

UN CADASTRE VÉRITABLE ET ORIGINAL? LA RÉFORME FISCALE AU LUXEMBOURG ET LE CADASTRE THÉRÉSISIEN DE 1766

Claude de Moreau de Gerbehaye

Archives de L'Etat. Belgique

Ce sont souvent des conjonctures catastrophiques et des situations de crise qui sèment les remèdes drastiques qui avaient jusqu'alors repoussés quand ils prenaient la forme de réformes fondamentales. Mais un retour de la stabilité politique est nécessaire pour voir leur application disposer d'une chance de réussite. Car ces solutions de la 'dernière chance' interviennent quelquefois trop tard ou elles dégénèrent, au point d'emporter jusqu'à leurs auteurs dans la tourmente.

En effet, tiraillées entre la société d'ordres médiévale, dont elles constituent le sommet temporel, et la volonté d'affirmation du pouvoir étatique, les monarchies européennes tentent d'apporter des réponses dans ce long cheminement vers l'exercice plénier des attributions de la puissance publique. Mais les confrontations des volontés aux diverses réalités socio-politiques, religieuses et économiques vont tantôt infléchir, tantôt raffermir, ici progressivement, là brutalement, les politiques absolutistes. Généralement, ce sont des systèmes hybrides qui naissent, se plaçant à des stades différents sur l'échelle de ce que Boris Porchnev appelle le "féodo-absolutisme", selon que telle ou telle composante du binôme est mise en évidence.

Sur base des analyses comparatives des évolutions respectives, les cohérences des différents grands ensembles territoriaux européens au cours des temps modernes peuvent se dégager sans trop de difficultés. Il en va tout autrement des régions périphériques, sortes de 'mouvances' qui furent soumises à de multiples changements de souveraineté.

Le Luxembourg d'ancien régime fait partie de ces territoires influencés par différents types de gouvernements. Il fut, lui aussi, confronté à une disette financière chronique. La solution intervenue à partir du dernier tiers du XVIII^e siècle allait jeter les bases d'une nouvelle organisation de la fiscalité. Mais cette évolution s'accompagnait d'une modification substantielle des relations entre les différentes forces politiques en présence, sur la voie d'un renforcement de l'État moderne. Le cadastre réalisé à cette occasion reflète bien les enjeux de pouvoir et les mutations intervenues (1).

(1) De multiples monographies exploitent le gisement depuis des décennies, tant au grand-duché de Luxembourg qu'en Belgique. Mais c'est la communication de Joseph RUWET, "Le cadastre thérésien comme source pour la

LA SITUATION GÉOPOLITIQUE DU LUXEMBOURG ANCIEN

Le Luxembourg, terre du Saint-Empire germanique, appartenait aux anciens Pays-Bas, confédération de petites principautés dont le souverain était commun depuis le règne unificateur des ducs de Bourgogne (XIV^e-XV^e siècles) (2). Ils passèrent à la couronne de Castille lorsque le premier Habsbourg, Philippe I^{er} le Beau, monta sur le trône. Jusqu'à la révolte de 1579-1581, les Pays-Bas, appelés parfois les XVII^e Provinces, correspondaient grosso modo à l'actuel Benelux, sans inclure la principauté de Liège.

Suite au soulèvement contre Philippe II, les sept provinces calvinistes du nord se proclamèrent indépendantes sous le nom de république des Provinces-Unies. Elles forment l'actuel royaume des Pays-Bas (*Nederland*). Les dix autres provinces, catholiques, conservèrent officiellement la dénomination de Pays-Bas méridionaux ou espagnols (*Nederlanden*), puis autrichiens ou "provinces belgiques". Les Pays-Bas étaient dévolus à la branche espagnole des Habsbourg depuis l'abdication de Charles Quint, hormis lors d'une période de souveraineté limitée concédée à l'archiduc Albert d'Autriche de 1598 à 1621.

En 1700, le testament de Charles II en faveur de Philippe d'Anjou continuait à lier naturellement les Pays-Bas méridionaux au sort de l'Espagne. À l'issue d'une quinzaine d'années de guerres européennes et d'occupations multiples, ces provinces à nouveau réunies constituèrent l'une des portions de territoire espagnol conservée, avec le Milanais et les royaumes de Naples et de Sardaigne, par Charles de Habsbourg, compétiteur malheureux de Philippe V, entre-temps élu empereur germanique sous le nom de Charles VI.

Le duché de Luxembourg demeura fidelement sous le sceptre des Maisons autrichiennes de

géographie historique de la Belgique, du grand-duché de Luxembourg et des régions limitrophes", dans *Sources de la géographie historique en Belgique. Actes du colloque de Bruxelles. 25-27.IV.1979*, éd. Jacques MERTENS, Bruxelles, 1980, pp. 172-194, qui donna le signal de départ pour une exploitation massive de ces sources. Il donna l'impulsion à des travaux relatifs à la genèse et à l'impact réel de la réforme qu'elle soutient: Claude 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, 1994 (Crédit communal. Collection Histoire, série in-8°, n 90); Id., "La réalisation du cadastre du Luxembourg, ses objectifs et ses conséquences (fin du 17^e-18^e siècle)", dans *Cadastre et État moderne en Italie, Espagne et France (18^e s.)*, éd. Luca MANNORI, Baden-Baden, 2001 (Annuaire d'histoire administrative européenne [JEV], 13), pp. 285-315.

(2) Voir *Les institutions du gouvernement central des Pays-Bas habsbourgeois (1482-1795)*, éd. Erik AERTS, Michel BAELDE et a., trad. Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, 2 vol., [Bruxelles], 1995 (Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les provinces. Studia, 56), et notamment l'introduction de Hugo DE SCHEPPER, pp. 20-36.

Habsbourg, puis de Habsbourg-Lorraine jusqu'à son annexion à la France le 1^{er} octobre 1795, avec le reste des Pays-Bas. Ces derniers, avec la principauté de Liège, donneront naissance, durant le XIX^e siècle, à la Belgique et au grand-duché de Luxembourg.

Composante la plus méridionale des Pays-Bas, le duché de Luxembourg formait une entité géographique située entre le royaume de France, au sud, la principauté épiscopale de Liège, au nord-ouest, et les principautés allemandes à l'est (Trier, Jülich, etc.). Avec une superficie d'environ 10 000 km² (trois fois plus petit que l'actuel grand-duché), le duché de Luxembourg couvrait à la fois le "quartier allemand", de dialecte germanique, à l'est, où se situe la capitale, et un "quartier wallon", à l'ouest, où prédominent les parlers romans.

La situation géopolitique particulière faisait du Luxembourg une principauté des Pays-Bas partagée entre un "quartier allemand", de dialecte germanique, à l'est, où se situe la capitale, et un "quartier wallon", à l'ouest, où prédominent les parlers romans.

La situation géographique excentrée du duché, en partie tournée vers le bassin rhénan, et les circonstances politiques extérieures expliquent partiellement cette relative distanciation luxembourgeoise vis-à-vis des autres provinces belgiques. Ainsi, dans la foulée de l'offensive de la politique des Réunions imaginée par Versailles, c'est finalement le duché tout entier qui fut délibérément annexé. En sens inverse, le Luxembourg fut la seule principauté épargnée par l'occupation française des Pays-Bas durant la guerre de Succession d'Autriche (1745-1748).

LA SITUATION FISCALE DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL

Avant l'instauration des impôts directs, le Prince finançait son action politique, judiciaire, militaire... presque exclusivement à l'aide des revenus de son patrimoine, déjà avant que ces biens s'identifient progressivement au domaine de la Couronne, le futur Domaine public (3).

Aux temps modernes, les impositions directes apparaissent tout d'abord au gré de besoins exceptionnels, puis leur récurrence s'accélère au point de devenir une ressource annuelle et prépondérante au XVIII^e siècle (4). Dans certaines contrées des Pays-

Bas, les contributions pourront enfin prendre un caractère perpétuel, comme en Flandre à partir de 1754. Quatre grands prélèvements directs touchent le Luxembourg sous le régime autrichien: les "aides" ordinaires, les "subsides" (devenus ordinaires), les "dons gratuits" (extraordinaires) et la redevance pour l'"entretien de la Cour" de Bruxelles.

Les états provinciaux jouèrent le premier rôle en matière de fiscalité princière dès l'instant où le souverain fut incapable de rémunérer et d'équiper son armée et son administration avec les seuls revenus de son domaine. Il fut contraint de recourir à l'impôt, exceptionnel dans un premier temps, et à l'emprunt. Dans les deux cas, la coutume voulait que les états provinciaux marquassent leur accord préalable à tout prélèvement ou engagement contractuel.

Avec l'émergence de l'État moderne et son renforcement au fil des XVI^e et XVII^e siècles, l'enjeu capital sera pour celui-ci de pouvoir se financer selon un mécanisme qu'il contrôlerait totalement en s'exonérant de liens de dépendance issus du régime féodo-vassalique.

Car lorsqu'un nouveau souverain des Pays-Bas accède au pouvoir, il prête son serment inaugural entre autres en qualité de duc de Luxembourg et comte de Chiny. Une fois cet acte accompli, il détient, parmi ses prérogatives, le pouvoir de convoquer les états et la faculté de demander leur aide, financière en l'occurrence.

Au XVIII^e siècle, la "pétition" gouvernementale est rédigée à Bruxelles par le Conseil des finances. Rendue publique par le gouverneur-général ou le ministre plénipotentiaire, la demande est ensuite présentée officiellement aux états par le premier personnage du Conseil de Luxembourg, c'est-à-dire le gouverneur du duché, puis le président du Conseil.

Les états de Luxembourg se composent de trois corps. Les députés du clergé sont membres de droit: il s'agit des prélats de quelques grands institutions ecclésiastiques régulières. Les membres de l'état nobles doivent remplir des conditions d'accès tellement strictes que leur nombre se réduit considérablement au fil des décennies. Quant aux représentants du tiers état ou des "villes", fixés au nombre de quinze membres, ils sont désignés par les oligarchies composant le gouvernement et la juridiction de quelques bourgades rurales et représentant au mieux les citadins et l'immédiat arrière-pays, ou bien il s'agit de l'officier seigneurial de la cité, parfois noble lui-même.

Généralement, le Luxembourg aime à se distinguer des autres provinces par des modalités originales de fonctionnement institutionnel. Il en est de même en ce domaine sensible. En effet, les trois états votent au scrutin majoritaire (5). Deux

(3) Voir l'exemple français avec la fameuse ordonnance de Moulins de février 1566, affirmant le caractère inaliénable et imprescriptible du domaine royal.

(4) Nicolas VAN WERVEKE, "Rapport confidentiel du président Eustache de Wiltheim sur les états du duché de Luxembourg", dans *Publications de la section historique de l'Institut grand-ducal de Luxembourg*, t. LII, 1903, pp. 189-191; Edmond Poullet, *Les constitutions nationales belges et l'ancien régime à l'époque de l'invasion française de 1794*, Bruxelles, 1875 (Mémoires couronnés et autres mémoires publiés par l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique, collection in-8°, t. XXVI¹), pp. 417-418, 431-433; Georges BIGWOOD, *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens*, Bruxelles, Montréal et Paris, 1900, pp. III-IV, 5, 332 et 334.

(5) Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, "Marie-Thérèse, suzeraine en Luxembourg et souveraine des Pays-Bas. Paradoxe et affrontement de deux conceptions à la lumière de la réforme cadastrale", dans *L'Autriche, les Pays-Bas et le duché de Luxembourg au 18^e siècle*, éd. Jean-Paul LEHNERS, Claude BRUNNEEL et Helmut REINHALTER, Luxembourg, 1999 (Publications du Centre universitaire de Luxembourg. Cahiers d'histoire, IV), pp. 54-58. Il n'est pas question en l'occurrence d'un droit de veto tel qu'il a existé, par exemple, au duché de Brabant, où l'un des états ou même l'une des trois ou quatre "chefs-villes" disposaient du pouvoir de paralyser la procédure.

possibilités s'offrent: l'aide est accordée soit à l'unanimité, soit à la majorité des ordres. Dans ce dernier cas, le montant définitif correspond à la moyenne arithmétique des subsides votés par chacun des trois ordres.

Une autre spécificité luxembourgeoise réside dans le fait que les états ne contrôlent pas l'affectation des dépenses. Car le rôle des états s'arrête au vote. Au moment de la fin de la session des députés, le document accordant les aides, appelé le "départ", est adressé au prince. Celui-ci envoie une lettre d'acceptation avec l'octroi de la levée aux états, rappelant traditionnellement le "non préjudice" envers les privilèges luxembourgeois.

Les états ne participant pas à la collecte de l'impôt, l'octroi de la levée est envoyé à l'organisme provincial cumulant une bonne part des pouvoirs exécutif et judiciaire: le Conseil de Luxembourg. Ce dernier, à l'instar d'un parlement français, est chargé d'enregistrer, de publier, voire de faire respecter les textes législatifs applicables dans toute l'étendue du duché. À ce titre, il rend la perception des aides exécutoire et subdivise la somme globale entre environ 200 circonscriptions locales selon une clef de répartition, dont la révision incombe aux états. Au sein de chacune de ces subdivisions territoriales, les autorités locales se chargent d'organiser la sous-répartition entre les contribuables et de faire collecter les montants nécessaires afin d'obtenir la quote-part impartie.

La première et la plus lourde des impositions s'appelle l'"aide" ordinaire. Sa "pétition" est devenue annuelle depuis le début du XVIII^e siècle. Le vote de l'impôt est toujours obligatoire, c'est-à-dire qu'il ne peut être refusé intégralement, mais bien le différer. Le gouvernement central n'est cependant jamais parvenu à conférer un caractère perpétuel aux aides luxembourgeoises. C'est pourquoi, le montant accordé est toujours discuté, voire plafonné par les états. À cette occasion, des crises aiguës ont dressé les états de Luxembourg contre le gouvernement central de Bruxelles.

Ainsi en 1718, Luxembourg refuse la totalité des 120 000 florins demandés par Bruxelles. Si dans un premier temps l'empereur menace les états de procéder à une répartition forcée, il doit finalement battre en retraite pour se satisfaire de moins du tiers (37 000 florins) de la requête initiale. En 1766, une dépêche de l'impératrice Marie-Thérèse considère que le droit, bien réel, de refus de l'impôt s'apparente à "la monstrueuse idée d'une obéissance précaire" (6). Il s'agirait d'une rupture unilatérale du contrat liant sous serment le duc ou la duchesse à ses sujets, que les états affirment représenter.

Le souverain détient aussi le pouvoir de décréter la levée de l'"excescence", impôt destiné à subvenir aux besoins internes des états. Du reste, le Conseil

(6) Dans cette longue et importante lettre du 31 janvier 1766 adressée au gouverneur-général des Pays-Bas, l'impératrice affirme encore: "Je dois protection et justice à mes sujets, ils me doivent obéissance et contributions; voilà les droits primordiaux de la souveraineté, voilà les devoirs sacrés, réciproques, inviolables, qui forment des liens indissolubles entre le souverain et le sujet" (éditée intégralement dans Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 549-552).

privé éprouve le besoin de rappeler en 1769 que "les états ne sont que de simples administrateurs des deniers publics" (7). Le décret gouvernemental est également exigé pour toute levée d'impôt au niveau des villes et communautés. Enfin, la supervision de Bruxelles est complétée a posteriori par le contrôle de toutes les affectations fiscales exercé par la Chambre des comptes de Brabant. Cette disposition avait été proposée dès 1665, puis appliquée, suite aux querelles intestines déchirant les états, dans un contexte de détournement de fonds.

Sous le régime autrichien, le contrôle étatique se renforce encore par la création successive de deux organes: la Jointe pour l'audition des comptes en 1749, puis la Jointe des administrations et des affaires des subsides en 1764, inspirées des missions de vérification du gouvernement français lors de l'occupation française de 1745-1748 (8).

La résistance particulariste des états de Luxembourg, réaffirmée en 1769, avait été explicitement et fermement balayée par l'impératrice, soucieuse du "devoir de sa souveraineté, sur toutes les administrations de ses provinces belgiques, sans exception" (9). Le contrôle effectif de la comptabilité des états est décidé. D'abord assuré par le président du Conseil de Luxembourg en 1768, il est dévolu dès 1770 à un auditeur de la Chambre des comptes (10).

Le Luxembourg se distingue à nouveau de la plupart des autres provinces des Pays-Bas par son circuit de collecte des impôts. En effet, les états n'exercent pas un rôle de pivot. C'est le Trésor qui fait procéder au rassemblement de toutes les recettes de la fiscalité directe par les responsables locaux des "hauts-commandes". Ils acheminent les sommes au receveur général du Luxembourg –plusieurs titulaires durant certaines périodes–, désigné directement par Bruxelles. Il rend ses comptes et engage sa responsabilité devant la Chambre des comptes de Brabant et le Conseil des finances. Le trop perçu est alors ristourné au receveur des états de Luxembourg, qui doit donc se contenter de gérer cette recette.

En matière d'emprunts, les autorités de Bruxelles préfèrent traiter par l'intermédiaire des états, considérés comme des interlocuteurs permanents et plus fiables que les gouvernements centraux, espagnols, français ou autrichiens, dont elles relèvent tour à tour.

Nonobstant les compétences concédées au pouvoir central, les états gardent l'exclusivité de la désignation des catégories de sujets imposables et attribuent les exemptions individuelles. En revanche,

(7) Rapport du 3 mai 1769, édité dans Louis Prosper GACHARD, "Notice sur les archives des anciens états du Luxembourg", dans *Bulletin de la Commission royale d'histoire*, 2^e série, t. VII, 1855, p. 434, note 1.

(8) Piet LENDERS, "Jointe pour l'audition des comptes", dans *Les institutions du gouvernement central...* t. II, pp. 710-718, et *Id.*, "Jointe des administrations et des affaires des subsides", dans *Ibid.*, t. II, pp. 719-730.

(9) Lettre du gouverneur-général aux états de Luxembourg, 5 juillet 1769, citée dans *Collection de documents inédits concernant l'histoire de la Belgique*, éd. Louis Prosper GACHARD, t. I, Bruxelles, 1833, p. 73, note 1.

(10) Décrets du gouverneur-général des 25 février 1768 et 24 octobre 1770 (Louis Prosper GACHARD, "Notice sur les archives des anciens états...", pp. 432-433 et 435, note 2).

ils se partagent, avec cette autorité centrale, le droit d'accorder a posteriori des modérations et des dégrèvements fiscaux collectifs et temporaires.

Par conséquent, le gouvernement, incarnation du souverain de Madrid ou de Vienne, doit faire triompher l'État comme garant véritable de l'intérêt général, de la sécurité publique et du bien-être de tous les sujets. En s'arrogeant ce monopole, le gouvernement étatique change la nature du pouvoir du souverain qui ne base plus son autorité sur quelques puissants, prélats, dynastes et cités, auxquels il étaient séculièrement liés par le contrat vassalique.

LA SITUATION FISCALE DANS LE CADRE SOCIO-ÉCONOMIQUE

Non sans influence sur le régime fiscal, la structure économique de ce pays est essentiellement rurale, et pauvre dans sa partie ardennaise. Les activités se partagent essentiellement entre la culture céréalière et l'élevage, mais aussi l'exploitation forestière. En aval s'exercent des métiers artisanaux et du commerce de détail. Quant à l'industrie, limitée dans son implantation, mais très dynamique dans sa production, elle dépend de quelques dynasties nobiliaires, institutions religieuses ou groupes financiers souvent extérieurs au duché, plus soucieux de leurs profits immédiats que du développement économique du duché.

Si quelques puissantes abbayes exercent un rôle important dans l'activité économique, les familles seigneuriales possédant de vastes territoires résident de moins en moins au pays. Attirées par des régions plus riches et surtout les grandes villes, où s'exerce le gouvernement et où se décident les grands enjeux du pouvoir, elles disparaissent peu à peu des quelques organes décisionnels luxembourgeois. De surcroît, la cité-forteresse de Luxembourg est séparée du siège du gouvernement bruxellois par plus de 200 kilomètres de routes ou de chemins en mauvais état.

Au cours de la décennie 1760, la population s'élevait à environ 250 000 habitants. Dans le vaste espace luxembourgeois, l'on ne compte qu'une seule zone urbaine véritable: la capitale. Abstraction faite des contingents militaires stationnés dans sa forteresse, Luxembourg atteint à peine les 8.500 habitants civils en 1766 (11). Cette faible densité de la population (25 habitants/km²) constituait également un facteur non négligeable dans le cadre de la problématique.

LES PROLÉGOMÈNES ET ANTÉCÉDENTS DU CADASTRE THÉRÉSIEEN

Bien avant le XVIII^e siècle, l'on dénonça l'injustice dans la répartition des charges publiques à maintes reprises. Non seulement les grandes institutions ecclésiastiques et les familles seigneuriales étaient exemptées, mais d'autres catégories s'ajoutaient au catalogue des immunisés: nobles, possesseurs de fiefs,

maires et échevins, officiers seigneuriaux, détenteurs d'emplois administratifs ou judiciaires, même mineurs, etc. Bref, la charge fiscale, consentie par des états qui y cotisaient de moins en moins, tombait sur les épaules d'une population géographiquement clairsemée, réduite par les privilèges fondés ou usurpés et survivant généralement grâce à de maigres revenus arrachés à un sol particulièrement avare.

Sous les Habsbourg d'Espagne (12)

C'est le régime de la taille sous la forme d'impôt direct personnel de quotité qui est en vigueur. Ce système requiert le paiement d'un montant identique, fixé par les états, par tous les foyers fiscaux. Dans les faits, des correctifs liés à la possession de biens matériels tempèrent toutefois la disposition.

Le passage de cette égalité excessive à plus de justice nécessite la substitution de la taille personnelle par une imposition basée sur des critères réels. Mais celle-ci entraîne *ipso facto* la destruction des privilèges, essentiellement attachés au statut des personnes: il s'agit donc d'"une contradiction de principe qui découle de la nature même de la société et du régime" (13).

Pourtant, une première tentative de modification en ce sens remonte jusqu'au règne des archiducs Albert et Isabelle (1605). Elle est contrecarrée par les états, qui remplacent l'impôt de quotité, c'est-à-dire un montant calculé par foyer, par l'impôt de répartition. En obtenant le pouvoir de déterminer à la fois la somme globale ainsi que la clef de répartition, les états accroissent leur rôle, contre toute attente.

En revanche, la seconde évolution marque une avancée significative du pouvoir central. Elle tient dans le principe de l'octroi. A partir de 1624, tout impôt direct perçu sur le sol luxembourgeois doit être légalisé par Bruxelles pour devenir exécutoire. Ce contre-pouvoir ne pourra jamais être mis à mal par les états.

Mais après trois quarts de siècle d'immobilisme, le régime agonisant de Charles II laisse, outre une situation financière désastreuse, un système fiscal obsolète, obéré par de multiples dysfonctionnements et passablement contesté. Les états se comportent en alliés objectifs des partisans d'une réforme, dans la mesure où ils ne parviennent pas à actualiser sérieusement la matricule de répartition.

L'annexion française (1684-1697) (14)

En 1684, l'annexion entraîne un bouleversement de la structure institutionnelle luxembourgeoise, afin de l'adapter au cadre politique français. Le roi de France et de Navarre ne reconnaît pas un statut d'État "confédéré" à sa nouvelle conquête, contrairement au

(12) La plupart des développements dont n'apparaissent ici que les lignes de force sont analysés en plus détail dans Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 137-165.

(13) Pierre GOUBERT, *L'ancien régime*, 6^e éd., t. II, Paris, 1979 (Collection U, série "Histoire moderne"), p. 232.

(14) Voir Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 101-136.

(11) Deux autres villes de quelque importance, Arlon et Echternach, dépassent à peine les 2 000 habitants.

duché de Bouillon qui jouit d'un statut de protectorat depuis le traité de Nimègue. Le Luxembourg entre dans l'aire française, non pas en qualité de duché souverain, mais de simple pays d'imposition. Les états de Luxembourg étant supprimés *ipso facto*, c'est le roi de France qui décide souverainement du montant total de l'impôt imparti à la province, devenue une subdélégation de la généralité de Metz. De surcroît, en matière d'imposition de la taille royale, la procédure de l'enregistrement devant les juridictions supérieures n'existe pas. Aucune interférence ni aucun frein d'ordre parlementaire ne peuvent donc exister à cet égard.

La France use aussi du principe de la répartition fiscale. Le montant global fixé à Versailles se subdivise également en cascade décroissante: du contrôle général des finances aux généralités, puis aux prévôtés ou bailliages, aux justices, aux communautés ou paroisses pour atteindre finalement les contribuables.

Le montant des rentrées de l'imposition directe demeure stable, grâce à un contrôle effectué pour l'ensemble du Luxembourg par le subdélégué de l'intendant de Metz, Jean Mahieu. Pour la première fois, la haute main revient à un fonctionnaire sans attache personnelle avec la circonscription qu'il dirige, en lieu et place des états supprimés. En ce domaine, l'administration française intervient donc plus directement, au grand dam de l'autonomie antérieure, toute relative.

La spécificité française en matière de contributions se déploie également dans l'extension de la levée d'impôts de consommation. Naturellement, cette mesure est très mal supportée par les privilégiés traditionnels. Inévitablement, la formule sera rejetée dès le départ de l'administration et de l'armée françaises et les états s'opposeront à sa remise en vigueur sous cette forme.

En 1695, dans le contexte économique et militaire difficile pour la monarchie française, un nouvel impôt direct général est mis sur pied et s'ajoute aux autres: la "capitation". Inspiré des travaux du maréchal de Vauban, il s'agit d'un impôt de quotité, perçu selon un tarif préalablement déterminé. C'est également une imposition personnelle, car elle se collecte en fonction de la qualité des chefs de foyers, contrairement au véritable impôt réel préconisé par le même Vauban. Enfin, cette "capitation" se veut générale, en n'exemptant en principe que les plus pauvres. Cependant, par la conclusion d'un accord avec le fisc et le versement d'un "abonnement" forfaitaire et anticipé, mais avantageux, le clergé sort de la sphère d'influence de cette nouvelle contribution. Quant à la noblesse, elle reste imposée, mais sauve la face en bénéficiant d'une perception et d'une comptabilité distinctes. Ce nouvel impôt sera appliqué durant trois exercices.

Le rôle du subdélégué est aussi prépondérant dans le sens de la limitation des exemptions luxembourgeoises en général. Enfin, il fait procéder à la mise à jour de la matricule de répartition de la taille, en faisant réaliser un nouveau recensement des capacités fiscales des villes et communautés. La conception du projet s'inscrit dans une série de statistiques initiées par les autorités et visiblement inspirées des écrits de Vauban. Mais la réalisation de la nouvelle matricule de 1692, indiquant pour chaque communauté le nombre de foyers, la qualité générale

des terres et l'identification du seigneur s'avéra tout aussi rudimentaire que les matricules précédentes. La précipitation et le manque de moyens appropriés expliquent que ce document ne constitue finalement qu'une version à peine corrigée de la clef de répartition de 1624.

L'avantage du modèle fiscal français tient en sa simplicité organique. Les négociations avec les corps intermédiaires n'existent plus. Aucun moyen de pression a priori ne s'oppose plus au pouvoir monarchique, débarrassé de l'obstruction des corps privilégiés. Pour ce dernier, le pays de Luxembourg devient un poste à revenu fiscal direct stable.

La restauration espagnole (15)

Le régime anjouin apparaît souvent comme l'instauration d'un protectorat français sous couvert d'un roi espagnol, Philippe V. Au niveau provincial, cette mainmise de Louis XIV est plus diffuse et à maints égards, l'on assiste à une restauration des organes et des pratiques du régime habsbourgeois, plutôt qu'à l'enracinement des acquis des années d'annexion bourbonnienne. Les états sont immédiatement rétablis et ils récupèrent leurs prérogatives antérieures.

Cependant, si les vieilles institutions renaissent, certains comportements ont évolué. Dès 1698, le tiers état s'insurge contre l'arrogance des ordres privilégiés et refuse de voter l'impôt. Le tiers état, soutenu de l'extérieur par une restauration des organes et des corps représentatif, s'oppose au retour du régime des larges exemptions fiscales que le premier ordre s'était progressivement arrogées au cours du XVII^e siècle (16).

La réaction la plus vigoureuse provient du clergé régulier, le premier ordre, car la noblesse est sortie très affaiblie économiquement et démographiquement de la période de l'annexion française. Devant le refus de négocier, une partie du tiers état réclame l'arbitrage du gouvernement de Bruxelles (17).

Cette demande d'intervention est vite perçue comme une menace à l'encontre de l'autonomie provinciale et un accord se dessine très rapidement, à l'initiative de députés du clergé et de la noblesse en 1700. La plainte est aussitôt retirée. Le gouvernement central ne pouvant s'ingérer dans les affaires provinciales sans l'aval des états, le projet de réforme fiscale mis au point par des commissaires du gouvernement central sera rejeté tant par les états que par le Conseil de Luxembourg. Cet échec de l'intervention du gouvernement des Pays-Bas marque le début d'une période de plus de six décennies de léthargie qui s'achèvera sous le règne de Marie-Thérèse.

Mais pour la première fois en la matière, un lien direct s'esquisse entre les sujets, en tant que

(15) Voir *Ibid.*, pp. 137-165.

(16) Les députés contestataires invoquent des arguments proches des préoccupations énoncées par Vauban. Le poids de l'inégalité fiscale est tel qu'un début d'exode se dessine, avec toutes les conséquences prévisibles pour le gouvernement (Claude de MOREAU DE GERBEHAYE, "La réalisation du cadastre du Luxembourg...", p. 292).

(17) Sur les démarches des députés, menés entre autres par Béchement, et la commission Chabotteau-de Grouff, voir *id.*, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 137-145.

contribuables, et les autorités de Bruxelles. Ce précédent sera d'autant plus marquant qu'il a donné lieu à une enquête approfondie menée par deux commissaires royaux en 1700-1703, mettant à mal le domaine réservé des états provinciaux.

La période autrichienne (18)

Dès l'intégration définitive des Pays-Bas au patrimoine des Habsbourg d'Autriche, les critiques s'élèvent à nouveau. Le retour à un système déficient et à des pratiques archaïques subit de plus en plus de récriminations, tant de la part des contribuables, qui s'estiment trop lourdement taxés, que du fisc, insatisfait au contraire par le niveau de ses recettes (19).

De plus, au cours du siècle des Lumières, le pouvoir absolutiste appréhende avec de plus en plus d'acuité la situation socio-économique réelle du Luxembourg. Les différents organes gouvernementaux peuvent donc désormais tenter de prévoir – plutôt que deviner – les réactions et les conséquences, aussi bien politiques, économiques et sociales, des modifications apportées à l'échafaudage fiscal.

L'obstacle déterminant reste le problème des exemptions. D'autant plus que, loin de se résorber, l'ère d'application de l'immunité fiscale tend au contraire à s'aggraver l'ensemble des biens des privilégiés. Tenter d'enrayer cette manœuvre conduit instantanément à l'affrontement avec les états provinciaux. Gagner ce défi ouvre l'accès au contrôle de la dernière instance provinciale encore politiquement autonome.

Le problème fondamental des exemptions – personnelles par essence – d'impôts directs vient du fait qu'elles sont appliquées à une taxation mixte. Elles apparaissent par ailleurs contradictoires avec le principe de l'exonération réelle des biens d'Église amortis et des fiefs véritables.

La période d'entre deux guerres (1748-1756) voit se développer une première tentative de déploiements de l'action réformatrice. Plusieurs projets de réformes globales se heurtent au refus des états. Mais parallèlement, d'autres initiatives plus ponctuelles sont entreprises et portent des fruits.

Avec la ratification du traité d'Aix-la-Chapelle (20), débute une nouvelle phase dans la politique intérieure des États habsbourgeois. L'impératrice Marie-Thérèse sort victorieuse du conflit successoral et peut déployer un renforcement interne du pouvoir princier. Car les difficultés économiques internes se sont accentuées et la guerre a exacerbé un peu plus la crise fiscale.

Bruxelles va connaître une première évolution de grande ampleur. Bien qu'il se situe protocolairement après le gouverneur-général, traditionnellement un parent des souverains, un personnage occupe une position prépondérante. Il s'agit du ministre plénipotentiaire, nommé et révoqué directement par Vienne (21). Désigné à ce poste en 1749, le marquis

de Botta-Adorno, originaire de Lombardie, déploie une action réformatrice remarquable jusqu'en 1753 (22). Son rôle est parallèle à celui de son homologue Pallavicini à Milan. Tous deux bénéficient du soutien du futur chancelier suprême, le comte de Haugwitz, artisan du *Tereziánský katastr český*.

La connexité de l'action des deux hommes et de leurs préoccupations apparaît avec d'autant plus d'acuité que la demande financière de l'impératrice s'inscrit dans un contexte particulièrement dense en matière de réforme fiscale. En effet, elle se situe un an après la clôture de la première phase du cadastre de Bohême (le "rustical") et trois mois avant la nomination de Pompeo Neri à la tête de la deuxième *Giunta del censimento*, chargée d'appliquer le cadastre de 1718-1733 à la Lombardie (23).

Une première action gouvernementale s'attaque à la régularisation des amortissements. Une ordonnance, rédigée par le conseiller Arnould de Limpens, du Conseil privé, est promulguée dans les Pays-Bas le 15 septembre 1753, y compris dans le Luxembourg l'année suivante. Le texte exige des institutions de mainmorte, principalement ecclésiastiques, une déclaration des biens-fonds précisant la nature, la superficie, l'énumération des tenants et aboutissants, mais également les autres droits à caractère foncier. Les preuves d'exemption, en l'occurrence d'amortissement, sont exigées et un arsenal répressif complète le dispositif. Enfin, un organisme spécialisé relevant directement du gouvernement central est mis sur pied pour superviser les opérations: la Jointe des amortissements (24).

Désormais, les autorités distinguent clairement l'amortissement de biens-fonds et l'immunité fiscale. L'entreprise est couronnée de succès à la fin de l'année 1756. Le pouvoir central sort renforcé de cette initiative sans cesse reportée depuis le règne de Charles Quint. Le clergé régulier, le premier état du duché, se retrouve singulièrement affaibli et déforcé dans sa position de héraut des immunités fiscales au Luxembourg.

La deuxième intervention gouvernementale va se focaliser sur la régularisation de la procédure ancienne des dénombrements de fiefs, passablement négligés par les vassaux.

Dans la même perspective visant à circonscrire et à limiter au maximum les statuts privilégiés, le gouvernement s'attaque donc aussi, à la même époque, à la problématique du contrôle de l'authenticité du statut des fiefs, source d'exemption fiscale. Une ordonnance est publiée le 22 juin 1752, instaurant le dénombrement général des fiefs dans les Pays-Bas relevant de la Couronne.

(22) Joseph LAENEN, *Le ministère de Botta-Adorno dans les Pays-Bas autrichiens pendant le règne de Marie-Thérèse (1749-1753)*, Anvers, 1901 (Université de Louvain. Recueil des travaux publiés par les membres des conférences d'histoire et de philologie, fasc. 8).

(23) À propos de la seconde jointe, voir la récente contribution de Carlo CAPRA, "El nuevo censo del Estado de Milán", dans *El catastro de Ensenada. Magna averiguación fiscal para alivio de los Vasallos y mejor conocimiento de los Reinos. 1749-1756*, dir. Ignacio DURAN BOO et Concepción CAMARERO BULLÓN, Madrid, 2002, pp. 61-64.

(24) Beatrijs AUGUSTYN, "Jointe des amortissements", dans *Les institutions du gouvernement central...*, t. I, pp. 429-434.

(18) Voir *Ibid.*, pp. 167-537.

(19) Voir *Ib.*, "La réalisation du cadastre du Luxembourg...", p. 292.

(20) *Ib.*, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 209-266.

(21) Piet LENDERS, "Ministre plénipotentiaire", dans *Les institutions du gouvernement central...*, t. I, pp. 226-238.

Outre les traditionnels aveu et hommage rendus devant la cour féodale dont il dépend, le vassal doit acquitter un droit pécuniaire. Enfin, il est tenu d'effectuer un dénombrement, c'est-à-dire une description détaillée et mise par écrit des biens détenus en fief. Cette formalité supplémentaire est réclamée au vassal après le relief depuis les XIV^e-XV^e siècles (25).

Le terme de dénombrement est entré tardivement dans le vocabulaire féodal. Cette incursion de l'écrit en région de droit coutumier glisse ensuite dans la terminologie fiscale du prince, en qualité de souverain. Celui-ci exige de ses états la liste des facultés contributives qu'ils peuvent mettre à sa disposition. C'est ici que va germer l'idée du gouvernement de s'orienter vers des dénombremens d'un nouveau type, réalisés par les états. Ils doivent se concrétiser par la naissance de matricules, c'est-à-dire de nomenclatures désignant, pour chaque entité territoriale, le nombre de foyers, d'individus et de leurs biens, assujettis au Trésor dans un premier temps. Plus tard, l'on songera à scinder les listes d'individus seuls, qui constitueront des recensements, des répertoires de biens mobiliers et de biens-fonds, qui prendront la forme du cadastre.

Par l'opération de dénombrement des biens féodaux, le gouvernement confirme indirectement sa volonté d'accroître le caractère réel des exemptions, et par voie de conséquence de l'impôt (26). Les cours féodales dont les fiefs ressortissent se voient confirmer dans leur rôle d'enregistrement des mutations. Les mêmes cours féodales doivent trancher les contentieux et un arsenal répressif règle la sanction des fraudes, avec récompense et anonymat au profit des délateurs. Ces mesures d'accompagnement de l'ordonnance réapparaitront, adaptées et à peine modifiées, dans les textes relatifs au cadastre.

Assez logiquement, quelques semaines après la promulgation du texte légiférant en matière de dénombrement des fiefs, le 24 juillet 1752, sont publiées simultanément les deux ordonnances relatives d'une part à la levée des charges publiques et prescrivant d'autre part un dénombrement foncier dans l'espace luxembourgeois (27).

Les deux nouveaux textes s'inscrivent très clairement dans la continuité des tentatives de réformes étouffées il y a près d'un demi-siècle. L'un d'eux ne tarit pas d'éloges envers la mission des commissaires du gouvernement interrompue en 1703. Quant au mal, il

est identifié et désigné sans ambages dans les travaux préparatoires et les préambules: les exemptions abusives de la noblesse et surtout du clergé.

Le privilège ne peut plus être seulement considéré comme une exemption conférée par la naissance ni comme élément constitutif du contrat vassalique, il doit trouver désormais sa légitimité dans une utilité publique. Le clergé est donc a fortiori le premier corps visé en la matière. Du reste, le préambule de la récente ordonnance portant sur les biens de mainmorte se prononce dans le même sens.

La plume législative était à nouveau tenue par Limpens dont l'inspiration avait trouvé sa source notamment dans les "cahiers brabançons" de 1686, mais surtout de l'ordonnance de 1680 qui avait décidé de leur confection.

C'est un ressort territorial que l'on retient comme base de collecte des informations en 1752: la cour foncière, généralement l'échevinage, appelé aussi justice ou mairie, qui enregistre les mutations et tranche les conflits en matière de propriété foncière. La prise en compte du critère de résidence du propriétaire, soutenu par la noblesse, est rejeté. Ainsi se confirme à nouveau l'accent mis par les autorités sur la base réelle et non plus personnelle de l'estimation des facultés contributives.

La réflexion des concepteurs du projet semble suffisamment approfondie pour craindre que la réforme du mode de répartition ne génère pas les profits escomptés, en d'autre termes qu'une contribution des privilégiés ne compense pas les modifications intervenues dans le mode de répartition sur le produit collecté auprès des communs contribuables. C'est pourquoi il est prévu d'adopter une "capitation", un impôt sur le bétail et une troisième taxe sur l'activité commerciale. En effet, la prose en compte de la seule production agricole serait insuffisante. En cela, se retrouve l'inspiration de l'ordonnance du 25 juillet 1683 pour le Brabant, prévoyant des taxes complémentaires sur le bétail et l'"industrie".

L'imposition directe préconisée touche donc en premier lieu les biens-fonds. Les autorités attendent non seulement une déclaration du capital, mais aussi du revenu. C'est la notion de "défructuation" des fonds, déjà utilisée notamment au Brabant en 1683, qui fait à présent son apparition au Luxembourg. Cependant, à ce stade, l'on ne peut encore parler de véritable cadastre, mais de déclarations et d'estimations globales des propriétés foncières à l'endroit de leur situation par leurs propriétaires respectifs.

Les ordonnances de 1752 disposent que les contentieux éventuels seront examinés et tranchés par les juridictions foncières locales, puis en deuxième ressort par des fonctionnaires du gouvernement dépêchés dans la province et en instance suprême par les deux commissaires au dénombrement désignés par Bruxelles, en l'occurrence Limpens et un fonctionnaire de la Chambre des comptes, d'origine luxembourgeoise. Par conséquent, toute compétence en la matière échappe à l'interférence des états de Luxembourg.

Dans le même temps, les impôts nouveaux supplémentaires, locaux voire seigneuriaux, deviennent explicitement illégaux. Les états de Luxembourg sont à nouveau visés et voient leur sphère d'influence se réduire davantage. Par cette disposition, le gouvernement bâtit et renforce peu à peu sa tutelle sur les organismes provinciaux et locaux.

(25) Philippe GODDING, *Le droit privé dans les Pays-Bas méridionaux du 12^e au 18^e siècle*, Bruxelles, 1987 (Académie royale de Belgique. Mémoire de la Classe des lettres. Collection in-4^e, 2^e série, t. XIV¹), § 225; Nicolas MAJERUS, *Histoire du droit dans le grand-duché de Luxembourg*, t. I, Luxembourg, 1949, p. 260.

(26) "C'est néanmoins la quantité et qualité de ces biens fonds qui doit entrer pour le plus dans la fixation de la quote de chaque endroit, comme elle l'a fait dans les rapports et dénombremens des autres provinces, on a voulu parvenir insensiblement à faire observer le même pied dans celle de Luxembourg" (ARCHIVES GÉNÉRALES DU ROYAUME, *Jointe des administrations et des affaires des subsides*, 387, rapport du Conseil privé, 7 janvier 1752).

(27) Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 221-266.

La nouvelle législation suscite la réprobation unanime des états privilégiés, bien conscients des implications qu'elle entraînerait sur le statut des exemptés et de leurs biens. Le Conseil de Luxembourg, d'abord influencé par cette position, finit, sur la pression de Bruxelles et de Vienne, par promulguer le texte relatif au dénombrement le 7 janvier 1754.

Mais les états, dominés alors par quelques ténors de la petite noblesse, restent sourds à tout inflexionnement et tentent de court-circuiter le gouvernement en intercédant directement auprès du gouverneur-général et en multipliant les requêtes dilatoires. Certaines carences réelles y sont du reste invoquées: financement de l'opération, bénévolat imposé aux responsables locaux, ignorance et incompétence des pouvoirs locaux, trop peu encadrés et livrés à eux-mêmes. Bref, pour se donner une chance d'aboutir, une entreprise d'une telle ampleur devrait préalablement suppléer ce double déficit, bureaucratique et budgétaire, patent.

La passivité relative du gouverneur-général et le désistement du principal artisan de la réforme, Limpens, pour raison de santé font sombrer le projet dans la paralysie. De surcroît, la guerre de Sept ans allumée entre-temps incite les autorités à composer avec les états qui usent toujours de leur position clef en matière budgétaire: eux seuls peuvent non seulement décider de la levée des impôts, mais aussi contracter les emprunts nécessaires à la bonne marche du gouvernement et de ses armées. Mais une véritable course aux armements fait rage et les montants sollicités dépassent toute commune mesure, plongeant les états un peu plus encore dans la spirale de l'endettement.

LA NAISSANCE DU CADASTRE THÉRÉSIEN

C'est pourquoi, le regain de pouvoir dont semblent à ce moment bénéficier les états est aussi trompeur qu'éphémère. Ce milieu du XVIII^e siècle correspond effectivement à une évolution au sein de cet organisme luxembourgeois. Par ailleurs, le clergé ne mène plus la lutte acharnée du début du siècle. Bien sûr, il demeure sur ses positions, à savoir que le clergé doit conserver son droit de répartir et collecter la contribution volontaire de son ordre, en toute autonomie. Mais la conséquence néfaste de cette latitude est la diminution régulière de l'intervention du clergé dans les charges publiques. D'autre part, suite aux négociations relatives à l'amortissement de ses biens-fonds, l'état ecclésiastique, déforcé par l'absence d'évêques ou de tout autre prêtre séculier en son sein, doit se montrer plus conciliant envers le gouvernement. Cet inflexionnement ne se démentira plus.

La première ligne du combat sera reprise par l'état noble, composé de hobereaux peu nombreux, souvent désargentés, réactionnaires, sans pouvoir réel hors du duché et obnubilés par leurs intérêts étriqués. Jamais ce corps ne parviendra à véritablement déstabiliser le pouvoir central, ni par ses arguments, ni par ses menaces.

Quant au tiers état, il ne prend plus le risque de défendre les sujets imposés, car il est conscient de mettre ainsi en péril ses propres exemptions.

La guerre de Sept ans a en effet aggravé une fois de plus la détresse budgétaire, si bien que, immédiatement après la signature du traité de Hubertsburg, le chancelier de Kaunitz rédige le rapport du 21 septembre 1764 qui fait office de véritable programme de gouvernement.

Il y reconnaît explicitement le lien entre le coût de la guerre et la réforme, immédiate et en profondeur, de la fiscalité. Par ailleurs, il y démontre que Vienne possède à ce moment une connaissance précise de la situation des socio-économique des Pays-Bas. Les clefs de répartition de la fiscalité sont vétustes et les pouvoirs régionaux et locaux ont démontré leur incapacité à remédier aux manquements. Par conséquent, Kaunitz va obliger le gouvernement à procéder à une réforme de grande envergure.

Le processus amorcé en 1752 est jugé irrécupérable par la nouvelle génération des dirigeants. Car entre-temps, l'arrivée de Kaunitz à la Chancellerie de cour et d'Etat s'est accompagnée de remaniements progressifs dans le personnel et les rouages du gouvernement à tous les étages décisionnels. Kaunitz a remplacé les ministres plénipotentiaires de Botta-Adorno et Pallavicini, qui ont quitté leur poste de Bruxelles et de Milan en 1753, respectivement par Charles de Cobenzl et Beltrame Cristiani. Les Conseils suprêmes des Pays-Bas et d'Italie deviennent des départements intégrés à la Chancellerie viennoise en 1753 et 1757. François Gerden est investi de la présidence du Conseil de Luxembourg en 1755: c'est un conseiller lettré, c'est-à-dire roturier, qui succède à un conseiller d'épée. Patrice François de Neny, président *de facto* du Conseil des finances en 1753, devient chef-président du puissant Conseil privé en 1758, etc. À la tête des postes clefs de l'administration des Pays-Bas, tous ces hommes nés entre 1711 et 1718, la 'génération Marie-Thérèse' (née en 1717), vont poursuivre et intensifier les efforts de rationalisation dans le fonctionnement administratif et judiciaire des Pays-Bas.

Le mécontentement croissant à l'encontre de la répartition des charges publiques depuis des décennies regagne en intensité. Bruxelles profit de cette demande exprimée par des requêtes de particuliers, qui rejoint ses propres visées, pour se présenter comme le champion de la cause des sujets contribuables contre les privilèges qui empêchent tout dialogue aux états. À ce déficit de représentativité s'ajoutent les problèmes financiers, c'est-à-dire l'endettement interne, partiellement imputables à des négligences ou à des malversations. Le gouvernement veut dès lors imposer sa tutelle et au besoin réformer l'institution provinciale, sa représentation et son mode de fonctionnement dans un sens plus favorable aux conceptions de Bruxelles et de Vienne.

Fort des acquis et des enseignements des échecs des projets de réformes fiscales antérieures, il considère le duché, province réputée loyale, comme un laboratoire d'expérimentation offrant peu de risque de contagion en cas d'improbable opposition générale. Non seulement, son régime fiscal, le pire des Pays-Bas, devrait en devenir le meilleur, mais secrètement les fonctionnaires en charge du dossier caressèrent peu à peu le rêve qu'il devint en outre une référence, voire un prototype pour les autres provinces des Pays-Bas disposant d'un outil obsolète.

La création de la Jointe des administrations et des affaires des subsides

Dès le 13 octobre 1764, voit le jour un organe gouvernemental destiné à favoriser la relance du processus réformateur : la Jointe des administrations et des affaires des subsides (28). Cette commission spécialisée, proche du pouvoir central, du Conseil des finances plus spécialement, est composée de techniciens. Elle a pour but de renforcer l'emprise politique de Bruxelles sur les pouvoirs locaux par le biais du redressement du bilan désastreux des finances locales. Cette mise sous tutelle doit conduire à terme vers une meilleure perception des impôts.

Car en dépit de la volonté affichée par les états d'y porter remède, la situation fiscale luxembourgeoise ne cesse de s'aggraver, accentuant le contraste avec les autres provinces : "L'on sait positivement que, dans la province de Luxembourg, la répartition des charges publiques est plus vicieuse et injuste que dans toutes les autres provinces des Pays-Bas; la noblesse et surtout le clergé trouvent constamment moyen d'en imposer tout le fardeau au pauvre peuple" était-il écrit dans un rapport du Conseil privé de 1752.

Traduites en chiffres, les charges fiscales de l'année 1764 se répartissent comme suit, tous impôts confondus : le clergé : 3,31%; la noblesse : 0%; les "communs sujets" cotisant : 96,69% (29).

Quelques semaines plus tard, le 10 décembre, la nouvelle jointe reçoit un mémoire de Jean Philippe de Cobenzl (1741-1810), jeune neveu du ministre plénipotentiaire, originaire de Slovénie et entré depuis peu au Conseil des finances (30). Il y décrit une fois de plus la situation déplorable de la fiscalité luxembourgeoise. Mais il prône une batterie de solutions très concrètes et plus ambitieuse que les textes de Limpens promulgués en 1752. Une autre cheville ouvrière le rejoint et ajoute sa propre touche : Jacques Antoine Le Clerc (1731-après 1803), un Luxembourgeois engagé au sein de la nouvelle Jointe. Il apporte des corrections dans le sens d'une meilleure adéquation avec les objectifs matériels du gouvernement. Il veille particulièrement aux incidences de l'application de la réforme sur un terrain qu'il connaît particulièrement bien.

Le projet Cobenzl

Le nouveau projet tire profit d'une évaluation des échecs antérieurs. Il se base aussi sur des doctrines philosophiques, les travaux de théoriciens de l'impôt et n'ignore pas les réformes en cours dans d'autres régions de la monarchie autrichienne. En réitérant une partie des textes de 1752, il prend en compte des dispositions préconisées dans un projet du début du gouvernement de Philippe V, ainsi que des influences de Boisguillebert, donc de Vauban, mais également de

l'expérience cadastrale de Haugwitz en Bohême-Moravie et enfin les tentatives d'instaurer un cadastre dans le duché de Brabant dans les années 1680.

La proposition de Cobenzl mêle les systèmes de quotité et de répartition dans le but d'obtenir un rendement optimal, moyennant un minimum de bouleversements. Le maintien délibéré d'une matricule générale signifie le statut quo du principe de répartition au sommet. La faculté de faire usage de la méthode de quotité est réservée au niveau local, où des règles de calcul peuvent être élaborées sur base des données cadastrales, éventuellement mises à jour à la lumière des registres des mutations ultérieures.

Cobenzl développe donc l'idée d'impôt individualisé et cédulaire, accentuant ainsi le caractère foncier du nouveau projet. Il applique des principes physiocratiques en concentrant les prélèvements fiscaux sur les revenus nets de la terre. Le Clerc est également imprégné de cette théorie. Toutefois, ils n'hésitent pas à édulcorer la cohérence de l'idéologie. En cas de revenus insuffisants, ils compléteront les recettes par d'autres types d'impositions.

On assiste donc à un questionnement sur la nature elle-même de la matière imposable : sera-t-elle personnelle (31), réelle ou mixte dans ce pays traditionnellement dit de taille personnelle? Au terme du XVIII^e siècle, dans la plupart des provinces des Pays-Bas, les impôts directs se calculaient déjà au prorata du capital foncier ou assimilé, complété de divers droits réels et de rentes de nature immobilière (32). Par le biais d'une cote ainsi fixée, chaque contribuable participe proportionnellement à la quote-part des aides et subsides impartie à la communauté. Jusqu'alors, cette sous-répartition de la cote locale entre les individus était effectuée en toute autonomie par les pouvoirs locaux selon des règles qui étaient propres à chaque entité et sans nécessité de concertation. Grâce au nouveau cadastre, tout contribuable potentiel devra déclarer les types de revenus définis uniformément par Bruxelles et sera taxé au prorata de ceux-ci.

L'ordonnance portant dénombrement, du 21 mars 1766

Adoptées par le gouvernement, les propositions de Cobenzl débouchent sur la promulgation de la fameuse ordonnance pour le dénombrement des biens-fonds du Luxembourg, le 12 mars 1766.

Entre-temps, l'impératrice elle-même était montée en première ligne, fustigeant sévèrement

(28) Voir les contributions de Piet LENDERS, "La Jointe des administrations et des affaires des subsides", dans *Les institutions du gouvernement central...*, t. II, pp. 719-730.

(29) Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, p. 315, tableau 12, note 818.

(30) *Ibid.*, pp. 314-322.

(31) Sur la définition ancienne et actuelle du caractère personnel de l'impôt, voir Alain GUÉRY, "État, classification sociale et compromis sous Louis XIV : la capitation de 1695", dans *Annales. Economies. Sociétés. Civilisations*, 1986, t. XLI, p. 1048; Georges BIGWOOD, *Les impôts généraux...*, pp. 87-88; Gabriel ARDANT, *Histoire de l'impôt*, t. II : *Du XVIII^e au XIX^e siècle*, [Paris], 1972, p. 91.

(32) Georges BIGWOOD, *Les impôts généraux...*, p. 335; Paul HARSIN, "Les finances publiques belges sous l'ancien régime", dans *Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles et Paris, 1950, t. I, p. 9; Paul JANSSENS et a., *Drie eeuwen belgische belastingen. Van contributies, controleurs en belasting-consulenten*, Bruxelles, 1990, pp. 37-122.

Tabelle de déclaration individuelle (*)

Juridiction		E1				
Identité du déclarant/		E2				
Déclaration	Superficies	[Système métrique A 41]	Charges	Évaluation du capital	Évaluation du produit net annuel	Observations
Terres labourables		A1	A11	A21	A31	
Essarts		A2	A12	A22	A32	
Vignes		A3	A13	A23	A33	
Jardins et vergers		A4	A14	A24	A34	
Prairies		A5	A15	A25	A35	
Enclos		A6	A16	A26	A36	
Bois et "haies"		A7	A17	A27	A37	
Étangs		A8	A18	A28	A38	D4
Pâturages		A9	A19	A29	A39	
Terres incultes		A10	A20	A30	A40	
Bâtiments	Situation		B3	B4	B5	
B1	B2					
	Droits et prestations		C2	C3	C4	
	C1					
	Totaux des évaluations		D1	D2	D3	

E3 [Datation, localisation, validation]

(*) Claude de MOREAU DE GERBEHAYE, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 344-351.

l'attitude des états de Luxembourg. Sa dépêche du 31 janvier 1766 adressée à son gouverneur-général dans les Pays-Bas marque une véritable rupture de confiance à l'égard des députés luxembourgeois (33). Elle souligne par son ton cinglant que Vienne a perdu toute patience et que le moindre atermoiement serait considéré comme un acte de rébellion.

Désormais, le mouvement de tenaille imaginé depuis la fin du siècle précédent s'articule parfaitement : les requêtes de la population en aval, les besoins de l'État en amont et entre les deux, les pouvoirs d'une assemblée pseudo-représentative jalouse avant tout de son autonomie et de la sauvegarde des privilèges de la plupart de ses membres.

Lordonnance du 12 mars 1766 s'applique à tous les propriétaires fonciers de la province, roturiers, clercs ou privilégiés, personne morale, Luxembourgeois ou résidant à l'étranger, qui devront remplir un formulaire pour chaque juridiction où ils possèdent quelque bien foncier (34). En cas de faire-valoir indirect, ce sont les fermiers qui sont tenus d'effectuer la déclaration au nom du propriétaire. De même, les autres détenteurs de

droits réels utiles sont astreints à semblable démarche pour les fiefs, "arrentements perpétuels", engagères, emphytéoses etc. en lieu et place des propriétaires "éminents". Outre la propriété foncière matérielle, le texte législatif englobe les immeubles par destination que constituent certains droits et les revenus y attachés.

Comme en 1752, Cobenzl opte pour le rejet de l'arpentage. Le coût excessif de l'opération aurait été aggravé par le fait que la région ne comptait guère de géomètres-arpenteurs. Les états avaient déjà mis cet argument imparable en exergue.

L'éventualité d'un cadastre accompagné de plans s'avérant donc inabordable financièrement, les auteurs du projet conservent dès lors le principe de la déclaration individuelle cédulaire, cette fois écrite et validée par chaque assujéti. Ces formulaires doivent être remis aux autorités locales, qui seront chargées d'en contrôler la véracité et d'évaluer le revenu sur lequel seront répartis les futures impositions directes.

Les mobiles véritables du cadastre

Quant aux motivations véritables et aux bénéfices escomptés, ils se répartissent entre sept objectifs fondamentaux.

Comme pour les tentatives précédentes de réforme, ce sont les préoccupations fiscales qui restent le moteur principal. Cobenzl s'assigne un triple but. Tout d'abord, réduire les pseudo-privilèges des nobles pour convertir ces derniers en contribuables classiques. En second lieu, soumettre le clergé à la règle générale, avec suppression du privilège d'auto-imposition. Enfin, instaurer un

(33) Éditée intégralement dans Claude de MOREAU DE GERBEHAYE, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 549-552.

(34) Une seule personne n'est pas soumise à l'obligation: le Prince lui-même, c'est-à-dire les domaines de la Couronne. Certains types de parcelles du territoire sont systématiquement ignorés: les assises routières, les lits des cours d'eau, les places publiques, les cimetières etc. - Même les souverains étrangers sont soumis à l'obligation de déclarer, à l'instar du duc de Bouillon, taxé comme décimateur dans une paroisse luxembourgeoise, en dépit des protestations de son Conseil souverain.

dénombrement individualisé des facultés de tous les contribuables.

Dans le domaine financier, le cadastre devrait permettre de mieux connaître les facultés réelles et les difficultés budgétaires des institutions locales et provinciales, afin de dégager des moyens de cicatrifier prioritairement la plaie de l'endettement.

Pour le pouvoir politique, l'enjeu du cadastre vise à renforcer l'emprise du gouvernement central sur le Luxembourg, au besoin en discréditant l'immobilisme des états et en dénonçant leur absence de représentativité.

Moins connus sont les enjeux internationaux. Les autorités usent de ce biais pour affirmer ou affermir la souveraineté habsbourgeoise sur des territoires limitrophes tels que les terres dites neutres, aux confins du duché, les terres franches, tentées par l'émancipation, ou des droits de propriétés confondus avec les droits régaliens (35).

Les préoccupations sociales ne manquent pas. Au contraire, elles apparaissent plus que jamais, non seulement avec le souci de mettre en œuvre une justice distributive, mais également en orientant la réforme pour protéger davantage les catégories d'assujettis les plus démunis.

L'économie entre également parmi les objectifs prioritaires de la réforme. Les allusions, et surtout les opinions prises tant lors de l'établissement que de la réalisation du plan réformateur, manifestent une volonté de promouvoir la production agricole et de favoriser l'industrie et le commerce.

Enfin, les préoccupations statistiques ne sont pas neuves (36), mais il s'agit en l'occurrence d'obtenir une image à haute définition du tissu luxembourgeois. Par une meilleure connaissance du pays, le gouvernement disposera des lumières nécessaires à la mise en œuvre d'une politique propice au bien-être des sujets. Dans ce même esprit de rationalité, Le Clerc, pour la première fois, découpe la totalité de la province en dix-huit quartiers fiscaux de nature identique.

L'exécution du dénombrement

Les opérations cadastrales se déroulent en trois temps (37).

En premier lieu, de mai à octobre 1766, tout propriétaire ou assimilé est tenu de remplir une déclaration sur le formulaire imprimé à cet effet dans chaque juridiction où il possède quelque bien immeuble. Le gouvernement avait évoqué la possibilité de procéder à la collecte de l'information de

base soit par déclaration des propriétaires eux-mêmes, soit par le truchement d'experts indépendants, hommes de loi ou géomètres. Il opte finalement pour la première solution, invoquant l'argumentation de l'abbé de Saint-Pierre, reprenant lui-même l'avis de Boisguillebert. Quant à l'accusation de fraude massive, à l'échelle d'une communauté par exemple, elle est aussi réfutée sur base des travaux de l'abbé de Saint-Pierre (38).

Dans une deuxième étape, les responsables de juridictions locales, dont une des fonctions consiste à enregistrer les mutations foncières (39), s'assemblent, réunissent les déclarations écrites, les vérifient et calculent le revenu au regard de chaque cédule. Ils traduisent la valeur des biens déclarés en produit net annuel, arrêté par deux circulaires de Cobenzl à 4% du capital, un taux identique à celui qui a été proposé en Lombardie (40). Désignés avant tout par souci d'économie, ils ne rassemblent pas toutes les garanties de compétences voulues. Pourtant, les membres des cours de justice foncières sont, sinon les meilleurs, du moins les seuls connaisseurs du terroir.

La participation des notables locaux est sévèrement critiquée dans un premier temps par les fonctionnaires du dénombrement, qui les soupçonnent de laxisme, voire de complicité. La persévérance généralement affichée et l'accomplissement des tâches demandées finissent par modifier l'opinion générale forgée à leur endroit. Depuis lors, on a même pu prouver qu'une partie des fraudes dénoncées par Bruxelles ne correspondait même pas à des fautes de calcul des déclarants ou des autorités locales, mais à des erreurs de compréhension et de conversion du personnel chargé d'effectuer les totaux et les synthèses. L'on assiste donc plus à de l'incompétence gouvernementale qu'à des manipulations locales.

Si des fraudes et des collusion existent bel et bien, certaines ayant été dénoncées par les juridictions locales elles-mêmes, l'inverse se rencontre également. Telle communauté contestant la propriété d'un bois à son seigneur, qui ne lui reconnaît que les droits d'usage, déclare ce bien en propre, ce que fait également le seigneur. Enfin, certains privilégiés de haut rang refusèrent de déclarer leurs biens selon les formes prescrites.

Le souci primordial d'aboutir dans les meilleurs délais et la détermination avec laquelle le gouvernement entend exécuter la loi constituent deux gages considérables de réussite (41). Outre les sanctions pour recel et les récompenses promises aux délateurs, le recours à la justice et à l'armée sont prévus. Il faut rarement passer à l'acte. Mais la détermination des autorités est vraiment prise au sérieux à ce prix:

(35) Le gouvernement de la principauté de Liège a bien saisi le danger. Il a fait placarder une proclamation du prince-évêque incitant les propriétaires liégeois à la vigilance en procédant à la déclaration de leurs biens situés incontestablement dans le duché de Luxembourg.

(36) Philippe MOUREAUX, *Les préoccupations statistiques du gouvernement des Pays-Bas autrichiens et le dénombrement des industries dressé en 1764*, Bruxelles, 1971 (Université libre de Bruxelles. Travaux de la Faculté de philosophie et lettres, t. XLVIII).

(37) Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 339-378 et 395-426.

(38) *Ibid.*, pp. 356-357.

(39) *Id.*, "Les œuvres de loi", dans *Le notariat en Belgique du moyen âge à nos jours*, Bruxelles, 1998, pp. 154-155.

(40) Circulaires des 12 juin et 16 juillet 1766, à rapprocher de Pompeo NERI, *Relazione dello stato in cui se trova l'opera del censimento universale del ducato di Milano*, Milan, 1750, p. 67: "calcolando il valor capitale dei terreni in ragione di quattro per cento sopra la rendita di essi" et [de F. VERON DE FORBONNAIS,] *Principes et observations économiques*, Amsterdam, 1767, t. II, p. 258.

(41) Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 378-383.

l'introduction des premières procédures en fraude engagées devant le Conseil de Luxembourg. La perspective d'une saisie, voire d'une confiscation, de même que l'envoi ponctuel de détachements militaires *in situ* achevèrent de convaincre certains récalcitrants.

Le choix des juridictions foncières est en outre dicté dans l'optique de la transcription des évolutions intervenues dans la propriété du sol. La tenue de registres des mutations destinés aux péréquations serait de leur ressort, puisque ces mêmes institutions consignaient déjà les mutations foncières dans les registres aux "œuvres de loi". Ces mises à jour visaient avant tout à maintenir la règle de proportionnalité entre contribuables d'une même circonscription fiscale.

En dépit de l'abandon de l'option des opérations d'arpentage, l'opération de Cobenzl reste encore coûteuse et peu rentable. Le gouvernement ne peut dès lors faire appel qu'à un personnel réduit pour mener le processus à son terme (42).

Le 21 mars 1767, Jean Philippe de Cobenzl constitue le Comité pour le dénombrement du Luxembourg (43) avec pour mission la définition du nouveau paysage fiscal luxembourgeois.

Les juridictions locales opèrent, sous le contrôle des bureaux dudit Comité, les tâches hautement délicates d'uniformisation et de synthèse des calculs. Destinée à chapeauter les activités des centaines d'institutions locales, la nouvelle structure se compose d'une douzaine de membres, généralement des notables luxembourgeois acquis aux idées réformatrices et appartenant à la bourgeoisie, voire à la petite noblesse du pays. Siégeant tout d'abord à Luxembourg, le Comité pour le dénombrement s'établit dès 1768 près le gouvernement à Bruxelles.

Au cours des années 1767 à 1772, des changements de cap intervenus démontrent le pragmatisme et une relative souplesse dans le chef des responsables de l'entreprise. Ils signifient bien que le souci de cohérence théorique ne doit être recherché comme une priorité.

Recensement général de la population et imposition professionnelle

Entre-temps, les premières projections donnent des craintes quant aux résultats du cadastre en terme d'accroissement des revenus de la fiscalité. Pragmatiques, Cobenzl et Le Clerc doivent se résoudre à prévoir une imposition professionnelle complémentaire. Cependant, contrairement à leur prédécesseur de 1752, ils s'inscrivent en net retrait, estimant que les matières premières subiraient ainsi une double imposition, puisqu'elles seraient déjà taxées indirectement par la terre qui les a produites. Comme en Lombardie, ils souhaitent abandonner cette ressource afin de favoriser un secteur d'activité fragile face à la concurrence étrangère. Tout au plus établira-t-on un tarif calculé sur base du salaire journalier d'un ouvrier, somme toute un tarif de capitation très semblable au *Projet de taille tarifée*

(42) *Ibid.*, pp. 317-334, 367-378, 431-470.

(43) *Id.*, "Comité pour le dénombrement du Luxembourg", dans *Les institutions du gouvernement central...*, t. II, pp. 807-814.

de l'abbé de Saint-Pierre. La solution ne satisfait pas totalement Cobenzl, mais il espère au moins pouvoir ainsi respecter une règle de proportion entre les différentes activités professionnelles.

Il fut donc décidé de recourir aussi à l'option complémentaire du recensement général de la population luxembourgeoise. Le 26 juillet 1766, un décret du gouverneur-général complète le dénombrement foncier par un recensement général de la population du duché (44). Ce relevé nominatif de toute la population incombe aux curés de paroisse, responsables de la tenue des registres de l'état civil. Les relevés répondent à une grille nettement inspirée de la *Méthode générale et facile pour faire le dénombrement des peuples*, publiée à Paris en 1686 et attribuée à Vauban. Les tableaux énumèrent, pour chaque maison, les patronymes et prénoms de chaque habitant, ainsi que les professions des hommes adultes.

Valeur des données recueillies

Le cadastre luxembourgeois a conservé la plupart de ses archives, en dépit de leur dispersion actuelle entre six dépôts d'archives, situés en Belgique, au Luxembourg et en Allemagne (45). Les 85 797 tabelles de déclarations originales, suivies de milliers de tableaux chiffrés et de notes de calculs peuvent donner une illusion de rigueur mathématique. Un décryptage minutieux des mots et des chiffres apporte bien des enseignements et peut démentir des idées reçues, même dans le chef de responsables de l'époque.

Il apparaît d'emblée qu'une étude valable des données ne peut donner de résultats corrects si elle embrasse la globalité de la province. Trop de disparités sont recensées, trop de situations et de comportements variés se sont manifestés.

La confrontation aura donc lieu de préférence au niveau régional. Sur base d'un échantillon de 31 juridictions foncières, couvrant une superficie de 328 km², habitées par près de 5 000 âmes, il ressort des 3 026 tabelles remplies que le taux d'enregistrement total s'élève à 88,62% (46), résultat honorable pour des déclarations dépourvues d'arpentages et de plans. Naturellement, à ce stade de la recherche, rien ne permet d'extrapoler ces chiffres à la totalité du duché de Luxembourg.

Épilogue. Les ordonnances de 1771 et 1774

Les travaux du Comité luxembourgeois débouchent sur l'ordonnance du 21 mars 1771, amendée en 1774, promulguant la nouvelle grille de répartition fiscale, valable pour l'ensemble du

(44) *Id.*, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 383-390.

(45) Bruxelles, Namur, Eupen et Arlon en Belgique, Luxembourg et Koblenz.

(46) Le taux d'enregistrement moyen s'élevant à 84,28%, avec un écart-type de 12,37%. - Voir Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, "Bilan de la mise en œuvre du cadastre thérésien au Luxembourg, 1765-1774", dans *De l'estime au cadastre en Europe (XIII^e-XVIII^e siècles)*, t. II: *L'époque moderne. Actes du colloque de Paris (4-5 décembre 2003)*, éd. Mireille Touzery, à paraître.

duché (47). Coulée dans le texte normatif, cette clef connaîtra tous les avantages de la rigueur et les inconvénients de la rigidité. Aux yeux de la population, le fonctionnement peu rigoureux et empirique, voire injuste, de l'ancienne fiscalité, aux mains de gens du cru est remplacé par les opérations arithmétiques froides d'une bureaucratie, commandée de Bruxelles et indirectement de Vienne, avec les avantages et les travers inhérents à cette nouvelle situation.

Simultanément, une Commission des charges publiques près le Conseil de Luxembourg est érigée (48). Ce nouvel organe permanent reçoit la majeure partie des compétences en matière fiscale.

Toutefois, la faiblesse des effectifs en personnel contraindra à rejeter les péréquations régulières et automatiques de la matricule générale, c'est-à-dire l'utopique "cadastre perpétuel" que Cobenzl appelait de ses vœux afin d'éviter l'apparition progressive de distorsions entre entités fiscales, à l'instar de celles qui sont apparues depuis 1624.

Les artisans de cette réforme entreront dans les hautes sphères du pouvoir ou ils bénéficieront de faveurs particulières. Trois d'entre eux seront anoblis par l'impératrice en 1774, peu après la promulgation de la nouvelle ère fiscale. Le Clerc occupera un poste éminent dans l'administration des Pays-Bas. Hommes de confiance de Joseph II, il siègera notamment au Conseil du gouvernement général à Bruxelles avant de devenir le dernier président de la juridiction suprême des Pays-Bas, le Grand Conseil de Malines. Quant à Jean Philippe de Cobenzl, confident de l'empereur, il deviendrait son vice-chancelier de cour et d'État, puis, en qualité d'ambassadeur à Paris, il représenterait l'Autriche auprès de Napoléon Bonaparte.

Le cadastre thérésien doit peut-être son succès à sa persévérante patience, contrairement aux réformes ultérieures imposées par Joseph II. En effet, les problèmes d'infrastructure administrative, les tergiversations et les recules limitent les craintes par une politique des petits pas, dans un pays de surcroît favorable a priori à ce type de réforme. Le gouvernement trouve ainsi le temps d'user de psychologie –ou de ruse– et peut déceler, puis circonvier les effets secondaires potentiels.

Cet épisode de l'histoire luxembourgeoise manifeste également l'existence d'un véritable État, capable de faire preuve, par-delà les intérêts particuliers, les hommes, les monarques, voire les régimes, de la continuité de son action, au service de la population administrée. Du reste, il est symptomatique que l'organisme créé dans le but d'assurer l'application de la réforme fiscale portent le nom officiel de Commission des charges publiques. À cet égard, Georges Bigwood se montre trop péremptoire lorsqu'il écrit: "il n'existait pas de finances de l'État, comme le conçoit le droit public moderne. On distinguait les finances du prince, celles des États provinciaux et celles des communautés urbaines et rurales" (49).

(47) Id., *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 466-483.

(48) Id., "Commission des charges publiques du Luxembourg", dans *Les institutions du gouvernement central...*, t. II, pp. 731-735.

(49) Georges BIGWOOD, *Les impôts généraux...*, p. III.

Certes les tourmentes révolutionnaires bouleverseront les plans d'harmonisation fiscale, mais les autorités françaises accorderont un certain intérêt à ce qu'elles considéreront comme un précurseur. Car ce cadastre offre, de manière encore fruste, un panorama homogène d'un pays de 10.000 km² et une tentative d'application de la justice distributive, près de trente années avant le déferlement des soldats de l'égalité républicaine.

LES CARACTÉRISTIQUES DU CADASTRE THÉRÉSIEEN LUXEMBOURGEOIS

Ne disposant pas de plans figuratifs, ne se basant pas sur des arpentages, ne distinguant pas les parcelles et n'étant pas pourvus de système de mise à jour, les résultats qui furent effectivement obtenus ont-ils légitimité à se prévaloir du terme de cadastre (50)? En d'autres termes, appeler cadastre le dénombrement du Luxembourg de 1766 s'apparente-t-il à une usurpation d'identité, s'agit-il tout au plus à un pré-cadastre qui s'ignore, d'une tentative avortée de cadastre d'ancien régime ou d'un véritable cadastre partiellement réussi? La réponse à ces questions nécessite une relecture du processus thérésien à la lumière de critères communément admis.

Les commanditaires et les auteurs

L'initiative du cadastre luxembourgeois revient incontestablement aux pouvoirs publics centraux. Du reste, les tentatives avortées du XVIII^e siècle peuvent légitimement lui être aussi attribuées.

Lors de dissensions entre Cobenzl et les états de Luxembourg, compétents pour voter le montant des aides et subsides et pour en établir la clef de répartition entre les circonscriptions locales, l'impératrice soulignera avec une grande fermeté le bien-fondé du dénombrement pour des raisons d'utilité publique. S'en écarter signifie donc une menace explicite à l'égard de sa prérogative d'*imperium*.

(50) Voir la contribution de Mireille TOUZERY, *Cadastres et compoix*, dans *Dictionnaire de l'ancien régime. Royaume de France. XVI^e- XVIII^e siècle*, dir. Lucien BÉLY, Paris, 1996, p. 191.

- Des documents officiels diffusés au XVIII^e siècle utilisent le substantif, à l'instar de la fameuse "Récapitulation générale du cadastre de la province de Luxembourg" dressée en 1771 (ARCHIVES GÉNÉRALES DU ROYAUME, *Jointe des administrations et affaires de subsides*, 395, éd. dans Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 595-600). Le *Récueil de différents tarifs, pour les communautés respectives de la province de Limbourg, servant à faciliter la sous-répartition de l'imposition sur les biens-fonds compris dans les nouveaux cadastres*, Herve, 1782, considère aussi le cadastre comme la liste des biens-fonds, assortis du montant de leur revenu. - Le terme cadastre apparaît également dans le livre II, titre XI, art. 6, 27, 33, des *Instituts de droit ou sommaire de jurisprudence canonique, civile, féodale et criminelle pour les pays de Liège, de Luxembourg, Namur et autres*, t. II, [Bouillon, 1772], pp. 108-111, de [D.É.] SOHET, pour désigner les matrices groupant les différentes catégories de biens et revenus imposables, résultant du recensement foncier général lui-même qui conserve le nom usité à l'origine de l'entreprise: dénombrement.

Comme on l'a vu, le mobile de l'impulsion gouvernementale provient de besoins financiers non assouvis par les montants ordinairement accordés. Depuis des décennies, on argue de la pauvreté du pays, sur fond d'un endettement colossal des pouvoirs provincial et locaux. Des voix non officielles, répercutées par les organes gouvernementaux de Bruxelles, stigmatisent plutôt les inégalités et le grand nombre d'exemptions grevant la répartition. Qui plus est, le même constat provient successivement des autorités françaises, anglaises et autrichiennes, qui ne sont pas susceptibles a priori de complaisances mutuelles.

Précisément, le cadastre a pour but de relever la liste des contribuables réellement taxables et leurs facultés contributives. De plus, les biens ne sont plus exemptés en raison de la qualité des personnes, mais seul le sol disposant d'un statut particulier peut bénéficier de la neutralisation, non pas de la déclaration, ni de l'évaluation du revenu, mais bien du calcul de la quote-part d'imposition.

Le caractère général de l'opération est donc bien respecté. Les récalcitrants se voient menacés des foudres des juridictions ordinaires, fussent-ils grands seigneurs ou dignitaires d'ordres hospitaliers et militaires. De surcroît, à titre conservatoire, les cours de justice locales reçoivent mandat pour dresser une déclaration par défaut.

Une fois les opérations cadastrales terminées, la matricule, véritable clef de répartition des aides et subsides arrachée à la compétence des états, est promulguée sous la forme et avec les solennités d'une ordonnance souveraine le 21 mars 1771. Elle est dès lors applicable à tous et opposable aux tiers.

Le champ d'application

Avec la réapparition des cadastres, le contenu de ces "registres publics", selon le mot de Littré, vise à recenser l'intégralité des biens-fonds d'une circonscription, sans restriction due à des considérations de droit réel. En général, le détenteur possède idéalement la qualité de plein propriétaire, même si l'ancien régime connaît, jusqu'à sa disparition, la panoplie complète des degrés médiévaux du droit réel (et personnel) immobilier. La connaissance de la réalité géographique de la parcelle s'accompagne de la connaissance juridique et économique du propriétaire. Les méthodes de calcul mises en œuvre répondent à des critères d'uniformité et de permanence, dans le but de la préservation de l'intérêt général.

Les travaux du cadastre recensent une multitude de statuts particuliers. D'autant plus que le décret de 1766 stipule que les déclarations porteront à la fois sur les propriétés réelles, y compris féodales, mais aussi sur les droits réels immatériels, c'est-à-dire les "droits et prestations", avantages attachés aux fonds appartenant à des tiers. Cette rubrique inclut des servitudes de toutes sortes. Les fiefs et les terres soumises à cens sont déclarés par leurs détenteurs et non le propriétaire éminent qui n'apparaît plus, dans le schéma fiscal, que comme bénéficiaire des modiques redevances (relief, cens, etc.). Il en va de même par exemple pour les détenteurs d'arrentements perpétuels et d'emphytéoses qui supportent les obligations de propriétaires, mais théoriquement défalquent leurs canons. Les locataires, en revanche,

peuvent déclarer au nom du propriétaire qui demeure seul contribuable.

Le modus operandi

La définition et la prise de connaissance des biens et des personnes possédant des droits sur ceux-ci

Hormis les biens-fonds au sens strict, le cadastre s'intéresse aux droits réels incorporels et les investigations portent simultanément sur la population, recensée nominativement par les curés de toutes les paroisses luxembourgeoises, ainsi que sur le bétail, source non négligeable de revenus.

Mais la qualité de l'information paraît relativement pauvre, car l'unité de déclaration n'est pas la parcelle, mais le propriétaire qui totalise les superficies par nature dans tout le ressort de la justice foncière. Aucun détail plus affiné ni aucune localisation précise ne seront accessibles. Toutefois, la réalisation de ce cadastre donne une image à plus haute résolution que la connaissance des masses de culture auxquelles les tentatives françaises parviendraient dans certaines régions en 1803-1807, en demeurant totalement muettes à l'égard de la propriété foncière elle-même.

Ainsi, contrairement aux considérations d'ordre géométrique, les aspects juridiques du bien-fonds, en rapport avec son détenteur, trouvent davantage d'écho.

La conversion numérique de cette double réalité et son classement en catégories homogènes

Le travail mené directement par l'administration centrale débute au stade de la conversion, par la transformation en chiffres des déclarations brutes, revues par les justices locales. Il faut opérer des classements sur base des informations collectées, dresser des tableaux de synthèse et harmoniser toutes les données afin d'être en mesure de les traiter sur pied équivalent. Cette opération fut de longue durée et connu de multiples avatars au fur et à mesure de la découverte de problèmes insoupçonnés, parfois très locaux, ou des conceptions de la réalité foncière qui varient fortement dans ce territoire très vaste. L'entreprise risqua à plusieurs reprises de sombrer lors du passage de ce cap exigeant.

La question métrologique revêt un aspect tout particulier, spécialement complexe et révélateur de la méconnaissance de la réalité locale. Les conversions des surfaces, généralement déclarées correctement par les déclarants et parfaitement traitées par les juridictions, furent mal maîtrisées par l'administration centrale. La confusion fut aggravée par une multitude de systèmes très disparates et les calculs ont débouché sur des résultats parfois très éloignés, sinon de la réalité, du moins des déclarations elles-mêmes.

La confection d'outils permettant une comparaison selon des critères objectifs

Revêtu de l'anonymat numérique, chaque type de bien-fonds va pouvoir bénéficier d'une évaluation de

son revenu, sur base des informations recueillies auprès des juridictions locales. Ne disposant pas de la précision d'une connaissance parcellaire, les calculateurs ont établi un coefficient de revenu net annuel par unité de surface pour chaque catégorie de fonds dans chaque circonscription.

Quant aux maisons et bâtiments industriels, ils seront affectés d'un montant forfaitaire. Au cours de la dernière phase des travaux, des montants également forfaitaires correspondant à l'exercice des professions les plus couramment exercées furent ajoutés aux estimations foncières. Enfin, des dégrèvements permanents et locaux ont pu intervenir à ce stade, en fonction de moins-values inhérentes et dûment constatées.

Le processus de traduction de l'évaluation en capacité contributive

L'ultime étape, c'est-à-dire le passage à la détermination de la capacité contributive, revient aussi à l'administration centrale qui établit la matricule finale. Elle donne le rapport de chaque juridiction foncière, en tant qu'entité fiscale, eu égard à l'ensemble du duché. On continue donc à se placer dans une logique d'impôt de répartition, mais cette clef ne peut plus être modifiée que par ordonnance souveraine, c'est-à-dire par le gouvernement central de Bruxelles. Certes, un pouvoir réduit d'exemption temporaire au niveau purement individuel en cas d'accident avéré demeure aux mains des autorités locales ou provinciales et de la Commission des charges publiques, organe créé afin d'assurer la maintenance du processus.

Le projet initial de Cobenzl avait prévu des mises à jour régulières de la matricule à partir des évolutions du tissu foncier constatées au niveau local. Cet aspect demeure mal connu en raison de la dispersion ou la disparition des archives produites durant cette phase des opérations. Ces lacunes documentaires sont dues à la désorganisation croissante de l'administration qui perdait pied, faute de moyens humains suffisants.

La finalité

La finalité du cadastre luxembourgeois répond à des objectifs fiscaux, comme il a été expliqué amplement plus haut. La principale préoccupation des autorités était, plus encore qu'un accroissement conjoncturel du montant des prélèvements, une stabilité de ces derniers, à l'abri des chantages éventuels exercés par les états provinciaux.

Faute de moyens humains et financiers suffisants, la survie du cadastre luxembourgeois semblait limitée à l'horizon du moyen terme, à défaut de mises à jour sérieuses. L'idéal du cadastre perpétuel n'était pas encore mûr dans le concret.

La valeur juridique

Le cadastre luxembourgeois possède effectivement dès sa création un caractère public. Mais ses responsables ont rappelé qu'il n'était pas le registre foncier dont les informations auraient joué un rôle tel qu'il pourrait remplacer les titres de propriété. Sa force

probante est donc relative: il offre des présomptions ou des indices de propriété (51).

Attendu que les déclarants n'étaient pas forcement les propriétaires, une importance juridique trop marquée conférée au cadastre aurait engendré d'emblée nombre de contestations. À l'opposé des tentatives de fraudes par omission, la sur-déclaration a bien existé, dans le vain espoir d'obtenir une reconnaissance juridique de prétentions à la propriété pleine et entière.

La forme matérielle

Les enregistrements cadastraux

Les documents dans lesquels sont consignées les descriptions de l'état de la propriété foncière luxembourgeoise se basent sur les déclarations des propriétaires.

Le passage à un formulaire dont les cédules correspondent aux différentes natures d'affectation des sols constitue un progrès essentiel sur la voie d'une matrice cadastrale. Mais les déclarations en bloc des biens-fonds par les propriétaires ou les détenteurs, par juridiction et par nature d'affectation, sans recourir à la subdivision parcellaire, et par voie de conséquence sans mention des tenants et aboutissants, peuvent mener à l'imprécision, à la confusion et à la fraude.

Les "calculateurs" du Comité pour le dénombrement du Luxembourg dressent des tableaux récapitulatifs en uniformisant les données métrologiques. La mesure agraire en usage dans la capitale ducale fait office de dénominateur commun. Par ailleurs, un revenu fictif est calculé pour chaque type de sol dans chaque juridiction et appliqué aux biens déclarés.

Enfin, des synthèses résument le montant du revenu net par nature d'affectation du sol au sein de chacune des circonscriptions.

L'absence de tout levé géométrique interdit tout plan cadastral. Mais grâce à la technique de travail et la qualité des autres sources produites, cette absence ne dénature en rien la valeur juridique du cadastre. L'uniformité des règles d'évaluation des biens-fonds distingue ce cadastre d'initiatives locales, réalisées dans d'autres régions des Pays-Bas. Elles sont d'apparence plus précise parce qu'elles ont débouché sur des représentations figuratives. Pourtant, même un arpentage rigoureux avec plans à l'appui peut être entaché d'évaluations erronées des revenus. De surcroît, ces mêmes plans ne garantissent pas une répartition des charges, selon des procédés arithmétiques. En effet, sans un droit de regard des autorités supérieures, le contrôle d'instances ou de groupes de pression locaux peuvent toujours réduire à néant la précision des travaux initiaux.

(51) Cf. les dénominations en usage en Angleterre (*Land Register*) et en Suisse romande (*registre foncier*). - Léon MARST-BOOM, Roger BOURLON et Albert E. JACOBS, *Le cadastre et l'impôt foncier...*, p. 38, § 42; verbo "Cadastre", dans Gérard CORNU (sous la dir. de), *Vocabulaire juridique*, 8^e éd., Paris, 1987, p. 119.

D'ailleurs, le plan cadastral n'a jamais constitué la *conditio sine qua non* qu'incarne la matrice (52). Il s'agit d'un simple document d'appoint, il n'apporte aucun élément pris en compte pour l'évaluation du bien qui serait absent de la matrice. Sa qualité géométrique s'avère certes d'une haute précision graphique, mais cette qualité ne présente qu'une fonction tout à fait secondaire: recouper les déclarations et éviter les oublis (ou les doubles déclarations).

Les consignations des mutations cadastrales

Quant aux mutations, elles apparaissent dans des registres tenus de manière très décousue par les juridictions foncières sur des rôles d'assiette pré-imprimés. On en retrouve des exemplaires remplis et envoyés à la Commission des charges publiques jusque dans la décennie 1790 (53). Sur ce point, les espoirs des concepteurs du cadastre aboutirent à un résultat mitigé. Toutefois, la matricule et la Commission des charges publiques fonctionnaient toujours en 1795.

Après cette date, c'est le régime français qui dotera l'administration fiscale du personnel et des outils susceptibles de mener à bien une véritable politique de connaissance géométrique des espaces.

En dépit de ses imperfections, le dénombrement du Luxembourg remplit effectivement la plupart des conditions qui font de lui un instrument d'origine gouvernementale destiné à connaître les capacités fiscales de la généralité des biens-fonds du territoire en vue de l'application systématique des impositions, déterminées au prorata des revenus fonciers, redevables au Trésor public. Les documents produits dans ce contexte possèdent bien une valeur administrative, mais ne constituent pas des titres probants de propriété. Par contre, le cadastre dispose de la force contraignante et il est opposable aux tiers dans le cadre du recouvrement de l'impôt. Sa valeur lui est conférée par des textes normatifs d'initiative souveraine.

CONSÉQUENCES AU LUXEMBOURG

En dehors d'accès, très localisés, de mauvaise humeur, le cadastre ne suscita aucun soulèvement de masse. Lorsqu'en février 1768, les délégués de l'état noble obtiennent audience auprès de l'impératrice, les chantes de la cause privilégiée aboutissent à un fiasco. Le lien particulier entre la suzeraine luxembourgeoise et son état noble a fait place à une relation générale entre la souveraine des Pays-Bas et ses administrés.

(52) Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, «Les tâtonnements de l'impôt foncier et l'origine des premiers cadastres. Le cas luxembourgeois», dans *Actes des journées d'études "Les patrimoines ruraux (XIV^e-XVII^e siècles). Sources. Méthodes d'approche et d'exploitation*, Bruxelles (Archives et bibliothèques de Belgique), à paraître en 2004.

(53) Par exemple, la liasse cotée ARCHIVES DE L'ÉTAT À ARLON, *Cadastre de 1766, 750*, conserve les mutations cadastrales de la justice de Saint-Léger (Virton) de 1779 à 1792.

À l'heure des bilans, les acquis directs de la réforme peuvent se situer à trois niveaux.

Le niveau gouvernemental

Au niveau des principes de politique générale, les objectifs sont incontestablement atteints. Désormais, l'État exerce une tutelle en matière fiscale (54). Les états de Luxembourg ne conservent plus qu'une fonction purement symbolique. Ils se voient cantonnés dans un rôle de chambre d'entérinement. Au besoin, Bruxelles pourra même répartir d'autorité s'ils manifestent quelque réticence. Le montant de l'impôt n'est plus laissé au pouvoir discrétionnaire de l'assemblée provinciale. La répartition s'établit mathématiquement à partir de la clef de répartition fixée dans un texte légal. Même les voies de recours sont réglementées et sévèrement contrôlées.

Non seulement, le gouvernement central s'adjuge le premier rôle dans la politique luxembourgeoise, mais en abrogeant la plupart de ses privilèges, il annihile pratiquement le contre-pouvoir qu'exerçaient les états.

La suppression des injustices fiscales envers les plus humbles s'accompagne d'une tutelle directe et quotidienne. Mais les arguments avancés par les ordres privilégiés, dénonçant et redoutant un pouvoir lointain, sourd aux problèmes, aux réseaux et aux caractéristiques spécifiques luxembourgeoises, ne semblent pas susciter la même émotion chez les "communs habitants" que parmi les notables de la province qui espéraient tirer profit de cette frustration.

Même le Conseil de Luxembourg où certains conseillers nobles exerçaient naguère des pressions en faveur des privilégiés, se comporte de plus en plus comme une institution gouvernementale déconcentrée et non comme un refuge du particularisme provincial.

Le niveau de l'administration fiscale

La fiscalité a fait office d'excellent cheval de Troie pour modifier radicalement les équilibres sur le théâtre de la politique générale au Luxembourg. Mais quels résultats a-t-elle engrangés dans sa sphère propre?

D'une part, les recettes fiscales atteignent une régularité inconnue jusqu'alors (55). Si les concepteurs de la réforme furent déçus par rapport aux objectifs de plus-values escomptés, la perception plus équitable et la solution plus efficace des contentieux réduisent les problèmes chroniques rencontrés auparavant. En d'autres termes, l'on sort d'une période de chaos séculaire au profit d'une gestion plus rationnelle.

La réduction des privilèges et la suppression des exemptions indues font partie des objectifs initiaux définitivement acquis. En revanche, le calcul de l'impôt sur la seule propriété foncière, dans la lignée des idées physiocratiques, s'est avéré rapidement périlleux pour les ressources de l'État.

(54) Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 497-516.

(55) *Ibid.*, p. 510, graphique 21.

Le dénombrement du bétail, important en terme de revenus dans le circuit économique luxembourgeois –surtout dans sa partie ardennaise–, ne donne que des résultats mitigés et peu fiables (56). Les estimations réalisées sont néanmoins concrétisées par leur intégration dans la matricule définitive. D'autres catégories de revenus sont également ajoutées en cours d'opération, à l'instar des revenus professionnels (57). C'est en l'occurrence l'un des principaux apports du recensement de la population.

Le cadastre constitue également un signe tangible d'un basculement juridique définitif, reléguant le système médiéval à l'arrière-plan. Concrètement, la propriété paysanne prend le pas sur la censive et les redevances seigneuriales sont considérées comme des frais déductibles et donc taxables, déclarés en tant que revenus fonciers par le seigneur bénéficiaire. Quant aux fiefs, seuls les véritables maintiennent leur exemption dans une mesure beaucoup plus limitée et bien circonscrite.

Enfin, le financement de l'opération elle-même constitue un angle de vue intéressant. Afin de ne pas se trouver à la merci du bon vouloir des états de Luxembourg, le gouvernement central pré-finança les opérations. Une fois le cadastre promulgué et les états dépouillés d'une grande partie de leurs prérogatives en la matière, Bruxelles put réclamer et obtenir le remboursement total des frais exposés (58). Le 27 décembre 1776 marque le point final de cette lutte devenue trop inégale. Les états décident à l'unanimité de rembourser le Trésor pour l'avance consentie en vue de financer le dénombrement. Le pari de la docilité, pris par le gouvernement, est donc sorti vainqueur de l'épreuve de force: l'opération est donc devenue neutre à ses yeux.

Le processus d'exécution

Dès l'origine du projet, il est entendu que les moyens humains, financiers et techniques mobilisés par le gouvernement sont réduits au maximum. Jean Philippe de Cobenzl parvient à assurer l'exécution matérielle en dirigeant les opérations de collecte des données, avec l'aide d'une poignée de fonctionnaires acquis aux "idées nouvelles". On compte tout au plus une quarantaine de collaborateurs, y compris l'appoint de soldats de la garnison de Luxembourg (59).

Non seulement, Cobenzl a donné les impulsions initiales qui firent décoller le processus, il a toujours joui du soutien du gouvernement de Bruxelles et de l'impératrice elle-même. Il a aussi su déléguer peu à peu les activités à des collaborateurs luxembourgeois sûrs, prolongeant ainsi l'entreprise par-delà son retrait en juin 1767. Par la suite, le

Comité pour le dénombrement connut plusieurs remaniements, mais il termina la tâche qui lui avait été assignée.

La production documentaire qu'il a léguée s'avère massive et variée. Dans un premier temps, il convient de dresser une typologie des pièces produites. On dénombre vingt types de documents successifs s'échelonnant sur la décennie 1765-1774. Un certain nombre de pièces furent créées, mais ne participèrent pas au résultat final, à l'instar des réponses des communautés à un questionnaire décrété par le ministre plénipotentiaire. En revanche, les trois relevés initiaux (cadastre, recensement de la population et du bétail) ont été traités comme on l'a vu pour aboutir aux nouvelles matricules.

Les superficies déclarées au cadastre, et non l'évaluation du revenu net annuel, jugé peu fiable par le Comité, ainsi que le nombre de maisons et de moulins sont convertis en valeurs monétaires (florins de compte des Pays-Bas). S'y ajoutent les revenus des dîmes et des champarts, le bétail, affecté d'une valeur forfaitaire selon quatre catégories. Enfin, du recensement de la population sont extraites les informations relatives aux métiers exercés. Dotées d'un revenu fictif uniforme à tout le Luxembourg, ce critère professionnel (agriculteurs, artisans, commerçants) s'ajoute aux évaluations foncières et au produit de l'élevage pour constituer le montant total de la richesse de la juridiction. C'est le rapport entre ce nombre et les 4 788 384 florins de revenu totalisés par l'ensemble du Luxembourg qui constitue la quote-part d'impôt que prendra désormais à sa charge chaque entité dans l'impôt général.

Quant aux privilèges fiscaux, leur nombre est singulièrement émondé, principalement ceux du clergé, qui étaient les moins solidement argumentés. Les exemptions qui demeurent –car il ne faut pas comprendre l'abrogation des privilèges comme la mise en place d'un égalitarisme aveugle– ne sont plus tolérées en droit sans contreparties. Celles-ci s'étaient étioilées au fil des temps modernes, abusivement ou avec la complaisance du pouvoir central préférant réduire le poids héréditaire de la noblesse dans les institutions absolutistes, mais au détriment des engagements d'aide militaire et de conseil exigés par le contrat vassalique médiéval. La nouvelle définition de l'exemption fiscale vers laquelle tend le pouvoir la considère comme une exonération pour dédommagement de service exceptionnel rendu (60). L'identité abusivement entretenue et constamment invoquée entre le statut nobiliaire des personnes et le caractère féodal du sol est définitivement pourfendue.

Enfin, d'un point de vue plus juridique, mais non sans conséquences sur la vie économique et sociale, la propriété individuelle obtient une reconnaissance formelle des pouvoirs publics. Les terres ne se réduisent pas à de simples cessions partielles de droits réels en échange d'un cens réconfortif de la propriété éminente du seigneur. Contrairement aux livres

(56) *Ibid.*, pp. 372-377 et 459; M. DORBAN, "Le dénombrement du Luxembourg en 1766. Essai de critiques historique et statistique: le cas du décanat d'Yvoix-Carignan", dans *Le pays gaumais. La terre et les hommes*, t. XXXII-XXXIII, 1971-1972, pp. 58-73.

(57) *Ibid.*, pp. 459-460.

(58) *Ibid.*, pp. 503-534.

(59) *Ibid.*, pp. 424-425.

(60) Paul JANSSENS, *L'évolution de la noblesse belge depuis la fin du moyen âge*, Bruxelles, 1998, (Crédit communal. Collection Histoire, série in 8°, n° 93), pp. 149-150.

terriers, qui sont remis à l'honneur dans les terroirs touchés par la réaction seigneuriale du XVIII^e siècle, le cadastre consacre la notion de propriété selon l'acception du droit romain. Le cens seigneurial se mue en une simple redevance déductible des revenus du sol et taxé comme droit foncier privatif.

Le statut des biens féodaux reste davantage dans l'ambiguïté. Le flou entoure le traitement de ces déclarations, tantôt devant les cours féodales, tantôt auprès des juridictions ordinaires (c'est-à-dire censales). Ici elles sont classées et calculées séparément, ailleurs elles sont mêlées aux biens roturiers, en dépit des inscriptions "biens fiefs". Mais en tout état de cause, la masse foncière de chaque entité locale inclut désormais ces biens féodaux.

INFLUENCES À L'EXTÉRIEUR

Au-delà des limites luxembourgeoises et en dépit de son pragmatisme, le cadastre est devenu un modèle, moyennant l'adaptation et la correction des modalités de fonctionnement et d'application (61). En effet, un cadastre similaire sera décrété dans une autre province des Pays-Bas: le duché de Limbourg et pays d'Outre-Meuse. Il en résultera également une campagne de dénombrement foncier général et nominatif. Une partie du personnel luxembourgeois sera même affectée à la coordination et aux travaux de synthèse. Les ordonnances de 1778 et 1782 pourvoient également le Limbourg de sa matricule générale de répartition des impositions et créeront une Commission des charges publiques à l'image de sa sœur luxembourgeoise (62).

Nonobstant son contenu doctrinaire très mince, la réussite du modèle luxembourgeois, remanié et appliqué en partie par des fonctionnaires déjà rompus à l'expérience précédente, a bien fait office de prototype. Initialement, la réforme avait été envisagée par la Jointe des administrations pour attendre d'autres provinces des Pays-Bas comme le Namurois et le Hainaut.

Mais l'intérêt envers ce cadastre n'en disparut pas totalement pour autant. Les autorités françaises, poussant plus avant dans la connaissance géométrique du nouveau territoire national, jetèrent les bases d'un cadastre général. Car si la république abolit la plupart des traces de l'ancien régime, elle s'intéressa toutefois à certains de ses outils: ceux qui, poussés au paroxysme de sa logique, contenaient le germe destructeur du système abhorré. Divers indices prouvent que les documents luxembourgeois furent demandés et consultés par les nouvelles administrations dans les ultimes années du XVIII^e siècle. Nul doute que face à la systématisation et aux moyens de la gigantesque entreprise française qui se mettait en route, pour n'aboutir dans nos régions que durant la décennie 1830, les données conservées ne

pouvaient s'utiliser que comme références ponctuelles à titre de contrôle.

CONCLUSIONS

- Véritable cadastre dans le projet de 1766, l'entreprise n'atteint pas tous les objectifs escomptés en 1771-1774 et elle aboutit à un peu moins de cadastre dans la suite, par l'absence de mise à jour des données ou de péréquation. Il s'agit donc d'un cadastre éphémère en dépit de la survie de ses conséquences durant des décennies. Car des effets irréversibles en découlent, quel que fût le niveau de perfection atteint par celui-ci.
- Incontestablement, le cadastre thérésien se solde par une victoire au moins dans trois axes. Il marque l'entrée du chiffre et de la statistique comme auxiliaire du gouvernement dans la politique luxembourgeoise. Le pendant figuratif n'apparaîtra qu'une génération plus tard. Il confirme ensuite un tournant dans des domaines capitaux liés au passage du monde féodal au monde moderne. Des notions telles que la propriété individuelle, les privilèges fiscaux, mais aussi la représentativité politique suscitent des réflexions et subissent des mutations considérables, dans le sens de la synthèse plutôt que de l'abolition –une caractéristique de l'ancien régime–. Le troisième succès à l'actif des opérations cadastrales concerne la réduction d'un paradoxe fondamental: un régime d'exemptions demeurées personnelles appliquées à un système d'imposition déjà largement réelle.
- Sur le plan de la fiscalité luxembourgeoise, la lutte entre le féodalisme et l'absolutisme tourne de manière irréversible à l'avantage de ce dernier à partir du règne de Marie-Thérèse, et plus particulièrement de la fin de la guerre de Sept ans. Le processus n'en est pas moins profondément enraciné dans certaines mesures ponctuelles prises au cours des décennies antérieures. Une comparaison avec l'environnement européen montre que les mesures appliquées proviennent de projets plus anciens et d'origine géographique très variées. En ce XVIII^e siècle de rationalisation politique, on assiste à un mouvement de concentration et d'homogénéisation. Des efforts sont donc déployés en vue d'une intégration plus étroite du Luxembourg aux Pays-Bas. La prise de contrôle des états par le biais de la réforme fiscale entre directement dans ce schéma.
- L'expérimentation aurait-elle administré la preuve de son antinomie avec l'ancien régime? Certes la pureté conceptuelle a tendance à bannir tout élément personnel du cadastre. On ne peut s'empêcher toutefois de constater que la synthèse obtenue au Luxembourg est effectuée sans heurts violents et en conservant la touche humaine que présentent certaines facettes du droit médiéval.

Le cadastre thérésien ne se voulait pas révolutionnaire. Mais il désamorce les griefs fondamentaux à l'encontre des nouveaux prélèvements fiscaux, tout en faisant l'économie de soulèvements politiques contre l'autorité centrale. Il possède des

(61) Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, *L'abrogation des privilèges fiscaux...*, pp. 531-537.

(62) P. LENDERS, "Commission des charges publiques du Limbourg", dans *Les institutions du gouvernement central...*, t. II, pp. 736-745; Claude DE MOREAU DE GERBEHAYE, "La réalisation du cadastre du Luxembourg...", p. 286.

caractéristiques d'une entreprise d'ancien régime, car il vise à construire un nouveau modèle sans pour autant détruire radicalement tous les vestiges du passé. En cas de réussite de la réforme, le gouvernement faisait preuve de sa capacité à évoluer. Or l'objectif est atteint au Luxembourg où le pouvoir central accroît sa puissance vis-à-vis des pouvoirs provinciaux et locaux. Toute propriété foncière privée est désormais déclarée, évaluée selon des critères calculés objectivement et taxée (ou exemptée) selon des règles générales. Non seulement Bruxelles impose son ascendant sur les pouvoirs subalternes, mais il les met directement à son service pour la réalisation du cadastre.

Avec la question de l'impact de la réforme, son éventuelle mutation en modèle et sa propagation hors de l'espace luxembourgeois, au-delà du seul problème de répartition équitable des charges publiques, c'est une volonté claire de pérenniser un outil gouvernemental, et à travers lui la conscience d'un État embryonnaire en plein essor qui se manifeste.

Il apparaît donc que, contrairement au constat français, les monarques de la dynastie de Habsbourg-Lorraine réalisent des révisions fondamentales, fût-ce

contre l'avis des états et la résistance des groupes conservateurs. En quelque sorte, ils en soient même les instigateurs. Le pouvoir se sent moins vulnérable à Bruxelles et à Schönbrunn qu'à Versailles.

Sur le plan archivistique et documentaire enfin, et singulièrement pour la connaissance actuelle de l'ancien régime luxembourgeois, le cadastre thérésien constitue incontestablement un corpus de photographies instantanées à haute résolution unique aux Pays-Bas par la zone qu'il couvre et qu'il décrit (63). ■

(63) Un témoignage de recherche de grande ampleur sur base des données cadastrales de 1766: *Le duché de Luxembourg à la fin de l'ancien régime. Atlas de géographie historique*, sous la dir. de J. RUWET et C. BRUNEEL, 9 vol. parus [introduction, Durbuy, Marche, La Roche, terres franches wallonnes, Neufchâteau, Houffalize, Chiny, Virton], Louvain-la-Neuve, depuis 1982 (Travaux de la Faculté de philosophie et lettres de l'Université catholique de Louvain, XXVI – Section d'histoire, VI, puis Université catholique de Louvain. Bibliothèque de la Faculté de philosophie et lettres. Sources et documents, 1; Centre belge d'histoire rurale. Publications, nos 76 et 79).