribunal criminel et ce cumul de fonctions atténua un peu la portée de la nouveauté d'un corps de police dépendant du gouvernement et non pas de la justice.

<sup>52</sup> Edit du 24 décembre 1786, *op. cit.*, art. II.

<sup>53</sup> L'édit instituant les *Province* et des *Intendenze politiche* date du 26 septembre 1786 (ASM, Gridario Greppi, r. 9). A propos des *Intendenze politiche*, voir C. MOZZARELLI, « Le Intendenze politiche della Lombardia austriaca (1786-1791) », in R. DE LORENZO (éd.), *L'organizzazione dello Stato al tramonto dell'antico regime*, Napoli, Morano editore, 1990, p. 61-118.

comme gardes, d'anciens soldats autrichiens n'avait certainement pas contribué à son enracinement et le fossé entre la police et la population de Milan s'était encore élargi.

La première « vraie » police moderne dans le duché de Milan échoua donc piteusement. Et il est assez amusant de lire que, quelques mois après son institution, on signalait déjà un certain nombre de gardes désertées et que pour prévenir le phénomène et rattraper les soldats en fuite, on mit en alerte les exécuteurs de justice et les *uomini d'arme*<sup>54</sup>, sorte de confirmation implicite à la fois d'une défaite du nouveau système et d'une substantielle continuité des pratiques traditionnelles en matière de police.

---

<sup>54</sup> Edit du 3 novembre 1787 (ASM, Gridario Greppi, rr. 9 et 10), où l'on peut lire (article II) : « *Ordiniamo altresì a tutti i Terrieri dello Stato, e specialmente agli Uomini d'Arme, alle Famiglie di Giustizia, e a tutti coloro, i quali vegliano ai Confini, che presentandosi qualche Guardia di Polizia, senza essere munita dell'opportuno Passaporto, debbano immediatamente arrestarla colla successiva traduzione, e consegna alla Regia Intendenza Politica, o al Giudicante viciniore* ». Cette ordonnance concerne l'obligation pour les agents de police d'avoir sur eux un document d'identification à exhiber aux autorités des frontières (*Terrieri dello Stato, Uomini d'Arme, Famiglie di Giustizia*, etc.), sous peine d'arrestation et de remise à la *Regia Intendenza politica* ou aux autorités judiciaires les plus proches.





# La tentative de réforme de la police des Pays-Bas par Joseph II (janvier-juin 1787) <sup>1</sup>

Catherine DENYS

Dans la vaste réforme de l'administration et de la justice des Pays-Bas autrichiens impulsée depuis Vienne par Joseph II, la réforme de la police n'a jusque ici guère retenu l'attention des historiens <sup>2</sup>. Il est vrai que la « Police générale des Pays-Bas »

---

<sup>1</sup> Les pages de cette contribution reprennent en partie une communication inédite, préparée et présentée en collaboration avec Xavier Rousseaux : « La police des Pays-Bas autrichiens au temps des réformes joséphistes (1787) », à la journée organisée par Jacques Lorgnier à Lille 2, sur le thème *Questions de police, de la théorie aux pratiques*, le 16 mai 2003.

<sup>2</sup> Pour une vue d'ensemble sur les réformes de Joseph II aux Pays-Bas, voir H. HASQUIN, *Joseph II : catholique anticlérical et réformateur impatient 1741-1790*, Bruxelles, Racine, 2007 ; W. W. DAVIS, *Joseph II : an Imperial Reformer for the Austrian Netherlands*, La Haye, Nijhoff, 1974. Sur la réforme judiciaire : R. WARLOMONT, « Les idées modernes de Joseph II sur l'organisation judiciaire dans les Pays-Bas autrichiens », *Revue d'histoire du droit*, 27, 1959, p. 269-289. P. VAN HILLE, *De gerechtelijke hervorming van keizer Jozef II*, Tiel, 1973 ; J.-L. PETIT, « Joseph de Crumpipen (1737-1809). Les idées d'un haut fonctionnaire et magistrat des Pays-Bas autrichiens sur la justice de son temps », *Revue d'histoire du droit*, 54, 1986, p. 127-147 ; X. ROUSSEAUX, « Doctrines criminelles, pratiques pénales, projets politiques : le cas des possessions Habsbourgeoises (1750-1790) », in M. PORRET (éd), *Cesare Beccaria (1738-1794) et la culture juridique des Lumières. Actes du colloque européen de Genève, 25-26 novembre 1994*, Genève, Droz, 1997, p. 223-252 ; M.-E. TESCH, « La réforme de la justice de l'empereur Joseph II dans les Pays-Bas autrichiens. Le séjour à Bruxelles du baron Karl Anton von Martini, 29 novembre 1786-31 mai 1787 », in *Bruxellois à Vienne, Viennois à Bruxelles*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 113-162 (*Etudes sur le 18<sup>e</sup> siècle*, 32).

Sur la réforme administrative, voir J. LEFEVRE, *Le Conseil de Gouvernement général institué par Joseph II*, Bruxelles, Lamert-Hayez, 1928 ; J. GERMAIN, *Inventaire des archives des Intendances*, Bruxelles, 1926 ; P. VERHAEGEN, *Le Conseiller d'Etat Comte Cornet de Grez, 1735-1811*, Bruxelles, 1934. A compléter par deux articles plus récents, très utiles, sur

que l'empereur voulait créer a rapidement avorté et n'a guère dépassé le stade des projets et réflexions préalables. Ces projets ont cependant laissé des traces suffisantes dans les archives <sup>3</sup> pour mettre en valeur les conceptions de Joseph II en matière de police, pour retracer une partie de la généalogie de cette réforme, et surtout, pour apprécier comment, depuis Bruxelles, on envisageait l'adaptation de ces conceptions à la réalité des Pays-Bas. En dépit de l'échec avéré de cette réforme, ces traces sont précieuses pour l'historien qui s'intéresse à la reconstitution des échanges entre les polices de différents pays d'Europe au XVIII<sup>e</sup> siècle <sup>4</sup>. Elles permettent d'apercevoir une partie des circulations des réformes de police dans les pays sous domination habsbourgeoise et d'observer concrètement la réception locale d'un modèle policier nouveau et étranger.

### Les préparatifs de la réforme

La réforme des polices est dans l'air du temps à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Un peu partout en Europe, des citoyens éclairés, proches ou non des milieux policiers, élaborent des projets d'amélioration de la police et submergent les gouvernements de mémoires plus ou moins réalistes, mais toujours soigneusement travaillés <sup>5</sup>. Les gouvernements eux-mêmes s'intéressent à la question et sollicitent des renseignements sur les polices des pays voisins <sup>6</sup>. On connaît le célèbre questionnaire sur la police parisienne demandé par Marie-Thérèse en 1768 auquel a répondu le commissaire Lemaire <sup>7</sup>. Avec Joseph II, la circulation des réformes s'accélère puisque l'empereur, lassé de la confusion et de l'archaïsme institutionnels de ses multiples Etats, travaille à uniformiser la police, avec la justice et l'administration.

La généalogie des transferts des réformes policières dans les Etats habsbourgeois est encore à construire. Tout au plus peut-on suggérer une première étape toscane,

---

Bruxelles et le Luxembourg : G. THEWES, « La réforme administrative de Joseph II dans le duché de Luxembourg », *Hémécht, Revue d'histoire luxembourgeoise*, 4, 2001, p. 529-544, où l'on retrouve un certain Wenceslas-François Rapédius de Berg, frère de l'amman, au poste d'intendant ; F. KISTERS, « Les intendances instituées par Joseph II en 1787 et particulièrement celle de Bruxelles », *Revue belge de philologie et d'histoire*, LXXIV, 1996, p. 761-803.

<sup>3</sup> Archives générales du Royaume (désormais AGR), Secrétairerie d'Etat et de guerre (désormais SEG), portefeuille 1899 et Officiers comptables 844, principalement.

<sup>4</sup> C'est l'objet du programme de recherche CIRSAP, Construction et circulation des savoirs policiers européens, 1650-1850, actuellement hébergé par l'Institut de recherche historique du septentrion, voir <http://irhis.recherche.univ-lille3.fr/ANR-CIRSAP>.

<sup>5</sup> V. MILLIOT (dir.), *Les Mémoires policiers, 1750-1850, Ecritures et pratiques policières du Siècle des Lumières au Second Empire*, Presses Universitaires de Rennes, 2006.

<sup>6</sup> C. DENYS, B. MARIN & V. MILLIOT (dir.), *Mémoires policiers européens*, Rome, Publications de l'Ecole française de Rome, à paraître en 2008.

<sup>7</sup> A. GAZIER (éd.), *La police de Paris en 1770. Mémoire inédit composé par ordre de G. de Sartine, sur la demande de Marie-Thérèse*, Paris, 1879 (Mémoires de la Société de l'Histoire de Paris, tome V). Sur cette édition et sur le texte de Lemaire, voir V. MILLIOT et S. KAPLAN, « La police de Paris, une « révolution permanente » ? Du commissaire Lemaire au lieutenant de police Lenoir, les tribulations du *Mémoire sur l'administration de la police (1770-1792)* », dans l'ouvrage cité ci-dessus.

avec les réformes de Léopold <sup>8</sup>, puis des réformes en Autriche même, en Bohême, Galicie et Hongrie, suivies par la Lombardie <sup>9</sup>. Le tour des Pays-Bas autrichiens vient à la fin de l'année 1786. En effet, dès le 10 octobre 1786, Ferdinand Rapédus de Berg est nommé directeur de la nouvelle « Police générale des Pays-Bas » et envoyé à Vienne pour prendre connaissance de ce qui se pratique en matière de police en Autriche et dans les autres Etats de la domination joséphiste. Il y rejoint un petit groupe d'administrateurs belges venus étudier les réformes déjà en cours, et participe à leurs travaux <sup>10</sup>.

Ferdinand Rapédus de Berg est un personnage bien connu de quiconque s'est intéressé à la police de Bruxelles dans le dernier quart du XVIII<sup>e</sup> siècle. Il avait été nommé en 1775 « amman », c'est-à-dire représentant du prince et chef de la police de la ville. Cette nomination accompagnait une offensive du gouvernement autrichien pour moderniser une police communale presque entièrement aux mains du Magistrat bruxellois, police jugée archaïque et indigne d'une capitale européenne. En fait, ce choix s'était rapidement révélé une erreur. Non seulement Rapédus de Berg n'avait pas réussi à améliorer la police de Bruxelles, mais il était entré en conflit ouvert avec le Magistrat et n'avait gagné qu'impopularité dans la ville et mépris de ses collaborateurs, militaires ou lieutenant-amman. Depuis le début des années 1780, Rapédus de Berg s'était d'ailleurs presque complètement désengagé de ses responsabilités policières pour se consacrer à la rédaction de longs mémoires sur divers sujets, dont un plaidoyer, en 1784, pour rendre à l'amman de Bruxelles son ancien prestige de représentant direct du souverain et prouver qu'il n'avait rien à voir avec la police de la ville. Dans ces conditions, on voit mal pourquoi Rapédus de Berg, justement, est choisi pour prendre la tête de la nouvelle organisation policière prévue pour les Pays-Bas. Peut-être, depuis Vienne, Joseph II n'a-t-il pas vraiment mesuré la situation bruxelloise, et s'est-il laissé abuser par l'intense activité paperassière de l'amman, homme plus à l'aise derrière un bureau que dans les rues de la ville. Ignorant le contexte local, et d'ailleurs décidé à n'en pas tenir compte, Joseph II fait ainsi l'erreur de confier le projet de police générale des Pays-Bas à un homme sans doute inapte à la mener à bien, si tant est que la mission soit réalisable. Le contact direct avec Rapédus de Berg pendant son séjour à Vienne n'a pas fait changer l'empereur d'opinion, bien au contraire, puisqu'à la Direction de la police générale, Joseph II ajoute, en janvier 1787, la charge d'intendant du cercle de Bruxelles. Il y a une certaine cohérence dans

---

<sup>8</sup> C. MANGIO, *La polizia toscana : organizzazione e criteri d'intervento, 1765-1808*, Milan, Giuffrè, 1988.

<sup>9</sup> L. ANTONIELLI (a cura di), *La polizia in Italia nell'età moderna*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2002.

<sup>10</sup> Ces conseillers sont : de Kulberg, Le Clerc, de Limpens l'ainé, de Reuss, Delplancq, Gilbert, Cornet de Grez et Limpens cadet, de le Vielleuse et Sanchez de Aguilar. G. THEWES, *op. cit.*, p. 532, et F. KISTERS, *op. cit.*, p. 764, signalent la « concertation intense » entre Vienne et Bruxelles pour la préparation des réformes, et les travaux de ces administrateurs : début 1787, le conseiller Jacques Le Clerc rédige deux mémoires : *Instructions pour les intendants, Explications sur le projet d'instructions pour les intendants des neuf cercles des Pays-Bas autrichiens*. De Beelen a réfléchi aussi : *Réflexions sur l'organisation des intendances aux Pays-Bas*. Et Rapédus de Berg a étudié les capitaineries autrichiennes.

ce cumul, qui répond à la situation particulière de la capitale des Pays-Bas, mais la confiance de l'empereur dans les capacités de Rapédus de Berg à remplir les deux emplois semble pour le moins excessive. La grande facilité de l'amman à rédiger de beaux mémoires a certainement séduit l'empereur bureaucrate. Sa familiarité avec la langue allemande a pu jouer aussi <sup>11</sup>, tout comme, peut-être, son sens de l'intrigue et ses bonnes relations avec Anthon, le secrétaire particulier de Joseph II <sup>12</sup>, mais au fond, le choix n'était pas si grand, tant la pénurie d'administrateurs compétents était criante aux Pays-Bas <sup>13</sup>. L'ancien amman de Bruxelles est donc chargé de la lourde tâche d'installer à la fois l'intendance du cercle de Bruxelles et la police générale des Pays-Bas. Pour cette dernière, il reçoit, des mains mêmes du célèbre comte de Pergen, grand chef de la police de Vienne, des instructions détaillées <sup>14</sup>. Rapédus de Berg connaissait assez les conditions locales et était suffisamment perspicace pour prévoir les difficultés à venir. On comprend ainsi pourquoi, avant de rentrer à Bruxelles au début de l'année 1787, le tout nouveau directeur de la Police générale des Pays-Bas, supplie qu'on lui permette d'emmener avec lui un certain Babisch, jeune homme fort doué, qui a déjà aidé à l'établissement de la nouvelle police à Milan, en Bohême et en Moravie <sup>15</sup>. Il pouvait également compter, en principe, sur le soutien du nouveau ministre plénipotentiaire Barbiano de Belgiojoso et sur le petit groupe des conseillers belges destinés à former le nouveau Conseil de Gouvernement général. En février 1787, tous sont revenus à Bruxelles, à pied d'œuvre.

Tout en travaillant à la mise en place de son intendance de cercle, Rapédus de Berg s'attelle à la mise sur pied de la nouvelle police. Il avait déjà envoyé, de Vienne, le 16 janvier 1787, au comte de Belgiojoso, un gros dossier de documents destinés à ce projet et comprenant à la fois les instructions reçues et la manière dont il pensait

---

<sup>11</sup> La famille de Rapédus de Berg, rappelons-le, est originaire du Luxembourg, et l'amman avait déjà été chargé de traductions de documents administratifs en allemand dans les années précédentes.

<sup>12</sup> Voir F. KISTERS, *op. cit.*, p. 765-766.

<sup>13</sup> C'est un problème récurrent pendant tout le XVIII<sup>e</sup> siècle, et dont se plaignent autant les souverains autrichiens que les administrateurs sous le régime français.

<sup>14</sup> Voir P. BERNARD, *From the enlightenment to the Police state, the public life of Johann Anton Pergen*, Urbana-Chicago, University of Illinois Press, 1991.

<sup>15</sup> AGR, SEG 1899, Lettre de Rapédus de Berg à Monseigneur (?), du 26 (ou 20) janvier 1787. Dans ce texte très intéressant, Rapédus de Berg explique qu'il est sur le point de rentrer aux Pays-Bas pour mettre en place la Direction de la police générale. Il s'inquiète, s'il meurt en route, que personne ne soit au courant des instructions pour les Pays-Bas et dit qu'il peut avoir besoin d'aide dans la mise en place de la réforme. Il propose donc qu'on fasse ce qu'on a fait pour l'établissement de la Direction de la police générale à Milan, c'est-à-dire faire accompagner le directeur de gens instruits sur le sujet. Il aimerait pouvoir emmener le commissaire surnuméraire de police Babisch, qu'on a déjà employé pour instruire les nouveaux directeurs de police en Italie, en Hongrie, en Bohême et en Moravie. Il sait que M. de Pergen ne veut pas se séparer de ce jeune homme à talents, mais s'engage à ne le garder que trois ou quatre mois aux Pays-Bas.

les exécuter <sup>16</sup>. On y prend la mesure de la rupture qui s'annonce avec les traditions policières locales, mais aussi les précautions que préconise l'ex-amman.

### **Une police centralisée et uniformisée pour les Pays-Bas**

Le point le plus novateur, et le plus important de la réforme, repose dans la centralisation totale des polices du pays. C'est même la raison principale de la réforme. Une Direction générale de la Police des Pays-Bas est créée pour diriger, depuis Bruxelles, toutes les institutions en charge de la police dans le pays. Comme le rappelle Rapédius de Berg au ministre Belgiojoso dans son projet de 1786 :

Un des principaux motifs qui ont déterminé Sa Majesté à l'adoption de l'uniformité des règles dans l'établissement ou la réforme de la police royale, c'est la correspondance que l'uniformité des règles fera exister entre les différents grands ou chefs-départements de police, et les avantages palpables qui résulteront de cette correspondance, tant en particulier pour la poursuite et la punition des crimes que pour la perfection de la police en général.

Cette direction centralisée de la police serait évidemment dirigée par le directeur général de la Police des Pays-Bas, dont le seul supérieur est le ministre plénipotentiaire représentant Joseph II. Sous les ordres du directeur général, Rapédius propose de créer un vice-directeur, dix commissaires-inspecteurs et dix sous-commissaires. Ces commissaires de police ne sont pas réservés à la police de Bruxelles, Rapédius de Berg insistant bien sur le fait que cette organisation a vocation à s'étendre, progressivement, à tout le pays. Les commissaires doivent être placés, petit à petit, dans les grandes villes des Pays-Bas.

Le projet prévoit donc, en premier lieu, une concentration de la direction des polices, mais Rapédius de Berg y insiste également sur la nécessaire, et progressive, uniformisation des forces de police existantes. Toutes les organisations de police, soit maréchaussées des provinces ou du pays, soit gardes de police des villes doivent être réunies en un seul corps, portant le même uniforme, obéissant à la même discipline, sous les ordres des commissaires eux-mêmes dirigés par le directeur général. A Bruxelles même, les forces de police citoyennes que sont les gardes bourgeoises et les serments doivent être transformés en une « milice municipale » professionnelle, sous les ordres, bien sûr, du directeur général. Sur ce point de la réunion de tous les agents de police dans un seul corps, Rapédius avoue que cela n'était pas inscrit dans les instructions reçues à Vienne, mais le nouveau directeur général est persuadé qu'il traduit fidèlement les intentions de Joseph II en la proposant.

Il faut s'arrêter un peu à ce projet de Direction générale de la Police et de centralisation de toutes les forces de police existantes aux Pays-Bas sous l'autorité d'un seul directeur nommé par l'empereur, tant ce projet rompt avec les habitudes policières du temps. Dans tous les pays d'Europe en effet, la police est d'abord une fonction municipale. Sa direction relève donc, avant tout, des conseils de ville locaux, et naturellement, aucune ville n'ayant de pouvoir sur une autre, chaque police urbaine est indépendante de ses voisines. D'autres pouvoirs pouvaient revendiquer partiellement

---

<sup>16</sup> AGR, SEG 1899, projet de police générale des Pays-Bas adressé au ministre plénipotentiaire des Pays-Bas.

la direction de la police, comme les officiers de justice d'un tribunal siégeant dans la ville ou des représentants seigneuriaux, mais c'étaient là des compétitions locales, d'où émergeaient des configurations de pouvoir qui n'engageaient pas les autres villes<sup>17</sup>. Même en France où une historiographie traditionnelle voit dans le lieutenant de police parisien le modèle d'une police royale centralisatrice, la réalité était beaucoup plus complexe et diversifiée. Jamais le roi de France n'a eu l'intention de créer une direction de police unique pour tout le royaume sous ses ordres<sup>18</sup>. Certes, il surveillait de près ce qui se passait dans la capitale, mais les autres villes gardaient leurs forces de police autonomes, tout comme les seigneurs dans les villages. Les intendants royaux départis dans les provinces se mêlaient peu de police, sauf mission particulière. Seule la maréchaussée avait un commandement unifié mais son terrain d'action était limité aux campagnes et à certaines catégories sociales.

S'il est fréquent, dans la littérature administrative du XVIII<sup>e</sup> siècle, de réclamer une direction unique de la police dans les grandes villes, en attaquant l'amateurisme et la direction collégiale des magistrats municipaux, cette revendication ne va pas jusqu'à exiger que tout un pays soit dirigé, pour la police, par un seul homme. En créant Rapédius de Berg directeur général de la Police des Pays-Bas, Joseph II inventait une configuration policière inouïe pour l'époque. On verra ci-après les problèmes immédiats que la réforme posait sur ce point.

Le projet josphiste est aussi très novateur dans sa définition de la police et dans une tentative de délimitation de ses pouvoirs par rapport à l'Etat. D'après les instructions viennoises revues par Rapédius de Berg, le domaine d'activité de la police est immense puisqu'elle doit protéger la sécurité publique de toute la société en prévenant tous les dangers possibles. :

La police royale doit concourir de tout son pouvoir à procurer à la société civile tous les avantages que le public, et les individus qui le composent, ont droit d'attendre de la protection royale, et d'en écarter les maux et les dangers en tous genres, tant physiques que moraux, auxquels les temps, les circonstances, la nature des choses peuvent le plus exposer le public, et les individus ayant droit de jouir de cette même protection .

La police josphiste s'inscrit donc, à première vue, dans la définition englobante de la police classique, telle que Paolo Napoli l'a expliquée, c'est-à-dire une police préventive, qui encadre rigoureusement toutes les activités sociales, de manière à protéger les citoyens, y compris contre eux-mêmes. Dans cette définition, la police

---

<sup>17</sup> A titre d'exemple, voir les situations inversées de Toulouse et Grenoble, villes de Parlement. A Grenoble, l'hôtel de ville est constamment en butte aux prétentions policières de la cour de justice, tandis qu'à Toulouse, les capitouls ne se laissent pas déposséder par les parlementaires. C. COULOMB, « Qui doit faire la police à Grenoble ? Autour du mémoire de P.-J. Vallet, « Les Sieurs Consuls ne doivent point se mêler de la police », 1759 », in V. MILLIOT (dir.), *Les mémoires...*, op. cit., p. 67-86 ; J.-L. LAFFONT, *Policer la ville, Toulouse capitale provinciale au siècle des Lumières*, thèse de doctorat, inédite, Toulouse II, 1997, 3 vol.

<sup>18</sup> Sur les faux-semblants des édits de novembre 1699 créant des lieutenants de police dans les principales villes du royaume, voir C. DENYS, notice « Lieutenant général de police de province », in M. AUBOUIN, A. TEYSSIER et J. TULARD, *Histoire et dictionnaire de la police, du moyen âge à nos jours*, Paris, Laffont, 2005, p. 745-748.

royale rejoint la police municipale traditionnelle et son activité réglementariste incessante. Toutefois, dans les instructions de 1786, la police n'est plus confondue avec l'administration, la gestion de la ville ou du pays, en général <sup>19</sup>. La police est ici strictement limitée à son caractère d'instrument du gouvernement <sup>20</sup>, elle est une technique, pas une autorité en elle-même, comme la justice, l'Eglise ou l'administration.

La police royale ne peut par son autorité, et sa vigilance, que concourir, comme on l'a dit, à procurer ces avantages de la société, puisque ces mêmes avantages doivent être essentiellement et principalement procurés par les départements de la justice criminelle et civile, et en partie encore par les départements militaire, ecclésiastique et d'administration économique. La police royale ne peut, comme on vient de l'expliquer, et elle ne doit procurer par elle-même aucun de ces avantages essentiels à l'Etat, que doivent respectivement et principalement procurer chacun des départements qui composent essentiellement le gouvernement de l'Etat, elle ne peut et ne doit, pour ainsi dire, rien procurer par elle-même, mais elle doit sans cesse et à tout égard seconder les efforts, et la tendance de tous les départements de l'Etat vers le but général du bien public, vers le bien-être encore, et le soulagement de chaque particulier.

La subordination des devoirs de la police à l'Etat en général et à la justice en particulier fonde une conception très moderne de la police, séparée désormais de l'aire judiciaire en son essence. Pour les Pays-Bas, cette séparation est une grande nouveauté, car le pouvoir des officiers de police était lié jusqu'alors à un pouvoir judiciaire. La distinction entre la police royale, qui concerne l'ensemble de la société et de l'Etat, d'avec la police municipale, qui s'occupe de l'administration locale est nouvelle aussi. Les exemples qu'en donne Rapédius de Berg concernent la voirie, la police des marchés et des rues. Cette précision permet de laisser aux Magistrats le droit d'administrer les communautés sans empiéter sur le domaine de la police royale.

En bref, les instructions viennoises de 1786 esquissent la distinction entre les trois grandes familles policières contemporaines : police judiciaire sous le contrôle de la justice, police de renseignement sous le contrôle de l'Etat et police administrative relevant des municipalités.

Il est tentant, même si le fait reste à prouver, de faire découler cette définition plus sûre des domaines policiers, judiciaires et administratifs de la science de la police allemande, des caméralistes qui enseignent dans les universités où la monarchie habsbourgeoise recrute ses fonctionnaires. Dans cette conception caméraliste, la police s'intègre dans une vision globale du progrès de l'Etat et de la société, qui participent l'un et l'autre au bien de tous. Il n'y a donc pas, dans l'espace germanique, de contradiction entre progrès économique et social d'un côté et développement de la police de l'autre, à l'inverse des théories libérales qui prônent l'abandon d'une police

---

<sup>19</sup> P. NAPOLI, *Naissance de la police moderne, Pouvoir, normes, société*, Paris, La Découverte, 2003, p. 143-182.

<sup>20</sup> La manière dont les instructions de 1786 présentent la police illustre parfaitement ce qu'en dit M. Foucault dans ses cours au Collège de France de 1977-1978, récemment édités, M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, Paris, Hautes études, Gallimard, Seuil, 2004.



préventive et réglementariste classique <sup>21</sup>. Le projet viennois de 1786 exprime cette conception harmonieuse, dans laquelle la police d'Etat ne peut s'opposer au bonheur des individus, puisqu'elle travaille au progrès commun. Les instructions de Rapédus de Berg insistent donc sur le respect des « droits de la liberté civile », par la police royale. Il s'agit d'écarter le spectre de la Lieutenance générale de police de Paris, avec ses espions, ses enlèvements nocturnes et ses embastillements. La police générale des Pays-Bas sera une police bienveillante, pas une police despotique.

Les principes de cette nouvelle police d'Etat pour les Pays-Bas sont clairement définis : centralisation, uniformisation, délimitation des polices, et respect des droits individuels. Le programme est pour le moins ambitieux en ce début d'année 1787. Aussi, sans surprise, sa mise en pratique, même au stade du projet, n'est pas sans poser de nombreux problèmes, et Rapédus de Berg doit chercher des adaptations plus ou moins cohérentes.

### **L'adaptation d'une réforme de la police**

Si Rapédus de Berg n'hésite pas à reprendre ces principes hardis de rénovation policière dans son projet, il se montre néanmoins beaucoup plus pragmatique lorsqu'il s'agit d'en envisager la mise en œuvre concrète. Ainsi, l'uniformisation de toutes les forces de police existantes n'est pas considérée comme une priorité. Il suffit, pour le moment, que les gardes des polices urbaines et les maréchaussées le reconnaissent, comme directeur, donc se soumettent à ses ordres, acceptent de recevoir ses règlements, et que le recrutement des nouveaux agents lui soit réservé. Rapédus de Berg n'insiste pas sur la question du paiement des forces de police. Il propose que les villes puissent, au choix, continuer à salarier elles-mêmes leurs gardes, ou versent l'argent à la Direction générale qui le répartira. Etant donné le contentieux entre l'ex-*amman* et le Magistrat bruxellois, on imagine mal que les corps de ville acceptent la deuxième solution, et même acceptent d'être dépossédés de l'organisation de forces de police qu'ils devraient de toute façon, continuer à financer.

L'extension des commissaires de police dans les principales villes du pays n'est pas non plus une priorité. Rapédus de Berg explique qu'il faut d'abord bien établir la Direction générale à Bruxelles, qui constituera ainsi une école de formation pour les commissaires de province. En attendant l'établissement de ces derniers, le directeur général s'appuiera sur les intendants des cercles, avec qui doit s'établir une « correspondance amicale et réciproque ». Les instructions impériales, que Rapédus de Berg transmet dans son cercle, donnent d'ailleurs aux intendants de vastes compétences en matière d'ordre public <sup>22</sup>. Dans un document de travail intitulé « recherches » que Rapédus de Berg rédige, en préalable à l'édit à venir sur la police – édit qui ne viendra jamais –, le nouveau directeur général précise les rapports à établir avec les officiers de police existants, tels les baillis, drossards, écoutètes, etc. et avec le lieutenant-*amman* de Bruxelles. Il n'est pas question de supprimer les offices de police existants, mais leur subordination à l'égard de la Direction générale

<sup>21</sup> P. NAPOLI, *op. cit.*, p. 251-284.

<sup>22</sup> AGR, *Archives des Intendances*, 33, *Objets sur lesquels les Commissaires auront à faire leurs observations lorsqu'ils visiteront leur district*, Bruxelles, Emmanuel Flon, 1787.

est exigée. Pour Rapédus de Berg, la coexistence des multiples polices locales traditionnelles n'est pas incompatible avec la Direction générale, qu'il conçoit surtout comme un organe de supervision et de coordination des polices. On est donc bien loin de l'uniformisation proclamée en principe et il est probable que Joseph II imaginait une réforme bien plus radicale. La solution prudente et mitigée de Rapédus de Berg a cependant le mérite de pouvoir être immédiatement appliquée, tandis que la suppression des polices existantes avant même l'établissement de commissaires dans tout le pays aurait certainement été problématique. On connaît l'obstination de Joseph II à refuser tous les accommodements proposés par ses ministres pour échelonner les réformes et les faire mieux accepter par les Belges. Il est possible que Rapédus de Berg, même s'il se réfugie derrière des arguments techniques, comme l'impératif de formation des nouveaux commissaires, soit également attaché à sauver, autant qu'il est possible, les usages et traditions policières des Pays-Bas <sup>23</sup>. Comme l'a expliqué Frédéric Kisters, en effet, l'homme était un réformateur tout à fait partisan d'une rationalisation administrative, mais aussi un juriste attaché aux privilèges des Pays-Bas. Cela dit, cet étonnant mélange de centralisation à l'extrême et de maintien des polices locales laisse quelque peu sceptique, quant à la portée réelle de cette réforme.

Les instructions viennoises définissaient la police comme l'instrument par lequel le gouvernement garantissait la sécurité et le bonheur de tous les sujets du roi. Mais lorsque Rapédus de Berg doit traduire en prescriptions concrètes les missions de cette police, l'idéalisme disparaît au profit d'usages policiers de plus en plus fréquents au XVIII<sup>e</sup> siècle, qui ne manquent pas d'inquiéter quant au respect des libertés. Selon le directeur général, la nouvelle police royale se distingue de la police administrative des municipalités, parce que son champ d'application concerne la « sûreté publique et décence des mœurs ». Cette préoccupation de sécurité publique entraîne une réglementation banale, visant à prévenir les accidents, comme la police des fiacres, ou la direction des polices nocturnes pour arrêter les « perturbateurs du repos public ». Mais la police royale, toujours au titre de cette sécurité publique, doit aussi tenir particulièrement en surveillance des catégories ciblées de population, c'est-à-dire :

sur les aubergistes et les cabaretiers, et les tenant cafés, sur les directeurs de spectacles publics de toute espèce, et sur leurs assistants ou employés, sur les domestiques de louage, sur les charlatans, et opérateurs, sur les juifs, les vagabonds, et les fainéants, mendiants, et gens sans aveu.

Ce sont là les catégories habituelles des populations « suspectes » aux yeux de la police d'Ancien Régime. La police surveille les cabaretiers et aubergistes, pour contrôler les étrangers. Elle s'intéresse particulièrement aux mendiants et « fainéants », vagabonds et professionnels de l'errance tels les comédiens ou démonstrateurs ambulants, ainsi que les domestiques, peu stables. Enfin, les juifs, en dépit de l'édit de tolérance de Joseph II, sont toujours soumis aux Pays-Bas à un régime d'exception et considérés comme des voleurs et malfaiteurs en puissance par les autorités <sup>24</sup>. En

---

<sup>23</sup> Frédéric Kisters qualifie justement Rapédus de Berg de « réactionnaire réformiste ». C'était en tout cas un bon représentant des administrateurs partisans de l'absolutisme éclairé.

<sup>24</sup> C. BRUNEEL, « Sous l'œil de la police : Bruxelles dans les années 1750-1786 », in J. OCKELEY, J. JANSSENS, F. GOTZEN (éd.), *Recht in geschiedenis : een bundel bijdragen over*

cela, les instructions pour la police royale de 1786 ne font que prolonger la tendance des polices, tant des villes, que des Etats, à renforcer leurs moyens de contrôle sur les populations pauvres et errantes <sup>25</sup>. Pour celles-ci, le bonheur de la société et le bien de l'Etat, passent par toutes sortes de tracasseries et d'exclusions.

Quant à l'autre volet de la police royale, la « décence des mœurs », elle semble embarrasser quelque peu le nouveau directeur général. Il faut dire qu'en matière de prostitution les usages belges étaient beaucoup plus tolérants que la prudence viennoise, et la justice des Pays-Bas punissait davantage les proxénètes que les prostituées. Certes on réclamait régulièrement à Bruxelles des mesures pour obvier au nombre extravagant de prostituées, mais cela ne se traduisait pas par des poursuites assidues. Rapédius de Berg préfère finalement ne pas s'étendre sur la question, soit qu'il soit en désaccord avec les prescriptions autrichiennes, soit qu'il considère, à l'instar de nombreux autres policiers de l'époque, qu'une police secrète, une surveillance discrète des lieux de prostitution, s'avère préférable aux mesures trop scandaleuses par leur publicité. Les instructions viennoises sur la décence publique ne se traduisent donc pas en projets précis de police des mœurs à Bruxelles.

Enfin, le projet viennois insistait sur le caractère libéral de la nouvelle police. La police royale est certes une police d'Etat, mais d'un Etat qui, dans la conception caméralistique, ne s'oppose pas à la société. Cette nouvelle police prétend donc n'être pas une police despotique, mais une police qui respecte les droits des individus. Cela n'empêche pas, on l'a vu, de bien peu considérer les droits des plus pauvres, tandis que les populations stables et aisées ne doivent pas être inquiétées. Rapédius de Berg, dans ses développements du projet, s'y montre particulièrement attentif. Il connaît les susceptibilités des Bruxellois en matière de liberté individuelle, laquelle se confond ici avec les privilèges juridictionnels des uns et des autres. Ses démêlés avec le Magistrat, avec les personnes qui ne relevaient pas de sa juridiction, comme les domestiques des courtisans ou les militaires, l'ont instruit sur les difficultés prévisibles à soumettre toute personne à l'autorité de la nouvelle police. Or si la nouvelle police est une police royale, elle doit transcender les états sociaux. Aussi Rapédius de Berg, bien embarrassé, propose-t-il de grandes précautions. La police ne doit pas être entravée par les privilèges, mais d'un autre côté, elle doit donner :

l'exemple de la modération, de l'urbanité, de l'honnêteté des procédés (...) elle doit user de ses droits de juridiction sur l'universalité des sujets avec un tel ménagement à l'égard de ceux surtout qui jouissent ou jouissaient ci-devant de quelque exemption, ou indépendance de la police, qu'obtenant autant que possible, toutes choses de ceux-ci comme par persuasion ou par condescendance, ceux qui leur obéissent, croient, pour ainsi dire, paroissent n'agir de la sorte que de leur propre mouvement.

Les instructions qui guident le projet d'établissement de la police générale des Pays-Bas et la lecture qu'en fait Rapédius de Berg trahissent donc des redéfinitions catégorielles et conceptuelles de la police sans entraîner, dans l'immédiat, de véritables modifications dans les pratiques policières existantes. Les précautions et la

---

*rechtsgeschiedenis van de Middeleeuwen tot de Hedendaagse Tijd, aangeboden aan Fernand Vanhemelryck*, Leuven, Davidsfonds, 2005, p. 116-119.

<sup>25</sup> P. ROBERT, *Le citoyen, le crime et l'Etat*, Genève-Paris, Droz, 1999, p. 35.

surveillance que le nouveau directeur général entend imposer à sa police énumèrent des domaines de compétence tout à fait ordinaires pour l'époque. C'est donc moins dans les principes ou dans le programme d'application que se révèle une véritable remise en cause des usages policiers des Pays-Bas. En revanche, Rapédius de Berg s'attache, avec sa minutie habituelle, à détailler de manière très précise l'organisation de sa Direction générale. Il fournit ainsi les plans d'un « hôtel de police » fonctionnel au cœur de Bruxelles, et insiste sur la nécessité d'un enregistrement systématique de toutes les opérations de police. On sent, dans ces documents, tout le plaisir que prend l'ex-*amman* à mettre sur pied cette grande machine bureaucratique, sans avoir à se soucier du budget ou de ménager les susceptibilités de l'hôtel de ville. Il reçoit d'ailleurs, pendant les mois de mars et avril 1787, diverses candidatures, plus ou moins bien informées, de gens qui souhaitent entrer dans la police, à titre de simple « plunitif » ou comme commissaire <sup>26</sup>.

Le chef de la police viennoise en personne, le comte de Pergen, avait d'ailleurs transmis à Rapédius de Berg ses réflexions sur les compétences nécessaires des personnels de police, de manière à guider le nouveau directeur général dans ses opérations de recrutement <sup>27</sup>. Il avait tracé ainsi une sorte de portrait du policier idéal de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, dont les qualités semblent bien éloignées des compétences des candidats spontanés de Bruxelles. Si certaines qualités, de résistance physique, de zèle ou d'honnêteté sont habituelles dans le recrutement des policiers, Pergen insiste sur des qualités de discernement et d'adaptation aux circonstances, traduisant une véritable réflexion sur le métier de policier et une exigence véritablement nouvelle d'intelligence requise du policier. Il ne s'agit plus seulement de qualités physiques, de zèle et d'honnêteté, mais d'aptitude à évaluer correctement les situations et à faire preuve d'esprit de décision, toutes qualités particulières au policier, et qui ne s'acquièrent que par l'expérience. Pergen fixait donc un niveau de recrutement tout à fait ambitieux, peut-être trop d'ailleurs eu égard aux candidats possibles, pour les agents de la nouvelle police des Pays-Bas.

### En guise d'épilogue

Muni de toutes ces instructions, Rapédius de Berg a commencé à aménager les bureaux de sa maison de police et à recevoir les candidatures. Le Conseil général de Gouvernement semble alors assuré de la prochaine mise en place de la police centrale <sup>28</sup>. Or en avril 1787, rien n'est fait hors de Bruxelles et les administrateurs en province commencent à s'inquiéter devant la montée des protestations et le flou de la réforme. En fait, on ne sait plus très bien qui s'occupe de la police, puisque les anciens responsables sont toujours en place à côté des nouveaux administrateurs, sans savoir ce qu'ils vont devenir. Ainsi, à Malines, on hésite à nommer un nouveau lieutenant-

<sup>26</sup> AGR, *Conseil de Gouvernement général* (CGG), 150-151 ; *Archives des Intendances*, 19. Voir le tableau en annexe.

<sup>27</sup> AGR, SEG 1899.

<sup>28</sup> AGR, *Conseil de Gouvernement général*, carton 150, dossier 154 : le Conseil envoie la requête de François Ernest de Burlens à Rapédius de Berg, pour qu'il y fasse attention, « lorsqu'il présentera à son excellence le ministre plénipotentiaire son plan de direction pour le département de police ».

écoutète, dans l'indécision où l'on se trouve sur l'avenir de cet emploi <sup>29</sup>. Rapédus de Berg qui n'a pas encore remis le plan d'installation de la police à la mi-avril, suggère alors au Conseil de créer des prévôts qui seraient des officiers royaux, sorte de proto-commissaires <sup>30</sup>. Le Conseil de Gouvernement refuse brutalement ce qui semble une déviation ou du moins une manœuvre de retardement dans l'établissement de la nouvelle police <sup>31</sup>. Débordé par ses responsabilités d'intendant du cercle de Bruxelles, inquiet sans doute à l'idée d'imposer à un pays réticent l'extension de la police royale, Rapédus de Berg n'avance plus beaucoup ses projets policiers. Le 26 avril, le Conseil peut bien encore évoquer des places de « commissaires de police à remplir quand de Berg présentera son plan pour l'établissement du département de Police » <sup>32</sup>, ce fameux plan ne sera jamais produit, et la Direction générale de la Police des Pays-Bas ne verra jamais le jour. Dès la fin du mois d'avril, la protestation des Etats provinciaux, appuyée par un déchaînement de pamphlets, dont Rapédus de Berg est une des cibles, fait reculer le gouvernement. La déclaration impériale du 30 avril restreint fortement les compétences des intendances <sup>33</sup>, et, le 9 mai 1787, Rapédus de Berg démissionne de sa place d'intendant du cercle de Bruxelles et de directeur de la police générale <sup>34</sup>. Dans sa lettre au ministre plénipotentiaire <sup>35</sup>, Rapédus de Berg se dit victime d'une affreuse campagne de calomnie, qui a réussi à persuader le peuple de la mise en place d'une machine policière terrible, arbitraire et despotique. Très effrayé, Rapédus de Berg préfère abandonner son poste. Dans les jours suivants, Rapédus de Berg a hésité pour savoir s'il devait ou non réintégrer la fonction supprimée d'amman. Le 11 mai, il avait écrit une lettre très aimable aux membres du Magistrat pour leur dire qu'il n'était plus amman, et qu'il n'était donc plus nécessaire de l'informer de leurs réunions <sup>36</sup> mais le 18 mai, il proposait au Conseil de gouvernement de lui expédier une lettre le rétablissant intégralement dans ses droits d'amman <sup>37</sup>. En fait, à partir de cette date, Rapédus n'eut plus aucun rapport avec la police de Bruxelles. De plus, le 16 mai, les pouvoirs des intendants étaient limités aux domaines et finances royaux,

---

<sup>29</sup> AGR, CGG, carton 151, dossier 422.

<sup>30</sup> AGR, *Archives des Intendances*, 10, sans date. Il y a dans cette première formulation une ambiguïté : les prévôts ainsi annoncés sont des auxiliaires des commissaires et intendants de cercle, donc des administrateurs plus que des policiers. C'est ainsi que l'entend F. KISTERS, *op. cit.*, p. 776, mais les documents suivants établissent que Rapédus de Berg pensait plutôt à des officiers de police.

<sup>31</sup> AGR, CGG, carton 150, n° 313.

<sup>32</sup> AGR, CGG, carton 150, n° 317 : réponse à la demande de Louis Vandenvyvere.

<sup>33</sup> ROPBA, tome 13, p. 70-71.

<sup>34</sup> Publiée dans P.A.F. GERARD, *Ferdinand Rapédus de Berg. Mémoires et documents pour servir à l'histoire de la Révolution brabançonne*, Bruxelles, 1842-1843, t. 1, p. 247-248.

<sup>35</sup> AGR, Chancellerie autrichienne des Pays-Bas, 188, f° 168-172.

<sup>36</sup> AVB, 569.

<sup>37</sup> AGR, Intendances, 9. Et Rapédus de Berg d'écrire lui-même cette lettre qu'il suggère aux conseillers de lui envoyer !

sans plus aucun rapport avec l'administration des villes et communautés, et « quant à la surveillance de la police, les fonctions des intendants cessent absolument depuis le rétablissement des anciens tribunaux »<sup>38</sup>.

Dans son long rapport à Joseph II, du 17 mai<sup>39</sup>, le comte de Martini, l'âme de la réforme judiciaire aux Pays-Bas, évoquait une situation devenue incontrôlable dans le pays. La seule solution, selon lui, pour rétablir l'ordre à Bruxelles, était de renommer Rapédus de Berg amman, de manière à contrôler le nouveau Magistrat.

Pour parvenir à rétablir provisionnellement la tranquillité en cette ville de Bruxelles, il faudra tirer parti du renouvellement prochain de la loi, c'est-à-dire du Magistrat : renouvellement qui doit avoir lieu, suivant l'usage, le 24 juin, mais que l'on peut proroger selon les circonstances : c'est en plaçant dans ce corps des personnes plus aimées du peuple, que l'on peut espérer de calmer ce dernier. Encore ce nouveau magistrat ne suffira-t-il pas, si on ne met pas à la tête un amman fort habile, qui sache faire valoir les droits et pouvoirs de sa charge, supérieurs en effet à ceux que l'on a donné aux intendants. Mr de Berg, intendant actuel me paroît être l'unique capable, s'il est soutenu comme il faut. Ce sera lui qui en suivant les loix mêmes de cette ville, mettra un frein aux nouveaux Bootmestres.

Je viens de prier Son Excellence le ministre de se servir d'abord de ce dernier moyen et de donner toute l'activité nécessaire à l'amman de Bruxelles qui pourra, en vertu de son emploi tenir en bride la bourgeoisie et remettre l'ordre<sup>40</sup>.

Suivant peut-être cet avis, le comte de Belgiojoso avait refusé la démission de Rapédus de Berg, mais, le 28 mai, Joseph II ayant suspendu officiellement l'instauration des intendances, Rapédus de Berg se retrouvait sans emploi. La suppression de fait de la fonction d'amman, la disparition de l'intendance du cercle de Bruxelles et l'avortement de la Direction de la Police générale laissaient un vide dans la manutention de la police de la ville, assurée, pendant tout ce temps par le lieutenant-amman Carton. Pendant que la bourgeoisie organise elle-même le maintien de l'ordre, par la mobilisation des volontaires, les gouverneurs généraux décident donc de rétablir l'ammanie. Le 9 juin, ils informent le Magistrat de leur volonté de conférer la place d'amman vacante et lui confient le soin de prévenir les candidats éventuels<sup>41</sup>. Il ne semble pas alors que l'on ait pensé à rétablir Rapédus de Berg, qui d'ailleurs, le 19 juin, quitte Bruxelles pour la France. Dans une lettre au comte de Murray, du 27 août<sup>42</sup>, il y renonce définitivement, ne voulant pas retrouver les difficultés qu'il dénonçait en 1784, aggravées par son impopularité extrême. Rapédus de Berg ne revient à Bruxelles qu'en octobre, pour prendre place au Conseil du Gouvernement général. La révolution brabançonne l'en chassera à nouveau, cette fois définitivement puisqu'il termine sa vie à Vienne en 1806, et les Pays-Bas méridionaux ne connurent leur première police centralisée que sous la domination française, après 1795.

<sup>38</sup> AGR, Intendances, 9.

<sup>39</sup> AGR, Chancellerie autrichienne des Pays-Bas, 188, f° 61-74.

<sup>40</sup> AGR, Chancellerie autrichienne des Pays-Bas, 188, f° 74v. Les *Boetmeesters* sont les représentants des métiers.

<sup>41</sup> AVB, 569.

<sup>42</sup> Publiée dans P. A. F GERARD, *Ferdinand Rapédus de Berg...*, op. cit., t. 1, p. 286-288.

## Annexe. Candidatures aux emplois de la future police générale des Pays-Bas, mars-avril 1787.

Nom	Age	Emploi demandé	Expérience	Compétences	Famille	Autres
J.H. de Villette		police sans précision	official d'un agent	a fait un mémoire pour un négociant		Français, né à Sedan, accepte sa naturalisation
H. de Jardin de Bernabronck		direction police du Luxembourg	15 ans de service militaire		son père a été ruiné par achat prévôté de Luxembourg	accepte ; démission immédiate s'il est nommé ; est à Vienne.
F.J.J. Deprez	40 ans	commissaire dans la police	official de l'amman	français, flamand, calcul ; a travaillé aux dénombrements et numérotation de Bruxelles		
J. Yambois	26 ans	commissaire ou toute autre fonction	employé à la direction des vivres			sans emploi depuis la création de la direction royale des vivres
T.L.J.P. Delepoly	40 ans	lieutenant ou sous-lieutenant de police de Louvain	conseiller de ville et maître de police de Louvain depuis 1773	licencié en droit		
L. d'Herbel		place à la direction suprême de la police ; pas commissaire	militaire depuis 12 ans		père conseiller au Parlement	né à Nancy, ignore le flamand
F.J. Volke	46 ans	commissaire de police à Bruxelles	procureur au Conseil de Brabant depuis 1766			né et bourgeois de Bruxelles, ruiné par la réforme, a 6 enfants
G. Beckendorff	45 ans	emploi au chef-bureau de la police générale ou à l'intendance de Brabant.	procureur postulant, greffier à la cour de Befferen, procureur fiscal à la cour spirituelle		grand-père major mort au combat	ruiné par la réforme



Nom	Age	Emploi demandé	Expérience	Compétences	Famille	Autres
O. Plunkett		commissaire de cercle	ex-officier militaire pensionné		services militaires de ses parents	nombreuse famille, promesse verbale de l'empereur pendant son séjour
J. de Turk	28 ans	commissaire au département général de la police	avocat-juge seigneurial			
D. Jochams		commissaire à l'intendance de Brabant ou au département de Bruxelles	avocat au Conseil de Brabant		famille notable de Ruremonde	
P.M.L. Happart de Dieghem	46 ans	commandant de la milice de Police de Bruxelles	plus ancien capitaine des gardes bourgeoises de Bruxelles			
J.B. de Blaer		espion de police			parents honnêtes et malheureux	né et bourgeois de Bxl
C. Courtain	26 ans	emploi subalterne dans le département de police du Brabant	avocat au Conseil de Brabant			
P.F. Goffin	54 ans	valet de bureau à l'intendance ou à la direction de la police	domestique chez M. de Wilde			son patron vient de mourir
M. Charvet	24 ans	une occupation à l'intendance de police	études	punctualité, capacité		né et bourgeois de Bruxelles
L. Quersouille	30 ans	charge de police	tenue de registres et correspondance de commerce			
J.B. Schepers	30 ans	garde de police du pays	bas-officier au régiment de Clairfayt			analphabète
F. Vansteenbeek	22 ans	officiel à la police		français, flamand, calcul, un peu de notariat		

Nom	Age	Emploi demandé	Expérience	Compétences	Famille	Autres
N. de Callais		commissaire de police à Ostende	notaire procureur à Furnes, procureur de l'amirauté d'Ostende			
J.J. Van Trier d'Hautberge, écuyer		1 <sup>er</sup> officier de police de la ville et district de Louvain	lieutenant-mayeur de Louvain			
F. Boverý	?	?	?			requête en gothique
J.B. Welter		officiel à la direction de la police		allemand, flamand, français, anglais, calcul		né dans le duché de Luxembourg
H. Suss		officier dans les troupes de police	sergent de régiment, 21 ans de service			allemand
G.D. Dennis		une place dans la police ou autre	ex-officier, bailli d'Hannut			sa place de bailli d'Hannut n'est pas supprimée, mais perte de revenus
F.E. de Burlens		commissaire à l'intendance de Brabant ou direction de la police à Louvain ou ailleurs	avocat au Conseil de Brabant			
A.J. Terrasse	36 ans	officier dans les troupes de police	sergent au régiment de Clerfayt, 20 ans de service			a l'intention de demander son congé militaire
J.J. Mottouille		commissaire de police au département de Bruxelles	procureur au Conseil de Brabant et agent militaire	intelligence, activité, probité		
J.J. Delandre, écuyer		officier dans un corps de police du pays				
L. Vändenvyvere		sous-intendant de police au département de Bruxelles ou commissaire à Bruxelles ou Tournai	officier, 15 ans de service au régiment de Wurtemberg	flamand, allemand, français		

Nom	Age	Emploi demandé	Expérience	Compétences	Famille	Autres
J.F. de Belva		commissaire de Nivelles ou officiel à l'intendance de Bruxelles ou au bureau gé- néral de police	maître d'école à Arschot	plusieurs langues		
F. Kuster		caporal des troupes de police	24 ans de service			allemand
F. Lang		commissaire au département de police				requête en allemand
A. Truyts		commissaire de police	marchand	calcul, tenue des livres, français, fla- mand, allemand, latin		
A. Sandelin		commissaire à l'intendance ou à la police				



# Riassunti

*Paesi Bassi-Lombardia : una cronologia comparata delle riforme*

Michèle GALAND

Questo saggio si propone di inquadrare le riforme introdotte nei Paesi Bassi austriaci e in Lombardia nel 18° secolo al fine di estrarne le linee di forza e le dinamiche evolutive. I due paesi passano sotto la sovranità degli Asburgo d'Austria all'inizio del 18° secolo in seguito alla guerra di Successione di Spagna per poi sperimentare le pratiche dell'amministrazione dei nuovi sovrani insediati a Vienna. Un bisogno di d'introdurre delle riforme si manifesta rapidamente in questi paesi per rinforzare l'autorità e consolidare la forza dello Stato.

Per seguire le tappe di queste iniziative governamentali ci sembra opportuno considerare in primis l'azione di Giuseppe II che voleva imporre in maniera quasi simultanea una politica di riforme comune a tutti gli Stati. La promulgazione dell'editto di Tolleranza del 1781 è un fatto che segna inequivocabilmente l'insediarsi del suo potere regale personale. I rapporti fra lo Stato e la Chiesa sono l'oggetto di tutte le attenzioni del sovrano così come le iniziative prese per apportare più giustizia e più benessere in seno alla società. Questo progetto relativo al bene comune fu infine coronato dalle misure tendenti a trasformare il dispositivo statale con la sua razionalizzazione e uniformando le pratiche amministrative in tutta la monarchia. In questo senso, la Lombardia e i Paesi Bassi hanno beneficiato di questo movimento riformatore.

Per cercare di capirne i principi fondatori bisogna risalire al regno di Maria Teresa e, ancora più in su, fino al regno di Carlo VI. Due esempi maggiori come la soppressione dei conventi e l'istituzione dei catasti nel quadro delle misure fiscali, ci possono servire per captare meglio i ritmi diversi delle trasformazioni che mettono in evidenza il carattere più precoce della Lombardia e le resistenze dei Paesi Bassi.

All'interno di quest'ultimi, gli Stati provinciali disponevano della facoltà di votare le tasse, misura che ne faceva degli interlocutori obbligati ma anche molto attaccati alle loro prerogative e ai loro privilegi. Tuttavia, per sfumare questa constatazione, bisogna tener conto dell'insieme delle misure prese dalle autorità di Bruxelles per introdurre le riforme malgrado questo contesto difficile.

Questa rievocazione mette in evidenza il ruolo politico dei dirigenti sia a Milano che a Bruxelles, in un'epoca in cui la Lombardia e i Paesi Bassi non erano ancora integrati in maniera centralizzata alla monarchia. Anche se bisogna tener conto del ruolo importante del cancelliere Kaunitz nella promozione delle riforme, in quel tempo il motore di questa politica era piuttosto situato in queste regioni, mentre in seguito il movimento viene invertito dall'arrivo di Giuseppe II sul trono d'Austria.

*Da Bruxelles a Milano et vice-versa : traiettorie di qualche alto funzionario e ausiliario di governo*

Bruno BERNARD

Nel XVIII° secolo, le élites sono cosmopolite e l'abate Coyer può scrivere che "Un galantuomo non scrive la parola patria". In seno alla monarchia asburgica, vasto spazio multiculturale, la circolazione degli alti funzionari è costante e, fra gli stranieri impiegati nell'amministrazione dei Paesi Bassi austriaci, non sono rari gli Italiani.

Dopo il marchese De Prié, che dirige le province "belghe" dal 1716 al 1724, i fratelli Calzabigi, livornesi arrivati a Bruxelles nel 1759, vi ci sono all'origine della creazione in una delle "Lotterie imperiali e reali". Naturalizzati brabantini e impiegati nella *Chambre des comptes*, sono costretti a lasciare i Paesi Bassi a partire dal 1761 in ragione dei dubbi emessi sulla loro onorabilità.

Nel 1783, il marchese Aurelio Mansi, originario di Lucca e dirigente della lotteria viennese, è inviato a Bruxelles dal cancelliere Kaunitz per migliorarvi i redditi della lotteria. Ne riprenderà l'appalto per sei anni, il primo novembre del 1785.

Un altro finanziere di Lucca, Nicolas de Nobili, arriva nel 1744 a Bruxelles. Membro della *Chambres des comptes*, viene consultato particolarmente in materia monetaria. Nel 1757 è elevato a rango di consigliere di Stato e posto, nel 1760, alla direzione della lotteria. Messo al bando dopo la morte di Cobenzl nel 1770, si ritira a Lucca.

Tre aristocratici lombardi si succedono alla direzione dell'amministrazione dei Paesi Bassi austriaci dopo aver passato qualche anno nell'esercito degli Asburgo e aver riempito diverse missioni diplomatiche.

Dal 1725 al 1732, Giulio Borromeo, conte Visconti, al servizio degli Asburgo dalla guerra di Successione di Spagna, è *Grand Maître de la Cour* dell'arciduchessa Marie-Elisabeth, governatrice generale, e occupa un vero ruolo politico a Bruxelles.

Le sue capacità in materia di finanze fanno di Antonio Ottone, marchese di Botta-Adorno, l'uomo provvidenziale quando, nel 1748, bisogna rimettere in sesto la situazione economica dei Paesi Bassi rovinati dalla guerra di Successione austriaca. Botta è ministro plenipotenziario a Bruxelles fino al 1753. "Dalla pace di Aix-la-Chapelle, la prosperità della nazione ha cominciato un nuovo periodo" scrive nel 1766 il cancelliere Kaunitz.

Luigi Barbiano di Belgioioso, ambasciatore a Stoccolma e a Londra, è molto stimato dall'imperatore Giuseppe II che ne fa, nel 1783, il suo ministro plenipotenziario a Bruxelles. "Giuseppinista" convinto, Belgioioso mette in pratica le numerose riforme decise dall'imperatore, ma poco sostenuto dai governatori generali Albert e Marie-Christine, al momento della rivoluzione brabantina, e detestato dalla popolazione, alla fine cede alla pressione delle rivolte ed è messo da parte dall'imperatore.

Altro "Giuseppinista" è il giurista tirolese Karl Anton Martini che arriva a Bruxelles nel novembre del 1786, dopo otto anni passati in Lombardia per presiedervi alla riforma dei tribunali. E' questa stessa riforma, la messa in pratica del *Gerichtsordnung* con editto a Vienna da Giuseppe II, che è incaricato di applicare nei Paesi Bassi. Pur convinto della fondatezza dell'opera imperiale, alla fine cede anche lui davanti ai "pregiudizi nazionali" dei "Belgi".

Nei Paesi Bassi, questo duplicato di una riforma già messa in pratica in Lombardia, è una sorta di *topos* all'interno dell'amministrazione asburgica del XVIII° secolo.

In senso inverso, la presenza, nell'amministrazione della Lombardia austriaca, di alti funzionari "belgi" si riduce a due soli casi e tiene più al caso che ad una volontà deliberata dalla parte delle autorità austriache.

Non sappiamo se Alessandro Wellens, di origine "belga", nasce in Lombardia e ne ignoriamo l'entrata in servizio dell'Austria. Presente dagli anni 1760 nell'amministrazione del ducato di Mantova – austriaca dal 1708 ma autonoma fino al 1784 – vi dirige anche una filanda di seta. Nel 1765, al momento della creazione a Milano del *Supremo Consiglio di economia*, ne è il delegato del ducato di Mantova. Suo figlio Giuseppe, entrerà anche lui al servizio degli Asburgo.

Philippe de Neny, figlio maggiore del *Chef président* del *Conseil privé des Pays-Bas*, annoiandosi a morte nella *Chambres des comptes*, lascia bruscamente il servizio nel luglio 1764 e fugge all'estero. Dopo la Svizzera, attraversa l'Italia e raggiunge l'impero Ottomano.

Tornato nell'ottobre 1765 in Toscana, vi è ben accolto dal conte Rosemberg-Orsini, *Grand Maître de la Cour* e dal marchese di Botta Adorno che l'ha conosciuto bambino a Bruxelles. Occupandosi delle trattative col rivoluzionario Pasquale Paoli in Corsica, spera così di mostrarsi degno di entrare nella carriera diplomatica ma è inviato nel *Supremo Consiglio di economia* di Milano nell'ottobre del 1767. Durante la permanenza di due anni a Milano vi conosce Pietro Verri e dimostra di essere come lui un agguerrito partigiano della libertà del commercio dei grani. Frequenta i circoli della Corte e i membri della rivista de "Il Caffè", fra cui Cesare Beccaria.

Nel luglio 1769, riprende il cammino di Bruxelles ove entra nel *Conseil privé*. Restato in contatto con Pietro Verri, gli invia, nel 1783, una serie di domande sulle riforme amministrative decise dall'imperatore in Lombardia e alle quali i Paesi Bassi si trovano a far fronte in quel periodo.

Tutto questo conferma che sia per gli uomini che per le pratiche politiche, gli scambi fra la Lombardia e i Paesi Bassi si realizzano al meglio essenzialmente da Milano a Bruxelles et non l'inverso.



*Potere centrale e amministrazioni locali nella lombardia austriaca*

Carlo CAPRA

Il saggio prende le mosse dalla definizione geografico-politica di Lombardia austriaca, frutto dall'unione sotto uno stesso governo dei ducati di Milano, di Mantova e di Parma e Piacenza (1736-37) e dall'assetto delle amministrazioni locali anteriore al regno di Maria Teresa, un assetto caratterizzato dalla varietà degli ordinamenti, dall'autonomia delle città e dal controllo di queste ultime sui rispettivi "contadi". Fu la seconda Giunta regia per l'attuazione del nuovo catasto, presieduta dal giureconsulto toscano Pompeo Neri, a introdurre nel 1755 un modello uniforme di amministrazione delle comunità rurali, i cui tratti essenziali erano l'autogoverno degli estimati (i proprietari di beni immobili) sotto il controllo di cancellieri delegati o cancellieri del censo che erano la *longa manus* del governo centrale e che dovevano vigilare sulla retta applicazione delle regole del censimento. Tale uniformità non fu estesa però alle province, dove l'unificazione amministrativa della città e del suo territorio fu realizzata caso per caso con faticose trattative che salvarono in larga misura il potere e il prestigio dei patrizi urbani.

Una seconda fase di trasformazione degli ordinamenti locali coincide con gli anni centrali del decennio di regno di Giuseppe II. Nel 1784, in seguito all'estensione del nuovo sistema catastale al ducato di Mantova, venne decretata la fusione amministrativa di quest'ultimo con lo Stato di Milano, venne imposta la presenza di estimati non nobili nei governi cittadini e venne introdotta la figura del vice-intendente del censo a livello provinciale. Nel 1786 il territorio della Lombardia austriaca venne suddiviso in otto circoscrizioni all'incirca equivalenti per superficie, e alla testa di ciascuna venne posto un intendente politico provinciale con estesi poteri di controllo e di indirizzo, in tutto paragonabile al *Kreishauptmann* dei domini di lingua tedesca. Tale carica, che preannuncia i prefetti napoleonici, venne poi soppressa insieme ad altre istituzioni giuseppine da Leopoldo II (1790-92). Ciononostante, le riforme degli ordinamenti centrali e locali attuate nel secolo XVIII dal governo asburgico segnarono indubbiamente un grande passo avanti in direzione del moderno stato accentrato e burocratico.

*Pietro Verri e Cesare Beccaria rispetto al tempo delle riforme nella Lombardia austriaca dal 1760 al 1790*

Maria G. VITALI-VOLANT

Le riforme attuate dall'amministrazione asburgica in Lombardia durante il periodo che va dal 1760 al 1790 sono un oggetto storico complesso, una costruzione sociale e politica influenzata da numerosi fattori e a cui hanno partecipato un folto gruppo di personaggi aventi multiple strategie, a volte diacroniche e conflittuali. Noi siamo nel periodo della fioritura dei Lumi in Italia e soprattutto a Milano dove le nuove idee filosofiche e politiche arrivano dalla Francia e dall'Inghilterra e attecchiscono nella classe colta e fra i giovani patrizi. Una Milano dove al vertice del governo della città si pone il Senato, voce del patriziato: una aristocrazia di grandi proprietari terrieri gelosi dei loro privilegi di autonomia e ostili ai cambiamenti. Il dopoguerra della Successione austriaca ha lasciato l'impero in condizioni disastrose sia dal punto di vista economico che militare. L'intelligenza politica di Maria Teresa d'Austria

suggerisce una politica di riforme da attuare rapidamente nelle esauste province per rimpinguare le casse dello Stato e adeguare quest'ultimo alle nuove esigenze politiche e amministrative. Nella ricca Lombardia si avvicendano i nuovi funzionari riformatori, una classe di tecnocrati imperiali che avviano la riforma del catasto, dell'amministrazione, delle finanze. Pompeo Neri, Gian Luca Pallavicini, Beltrame Cristiani preparano il terreno alle riforme sostanziali che saranno avviate e in parte realizzate dal principe di Kaunitz, dal conte di Firmian e dalla nuova nomenclatura di funzionari. Il "Funzionario di Stato" diventa il protagonista del rinnovamento della struttura statale decentralizzata. S'inseriscono in questo contesto le figure di Pietro Verri, Cesare Beccaria e degli altri filosofi riformatori della "Ecole de Milan". Ma il tempo delle riforme coincide con il tempo dei filosofi riformatori in maniera atipica. Pietro Verri, dopo l'esperienza traumatica della guerra dei Sette anni, in pieno conflitto con il padre senatore Gabriele – personaggio di spicco del governo e grande fautore dell'autonomia delle magistrature milanesi di antica tradizione – interviene nel laboratorio delle riforme con un'opera molto critica sullo stato del commercio nel Milanese, si tratta delle *Considerazioni sul commercio dello Stato di Milano* del 1763 dove l'autore insiste sull'importanza dell'azione politica contro la parcellizzazione delle procedure e dei prezzi. Verri propone la costituzione di una Camera di Commercio e la soppressione del mandato ai fermieri per la riscossione delle regalie che sarebbero dovute passare dai privati all'appannaggio dello Stato. Comincia la lotta di Verri contro i poteri intermediari dello Stato. Nel 1765 Verri riceve la carica di consigliere della Giunta, il nuovo consiglio economico. Per convalidare il suo progetto del commercio, Verri aggiunge in stralcio alla sua opera un dettagliato bilancio che rivela la debolezza economica del settore e le perdite di entrate dello Stato a vantaggio dei potenti e ricchissimi fermieri. La diffusione interna al suo dicastero di questo opuscolo gli vale le critiche dei suoi colleghi e anche di Kaunitz. la collaborazione dialettica di Verri con l'amministrazione del suo paese prende origine da questo episodio rivelatore. Ma a quest'epoca i progetti del filosofo e dell'amministrazione coincidono. Intorno al nuovo consigliere si radunano prima nell'accademia dei Pugni poi nella rivista *Il Caffè*, attiva a Milano dal 1764 al 1767 un certo numero di giovani eruditi : Alessandro Verri, Cesare Beccaria Luigi Lambertenghi, Giuseppe Visconti di Saliceto, Luigi Longo. Consapevole dell'importanza dell'informazione e della formazione dell'opinione pubblica "regina del mondo" Verri vuole attirare verso le nuove idee in campo scientifico, politico, economico e letterario la società che conta nella sua città e mostrare all'amministrazione le capacità dei redattori a gestire i problemi del loro tempo. Cesare Beccaria è uno dei suoi più cari amici e Verri non può che ammirarne la profonda intelligenza speculativa. Nell'ambiente de *Il Caffè* e della collaborazione con i fratelli Verri, questo enigmatico "matematico dello spirito", schivo e anche lui in conflitto con la famiglia, scrive nel 1764 *Dei delitti e delle pene* capolavoro dell'eccezione culturale dell'Illuminismo italiano rispetto alle *Lumières* di Francia e d'Inghilterra. Dopo il grande successo internazionale del suo trattato politico e filosofico sull'inutilità della pena di morte e, più sottilmente, contro la violenza irrazionale dei poteri forti dell'*Ancien Régime* – istituzioni ecclesiastiche, familiari, di casta, con la loro coorte di pregiudizi, superstizioni, vessazioni inutili, abusi – Cesare Beccaria accetta la carica di professore di economia politica nelle scuole Palatine,

istituto superiore di formazione dei quadri di governo. La “Deputazione agli studi”, in funzione dal 1768, ne assume la responsabilità operativa nell’ambito della strategia di riforma dell’istruzione superiore nel Milanese voluta da Kaunitz e dal conte di Firmian. In accordo con Gianrinaldo Carli, anche lui ex de *Il Caffè*, economista e moderato ammiratore delle *Lumières*, gran rivale di Pietro Verri e Presidente del Supremo Consiglio di Economia, Beccaria formula il *Piano d’istruzioni per la cattedra di scienze camerali o sia di economia civile*. Dal radicalismo del suo primo trattato, Beccaria passa a una visione più moderata delle riforme, da applicare caso per caso sul terreno della pratica. Nel 1771, Pietro Verri pubblica le *Meditazioni sull’economia politica*, dove espone le teorie filosofiche e politiche che aveva già esposto nel primo trattato sul commercio arricchite dall’esperienza degli anni di governo e di responsabilità nella pubblica amministrazione. In questi anni ‘70 Beccaria scrive il suo libro *Ricerche sulla natura dello stile*, un’opera enigmatica sulla filosofia del linguaggio che conclude la sua carriera di *Philosophe* per assumere definitivamente quella di uomo di Stato nel cuore delle riforme. Da consigliere nel Supremo Consiglio d’Economia nel 1771, Beccaria passa al Magistrato Camerale, ove resta fino al 1786 occupandosi dell’annona, del commercio, del fisco, delle manifatture e dei problemi della classe laboriosa. Nell’ambito del suo incarico ministeriale, Redige le *Consulte*, atti di governo di grande lucidità e intelligenza.

La posizione di Pietro Verri resta più conflittuale e complicata. Nel 1765 fa parte del Magistrato Camerale, di cui sarà nominato presidente nel 1780. Nel periodo che si apre nel 1786 con la brutale messa a riposo di Verri (e di Carli) in seguito ai cambiamenti operati da Giuseppe II nell’amministrazione della Lombardia, si attuerà il suo definitivo allontanamento dal modello politico dell’assolutismo illuminato per aderire ai principi rivoluzionari e al costituzionalismo. Verso la fine degli anni ‘80, Verri ammette che sotto un governo assolutista, autoritario e dispotico, non si può rinnovare la società ma solo rimandarne i problemi per aggravarli. Durante il governo moderato e prudente di Maria Teresa, il processo riformatore aveva lasciato spazio alle idee nuove dei filosofi della “Scuola di Milano” che energicamente avevano introdotto nel Milanese un’altra visione del mondo in sintonia con il pensiero europeo. Profittando della diffusione degli ideali dei Lumi anche in seno agli alti gradi della gerarchia, Pietro Verri, Cesare Beccaria e gli altri membri dell’Accademia dei Pugni e de *Il Caffè* avevano sperimentato un’altra pratica della politica in seno agli organi di governo, lottato contro i corpi intermediari dello Stato, favorito il dibattito scientifico e umanistico, sostituito l’antica classe dirigente in un ricambio generazionale di altissimo livello. Grazie al loro lavoro e alla creazione di una rete di scambi epistolari e culturali con gli altri illuministi italiani in Toscana, nel Napoletano, a Venezia e negli altri stati italiani, la cultura italiana aveva potuto emergere dall’isolamento e progredire così come la sperimentazione scientifica, il diritto, le scienze dell’educazione e la razionalizzazione della politica.

Beccaria si spegne improvvisamente nel 1794, a soli 56 anni. Pietro Verri partecipa alla Repubblica Cisalpina come membro del governo. Fino all’ultimo impegnato nelle riforme e nella battaglia delle idee, si allontana dalla scena del mondo durante una seduta del nuovo parlamento nel 1797.

*L'assistenza e la sanità nei Paesi Bassi austriaci. L'alleanza forzata fra l'iniziativa privata e i poteri pubblici*

Claude BRUNEEL

Nel 1776, su richiesta del governo, uno scabino di Bruxelles, Simon de Valeriola, redige il quadro dettagliato delle istituzioni di beneficenza della città. Quando fu reso pubblico, il documento rivela i difetti del sistema di assistenza: la molteplicità delle fondazioni, spesso di taglia molto modesta, la ristrettezza degli introiti, gli abusi e la cattiva gestione, il lassismo nel controllo degli organismi apparirono come le ragioni dell'inefficienza del sistema. In più, l'assenza di discernimento nell'autorizzazione agli aiuti favoriva il parassitismo. La condizione del nullafacente che sfrutta la carità era più confortevole della ricerca di un lavoro.

Si tratta di un male antico. Già sotto Carlo V, comincia a emergere l'idea di sradicarlo. Nel 1531, l'imperatore decide che, in ogni città, i conti delle fondazioni caritatevoli saranno versati in una cassa comune. La distribuzione degli aiuti sarà centralizzata e incomberà sui responsabili del nuovo organismo. Nello stesso tempo, la mendicizia sarà severamente proibita. L'opposizione degli antichi gestionali, privati dei loro introiti, e, soprattutto, l'assenza di sovvenzioni pubbliche per rimediare all'insufficienza dell'entrata di fondi, privano rapidamente la riforma degli effetti sperati. En 1556, si è costretti a riconoscere il suo fallimento.

La mendicizia non è spesso che il primo passo che conduce al vagabondaggio e ad altri delitti. Nel XVII° secolo, a imitazione dell'Inghilterra e delle Province Unite, molte città aprono una loro casa di correzione, destinata a costringere al lavoro i nullafacenti. Qui la causa del fallimento risiede nella dimensione ridotta di questi istituti, nella mancanza di fondi e nella volontà dei magistrati urbani nel consacrare loro il meno denaro possibile. Nella prima metà del secolo successivo, l'avventura progettuale degli ospedali generali seduce il governo. Tuttavia se ne apre uno solo a Ruremonde e con un successo relativo. La questione delle case di correzione ritorna a galla negli anni 1770 su iniziativa di un uomo politico, il visconte Vilain XIII. L'aristocratico convince gli Stati di Fiandra ad aprire a Gand un istituto, provinciale questa volta, che sarà una via di mezzo l'ospizio per i mendicanti e la prigione. Il governo approva l'iniziativa e invita le altre province a seguire l'esempio. Solo il Brabante risponde positivamente nel 1779 ma dopo lunghe tergiversazioni sul funzionamento dell'istituto. Allo stesso momento, lo scabino di Arh, Taintenier, pubblica un Trattato sulla mendicizia. Questo scritto condanna la reclusione dei poveri e consiglia insomma di ritornare al sistema del 1531 creando in ogni città una "carità generale". I risultati non sono più convincenti di quelli del XVI° secolo. Il dibattito delle idee conduce tuttavia a dissociare la riforma dell'assistenza da quella della riforma penitenziaria.

Fra le istituzioni caritative, gli ospedali, che si confondono ancora spesso con gli ospizi, datano del medioevo. Nel XVIII° secolo, rare sono le istituzioni gestite dai laici. Alcune comunità autonome di religiose, affiliate alla regola di sant'Agostino, si occupano dei malati. Ospedale e convento, affidati entrambi alla tutela della superiora si assomigliano. La superiora poi ha l'abitudine di usare delle sue prerogative senza interferenze e sotto il solo controllo dell'*Ordinaire* del luogo... Assistiamo all'origine di conflitti potenziali. Prima di tutto con i chierici legati alla comunità, confessore o

cappellano, che tentano d'intervenire nella sua gestione. In seguito con il medico e il chirurgo spesso messi a disposizione dalla città e che vogliono essere i soli responsabili nel settore di loro competenza. Gli screzi più frequenti si producono col Magistrato urbano. In nome dell'interesse generale, costui pretende di intervenire nei criteri di ammissione dei pazienti e anche di controllare la gestione finanziaria dell'ospedale per assicurarsi che i fondi destinati alla cura dei pazienti non siano sviati verso i profitti delle religiose. Questa rivendicazione è tanto più mal digerita in quanto, salvo rare eccezioni, le autorità urbane non intervengono mai nel finanziamento dell'ospedale. Senza dubbio, molte città non ne hanno i mezzi, ma neanche la volontà di pagare. Nello spirito dei contemporanei, la beneficenza e la carità sono sotto la responsabilità della Chiesa, le Spetta di trovare i fondi necessari, per esempio con le questue. I numerosi conflitti si risolvono davanti ai tribunali con l'intervento del consiglio provinciale di giustizia, o anche di un organo del governo centrale, il Consiglio privato.

Delle relazioni ancora più tese di quelle di un tempo fra la Chiesa e lo Stato non fanno che appesantire il contenzioso. Le misure prese sotto il governo di Maria-Teresa a proposito della dote, dell'età di pronuncia dei voti o della manomorta colpiscono anche le religiose ospedaliere. Sotto Giuseppe II, in ragione della loro utilità sociale, queste comunità si salvano dalla soppressione dei conventi detti inutili. I fondi realizzati dalla vendita di quest'ultimi sono destinati a finanziare "altri istituti pii in egual maniera vantaggiosi per la religione e l'umanità". Questa espressione è all'origine di un malinteso fra Vienna e Bruxelles. Giuseppe II aveva a cuore la sorte degli istituti religiosi. La riforma dell'assistenza sul modello viennese doveva realizzarsi esclusivamente a partire dai redditi delle istituzioni di beneficenza. Per contro, nei Paesi Bassi, i funzionari, a cominciare dal ministro plenipotenziario, credono di poter disporre di una parte di questo patrimonio ecclesiastico per finanziare una riforma ospedaliera pronata dallo Stato, indipendentemente dalle autorità locali e dalla Chiesa. E' così che sarà finanziato l'ospedale insediato nel convento di san Pietro a Bruxelles su domanda del Magistrato, con i fondi di religione prima di passare sotto l'amministrazione diretta dello Stato.

Un intervento di questo tipo nel settore della sanità è eccezionale. Non esiste una vera politica in materia, ma una successione di misure dettate dalle circostanze. A livello locale, in qualche città, il Magistrato si fa consigliare da un collegio di medici. Interviene a controvoglia e di maniera limitata in caso di epidemie. Fa fatica a cedere alle istanze del governo e alle loro implicazioni finanziarie. Soprattutto non apprezza affatto questi ordini che risente come un attentato all'autonomia comunale. Su scala regionale, il Consiglio provinciale di giustizia esercita la tutela sulle amministrazioni subalterne. Gli Stati di qualche principato prendono l'iniziativa di organizzare dei corsi per la formazione delle ostetriche. Il successo è limitato dal rifiuto delle autorità rurali di sopportare il costo del soggiorno in città delle allieve. Il governo centrale esercita la polizia suprema e nel caso contrario gioca il ruolo di arbitro. En 1779, tuttavia, è spinto ad intervenire direttamente per prendere in mano, tardivamente, la lotta contro un'epidemia. In fretta, il governo getta le basi di una politica sanitaria, controlla l'applicazione dei provvedimenti e fa un bilancio dell'esperienza per i giorni a venire. Per il resto, stimola e controlla le iniziative. Tuttavia il governo invoca la struttura istituzionale del paese per astenersi dal finanziarle. Non intende neanche cauzionare

con la sua fiducia delle proposte ancora in discussione nel mondo medico, anche se in certi casi è loro favorevole come nel caso dell'inoculazione del vaiolo. Sotto Giuseppe II, si afferma una volontà di uniformità e la visione di una prospettiva globale. Un piano che regolarizzi, a livello nazionale, l'insieme delle professioni mediche non può pertanto riuscire a causa delle circostanze politiche. Sul piano ospedaliero, solo la riforma dell'ospedale di san Pietro a Bruxelles avrà delle conseguenze durature. La rivoluzione del Belgio distrugge temporaneamente la spinta verso la modernità e lo sviluppo dell'intervento dello Stato.

### *La Riforma contabile di Giuseppe II nei Paesi Bassi*

Marie-Laure LEGAY

Fra le numerose decisioni di riforma adottate da Giuseppe II, quelle che concernono le finanze meritano un approfondimento supplementare, ma è pur vero che si è insistito soprattutto sull'aspetto fiscale e particolarmente sul progetto di tassa territoriale del novembre 1788, e forse meno sulla riforma delle tecniche di gestione, ovvero dell'amministrazione delle finanze pubbliche.

Riguardo a questo settore i Paesi Bassi come il Milanese e l'Ungheria hanno costituito il contesto di applicazione dei modelli contabili sperimentati a Vienna qualche anno prima. La nuova contabilità camerale definita da Johannes Puechberg fu imposta nell'insieme dei territori della monarchia asburgica. L'interesse di questa riforma risiede nel fatto che essa costituisce un mezzo radicale per "Unificare le branche dell'amministrazione", il che costituisce uno sforzo decisivo di razionalizzazione delle strutture dello Stato. È dunque molto più interessante analizzarla in una monarchia multinazionale dove la tradizione di autonomia dei territori, garanzia di un'articolazione ben riuscita fra il centro e le periferie, era stata preservata fino a questo momento. Applicata a questo insieme di paesi autonomi che formavano i Paesi Bassi, essa non mancò di provocare lo scontento delle élites sul posto.

### *Il porto franco di Ostenda*

François ANTOINE et Jean-Jacques HEIRWEGH

Situati fra la Francia e la Germania, i Paesi Bassi austriaci disponevano di un fronte di mare davanti all'Inghilterra e s'incuneavano verso il Sud formando con la Lorena, l'Alsazia e la Svizzera un corridoio che si apriva sul Nord dell'Italia. Questa posizione al cuore dell'Europa del Nord-Ovest aveva pienamente profittato a Bruges durante il Medioevo. Ma, in seguito, visto l'insabbiamento dello Zwin, le attività commerciali si erano spostate dalla Venezia del Nord verso l'Escaut. Punto di convergenza di un intenso traffico proveniente dall'insieme dell'Europa e del Nuovo mondo, Anversa divenne nel XVI° secolo uno dei centri di gravità economica del mondo. La rivolta dei *Gueux* che sfociò nella scissione delle XVII province, con la creazione delle Province Unite (1582) e la chiusura de l'Escaut, annientò il commercio di Anversa. Les Province Unite riuscirono a trasformare questo stato di fatto in diritto perpetuo con il trattato di Munster (1648) che consacrò la loro predominanza commerciale e marittima. D'altra parte, i tentativi di evitare ogni interclusione dei Paesi Bassi spagnoli attraverso il porto di Dunkerque furono impediti dalla politica espansionistica di Luigi XIV. I trattati *De La Barrière* (1713 e 1715), che chiudevano definitivamente il regno



di Luigi XIV, furono concepiti come una barriera contro i piani espansionistici della Francia. Inoltre, questo accordo militare fra l'Austria, le Province Unite e l'Inghilterra comportava ugualmente una promessa di trattato commerciale che non fu mai onorata. Con lo scopo di proteggere militarmente i Paesi Bassi meridionali dalle mire della Francia et di servirsene come base per la riconquista delle Province Unite, le autorità asburgiche si avvalsero dei corpi intermediari indigeni. Questa necessità garanti' una larga autonomia a queste contrade perpetuando in questo modo le rivalità medievali fra le città e le province così come il potere politico e socio-economico degli Stati. Durante quasi due secoli, i Paesi Bassi asburgici elusero ogni centralismo. Dopo la guerra di Successione d'Austria, Vienna si avvicinò diplomaticamente alla Francia e sviluppò l'infrastruttura stradale e fluviale dei Paesi Bassi austriaci con lo scopo di stimolare il commercio di transito a partire da Ostenda.

Durante il XVIII° secolo, l'Inghilterra conobbe un aumento della sua potenza con l'acquisizione di una posizione dominante, grazie alla temibile competitività dell'industria e al dominio militare sui mari. La rivolta delle 13 colonie americane (1776) offrì la possibilità alle potenze continentali di riprendere il potere e di detronizzare l'Inghilterra dal suo impero coloniale. L'estensione del conflitto alla Francia (1777) alla Spagna e alle Province Unite fece di Ostenda il solo porto neutro sul lato atlantico fra il Portogallo e la Frisia orientale. Al fine di rentabilizzare al massimo questo momento di grazia, Giuseppe II affrancò il porto di Ostenda sperando in questo modo di attirare i mercanti francesi, olandesi e inglesi che potevano continuare a far circolare le loro flotte commerciali sui mari battendo bandiera austriaca o anche olandese. Il regolamento dell'11 giugno 1781 fece della città portuale una specie di *Fiera mercato permanente* dove i mercanti-armatori potevano disporre delle merci nell'emporio generale senza essere tenuti a riempire nessuna formalità di dogana fino al momento della spedizione delle merci sia verso gli empori all'interno del paese per la consumazione sia per farle passare all'estero.

Durante tutti gli anni che durò la guerra d'Indipendenza americana, la circolazione marittima di Ostenda conobbe una crescita spettacolare. Ma il trattato di Versailles del 3 settembre 1783 stabilì la fine della neutralità dei Paesi Bassi austriaci e di conseguenza ridusse le attività commerciali di Ostenda. Essendo soggette in questo momento le Province Unite a conflitti interni, l'imperatore Giuseppe II volle aiutare commercialmente i Paesi Bassi austriaci facendo un vano tentativo di sbloccare l'imboccatura dell'Escaut e liberare così Anversa. Il fallimento di questa impresa contribuì alla frustrazione in seno all'ambiente degli affari e dei traffici nei Paesi Bassi meridionali spingendoli a raggiungere gli strati conservatori della società nella loro opposizione al sovrano.

### *Tra Chiesa e Stato : le riforme dell'istruzione pubblica in Lombardia, 1765-1790*

Elena BRAMBILLA

La riforma degli studi in Lombardia fu avviata sotto Maria Teresa dal 1765 al 1780, e proseguita e resa più radicale da Giuseppe II soprattutto negli anni 1784-1788. Le magistrature incaricate delle riforme dell'istruzione furono prima la Giunta o Deputazione agli Studi con Maria Teresa, istituita nel 1765, e poi la Commissione ecclesiastica e degli studi con Giuseppe II (1780-1790). Tra i maggiori protagonisti



vi furono Luigi Giusti a Vienna, e a Milano Giuseppe Cicognini e poi Johann Peter Frank per la Facoltà medica, Giovanni Bovara per le scuole secondarie e primarie e la direzione generale a Milano.

Una prima linea d'intervento promosse la restaurazione dell'Università regia di Pavia, e la soppressione, completata nel 1773, dell'Università concorrente dei Gesuiti a Brera, sin allora vera e propria università pontificia dello Stato di Milano. Soprattutto gli studi della cosiddetta "Facoltà Filosofica", il biennio terminale di studi nei Ginnasi (scuole medio-superiori) e iniziale nell'Università di Pavia, furono ometamente rinnovati sostituendo ai residui della tradizione scolastico-aristotelica le scienze moderne e sperimentali. L'Università di Pavia fu arricchita di nuovi musei e laboratori per gli esperimenti scientifici, il corpo accademico fu rinnovato moltiplicando gli insegnamenti di scienze, e un nuovo *Piano di studi e disciplina* fu pubblicato nel 1773.

Dallo stesso anno, in seguito allo scioglimento dei Gesuiti, grandi cure furono dedicate anche all'ex-Università gesuita nel Palazzo di Brera a Milano: accanto a 10 cattedre del conservato corso medio-ginnasiale latino e umanistico, vi furono riunite 14 cattedre di livello quasi-universitario, provenienti dalle Scuole Comunali dette Palatine, e indirizzate ad elevare la preparazione degli addetti alle professioni minori, non ancora obbligati a studi universitari: ingegneri, architetti e agrimensori del Collegio degli ingegneri; notai e causidici nel settore legale, mentre nuove scuole medico-chirurgiche e farmaceutiche si aprirono nell'Ospedale Maggiore di Milano, per promuovere la professionalizzazione delle professioni sanitarie minori. Anche nei Ginnasi, eredi dei Collegi dei gesuiti nelle capitali provinciali (Como, Cremona, Mantova, Lodi, Casalmaggiore), Giovanni Bovara riorganizzò gli studi; aprì inoltre le prime scuole elementari obbligatorie che applicavano un nuovo metodo d'insegnamento collettivo e per classi, detto *metodo normale*.

Durante il regno di Maria Teresa non furono però seriamente attaccati i privilegi dei maggiori Collegi professionali: quelli dei giuristi, dei medici fisici, degli ingegneri e architetti, che discriminavano le ammissioni per nascita, escludendo i nati in campagna e da famiglie non nobili o almeno viventi di rendita (civili), e erano in grado di aggirare gli obblighi di frequenza all'Università. Il decennio giuseppino attaccò invece a fondo i privilegi dei Collegi professionali: vietò che cooptassero i propri membri secondo criteri di nascita, e trasferì i poteri di abilitazione all'esercizio professionale a uffici regi (Corti d'Appello, Direttorio della Facoltà Medica). In questo modo, anche i figli di bottegai e campagnoli ebbero aperto l'accesso alle libere professioni sin allora riservate ai figli di nobili e *rentiers*; tutte le professioni scientifico-tecniche (ingegneri, architetti, agrimensori) furono chiamate nella Facoltà filosofica di Pavia, che sviluppò un corso matematico; i chirurghi minori e maggiori furono obbligati a studiare all'Università, parificandosi ai sin allora più "nobili" medici-fisici. Le scuole primarie di metodo normale vennero potenziate e rese obbligatorie; i sacerdoti furono obbligati a studiare teologia a Pavia nel Seminario generale.

Il bilancio delle riforme teresiane e giuseppine fu senz'altro assai positivo sia nel moltiplicare le scuole e le strutture per gli studi avanzati, sia nell'eliminare le discriminazioni di nascita, aprendo gli studi superiori e universitari al merito e ai talenti.

*Diritto e giustizia nella Lombardia austriaca dell'età dei lumi*

Giigliola Di RENZO VILLATA

Si descrive in esordio il sistema delle fonti del diritto nella Lombardia del XVIII secolo, integrato dalle *Nuove Costituzioni* (1541), dagli statuti cittadini e dal diritto romano in funzione di diritto sussidiario ; si sintetizzano quindi i motivi di critica di un assetto giuridico, che è dominato dagli uomini di legge, spesso vituperati, e dall'arbitrio delle magistrature giudiziarie. Mentre in Europa si avviano riforme sotto l'impulso di Federico II e di Caterina di Russia, anche nella Lombardia austriaca, per la spinta degli Asburgo, Maria Teresa prima e Giuseppe II poi, si mette in moto un processo di riforme, destinato a produrre effetti incisivi sull'apparato legislativo, amministrativo e giudiziario del Ducato.

Fin dal 1749 si riorganizzano gli uffici giudiziari e si tenta di frenare gli abusi frequenti nell'esercizio della professione forense e nell'amministrazione della giustizia, anche fissando le tariffe giudiziarie per moderarne il costo.

Soprattutto dal 1752 si cerca di stimolare il Senato, massimo organo di giustizia del Ducato, a cambiare il modo inveterato di giudicare, contrassegnato da lentezza e procedure arbitrarie. Nel saggio si passano perciò brevemente in rassegna i principali momenti di impulso e avvio di un processo di innovazione, dagli atti culminanti nel dispaccio teresiano del 1753, volto a ridurre i poteri del Senato e a regolare i rapporti tra il supremo consesso giudicante e i giudici inferiori, fino al *Nuovo piano della pratica civile e criminale per lo Stato di Milano*, frutto dell'impegno progettuale di Gabriele Verri e di Giuseppe Santucci, risalente alla fine del 1768.

Si guarda poi all'insieme dell'attività legislativa, svolta nell'arco di tempo del dominio più propriamente teresiano (fino al 1780), e se ne mette in rilievo la grande varietà, pur sottolineando la predilezione dei governanti asburgici per certi temi, dalla politica ecclesiastica alla pubblica istruzione.

Nell'età successiva, giuseppina (1780-1790) sono approvati e introdotti in Lombardia numerosi editti di grande rilievo, da quello sulla tolleranza religiosa (1781) a quello in materia matrimoniale (1784) e fedecommissaria (1786) al dispaccio sulla condizione dei contadini di terre feudali. Ma di maggiore interesse ai fini di una giustizia più moderna è l'insieme dei lavori che si snodano dal 1784 per cambiare radicalmente il volto della giustizia lombarda. Con il sapiente intervento di Karl Anton von Martini diviene realtà a fine 1785 la traduzione e pubblicazione, con qualche modesto adattamento, dell'*AGO (Allgemeine Gerichtsordnung)* che diviene, nella Lombardia austriaca, il *Regolamento del processo civile*, pronto per entrare in vigore a maggio 1786, quasi in contemporanea con la trasformazione, ordinata dal febbraio precedente, dell'organizzazione giudiziaria lombarda in una struttura con tre istanze, tra loro coordinate, e la scomparsa dell'antico Senato. L'attivazione del nuovo *Regolamento* determina, almeno nei primi anni, un funzionamento della macchina processuale più spedito ed ordinato, pur tra le critiche rivolte alle novità da parte degli operatori giuridici e presenti anche nell'opinione pubblica.

Mentre nel "penale" viene nello stesso 1786 introdotta la *Norma interinale del processo criminale*, che non prevede nel relativo processo l'uso della tortura come strumento di ricerca della verità, il Codice penale Giuseppino del 1787, rivolto a definire i delitti da punire e le pene conseguenti (*Allgemeines Gesetz über Verbrechen und*

*derselben Verstrafung*), non incontra fortuna in Lombardia e non basterà a diffonderne la normativa, pur con le reclamate modifiche, la costituzione di una commissione nel 1790, ormai in età leopoldina, con la partecipazione di illustri criminalisti del talento di Cesare Beccaria.

Per tracciare un bilancio, si può guardare all'epoca come ad un periodo di transizione caratterizzato da una volontà politica fortemente attiva, che si manifesta spesso nelle forme della legge. Questo strumento imprescindibile dell'attività di governo si pone come obiettivo il modificare, per lo meno gradualmente, la condotta dei comuni destinatari delle norme, nella generalità dei sudditi del Ducato, e insieme dei giudici, degli avvocati e degli operatori di giustizia, in particolare sul versante della procedura e dell'organizzazione giudiziaria. I privilegi e gli abusi diminuiscono progressivamente e si introduce un po' di uguaglianza e di 'razionalità', malgrado le resistenze frapposte dagli organi di potere, espressione del vecchio *establishment*, più colpiti dalle riforme, ma resta ancora molto da fare...

L'esito delle trasformazioni che attraversano la Lombardia austriaca durante la seconda metà del XVIII secolo è perciò un diritto ed un'amministrazione della giustizia con molte ombre ma anche molte luci : risultato finale ne è una politica del diritto messa in opera attraverso strumenti senza dubbio troppo radicali ma testimonianza perspicua di una volontà di rinnovamento, tutta tesa a cercare di risolvere gravi nodi problematici e di evidente delicatezza. Una politica di buona volontà che, ad avviso della scrivente, non può che essere oggetto di una valutazione positiva.

#### *Le riforme giudiziarie di Giuseppe II nei Paesi Bassi austriaci*

Jacques LOGIE

Alla fine dell'*Ancien Régime*, i Paesi Bassi austriaci erano riuniti in dieci province che disponevano di organizzazione propria. Ciascuna di esse disponeva di un consiglio di giustizia con competenza esclusiva in materia civile e criminale verso qualche categoria di persone e rispetto ad alcuni crimini gravi. A lato della loro competenza giudiziaria, i consigli di giustizia godevano di competenze legislative e amministrative.

Il *Grand Conseil de Malines* era il primo corpo di giustizia del paese e, in più rappresentava la giurisdizione d'appello dei consigli provinciali che non godevano della sovranità in materia, come quelli di Fiandra e di Namur e delle sentenze del *Magistrat* di Malines.

Non esisteva una rincompensa in denaro per queste cariche ma i membri dei consigli superiori di giustizia dovevano riscattare, all'entrata in funzione nella carica, una tassa detta *Medianate* che accumulava degli interessi e doveva essere rimborsata dal successore.

A lato dei consigli provinciali esisteva una pletora di tribunali particolari : quelli della forestale, della caccia, le camere dei telonei, i giudici del demanio, le giurisdizioni dei prevosti, le corti feudali e i tribunali ecclesiastici. Ogni villaggio accoglieva una o numerose signorie con ciascuna una sua magistratura.

Alla fine del XVIII° secolo, i Magistrati dei grandi centri urbani agivano sotto l'influenza di un piccolo numero di famiglie in maggioranza nobili e costituivano un corpo oligarchico *chiuso*.

L'imperatore Giuseppe II, con gli editti del 1° gennaio e del 3 aprile, tentò di estendere ai Paesi Bassi austriaci il nuovo sistema giudiziario stabilito nei suoi stati d'Austria e di Lombardia attraverso l'*Algemeine Gerechtsordnung*. Tutti i litigi dovevano ormai essere sottomessi in prima battuta a dei tribunali di prima istanza. Sessantatre per tutti i Paesi Bassi. Erano previste due giurisdizioni di appello, una a Bruxelles e l'altra nel Lussemburgo. Al vertice della piramide istituzionale c'era il Consiglio Sovrano di Giustizia, insediato a Bruxelles. Quest'ultimo costituiva l'autorità suprema in materia di giustizia civile, criminale e feudale ed era anche il centro del potere giudiziario per tutte le province.

Seguendo il sistema originale di assunzione dei magistrati che aveva appena stabilito l'imperatore, questi funzionari dovevano produrre un attestato dell'università, subire davanti al tribunale d'appello una prova rigorosa di capacità e soprattutto dovevano essere scelti per supplire nei posti vacanti del corpo della borghesia. A questo, l'imperatore aggiunse in maniera proporzionale ai consiglieri dei tribunali di prima istanza degli "uditori", giovani diplomati associati progressivamente al sistema di adempimento delle istanze giudiziarie. L'assistenza giudiziaria era organizzata in favore dei più demuniti e la carica doveva passare da un avvocato all'altro con imparzialità. Gli emolumenti dei magistrati a carico delle collettività locali erano stabiliti in proporzione al costo dei viveri e degli affitti nelle differenti città. Giuseppe II sopprimeva tutte le "*médianates*" cosa che rendeva l'accesso alla magistratura molto più facile e i magistrati non riassunti erano rimborsati delle somme versate al Tesoro dello Stato. Le pene pesanti dovevano essere confermate dal consiglio d'appello e le condanne a morte dovevano essere sottomesse in terzo grado di giurisdizione al Consiglio Sovrano di Giustizia. La tortura o "*Question extraordinaire*" fu abolita. Davanti all'opposizione e al malcontento che suscitò questa riforma, l'imperatore Giuseppe II la sospese nel mese di maggio insieme agli editti che furono sospesi nel settembre 1787.

### *Le riforme della polizia nella Lombardia del XVIII Secolo*

Livio ANTONIELLI

Nello Stato di Milano del Settecento non vi era un corpo di polizia propriamente detto. Le funzioni che oggi sono definite "di polizia" erano allora svolte da vari corpi armati con compiti e caratteristiche organizzative tra loro diverse. Piuttosto che parlare di polizia è forse dunque più opportuno parlare di controllo del territorio, ed è appunto sugli strumenti indirizzati a questo scopo che intende soffermarsi il presente saggio.

Per controllare il territorio il governo muoveva con strumenti e modalità d'intervento tradizionali. Scarsa era la disponibilità a progettare un sistema generale di intervento, tanto più che modesta era la disponibilità di farsi carico delle spese occorrenti, dal momento che il modello prevalente di pagamento di chi si occupava di queste mansioni non era quello dello stipendio regolare pagato dalla Regia Camera (sempre ridotto al minimo), ma della concessione in via privilegiata della facoltà di prelevare compensi all'atto stesso dell'esercizio dell'attività. A occuparsi del controllo del territorio erano dunque in primo luogo corpi armati che operavano sulla base della possibilità in via esclusiva di svolgere determinate attività (dietro le quali stava la

possibilità di percepire un compenso) e della concessione ai loro membri di qualche particolare vantaggio (porto d'armi, esenzioni fiscali ecc.).

In linea con questi principi e con queste finalità agivano nel Settecento lombardo corpi armati tra loro molto diversi. Vi erano, seppure ridotte nella seconda metà del secolo a poca cosa, le milizie, in particolare la milizia civica milanese. Vi erano poi alcuni piccoli corpi armati arroccati nella difesa di qualche specifico privilegio, come la Guardia svizzera o Guardia del governatore. Ma soprattutto, e si trattava certo dei corpi più organizzati, vi erano gli esecutori di giustizia e gli uomini armati delle ferme (dal 1771 della Finanza).

Il governo faceva però affidamento anche su modalità di controllo del territorio che rimandavano a pratiche di autodifesa del corpo sociale molto antiche: si pensi in particolare alle forme di mobilitazione delle popolazioni rurali al suono delle campane a martello per fare fronte a emergenze d'ordine pubblico nelle zone di loro competenza. Modalità di intervento, queste, che affiancavano al piano della spontaneità un piano di coercizione voluto dal governo, che appunto imponeva penalità alle comunità che non si fossero prestate a queste chiamate alle armi.

Il governo in prima persona era disposto a mobilitare risorse per il controllo del territorio solo con operazioni a carattere di straordinarietà, vuoi attraverso perlustrazioni generali condotte con l'uso dell'esercito, vuoi attraverso l'organizzazione di corpi armati para-militari arruolati per interventi specifici (anche se poi spesso tenuti in funzione anche a lungo).

Il punto debole di un sistema di controllo del territorio così ampiamente lasciato all'iniziativa di privati cittadini o di corpi privilegiati, che legavano la loro azione in primo luogo alla possibilità di conseguire un utile economico, stava nel fatto che per funzionare abbisognava di una società molto coesa, nella quale le forme del controllo interpersonale fossero ancora molto elevate. Furono dunque i mutamenti istituzionali del secondo settecento, i primi segni dei futuri, radicali, rivolgimenti sociali che metteranno in crisi tanta parte di questo assetto, obbligando il governo a cominciare a immaginare – e in qualche caso a organizzare – strumenti di controllo del territorio interamente a suo carico.

Nel Settecento, comunque, si ebbero solo le prime avvisaglie di queste trasformazioni, che caratterizzeranno invece in forma definitiva il secolo successivo.

*Il tentativo di riforma della polizia dei Paesi Bassi ad opera di Giuseppe II (gennaio-giugno 1787)*

Catherine DENYS

In parallelo con le celebri riforme dell'amministrazione e della giustizia dei Paesi Bassi, imposte da Giuseppe II durante la primavera del 1787, l'imperatore pensò anche ad una riforma della polizia che ebbe minore successo delle altre perché non superò mai lo stadio propositivo.

Giuseppe II, infatti voleva sostituire, alle numerose e differenti polizie in attività nel paese, un'unica "Direzione della polizia generale dei Paesi Bassi" che avrebbe centralizzato a Bruxelles il nucleo organizzativo della polizia e uniformizzato le forze di polizia su tutto il territorio. Giuseppe II scelse come direttore di questa nuova polizia l'*amman* di Bruxelles Ferdinando Rapédius de Berg, che l'imperatore fece

venire a Vienna per ricevere istruzioni e essere iniziato alle riforme dello stesso genere che erano state messe in pratica in Austria nel 1786. Di ritorno a Bruxelles, il nuovo direttore della polizia generale dei Paesi Bassi, che assunse anche la carica d' *Intendant du cercle de Bruxelles*, non ebbe il tempo di mettere in piedi la nuova polizia. Nonostante ciò lasciò dei progetti, che in egual misura delle istruzioni austriache, ci informano delle tendenze di questa riforma.

La nuova polizia avrebbe trasformato radicalmente le strutture delle polizie dell'epoca, non soltanto a causa della centralizzazione, dell'organizzazione e dell'uniformizzazione degli agenti, ma anche per la sua definizione di polizia distinta dalla giustizia, considerata come uno strumento dello Stato in una prospettiva di protezione globale della società. Questi grandi principi vennero subito attenuati dalla messa in pratica prevista da Rapédius de Berg, che si rivelò decisamente tradizionalista nella definizione degli oggetti di sorveglianza della polizia o nell'organizzazione del suo personale.

La "piccola rivoluzione" dell'aprile 1787 cancella tutti questi progetti. A partire dal mese di maggio, la riforma amministrativa e quella giudiziaria sono sospese e non si parlò più di modificare la polizia dei Paesi Bassi. Per il potere austriaco era venuto il tempo del ritorno all'ordine che annullava quello dei grandi progetti modernizzatori della polizia.

## Liste des auteurs

François ANTOINE, né à Ostende en 1967, est docteur en Philosophie et Lettres (Histoire) de l'Université libre de Bruxelles. Il est actuellement chef de travaux aux Archives générales du Royaume à Bruxelles. Les mutations socio-économiques et institutionnelles durant la période 1750-1850 constituent son principal domaine de recherche. Principales publications : *La vente des biens nationaux dans le département de la Dyle*, Bruxelles, 1997 ; *Les institutions publiques du Consulat et de l'Empire dans les départements réunis (1799-1814)*, Bruxelles, 1998 ; « Révolution batave et (Contre-) révolution brabançonne », in S. BIANCHI et P. BOURDIN, *Révoltes et révolutions en Europe de 1773 à 1802. Europe, Russie, Amériques*, Nantes, 2004.

Livio ANTONIELLI, né en 1948, enseigne l'histoire des institutions à l'Université de Milan. Il est membre du comité éditorial des revues *Società e storia*, *Le carte e la storia* et *Crime, histoire et sociétés*. Spécialiste de l'histoire des forces de l'ordre et de la répression du crime, il a notamment publié : « La polizia nello Stato di Milano tra antico regime ed età napoleonica. Appunti per una ricerca », in E. GRANITO, M. SCHIVINO, G. FOSCARI (éd.), *Il Principato Citeriore tra ancien régime e conquista francese : il mutamento di una realtà periferica del Regno di Napoli*, Salerno, Archivio di Stato di Salerno – Amministrazione provinciale di Salerno, 1993, p. 103-133 ; « Les revenus des exécuteurs dans l'Etat de Milan (fin du XVII<sup>e</sup> siècle – début du XIX<sup>e</sup> siècle) », in B. GARNOT (éd.), *Les juristes et l'argent. Le coût de la justice et l'argent des juges du XIV<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle*, Dijon, Editions universitaires de Dijon, 2005, p. 205-213 ; « Il controllo delle campagne lombarde nel Settecento : gli « uomini d'arme » », *Società e storia*, 111, 2006, p. 1-19 ; « Gli esecutori di giustizia e la tratta del riso : un esperimento nella Milano di primo Settecento », in C. MANGIO, M. VERGA (éd.), *Il settecento di Furio Diaz*, Pisa, Edizioni Plus – Pisa University Press, 2006, p. 61-75 ; « L'esercito italo come oggetto di studio », in *La formazione del primo Stato italiano e Milano capitale*



*1802-1814 (Milano 13-16 novembre 2002)*, Milano, Istituto Lombardo, Accadèmia di Scienze e Lettere, Led, 2006, p. 487-507.

Bruno BERNARD, né en 1955, est chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles et codirecteur du Groupe d'Etude du XVIII<sup>e</sup> siècle et de la présente revue. Spécialisé dans l'histoire politique, religieuse et socioculturelle du siècle des Lumières, il a notamment publié, en 1993, un ouvrage tiré de sa thèse de doctorat : *Patrice-François de Neny (1716-1784). Portrait d'un homme d'Etat*. Ses recherches les plus récentes l'ont amené à étudier l'histoire des minorités et des contacts entre peuples au XVIII<sup>e</sup> siècle, ainsi que les mentalités en Europe du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle. Il a participé, ces dernières années, à plusieurs colloques et ouvrages relatifs à la période révolutionnaire en Belgique (1787-1795) et a également collaboré à la rédaction du *Dictionnaire général de Voltaire* édité en 2003, à Paris, chez Honoré Champion.

Elena BRAMBILLA, diplômée en Histoire moderne en 1963, est professeure d'Histoire moderne à l'Université de Milan. Ses recherches portent essentiellement sur l'histoire des universités et des professions libérales, l'histoire de la médecine, ainsi que l'histoire des institutions ecclésiastiques et de l'Inquisition, aussi bien en Italie qu'au niveau européen. Elle a également publié plusieurs contributions sur l'histoire des femmes et du genre. Membre du Comité scientifique de la Société des études sur le XVIII<sup>e</sup> siècle, de la direction de la Société des historiennes, et de plusieurs autres associations culturelles italiennes, elle s'attache aussi à promouvoir les relations entre Universités européennes, en participant aux réseaux Clioh.net et Clioh.res, financés par la Commission européenne, et dirige à Milan la section d'Histoire de l'Université franco-italienne Vinci. Principales publications : *Alle origini del Sant'Uffizio. Penitenza, confessione e giustizia spirituale dal Medioevo al XVI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2000 ; *Genealogie del sapere. Università, professioni giuridiche e nobiltà togata in Italia (XIII-XVII secolo). Con un saggio sull'arte della memoria*, Milano, Unicopli, 2005. Direction d'œuvres collectives : *La Lombardia spagnola. Nuovi indirizzi di ricerca*, avec Giovanni MUTO, Milano, Unicopli, 1997 ; *Salotti e ruolo femminile in Italia tra fine Seicento e primo Novecento*, avec Maria Luisa BETRI, Venezia, Marsilio, 2004.

Claude BRUNEEL, né en 1943, est professeur ordinaire et ancien doyen de la Faculté de philosophie et lettres de l'Université catholique de Louvain (Louvain-la-Neuve). Il en fut aussi le directeur des bibliothèques. Il est secrétaire-trésorier de la Commission royale d'Histoire, président du Conseil scientifique des Archives de l'Etat, membre du Conseil scientifique de la Bibliothèque royale et du Comité directeur de l'Institut historique belge de Rome. Il fait partie des comités de rédaction de la *Revue d'histoire ecclésiastique* et des *Cahiers bruxellois* et du comité de lecture de la *Revue belge de philologie et d'histoire*. Ses recherches portent sur l'époque moderne dans les anciens Pays-Bas. Il est l'auteur d'environ 160 livres et articles relatifs principalement aux institutions, à l'histoire sociale et à la démographie historique.

Carlo CAPRA est né en 1938, en Sardaigne. Il enseigne l'Histoire moderne à l'Université de Milan depuis 1970. En 1994 il fut visiting fellow au Sidney Sussex College, à Cambridge. A la retraite depuis octobre 2008, il est actuellement membre du conseil scientifique de la Société italienne d'études sur le XVIII<sup>e</sup> siècle, membre du comité de

direction de la revue *Società e storia* et président du Comité de l'édition nationale des Œuvres de Pietro Verri. Ses principales publications : *Giovanni Ristori da illuminista a funzionario, 1755-1830*, Firenze, La Nuova Italia, 1968 ; *L'età rivoluzionaria e napoleonica in Italia*, Torino, Loescher, 1978 ; « Il giornalismo nell'età rivoluzionaria e napoleonica », in V. CASTRONOVO et N. TRANFAGLIA (dir.), *La stampa italiana dal '500 all'800*, Roma-Bari, Laterza, 1978 ; *La Lombardia austriaca nell'età delle riforme, 1706-1796*, Torino, UTET, 1987 ; *I progressi della ragione : vita di Pietro Verri*, Bologna, Il Mulino, 2002.

Catherine DENYS est maître de conférence à l'université Charles de Gaulle-Lille 3. Elle travaille sur les questions du maintien de l'ordre, de la police et de l'armée dans les villes du Nord de la France et des Pays-Bas méridionaux. Elle anime actuellement un programme de recherche sur la construction et la circulation des savoirs policiers européens, 1750-1850 (voir <http://irhis.recherche.univ-lille3.fr/ANR-CIRSAP>). Ses principales publications : *Frontière et criminalité, 1715-1815*, Arras, Artois Presses Université, 2000 ; *Police et sécurité au XVIII<sup>e</sup> siècle dans les villes de la frontière franco-belge*, Paris, L'Harmattan, 2002. Avec Philippe BRAGARD, Jean-François CHANET & Philippe GUIGNET, *L'armée et la ville dans l'Europe du Nord et du Nord-Ouest, du XI<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Bruxelles, Bruylant, 2006 et en collaboration avec Isabelle PARESYS, *Les anciens Pays-Bas à l'époque moderne (1404-1815). Belgique, France du Nord, Pays-Bas*, Paris, Ellipses, 2007.

Gigliola DI RENZO VILLATA est, depuis 1980, titulaire de la chaire d'histoire du droit italien (devenue récemment « histoire du droit médiéval et moderne ») à la Faculté de droit de l'Université de Milan, où elle enseigne également l'histoire des codifications modernes européennes. Elle a en outre donné des cours à l'International School of Ius commune de Erice, et dans quelques universités européennes, notamment à l'Université de Paris II. Elle est actuellement coordonnatrice du cours de doctorat en histoire du droit médiéval et moderne, dont le siège administratif se trouve à l'Université de Milan, et directrice du Centre d'études sur la justice de cette même Université. Ses principaux domaines de recherche sont le droit de la famille, le droit savant, le droit lombard et les codifications, et, plus récemment, le droit et la vie intellectuelle au XVIII<sup>e</sup> siècle (elle est en train de publier la correspondance inédite des frères Verri de 1782 à 1792). Elle a écrit de nombreux articles du *Lexikon des Mittelalters*, de l'*Enciclopedia del diritto*, du *Digesto IV*, du *Dizionario biografico degli Italiani*, de l'*Enciclopedia Eredità del Novecento* (Treccani), et de l'*Enciclopedia federiciana* (Treccani). Elle a également assumé la direction de plusieurs ouvrages collectifs. Pour la liste complète de ses publications, voir <http://www.historia.unimi.it/sezione/villata.htm>.

Michèle GALAND est chargée de cours à l'Université libre de Bruxelles. Membre du Groupe d'Etude du XVIII<sup>e</sup> siècle, ses publications portent sur l'histoire politique et institutionnelle des anciens Pays-Bas, sur les répercussions sociales et culturelles de la présence des institutions gouvernementales à Bruxelles, et sur les relations de celles-ci avec les autorités viennoises au XVIII<sup>e</sup> siècle. Elle a publié, en 1993, aux Editions de l'Université de Bruxelles, *Charles de Lorraine, gouverneur général des Pays-Bas autrichiens (1744-1780)*, et a édité, en 2000, le *Journal secret de Charles de Lorraine (1766-1779)*, volume hors-série des *Nouvelles Annales Prince de Ligne*.

Jean-Jacques HEIRWEGH est professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles où il enseigne l'histoire des temps modernes.

Marie-Laure LEGAY, maître de conférences en histoire moderne à l'université Charles-de-Gaulle Lille III, coordonne actuellement un projet de recherches sur « les grandes réformes de la comptabilité publique : racines, techniques, modèles » (contrat ANR 2007-2009). Ses principales publications : *Les États provinciaux dans la construction de l'État moderne aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Genève, Droz, 2001 ; *Les modalités de paiement de l'État moderne* (direction scientifique), Paris, CHEFF, 2007 ; *L'invention de la décentralisation : noblesse et pouvoirs intermédiaires en France et en Europe XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles* (co-direction scientifique avec Roger BAURY), Lille, Presses universitaires du Septentrion, à paraître, 2008 ; « Les débuts de la gestion publique : les enjeux politiques et financiers des réformes comptables à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle (France, Autriche, Pays-Bas autrichiens) », *Journal of Modern History*, à paraître, 2008.

Maria Giuseppina VITALI-VOLANT, titulaire d'un doctorat en Littératures et civilisations étrangères (Etudes italiennes, Paris VIII) est chargée de cours à l'Université Paris 12-Val-de-Marne et responsable de la bibliothèque de l'École supérieure des beaux-arts de Dunkerque. Spécialiste des Lumières italiennes, elle a notamment publié *Cesare Beccaria (1738-1794). Cours et discours d'économie politique* (Paris, L'Harmattan, 2005) et « La fureur polémique d'Aristarco Scannabue (alias Giuseppe Baretti, Turin 1719-Londres 1789) protagoniste de « La Frusta letteraria ». Un témoignage de la crise des Lumières italiennes », *Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, vol. 34, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2006, p. 161-179. A paraître, en novembre 2008 : « Le newtonianismo per le dame « Cabinet de curiosités » virtuel de Francesco Algarotti », *Oggetti strani*, Revue du CERCLI-CELEC de l'Université de Saint-Etienne, vol. VII-VIII.

# Table des matières

En guise d'introduction A guisa d'introduzione Bruno BERNARD .....	7
Pays-Bas, Lombardie. Une chronologie comparée des réformes Michèle GALAND.....	11
De Bruxelles à Milan et vice-versa : trajectoires de quelques hauts fonctionnaires et auxiliaires du gouvernement Bruno BERNARD .....	23
Pouvoir central et administrations locales dans la Lombardie autrichienne à l'âge des réformes Carlo CAPRA.....	37
Pietro Verri, Cesare Beccaria et les réformes en Lombardie autrichienne (1760-1790) Maria G. VITALI-VOLANT .....	45
L'assistance et la santé dans les Pays-Bas autrichiens : l'alliance forcée de l'initiative privée et des pouvoirs publics Claude BRUNEEL .....	67
La réforme comptable de Joseph II dans les Pays-Bas Marie-Laure LEGAY .....	89
Le port franc d'Ostende François ANTOINE et Jean-Jacques HEIRWEGH .....	99

Entre Eglise et Etat	
Les réformes de l'instruction publique en Lombardie (1765-1790)	
Elena BRAMBILLA .....	111
Droit et justice à l'âge des Lumières dans la Lombardie autrichienne	
Gigliola DI RENZO VILLATA .....	125
Hommage à Jacques Logie (1938-2007)	
François ANTOINE .....	149
L'organisation judiciaire des anciens Pays-Bas et la tentative de réforme de Joseph II	
Jacques LOGIE .....	151
Les réformes de la police en Lombardie au XVIII <sup>e</sup> siècle	
Livio ANTONIELLI .....	159
La tentative de réforme de la police des Pays-Bas par Joseph II (janvier-juin 1787)	
Catherine DENYS .....	183
Riassunti.....	201
Liste des auteurs.....	217
Table des matières.....	219



Fondées en 1972, les Editions de l'Université de Bruxelles sont un département de l'Université libre de Bruxelles (Belgique). Elles publient des ouvrages de recherche et des manuels universitaires d'auteurs issus de l'Union européenne.

---

*Principales collections et directeurs de collection*

- Commentaire J. Mégret (fondé par Jacques Mégret et dirigé jusqu'en 2005, par Michel Waelbroeck, Jean-Victor Louis, Daniel Vignes, Jean-Louis Dewost, Georges Vandensanden ; à partir de 2006, Comité de rédaction : Marianne Dony (directeur), Emmanuelle Bribosia (secrétaire de rédaction), Claude Blumann, Jacques Bourgeois, Laurence Idot, Jean-Paul Jacqué, Henry Labayle, Denys Simon)
- Aménagement du territoire et environnement (Christian Vandermotten)
- Economie (Henri Capron)
- Education (Françoise Thys-Clément)
- Etudes européennes (Marianne Dony et Paul Magnette)
- Histoire (Eliane Gubin)
- Philosophie et lettres (Manuel Couvreur)
- Philosophie et société (Jean-Marc Ferry et Nathalie Zaccà-Reyners)
- Science politique (Jean-Michel De Waele)
- Sociologie (Mateo Alaluf et Pierre Desmarez)
- Spiritualités et pensées libres (Hervé Hasquin)
- Statistique et mathématiques appliquées (Jean-Jacques Droesbeke)

Elles éditent trois séries, les *Problèmes d'histoire des religions* (direction : Alain Dierkens), les *Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle* (direction : Bruno Bernard et Manuel Couvreur) et *Sextant* (direction : Eliane Gubin et Valérie Piette).

Des ouvrages épuisés récents des Editions de l'Université de Bruxelles figurent sur le site de la Digithèque de l'ULB : <http://digitheque.ulb.ac.be/fr/digitheque-des-editions-de-luniversite-de-bruxelles/index.html>. Ils sont aussi accessibles via le site des Editions.

---

Founded in 1972, Editions de l'Université de Bruxelles is a department of the Université libre de Bruxelles (Belgium). It publishes textbooks, university level and research oriented books in law, political science, economics, sociology, history, philosophy, ...

---

Editions de l'Université de Bruxelles, avenue Paul Héger 26 - CPI 163, 1000 Bruxelles, Belgique

EDITIONS@admin.ulb.ac.be

<http://www.editions-universite-bruxelles.be>

Fax +32 (0) 2 650 37 94

Direction, droits étrangers : Michèle Mat.

Diffusion/distribution : Interforum Benelux (Belgique et grand-duché de Luxembourg) ; SODIS/ToThèmes (France) ; Servidis (Suisse) ; Somabec (Canada) ; Centre d'exportation du livre français (CELF) (autres pays).







## LOMBARDIE ET PAYS-BAS AUTRICHIENS

REGARDS CROISÉS SUR LES HABSBURG ET LEURS RÉFORMES AU XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE

Au cours de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, la monarchie habsbourgeoise entama des réformes visant à modifier une série de paramètres de la vie politique et sociale, d'abord, le plus souvent, dans ses possessions italiennes, dont la Lombardie était la plus vaste, puis dans les Pays-Bas.

Dans ce volume, une douzaine d'historiens universitaires, belges, français et italiens, se livrent à un vaste tour d'horizon de ces réformes, des conditions de leur mise en œuvre et de la réception qu'elles ont reçue dans ces deux territoires, alors également soumis aux autorités politiques viennoises, mais disposant chacun, cependant, d'une certaine autonomie au sein de la monarchie habsbourgeoise.

Tour à tour toutes les grandes questions de l'époque sont abordées, depuis les relations de ces provinces avec Vienne jusqu'aux tentatives de modernisation de l'enseignement, de la police ou de la justice, en passant par les rapports tendus qu'entretenaient, en Lombardie et dans les Pays-Bas, l'Eglise et l'Etat, les réformes économiques mises en œuvre dans ces deux provinces, ou encore les solutions qu'on tenta d'y apporter aux difficiles questions de l'assistance aux pauvres et de la santé.

Tous les textes de ce volume sont pourvus d'un bref résumé en italien.

ISBN 978-2-8004-1432-4



9 782800 414324

[www.editions-universite-bruxelles.be](http://www.editions-universite-bruxelles.be)