



Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

biblioteca@consiglioveneto.it

DES
HAUTES COURS POLITIQUES

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

ET

DE LA MISE EN ACCUSATION

DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET DES MINISTRES

ÉTUDE

DE DROIT CONSTITUTIONNEL ET D'HISTOIRE POLITIQUE

PAR

Adolphe-Émile LAIR

ANCIEN CONSEILLER A LA COUR D'APPEL D'ANGERS

OUVRAGE COURONNÉ PAR LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

« Il n'y a de véritable liberté et de
» véritable justice que là où le juge se
» regarde comme esclave de la loi. »
LAPLAGNE-BARRIS.



PARIS

ERNEST THORIN, ÉDITEUR

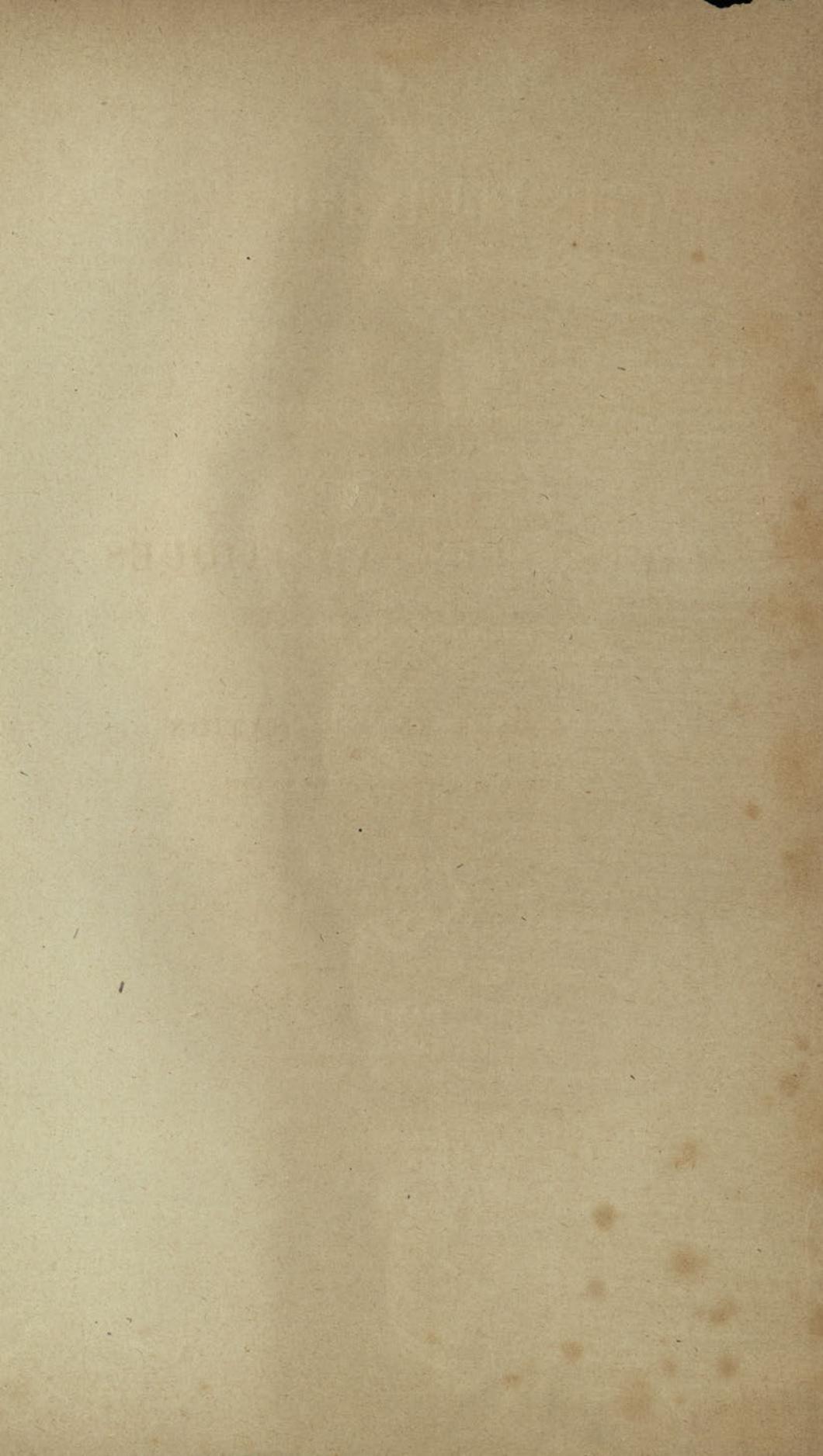
LIBRAIRE DES ÉCOLES FRANÇAISES D'ATHÈNES ET DE ROME

DU COLLÈGE DE FRANCE ET DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE

DE LA SOCIÉTÉ DES ÉTUDES HISTORIQUES

7, RUE DE MÉDICIS, 7

—
1889



DES
HAUTES COURS POLITIQUES
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER
ET
DE LA MISE EN ACCUSATION
DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET DES MINISTRES

TOULOUSE. — IMP. A. CHAUVIN ET FILS, RUE DES SALENQUES, 28.

DES
HAUTES COURS POLITIQUES

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

ET

DE LA MISE EN ACCUSATION

DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET DES MINISTRES

ÉTUDE

DE DROIT CONSTITUTIONNEL ET D'HISTOIRE POLITIQUE

PAR

Adolphe-Émile LAIR

ANCIEN CONSEILLER A LA COUR D'APPEL D'ANGERS

OUVRAGE COURONNÉ PAR LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

« Il n'y a de véritable liberté et de
» véritable justice que là où le juge se
» regarde comme esclave de la loi. »
LAPLAGNE-BARRIS.



PARIS

ERNEST THORIN, ÉDITEUR

LIBRAIRE DES ÉCOLES FRANÇAISES D'ATHÈNES ET DE ROME
DU COLLÈGE DE FRANCE ET DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE
DE LA SOCIÉTÉ DES ÉTUDES HISTORIQUES

7, RUE DE MÉDICIS, 7

1889



~~W~~



kw. 7390

INTRODUCTION

En 1884, la Faculté de droit de Paris avait mis au concours une étude sur les *Hautes cours politiques dans les temps modernes*. Elle a bien voulu couronner le mémoire que nous lui avons adressé.

C'est ce mémoire que nous publions aujourd'hui. Dans le remarquable rapport lu à la séance publique du 1^{er} août 1885, M. Ducrocq s'exprimait ainsi : « Le sujet du concours de » Droit constitutionnel était de nature à inspirer une œu- » vre de mérite. La Faculté n'a pas été déçue dans son » attente, et, sur les conclusions unanimes de la com- » mission chargée du rapport préparatoire, elle décerne le » prix Rossi à l'auteur du mémoire déposé.

» Ce n'est pas cependant que quelques parties de ce » mémoire ne puissent être utilement complétées; qu'il n'y » ait lieu d'enrichir l'introduction de notions sur cette » partie de notre ancien droit public; que d'autres parties » de l'œuvre n'eussent gagné, si l'auteur, à côté des tra- » ditions de l'Angleterre, en cette matière, avait fait une » part aux grands procès politiques de ce pays, comme à » ceux de la France, et à des débats qui, dans ces der- » nières années, se sont produits sur le continent. Nous » estimons aussi qu'il s'est trop référé aux précédents de » 1814 à 1848 sur les questions qui, en cas de poursui- » tes devant le sénat, pourraient actuellement y surgir tant » que le législateur n'aura pas comblé les lacunes de la » loi. Mais la Faculté a pensé comme sa commission que » ces réserves laissaient subsister le mérite absolu qui,

» dans le fond et dans la forme, rendaient ce mémoire
» digne de la plus haute récompense qu'elle puisse dé-
» cerner...

» Sans intervenir dans le grave débat résolu qui plane
» au-dessus des lois écrites, elle n'a pas hésité à décerner
» le prix Rossi à cet important mémoire dont l'auteur
» s'est montré fidèle à tout ce que commandait un tel
» nom. »

Une appréciation aussi flatteuse nous faisait un devoir de ne rien négliger pour combler les lacunes et rectifier les erreurs qui nous avaient été signalées (1). Mais si nous avons fait une plus large part à l'étude de notre ancien droit, et si, sur quelques points, nous avons modifié la doctrine que nous avons d'abord proposée, ces modifications et ces développements n'ont ni troublé l'économie générale ni altéré l'esprit de notre travail, et nous nous croyons toujours autorisé à le produire sous le patronage de la savante compagnie qui l'a honoré de sa plus haute récompense.

Pour résoudre les graves problèmes que soulève un pareil sujet, nous avons tour à tour interrogé la raison et l'histoire. Nous n'avons pas cru devoir nous borner à étudier dans leur texte et en elles-mêmes les différentes lois qui, depuis Rome jusqu'à nos jours, ont présidé au jugement des crimes politiques, et à préciser exactement les dispositions des législations étrangères. Nous nous sommes efforcé de les suivre dans leurs applications, d'étudier le rôle et les actes des tribunaux politiques, et c'est ainsi, à la double lumière de la théorie et des faits, que nous avons essayé de dégager les principes les plus propres à assurer aux accusés politiques une justice éclairée et impartiale.

(1) Nous prions tout spécialement MM. Albert Desjardins et Ducrocq d'agréer nos vifs remerciements pour les conseils autorisés qu'ils ont bien voulu nous donner avec tant de bienveillance.

I

Il semble que, dans tous les temps et chez tous les peuples, même les plus avancés dans l'exercice de la vie publique, même les plus jaloux de la liberté et de l'égalité civiles, on rencontre, à côté des tribunaux criminels de droit commun, des juridictions exceptionnelles chargées du jugement des délits politiques. Partout et toujours ces tribunaux paraissent répondre à un double besoin qui se perpétue à travers les âges. Le législateur n'ose confier au juge ordinaire ni le jugement de ces attentats, qui ne s'attaquant plus seulement aux droits individuels mais à la société elle-même dépassent en quelque sorte la mesure ordinaire du crime, ni celui des grands personnages que leur naissance ou leur fonction élève au-dessus du niveau commun, et investit d'une puissance qui paraît défier la justice. Il semble que dans ces deux cas, pour maintenir la proportion, on ait, de tout temps, senti la nécessité de grandir le tribunal dans la mesure même où grandissent soit le crime soit le coupable (1).

Evidemment, un fait aussi général ne répond pas seulement à des nécessités passagères, mais à un besoin permanent des sociétés, et Napoléon I^{er} était d'accord avec les enseignements de l'histoire, quand il disait, au commencement de ce siècle, que « le principe d'une haute Cour se » justifie par le respect et le prestige qui entourent cer- » taines fonctions, la grandeur de l'émotion causée par un » procès intenté à ceux qui en sont revêtus et la nécessité

(1) De bonne heure aussi, une pensée différente, celle-là toute de faveur, paraît avoir assuré une juridiction privilégiée aux membres de certaines assemblées et de certaines corporations, en leur ménageant le droit de n'être jugés que par leurs pairs, c'est-à-dire par les membres de la même assemblée ou de la même corporation. C'est ainsi qu'à Rome les sénateurs accusés n'avaient d'autre juge que le Sénat. Nous ne parlons qu'accidentellement de cette juridiction privilégiée qui ne rentrait pas directement dans notre sujet.

» d'une bonne justice (1). » Mais, et nous espérons l'avoir démontré, une telle conclusion n'est juste, et le principe d'une haute Cour n'est vraiment légitime qu'à une condition : c'est que la juridiction appelée à juger les crimes politiques assure aux accusés toutes les garanties dont ils jouissent devant les autres tribunaux, qu'elle soit une juridiction supérieure et non une juridiction d'exception.

C'est ici que l'histoire offre un triste spectacle. Herder la comparait à un serpent qui se mord la queue. Nulle part ce mot ne se vérifie mieux que dans le sujet qui nous occupe. Ce que, à toute époque ou à peu près, les différents pouvoirs ont cherché en instituant des tribunaux politiques, c'est bien moins une juridiction offrant aux accusés des garanties supérieures de lumières et d'indépendance, qu'un instrument de règne et une arme de parti pour écraser des adversaires. Il semble qu'en cette matière le droit n'existe plus dès que l'intérêt ou la passion commande ; et sous les noms divers de dictature, de raison d'Etat et de salut public, nous voyons, de Rome jusqu'à nos jours, les mêmes situations ramener les mêmes violences, et se reproduire à toute époque cet odieux sophisme que le droit de l'individu doit céder à l'intérêt général, et qu'il est juste qu'un seul périsse, fût-il innocent, pour le salut de tous.

II

A Rome et à l'origine il n'y eut pas, à proprement parler, de tribunaux exceptionnels pour le jugement des délits politiques. Cela tient à ce que le souverain, le roi d'abord, le peuple ensuite juge lui-même directement. Plus tard le peuple crut devoir déléguer sa juridiction, et le jugement passa des comices aux *quæstiones perpetuæ*. Pour remplacer les garanties que les peuples modernes cher-

(1) Cité par M. Barthe, dans son rapport sur le projet de loi instituant une haute Cour. — Sirey, *Lois annotées*, 1858, p. 169.

chent dans la liberté de la presse et la responsabilité ministérielle, les Romains avaient deux choses : la puissance tribunitienne et le droit d'accusation accordé à tous les citoyens. Machiavel a noté, avec sa profondeur ordinaire, le rôle important que joue le droit d'accusation dans une démocratie : « A ceux, » dit-il, « qui, dans un Etat, » sont préposés à la garde de la liberté, on ne peut donner de droit plus utile et plus nécessaire que celui d'accuser devant le peuple ou devant quelque tribunal les citoyens qui violent en quelque chose les libertés de l'Etat (1). » Un tel droit assure en effet le respect de la constitution, et en donnant au peuple un moyen légal de défendre ses libertés l'empêche de recourir à la violence pour les maintenir. Et pourtant, ces droits si puissants ne suffisent pas aux Romains. Quand l'ennemi menace ou que la sédition gronde, ils s'empressent de concentrer tous les pouvoirs dans une seule main. La tradition autorise le sénat à faire élire un dictateur par les consuls ou à investir les consuls eux-mêmes du pouvoir dictatorial par la célèbre formule *Caveant consules ne quid detrimenti Respublica capiat*. Tite-Live semble même regretter qu'on ait trop rarement recours à cette mesure de salut public, et qu'on laisse trop oublier aux citoyens comme aux alliés la grande figure du dictateur : « *Ingentem speciem dictaturæ apud cives sociosque vetustate jam prope oblitos* (2). »

En réalité la proclamation de la dictature équivalait à une suspension des garanties constitutionnelles, et l'un de ses principaux effets était de conférer à celui qui en était investi la juridiction suprême (3). Le dictateur avait droit de vie et de mort sur tous les citoyens ; il pouvait les distraire de leurs juges naturels, au besoin juger lui-même et substituer sa juridiction à toutes les autres.

(1) Discours sur Tite-Live, I, 7.

(2) Tite-Live, liv. XXII, ch. XI.

(3) *Judicium summum*, dit Salluste. Catilina, 29.

Catilina conspire : Cicéron se fait attribuer par le sénat le pouvoir dictatorial et, en vertu du droit de justice qui y est attaché, il déclare les conspirateurs hors la loi. C'était, en réalité, une mesure de salut public. Cicéron eut le tort de chercher à en justifier la légalité, et il ne put trouver que le plus misérable des sophismes, en alléguant que ceux qui sont ennemis de l'Etat perdent, par cela même, les droits du citoyen. Il n'osa jurer qu'il avait respecté les lois ; et plus tard, dans le *de Republicâ*, il compara lui-même la doctrine du salut public à un monstre (1).

Autorisée par la tradition dans les grandes crises de la patrie, imposée à Camille devant les Gaulois, à Fabius en face d'Annibal, la dictature n'est plus, au dernier siècle de la république, que l'arme au moyen de laquelle les partis cherchent à s'écraser les uns les autres, un pur instrument de représailles politiques. Tibérius Gracchus et Scipion Nasica, Caius Cracchus et Opimius, Saturninus et Rabirius, Lentulus et Cicéron lui-même l'éprouvent tour à tour.

Sous l'Empire, le sénat reçoit d'Auguste le droit de juger les magistrats et devient une juridiction politique. Dès le règne de Tibère, il tombe dans une bassesse que l'histoire a justement flétrie. Docile esclave des volontés impériales, il abandonne ces formes protectrices qui avaient été, dans les temps réguliers de la république, la sauvegarde des accusés, et devançant de dix-huit siècles les violences de nos tribunaux révolutionnaires, il prétend à l'omnipotence, s'arroe le droit de déterminer à son gré la procédure et la peine, ne respecte plus le principe tutélaire de la division des accusations, suspend sur toute tête qu'il veut perdre le *crimen majestatis* ou le prétexte menteur du salut public. C'est sous l'accusation de lèse-majesté qu'il condamne Silanus (2). C'est au nom du salut

(1) *Nihilistâ quæ populi speciem imitatur, immanius belluâ est.* III, 25.

(2) Tacite, *Annales*, III, 66 à 70.

public qu'il immole Thræseas : *Summam rempublicam agi*, fait dire Tacite à son accusateur (1).

Enfin, la juridiction du sénat disparaît elle-même pour faire place à celle de l'empereur ; et il ne reste aux accusés d'autres garanties que celles qu'ils peuvent trouver accidentellement dans le caractère ou l'intérêt du prince.

III

Pendant la période barbare, l'assemblée générale de la nation, sous le nom de champ de Mars ou de Mai, juge les crimes politiques. C'est déjà, dans son principe au moins, le jugement par les pairs, bien que ce nom n'appartienne qu'à la période féodale. Peu à peu, par suite de la difficulté de réunir les hommes libres et sous l'influence aussi des traditions romaines, la Cour du roi se substitue aux assemblées populaires. Mais le roi n'y juge pas seul : à l'origine, par un souvenir de l'intervention du pays dans les jugements, les fidèles, les pairs y sont associés à l'œuvre de la justice royale. Bientôt la Cour du roi elle-même devient le Parlement et le jugement par les Pairs fait définitivement place au jugement par les officiers du roi.

Si la royauté eût été sage, elle se fût contentée de la justice du Parlement. « L'indépendance forte et mesurée, les » vertus héréditaires de ses membres, telles étaient les » sources auxquelles le Parlement puisait l'autorité qu'il » exerçait sur les esprits aussi bien que sur les affaires » de l'Etat. Jamais la justice ne fut administrée avec plus » de majesté et de conscience (2). »

A l'origine, et en haine de la féodalité, la Royauté s'appuie sur le Parlement, et le laisse étendre son pouvoir

(1) *Annales*, XVI, 28.

(2) Beugnot, préface des *Olim*. Machiavel l'appelle : « une institution des plus sages, propre à veiller à la sûreté du gouvernement et à la liberté des citoyens. »

au delà de sa juste compétence. Elle semble chercher en lui « son contrôle et sa limite (1). » Mais bientôt, sous l'influence des lois romaines, d'autres maximes prévalent : le droit public proclame que le roi est la source de tous les pouvoirs de l'Etat, et tout s'efface devant l'absolutisme royal.

Quand M^{me} de Staël, dans une phrase célèbre, disait qu'en France c'était la liberté qui était ancienne et le despotisme qui était nouveau, elle se faisait évidemment quelque illusion. Vraie peut-être sous certains rapports, une pareille appréciation ne résiste pas, au point de vue judiciaire, à une étude attentive de l'histoire.

A cet égard, l'ancien régime est l'absolutisme même. Tous les pouvoirs, le pouvoir judiciaire comme les autres, ne sont qu'une émanation de la souveraineté royale. A côté de la justice que le roi délègue, il y a la justice qu'il retient et qui lui permet, quand et comme il le veut, d'arrêter, de corriger ou de supprimer l'autre. « Le roi, » dit M^{me} de Vouglsans, « est le seul juge véritable de son » royaume. Sa Majesté est, à l'égard des tribunaux qu'il » a institués, comme un soleil qui leur communique ses » rayons, ou comme la mer est à l'égard des fleuves, les- » quels, après différents trajets lui reportent enfin les eaux » qu'ils avaient puisées dans son sein (2). »

Deux tentatives fort différentes furent faites pour limiter, en cette matière, l'omnipotence royale, et donner un cours régulier à la haute justice.

La première vint de ces puissants barons qui, à l'origine de la monarchie, se regardaient et pouvaient presque être regardés, en effet, comme les égaux du roi. Ils ne consentirent jamais à être jugés par les seuls officiers royaux, et se refusèrent à accepter d'autres juges que leurs égaux en dignité et en rang. Appuyés sur la tradition, forts de leur

(1) Beugnot, *loco citato*.

(2) *Lois criminelles*, p. 506.

puissance, ils parvinrent à faire prévaloir leurs prétentions, et leur résistance amena la constitution de la Cour des Pairs. En principe, au moins (car leur droit fut souvent violé, en fait), ils conservèrent jusqu'à la révolution le droit de n'être jugés que par le Parlement *garni de Pairs*.

La seconde vint des Légistes. Par l'institution des *Grands Jours*, ils essayèrent de doter la France d'une haute juridiction, qui devait être dans leur pensée, qui eût pu être en effet, sans les résistances qu'elle rencontra, comme la haute Cour de notre ancienne monarchie. Que ces assises solennelles tenues dans les provinces éloignées de la capitale aient eu pour but la répression des grands personnages et des hauts fonctionnaires qui échappaient, par leur situation et leur puissance, à l'action de la justice ordinaire, cela n'est pas douteux et Ayrault le dit positivement : « S'il arrivait que les parties fussent personnes » de si grande estoffe, si riches et si puissantes que les » juges ordinaires n'eussent autorité et gravité suffisantes » pour eux, les Romains nommaient un des plus graves » et anciens consulaires, quelquefois un dictateur. A cet » exemple ont été ordonnés les *Grands Jours*. S'il s'offre » donc quelque accusation de grand poids, comment » est-ce que le juge ordinaire y suffirait parmi tant de ru- » ses, formalités et empêchements ! Il faut nécessairement » que ceux qui ont la main souveraine s'y entremettent » aucunes fois (1). »

Aux termes de l'ordonnance de Blois, les *Grands Jours* devaient être tenus tous les deux ans dans les Parlements de Paris, Toulouse et Bordeaux. Leur fonctionnement régulier échoua malheureusement devant la résistance des seigneurs et la jalousie des Parlements; et le roi, se fondant sur son droit absolu, continua d'instituer, quand il lui plut, des commissions judiciaires, et de renvoyer ses

(1) *Institution judiciaire*, p. 43.

adversaires politiques devant des juges choisis et souvent achetés.

Les Parlements firent entendre leurs remontrances, les Etats généraux leurs doléances, les publicistes leurs protestations. Ayrault, Bodin, Pasquier critiquèrent tour à tour les commissions judiciaires. Dumoulin en signale hautement le péril et rappelle que les Parlements ont été institués précisément pour soustraire les parties à ces juges inconnus et redoutables, *ab injuriis ignotorum judicum et extraordinariarum quas vocant commissionum, quæ periculosissimæ sunt* (1). Devant ce concert de protestations, les ordonnances royales promettent à jamais l'abolition des commissions judiciaires, et, le lendemain, les commissions renaissent. Philippe le Bel et Louis XI, Louis XII et François I^{er}, les rois despotes et astucieux comme les princes honnêtes et chevaleresques en useut également.

Dans un livre récent, aussi remarquable d'ailleurs par l'étendue des recherches que par l'esprit généreux qui l'inspire, M. d'Avenel s'efforce d'établir que le despotisme royal date seulement de Richelieu (2). C'est Richelieu qu'il accuse d'avoir transformé la monarchie traditionnelle en monarchie absolue, d'avoir été le premier apôtre de la raison d'Etat et l'inventeur des commissaires, « d'avoir mis » le roi au-dessus de la justice et de ces lois souveraines » qui primaient le pouvoir de la royauté (3). » Une semblable appréciation est évidemment excessive. Si ces lois ont jamais existé, ce n'est pas Richelieu qui les a détruites. Depuis le treizième siècle, au moins, le roi n'a jamais cessé d'être au-dessus de la justice ou plutôt d'être à lui seul toute la justice. Quand donc Richelieu disait que « le » roi peut en dispenser comme il lui plaît » il ne faisait que

(1) Dumoulin, *Stylus Parliamenti*.

(2) *Richelieu et la monarchie absolue*. Paris, Plon, 1884.

(3) Tome I, p. 12 et 186.

répéter ce qui se disait depuis des siècles, et les princes n'avaient jamais douté qu'un pareil droit fût l'exercice naturel et légitime de leur prérogative. Ce qui est vrai, c'est que nul, avant Richelieu, n'avait appliqué ces principes avec autant de rigueur; nul, pas même Louis XI, n'avait mis autant d'esprit de suite dans l'emploi des commissions judiciaires, et d'audace dans le mépris des formes légales. Par la pratique comme par la théorie, Richelieu a, on peut le dire, porté à sa perfection le dogme du pouvoir absolu de la royauté.

Pour Richelieu, ce que Dieu peut sur l'univers, le roi le peut sur son royaume; il n'appartient qu'à lui de faire les lois, de les changer et de les interpréter. Il a droit de vie et de mort sur ses sujets, et, pour prouver que le roi est « au-dessus de la justice, on se joue comme à plaisir » de toutes les formes judiciaires; — pour prouver que » le roi dispose de la vie de ses sujets, on fait mourir des » innocents (1). »

Des maîtres des requêtes, munis de pouvoirs discrétionnaires, parcourent la France, jugeant sans règles, où il leur plaît, assistés de qui ils veulent; des Chambres de justice soigneusement triées frappent les adversaires politiques. Cinq révoltés sont exécutés à Rouen sans avoir été entendus et sur un simple ordre verbal du chancelier. Et, pour Richelieu, tout cela est légitime; c'est que, en effet : « Il y a une grande différence entre ce qu'on fait contre » l'Etat et ce qu'on fait pour sa sûreté (2); — Il y a des » crimes où il faut punir d'abord et puis informer (3); — » Le crime de lèse-majesté est si grand qu'on en doit pu- » nir même la pensée (4); — En matières de complots, il » est souvent impossible d'avoir des preuves concluantes; » les autres doivent suffire quand les conjonctures sont

(1) D'Avenel, t. I, p. 186.

(2) *Mémoires*, t. I, p. 216.

(3) *Lettres et papiers d'Etat*, t. III, p. 176.

(4) *Mémoires*, t. II, p. 407.

» pressantes (1) ; » — toutes maximes tirées de ses œuvres. Quand il veut perdre un homme, il accueille sur son compte les bruits les plus vagues (2). A défaut d'autre grief, il l'accusera de « traiter beaucoup de choses préjudiciables au service de Sa Majesté et au repos de l'Etat. » C'est la formule.

Montesquieu l'a dit avec raison : « Quand la servitude » elle-même viendrait sur la terre, elle ne parlerait pas » autrement (3). » Louis XIV n'a plus qu'à dire : « L'Etat c'est moi. »

IV

Un esprit nouveau souffle au dix-huitième siècle et les rôles changent. « Il s'est formé un tribunal indépendant » de toutes les puissances et que toutes les puissances » respectent : l'opinion (4). » La philosophie demande à l'autorité ses titres, analyse les organes du gouvernement et les conditions du pouvoir ; tour à tour libérale avec Montesquieu, radicale avec Rousseau, aux droits du prince elle oppose les droits de l'homme, à la souveraineté du roi la souveraineté de la nation. Ce mouvement amène la convocation des états généraux et la rédaction des cahiers de 1789.

Au point de vue qui nous occupe, deux idées principales se dégagent des vœux exprimés dans les cahiers et des délibérations de l'assemblée constituante : le respect de la légalité, la surveillance des agents du pouvoir et des ennemis de la nation.

Résumant l'opinion de son siècle, Montesquieu avait dit : « Une des choses qui portent le plus d'atteinte à la » liberté du citoyen est de le faire juger non pas par ses

(1) Cité par M. D'Avenel, t. I, p. 213.

(2) On est son grand accusateur. — D'Avenel.

(3) Montesquieu, *Esprit des lois*, édition Didot, p. 285.

(4) Laboulaye, *Revue des cours littéraires*, 19 mars 1870.

» juges naturels, mais par une commission (1). » Les cahiers réclament unanimement la suppression des commissions judiciaires, et la constitution de 1791 les abolit (2).

Mais en même temps, les cahiers demandent avec non moins d'ardeur qu'on soumette les agents de l'autorité, spécialement les ministres, à une responsabilité effective; qu'on définisse les infractions aux droits de la nation et qu'on institue un tribunal pour les juger. Et la pensée qui inspire ces vœux est moins une pensée de protection pour le citoyen que de défiance envers le pouvoir. « Partout, » dit M. Taine, « on sent la perpétuelle préoccupation de » se mettre en garde, l'arrière-pensée d'une trahison, la » persuasion que le pouvoir exécutif, quel qu'il soit, est, » par nature, un ennemi public (3). » Autrefois, l'un des soins les plus constants du pouvoir était la surveillance des citoyens et la recherche des crimes de lèse-majesté royale. — Aujourd'hui, c'est au tour des citoyens à surveiller le pouvoir, et la pensée qui les obsède, c'est de rechercher et de punir les crimes de lèse-nation (4).

Pour répondre à l'impatience de l'opinion, l'assemblée n'attend pas que la constitution ait établi la responsabilité des ministres et des autres agents de l'autorité. Avant même de proclamer les droits de l'homme, son premier soin est d'instituer à la hâte cette haute Cour qui doit être « l'organe de la souveraineté nationale, » et comme on disait alors « le glaive de la loi (5). » Elle confie la surveillance des fonctionnaires et la révélation des crimes de lèse-nation à tous les citoyens; — le droit d'accusation aux seuls représentants de la nation; — le jugement à des jurés directement élus par le peuple. Le droit d'accuser est re-

(1) *Grandeur et décadence des Romains.*

(2) Constitution des 3-14 septembre 1791. Tit. II, art. 17.

(3) *Origines de la France contemporaine*, t. I, p. 249.

(4) C'est le mot même dont se servent les cahiers.

(5) Expressions tirées des discours du temps.

fusé au roi, et les décrets d'accusation rendus par l'assemblée n'ont pas même besoin d'être sanctionnés par lui. Le roi n'a pas davantage le droit de choisir le ministère public ; c'est l'assemblée qui désigne elle-même et dans son sein les grands procureurs chargés de la poursuite. Telle est la haute Cour organisée par l'assemblée constituante : c'est la nation exerçant elle-même sa souveraineté, dans le domaine de la justice, « une représentation nationale judiciaire. » Sa compétence s'étend à tous les délits qu'il plaira au corps législatif de lui déférer. Le crime de lèse-nation n'est pas même défini. C'est l'arbitraire. Déjà, l'esprit radical a présidé à l'organisation de cette redoutable machine. Sur un seul point, l'esprit libéral a triomphé : la haute Cour siège à quinze lieues de Paris. On a voulu la soustraire à la pression de la multitude et aux menaces de l'émeute.

La machine organisée, on la met en mouvement, et de nombreux accusés sont déférés à la haute justice. — L'assemblée législative s'efforce d'en accélérer la marche. Malgré tout, la haute Cour ne parvient pas à fonctionner assez vite au gré de l'impatience populaire. Les accusés qu'elle devait juger sont enlevés des prisons, massacrés à Versailles, et l'un des premiers actes de la Convention est la suppression de la haute Cour.

A partir de ce moment, « l'absolutisme populaire s'ap-
» propre sans scrupules les théories et les pratiques de
» l'absolutisme royal. » M. Taine, avec sa pénétrante analyse, a mis en pleine lumière cette identité du despotisme monarchique et du radicalisme jacobin, leur goût égal pour l'emploi des commissions extraordinaires, les accusations de lèse-majesté et la suppression des formes légales (1). — « Jadis, il y avait des crimes de lèse-majesté
» royale, maintenant, il y a des crimes de lèse-majesté
» populaire, et on les commet lorsque par action, parole

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1888.

» ou pensée, on dénie ou on conteste au peuple une par-
 » celle quelconque de l'autorité plus que royale qui lui
 » appartient (1). » Robespierre déclare qu'« en politique,
 » il faut juger avec les soupçons d'un patriotisme éclairé. »
 Richelieu avait exprimé la même pensée en d'autres ter-
 mes. Et la doctrine du salut public s'étale dans des maxi-
 mes comme celle-ci : « Quand une société ou sa majorité
 » veut une chose, elle est juste. La minorité est toujours
 » coupable, eût-elle raison moralement. Il ne faut que du
 » sens commun pour sentir cette vérité-là. La nation a le
 » pouvoir indiscutable de perdre même un innocent (2). »
 — « Le roi peut tout, » disait-on autrefois : « La nation
 peut tout » répète-t-on maintenant. Il est de l'essence de
 sa souveraineté d'être supérieure à tous les droits, de sup-
 pléer à toutes les lois. Tel est le dogme nouveau, au nom
 duquel la convention se constitue en Cour de justice pour
 juger Louis XVI, et institue le tribunal révolutionnaire.
 C'est ainsi qu'à moins de deux ans d'intervalle, la suppres-
 sion des juridictions exceptionnelles est suivie de la créa-
 tion des deux commissions judiciaires les plus violentes
 et les plus cyniques dont l'histoire ait gardé le souvenir.
 Le mouvement commencé au nom de l'ordre légal aboutit
 à la Terreur.

V

Franchissons un espace de quarante années. La justice
 révolutionnaire n'est déjà plus qu'un lugubre souvenir.
 Les constitutions ont été unanimes à proscrire les com-
 missions judiciaires comme les publicistes à les flétrir.
 Les chartes de 1814 (3) et de 1830 (4) déclarent qu'il ne
 pourra être créé de commissions et tribunaux extraordi-

(1) Taine, *Le programme jacobin*.

(2) *Nuits de Paris* : 15^e nuit, p. 377.

(3) Art. 203.

(4) Art. 54.

naires, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce puisse être. A leur exemple, la plupart des constitutions des autres pays ont reproduit le même principe (1). La monarchie restaurée a confié à la Chambre basse la poursuite, à la Chambre haute le jugement des crimes politiques. A part l'institution passagère des Cours prévotales, le pouvoir se montre respectueux observateur de la légalité et le règne de la loi semble définitivement assis.

La révolution de 1830 éclate; une partie de l'opinion proclame traîtres les ministres signataires des ordonnances et demande leur mise en jugement. La charte autorise sans doute la Chambre des députés à accuser les ministres pour trahison devant la Chambre haute. Elle a promis la définition de la trahison; mais cette définition n'a jamais été donnée. Il n'existe ni texte qui la spécifie, ni loi qui la punisse. N'importe, la Chambre des députés renvoie les ministres devant la Cour des pairs, et la Cour des pairs les condamne. De quel droit? Du droit de la raison d'Etat.

Celui qui est l'ennemi de l'Etat n'est pas un citoyen et ne peut invoquer les droits du citoyen, avait dit Cicéron, pour faire condamner Catilina et ses complices. — Il y a des crimes qui font perdre *ipso facto* à ceux qui les commettent tous leurs droits et privilèges, avait dit Richelieu. — Il n'y a pas besoin d'une loi qui punisse les traîtres et les conspirateurs, la nation a toujours le droit de les punir, avaient dit la convention et le comité de salut public. — Quelle raison invoque-t-on pour frapper les ministres de 1830? C'est que « en matières de crimes politiques, » quand il s'agit de l'indépendance ou de la sûreté de » l'Etat, du maintien des institutions ou des lois, des li- » bertés publiques ou des garanties individuelles, *il est » impossible qu'il n'y ait pas accusation quand il y a eu*

(1) Il se retrouve dans les constitutions de la Belgique, du Portugal, de l'Italie, des Pays-Bas, de Berne, de Genève, etc.

» péril pour la patrie, et qu'il n'y ait pas jugement,
 » quand il y a eu accusation : car la liberté et la sûreté
 » de tous sont préférables à celles de quelques-uns (1).

Je défie qu'on relève une différence entre ces quatre exemples. A deux mille ans de distance, c'est la même doctrine, le même principe, la même négation du droit individuel au nom du salut de l'Etat.

Et qu'on ne s'y trompe pas, cette doctrine vit encore ; elle est le fond même de l'esprit révolutionnaire et jacobin. Hier encore, un membre du conseil municipal de Paris disait dans des termes identiques à ceux que nous avons relevés dans l'histoire : « Les serviteurs d'un pré-
 » tendant ne sont pas des citoyens (2). » On le voit, le monstre dont parlait déjà Cicéron n'est pas mort : il sommeille.

VI

Y aurait-il donc, ainsi que l'a dit Montesquieu lui-même, « des cas où il faut mettre pour un moment un
 » voile sur la liberté comme on cache les statues des
 » dieux (3).

Nous ne pouvons nous résigner à le croire. Liberté et justice ne sont que deux noms différents d'une même et sainte chose qui est le droit. Or le despotisme monarchique et l'absolutisme populaire sont, au même titre, la négation des droits de l'individu. La doctrine de la raison d'Etat et du salut public, qu'est-elle autre chose, sinon l'application aux affaires publiques du principe de la souveraineté du but, de cet odieux sophisme que la fin justifie les moyens ? Démosthène enseignait déjà aux Athéniens que le salut public ne peut venir qu'après la

(1) Rapport de M. de Bastard.

(2) Paroles de M. Joffrin à la séance du conseil municipal du 5 décembre 1888. — *Moniteur* du 7 décembre.

(3) *Esprit des lois*, XII, 9.

justice (1). Nous sommes aussi de ceux qui pensent que l'intérêt du plus grand nombre, fût-il constant, doit s'incliner devant le droit d'un seul. Tout le progrès de la civilisation est là.

Nul, mieux que Benjamin Constant, n'a mis à nu le vice de la justice révolutionnaire. Au moment de la conspiration de Babeuf, le Directoire avait tenu à procéder dans toutes les règles. Mais les esprits n'avaient pas encore repris leur équilibre et beaucoup s'irritaient de l'obscurité et de la lenteur des formes. « Eh quoi ! » s'écrie Benjamin Constant, « vous dites que si les conspirateurs » avaient triomphé, ils n'auraient pas observé contre vous » toutes ces formes ! Eh ! c'est précisément parce qu'ils ne » les auraient pas observées que vous devez les observer ! » C'est là uniquement ce qui vous donne le droit de les » punir ; c'est là ce qui fait d'eux des anarchistes, de vous » des hommes d'ordre... Ce qui distingue avant tout la » justice régulière de la justice révolutionnaire c'est le respect des formes protectrices des accusés (2). »

Il est impossible de mieux dire, et pourtant, dans une autre de ses œuvres, Benjamin Constant a poussé plus loin encore la démonstration de cette vérité : « Les formes » sont une sauvegarde : l'abréviation des formes est la diminution ou la perte de cette sauvegarde... L'abréviation des formes est donc une peine. Si vous infligez » cette peine à un accusé, c'est donc que son crime est » démontré d'avance : mais si son crime est démontré » d'avance à quoi bon un tribunal quel qu'il soit ? Si » son crime n'est pas démontré, de quel droit le placez-vous dans une classe particulière et proscrire, et le privez-vous, sur un simple soupçon, du bénéfice commun » à tous les membres de l'état social : cette absurdité

(1) Plutarque, *Vie de Démosthène*, ch. XIII : « Οὐ πρὸς τὸ ἥδιστον, ἢ βέλτερον, ἢ λυσιτελέστατον ἀγεί τοὺς πολίτας, ἀλλὰ πολλοῦ τὴν ἀσφάλειαν καὶ τὴν σωτηρίαν οἴεται δεῖν ἐν δευτέρᾳ τάξει τοῦ καλοῦ ποιεῖσθαι καὶ τοῦ πρέποντος. »

(2) *Essai sur la Terreur*, p. 88.

» n'est pas la seule. Les formes sont nécessaires ou sont
 » inutiles à la conviction ; si elles sont inutiles à la con-
 » viction pourquoi les conservez-vous dans les procès or-
 » dinaires ? Si elles sont nécessaires, pourquoi les retran-
 » chez-vous dans les plus importants ?

» Ce sont des brigands, dites-vous, des assassins, des
 » conspirateurs auxquels nous enlevons le bénéfice des
 » formes ; mais, avant de les reconnaître comme tels, ne
 » faut-il pas constater les faits ? Or, que sont les formes,
 » sinon le meilleur moyen de constater les faits ? S'il en
 » existe de meilleurs ou de plus courts qu'on les prenne,
 » mais qu'on les prenne alors pour toutes les causes (1). »

Pour brider, autant que possible, l'esprit révolutionnaire et prévenir son intrusion dans la justice, deux choses surtout sont nécessaires ; une loi précise et une juridiction impartiale. Il faut d'abord que les délits politiques comme les autres reçoivent de la loi des définitions qui ne permettent pas les poursuites arbitraires ; qu'en matière politique, plus encore qu'en matière de droit commun, « nul délit, nul crime ne puisse être puni de peines » qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'il fut » commis (2). » Or, une partie seulement des délits politiques a jusqu'ici trouvé une définition dans nos lois.

Au moment où s'impriment les dernières feuilles de ce livre une commission du sénat prépare la loi promise par la constitution qui doit régler la procédure à suivre au cas où la Chambre haute serait constituée en Cour de justice. Ce sera là, à coup sûr, une œuvre utile ; la procédure, comme le reste, a besoin d'être fixée ; les formes, nous l'avons dit, sont la sauvegarde des accusés, « et le mépris » des formes conduit au mépris de la justice (3). » Mais l'œuvre nécessaire, l'œuvre urgente serait la définition des crimes et des délits qui peuvent motiver la poursuite

(1) *Réflexions sur les constitutions et les garanties*, p. 236.

(2) Code pénal, art. 4.

(3) M. D'Avenel.

devant la haute Cour. Une telle définition n'est évidemment pas impossible, puisque plusieurs de nos anciennes lois l'avaient tentée et qu'elle a été donnée ailleurs. Sauf le procès de l'amiral Persano, intenté pour « trahison, désobéissance et incapacité, » les derniers procès politiques qui ont eu lieu à l'étranger avaient tous pour objet des faits précis. Tant que la définition des crimes et délits politiques non prévus aujourd'hui par la loi n'aura pas été donnée, leur poursuite demeurera sans base légale et ne pourra se réclamer que de la raison d'Etat.

Il faut, en second lieu, que cette loi trouve, pour l'appliquer, un tribunal éclairé, indépendant, impartial. Il faut que ce tribunal ait une existence permanente qui écarte tout soupçon de commission et de juridiction exceptionnelle, qu'il donne aux accusés politiques toutes les garanties assurées aux autres accusés devant les tribunaux ordinaires.

C'est au Parlement qu'à l'imitation des Chartes de 1814 et de 1830, les lois constitutionnelles de 1875 ont confié la répression des crimes politiques; à la chambre des députés appartient le droit d'accusation, au sénat le jugement.

La juridiction parlementaire ne saurait, sans doute, être comparée aux anciennes commissions judiciaires, et elle compte aujourd'hui encore des partisans nombreux. Nous croyons cependant avoir démontré, dans la conclusion de ce livre, qu'elle ne répond pas aux exigences d'une bonne justice. L'accusateur et le juge s'y touchent de trop près. Même astreint à ne prononcer que des peines légales, le Parlement manque, par la force des choses, du calme, de la liberté et de l'impartialité nécessaires au véritable juge. Centre des agitations politiques, des compétitions personnelles et des intrigues des partis, il est moins propre qu'aucune autre juridiction à dégager des passions du moment la justice et la vérité éternelles. Et l'histoire est là pour dire qu'il est dangereux de confier des attri-

butions judiciaires à un corps politique et que les juridictions politiques ne trouvent chez les accusés ni confiance ni respect.

Une solution nous a paru s'imposer : celle d'une haute Cour purement judiciaire, pourvue de tous les organes nécessaires au fonctionnement d'une juridiction indépendante : — instruisant elle-même avant de juger ; — empruntant ses juges inamovibles aux degrés les plus élevés de la hiérarchie, ses jurés aux corps élus qui offrent le plus de garanties d'impartialité et de lumières ; — ne pouvant juger que des crimes définis, appliquer que des peines édictées par la loi ; — présentant, en un mot, à un degré supérieur et dans une majesté plus haute, tous les caractères de la justice de droit commun. Le pouvoir exécutif comme le pouvoir législatif peuvent également rendre plainte devant elle et la contraindre à informer. L'un et l'autre aussi doivent savoir s'incliner devant ses arrêts, soit qu'elle ne croie pas devoir donner suite à la plainte, soit que sur le renvoi de la chambre d'instruction et la poursuite de son procureur général, elle acquitte ou condamne.

VII

Nous faisons-nous une trop haute idée de la justice, et pensera-t-on qu'une Cour ainsi constituée est une puissance trop redoutable ! Certes la prééminence du pouvoir judiciaire sur le pouvoir politique n'est pas faite pour complaire à cet esprit radical qui nous pénètre et nous envahit de plus en plus. Mais ce n'est pas à la justice d'être la servante de la politique ; c'est à la politique elle-même à s'incliner devant elle.

La justice est le premier besoin des sociétés. Comme l'a remarqué M. Guizot, toutes choses « dans l'état social » aboutissent à des jugements (1). » Dans une société qui

(1) *Hist. de la civilisation*, t. IV, p. 68.

n'est pas régie par la force seule (et ce ne serait plus alors une société digne de ce nom), les lumières et l'indépendance du juge sont donc, en dernière analyse, l'unique sauvegarde des droits du citoyen, la garantie véritable et définitive de la liberté. Combien cela n'est-il pas plus vrai encore du juge appelé à juger les crimes et délits politiques presque toujours au milieu des discordes civiles et sous la pression des partis, souvent en face des injonctions du pouvoir ou des menaces de la foule.

Nécessaire à toute société, une justice fortement constituée l'est à une société démocratique plus qu'à tout autre.

Certes, nous nous garderions, même à l'heure présente, de proposer la démocratie américaine en exemple à notre démocratie. Mais il faut convenir qu'elle a sur la nôtre une supériorité véritable. Elle a su faire du pouvoir judiciaire un troisième pouvoir ayant une autorité réelle et non pas seulement nominale, gardien du pacte fondamental et des garanties constitutionnelles, arbitre accepté de tous les partis et modérateur de tous les pouvoirs. On l'a justement remarqué, la solennelle déclaration des droits de l'homme ne nous a pas donné en fait de vraie liberté ce qu'a valu aux Etats-Unis la simple constitution de la Cour suprême.

Ce n'est pas en laissant au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif la haute main sur les poursuites politiques qu'on garantira la liberté. C'est en fortifiant le pouvoir judiciaire (1). Une haute Cour aussi profondément que possible séparée de la politique, contenue par des règles fixes, une procédure déterminée et des définitions précises, capable d'arrêter au besoin les accusations témérairement intentées par les pouvoirs législatif ou exécutif, n'a donc rien qui

(1) L'extension du pouvoir judiciaire dans le monde politique, dit Tocqueville, doit être corrélative à l'extension du pouvoir électif. — V. les remarquables études de MM. le duc de Noailles, sur le *Pouvoir judiciaire aux Etats-Unis*, et de M. Georges Picot, sur le *Centenaire de Vizille*. *Revue des Deux-Mondes* des 15 juillet et 1^{er} août 1888.

nous effraie. Nous y voyons au contraire la meilleure sauvegarde du droit contre les violences d'en haut et d'en bas (1).

Les personnes, s'il s'en rencontre, qui voudront bien jeter les yeux sur ces pages, y trouveront deux idées maîtresses qui nous sont depuis longtemps chères et que la réflexion et l'expérience n'ont fait qu'affermir dans notre esprit : l'une est la nécessité de séparer autant que possible la justice de la politique, l'autre, celle de subordonner tous les autres pouvoirs, même le pouvoir politique au pouvoir judiciaire. Nous savons que de telles idées ne sont pas aujourd'hui en honneur. Loin de dédaigner d'emprunter à leurs adversaires les armes qui les ont eux-mêmes blessés, les divers partis ne manquent guère de chercher tour à tour dans le pouvoir judiciaire un instrument de règne, et, à des degrés divers, ils tendent tous bien plutôt à le subordonner au pouvoir administratif et à ce qu'on est convenu d'appeler les nécessités politiques, qu'à laisser à la justice le dernier mot. Qu'on se souvienne de la théorie de l'acte de gouvernement, et qu'on interroge le tribunal des conflits. Nous sommes profondément convaincu que ce sont là des doctrines aussi erronées que funestes, et que, dans un état bien ordonné pour la paix, tout le monde doit se taire quand la justice a parlé. La justice humaine ne peut prétendre sans doute à l'infaillibilité de la justice divine; mais elle en tient la place dans nos sociétés imparfaites, *res judicata pro veritate*. Son rôle est d'appliquer aux faits contingents et aux réalités mobiles les principes du droit éternel. L'autorité de ceux qui ont la charge auguste d'appliquer la loi ne sera jamais trop haute. On ne rétablira la paix religieuse qu'en répudiant une politique hypocritement persécutrice pour

(1) La Cour suprême de Leipzig vient de résister à M. de Bismarck lui-même, en mettant en liberté le Docteur Geffcken. Le Parlement l'eût-il osé ?

respecter simplement la liberté des consciences. On ne fondera la paix sociale qu'en chassant la politique de la justice, en élevant assez haut les lumières et l'indépendance du juge pour lui assurer non seulement l'obéissance mais le respect et la confiance de tous.

DES
HAUTES COURS POLITIQUES

ET DE LA MISE EN ACCUSATION

DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET DES MINISTRES

LIVRE PREMIER

DU JUGEMENT DES CRIMES D'ÉTAT ET DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MAGISTRATS DANS LE DROIT ROMAIN.

CHAPITRE PREMIER.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

Plus on étudie l'histoire des Romains à la double lumière de l'érudition moderne et de l'expérience politique, plus on s'étonne de voir à quel point ils sont, en tout, nos maîtres. Il y a, certes, bien peu d'analogie entre la constitution romaine et nos constitutions modernes; mais les Romains ont eu, comme d'instinct, un si profond sentiment du droit, une si vive intelligence de la vie publique et des conditions pratiques de la liberté, qu'il n'est guère d'institution nécessaire dont on ne retrouve chez eux le modèle ou au moins le germe. Il ne saurait donc être sans intérêt de rechercher

comment la constitution romaine avait organisé la responsabilité des fonctionnaires et la répression des crimes d'Etat.

Au point de vue spécial qui nous occupe, il convient de distinguer trois périodes : la Royauté, la République, l'Empire.

A l'origine, il n'y eut pas, à Rome, à proprement parler, de tribunaux exceptionnels pour juger les crimes commis par les magistrats, pas de juridictions privilégiées tenant à la personne ou à la fonction (1). Depuis la fondation de Rome jusqu'à l'établissement des *quæstiones perpetuæ*, c'est le souverain lui-même, le roi d'abord, le peuple ensuite, qui juge les fonctionnaires prévaricateurs, soit directement, soit par des commissaires auxquels il délègue sa juridiction.

A partir de la loi *Calpurnia*, des tribunaux spéciaux existent pour le jugement de certains crimes commis par des magistrats ; mais leur spécialité est déterminée par le crime et non par les personnes. « Si des magistrats seuls comparaissent devant la *quæstio repetundarum*, c'était que des magistrats seuls pouvaient se rendre coupables du crime de concussion (2). »

Ce fut seulement sous l'Empire que le sénat devint, pour toute sorte de délits ou de crimes, le tribunal *privilegié* des sénateurs et des magistrats.

(1) Excepté, probablement, pour le crime de *perduellio*.

(2) Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles des Romains*, p. 187.

CHAPITRE II.

PÉRIODE ROYALE.

On sait combien sont obscurs les premiers temps de l'histoire romaine. Le roi paraît avoir concentré en sa personne tous les éléments de la souveraineté, le pouvoir judiciaire comme les autres, et il semble qu'il se réservait personnellement la connaissance des crimes les plus considérables, de ceux particulièrement qui s'attaquaient à la sûreté de l'Etat (1). Tantôt il les jugeait seul, tantôt entouré d'un conseil dont on ne connaît pas exactement la nature; quelquefois aussi il délégua sa juridiction à des commissaires, *duumviri* (2), *quæstores* (3). D'après Tite-Live, ce furent les *duumviri perduellionis* qui jugèrent Horace. Le meurtre de Camille fut considéré comme un crime de lèse-majesté; mais le roi n'osa pas assumer la responsabilité d'une condamnation contre le vainqueur des Curiaces: il délégua sa juridiction à des commissaires (4), et, quand ceux-ci eurent condamné à mort l'accusé, ce fut encore le roi qui autorisa l'appel au peuple, c'est-à-dire aux comices-curies devant lesquels Horace fut acquitté (5).

(1) C'est, du moins, ce que dit Denys d'Halycarnasse: « Τῶντε ἀδικημάτων τὰ μέγιστα μὲν αὐτὸν δικάζειν... Τῶν εἰς τὸ κοῖνον φερόντων ἀδικημάτων αὐτὸς ἐποίητο τὰς διαγνώσεις » (II, 14).

(2) Tite-Live, I, 26.

(3) Ulpian, l. 1 au Dig., § 13, *De officio quæstoris*.

(4) « Duumviros, inquit, qui Horatio perduellionem judicent, secundum legem, facio. » Tite Live, I, 26.

(5) Tite Live, I, 26; VIII, 33. — Duruy, *Hist. des Romains*, I, p. 28.

On a prétendu que, dans cette première période, le *crimen perduellionis* avait été le plus ordinairement jugé par des commissaires : l'opinion la plus probable est que la délégation des *duumvirs* ou questeurs au jugement des crimes d'Etat ne fut au contraire qu'une exception, et que la connaissance du *crimen perduellionis* était habituellement retenue par le roi lui-même.

Mais qu'était-ce, au juste, que la *perduellio* ? Ulpien la définit : « *Hostilis animus adversus rempublicam vel principem* (1), » « l'hostilité envers l'Etat ou envers le prince ! » On voit combien la définition est élastique. Il paraît bien cependant qu'elle ne date pas de l'Empire, et que, dès les premiers temps, la *perduellio* comprit, dans un sens très large, toute attaque à la majesté du peuple ou du prince, et à la sûreté de l'Etat. De tout temps, aussi, on semble avoir fait une distinction entre la lèse-majesté et la *perduellio* proprement dite. L'accusation de *perduellio* n'était pas éteinte par la mort de l'accusé et pouvait, même après, entraîner la confiscation de ses biens. Il en était autrement des autres accusations de lèse-majesté. Ulpien le dit positivement (2).

D'après Sigonius, la *perduellio* n'est que le cas le plus grave du crime de lèse-majesté ; et il s'appuie sur l'autorité d'Ulpien (3).

D'après le même auteur, ce mot paraît avoir désigné tantôt l'accusation elle-même qui était la cause la plus grave de toutes, tantôt la peine qui était la peine capitale. « Aspirer » à la tyrannie, conspirer contre l'Etat, soulever l'ennemi » contre la patrie ou lui prêter appui, violenter un magistrat,

(1) Ulp., l. 11 au Dig. : *Ad legem Juliam majestatis*.

(2) Loi citée.

(3) « *Perduellionis autem reum Ulpianus interpretatur hostili animo adversus rempublicam vel principem animatum, ita ut perduellionis crimen gravissimum inter majestatis crimina videatur, et perduellionum non poena gravissima sed crimen gravissimum sit.* » *De judiciis*, l. II, p. 535 ; ch. XXIX, *De Legibus majestatis*.

» détruire la religion (1), emprisonner ou mettre à mort un
» citoyen romain, se faire battre par sa faute (de la part d'un
» général), s'opposer aux intérêts du peuple, dire du mal du
» peuple romain, » tels sont les principaux chefs de *per-*
duellio qu'énumère Sigonius, résumant la jurisprudence ro-
maine (2).

(1) « *Sacra imminuere.* »

(2) Sigonius, *De judiciis*, ch. II.

CHAPITRE III.

PÉRIODE RÉPUBLICAINE.

SECTION I^{re}. — *De la répression des crimes politiques et des attentats à la sûreté de l'Etat avant l'établissement des quæstiones perpetuæ.*

Nous venons de le dire : pas plus sous la République que sous les rois, il n'y eut, à Rome, de tribunaux d'exception pour le jugement des crimes politiques. Rien qui ressemble de près ou de loin à la haute Cour que la plupart des gouvernements modernes ont instituée pour la répression des attentats contre l'Etat. Sous la Royauté, le roi les jugeait, en sa qualité de souverain ; sous la République, le peuple exerce lui-même sa souveraineté, en les jugeant dans les comices.

La Constitution toute traditionnelle de la République romaine ne connaissait pas la responsabilité ministérielle. Mais elle ne laissait pas l'Etat désarmé contre les entreprises coupables des hauts personnages ou contre les attentats qui menaçaient sa sécurité. Pour suppléer, en temps ordinaire, au mécanisme ingénieux par lequel nos Constitutions modernes ont cherché à garantir les libertés publiques, elle avait deux institutions de l'efficacité la plus sérieuse : l'accusation populaire et la puissance tribunitienne. Pour assurer dans les grandes crises, *in atroci negotio* (1), dit Salluste,

(1) Salluste, *Catilina*, 29.

le salut de l'Etat, elle eut la grande figure de la dictature. Le mot est de Tite-Live (1).

Comme on l'a ingénieusement remarqué, le droit d'accusation jouait, à Rome, un rôle analogue à celui que remplit, dans nos sociétés modernes, la liberté de la presse. Ouvert à tout citoyen, il donnait au peuple lui-même la surveillance des magistrats et de tous les ennemis des libertés publiques. Il avait, comme la presse moderne, ses violences et ses excès. Sans doute, il n'eut toute son efficacité qu'à partir de l'établissement des *quæstiones perpetuæ* ; il ne pouvait, en effet, s'exercer directement devant les comices ou le sénat qu'un simple citoyen n'avait pas le droit de convoquer et qu'un magistrat pouvait seul réunir. Aussi, à l'origine, étaient-ce toujours des magistrats qui se portaient accusateurs d'autres magistrats devant les comices. Mais on manquait rarement de trouver quelqu'un qui consentit à accepter ce rôle : il échut tout spécialement aux tribuns. Institués pour être les gardiens des libertés publiques, les tribuns trouvèrent dans le droit d'accusation le moyen efficace de les défendre, et ils en usèrent largement devant les comices-tribus qu'ils avaient plus particulièrement charge de convoquer.

Dans cette période de l'histoire, et avant l'établissement des *quæstiones perpetuæ*, les magistrats sont soumis à une double responsabilité : l'une, criminelle, devant les comices-centuries ; l'autre, pécuniaire et politique, devant les comices-tribus.

1° *Jurisdiction des comices-centuries.* — Des rois, la suprême puissance judiciaire avait passé aux consuls. Mais elle ne leur appartient qu'un instant. La loi Valeria établit bientôt l'appel aux comices de tous les jugements criminels par eux rendus. Ce fut, à Rome, la grande charte de la liberté individuelle. En même temps qu'elle accordait au citoyen cette essentielle garantie, la loi Valeria organisait la responsabilité

(1) « *Ingens species dictaturæ* » (Tite Live, l. XXII, § 11).

du magistrat prévaricateur. A l'expiration de ses fonctions, le consul était responsable de sa gestion devant les comices-centuries. Ces comices pouvaient prononcer contre lui le dernier supplice, et s'il ne respectait pas l'appel porté devant eux contre sa sentence, la loi déclarait qu'il y avait *improbe factum*, formule qui équivalait à une *consecratio capitis*, et autorisait tout citoyen à mettre à mort le violateur de la Constitution (1). Ces principes ne s'établirent pas sans résistance; il fallut renouveler plusieurs fois les lois *Valeriæ*. Investi par elles du suprême ressort, le peuple le fut bientôt de la juridiction criminelle tout entière. La loi des XII Tables édicta que le *maximus comitiatus*, c'est-à-dire les comices par centuries, pourraient seuls prononcer la peine capitale. A la vérité, cette règle ne paraît pas avoir été toujours rigoureusement observée. Coriolan (2), Appius Claudius (3) furent condamnés par les comices-tribus; mais ces condamnations furent regardées comme de véritables violations de la Constitution; et les tribuns eux-mêmes, quand ils voulaient obtenir une condamnation capitale, se croyaient tenus de saisir les comices-centuries, et, pour cela, d'obtenir l'autorisation du magistrat qui avait le droit de les convoquer (4). « Les comices-centuries furent, jusqu'au dernier moment, » les seuls juges du crime de *perduellio* : c'était, en effet, à » la nation, réunie comme une armée, qu'il appartenait de » juger celui qui, en l'attaquant, s'était déclaré ennemi public (5). » Ce furent les centuries qui jugèrent Rabirius, accusé de *perduellio*, et que défendit Cicéron; et quand Cicéron lui-même, accusé du même crime par Clodius, fut traduit devant les comices-tribus, il protesta contre l'incompétence du tribunal et se déclara injustement condamné.

2° *Jurisdiction des Comices-Tribus.* — Si la juridiction des

(1) V., sur ce point, M. Laboulaye, ouvrage déjà cité, p. 40.

(2) Tite Live, II, 35.

(3) Denys d'Halycarnasse, VIII, 6.

(4) Tite Live, XXVI, 3; XLIII, 16.

(5) Laboulaye, ouvrage cité, p. 101.

centuries avait surtout pour objet la répression de la *perduellio* ou des attentats violents contre l'Etat, toutes les autres fautes des magistrats rentraient dans la compétence des comices-tribus. Leur juridiction était moins criminelle que politique. — En principe, ils ne pouvaient prononcer que des condamnations pécuniaires : ils n'en devinrent pas moins, rapidement, entre les mains des tribuns, le véritable souverain de la République. Magistrats inviolables, investis du droit d'accusation, les tribuns firent de la surveillance des divers agents du pouvoir l'un des premiers devoirs de leur charge et furent toujours prêts à traduire devant les comices-tribus quiconque attentait à la souveraineté populaire. Dans le mécanisme de la Constitution romaine le tribunat jouait ainsi un rôle analogue à celui que nos constitutions modernes attribuent à la chambre populaire, celui d'accusateur. Mais le sénat, du moins en général, ne remplissait pas le rôle de juge attribué à nos chambres hautes. C'était le peuple lui-même qui jugeait, dans ses comices, les accusés de haute trahison ou de crime d'Etat. Le pouvoir qu'avaient les tribuns de citer devant les comices-tribus tout magistrat qui résistait à la volonté populaire devint entre leurs mains l'arme puissante qui assura l'avènement de la plèbe et consumma l'abaissement du patriciat. Aussi, quand Sylla voulut réagir contre les lois des Gracques, et essayer de rétablir le pouvoir du Sénat en ramenant la constitution de deux siècles en arrière, son premier soin fut-il d'enlever aux tribuns le droit de convoquer les comices-tribus. Il ne se trompait pas. C'était frapper l'ennemi au cœur. Pour conquérir la popularité, Pompée n'eut qu'à faire voter, aux acclamations universelles, le rétablissement de la puissance tribunitienne.

Une chose remarquable et qu'un publiciste moderne a justement mise en lumière, c'est que la compétence des comices-tribus n'était pas limitée : « Les Romains n'avaient pas » les mêmes idées que nous sur le droit de punir. Chez nous, » ce droit résulte d'une loi antérieure, qui a prescrit une

» règle à suivre et qui punit les infractions ; c'est la loi qui,
 » en quelque sorte , fait la criminalité de l'action , et , quand
 » la loi est muette , le juge ne se reconnaît pas le droit de
 » punir une action répréhensible. Il en doit être ainsi chez
 » nous où le juge n'est point législateur : mais il en était
 » tout autrement à Rome où le peuple était souverain juge ,
 » souverain administrateur et législateur suprême. Pour pu-
 » nir , il suffisait que l'acte lui parût coupable , fût-il ou non
 » qualifié par des lois antérieures. Les comices avaient le
 » droit absolu de déterminer comme ils l'entendaient la cri-
 » minalité et d'appliquer l'amende qui leur plaisait. Pareil
 » pouvoir appartient aujourd'hui à la Chambre des Pairs
 » d'Angleterre , et , chez nous , dans un procès fameux , la
 » Chambre des Pairs s'est également prétendue souveraine
 » et maîtresse , à la fois , de la procédure et de la pénalité ,
 » sans qu'une loi antérieure eût déterminé ni la procédure ,
 » ni la peine. En France , où la Chambre des Pairs n'a qu'une
 » portion de la souveraineté , ces prétentions ont excité de
 » justes plaintes ; mais à Rome , où la souveraineté n'était
 » point partagée , personne ne se révolta contre les droits des
 » comices ; et , dans les derniers temps de la République ,
 » quand un tribunal nouveau , une commission tout excep-
 » tionnelle fut instituée par une loi spéciale , pour juger Mi-
 » lon , après le meurtre commis , personne , pas même
 » l'avocat de l'accusé ne se récria contre ce qui nous paraît
 » trait aujourd'hui la violation des principes les plus sacrés
 » de la défense (1). »

Ces réserves sont insuffisantes , et la souveraineté popu-
 laire ne justifie rien. La confusion du pouvoir législatif et
 du pouvoir judiciaire sera toujours la menace la plus directe
 à toutes les libertés , la formule même de la tyrannie. La
 définition antérieure des crimes est l'indispensable garantie
 d'une répression équitable , exempte de passion et d'arbitraire.
 On sent quelle armée terrible dut être , aux mains d'une démo-

(1) Laboulaye , *Essai sur les lois criminelles des Romains* , p. 105.

cratie mobile et jalouse, cette omnipotence des comices-tribus. La violence judiciaire n'est pas, on le voit, sans précédents dans l'histoire, et si les législateurs modernes qui ont institué des tribunaux révolutionnaires ont cru être originaux, ils se sont trompés : ils n'étaient que des plagiaires.

Cette juridiction des comices sur les officiers publics, l'un des attributs les plus éminents de la souveraineté populaire, se maintint, en principe au moins, jusqu'à la fin de la République. Même après l'établissement des *quæstiones perpetuæ*, « le peuple demeura toujours le juge suprême des magis- » trats, soit qu'il laissât le procès suivre son cours devant » les *quæstiones*, soit qu'il délégât le jugement à une com- » mission extraordinaire, soit qu'il se réservât la connais- » sance du procès. De même que les comices-centuries se » substituèrent peu à peu aux consuls dont la juridiction, » frappée d'appel finit par s'éteindre entièrement, les comi- » ces-tribus prirent le dessus sur les comices-centuries ; » les *quæstiones* ou commissions singulières pour chaque » affaire devinrent permanentes et firent le fond de l'orga- » nisation judiciaire, jusqu'à ce que la politique des empe- » reurs leur eût substitué peu à peu la juridiction du sénat, » qui, elle-même, disparut devant la toute-puissance des » officiers de l'Empire (1). »

3° *Juridiction du sénat.* — A côté de la juridiction du peuple, le sénat avait aussi sur les magistrats une part de juridiction criminelle. Toutefois, ici, une distinction est nécessaire. Les pouvoirs du sénat différaient entièrement, selon qu'il s'agissait de Rome ou des provinces. A Rome même, le sénat n'avait pas une juridiction indépendante : c'était un principe de la constitution qu'il ne pouvait prononcer, sans l'ordre du peuple, sur le sort des citoyens romains. Quand donc il croyait devoir provoquer la poursuite d'un crime commis à Rome, il ne pouvait le faire qu'en saisissant les comices par l'intermédiaire des magistrats. En fait, il obte-

(1) Laboulaye, *ibid.*, p. 111.

nait fréquemment que les comices lui renvoyassent le jugement de l'affaire, et il la jugeait alors soit en corps, soit, le plus souvent, par l'intermédiaire d'une commission prise dans son sein; mais la juridiction qu'il exerçait ainsi n'était qu'une juridiction indirecte et déléguée.

Au contraire, le sénat exerçait une juridiction directe sur l'Italie et les provinces. A raison du droit qui lui appartenait d'administrer les provinces et de la confusion qui existait alors entre l'administration et la justice, c'était à lui, et à lui seul, qu'il incombait : 1° de réprimer tous les attentats, conspirations, révoltes, séditions qui s'y produisaient contre la souveraineté de Rome; 2° de prononcer sur les crimes commis dans les provinces par les magistrats. Et il en connaissait tantôt directement, tantôt par la délégation d'un commissaire ou d'un dictateur *quæstionibus exercendis* (1).

4° *Dictature*. — Enfin, la tradition du *mos majorum* attribuait au sénat le droit de faire nommer un dictateur dans les moments de crise. Ce droit ne paraît pas lui avoir jamais été contesté. S'il n'existait pas dans la constitution romaine de tribunal d'exception pour juger les grands crimes politiques, la proclamation de la dictature avait pour principal objet d'en créer, pour principal effet d'investir le dictateur d'une juridiction suprême et sans appel.

Sans recourir à la nomination d'un dictateur, le sénat pouvait arriver au même but au moyen de la célèbre formule : *Caveant consules ne quid detrimenti respublica capiat*. Cette formule, quand il plaisait au sénat d'y recourir, investissait les consuls du pouvoir absolu, et, de la suprême juridiction, *imperium atque iudicium summum* (2), suspendait tous les pouvoirs et toutes les libertés. En réalité, c'était un coup d'Etat, une véritable mesure de salut public, au moyen de laquelle le sénat mettait hors la loi tous ceux qu'il prétendait attenter à la sécurité de l'Etat : arme redoutable,

(1) Laboulaye, p. 116.

(2) Salluste, *Catilina*.

qui, bien qu'autorisée par la tradition, n'était, en réalité, que la suspension violente des libertés publiques et des garanties constitutionnelles, et qui, dans une démocratie agitée, devait être et fut, en effet, trop souvent, aux mains des partis, un instrument de représailles politiques.

Il suffit, pour s'en convaincre, de jeter un coup d'œil sur l'histoire du dernier siècle de la République romaine : rien de plus dramatique, et qui soit plus digne d'attirer l'attention du politique et de l'historien.

Bien que la formule *Caveant consules* ne paraisse pas avoir été prononcée contre le premier des Gracques, ce fut évidemment sous son influence morale, ce fut parce qu'il le regardait comme *perduellis* et hors la loi que Scipion Nasica sortit de la curie pour aller frapper Tibérius Gracchus. Après la mort de Tibérius, le sénat ordonne aux consuls de sévir contre ses complices *more majorum*. C'était, par un coup d'Etat, revenir aux tribunaux d'exception et ouvrir la porte à l'arbitraire.

Caïus, se souvenant du meurtre de son frère, veut proscrire à jamais les tribunaux d'exception, empêcher le sénat et les consuls de recourir au *mos majorum*, et fait voter la loi *Sempronia de capite civium*. Cette loi défend qu'aucun consul, aucune commission du sénat puisse jamais connaître d'une cause capitale, fût-ce même en premier ressort. Elle édicte contre le violateur de ses prescriptions la peine des assassins. — Scipion Nasica et ses complices s'exilent ou se font eux-mêmes justice.

Mais, pour se débarrasser de Caïus Gracchus, le sénat ne recule pas devant un nouveau coup d'Etat. En violation formelle de la *lex Sempronia*, il proclame encore une fois le recours au *mos majorum*; — Caïus Gracchus et Fulvius sont déclarés *perduelles* ou ennemis publics; — le consul Opimius les met à mort avec plus de trois mille de leurs partisans, et fait exécuter sans jugement tous ceux qui ont échappé au massacre; — Popilius Lœnas, le meurtrier de Tibérius, est rappelé de l'exil.

Bientôt les chevaliers, à leur tour, abattent le parti de la noblesse, et Opimius va mourir déshonoré à Dyrrachium.

Saturninus, le tribun assassin, semble vouloir reprendre l'œuvre des Gracques, sans avoir ni leur honnêteté ni leur génie. Le sénat lance la formule *caveant consules*, et Marius fait lapider le tribun.

Quarante ans après, le meurtrier de Saturninus, Rabirius, accusé à son tour de *perduellio* par Labienus, à l'instigation de César, devait son salut moins à l'éloquence de Cicéron qu'à l'artifice du préteur Metellus (1).

Cicéron n'usa pas d'un autre moyen pour faire condamner Catilina et ses complices (2). Il les fit déclarer par le sénat *perduelles*, ennemis publics, afin qu'on pût procéder contre eux comme s'ils n'étaient plus citoyens (3). Quels que fussent les crimes des conjurés, l'histoire ne saurait trop flétrir les misérables arguments dont usa, ce jour-là, Cicéron, pour faire mettre hors la loi Lentulus et ses complices : « *qui* » *Reipublicæ sit hostis, eum civem esse nullo modo posse!* » Quiconque est l'ennemi de l'Etat perd le droit de cité. » Pitoyable raison, indigne à coup sûr du grand orateur et de sa grande âme, et qui ressemble, dans sa bouche, à une cruelle ironie ! Détestable sophisme qui arrache à Salluste un cri de douleur (4), auquel toutes les tyrannies ont recours, que nous retrouverons sous la plume de Richelieu, dans la bouche du Comité de salut public, jusque dans celle des accusateurs des ministres de 1830, et que les vrais amis de la liberté et du droit ne sauraient trop réprover et maudire !

Nous ne connaissons pas de plus instructive histoire, et qui montre mieux quel tort les partis se font en cherchant à écraser leurs adversaires avec des armes qui, bientôt, se

(1) Cicéron, *Pro Rabirio*. Duruy, *l. c.*, p. 35 et 36.

(2) Toutefois, comme on ne pouvait agir contre un magistrat pendant qu'il était en charge, Cicéron n'osa agir contre le préteur Lentulus qu'après avoir obtenu sa démission (Salluste, *Catilina*, 46, 47).

(3) Duruy, *Hist. des Romains*, III, p. 32. Cicéron, *Catilinaires*.

(4) « *Eâ tempestate mihi imperium populi romani multo maxumè miserabile visum est.* » *Catilina*, 36.

retournent contre eux-mêmes. En réalité, dans tous les cas dont nous avons parlé, le sénat sortait de la légalité, il violait la Constitution. Le peuple romain sentait si bien que de pareils coups d'Etat, malgré la tradition qui les autorisait, étaient des entreprises contre ses libertés et ses droits souverains, que presque toujours il en punissait les auteurs. Cicéron lui-même connut ce retour presque inévitable de la justice populaire. Sommé par le tribun Metellus Nepos, à l'issue de son consulat, de prêter le serment d'usage, *qu'il n'avait rien fait de contraire aux lois*, il se borna à jurer qu'il avait sauvé la République. Peu de temps après, le tribun Clodius faisait voter une loi qui interdisait le feu et l'eau à *quiconque avait fait mourir un citoyen sans jugement*. Et Cicéron, sans même oser invoquer le sénatus-consulte auquel il avait obéi, en faisant mettre à mort Lentulus et ses complices, quittait Rome et se condamnait volontairement à l'exil. Le lendemain, un jugement des comices-tribus le condamnait à ne pas s'approcher de Rome à plus de quatre cents milles (1).

En résumé, la juridiction des centuries pour la répression de la *perduellio* et l'application de la peine capitale ; — la juridiction des tribus pour toutes les autres prévarications des magistrats, et, en général, pour tous autres crimes et délits politiques ; — la juridiction du sénat pour les délits des magistrats provinciaux et les attentats commis dans les provinces ; — et enfin, dans les grandes crises, la juridiction exceptionnelle et sans appel du dictateur ou du consul investi par le sénat du pouvoir dictatorial, — tels étaient, sous la République romaine, les tribunaux chargés, à des degrés divers, de la répression des crimes politiques et des attentats à la sûreté de l'Etat.

En raison même de la nature des juridictions, leurs jugements étaient tous sans appel.

(1) Duruy, *Hist. des Romains*, t. III, p. 70.

SECTION II. — *De la répression des crimes politiques et des attentats à la sûreté de l'Etat, depuis l'établissement des quæstiones perpetuæ.*

Jusqu'au sixième siècle, le peuple comme le sénat jugèrent eux-mêmes. Peu à peu, cependant, ils prirent l'habitude de déléguer leur juridiction à des commissaires ou *quæstores* spécialement désignés pour chaque affaire. Le jugement par commissions, *quæstiones*, devint insensiblement la forme habituelle des jugements criminels, et quand, en 604, et pour le jugement des crimes de concussion, la loi *Calpurnia* transféra à des *quæstiones perpetuæ*, c'est-à-dire à des commissions permanentes pendant une année, la juridiction jusque-là directement exercée par le sénat ou les comices, elle ne fit que consacrer un état de choses que la pratique tendait à établir de plus en plus.

Ce n'était pas moins une révolution profonde. La loi nouvelle substituait une commission aux assemblées populaires, des jurés à la nation. Aucune réclamation ne paraît s'être élevée contre ce nouveau principe ; mais les partis sentirent toute l'importance de l'arme judiciaire et se la disputèrent avec acharnement. Le droit de juger devint le principal enjeu des luttes politiques. Pison, dans la loi *Calpurnia*, l'avait laissé aux patriciens. Caius Gracchus le transfère aux chevaliers. Sylla le partage entre les deux ordres. En enlevant aux sénateurs le droit de juger les crimes des magistrats, Caius Gracchus voulait rendre au peuple sa souveraineté : il était d'ailleurs peu logique que le sénat, chargé de l'administration, le fût, en même temps, du contrôle des administrateurs ; mais les juges ne valurent pas mieux. Si le sénat avait assuré l'impunité aux magistrats, les chevaliers l'assurèrent aux publicains et en firent des voleurs privilégiés. Montesquieu l'a justement remarqué (1).

(1) *Esprit des lois*, XI, 18.

1^o *Procédure devant les quæstiones*. — Comme devant les comices, devant les *quæstiones* le droit d'accusation était populaire; et tandis qu'on ne pouvait saisir les comices que par l'intermédiaire d'un magistrat, devant les *quæstiones*, l'accusation pouvait s'exercer directement. Tout citoyen, à moins qu'il ne fût infâme, pouvait se porter accusateur. Loin d'être vu avec défaveur par l'opinion, le rôle d'accusateur était, au contraire, le marchepied des honneurs et des magistratures. C'est en défendant les droits du peuple ou les intérêts des provinces que les plus grands hommes et Cicéron lui-même se firent connaître. A partir du septième siècle, les accusations portées par des particuliers devinrent plus nombreuses que celles portées par des magistrats. L'opinion les favorisait. Ce fut seulement sous l'Empire que l'accusation perdit son caractère et devint un métier infâme.

Une fois précisée dans la formule, l'accusation pouvait être abandonnée, mais elle ne pouvait plus être modifiée, non plus que la peine requise. Elle ne pouvait être arrêtée que par le *veto* d'un tribun (1) ou par l'exil volontaire de l'accusé. Il n'y avait pas, en effet, de détention préventive, et c'était l'un des principes les plus constants du droit public de Rome, que l'accusé pouvait se soustraire à la condamnation par l'exil. Il resta toujours maître, jusqu'au dernier moment, d'échapper à la peine en renonçant à sa patrie.

Les *quæstiones* étaient présidées par les préteurs ou par des *judices quæstionis* choisis parmi les simples citoyens. Le président avait un pouvoir analogue à celui de nos présidents d'assises et qui paraît même avoir été plus étendu.

Le droit romain admettait déjà que l'accusé ne devait être jugé que par ses pairs librement choisis (2). C'était l'application du jury au jugement des crimes et délits politiques. Le jury était ainsi le juge suprême de l'administration. Le peuple continuait d'exercer par là sur les magistratures un con-

(1) Du moins jusqu'à l'établissement des *quæstiones perpetuæ*.

(2) Cicéron, *pro Cluentio*.

trôle indirect qui est de l'essence des gouvernements démocratiques.

Le jury de jugement était fort analogue au nôtre, mais toutefois beaucoup plus nombreux. Il était tiré au sort par le président.

L'accusé comme l'accusateur pouvaient récuser sans motif les jurés qui ne leur convenaient pas. Le nombre des récusations péremptoires qu'ils pouvaient ainsi exercer est inconnu ; mais il était considérable. La récusation était publique.

La publicité des débats était également un principe du droit criminel de Rome. Toutefois, c'était seulement devant les comices et les commissions que la procédure était publique : il en était autrement devant le sénat, dont les délibérations étaient secrètes.

Les témoins n'étaient entendus qu'après les plaidoiries (1).

La défense était libre et orale. Au début et devant les comices, l'accusé se défendait lui-même. Ce fut seulement devant les *quæstiones* qu'il recourut au ministère des avocats.

Les jurés votaient au scrutin secret. Pendant un certain temps, il y eut exception pour l'accusation de *perduellio*, dans laquelle le vote devait être public. Mais cette exception elle-même fut supprimée, en 647, par une loi *Cælia*.

Devant les *quæstiones*, comme devant les Comices, la condamnation ne pouvait être prononcée qu'à la majorité absolue :

Les jugements rendus par des assemblées souveraines, telles que les comices ou le sénat, étaient nécessairement sans appel. Il paraît en avoir été de même des jugements rendus par les *quæstiones*, qui n'étaient en réalité, qu'une délégation de la souveraineté populaire.

Le citoyen romain avait d'ailleurs, comme le citoyen anglais ou américain, une action civile contre le magistrat

(1) Cicéron, *In Verrem*, I, 48.

prévaricateur. Il pouvait obtenir la restitution de ce qu'on lui avait pris, ou la réparation du préjudice qu'il avait souffert. Rome inaugura ainsi la pratique des peuples libres (1).

SECTION III. — *Des lois criminelles destinées à assurer la répression des délits politiques.*

Pour achever cet exposé, il ne nous reste plus qu'à dire un mot des lois par lesquelles les Romains avaient cherché à assurer la responsabilité des magistrats et la répression des crimes politiques. Nous nous bornerons aux trois principales : les lois d'ambition, de concussion, de lèse-majesté.

§ 1. — *Lois d'ambition (de ambitu).*

De bonne heure, le besoin de réprimer le crime d'ambition s'était fait sentir à Rome, et une série de lois avaient été promulguées dans ce but. En 572, la loi *Cornelia Bæbia* punit le crime d'ambition de dix années d'interdiction des magistratures. La loi *Calpurnia* (604), présentée par le consul Calpurnius Pison, frappa les citoyens reconnus coupables d'ambition d'une peine pécuniaire, les déclara incapables d'exercer aucune magistrature et d'entrer dans le sénat. *Aurionius* et *Sylla* furent condamnés en vertu de cette loi. — Que fallait-il entendre par ambition? — Il est difficile de donner du délit une définition précise, tant étaient variées les formes sous lesquelles il pouvait se manifester. Ce qu'on peut dire d'une façon générale, c'est que les lois *de ambitu* eurent pour objet de réprimer le trafic et la vénalité des suffrages, la brigue et la violence des candidats. — Sous l'inspiration de *Cicéron*, un sénatus-consulte déclara passibles des peines de la loi *Calpurnia* les candidats qui s'entou-

(1) « Civibus cum ereptæ sunt pecuniæ, civili ferè actione et privato jure repetuntur... » (*Cic.*, *De divinatione*, § 17).

raient de gens à gages, ou qui donneraient au peuple, soit des combats de gladiateurs, soit des repas publics. Pendant son consulat, Cicéron fit convertir ce sénatus-consulte en loi, et la loi *Tullia* (689) prononça contre le coupable la peine de dix ans d'exil. C'était la première fois que l'exil prenait place, comme peine, dans les lois criminelles de Rome. La loi *Aufidia* (693), qui condamnait les acheteurs de suffrages à une amende annuelle de 3000 sesterces, pendant leur vie, n'eut pas plus d'efficacité. La loi *Licinia* (*de sodalitiis*) punit le recours à ces associations politiques au moyen desquelles on influençait les élections. Enfin, la loi *Plautia* (*de Vi*), chercha à atteindre ces violences factieuses, au moyen desquelles on tentait trop souvent d'emporter les suffrages. C'est en vertu de ces trois dernières lois que fut poursuivi Milon. — Pompée, après son avènement au consulat, fit voter une loi nouvelle (*Lex Pompeia, de Vi*), qui organisa une procédure plus expéditive et édicta une pénalité plus sévère. Enfin deux lois mal connues de César et d'Auguste attestent que, malgré la loi, la brigue ne s'éteignit pas, tant que la vie publique n'eut pas disparu du forum (1).

§ 2. — *Des lois de concussion (repetundarum).*

La concussion n'était pas, à Rome, une moindre plaie que l'ambition. Ce fut d'abord dans l'intérêt des alliés (*socii*) que la loi *Calpurnia*, puis la loi *Junia*, organisèrent la répression du crime de concussion. L'action accordée par ces deux lois avait un caractère avant tout civil, et tendait à la restitution des sommes abusivement perçues.

Plus tard, les lois *Servilia* (648) et *Cornelia* (654) permirent de réclamer le double. Mais, en même temps qu'elle aggravait la charge des réparations civiles, la loi *Servilia* donnait aux accusations de concussion un caractère criminel.

(1) « Pœnâ graviore et formâ judiciorum breviorè » (Asconius). Sur ces diverses lois, v. Sigonius, *De Judiciis*, II, 30. — Duruy, *Hist. des Romains*, t. III, p. 61 et suiv. — Laboulaye, *loc. cit.*, *passim*.

Elle prononçait contre le concussionnaire l'exclusion du sénat et des magistratures. Et, par une disposition vraiment remarquable, elle décidait qu'alors même que l'accusé avait été acquitté par le jury, le citoyen lésé pouvait agir contre lui pour obtenir une condamnation pécuniaire (1).

La loi Cornelia, *De Repetundis*, proposée par Sylla, éleva au quadruple la *litis æstimatio*. Ce fut en vertu de cette loi que furent poursuivis Dolabella, Verrès, Macer; elle paraît, d'ailleurs, dans son élasticité, avoir compris tous les crimes dont un magistrat pouvait se rendre coupable dans l'exercice de ses fonctions.

César fit voter la *Lex Julia, de Repetundis*, qui fut une sorte de codification des lois précédentes. Cette loi, qui prévoyait un grand nombre de faits (2), édictait contre le magistrat concussionnaire la restitution au quadruple, l'exclusion du sénat, l'interdiction du témoignage, l'exil même dans certains cas.

§ 3. — Lois de lèse-majesté.

Ce fut l'héritier de Caius Gracchus, le tribun Saturninus, qui fit voter la première loi de lèse-majesté, *Lex Apuleia majestatis*. Cette loi, dont le texte exact ne nous est pas parvenu, punissait quiconque s'était rendu coupable de *majestate minuta*. Ces expressions comprenaient toute trahison des magistrats, toute conspiration contre la République, toute attaque aux privilèges du tribunat, en somme toute atteinte à la majesté du peuple romain, tous les crimes autrefois désignés sous le nom de *perduellio*. Mais il y eut toujours à toute époque, entre la lèse-majesté simple et la *perduellio* proprement dite, une différence essentielle. L'accusation de lèse-majesté laissait à l'accusé la faculté de l'exil volontaire que l'accusation de *perduellio* ne permettait pas. Qu'est-ce

(1) Laboulaye, ouvr. cité, p. 239.

(2) Quelques-uns même complètement étrangers à la concussion.

qui distinguait, au juste, l'une de l'autre ? — C'est un point resté jusqu'ici obscur.

En faisant voter cette loi, Saturninus avait surtout pour but d'arrêter quiconque voudrait attenter à la puissance tribunitienne. Nous avons vu comment, sous l'invocation du *mos majorum*, le sénat se débarrassa de lui, grâce à l'obéissance de Marius.

Quelques années plus tard, le tribun Varius faisait voter, « le poignard à la main, » une loi, armée d'un effet rétroactif, qui punissait comme criminels de lèse-majesté tous ceux qui avaient soulevé l'Italie (1). Aussitôt, des accusateurs se levaient contre les plus illustres citoyens, contre Bestia, contre Aurélius Cotta, contre le vieux Scaurus. On connaît la belle réponse de Scaurus et son acquittement (2). Puis, bientôt, par un de ces retours de fortune, si communs dans les dissensions civiles, Varius lui-même était condamné en vertu de la loi qu'il avait portée : « *Sua lex eum domesticis* » *laqueis constrictum absumpsit*, » dit Valère-Maxime (3).

Dans sa réaction contre les lois des Gracques, et les nombreuses lois qui en furent la conséquence, Sylla n'eut garde d'oublier de faire voter une loi de lèse-majesté.

La *Lex Cornelia majestatis* défendait aux gouverneurs de quitter leurs provinces, d'en faire sortir les troupes, de faire la guerre, sans le consentement du sénat (4). Elle déclarait criminels de lèse-majesté ceux qui empêchaient un magistrat de remplir ses fonctions, ceux qui mésusaient de la charge dont ils étaient revêtus (5). Elle reproduisait d'ailleurs les dispositions des lois précédentes contre quiconque attentait à la sûreté de l'Etat. On voit combien de pareilles dispositions étaient compréhensives et vagues. Aussi, en 687, le tribun Cornelius fut-il accusé de lèse-majesté

(1) Cicéron, *De oratore*, III, 2, 8. Appien, *Guerre civile*, I, 37.

(2) Laboulaye, *loc. cit.*, 6, 250.

(3) V. M., VIII, 6, 4.

(4) Cicéron, *In Pisonem*, 21.

(5) Cic., *In Verrem*, V, 33. *In Pisonem*, 21. *Pro Cluentio*, 35.

pour avoir tenté de rétablir les prérogatives du tribunal.

César fit rendre également une loi de majesté qui n'est qu'imparfaitement connue, mais dont la pénalité paraît avoir été l'interdiction de l'eau et du feu, c'est-à-dire l'exil (1).

Antoine fit décider que les condamnés pour crime de lèse-majesté pourraient en appeler au peuple. Cette disposition tutélaire de la liberté était, il est vrai, peu conforme au droit public de Rome, et, l'esprit de parti aidant, Cicéron reprocha amèrement à Antoine de bouleverser toutes les lois (2).

La loi de majesté (3) que fit voter Auguste devait bientôt prendre une redoutable et sinistre importance. « Cette loi, » d'une compréhension fort élastique, punissait la révolte, » la sédition, le complot, tous les crimes, en un mot, par » lesquels Auguste, marchant sur les traces de César, s'était » élevé à l'Empire. Elle ne parlait que d'attentats à la sûreté » de l'Etat, de lèse-majesté du peuple romain, de tort fait à » la République; mais derrière ces grands mots se cachait » la personne du prince dépositaire de la puissance et de » la majesté de la nation (4). »

On sait et nous verrons bientôt ce que devinrent, sous l'Empire, les accusations de lèse-majesté. Les lois *Cornelia* et *Julia* continuèrent de subsister quant à la qualification des crimes; mais la juridiction fut changée, la procédure modifiée, la pénalité aggravée (5). Bientôt l'accusé ne fut plus jugé par ses pairs : peu à peu les empereurs substituèrent le sénat aux commissions, puis se substituèrent eux-mêmes au sénat.

(1) Sigonius, *De judiciis*, II, 3.

(2) *Première philippique*, 21.

(3) La loi de *Vi* se confondait à peu près avec la loi de majesté.

(4) Laboulaye, p. 314. L. 1. au Dig. : « Ad legem Juliam majestatis. »

(5) La loi d'Auguste maintenait comme peine l'interdiction de l'eau et du feu.

CHAPITRE IV.

PÉRIODE IMPÉRIALE.

§ 1^{er}. — *Des juridictions politiques sous l'Empire.*

Sous l'Empire, le peuple demeure, en principe, le souverain ; mais il n'a plus qu'une souveraineté nominale. L'empereur n'est, il est vrai, que son délégué ; mais revêtu, et à vie, de toutes les magistratures, à la fois consul, préteur, tribun, censeur, grand-pontife, il est, à ces divers titres, investi d'un pouvoir absolu, et la réunion sur sa tête de ces diverses fonctions en fait une sorte de dictateur, mais de dictateur permanent, armé d'une autorité sans bornes et d'une juridiction criminelle sans limites.

Juridiction du sénat. — Sans abolir aucune des juridictions de la République, et, tout en paraissant les respecter dans la forme, Auguste, fidèle à sa politique constante, institua parallèlement des juridictions exceptionnelles destinées à les remplacer peu à peu ; il laissa subsister les commissions permanentes établies par Sylla et César, mais il attribua au sénat le droit de juger les magistrats.

Pendant les premiers siècles de l'Empire, le sénat et les *quaestiones* jugent concurremment. Tibère lui-même, à qui un préteur demande s'il faut renvoyer devant les commissions permanentes les accusés de lèse-majesté, répond qu'il faut exécuter les lois. Mais « en rétablissant la commission de » lèse-majesté que la prudence d'Auguste avait laissée sans

» action, Tibère cacha sous des noms anciens la tyrannie
 » nouvelle. L'ancienne commission de majesté punissait les
 » attentats des magistrats contre la souveraineté populaire,
 » les trahisons des généraux, les séditions ; — la nouvelle
 » fut chargée de punir les attentats contre la personne du
 » prince, et ces attentats ce furent non plus seulement des
 » actions, mais des paroles, des écrits, des gestes, le silence
 » même, et tout ce que peut rêver le caprice du prince.
 » Du reste, Tibère jeta bientôt le masque, et transféra le
 » jugement des crimes de lèse-majesté au sénat. Depuis, et
 » sauf de rares exceptions, les crimes des magistrats et des
 » sénateurs furent jugés par le prince ou le sénat (1). »

Le sénat devint ainsi, sous l'Empire, une sorte de représentation nationale et le souverain pouvoir judiciaire. Il était investi d'une double juridiction :

1° D'abord, d'une juridiction privilégiée sur ses membres, leurs enfants ou leurs femmes. Auguste, dans le discours que lui prête Dion Cassius à son avènement, avait déclaré que les sénateurs ne devaient être jugés que par leurs pairs. Cette juridiction, fondée sur la qualité des coupables, s'étendait à toute espèce de crimes (2).

2° Le sénat avait, en outre, une juridiction politique sur les crimes commis par les officiers publics, qu'ils fussent ou non sénateurs.

Les nombreux procès qu'il jugea à ce dernier titre se rangent tous, ou à peu près, sous la double qualification de concussion ou de lèse-majesté. Mais la servilité de ce corps que Tibère appelait lui-même un troupeau d'esclaves, et « que la bassesse entraînait à la cruauté (3), » ne tarda pas

(1) Lab., p. 412.

(2) Les curies des différentes villes de l'Empire furent, à cet égard, assimilées au sénat romain. On leur appliqua la constitution de l'an 423, par laquelle les empereurs Honorius et Théodose organisèrent le jugement quinqueviral (Cod. Theod., II, 1, 12). Quand un curiale commettait un crime, il ne pouvait être jugé que par cinq membres de la curie tirés au sort dans son sein.

(3) « Ab indecoris ad infesta » (Tacite, *Annales*, III, 66).

à en faire une des juridictions les plus violemment iniques dont l'histoire ait gardé le souvenir.

Tout en continuant d'appliquer les lois de la République, le sénat crut pouvoir s'affranchir du respect de la légalité. Se considérant comme le successeur des comices, comme l'héritier de la souveraineté nationale, il se prétendit maître absolu de la procédure comme de la peine.

Les lois de la République avaient consacré le principe tutélaire de la division des accusations. Le sénat ne le reconnut plus, et bientôt, toutes les fois qu'on ne fut pas sûr de la condamnation d'un accusé, on suspendit sur sa tête le *crimen majestatis*, qui devint, nous dit Tacite, le supplément obligé de toute poursuite : *quod tunc omnium accusationum complementum erat* (1).

Les lois de la République, en définissant les délits, avaient édicté les peines dont ils devaient être punis. Le sénat se déclara maître absolu de la pénalité, punissant le même crime tantôt d'une simple note d'infamie, tantôt de la peine capitale. Et quand il s'agissait du crime de lèse-majesté, dont le caractère indéfini laissait place à toutes les accusations, c'était encore le sénat qui qualifiait le fait tout en le punissant : système monstrueux, qui est la négation même de la liberté et du droit.

Quand notre Chambre des Pairs revendiquait, comme nous le verrons, le droit de régler la procédure et d'arbitrer la peine, se doutait-elle qu'elle revenait aux plus mauvaises pratiques du sénat romain ?

Pur instrument de règne de Tibère à Domitien, le sénat recouvra son indépendance sous les Antonins, et, de Nerva à Trajan, rendit une justice sérieuse. Mais son omnipotence en matière de procédure et de pénalité demeura toujours un vice capital qui ne laissait à l'accusé d'autre garantie que la modération des juges, et de juges qui dépendaient du prince ! C'était le despotisme pur.

(1) Tacite, *Annales*, III, 38.

Juridiction de l'empereur. — Bientôt, du reste, il ne resta plus au sénat que la juridiction privilégiée sur ses membres. Dès le début du troisième siècle, l'empereur et son *consistorium* l'ont remplacé et sont devenus les seuls juges des officiers publics.

De tout temps, le prince exerça la juridiction criminelle en concurrence avec le sénat. Consul, proconsul, tribun, il était, à tous les titres, le maître de la justice. — Comme consul, il figurait dans les procès jugés par le sénat, et, le plus souvent, lui imposait ses sentences ; — comme proconsul, il avait la suprême juridiction, dès qu'il jugeait l'Etat en danger ; — comme préteur, il pouvait arrêter les procédures ; de là il fit découler le droit de grâce.

Bientôt l'usage s'établit d'en appeler à l'empereur, qui devint ainsi le supérieur hiérarchique de tous les juges, la juridiction suprême.

Au surplus, l'empereur s'arrogea toujours le droit de juger personnellement ceux qui lui déplaisaient. Quelquefois, comme pour Thraséas, il chargeait le sénat de prononcer un jugement qui n'était que l'enregistrement de la sentence impériale.

Auguste déjà avait cherché à s'entourer d'un conseil d'Etat exerçant la juridiction suprême. Adrien fit de ce conseil une institution régulière et permanente, qui remplaça en partie le sénat.

Juridiction du préfet du prétoire. — A partir d'Alexandre Sévère s'élève la juridiction du préfet du prétoire, qui alla toujours en se développant. Constantin la limita. Mais le préfet du prétoire demeura toujours le juge des délits commis par les gouverneurs des provinces (1).

(1) Il y eut, notamment à Trèves, jusqu'à l'invasion des barbares, un préfet du prétoire qui avait juridiction sur tous les magistrats de la Gaule.

§ 2. — *De la procédure, sous l'Empire, en matière de crimes et délits politiques.*

Sous l'Empire, les formes anciennes de procédure subsistent légalement, mais elles ne sont plus que lettre morte.

La libre accusation qui, comme nous l'avons vu, jouait sous la République un rôle à certains égards analogue à la liberté de la presse, pouvait devenir gênante pour un gouvernement absolu. L'un des premiers soins d'Auguste fut de la restreindre. Déjà, sous Tibère, il ne se présentait plus d'accusateurs pour une justice honnête. Le sénat et l'empereur durent en désigner. Mais les accusations leur étaient dictées : *Jussi accusatores objicere*, dit Tacite (1). Le refus d'accuser était, parfois, puni de mort (2). « Bientôt l'accu- » sation n'est plus qu'un indigne trafic dont vivent les dé- » lateurs (3). » En matière de lèse-majesté notamment, tout témoignage est reçu, toute délation bonne. Les femmes, les esclaves, les gens notés d'infamie, tous ceux à qui ailleurs l'accusation et le témoignage sont interdits, sont ici admis à témoigner et à accuser.

L'accusation survit au coupable et permet de faire prononcer contre lui la confiscation posthume (4).

Enfin, par une de ces dispositions qui témoignent chez leurs auteurs et d'une immoralité rare et d'un profond mépris de l'humanité, la loi assure à l'accusateur le quart des biens du condamné et souvent lui donne sa place. Prime dangereuse offerte à la cupidité et à la délation, appel cynique aux plus basses et plus détestables passions du cœur humain, cette loi infâme a eu, dans l'histoire, un retentis-

(1) *Annales*, XV, 35.

(2) *Agricola*, 4.

(3) Laboulaye.

(4) Laboulaye, p. 316.

sement prolongé et terrible. Elle est devenue l'arme favorite de toutes les tyrannies, et a fait la joie de tous les despotes. Nous en retrouverons la trace sanglante dans les annales de notre ancienne monarchie.

La loi d'Auguste avait maintenu, comme peine du crime de lèse-majesté, l'interdiction de l'eau et du feu. Bientôt on lui substitua la mort, puis la mort avec les plus horribles supplices. Nous avons vu d'ailleurs que le sénat était maître absolu de la pénalité.

Il l'était également de la procédure. Toutes les garanties assurées à l'accusé avaient disparu. L'emprisonnement préventif, autrefois inconnu, était admis, la torture autorisée. La procédure, comme la pénalité, n'avait d'autre règle que le caprice du sénat ou du prince. L'empereur pouvait prendre dans les accusations le rôle qui lui convenait : de lui dépendaient l'accusation, la condamnation et la peine. Dans la forme, d'ailleurs, le jugement était toujours rendu à la majorité absolue ; — il était souverain, sauf le recours à la clémence du prince, depuis Tibère.

En réalité, dit M. Laboulaye, la procédure devant le sénat romain ressemble à la procédure devant le tribunal révolutionnaire : « même mépris des garanties légales, même » férocité des accusateurs, même lâcheté des juges, même » patience des accusés pour se laisser égorger sans se plaindre... C'est là précisément qu'est le danger des jugements » confiés à des corps politiques, tels que la Chambre des » Lords en Angleterre, la Chambre des Pairs en France. Leur » toute-puissance intérieure leur donnant le droit de régler » à leur gré la forme des délibérations, ces assemblées se » trouveront toujours maîtresses de la procédure et du vote. » Il n'y a plus de garantie pour la liberté aussitôt que c'est » le souverain ou un des membres du souverain qui tient le » pouvoir judiciaire. La modération de l'assemblée peut rendre cette puissance plus ou moins inoffensive ; mais cet » arbitraire, pour être caché, n'en est pas moins dangereux ; » et ce qui, dans tous les temps, a distingué les pays libres,

» c'est qu'on n'y a jamais demandé aux hommes ce qu'on
» peut attendre de la justice des lois (1). »

Procédure devant le prince. — Devant l'empereur, la procédure comme la pénalité étaient plus arbitraires encore que devant le sénat. Tantôt il jugeait seul, tantôt entouré d'un conseil. Depuis Auguste, et sous les Césars, la répression des magistrats n'eut guère d'autre règle que le caprice du prince. Auguste avait donné l'exemple en violant lui-même, à chaque instant, ses propres lois. Il n'eut, hélas! que trop d'imitateurs (2).

(1) Laboulaye, ouvr. cité, p. 440-441.

(2) « Culpam vulgatam, gravi nomine læsarum religionum et violatæ majestatis adpellando, clementiam majorum suasque ipse leges egrediebatur » (Tacite, *Annales*, III, 24).

LIVRE II

DU JUGEMENT DES CRIMES D'ÉTAT ET DE LA RESPONSABILITÉ DES MAGISTRATS SOUS NOTRE ANCIENNE MONARCHIE.

CHAPITRE PREMIER.

DE LA JUSTICE POLITIQUE SOUS LES DEUX PREMIÈRES DYNASTIES.

Prise dans son ensemble, l'histoire de la justice politique sous l'ancien régime peut se résumer en un mot : l'arbitraire. Elle n'est qu'un long duel entre la nation et la royauté. Il serait impossible de la comprendre, de s'en expliquer les inconséquences, les audaces, et jusqu'aux violences criminelles, si l'on ne recherchait d'abord les origines du droit national et le vrai caractère du pouvoir judiciaire de la royauté.

Les travaux les plus récents de la critique ont, dans une large mesure, modifié les conclusions de l'histoire au sujet de nos trois premières dynasties. On s'était accoutumé à ne voir dans les rois mérovingiens ou carolingiens que des chefs de bandes, à demi barbares, ignorant ou méprisant tout du passé, comme dans Hugues Capet et ses successeurs, de simples suzerains de la hiérarchie féodale. Un tel point de vue était trop exclusif et trop absolu pour être parfaitement juste. L'humanité, comme la nature, ne procède guère par brusques saillies, et les résultats les plus récents de la science tendent tous, suivant l'expression de l'un de ses derniers et plus éminents interprètes, « à vérifier la grande loi historique de

» la continuité et de la transformation lente et graduelle
» des institutions (1). »

Nous ne faisons pas œuvre d'érudition et nous ne nous attarderons pas à étudier avec détail, au milieu de la profonde obscurité qui enveloppe cette période de l'histoire, ce que fut la répression des attentats à la sûreté de l'Etat, sous les dynasties mérovingienne et carolingienne. Chez les Germains, l'assemblée du peuple est le juge des crimes qui intéressent la sûreté de l'Etat, tels que la trahison, la désertion à l'ennemi, l'abandon de l'armée (2). Ces crimes sont au premier rang de ceux auxquels la peine capitale est réservée. Tandis que presque tous les autres (3) se paient par une peine pécuniaire, à l'égard de ceux-là la composition est interdite (4), et, comme à Rome, « l'assemblée nationale peut » seule se prononcer, quand il s'agit de retrancher de la » nation l'un de ses membres (5). »

Le droit d'accusation devant l'assemblée nationale appartient à tous (6). L'audience, la discussion, le jugement sont publics.

C'est également dans l'assemblée de la nation que réside, en principe, le pouvoir judiciaire sous nos deux premières dynasties. Le *placitum generale* ou *conventus publicus Francorum* (7) réunit en lui ce que nous appelons aujourd'hui « l'ensemble du pouvoir souverain (8). » Dans les champs de

(1) Luchaire, *Histoire des institutions monarchiques de la France sous les premiers Capétiens*, t. II, p. 291.

(2) Tacite, *Germanie*, 11 et 12.

(3) Nous ne connaissons d'autre crime puni de la peine capitale qu'un certain genre d'immoralité.

(4) Ces crimes qui compromettent directement l'existence ou la sécurité de la nation sont en dehors de toute estimation légale (Thonissen).

(5) F.-Hélie, *Traité de l'Instruction criminelle*, t. I, p. 181. Pardessus, *Loi salique*, p. 566. Thonissen, *l'Organisation judiciaire, le Droit pénal et la Procédure de la loi salique*, p. 160, 161.

(6) « Licet apud concilium accusare et discrimen capitis intendere, » dit Tacite. *Germanie*, XII.

(7) On trouve les deux expressions. Voy. *Capit. de Louis le Pieux*. Baluze, I, 674. Hincmar, II, 833.

(8) Glasson, *Histoire des institutions politiques et judiciaires de l'Angleterre*, t. I, p. 193.

Mars ou de Mai, la nation entière prend part à l'œuvre de justice comme à l'œuvre législative. C'est au milieu de ses fidèles et avec leur assentiment que le roi juge les grandes causes et promulgue les lois (1).

Les affaires qui intéressent la sûreté de l'Etat, l'ordre public, les grands personnages du royaume, se discutent dans ces assemblées. « Dans le Champ de Mai, » dit Estienne Pasquier, « se terminaient les plus grands différends, et » principalement de ceux qui étaient accusés de trahison, » rébellion et lèse-majesté (2). »

A cette époque, le juge des crimes politiques, c'est donc l'assemblée du peuple où siègent tous les fidèles, c'est-à-dire les pairs de l'accusé. « Les fidèles, » dit M. Flach, « sont liés les » uns aux autres ; ils sont égaux, ils sont *pares*, à raison de » leur fidélité commune ; si l'un d'eux viole les accords, s'il » trouble la paix et s'insurge, les pairs, de concert avec le » roi, doivent le faire rentrer dans l'ordre. Le simple sujet, » *subditus*, doit être, lui aussi, jugé par ses cofidèles (3). »

Ces lignes, écrites pour une période un peu postérieure, peuvent s'appliquer déjà à celle qui nous occupe. Le principe du jugement par les pairs se retrouve au fond de toutes les institutions du moyen âge. Il deviendra plus rigoureux, sans doute, quand, dans le contrat de fief, il sera corroboré par l'hommage. Mais il est bien antérieur au fief. Il était un droit germanique avant de devenir un droit féodal (4).

Faut-il, dans ces temps troublés, chercher l'organisation d'une justice vraiment régulière? « Rien, » dit l'un des au-

(1) Dans tout ce chapitre, nous avons spécialement en vue la législation des Francs.

(2) *Recherches de la France*, t. II, ch. 2. Henrion de Pansey adopte la même opinion, et l'appuie sur les assertions d'un publiciste allemand, Hirtius, qui s'exprime ainsi : « In comitatibus populi generalibus causas principum, sive primorum quales tunc fuere duces, episcopi, comitum præcipui, saltem illas quæ rempublicam attinebant decisas fuisse exemplis compluribus probatur » (Hirtius, II, 5, § 36).

(3) Flach, *Origines de l'ancienne France*, t. I, p. 232.

(4) Sous la justice féodale il subit même une restriction, conséquence du vasselage, et ne s'applique pas, du moins en principe, aux roturiers et aux serfs.

teurs qui ont le mieux étudié et connu cette époque, M. Beugnot, « n'autorise à penser que les placites généraux » aient exercé les fonctions d'un tribunal suprême ou d'une » haute Cour nationale. Sans doute, ces assemblées ont plus » d'une fois condamné des rois ou dégradé des princes ; » mais, le rang des condamnés, le genre des condamna- » tions et les circonstances qui les accompagnèrent, mon- » trent que ces faits mémorables étaient des actes de haute » politique, et non des arrêts d'un tribunal régulier (1). »

M. Thonissen pense également que le *mâl*, l'assemblée judiciaire de la Centaine, avait compétence pour juger toutes les causes indistinctement, quelle que fût la gravité de l'accusation, et que, si « l'assemblée nationale avait incontes- » tablement le pouvoir nécessaire pour frapper les grands » coupables, elle n'entraît pas dans le cadre de l'organisa- » tion judiciaire (2). » Ce qui est certain, cependant, c'est qu'elle est appelée à juger les plus grands crimes politiques.

En 788, le duc des Bavarois, Tassilon, a conspiré contre Charlemagne : il est traduit devant le plaid d'Ingelheim ; l'assemblée le condamne à mort comme coupable de haute trahison et de lèse-majesté, et le dégrade du rang d'homme de guerre comme traître à la chrétienté, au roi et au royaume (3). Quelques années plus tard, le fils naturel de Charlemagne, Pépin le Bossu, organise un complot contre son père dont il médite le renversement et la mort. Charlemagne le renvoie, ainsi que ses complices, « devant l'assem- » blée générale des Francs et de ses autres fidèles. » Les accusés sont condamnés à mort ou à l'exil, leurs biens sont confisqués, *secundum iudicium francorum* (792) (4). Bernard, neveu de Louis le Débonnaire, se révolte contre son oncle, lui déclare la guerre, puis, saisi de repentir, vient se

(1) Beugnot, *Introduction au Recueil des Olim*, p. 11. Sic Faustin-Hélie, *Traité de l'Instruction criminelle*, t. I, p. 190.

(2) Thonissen, p. 266, 267.

(3) Eginhard, V, 208. Henri Martin, *Hist. de France*, t. II, p. 305.

(4) Diplôme de Charlemagne, de 797. *Scriptores rerum Gall. et Franc.*, t. V, p. 758. Henri Martin, t. II, p. 314.

remettre entre ses mains, en implorant son pardon. Louis réunit, à Aix-la-Chapelle, une assemblée générale (1), à laquelle il défère Bernard et ses complices. L'assemblée les condamne à mort comme « violateurs de la Sainte Constitution » de 817 et comme traîtres (818). » Enfin, sous Charles-le-Chauve, Pépin d'Aquitaine dit Pépin l'Apostat, s'allie aux Normands pour incendier Toulouse. Il est fait prisonnier, et « les grands du royaume, et généralement toute l'assemblée » le condamnent à mort comme traître à la patrie et à la chrétienté (2). »

Ces exemples (on pourrait les multiplier) (3) ne montrent-ils pas les placites généraux régulièrement convoqués pour faire acte de haute Cour nationale? Leurs jugements, tels que les rapporte l'histoire, sont rendus conformément au droit traditionnel de la Germanie. De même qu'aux premiers siècles de la République romaine, c'est le peuple qui, dans ses comices, juge le criminel d'Etat, *perduellis*; de même, aux premiers siècles de la monarchie franque, s'il se produit quelque attentat à la sûreté de l'Etat, c'est la nation entière, l'assemblée de tous les fidèles qui fait acte de souveraineté en le jugeant (4). Telle est, dans sa pureté première, le droit national.

Quelle était, devant l'assemblée nationale, la procédure suivie? Sans doute, dans les procès qui lui étaient soumis, les principes du droit durent subir plus d'une atteinte. Toutefois, on devait se rapprocher, autant que possible, des règles alors observées dans les diverses Cours de justice.

(1) « *Habuit magnum conventum populorum.* » *Vita Ludovici Pii. Script. rer. Gall. et Fr.*, t. VI, p. 79. Henri Martin, t. II, p. 375.

(2) Flach, ouvrage cité, t. I, p. 232. H. Martin, t. II, p. 440 à 450.

(3) Ainsi l'assemblée d'Andelot (587) condamne Gontran Boson à la peine de mort comme traître. Il y a de nombreux exemples de jugements dans des affaires civiles ayant un caractère politique : Succession de Galswinde, procès entre l'évêque de Trèves et l'abbé Assuérus, entre l'évêque du Mans et le couvent de Saint-Calais, etc.

(4) Voir, sur le caractère et les attributions de cette assemblée, M. Gefroy, *Rome et les Barbares*, p. 213 et suiv. : « C'est en elle, » dit-il, « que se concentre réellement toute la vie politique et sociale. »

L'audience était publique. Le roi, disent les textes du temps, ordonnait, suivant la coutume des Francs, de préparer un grand champ, *magnum campum parari*, ou réunissait l'assemblée sur les bords de quelque fleuve, « dans le voisinage d'une forêt consacrée, ou d'un temple célèbre, car l'acte politique qu'on venait y accomplir, se confondant presque avec un acte religieux, ne se passait ni des sacrifices ni des prêtres (1). » Tout s'accomplissait devant le peuple, et la foule se pressait d'ordinaire à ces jugements. D'après la coutume germanique, le droit d'accusation appartenait à la fois à la partie lésée et au juge. Mais, en matière d'attentats à la sûreté de l'Etat, le droit d'accusation était accordé à tous (2). En ce cas, d'ailleurs, le roi était fondé à se considérer comme partie lésée, et, par suite, à se porter accusateur. Lui seul avait qualité pour convoquer l'assemblée nationale; en fait, c'est à lui que paraît avoir appartenu l'initiative. C'est lui que nous voyons, dans les divers procès dont nous avons parlé, réunir ses fidèles et leur déférer le coupable. Mais le droit germanique distinguait soigneusement le droit de justice du droit de participer au jugement. Le chef de la juridiction, dépositaire du droit de justice, ne l'exerçait pas par lui-même. Sa fonction se bornait à rassembler les juges, à les présider et à faire exécuter leur sentence. Il ne paraît pas en avoir été, à cet égard, du roi autrement que du comte ou du centenier. Il ne prenait pas personnellement part au jugement. C'était l'assemblée, la nation elle-même qui jugeait, alors même qu'elle ne faisait qu'approuver par son silence, ou voter par acclamation les résolutions qui lui étaient soumises (3). L'accusé se présentait libre (4).

(1) Geffroy, *Rome et les Barbares*, p. 217.

(2) Voy. M. Glasson, t. I, p. 297; Grégoire de Tours, VII, 20; Marculfe, 33. Au surplus, pour les crimes graves emportant rupture de la paix du roi, il était admis que le magistrat compétent pour les juger avait le droit de les poursuivre d'office. Glasson, I, 302, note. Loi salique, t. 45, ch. 9.

(3) Voir, sur ces divers points, M. Flach, ouvr. cité, t. I, liv. II, ch. 7 et 8.

(4) La détention préventive était inconnue; c'est sous Charles le Chauve qu'on en trouve les premières traces.

Il était de principe qu'en matière capitale, nul ne pouvait être jugé sans être entendu, c'est-à-dire par contumace (1). S'il faut s'en rapporter à ce qui se passait devant les autres juridictions, l'accusateur exposait sa plainte, l'accusé était interpellé et mis en demeure d'avouer ou de nier le fait qui lui était imputé. Son aveu terminait la procédure. S'il niait, recourait-on à la preuve testimoniale, au serment, aux épreuves? Était-il admis à se justifier au moyen de cojureurs? On ne peut faire à cet égard que des conjectures.

Deux causes vinrent peu à peu modifier cet état de choses : la difficulté de réunir l'assemblée des hommes libres, et la transformation de l'autorité royale.

Clovis avait conservé l'usage de réunir ses fidèles aux calendes de mars. Mais le nombre des Francs était si faible par rapport à celui des Gaulois, que, pour conserver aux assemblées leur caractère national, les rois durent se borner à convoquer les grands du royaume, qui tous étaient d'origine germanique (2). Sous Charles Martel, ces assemblées étaient tombées en désuétude. Pépin les rétablit en les reportant de mars à mai, et Charlemagne s'efforce de les remettre en honneur. Deux assemblées doivent se tenir chaque année, l'une en mai, l'autre en automne : à la première doivent assister tous les fidèles, à la seconde, les *optimates* seulement. Mais Tacite signalait déjà le peu d'empressement des Germains à se rendre aux assemblées (3). Ce mal ne fit que s'accroître quand l'invasion eut dispersé les peuplades germaniques sur de vastes territoires. Sous Charlemagne, la masse de la nation se désintéresse de plus en plus de la vie politique, et les hommes libres abandonnent chaque jour davantage « le droit précieux de juger leurs pairs » (4).

Tandis que s'affaiblissait ainsi progressivement la partici-

(1) « In capitali causâ nemo absens damnatur. » Le contumace était frappé d'une sorte d'excommunication, *forbannitus*. Ses biens étaient séquestrés, et, au bout d'un an et un jour, confisqués.

(2) *Capit. de Childebart II*, de 596. Pertz, III, 9.

(3) Tacite, *Germanie*, *loc. cit.*

(4) Guizot, *Histoire de la civilisation en France*, t. I, 8^e leçon.

pation du peuple à l'administration de la justice, grandissait, au contraire, un autre pouvoir, qui remplissait de plus en plus la place laissée vide par la désertion des hommes libres.

Si profonde qu'eût été la révolution causée par l'invasion des barbares, le souvenir de l'empire romain n'avait pas complètement péri. « Il y avait là, » dit M. Guizot, « un pouvoir, des titres, une machine de gouverne- » ment que les barbares connaissaient, dont ils avaient » admiré l'éclat, dont ils comprirent très vite l'efficacité. » Ils devaient être fort tentés de se les approprier. Tel » fut aussi le but de tous leurs efforts. Clovis, Childe- » bert, Gontran, Chilpéric, Clotaire, travaillent incessam- » ment à se parer des noms, à exercer les droits de l'em- » pire, à remplir le cadre immense de la royauté impériale(1). »

Déjà sous Clovis, et plus encore sous ses successeurs, « le » commandement militaire des rois tend à se changer en » une royauté absolue et à la romaine (2). » La tradition maintient l'influence du droit romain autour de la personne royale (3). Entourés de conseillers romains qui les initient aux traditions de l'empire, les rois s'affirment de plus en plus comme les héritiers de l'autorité impériale. D'élective qu'elle était en Germanie, la royauté devient patrimoniale, puis héréditaire. Par son intervention dans la cérémonie du couronnement, l'Eglise achève de la transformer. Dagobert déjà se présente comme roi justicier. Pépin, sacré par Boniface, jure à Dieu et à son peuple « de maintenir pour cha- » cun, suivant sa loi, la justice du droit ecclésiastique et sé- » culier. » Charlemagne est couronné empereur d'Occident; et ainsi se perpétue la tradition d'un pouvoir indépendant de la volonté populaire, béni et consacré par l'Eglise, tenant son droit de Dieu lui-même. La royauté de droit divin est

(1) Guizot, *Histoire de la civilisation en France*, t. I, p. 228.

(2) Henri Martin, t. II, p. 57.

(3) La loi des Ripuaires, écrite et révisée sous l'inspiration de Dagobert, prévoit expressément et punit le crime de lèse-majesté (tit. 45 et 49). Voy. Ginouilhac, *Hist. du Droit français*, p. 209.

née. La fonction royale est un ministère sacré, et le roi est désormais, de par son serment même, le grand justicier du royaume.

Déjà, chez les Germains, et avant l'invasion, on voit le roi retenir la connaissance de certaines affaires criminelles qu'il ne croyait pas devoir renvoyer à l'assemblée générale. Cette juridiction ne fit que se développer après l'établissement des Francs dans la Gaule. Marculfe atteste l'existence du tribunal ou plaid du roi sous la deuxième race de nos rois (1). Mais le tribunal du roi rendait déjà des jugements sous la première, et l'on peut affirmer qu'il était régulièrement organisé avant la fin de la période mérovingienne. Suivant M. Thonissen, le roi de la loi salique est déjà « la personification la plus élevée de la justice nationale (2). »

Qu'était-ce que cette juridiction royale généralement connue alors sous le nom de plaid du palais, *placitum palatii*? C'était, à la fois, un conseil politique et une cour de justice (3); un conseil dont le roi s'entourait pour promulguer les lois et les capitulaires, une cour qu'il appelait à l'assister dans le devoir qui lui incombait de rendre la justice à ses sujets. Nous croyons pouvoir le dire sans témérité : c'était déjà la Cour du roi avec le double caractère politique et judiciaire qu'elle présente dans la période suivante (4). Déjà, à l'époque qui nous occupe, sa composition est presque identique à celle qu'elle aura sous le régime féodal et les premiers Capétiens. Le roi juge, disent les documents du temps, *cum proceribus*, *cum fidelibus* (5); on dira, au dixième et au onzième siècle, *cum fidelibus*, *optimatibus*, *proceribus*, *principibus*,

(1) Marculfe, *Epist.*, V, 33; formules 37 et 38, etc.

(2) La *Procédure pénale de la loi salique*, p. 25. M. Thonissen reconnaît, d'ailleurs, que les pouvoirs du roi étaient tempérés par l'intervention de l'assemblée populaire.

(3) Certains auteurs parlent d'une cour du sénéchal existant près du *placitum palatii*. Aucun texte n'en établit l'existence.

(4) Les travaux de MM. Luchaire et Flach montrent clairement le parallélisme des institutions germaniques et des institutions féodales.

(5) Marculfe, XXXVIII.

etc. (1). L'enchaînement des faits et des institutions se montre ici sur le vif.

Comment était-elle réellement composée? On y voit siéger des évêques, des comtes, des grands officiers du palais (2). Mais le roi paraît avoir eu le droit de composer sa Cour comme il lui plaisait (3); s'il y appelait, en général, les personnages les plus importants du royaume, il pouvait y appeler, les textes semblent l'indiquer, même de simples fidèles. La Cour du roi paraît avoir subi l'influence de la transformation des autres juridictions. Des raisons plus impérieuses encore amenèrent en Gaule une révolution analogue à celle qui, à Rome, substitua le jugement par un jury, devant les *quæstiones*, au jugement direct des comices. Quand le concours des *boni homines*, des rachimbourgs, fit défaut, dans l'impossibilité où il se trouvait de rendre la justice, le chef, comte ou duc, désigna, avec le concours du peuple, un certain nombre d'hommes libres qu'il associa, sous le nom de scabins ou échevins, à son œuvre de justice. Toutefois, le principe fondamental du droit traditionnel fut respecté. Ces juges, tirés du peuple, durent être les *pairs* de celui qu'ils étaient appelés à juger (4). Quelque chose d'analogue semble s'être passé pour le plaid royal. Beugnot dit qu'à une certaine époque les juges du *placitum Palatii* étaient désignés, comme ceux des autres juridictions, sous le nom de *rachimbourgs* (5). Il n'est pas douteux qu'au neuvième siècle ils portent le nom de *scabins*, *scabini sacri palatii* (6). En faisant de simples jurés des juges permanents, l'institution des scabins n'avait pas porté atteinte au droit des hommes libres. Les *boni homines* pouvaient toujours con-

(1) Voy. M. Luchaire, ouvr. déjà cité, t. I, p. 248, note.

(2) 15 mars 693-916-919. Voy. M. Beugnot, ouvr. cité.

(3) Voy. M. Glasson, ouvr. cité.

(4) Ainsi, notamment, ils devaient être pris parmi les hommes libres de la même nation. Voy. M. Flach, ouvr. cité.

(5) Beugnot, Préface des *Olim*, p. 17.

(6) Diplôme de Louis II, de 879. Baluze, II, 161.

courir avec eux aux jugements (1). D'obligatoire, leur concours était seulement devenu facultatif (2). Indépendamment des juges qualifiés de *scabins*, qui, sans doute, siégeaient en permanence au plaid royal (3), le roi pouvait y appeler quiconque était au nombre de ses fidèles; nous sommes même convaincu que déjà, à cette époque comme dans la période suivante, l'accusé, dans certains cas au moins, devait être autorisé à modifier la composition du tribunal en y amenant les personnes qu'il avait lui-même choisies. Cette faculté, certaine aux onzième et douzième siècles, nous paraît être de tradition germanique. Tous les modes de preuve autorisés devant les autres juridictions l'étaient également devant le plaid royal. La présence de sept membres au moins était nécessaire pour rendre la délibération valable. C'était le principe posé par la loi salique et appliqué par toutes les juridictions (4). Mais il est certain que le nombre des juges du plaid du palais était illimité.

La Cour du palais réalisait ainsi une sorte de conciliation du droit populaire et du droit royal. L'élément national y était représenté par l'assistance des grands du royaume et des fidèles : ils y tenaient la place du peuple. C'était une application plus restreinte, sans doute, mais c'était encore une application du droit national. Quand il ne pouvait ou ne voulait réunir la nation entière, le roi ne croyait pas du moins devoir complètement s'isoler d'elle : en chose grave, il ne faisait œuvre de législation ou de justice qu'avec le concours d'une sorte de représentation du peuple.

Le roi présidait lui-même sa Cour : Charlemagne et Louis le Débonnaire tenaient beaucoup à cette fonction de rois

(1) Les rachimbours et les scabins siégeaient les uns à côté des autres, dans les placites généraux.

(2) F.-Hélie, t. I, p. 259.

(3) C'était sans doute au nombre des juges permanents que se trouvaient les conseillers *romains* qui, cela est certain, ont siégé à plusieurs reprises dans le tribunal du roi. Était-ce dans tous les procès? Était-ce seulement pour le jugement des Romains?

(4) Loi salique, tit. 42, § 2.

justiciers. En cas d'empêchement, le roi se faisait remplacer, à l'origine, par l'un des principaux membres de la Cour ; plus tard, par le comte du palais (1).

Quelle était la compétence de la Cour du palais ? Bien qu'il n'y eût alors aucune hiérarchie entre les juridictions, elle devint peu à peu une sorte de tribunal d'appel (2). Mais elle était aussi un haut tribunal politique, un tribunal d'exception, et c'est seulement à ce second point de vue qu'elle nous intéresse ici. Sa compétence ne fut jamais nettement définie, et cette absence de définition en favorisa le développement. Avec le temps, les crimes emportant peine capitale, les attentats politiques qui, à l'origine, étaient de la compétence de l'assemblée nationale, furent le plus souvent déferés au tribunal du roi. C'est ainsi qu'on le voit connaître de crimes de haute trahison, d'actes de rébellion et de violence de nature à troubler l'Etat, de séditions, de réunions d'assemblées illicites, etc. (3). La compétence de la Cour du palais s'étendit aussi aux procès des conseillers royaux, des officiers du palais, des hauts fonctionnaires, des évêques, des abbés, des comtes, et cette Cour devint pour eux, même à raison de délits communs, une juridiction privilégiée (4). Elle connaissait spécialement des prévarications des juges (5).

Antérieure, en principe, à l'établissement des Francs dans la Gaule, la juridiction royale alla ainsi se développant sans cesse, à mesure que grandissait et se transformait la royauté elle-même. Elle se substitua peu à peu aux *placites généraux* et

(1) *Capit. de Louis le Débonnaire* de 819. *Capit. de Charles le Chauve* de 877, tit. 53, ch. 17.

(2) Notamment quand, dans les cours inférieures, les rachimbourgs ou les scabins avaient faussé jugement ou commis un déni de justice, il était permis de les attaquer devant la cour du roi.

(3) Edit de Chilpéric, 574. Edit de Childebert, 595, ch. 9. Grégoire de Tours, V, 50 et VI, 37. Pardessus, *Loi salique*, p. 568. Thonissen, p. 270.

(4) *Capit. de 812*, ch. 2. Pertz, III, 174. Marculfe, *Formules*, I, 26, etc. Voy. Thonissen, VI, 270.

(5) *Constitution de Clotaire*, ch. VI. Baluze, I, 9. On redoutait leur influence sur leurs collègues.

absorba progressivement la connaissance des grandes affaires qui motivaient autrefois la convocation d'une assemblée nationale. Le roi, dit Thonissen, devint, « dans toute la force des termes, le juge suprême de la nation (1). »

Toutefois, l'assemblée nationale ne disparut pas. Elle conserva toujours, au moins en principe, la souveraineté judiciaire : Les rois la réunissaient encore dans certaines circonstances particulièrement solennelles. Nous avons vu des exemples de ces convocations : sous Charlemagne (792), à la fin du huitième siècle, et sous Louis le Débonnaire, au commencement du neuvième (818).

Nous ne voulons pas terminer ce chapitre consacré non seulement aux grands attentats politiques, mais aussi à la responsabilité des magistrats, sans rappeler que les *missi dominici* avaient une délégation du droit de justice, avec pouvoirs illimités, et qu'une de leurs principales fonctions consistait à contraindre les juges d'observer les lois, à rechercher et punir tous les fonctionnaires coupables (2).

(1) Thonissen, p. 270.

(2) Les *missi* tenaient des assises à la place des comtes, avec le concours des *optimates*. Cette institution, antérieure à Charlemagne, se développe surtout sous son règne.

CHAPITRE II.

DE LA JUSTICE POLITIQUE DEPUIS L'AVÈNEMENT DE HUGUES
CAPET JUSQU'AU TREIZIÈME SIÈCLE. — DE LA COUR DU ROI.

La Cour du roi se substitua ainsi peu à peu, par la force des choses, à ces assemblées des hommes libres qui avaient, au point de vue judiciaire, le caractère d'une grande Cour nationale (1). Avec la dynastie capétienne, elle devient le tribunal suprême et, pendant une certaine période, elle est, pour ainsi dire, le tribunal unique du royaume (2). Elle a joué, au point de vue qui nous occupe, un trop grand rôle et trop puissamment influé sur la marche de nos institutions judiciaires et politiques, pour que nous ne nous y arrêtions pas quelques instants. Il est intéressant d'en préciser, d'après les études les plus récentes, le caractère et la fonction.

Il semble qu'on lui ait attribué jusqu'ici un caractère trop exclusivement féodal. Sans doute, le roi est seigneur dans son domaine privé, comme les autres grands vassaux le sont dans leurs fiefs, et sa Cour administre la justice comme dans chaque grand fief, la Cour féodale du comte ou du duc. Mais, à aucune époque, pas même sous les premiers Capétiens, la Cour du roi n'a été exclusivement une Cour féodale.

D'après M. Luchaire, « les documents du onzième et du

(1) « Les placites généraux cessèrent de se réunir, » dit M. F.-Hélie, t. I, p. 285.

(2) En tant que justice royale.

» douzième siècle montrent, dans les assemblées seigneuriales qui se tiennent autour des premiers capétiens, non point tant une Cour de vassaux chargés de juger leurs pairs et de conseiller le suzerain, que la réunion de tous les grands du royaume, ecclésiastiques et laïques, qui ont juré fidélité au souverain. Ce n'est pas la Cour féodale du duché de France, agrandie et étendue à tous les possesseurs des grands fiefs. On n'y fait pas de distinction entre les vassaux directs des anciens ducs, comme le comte d'Anjou ou le comte de Blois, et les vassaux de la couronne, tels que le duc d'Aquitaine ou le comte de Flandre. Tous les fidèles de quelque importance ou d'un certain rang social y viennent au même titre. Tous participent aux affaires publiques, comme l'avaient fait leurs ancêtres du dixième et du neuvième siècle, en se rendant à la Cour des rois Robertiniens ou Carolingiens (1). »

Sans doute, les grands seigneurs ecclésiastiques ou laïques, ceux-là surtout dont les fiefs étaient le plus voisins de Paris, en faisaient habituellement le fond. Mais ce serait une erreur de croire qu'ils la constituassent à eux seuls. Tous les vassaux qui se présentaient spontanément paraissent avoir eu le droit d'y siéger (2), et, dès cette époque, on y voit figurer dans les grandes circonstances l'élément bourgeois et jusqu'à l'élément populaire.

« Qu'il s'agit d'affaires de justice ou de questions politiques intéressant l'universalité de la nation, la royauté avait le droit de semondre à sa Cour les communautés de la classe populaire au même titre que les ecclésiastiques et les nobles. Les bourgeois ne faisaient point partie, à proprement parler, des vassaux du roi; mais c'est en qualité de *fidèles* que les représentants des villes pouvaient être appelés à la Cour, comme ils l'étaient à l'ost royal (3). »

(1) Luchaire, œuvre citée, t. I, p. 241, *sic* Flach.

(2) Albert du Boys, *Hist. du Droit criminel en France*, t. I, p. 38. Klimrath, *Mémoire sur les Olim*, II, p. 106, 107.

(3) Luchaire, I, 6, 252. Il est donc bien probable que, dès le début, la

Ainsi composée, la Cour du roi constituait, au point de vue politique, une sorte de représentation nationale; au point de vue judiciaire, une sorte de grand jury national présidé par le roi. Sans doute, il n'y a encore là qu'une grossière ébauche du gouvernement représentatif. Comme on l'a justement fait remarquer, les fidèles ne s'assemblaient pas en vertu d'un droit, et si réunir la Cour était souvent, pour le roi, une nécessité, ce n'était jamais une obligation. Sans doute encore, une pareille assemblée n'avait ni droit d'initiative, ni droit de suffrage régulier; et, en fait, elle paraît s'être souvent bornée à ratifier, par acclamation, la volonté royale. Si modeste que fût son rôle, elle n'en constituait pas moins une limitation du pouvoir absolu de la royauté; le besoin de la réunir, afin de s'appuyer sur ces puissants évêques et ces puissants barons, dont l'opposition était redoutable, en amena l'habitude; l'usage suppléa au droit et devint une tradition, et la tradition fit ainsi de la Cour du roi, pendant les deux premiers siècles, l'un des organes essentiels du royaume. De son sein sortira, au siècle suivant, l'une des grandes institutions modératrices de l'ancien régime, le Parlement : la critique la plus moderne incline même à y voir, et avec raison, croyons-nous, l'origine des Etats-généraux (1).

La Cour du roi, le roi jugeant avec les grands vassaux, les fidèles, c'était le Parlement. « Le Parlement, » dit un ancien auteur, « est la réunion des pairs et du roi : dans » une acception plus large, c'est la réunion des principaux » citoyens du royaume, présidée par le roi, pour ordonner » des affaires publiques » (2).

cour du roi eut une certaine juridiction sur les pays situés hors d'obéissance.

(1) M. Luçhaire.

(2) Le Laboureur, *Histoire de la pairie et du parlement*, Londres, 1740. Cependant ce n'est pas avant le treizième siècle qu'on trouve ce mot de *parlement*. Au onzième et au douzième siècle, c'est généralement par les noms de *placitum*, *audientia* qu'est désignée la réunion du roi et des fidèles.

La compétence de cette Cour était universelle ; questions de politique extérieure ou intérieure, questions ecclésiastiques, questions de justice civile ou criminelle, rien n'échappait à ses délibérations (1). C'est au point de vue judiciaire exclusivement, et même au point de vue seulement de la justice politique que nous devons l'étudier ici.

Il n'est pas douteux qu'elle ait exercé la haute juridiction criminelle et politique. A cette époque, les seigneurs hauts justiciers avaient la plénitude de la juridiction criminelle ; « ils pouvaient informer, connaître et juger de tous les » crimes (2). » Beaumanoir range expressément au nombre de ces crimes, un crime politique, la trahison. Comme cour féodale, la Cour du roi avait donc le même droit illimité d'instruire et de juger en matière criminelle. Mais elle avait, nous l'avons dit, un caractère plus haut et plus large, une juridiction s'étendant, au moins en principe, à l'universalité du royaume, et à ces grands vassaux qui, tout en se déclarant indépendants, ne méconnurent jamais complètement la souveraineté du roi sur tous (3). L'exercice d'une pareille juridiction par la Cour royale n'était d'ailleurs que la continuation des pratiques du *placitum palatii* et la tradition de l'âge précédent.

On la voit en possession de cette juridiction dès le commencement du onzième siècle. Sous Robert II (996-1031) elle juge le comte Raoul, pour assassinat, et le comte d'Anjou, coupable d'avoir fait égorger le palatin Hugues de Beauvais, comme criminel de lèse-majesté (4). Ce paraît être sous la

(1) Dans toutes les grandes affaires, la royauté lui laissait une certaine autorité ; en matière de paix et de guerre, cette autorité était décisive. Elle rendait même des décrets, *decreta*, ayant force de loi dans tous les pays soumis à l'autorité royale.

(2) *Coutumes de Normandie*, ch. I, art. 13. Les *Coutumes de Nivernais*, de *Saint-Pol*, de *Sens*, de *Bar* ont des dispositions analogues. Voy. Beaumanoir, ch. 58, § 2.

(3) Voy. M. Glasson, t. II, p. 409, 410.

(4) *Reum majestatis* (*Historiens de la France*, t. X, p. 456), fait remarquable qui prouve la survivance de l'accusation de lèse-majesté à travers l'époque féodale, et avant toute résurrection du droit romain.

même accusation que Louis le Gros condamne à mort le meurtrier du châtelain de la Roche-Guyon. Sous Louis VII, un sieur Bouchard de Massi, en 1150 (1), un sieur Simon de Neauphle (2) sont condamnés à mort et à la confiscation de leurs biens pour crime de haute trahison, *propter prodicionem*. On peut dire d'une manière générale qu'en matière criminelle la Cour du roi pouvait connaître de toutes les affaires où le roi était directement intéressé.

Les seigneurs ecclésiastiques et laïques essayèrent bien de se soustraire à cette juridiction ; mais la guerre était souvent au bout de la résistance, et l'époque n'était pas éloignée où tous « s'inclineront devant cette puissance judiciaire d'ordre » supérieur qui emprunte surtout ses moyens d'action et » son prestige à la haute situation du roi, source de toute » justice, parce qu'il est le souverain » (3).

Au point de vue judiciaire, la Cour du roi n'était, en réalité, que l'application la plus haute du grand principe qui, depuis des siècles, dominait toute justice : le jugement par les pairs. C'étaient les fidèles jugeant un de leurs co-fidèles sous la présidence du roi (4).

Mais la Cour du roi comprenait encore un autre élément. De tout temps, à l'époque Mérovingienne, comme à l'époque Carolingienne, les officiers de la maison du roi avaient siégé au nombre des juges. Il n'en fut pas autrement sous les Capétiens. Du moins, la présence dans la Cour du roi, du bou-

(1) Guérard, *Cart. de N.-D. de Paris*, I, p. 35.

(2) Martin, *Thes. anecd.*, t. I, p. 587.

(3) Luchaire, t. I, p. 294.

(4) Y eut-il à l'origine deux cours distinctes, l'une, purement féodale, exclusivement composée des vassaux convoqués par le suzerain à raison de l'hommage et du contrat de fief qui les lie ; l'autre, plus large, comprenant tous ceux qui ne sont liés que par le simple serment de fidélité, et convoqués par le seigneur en vertu d'une sorte de souveraineté ? Cette question longtemps débattue nous paraît aujourd'hui résolue en faveur de la dualité. Il semble bien qu'à l'origine, dans les domaines du roi comme dans ceux de tous les comtes et barons, il y eut à la fois une justice de fief et une justice de seigneurie ; mais, à une date ancienne, la cour féodale du suzerain et la cour du souverain se fondirent en une seule (voir, à cet égard, les travaux de MM. Luchaire et Flach).

teiller, du connétable, du sénéchal, est constatée dès l'année 1043 (1). Dès l'origine, la Cour du roi comprit ainsi, à côté des vassaux et des fidèles réunis pour juger leurs pairs, des conseillers chargés de juger au nom du souverain. De bonne heure l'élément monarchique s'y mêla à l'élément féodal (2).

On ne voit pas, d'ailleurs, qu'au commencement, la composition de la cour ait été modifiée par la nature du procès ou la qualité de l'accusé, fût-il l'un des neuf ou dix chefs des grands Etats féodaux. Ce n'est, du moins, qu'au commencement du treizième siècle qu'on voit apparaître le privilège des pairs et fonctionner une Cour des pairs régulièrement organisée (3).

En principe, le roi avait le droit de composer sa cour comme il voulait, et d'y appeler ceux de ses fidèles qu'il croyait le plus disposés à subir son influence. L'assise eût ainsi ressemblé à une commission formée en vue du procès, si un usage aussi libéral que remarquable ne lui eût enlevé ce caractère. En matière criminelle, les parties étaient autorisées à modifier la composition de la cour, en y amenant les personnes qu'elles désignaient pour y assister. L'accusateur y conduisait ses partisans; l'accusé y amenait les siens (4). On voit un abbé, cité devant Louis le Gros, convoquer pour sa défense les plus honnêtes et plus célèbres personnages de son temps, « *convocatis honestissimis atque famosissimis personis* (5). »

(1) Voy. M. Luchaire, t. I, p. 303.

(2) Il arrivera peu après à le réduire, puis à l'éliminer complètement.

(3) Beugnot, *Préface des Olim*, p. 48.

(4) Un pareil droit était bien supérieur au droit de simple récusation, et il permet de dire que les accusés étaient jugés par leurs pairs, ou, du moins, par les juges de leurs choix.

(5) Chartes de 1041, 1113 et 1130, citées par M. Luchaire. Au surplus, la prononciation des arrêts dans les affaires importantes était entourée d'une grande solennité. « Les Roys, dans ces occasions, appellent avec eux un grand nombre de personnes qui n'assistent pas au jugement des procès, comme il fut fait en cette occasion » (Procès du duc d'Alençon).

Le nombre des juges n'avait donc rien de fixe ; il variait avec chaque affaire et avec l'importance du procès.

La présidence et la direction des débats appartenaient au roi : « de lui émane toute justice. Sa présence est, en principe, d'une rigoureuse nécessité (1). » Toutefois, il ne juge pas : il se borne à approuver la sentence rendue par ses fidèles (2). Aux onzième et douzième siècles, il préside toujours, même les plus petites affaires. La force des choses seule l'oblige peu à peu à se faire suppléer par l'héritier présomptif ou la reine, puis, par le sénéchal, le chancelier ou même un simple conseiller ; et, enfin, à s'abstenir d'y paraître, sauf dans les causes les plus importantes.

L'audience était publique (3), la procédure orale. Le droit de libre accusation et la publicité des débats, légués à la fois par la tradition romaine et la tradition germanique, dominent tout le moyen âge (4). A l'origine, sans doute, toute la procédure dût se faire à l'audience, sans instruction préalable. La preuve par gages de bataille y était-elle admise ? Il est au moins logique de le supposer. Les règles paraissent avoir été les mêmes dans toutes les juridictions féodales (5). Mais, de bonne heure, la cour du roi procède par voie d'enquête. Les *Olim* montrent que telle était, au treizième siècle, sa procédure habituelle ; et cette pratique était sans doute beaucoup plus ancienne (6).

Tout fidèle convoqué assistait aux débats et donnait son avis. Si, le plus souvent, les juges étaient des barons, des évêques, des abbés, quelquefois aussi, comme nous l'avons vu, c'étaient de simples chevaliers, des clercs de rang infé-

(1) M. Luchaire.

(2) « Le roi, » dit Bodin, « ne donnait point sentence » (*De la Rép.*, III, 2). Aux termes du droit féodal, le seigneur présidait les assises, mais ne jugeait pas. Il en était ainsi déjà du chef germanique.

(3) C'est un principe certain sous nos trois premières dynasties. Voy. l'*Ord. de Louis le Hutin* du 1^{er} avril 1315, art. 9.

(4) Glasson, t. III, p. 449. Bouquet, X, 594-612.

(5) V. F.-Hélie, t. I, p. 344.

(6) *Ibid.*, p. 518.

rieur, des gens du peuple. La formule du jugement porte d'ordinaire qu'il a été rendu « en présence du roi et devant » les grands du royaume. »

La cour du roi étant souveraine, ses sentences étaient sans appel : on ne pouvait qu'en solliciter l'amendement.

A l'origine, la Cour du roi n'eût pas de siège déterminé et permanent : elle se réunissait là où se trouvait la personne royale. A partir de Louis le Gros, Paris devient le séjour habituel du souverain, et, désormais, la cour ne siège plus ailleurs qu'accidentellement. C'était, en effet, une maxime du droit féodal que la cour d'un suzerain ne pouvait siéger qu'au chef-lieu de la seigneurie.

Les sessions judiciaires n'ont rien de périodique. La cour siège quand il plaît au roi de la réunir pour lui soumettre un litige. Au onzième siècle, on profite, en général, pour juger les affaires importantes, de la présence des seigneurs appelés autour du roi par les grandes solennités religieuses, Noël, Pâques, la Pentecôte. Peu à peu, les affaires les moins graves se débattirent sans bruit, au palais, devant le roi et les conseillers qui formaient son entourage habituel; et on ne réserva aux assemblées générales que les affaires intéressant de grands personnages, ou dans lesquelles étaient engagés des intérêts considérables (1).

Telle fut, à l'origine, la Cour du roi, ou Parlement, « cour » suprême du royaume, dit Klimrath, « où tous les principes du droit public et privé, criminel et civil, toutes les formes de la procédure prenaient corps et vie » (2). Au point de vue spécial qui nous occupe, celui de la justice criminelle et politique, il importe d'en signaler le caractère,

(1) Sans doute même, il en fut ainsi de tout temps. M. Luchaire établit, en effet, par des textes, qu'à l'origine la cour se réunissait très fréquemment, au moins une fois par mois. Avec la difficulté de communications qui existait alors, il était impossible que la présence des vassaux et des fidèles pût être régulière, et la décision d'un grand nombre d'affaires dut forcément être abandonnée au roi et à ses conseillers.

(2) Klimrath, *Mémoire sur les Olim*.

qui n'a pas été, peut-être, suffisamment remarqué. La Cour du roi, nous l'avons dit, n'est que la forme la plus éminente du jugement par les pairs, une grande assise nationale, présidée par le roi. Mais c'est aussi l'organe, au moyen duquel le roi, de qui toute justice émane, remplit, vis-à-vis de ses sujets, son *devoir* de justice. Elle constitue une sorte de synthèse du principe monarchique et de la coutume féodale, du droit divin et du droit populaire. Trop peu puissante à l'origine, la royauté a dû subir les conditions des temps où elle vivait; elle a dû, pour s'assurer le concours de la nation, l'associer à sa justice comme à sa politique. Mais ce n'est là, de la part de la royauté, qu'une concession faite aux exigences de sa situation, et non la reconnaissance d'un droit. Au point de vue judiciaire comme au point de vue politique, elle prétend au pouvoir absolu. A mesure qu'elle sent sa force grandir, elle élimine l'élément populaire. C'est ici qu'il convient de préciser le caractère de ce pouvoir royal qui, au treizième siècle, aura achevé, ou à peu près, de transformer la monarchie tempérée des premiers siècles en monarchie absolue.

CHAPITRE III.

DU POUVOIR ROYAL ET DU ROI CONSIDÉRÉ COMME GRAND JUSTICIER.

C'est au treizième siècle que se dégage, sous l'influence des légistes, la théorie du pouvoir royal. Mais cette théorie n'était pas nouvelle.

Nous avons vu les princes de nos deux premières dynasties revendiquer le pouvoir absolu des empereurs de Rome et s'affirmer déjà (1) comme rois de droit divin. La révolution féodale et l'avènement de la dynastie Capétienne ne modifièrent pas autant qu'on l'avait cru jusqu'ici le caractère du pouvoir royal; « en changeant de condition et devenant » rois, » dit M. Luchaire, qui a éclairé toute cette période d'une si vive lumière, « les marquis de Neustrie et le duc » de Bourgogne subissaient fatalement les nécessités attachées à leur situation nouvelle. Ils héritaient des traditions » et de la politique de leurs prédécesseurs, de même qu'ils » revêtaient les mêmes insignes et copiaient dans leur » diplôme les formules de la chancellerie Carolingienne (2). »

En réalité, ce ne fut pas, comme on l'a si longtemps cru, et si souvent répété, l'idée féodale qui prévalut alors dans le choix des souverains; ce ne fut pas davantage une idée de race ou de nationalité; ce fut, au contraire, « la tradition » romaine et monarchique, » le besoin de confier le pouvoir à un chef vigoureux et puissant, fortement attaché au sol par un fief central qui pouvait servir de noyau à la recons-

(1) Au moins à partir de Pépin.

(2) Luchaire, t. I, p. 22.

titution du territoire, à un prince assez fort pour lutter contre le torrent féodal, pour « faire revivre, au milieu du mouvement d'anarchie et de morcellement politique qui » semblait devoir emporter toute trace de l'antique organisation de la Gaule impériale et franque, la dignité royale, » presque morte aux yeux des Français (1). »

Ces vues si neuves sont grosses de conséquences pour l'intelligence de la constitution de notre ancienne monarchie (2). « Quelle est, » dit l'auteur que nous avons déjà cité, « la nature de ce pouvoir monarchique que, de son » aveu même, la dynastie capétienne ne faisait que reprendre des mains de ceux qu'avec l'appui de l'Eglise elle » avait supplantés? C'est toujours la royauté franque, reproduction affaiblie de la monarchie impériale, absolue en » principe, faisant de celui qui la possède la source unique » de tous les pouvoirs sociaux; concentrant et confondant dans une seule main les prérogatives les plus diverses, tendant à ramener tout à elle-même, et n'agissant, le » plus souvent, que sous l'impulsion des idées d'unité et » de centralisation à outrance, qui sont le propre du génie » romain et l'empreinte même laissée par lui sur la Gaule » latinisée. A un autre point de vue, la monarchie de Hugues Capet est encore, et plus que jamais, la royauté de » caractère ecclésiastique, fondée sur l'union intime du » pouvoir civil et du clergé. Cette royauté est, naturellement et avant tout, une puissance de droit divin. Tenant » ses pouvoirs d'en haut, le roi est lui-même un ministre » de Dieu, et revêt, en quelque sorte, le caractère sacerdotal. La fonction royale est une mission divine; celui qui » en est investi a été institué du ciel pour maintenir parmi » les hommes la justice et la paix (3). » Le roi règne par la

(1) « Regium nomen quod apud Francos pene emortuum est resuscitamus, » mot de Gerbert, l'un des auteurs de l'élection de H. Capet, cité par M. Luchaire.

(2) Spécialement au point de vue qui nous occupe.

(3) Luchaire, ouvr. cité, t. I, p. 38.

grâce de Dieu (1) ; il est le ministre du royaume de Dieu (2) ; il remplit une fonction divine (3).

Le principal devoir, la fonction la plus éminente (4) de la royauté ainsi comprise, c'est la justice. Le roi en est débiteur envers ses sujets (5) ; il doit être « le grand justicier. » Sa mission est de rendre justice à tous, dit Hugues Capet, *omnibus justitiam operare* (6), de conserver à chacun le sien, *jus suum unicuique custodire*, dira Louis le Gros (7). La définition de la fonction royale, donnée par Abbon, fait du roi la personnification même de la justice (8). « Responsable de » ses actes devant Dieu seul, armé de tous les pouvoirs, le » roi ne trouve d'autre limite à son autorité que celle que » lui assignent sa propre conscience et le respect de sa mission divine (9). » Sans doute, la royauté subira l'influence des différents états de la société où elle est appelée à exercer son pouvoir ; à l'époque féodale, seigneur direct dans ses propres domaines, le roi sera, en outre, le suzerain général des grands vassaux et prendra place au sommet de la hiérarchie féodale. Mais ce que la critique historique nous paraît avoir démontré jusqu'à l'évidence, c'est que, à toute époque, le roi revendiqua un droit supérieur à la simple suzeraineté, « le droit de la royauté souveraine divinement » instituée. » En fait, sans doute, un tel pouvoir rencontre des limites, et ces limites sont même assez étroites pendant les premiers siècles ; il saura parfois consentir à s'en imposer à lui-même ; en droit, il n'en a pas (10).

(1) « Gratiâ Dei, opitulante divinâ gratiâ, Deo volente, permissu Dei, etc., » termes des chartes capétiennes du onzième siècle.

(2) « Minister regni Dei, » charte de Philippe I^{er}, 1068.

(3) « Divinum ministerium, » charte de Henri I^{er}, 1031.

(4) Boulainvilliers, *Hist. de la pairie*, p. 69.

(5) C'est le mot du parlement lui-même, dans ses remontrances du 15 juillet 1560. Voy. Dufey, *Hist. du parlement*, t. I, p. 239.

(6) Diplôme pour l'abbaye de Corbie.

(7) Suger, édition de Lecoy de La Marche, p. 143.

(8) *Historiens de la France*, t. X, p. 627.

(9) Luchaire, t. I, p. 45.

(10) Nous croyons donc que M. Guizot se trompe quand il dit que l'ancienne royauté « n'était pas absolue en droit, qu'elle n'avait pas, en droit,

Si nous insistons sur ce point, c'est que là est vraiment la clef de toute l'histoire judiciaire de l'ancien régime. C'est cette théorie du pouvoir royal qui, seule, explique à nos yeux, qui, seule, pouvait légitimer, aux yeux des contemporains, ces exceptions, ces privilèges, cette série d'actes arbitraires, capricieux, parfois inouïs, qu'y présente la justice, spécialement en matière politique. Quels qu'ils soient, ils ne sont qu'une conséquence logique de l'absolutisme royal.

Qu'on veuille, en effet, y réfléchir un instant. Le roi étant regardé comme l'incarnation vivante de tous les droits souverains, et spécialement de la justice, *toute justice émane du roi* (1). Partant, le roi peut ou exercer lui-même son droit de justice ou le déléguer à d'autres ; par suite, tous les tribunaux institués dans le royaume n'exercent qu'une justice déléguée ; par suite encore, en déléguant son droit de juger, le roi ne l'aliène ni ne l'épuise ; à côté de *la justice déléguée* reste ce que les légistes appellent *la justice retenue* (2) ; et, en réalité, ce que le roi retient, c'est la plénitude même du droit de justice. Il peut intervenir quand il lui plaît, pour, à son gré, presser, suspendre, arrêter le cours de la justice rendue par ses officiers. Il peut évoquer leurs décisions et les casser, si elles lui déplaisent ; il peut reprendre la délégation qu'il leur avait faite pour la donner à d'autres ; il peut, s'il se défie de leur justice, instituer à côté d'eux de simples commissions judiciaires. Et non seulement il le peut, mais

» de souveraineté systématiquement illimitée. » Il reconnaît, d'ailleurs, « qu'elle ne rencontrait pas non plus de limites converties en institutions » ou en croyances nationales, » et qu'il « y avait là un germe fécond de » pouvoir absolu » (*Hist. de la civilisation en France*, t. 4, p. 162). Le parlement lui-même reconnut toujours le caractère absolu du droit royal. Dans ses remontrances du 25 juillet 1527, il disait : « *Savons bien que vous êtes au-dessus des lois, et que lois et ordonnances ne vous peuvent contraindre par puissance coactive ; mais entendons dire que vous ne devez pas vouloir tout ce que vous pouvez, mais seulement ce qui est juste et raisonnable* » (H. Martin, t. VIII, p. 94, note).

(1) « La justice n'est pas seulement pour le roi un droit, mais un devoir » (Bodin, *De la République*).

(2) Voy. Esmein, *Hist. de la procédure criminelle*, p. 249 et suiv. Albert du Boys, t. I, p. 232.

il le doit, si sa conscience l'y porte, car « il doit justice au » sujet; *il en est responsable devant Dieu, auquel il ne peut » dire qu'il en a chargé la conscience de ses juges; car la » sienne n'est pas déchargée pour cela* (1). »

Et ainsi agit-il, en effet : mais par passion, plus souvent que par conscience. Toutes les fois qu'il a besoin de se débarrasser d'un adversaire qui le gêne, de supprimer un personnage puissant, de perdre un rival redouté, il choisit les juges. La commission a été, par excellence, l'arme judiciaire de l'ancien régime !

Quand Jean-Sans-Peur, pour plaire au duc de Bourgogne, veut perdre Montagu, il le défère à une commission que préside le prévôt de Paris. Quand Charles VII, trompé, sacrifie Jacques Cœur, il le renvoie devant des commissaires : c'est la pratique. La plupart du temps, par une détestable importation du droit romain, les biens de l'accusé sont, avant le procès, assurés aux juges (2). La commission devient ainsi, pour emprunter la sévère, mais juste expression d'un historien, « une véritable machine à condamnation (3), » devant laquelle tout accusé est perdu d'avance et qui n'est trop souvent, comme le sera plus tard le tribunal révolutionnaire, qu'une sinistre parodie de la justice.

Parfois, il ne suffit pas encore au roi que la commission soit composée de juges à sa merci ; s'il croit avoir besoin de peser de tout son poids sur sa délibération, il vient présider le tribunal lui-même ; ainsi font Charles VII pour Jacques Cœur, Louis XIII pour le duc de la Valette (4). — Si les juges, même choisis, ne jugent pas à son gré, il les suspend, comme Louis XI, dans l'affaire du duc de Nemours.

Il s'attribue, même en matière criminelle, un droit absolu

(1) Bodin, *De la République*, l. IV, ch. 6.

(2) Ainsi en fut-il notamment pour Jacques Cœur.

(3) M. Henri Martin.

(4) M. Albert du Boys observe avec raison qu'au moins depuis l'institution du ministère public, le roi eût dû s'abstenir de juger, sous peine d'être juge et partie. Mais les rois ne comprirent pas qu'ils s'étaient ainsi interdit d'exercer la justice par eux-mêmes.

d'évocation. Si la justice ordinaire, le Parlement, par exemple, a été saisi, et qu'il résiste, le roi évoque l'affaire à son conseil, au mépris de toutes les compétences, et casse l'arrêt qui le gêne. Ainsi font Louis XII pour le duc de Rohan (1504); François II pour le prince de Condé (1560) (1).

Ce n'est pas tout encore! « Le vieux droit autorisait le roi » à faire justice lui-même (2). » Il en use. Parfois, sans recourir aux commissions et aux évocations, il trouve plus simple et plus commode de procéder personnellement et directement au jugement et à l'exécution. Le roi Jean fait décapiter le comte d'Eu à l'hôtel de Nesle, par le prévôt de Paris, sans jugement d'aucune sorte (1350); dans un souper, il condamne à mort le comte d'Harcourt et le fait exécuter devant lui (1355). Charles V ordonne de pendre en sa présence un homme accusé de viol. Louis XI emprisonne le cardinal La Balue (3). Au seizième siècle, Charles IX fait mettre à mort Coligny; Henri III, le duc et le cardinal de Guise. Le tout, en vertu de la prérogative royale! On ne saurait guère imaginer quelque chose de plus monstrueux (4).

Ces pratiques sont aussi anciennes que la royauté : elles tiennent à son principe même. Le droit romain leur prêta un puissant appui. Dans leur ardeur à fortifier l'autorité royale, les légistes que Philippe-Auguste fit asseoir dans sa

(1) Condé soutenait qu'il ne devait être jugé que par la cour des pairs. Le conseil privé évoqua l'affaire, et dit qu'il avait « mal et sans grief appelé. » L'arrêt lui étant prononcé, il en appela derechef; mais on lui répondit « qu'il n'y a point d'appel du roi séant en son conseil, parce que les arrêts rendus en conseil privé n'ont autre juridiction que l'absolue déclaration de la volonté particulière du roi » (*Mémoires de Castelnau*, l. XXII, ch. 11).

(2) Albert du Boys.

(3) Voy. Duruy, *Hist. de France*, t. 1, p. 457. Henri Martin, t. V, p. 121 et 140; VII, p. 47. Albert du Boys, t. I.

(4) La Royauté revendiquera jusqu'à la Révolution, au moins en principe, le droit de justice personnelle. L'édit de 1711, (affaire de la Force), qui défère un pair au parlement, porte encore : « Si nous ne trouvons pas à propos de décider ces questions par nous-mêmes » (Isambert, à sa date). — Voir, sur ce point, le livre de M. Albert Desjardins, *Les sentiments moraux au seizième siècle*, p. 108 et suivantes, et les nombreux exemples cités par l'auteur.

cour de justice, que saint Louis admit à siéger dans tous les plaids, puisèrent à pleines mains dans le riche arsenal des lois romaines. En même temps qu'il contribuait si puissamment à ramener dans le droit civil la raison et la justice, le droit romain restauré poussait ainsi le droit criminel dans la voie de l'arbitraire et de la violence. Il mettait aux mains de la royauté les armes du despotisme.

Les légistes lui empruntèrent toutes les dispositions protectrices de la personne du prince, dans lequel alors s'incarnait l'Etat. La loi de Majesté reparut avec tous les raffinements dont l'avaient pourvue la bassesse et la peur des légistes de l'Empire, avec la confiscation préalable, la collation des biens de l'accusé aux dénonciateurs et aux juges, et redevint, aux mains d'un pouvoir sans contrôle, l'arme terrible autant qu'odieuse des hautes œuvres politiques.

Le roi, étant le souverain dispensateur de la justice, représente un principe supérieur à toutes les juridictions (1). Par déduction de ce principe, les légistes l'arment du droit de tout faire au moyen des lettres-royaux. Il peut empêcher la poursuite d'un crime et l'amnistier par des lettres d'abolition; — quand la procédure est commencée, la suspendre par des lettres de respit, la clore par des lettres de rémission; — pardonner à un contumax, par des lettres de rappel de ban; — dispenser un condamné de l'appel par des lettres de dispense d'appel et remise de peines; — supprimer le droit d'appel et déclarer une sentence en dernier ressort! etc. Il peut enfin faire saisir et emprisonner un citoyen par des lettres de cachet, « négation formelle de la liberté individuelle et » affirmation positive de l'omnipotence royale (2). » Les Etats

(1) Et dire que ce principe de la justice retenue faisait pâmer d'aise les jurisconsultes! « Rien, » dit Muyart de Vouglans, « n'était plus digne de la bonté de nos rois que la réserve qu'ils ont faite de ce pouvoir » (*Institutes*, p. 103).

(2) Albert du Boys, ouvr. cité, t. I. « Le roi, » dit M. Laboulaye, « étant considéré comme la source de toute justice, avait le singulier privilège de pouvoir disposer de la liberté et de la propriété des citoyens, sans jugement, par sa volonté particulière » (*Revue des cours littéraires*, année 1886, p. 9).

généraux protesteront (1), des ordonnances comme celles du 15 août 1389 et de 1560 proclameront, en apparence, l'abolition des lettres de cachet. Ces lettres vivront autant que la monarchie. Il faudra la philosophie du dix-huitième siècle, les protestations de Malesherbes et la révolution de 1789 pour les emporter !

Sans doute, cette théorie du pouvoir royal n'est pas encore achevée au treizième siècle : la logique et la subtilité des légistes se chargeront de lui donner peu à peu toute sa perfection ; mais déjà la transformation est complète quant aux grandes lignes. En tout, et spécialement en matière judiciaire, Philippe le Bel agit en roi absolu.

Est-ce à dire, cependant, que dans la constitution purement traditionnelle de notre ancienne monarchie, le pouvoir judiciaire du roi, dont personne ne conteste en principe le caractère illimité (2), ne soit tempéré en fait par certaines limites, et ne rencontre certaines résistances ? Non, sans doute.

D'une part, les seigneurs les plus puissants, les grands vassaux dont l'influence balançait autrefois celle du roi lui-même, persistent à ne vouloir être jugés que par leurs égaux. La tradition leur maintient ce privilège et amène la constitution de la Cour des pairs.

D'un autre côté, les accusés traduits devant des tribunaux extraordinaires, ou victimes directes des vengeances royales, protestent contre l'arbitraire et la violence (3). Ils réclament leur renvoi devant leurs juges naturels ; ils refusent de répondre aux juges commis. Leurs voix trouvent de l'écho dans le pays, et, en face de l'omnipotence arbitraire de la royauté,

(1) Voy. M. Picot, I, 121 ; II, 191, 555, 556 ; III, 188 ; IV, 84.

(2) Même dans ses remontrances les plus vives, le parlement ne nie jamais le droit dernier du roi.

(3) « L'irritation causée par le meurtre du comte d'Eu fut vive parmi les barons ; passe encore pour se laisser juger par les légistes du parlement, mais abandonner leur tête à la hache du despotisme, devenait par trop intolérable » H. Martin, *Hist. de France*, t. V, p. 121, à propos de l'exécution du comte d'Eu, ordonnée par le roi Jean.

ERNEST THORIN, ÉDITEUR

LIBRAIRIE DU COLLÈGE DE FRANCE

DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE, DES ÉCOLES FRANÇAISES D'ATHÈNES

ET DE ROME

Rue de Médicis, 7 à Paris

MANUEL
DES
ANTIQUITÉS ROMAINES

PAR

Théodore MOMMSEN et Joachim MARQUARDT

TRADUIT DE L'ALLEMAND AVEC L'AUTORISATION DES AUTEURS SOUS LA DIRECTION DE

M. GUSTAVE HUMBERT

Professeur honoraire à la Faculté de droit de Toulouse, ancien Procureur général
près la Cour des comptes, ancien Garde des Sceaux, Vice-Président du Sénat

PROSPECTUS

La fin de ce siècle paraît marquée en France par un véritable réveil des études de l'antiquité classique, digne de l'époque de la Renaissance. Déjà l'école de la Thémis avait, au point de vue juridique, rappelé les esprits vers l'examen des textes. Les travaux de MM. Blondeau, Demante, Du Caurroy et Jourdan furent suivis d'un nouveau développement de la science historique du droit romain. Il suffira de citer, parmi ceux que nous regrettons, les noms célèbres de MM. Ch. Giraud, Paul Gide, Ed. Laboulaye, Laferrière, Machelard, Massol, Ortolan et Pellat. Ces éminents jurisconsultes ont suscité des émules dignes d'eux en MM. Accarias, Bodin, Bufnoir, Demangeat, A. Desjardins, Gérardin, Glasson, Labbé, etc. Les concours académiques, tant à Paris qu'en province, et notamment ceux de l'Académie de législation de Toulouse; les travaux de l'École Normale, ceux de l'École des Chartes, la création des Ecoles d'Athènes et de Rome et celle de l'École supérieure des Hautes-Études; en outre les thèses de doctorat des facultés de lettres et de droit ont contribué pour une large part aux progrès de la science des antiquités. Enfin l'histoire, la philologie et l'épigraphie ont suivi le même mouvement progressif sous l'impulsion de MM. J. J. Ampère, Belot, Boissier, Fustel de Coulanges,

R. Dareste, A. Dumont, Dureau de la Malle, Victor Duruy, Egger, Garsonnet, Guigniaut, Giraud, F. Guizot, V. Leclerc, Lenormand, Michelet, Pardessus, G. Perrot, L. Renier, de Rozière, Amédée et Augustin Thierry, Tissot, Waddington, Wallon, et de jeunes savants, déjà bien connus du public, tels que MM. Bloch, Bouché-Leclercq, Cagnat, Cuq, Esmein, Girard, Jullian, Lefort, Vigié, etc., sans oublier les rédacteurs du grand *Dictionnaire d'antiquités grecques et romaines* publié par MM. Daremberg et Saglio. Partout dans nos Facultés on se tient au courant des travaux de la science allemande et anglaise; mais le public regrettait de ne pas voir traduits en français les meilleurs ouvrages d'Outre-Rhin, et notamment le *Manuel d'antiquités romaines* de Marquardt et Mommsen qui, sous ce titre modeste, forme un véritable répertoire des antiquités publiques et privées de ce grand peuple. C'est cette lacune que nous avons voulu combler.

L'ouvrage dont la traduction commence à paraître aujourd'hui, a la fortune assez rare d'avoir derrière lui un succès de quarante ans, tout en ayant été l'objet de révisions successives, qui l'ont maintenu au niveau scientifique le plus moderne et le plus élevé.

.....

Cependant, ce n'est encore là que la moindre supériorité du nouveau Manuel sur l'ancien. Tandis que M. Marquardt revoit les parties qu'il avait traitées seul dans l'ouvrage primitif en écartant du nouveau la portion de la *Topographie* qui, malgré son intérêt, ne tenait que par un lien assez lâche au reste du sujet —, le savant, que ses travaux considérables et universels mettaient plus que tout autre à même d'embrasser, dans une vue générale, l'ensemble des institutions politiques de Rome, M. Théodore Mommsen se chargeait de reprendre, dans un travail complet auquel il a donné le nom justifié de *Droit public romain*, les différentes matières comprises dans le second volume du premier Manuel. Nous ne pouvons dire ici, comme il conviendrait, le retentissement dans le monde scientifique des deux premières parties du *Droit public* dont une édition, publiée en 1871-1872, fut, dès 1876, remplacée par une édition encore plus remarquable et plus complète. M. Mommsen, placé depuis longtemps au premier rang parmi les juris-

consultes, les épigraphistes, les numismates, les philologues et les historiens, a trouvé là un terrain sur lequel il a pu mettre en même temps en lumière toutes les faces de son profond et vaste savoir. La publication depuis longtemps attendue de la troisième partie du *Droit public* complètera heureusement, dans le cours de l'année qui va commencer, ce manuel de Mommsen et Marquardt déjà célèbre en France avant d'y être traduit, et que nous sommes heureux de mettre enfin à la disposition de tous.

La traduction du *Droit public romain*, qui ne comprendra pas moins de sept volumes et que l'unité du sujet ne permettait pas de fractionner entre plusieurs personnes, a été confiée à M. Girard, agrégé à la faculté de droit de Montpellier, déjà connu par d'excellentes monographies sur diverses parties du Droit romain. Le premier volume et la première partie du sixième ont paru ; les suivants sont sous presse ou en préparation.

Quant aux parties du Manuel dues à M. Marquardt, et dont la publication se continue d'une manière indépendante, elles ont été traduites et paraissent successivement : *l'Organisation de l'Empire*, par MM. Weiss et Louis-Lucas, agrégés à la faculté de droit de Dijon ; *l'Organisation financière et militaire*, par M. Vigie, doyen de la faculté de droit de Montpellier, lauréat de l'Institut pour un remarquable travail sur les impôts indirects chez les Romains ; le *Culte* par M. Brissaud, agrégé à la faculté de droit de Toulouse, et la *Vie privée*, de nouveau par MM. Weiss et Louis-Lucas. Le premier volume du travail de M. Vigie, consacré aux *Finances*, a paru ainsi que le premier volume de *l'Organisation de l'Empire romain* que traduisent MM. Weiss et Louis-Lucas.

L'éditeur a bien voulu nous confier la révision des traductions entreprises par cette savante élite de jeunes professeurs. Nous avons relu avec le plus grand soin tous les manuscrits et les épreuves des volumes en cours d'impression et nous espérons que cette entreprise fera honneur à nos Facultés de droit.

GUSTAVE HUMBERT.

(Extrait de l'Introduction Générale.)

ERNEST THORIN, ÉDITEUR

EN COURS DE PUBLICATION :

MANUEL
DES ANTIQUITÉS ROMAINES

PAR Théodore MOMMSEN et Joachim MARQUARDT

TRADUIT DE L'ALLEMAND AVEC L'AUTORISATION DES AUTEURS SOUS LA DIRECTION DE

M. GUSTAVE HUMBERT

Professeur honoraire à la Faculté de droit de Toulouse, ancien Procureur général
près la Cour des comptes, ancien Gardé des Sceaux, Vice-Président du Sénat

LE MANUEL DES ANTIQUITÉS ROMAINES

formera 15 tomes en 16 beaux volumes grand in-8° raisin, ainsi divisés :

TOMES I A VII (en 8 vol.).

LE DROIT PUBLIC ROMAIN, par Th. MOMMSEN, traduit de l'allemand avec l'autorisation de l'auteur et de l'éditeur allemand, par Paul-Frédéric GIRARD, professeur agrégé à la Faculté de droit de Paris. 7 tomes en 8 vol.

PREMIÈRE PARTIE : **La Magistrature**, 2 volumes.

DEUXIÈME PARTIE : **Les différentes Magistratures**, 3 volumes.

TROISIÈME PARTIE : **Le Peuple et le Sénat**, 2 tomes en 3 volumes.

TOMES VIII A XIII

L'ADMINISTRATION ROMAINE, par J. MARQUARDT, traduite de l'allemand avec l'autorisation de l'auteur et de l'éditeur allemand, par MM. A. WEISS, P. LOUIS-LUCAS, A. VIGIÉ, BRISSAUD.

PREMIÈRE PARTIE : **L'Organisation de l'Empire romain**, traduite en français, par MM. A. WEISS et PAUL LOUIS-LUCAS, professeurs agrégés à la faculté de droit de Dijon. 2 vol.

DEUXIÈME PARTIE : **L'Organisation financière et l'Organisation militaire**, traduites en français, par M. A. VIGIÉ, doyen de la Faculté de Droit de Montpellier, lauréat de l'Institut de France. 2 vol.

TROISIÈME PARTIE : **Le Culte**, traduit en français par M. BRISSAUD, professeur agrégé à la Faculté de droit de Toulouse. 2 vol.

TOMES XIV et XV.

LA VIE PRIVÉE DES ROMAINS, par J. MARQUARDT, traduit de l'allemand en français, avec l'autorisation de l'auteur et de l'éditeur allemand, par MM. PAUL LOUIS-LUCAS et A. WEISS, professeurs agrégés à la Faculté de Droit de Dijon. 2 vol.

ÉTAT DE LA PUBLICATION (Décembre 1888) :

EN VENTE.

- Tome I. **Le Droit public romain**, 1^{re} partie. (LA MAGISTRATURE).
T. I. 40 fr.
— VI. 1^{re} partie. **Le Droit public romain**, 3^e partie. (LE PEUPLE ET LE SÉNAT.) T. I, 1^{re} partie 40 fr.
— VIII. **L'Administration romaine**, 1^{re} partie. (L'ORGANISATION DE L'EMPIRE ROMAIN.) T. I. 40 fr.
— X. **L'Administration romaine**, 2^e partie. (L'ORGANISATION FINANCIÈRE) 40 fr.
SOUS PRESSE (pour paraître prochainement).
Tome VI. 2^e partie. **Le Droit public romain**, 3^e partie : LE PEUPLE ET LE SÉNAT). T. I, 2^e partie.
— IX. **L'Administration romaine**, 1^{re} partie. (L'ORGANISATION DE L'EMPIRE ROMAIN, T. II.
— XI. **L'Administration romaine**, 2^e partie. (L'ORGANISATION MILITAIRE).
— XII et XIII. **L'Administration romaine**, 3^e partie. (LE CULTÉ.)
2 volumes.

se dressent les *remontrances* des Parlements et les *doléances* des Etats généraux.

Le Parlement, il est vrai, est devenu un corps purement judiciaire. Les légistes y ont remplacé les grands feudataires, et, l'ancienne Cour du roi, se dégageant peu à peu de l'élément féodal, a perdu son caractère primitif de cour aristocratique et de grand jury national pour devenir un tribunal essentiellement monarchique. Le roi a cessé de le présider : « Pour présider un Parlement de barons, il fallait un roi ; pour » présider un Parlement de légistes, un bourgeois suffit (1). » Mais, bien que réduit au rôle de corps judiciaire, le Parlement n'oubliera pas son origine. Il se souviendra qu'il est sorti de la Cour du roi, « qu'il tient la place des princes et » barons qui, de toute ancienneté, étaient près la présence » des rois (2). » A ce titre, il se considérera toujours comme une sorte de représentation nationale, et se croira le droit d'adresser des remontrances à la royauté. Ce droit, la tradition le lui maintient, et il en use pour prétendre parler au nom du pays (3). Contre la violation de ses droits, l'usurpation de sa compétence, l'évocation au conseil du roi ou à des commissions arbitraires des causes qui ressortissent à sa haute justice, le Parlement proteste avec autant de persévérante fermeté que de courageuse indépendance. Il eut plus d'une fois à en souffrir (4).

Enfin, la Cour du roi contenait, nous l'avons vu, le germe d'une représentation nationale. Ce germe se développe et grandit. Dans les graves circonstances, la royauté, malgré l'absolutisme auquel elle prétend, sent le besoin de s'appuyer sur le pays : elle convoque les Etats généraux. A leur

(1) D'Avenel, *Richelieu et la monarchie absolue*.

(2) Remontrances de 1615 au roi Louis XIII.

(3) « Le parlement, » dit Henrion de Pansey, « tenait le milieu entre le prince et la nation ; il était le régulateur du pouvoir, dont il modérait l'action par le droit de remontrance ; c'était l'ancre du vaisseau de l'Etat » (p. 701).

(4) Mais la royauté ne renonce pas à ce qu'elle regarde comme son droit. Voy. spécialement l'ordonnance du 22 mai 1436.

tour, devant tant de scandales judiciaires, tant de condamnations qui n'ont que l'apparence de la justice, les Etats généraux font entendre leur voix, qui est la voix nationale; ils protestent contre le caprice et l'iniquité (1).

La royauté cède en apparence dans ses ordonnances : elle proteste de son respect pour le droit commun, proclame les principes libéraux, renvoie chacun à ses juges naturels, abolit à jamais les juridictions d'exception. Le lendemain, dès que l'intérêt parle ou que la passion commande, elle oublie toutes ses promesses, pour violer de nouveau toutes les lois, nommer de nouvelles commissions et reprendre le cours des assassinats juridiques. Le Parlement et les Etats reviennent à la charge. Le roi promet de respecter le droit, pour le violer encore. Et ainsi se poursuit, entre l'autorité royale d'une part, la justice régulière et les organes du pays de l'autre, à coup de lettres patentes, de remontrances et de doléances, une sorte de duel qui durait encore à la veille de 1789.

Mais il est temps de sortir des généralités, et de voir ces différentes institutions et ces différents principes en œuvre, et aussi en conflit dans l'histoire. De la Cour du roi sortent à la fois la Cour des pairs et le Parlement, peut-être même les Etats généraux. Nous allons étudier successivement l'influence de ces trois institutions sur la marche de la justice politique.

(1) La protestation contre les commissions judiciaires est aussi ancienne que les Etats généraux eux-mêmes.

CHAPITRE IV.

DE LA COUR DES PAIRS ET DU PRIVILÈGE DES PAIRS.

« Le droit que revendiquait le Parlement de Paris de se constituer en Cour des pairs, » dit M. Albert du Boys, « est le dernier débris de la Constitution de l'ancienne Cour féodale. » A un point de vue plus large, c'est le dernier reste du grand et libéral système de l'intervention du pays dans les jugements.

Nous l'avons vu, le jugement par les pairs est le grand principe qui, sous des formes diverses, domine toute la justice depuis l'invasion germanique jusqu'au treizième siècle. Le droit féodal en avait tiré deux maximes : les juges devaient être d'un rang au moins égal à celui des plaideurs (*illius qualitatis cujus sunt vassalli litigantes*) (1), et le plus élevé en rang ne pouvait être jugé par l'inférieur (*major a minore non potest judicari*).

Tant que le roi jugea, à la tête d'une cour composée de grands vassaux, les seigneurs, qui, à raison de quelques crimes, eurent à comparaître devant cette cour, y trouvèrent pour les juger leurs covassaux ou leurs cofidèles. Toutefois, en vertu des principes féodaux que nous avons formulés tout à l'heure, ils émirent la prétention de n'être jugés que par leurs pairs en dignité et en rang. Les hauts-seigneurs, qu'on appela plus tard les grands vassaux de la couronne, les ducs de Normandie, d'Aquitaine, de Bourgogne, les

(1) Ducange.

comtes de Flandre, de Toulouse et de Champagne, « ces » fidèles que l'on pourrait dire hors rang devaient donc, » par droit et par raison, être convoqués à la Cour du roi, » s'il s'agissait de juger l'un d'entre eux, l'un de leurs pairs. » De là naquit l'usage de réserver le titre de pairs aux plus » puissants et aux plus grands parmi les vassaux ou les » simples fidèles; à ceux dont la présence faisait de la Cour » du roi une Cour des pairs par excellence, une cour dont » nul fidèle ne pouvait plus décliner la compétence (1). »

Partout, dans les cours des ducs et des comtes comme dans la Cour du roi, ce furent seulement les principaux des vassaux qui conservèrent le nom de pairs. Une charte accordée par Philippe-Auguste, en 1195, aux bourgeois de Saint-Quentin le dit expressément en parlant des pairs du Vermandois : *Viromandiæ pares qui tunc temporis majores habebantur* (2). Le comte de Vermandois avait six pairs, le comte de Champagne sept, le comte de Flandre douze; le roi de France en eut également douze. Ainsi paraît s'expliquer, d'après les recherches les plus récentes, l'origine de la pairie, qui avait paru jusqu'ici une énigme indéchiffrable (3).

Quoiqu'il en soit, les douze pairs de France sont définitivement constitués sous Louis VII. Il y a six pairs laïques : les ducs de Normandie, d'Aquitaine, de Bourgogne, les comtes de Flandre, de Toulouse et de Champagne, tous grands seigneurs relevant directement de la couronne : nous venons d'indiquer l'origine de leurs pairies. A côté d'eux siègent six pairs ecclésiastiques : l'archevêque de Reims, les évêques de Laon, Noyon, Châlons, Beauvais et Langres. L'origine des pairies ecclésiastiques n'a pu encore être expliquée d'une manière tout à fait satisfaisante (4).

(1) Flach, *Origines de la France*, p. 255.

(2) Isambert, *Ordonnances des rois de France*, t. XI, p. 270.

(3) Voir aussi, sur ce point, le rapport de M. Picot sur le prix Bordin, fait à l'Académie des sciences morales en 1882 (*Mém. de l'Acad.*, 1882, p. 341).

(4) Suivant M. Ginouilhac, les pairs ecclésiastiques étaient les grands di-

Pourquoi ce nombre douze ? On suppose généralement que ce fut en souvenir des douze pairs imaginaires dont la poésie s'était plu à entourer Charlemagne.

Dès 1153, on voit la Cour des pairs juger un procès entre le comté de Bourgogne et l'évêque de Langres (1).

S'il faut en croire une pièce dont l'authenticité toutefois est douteuse, les douze pairs prirent officiellement séance à la cérémonie du sacre de Philippe-Auguste (1180) (2).

Lorsque, au treizième siècle, les grands officiers de la couronne et ceux qu'on appela les clercs du roi prirent dans la Cour du roi le pas sur les grands vassaux, les pairs se refusèrent à se laisser juger par eux, et revendiquèrent le droit de n'être jugés que par un tribunal exclusivement composé de leurs égaux. La question fut expressément soulevée, en 1224, dans le procès de la comtesse de Flandre. Mais l'arrêt de la cour repoussa leur prétention (3).

Quand, plus tard, le roi eut cessé de siéger à la tête de sa Cour, quand cette Cour elle-même fut devenue un tribunal exclusivement composé de légistes, les pairs de France ne reconnurent sa compétence à leur égard, qu'autant que leurs égaux reviendraient y prendre rang pour les juger. En un mot, pour le jugement d'un pair on devait reconstituer la Cour du roi, autant du moins que cette reconstitution était possible. La tradition confirma la prétention des pairs de France, et ainsi s'établit en leur faveur ce privilège à raison duquel ils pouvaient exiger que le Parlement fût, pour les juger, *suffisamment garni de pairs*.

La même raison historique explique comment le Parlement

gnitaires ecclésiastiques dont les diocèses faisaient partie des domaines de la Couronne, et qui, assimilés aux fiefs, leur donnaient titre de ducs ou de comtes.

(1) Henri Martin, t. III, p. 504.

(2) A la cour du roi, les douze pairs siégeaient immédiatement après la roi et immédiatement avant les autres vassaux.

(3) « Judicatum est in curiâ domini regis quod ministeriales prædicti de hospitiis domini regis debent interesse cum paribus Franciæ ad judicandum pares, et tum prædicti ministeriales judicaverunt comitissam Flandriæ cum paribus Franciæ apud Parisios anno Domini 1224 » (Brussel., p. 235).

de Paris avait seul la prétention de se constituer en Cour des pairs. C'est qu'en effet lui seul était l'héritier direct de l'ancienne Cour royale. En fait, la tradition ne reconnut qu'à lui le droit de juger les questions concernant les pairies et les pairs eux-mêmes : le Parlement de Toulouse s'étant permis de décréter un pair de France, le duc de Fitz-James, un arrêt du Parlement de Paris du 30 décembre 1763 annula ce décret (1).

Quand la première génération de pairs fut éteinte, le roi la remplaça. En 1297, on voit Philippe le Bel nommer trois nouveaux pairs et ériger en pairie l'Anjou, l'Artois, la Bretagne. Comme le remarque justement M. d'Avenel, ce fut un grand fait politique que la première érection d'une pairie par la seule puissance du roi. Ceux qui devaient au prince leur dignité ne pouvaient se comparer à ceux qui la possédaient avant la dynastie elle-même (2). Bientôt, tout en s'excusant, le roi dépassa le nombre douze. D'abord il n'osa élever à l'éminente dignité de pair de France que des princes du sang. A partir de 1505, il y appelle des princes étrangers à la famille royale; bientôt enfin (à partir de 1551) de simples gentilshommes. Tous les pairs anciens ou de création récente jouirent jusqu'à 1789 du privilège de n'être jugés que par le Parlement garni de pairs.

Ce privilège leur appartenait aussi bien en matière civile qu'en matière criminelle (3). Nous n'avons à l'étudier ici qu'à ce dernier point de vue.

Quelle était la procédure suivie devant la Cour des pairs?

Au roi paraît avoir appartenu, à l'origine, le droit de con-

(1) Henrion de Pansey.

(2) Les pairs nommés par le roi furent considérés comme de simples officiers royaux. On ne leur reconnut le droit de siéger au parlement qu'autant qu'ils prêteraient le serment exigé des autres membres de la compagnie, et on leur attribua qualité pour juger tous les procès au même titre que les autres conseillers.

(3) L'ordonnance de Hesdin (13 octobre 1363) déclare formellement que les pairs ne doivent ressortir qu'au parlement de Paris, tant pour leurs affaires personnelles que pour les droits de leurs pairies. Le parlement de Paris, dit cette ordonnance, est « la Cour des Pers. »

voquer la Cour. Les pairs, du moins, soutenaient que le Parlement ne pouvait les juger s'il n'y était autorisé par une commission expresse du roi. Le Parlement avait des prétentions contraires. La question se posa encore au dix-huitième siècle dans l'affaire du duc de La Force (1721). Elle ne fut jamais expressément résolue (1). En fait, le roi convoquait la Cour des Pairs par lettres-patentes et appelait par lettres individuelles chacun des vassaux qui devaient y siéger. L'ordre de comparution devait être notifié à l'accusé par deux de ses pairs. Toutefois, cette règle, exactement suivie à l'origine, tomba peu à peu en désuétude : on admit que pour cette notification les deux pairs pouvaient être remplacés par deux chevaliers, puis par de simples sergents du roi.

On discuta beaucoup pour savoir si le roi devait et même s'il pouvait assister au procès et siéger à la tête de la Cour. Les pairs lui contestèrent vivement ce droit. La première protestation se produisit sous Charles V, dans le procès du duc de Bretagne. Les pairs soutinrent que la présence du roi était irrégulière et qu'à eux seuls appartenait le jugement de la cause. Le roi maintint sa prérogative (2).

La protestation se renouvela en 1386, dans le procès fait au roi de Navarre. Le duc de Bourbon contesta à Charles VI le droit de séance. Bien que tranchée une seconde fois en faveur de la prérogative royale, la question ne semblait pas définitivement résolue, et en 1458, à l'occasion des poursuites dirigées contre le duc d'Alençon, Louis XI demanda expressément au Parlement si le roi pouvait assister au procès criminel fait à un pair de France. Le Parlement répondit que l'assistance du roi n'était pas seulement licite, mais nécessaire. Ainsi consacré par le Parlement, le droit du roi ne

(1) D'après M. Glasson, le parlement décidait s'il y avait lieu de convoquer les pairs, et, en cas de contestation sur ce point, la difficulté était tranchée par le roi et son conseil. Voir, sur ce point, Boutaric, *la France sous Philippe le Bel*, p. 208.

(2) Toutefois, il avait promis de faire expédier des lettres patentes portant que c'était sans préjudice du droit des pairs pour l'avenir. Mais ces lettres ne furent jamais expédiées.

semble pas avoir été contesté depuis. Louis XIII fut le dernier de nos rois qui usa de cette prérogative et vint siéger à la tête de la Cour (1).

Il n'était pas d'ailleurs besoin, pour le jugement d'un pair, que tous les autres pairs fussent présents. Il suffisait que la Cour fût suffisamment garnie de pairs, et elle était réputée l'être quand tous avaient été régulièrement convoqués et que plusieurs avaient répondu à l'appel (2). Ce principe fut formellement reconnu en 1386, dans le procès du roi de Navarre. Sur douze pairs, cinq seulement étaient présents, sept absents. On soutint, au nom de l'accusé, que la Cour n'était pas régulièrement composée. Mais le roi répondit que tous les pairs avaient été ajournés; que les absents s'étaient excusés et « qu'il tenait sa Cour suffisamment garnie de pairs. »

Dans la pratique même, le Parlement jugea plus d'une fois sans la présence d'aucun pair. Quand les pairs ne répondaient pas à la convocation qui leur était adressée, il passait outre et jugeait néanmoins comme Cour des Pairs. Il y en eut plusieurs exemples.

Par suite de la réalité des grands fiefs, les femmes qui en étaient investies pouvaient siéger à la Cour des Pairs. Ce fut ainsi que la comtesse Mahaut jugea Robert de Flandre (3).

Les pairs qui n'étaient pas au nombre des douze pouvaient-ils assister au procès fait à l'un des douze pairs originaires?

Louis XI fit poser la question au Parlement dans le procès du duc d'Alençon. Le Parlement répondit que tous les pairs indistinctement pouvaient y siéger.

Les pairs pouvaient-ils commettre d'autres juges à leur

(1) Procès du duc de La Vallette.

(2) D'après le droit féodal, il n'était même pas nécessaire que tous les fidèles fussent convoqués; il suffisait qu'il y en eût un certain nombre. D'après Defontaines, il en fallait au moins quatre; mais cette règle ne fut pas toujours suivie. Voy. *Conseil de Defontaines*, ch. XXI, § 30, et Ginouilhac, *Hist. du Droit français*. D'après M. Glasson, il suffisait qu'un seul eût été convoqué, même s'il ne venait pas (III, 294). Nous croyons qu'il y a là une exagération.

(3) Henrion de Pansey, p. 706.

place? — Le Parlement fut également saisi de cette question dans le même procès. Il refusa aux pairs le droit de se faire remplacer et déclara qu'ils devaient siéger en personne (1).

Le caractère des pairs ecclésiastiques leur donnait au sein de la Cour une situation particulière. Il semble que de tout temps ils s'abstinrent de prendre part à une condamnation capitale. Dans le procès de Jean sans Terre, ils assistèrent aux débats et participèrent à l'arrêt de déchéance, mais non à la partie de la sentence qui prononçait *peine de sang*. — Dans le procès du duc d'Alençon, un incident remarquable se produisit : Juvénal des Ursins, archevêque et duc de Reims, premier pair de France, protesta au nom des pairs ecclésiastiques, par acte passé devant notaire, « qu'étant » ecclésiastiques, ils ne pouvaient opiner en matière si criminelle dont effusion de sang se pouvait suivre (2). » Telles furent les premières applications d'un principe conforme aux canons de l'Eglise et qui semble avoir été depuis fidèlement observé. Dans notre siècle même et dans les procès soumis à la Chambre des Pairs, sous le gouvernement de la Restauration et sous le gouvernement de Juillet, les pairs ecclésiastiques s'y conformèrent scrupuleusement; et de nos jours encore, les pairs ecclésiastiques d'Angleterre continuent à s'abstenir de prendre part à aucune condamnation capitale.

Conformément aux traditions du droit germanique et féodal, le roi présidait mais ne jugeait pas; toutefois, il devait approuver le jugement pour qu'il pût être exécuté. Ce jugement était publié sous forme de lettres-patentes par le roi; et, à l'origine, les autres pairs le publiaient également dans leurs domaines.

La première grande cause criminelle jugée par la Cour des Pairs fut celle de Jean sans Terre. Après la mort de Richard

(1) Du Tillet, *Recueil des rangs et de la majorité*, p. 405.

(2) Voy. le procès du duc d'Alençon, à la suite de l'*Histoire des Templiers*, par Pierre Dupuy. Paris, 1654.

Cœur de Lion, Jean avait assassiné de sa propre main son compétiteur au trône, le jeune Arthur, fils de son frère aîné. Ce meurtre avait soulevé contre lui l'indignation publique. En même temps que roi d'Angleterre, Jean était duc de Normandie, et à ce titre grand vassal de la couronne de France et pair de France. Philippe-Auguste ne craignit pas de traduire devant la Cour des Pairs un souverain étranger qui était en même temps son vassal. Le droit, en effet, était formel. Jean fut cité devant ses pairs, les grands vassaux de la couronne de France, comme accusé de meurtre et de félonie. Il demanda un sauf-conduit qui lui fut refusé et ne répondit pas à la citation. La Cour des Pairs le jugea par contumace. Reconnu coupable de meurtre par trahison, il fut proclamé déchu de tous ses fiefs et condamné à mort (1203). Le duché de Normandie fut réuni à la France (1).

On trouve des arrêts rendus par la Cour du roi garnie de pairs en 1216, 1217, 1224, 1230, 1233, 1234. La plupart de ces arrêts sont rendus en matière civile. Mais c'est en matière criminelle qu'en 1224 la Cour juge et condamne par défaut la comtesse Jeanne de Flandre, et en 1230 Pierre Mauclerc (2).

Les pairs de France conservèrent jusqu'en 1789 leur privilège de juridiction. La constitution de la Cour, sa compétence, la procédure suivie devant elle ne semblent pas avoir varié jusqu'à la Révolution. Toutefois, malgré la tradition, malgré le rang élevé des hauts personnages qui ressortissaient à la justice privilégiée de la Cour, peut-être à cause de leur élévation même, la royauté, ainsi que nous le verrons, ne respecta pas toujours le droit des pairs. Ce droit constituait, en effet, une limitation de l'omnipotence royale. C'était la dernière trace de l'antique intervention du pays dans les jugements. C'était aussi la dernière marque de l'ancienne puissance des grands vassaux qui, à une certaine

(1) Henri Martin, t. III, p. 582 et suiv. Beugnot, *Bibliothèque de l'École des chartes*, 2^e série, t. V, 1^{er} livr. On ne connaît pas exactement la composition du tribunal qui jugea Jean sans Terre.

(2) Voir M. Ginouilhac, *Hist. du Droit français*.

date , avaient osé s'égaliser au roi lui-même. La royauté leur montra trop souvent que cette égalité avait depuis longtemps disparu pour faire place à sa toute puissance.

CHAPITRE V.

DU JUGEMENT DES CRIMES POLITIQUES DEPUIS LE TREIZIÈME SIÈCLE JUSQU'À LOUIS XIII.

Il nous reste à étudier, au point de vue de la justice politique, l'intervention de l'autorité royale, le rôle du Parlement et l'influence des Etats généraux.

Pour en donner une juste idée et bien faire saisir le jeu des institutions, il nous paraît intéressant de présenter, à partir du treizième siècle, un rapide aperçu des principaux procès politiques. En face des abus que nous aurons à signaler, nous placerons les protestations qu'ils soulevèrent, les remontrances du Parlement, les réclamations des Etats, les satisfactions qu'à diverses reprises la législation parut accorder à leurs doléances. Fidèles d'ailleurs à notre sujet, nous nous occuperons uniquement des juridictions, sans parler, autrement que dans la mesure nécessaire, de la définition des délits politiques et des peines qui leur étaient appliquées.

Le treizième siècle voit s'opérer, en même temps que l'achèvement du pouvoir royal, une profonde révolution judiciaire.

La Cour du roi se transforme. Pendant que l'extension du domaine royal et l'activité croissante de la vie publique en grandissait l'importance, la force des choses en a modifié la composition et changé le caractère. Les seigneurs y ont cédé la place aux légistes. Le roi s'abstient de plus en plus d'y siéger : il lui délègue, tacitement d'abord, bientôt expressé-

ment, son pouvoir de justice (1). La Cour du roi devient ainsi une juridiction indépendante autorisée par l'usage, puis par la loi, à juger seule (ordonnance de 1302) (2). Les grandes assises royales et nationales se sont transformées en un tribunal essentiellement monarchique : le Parlement. En même temps, par la théorie de l'appel et des cas royaux, les légistes dessaisissent de plus en plus les justices féodales au profit de la justice royale. Les baillis, les sénéchaux remplacent les anciennes cours où la justice était rendue par les propriétaires de fiefs. Cette révolution s'opère pendant les quarante dernières années du treizième siècle et les vingt premières du quatorzième (3). A cette époque, toutes les causes qui intéressent directement ou indirectement la couronne sont de la compétence exclusive du juge royal. Des juges permanents remplacent les juges temporaires : le droit d'accusation passe des mains du peuple aux mains des officiers du roi.

La nécessité pour juger un pair de convoquer les autres pairs demeure la seule trace de l'ancienne intervention du pays dans les jugements.

Nul, mieux que M. Guizot, n'a compris et caractérisé cette phase de notre histoire judiciaire. « A la place, » dit-il, « de » ce beau système du jugement par les pairs, s'en était élevé » peu à peu un autre, celui d'un ordre judiciaire, d'une classe » de personnes spécialement vouées à l'administration de la » justice. Au treizième siècle, les sénéchaux, baillis, pré- » vôts, etc., entourent la royauté ; ils appellent encore pen- » dant quelque temps des assesseurs, des juges ; peu à » peu ils jugent seuls ; pendant quelque temps, les baillis » sont encore des possesseurs de fiefs, des barons de second » ordre ; bientôt ils cèdent la place aux gens de loi ; et il ne

(1) Ce fut Charles V qui, le premier, octroya au Parlement l'autorisation expresse de juger et de faire exécuter ses arrêts malgré les lettres-royaux contraires.

(2) Désormais, l'exécution seule se fait au nom du Roi.

(3) Voir Henrion de Pansey.

» reste plus que les légistes, instrument admirable de la
 » royauté contre le pouvoir féodal et le pouvoir ecclésiasti-
 » que ; terrible et funeste instrument de tyrannie qui fit pré-
 » valoir , en matière judiciaire surtout , des principes con-
 » traire à toute liberté (1). »

A la fin du treizième siècle et dans les premières années du quatorzième, les officiers du roi, baillis, prévôts, Parlement ont seuls le droit de juger toutes les affaires importantes. Mais, au-dessus de ces juridictions nouvelles, plane toujours le droit supérieur du roi. Si, d'ordinaire, il respecte la compétence des juridictions qu'il a lui-même établies, il est toujours prêt à en suspendre l'exercice et à ressaisir un pouvoir qui est une part intégrante de sa souveraineté.

Sage et modérée avec saint Louis, la royauté devient égoïste et violente sous ses successeurs, et surtout entre les mains despotiques de Philippe le Bel. Saint Louis avait travaillé à mettre la justice partout où était la force. Philippe le Bel met trop souvent la force à la place de la justice. Dans les premiers siècles, nous l'avons vu, la nation était associée aux jugements comme à la législation. Bien qu'abolie en fait, cette participation était toujours reconnue en principe, et les ordonnances des rois faisaient mention du consentement ou tout au moins du conseil des grands, représentant le peuple (2). A partir de Philippe le Bel, les ordonnances émanent du roi seul.

Le nouveau caractère de la royauté ne se manifeste pas avec moins d'énergie au point de vue judiciaire. « C'est après
 » saint Louis, c'est sous le règne de Philippe le Hardi (1270-
 » 1285) qu'on voit commencer ces commissions extraordi-
 » naires, ces jugements par commissions qui, depuis, ont
 » tant de fois souillé et attristé nos annales. Les sénéchaux,
 » baillis, juges et autres officiers nommés par le roi
 » n'étaient pas inamovibles; il les révoquait à son gré, les

(1) Guizot, *Histoire de la civilisation en France*, t. IV, p. 181 et suiv.

(2) « Lex fit consensu populi et constitutione regis. »

» choisissait dans chaque occasion particulière et suivant le
 » besoin : peut-être par un souvenir des cours féodales où,
 » en fait, le suzerain appelait presque arbitrairement tels ou
 » tels de ses vassaux. Il arriva de là que, dans les grands
 » procès, le roi se trouva le maître d'instituer ce que nous
 » appelons une commission. Or, les grands procès, les
 » grandes affaires criminelles avaient alors, presque néces-
 » sairement, l'un ou l'autre de ces deux caractères : ou bien
 » la royauté poursuivait un ennemi redouté, ecclésiastique
 » ou laïque, un grand seigneur ou un évêque ; ou bien, à
 » à la suite d'une réaction, l'aristocratie féodale ou le clergé
 » ayant repris auprès de la royauté leur ancien empire, em-
 » ployaient sa force ou ses agents à poursuivre à leur tour
 » leurs ennemis. Dans les deux cas, l'ordre judiciaire royal,
 » les légistes, servaient d'instrument à des inimitiés, à des
 » vengeances de parti ou de pouvoir, et l'un ou l'autre vain-
 » queur, choisissant à son gré les commissaires, jugeait ses
 » ennemis aussi arbitrairement, aussi iniquement qu'il avait
 » été jugé lui-même quelque temps auparavant (1). »

De la mort de saint Louis (1270) à l'avènement de Philippe de Valois (1328), on ne compte pas moins de cinq grands procès criminels jugés par des commissaires. En 1278, le favori de Philippe le Hardi, Pierre de la Brosse, excite par sa puissante influence la jalousie des hauts barons. Une lutte s'engage entre son parti et celui de la reine. La reine obtient son arrestation : il est jugé par une commission composée seulement du duc de Bourgogne, du duc de Brabant et du comte d'Artois. Ces trois juges le condamnent à être pendu. La procédure est inique, secrète, à ce point qu'on ignore le crime dont il était accusé (2). Le peuple voit avec mécontentement de la Brosse tomber victime des grands sous une réaction féodale.

En 1301, Philippe le Bel fait poursuivre violemment, illé-

(1) Guizot, *Histoire de la civilisation en France*, t. IV, p. 181.

(2) Henri Martin, t. IV, p. 362. Toutefois, suivant la *Chronique de Saint-Denis*, il aurait été accusé de haute trahison.

galement, Bernard de Saisset, évêque de Pamiers, légat de Boniface VIII. C'est ici la royauté qui, « par la main des » légistes et aux dépens d'un accusé, soutient sa lutte politique contre le clergé. »

Le procès des Templiers (1307-1310), le procès intenté à la mémoire de Boniface VIII (1310) offrent le même caractère « de commissions judiciaires mettant la justice au service de » la politique et aux ordres de la royauté (1). »

Après Philippe le Bel, une réaction féodale s'opère, et c'est un légiste, Enguerrand de Marigny, qui, en 1315, sous Louis le Hutin, est jugé et condamné par une commission de chevaliers, de prélats et de barons sous les plus absurdes accusations (2). Ce procès offre un mémorable exemple des violences arbitraires et des brutales iniquités qui ont fait si souvent des procès politiques de l'ancien régime non l'exercice régulier de la justice, mais de simples vengeances politiques et de véritables exécutions sommaires. Chose inouïe, et qui montre à quel point était alors poussé le mépris de la légalité et des formes, un prince étranger, le roi d'Arménie, siégeait au nombre des juges ! On ne permit pas à l'accusé de se défendre. Il avait pour ami le plus célèbre avocat du temps, Raoul de Presles. Pour empêcher de Presles de prêter à Marigny le secours de sa parole, on l'accusa lui-même de complicité et on l'emprisonna. Le roi confisqua les biens de Marigny et les donna à Pierre Machaut, son dénonciateur. Cet arrêt a été à bon droit qualifié de monstrueux (3).

« Ainsi l'une et l'autre partie se jugent tour à tour selon » le système et par les procédés qu'ont introduits les légistes » et qu'ils ont en partie empruntés au droit romain, au droit » ecclésiastique, aux coutumes féodales dénaturées, en partie, inventés pour la circonstance et le besoin. N'est-ce pas

(1) Guizot.

(2) Notamment celle de sorcellerie; on avait relevé, contre Marigny, quarante charges, dont les principales étaient des griefs de concussion et de fraude au trésor.

(3) *Histoire des Ministres d'Etat*, p. 570. — Isambert, à sa date.

» là l'introduction du despotisme dans l'administration de
» la justice (1)? »

Ce fut surtout à partir de cette époque et dans la seconde moitié du quatorzième siècle que les commissions extraordinaires se multiplièrent et devinrent dans toutes les affaires graves, et plus spécialement en matière politique, l'arme favorite de la royauté.

Comment le roi ne se fût-il pas cru le droit de s'en servir contre ses adversaires politiques, quand il en usait à tout instant contre les criminels de droit commun?

Le 31 janvier 1354, des lettres patentes du roi Jean désignent le chancelier Pierre de Lieuvilliers comme commissaire pour informer contre les bannis, suspects et autres, et lui donnent pouvoir de les juger criminellement, en s'adjoignant un conseiller ou un bailli, avec faculté d'appliquer des peines arbitraires, d'infliger la question et de prononcer toutes confiscations. C'est un véritable pouvoir discrétionnaire donné au chancelier. Les lettres l'autorisent, ainsi que son adjoint, « à aler et chevaucher par tout notre dist royaume » en tel état et à si grant compeignie de gens comme bon » leur semblera. » Et elles ajoutent : « faites ou faites faire » tantost et senz délay bon et brief accomplissement de justice. Le roi veut de tout son pouvoir garder et maintenir » les sujets de son royaume en vraie paix et tranquillité par » bonne exercice de justice (2). »

A coup sûr, c'est là le chef-d'œuvre du genre! Une commission judiciaire embrassant le royaume entier, pouvant connaître de tous les crimes, arbitrer les peines, les faire exécuter sans appel ni sursis! A leur insu peut-être, nos modernes Jacobins ont eu des maîtres. Mais que penser d'un temps où de pareilles mesures étaient sans doute utiles, d'un état social et politique où elles semblaient non seulement possibles, mais légitimes, où le roi se croyait le droit, bien

(1) Guizot, ouvrage cité, t. IV, p. 183.

(2) Isambert, *Ordonnances des Rois de France*, t. IV, p. 406.

plus le devoir de dessaisir d'un trait de plume, dans toute l'étendue de son royaume, tous les juges de droit commun au profit d'une commission de son choix !

Les commissions se multiplient pendant les dernières années du siècle. Nous voyons le roi en instituer successivement : pour juger souverainement et sans appel les délits commis par les officiers du Languedoc (23 avril 1380) ; — pour statuer sur le fait des monnaies, « avec droit de punir à volonté sur corps et avoir (1380) ; » — pour juger en dernier ressort les coupables de malversations, et « leur infliger les peines qu'ils jugeront convenables » (23 février 1388) ; — pour s'enquérir des exactions des officiers royaux, notaires et autres, avec pouvoir « de les punir à discrétion » et, chose énorme, « de juger sur des conjectures et présomptions » (9 juillet 1391, 12 juillet 1393) ; — pour juger en dernier ressort les usuriers et leur appliquer des peines arbitraires (3 mars 1402).

Comme on le voit par ces exemples qu'il serait aisé de multiplier, la royauté ne violait pas seulement, par l'institution des commissions, les lois de compétence, mais jusqu'aux règles de procédure et à la liberté de la défense. Les termes de la commission étaient, en effet, la règle du juge ; et nous voyons les commissaires investis de pouvoirs illimités et même du droit d'arbitrer les peines ! Toutefois, quand la commission était muette sur ce point, les commissaires étaient tenus, comme tous les autres juges, de se conformer aux lois et ordonnances du royaume, et « en général » choisis parmi les légistes, ils ne s'éloignaient que rarement des règles communes de l'instruction (1). Mais, à moins que les bornes de la commission n'eussent été excédées, le jugement était toujours sans appel (2).

A côté de ces commissions ayant un caractère général qui

(1) F. Hélie, t. I, p. 666.

(2) Les commissaires pouvaient cependant annuler leur procédure et la recommencer si elle était vicieuse. D'ailleurs, devant eux comme devant les autres juridictions, la procédure dut varier avec les époques.

sont un souvenir des anciens *missi dominici* et font penser aux juges voyageurs de l'Angleterre, s'en rencontrent d'autres, en bien plus grand nombre, qui n'ont pour objet qu'un jugement individuel. Ce sont là les commissions par excellence, soigneusement composées en vue d'un accusé spécial et d'un procès déterminé. A cette époque, le Parlement a reçu de Philippe le Bel et de Philippe V son organisation définitive : la grand'chambre est le juge des criminels d'Etat ; — l'usage veut que la Cour des Pairs soit seule compétente pour juger un pair de France. Mais, dès qu'il redoute « les » restes d'influence d'un grand personnage récemment disgracié (1), » au lieu de saisir le Parlement ou la Cour des Pairs, le roi le renvoie devant une commission. Les crimes qu'il leur défère ainsi sont divers ; mais ce sont, la plupart du temps, de prétendus crimes de lèse-majesté.

Nous avons établi déjà la persistance à travers tout le moyen âge de cette accusation terrible. La loi des Ripuaires la mentionne. La veille de son couronnement, Charlemagne fait condamner à mort plusieurs grands seigneurs de Rome pour crime de lèse-majesté envers le pape (2). Divers documents du règne de Philippe le Bel, spécialement l'ordonnance du 1^{er} avril 1315 (3), visent expressément ce crime ; et, à partir de cette époque, la lèse-majesté occupe dans notre histoire une place analogue à celle qu'elle a si tristement remplie dans l'empire romain. L'ordonnance du 8 octobre 1371 (4), dans son article 9, en attribue la connaissance aux baillis. Toutefois, quand le crime offrait un degré particulier de gravité, le bailli devait le déférer au Parlement (5). La lèse-majesté prend ainsi place au premier rang des crimes capitaux. Sous le nom de lèse-majesté, les légistes comprennent « toutes les espèces de machination contre la majesté

(1) Albert du Boys, *Histoire du droit criminel*.

(2) Henri Martin, t. II, p. 358.

(3) « Duntaxat læsæ majestatis excepto. »

(4) *Sur la juridiction du bailli de Touraine*. — Isambert, t. V, p. 356.

(5) Glasson, ouvrage cité, t. III, p. 317.

» du roi notre sire. » Vient ensuite la proditio, *proditio* ; Beaumanoir dit la « traison. » Bientôt on y comprend également la sédition et la conspiration, deux formes d'attentat à la sûreté de l'Etat que les légistes distinguent ; la sédition consiste « à se révolter contre son droiturier seigneur ; » la conspiration est « une machination contre l'ordonnance et » l'édit du prince, afin de le détruire par le fait du peuple (1). » On y annexe successivement la fabrication de fausses monnaies, la vente de vivres aux ennemis, le négoce avec les infidèles (on se servira de ce prétexte pour perdre Jacques Cœur), l'action de parler du roi ou seigneur « déshon- » nêtement, par forme de reproches ou injures. »

« De tels délits, » dit Bouteiller, « nul autre que le roi, » tant haut justicier qu'il soit, n'en peut avoir la connaissance. » La justice royale proprement dite est seule compétente. La peine est celle du droit romain (2), c'est-à-dire la mort, avec confiscation de tous les biens au profit du Roi ; mais les légistes l'aggravent encore : Bouteiller veut que le traître soit écartelé ou écorché tout vif ; et ses enfants doivent être condamnés « à une mort convenable, car, » dit-il, « un tel crime infecte la semence, et il faut détruire la racine (3). » — La lèse-majesté devient, comme à Rome, le complément des accusations qui se soutiennent mal et le moyen habituel de supprimer les adversaires politiques.

Il fallait que le scandale fût déjà bien grand au milieu du quatorzième siècle, puisque les Etats généraux tenus sous le roi Jean n'hésitèrent pas à réclamer l'abolition des juridictions exceptionnelles. C'était l'objet de leurs vœux les plus ardents (4). Le roi s'engagea devant eux à ne plus en tolérer et les trois ordonnances de décembre 1355, mars 1356 et octobre 1363 parurent leur donner satisfaction. « Désirant, » disait

(1) Bouteiller, *Somme rural*.

(2) Code, livre IX, titre VIII, l. 5. « Quisquis. »

(3) *Somme rural*.

(4) Picot, *Histoire des états généraux*, t. I, p. 102. — Duruy, *Histoire de France*.

l'article 18 de l'ordonnance de 1356, « que chacun use de ses » droits, nous voulons et ordonnons que toutes les juridic- » tions soient laissées aux juges ordinaires, » et l'article 27 révoquait toutes les commissions précédemment nommées (1).

Aussi voyons-nous d'abord la juridiction de la Cour des Pairs exactement respectée. C'était devant cette Cour régulièrement composée qu'en 1332 Philippe VI avait fait traduire son beau-frère Robert d'Artois, accusé d'avoir fabriqué de fausses pièces et empoisonné la comtesse Mahaut. La Cour l'avait condamné par contumace à la perte de ses biens et au bannissement perpétuel (8 avril 1332) (2).

En 1379, Charles V convoque la Cour des Pairs pour juger le duc de Bretagne. Charles II était mort depuis deux mois; mais l'avocat du roi soutint que, suivant le droit féodal, on pouvait agir pour félonie, même après le décès du vassal. Le roi lui-même présida la Cour. L'accusé ne comparut pas; la Cour donna défaut, le déclara criminel de lèse-majesté, le condamna à mort et prononça la confiscation de son duché (2 juillet 1379) (3).

Sous le même règne, les sieurs Jacquet de Rue, chambellan du roi de Navarre, et Pierre Dutertre, gouverneur du comté d'Evreux, accusés d'avoir servi les projets de Charles le Mauvais contre le roi de France en négociant avec les Anglais et d'avoir pris part à un complot pour empoisonner le roi, furent déférés au Parlement sous l'accusation de lèse-majesté. Chose remarquable, bien que ni l'un ni l'autre des accusés ne fût pair et par suite ne pût réclamer le privilège de la pairie, le Parlement fut, dans ce procès, renforcé d'un grand nombre de prélats et de barons. On y vit siéger, avec

(1) « Plusieurs commissions impétrées et baillées à diverses personnes dont les parties sont communément moult grevées, ordonnons que d'orénavant telle commission soit nulle et oultre ne soit passé; voulons que les juges ordinaires des parties contre qui lettres seraient impétrées en cognoissent et ne souffrent à telles commissions être obéi. »

(2) Duruy, *Histoire de France*, t. I, p. 440. — Henri Martin, t. V, p. 16 et suiv.

(3) Isambert, t. VI, p. 420.

les membres du Parlement, le chancelier, deux archevêques, cinq évêques, cinq abbés, le nonce du pape, le comte d'Har-court, le vicomte de Thouars, le sire de Coucy, etc., les secrétaires du roi, le prévôt des marchands et des notables de Paris. Il semble que ce fût comme une résurrection de la Cour du roi et que, pour le jugement d'un attentat à la personne du prince, la justice ordinaire eût paru insuffisante et la royauté eût senti le besoin de s'entourer, comme autrefois, d'une sorte de représentation nationale (1).

Néanmoins, les promesses des ordonnances furent mal tenues. Ce fut une commission qui, en 1382, jugea et condamna à mort, comme chef prétendu de la sédition de Paris, l'avocat général Desmarets et onze autres citoyens. Arrêt injuste, à bon droit flétri par Loisel et condamné par l'histoire (2).

Ce fut encore une commission qui, le 17 octobre 1409, condamna à mort le ministre des finances Montagu. Le duc de Bourgogne attaquait la mémoire du duc d'Orléans en poursuivant les prétendus complices des crimes dont il avait accusé ce prince. Il obtint que Montagu fût déféré à une commission présidée par le prévôt de Paris. L'accusation était celle de lèse-majesté. Montagu avoua tout à la torture. Condamné à mort, il protesta de son innocence en marchant à l'échafaud. Ses biens furent donnés à ses dénonciateurs. Et trois ans après, en 1412, sa mémoire était réhabilitée! Il avait été inhumé dans l'abbaye de Marcoussy. En visitant un jour son tombeau, François I^{er} dit au religieux qui l'accompagnait : « Quel dommage » qu'un pareil homme soit mort par justice! — Sire, » reprit le moine, « il n'a pas été jugé par justice, mais seulement par commissaires. » — François I^{er} avait l'âme généreuse. Cette belle parole le toucha profondément, et, étendant la main sur le grand autel, il jura de ne jamais

(1) Les deux accusés furent condamnés à mort et exécutés (21 janv. 1378).

(2) *Dialogue des avocats.*

faire mourir personne par commissaires (1). — Il devait, hélas ! oublier son serment.

C'était le prévôt de Paris, Pierre des Essarts, qui avait dirigé l'instruction du procès contre Montagu. Pour prix de ce service, il avait obtenu la place du condamné, la surintendance des finances. Par un de ces retours de fortune, si communs dans l'histoire, le 1^{er} juillet 1413, il comparaisait à son tour devant une commission qui le condamnait à être décapité.

Le règne de Charles VII se signale par plus d'un procès douloureux. Victime d'odieuses machinations, Jacques Cœur, le favori du roi, l'initiateur de tant d'utiles mesures, fut traduit devant une commission sous la quadruple accusation d'empoisonnement, de concussion, de faux et de lèse-majesté. « Ses richesses étaient le plus grand de ses crimes et avaient donné envie à des *vautours de Cour* d'en poursuivre la confiscation et de lui faire faire son procès par des juges intéressés et enrichis de ses dépouilles (2). » — « Sans aucune » information, ni aucun jugement rendu, ses biens furent saisis et mis dans la main du roi, qui en prit 100,000 écus » pour la guerre de Guyenne et destina ses terres à Antoine » de Chabannes et Guillaume Gouffier et à plusieurs autres » qui furent en même temps, ses ennemis, ses geôliers et ses » juges (3). » Le roi vint en personne présider le tribunal. Aucune des accusations n'était fondée, et celle d'empoisonnement dut être abandonnée. Néanmoins, Jacques Cœur fut condamné au bannissement et à la confiscation de tous ses biens. C'était une condamnation inique. « Quant à son procès, » dit Etienne Pasquier, « si les juges n'y eussent » passé, je dirais presque que c'était une calomnie ; mais je » ne mentirai point quand je dirai que la jalousie des grands

(1) *Preuves de l'histoire de Charles VI*, p. 749.

(2) La Thaumassière, cité par M. Clément, *Jacques Cœur et Charles VII*, t. II, p. 377.

(3) Bonamy, *Mém. acad. des inscriptions et belles-lettres*, t. XX, p. 509.
— Louis XI fit réhabiliter Jacques Cœur.

» qui étaient près de Charles VII lui trama cette tragédie (1). »

C'est en 1453 qu'est prononcée cette odieuse condamnation ; et, par un singulier contraste, c'est aussi d'avril 1453 qu'est datée l'ordonnance dite de Montil-lès-Tours sur la réformation de la justice. Faisant droit aux réclamations publiques, cette ordonnance prohibait formellement les jugements par commissaires, « voulant, » dit-elle, « oster les » clameurs, rumeurs et esclandres, et que notre justice soit » gouvernée et réglée en honneur et révérence (2). » Etrange contradiction entre la théorie et la pratique, entre la parole et les actes, qu'on retrouve trop souvent dans l'histoire judiciaire de notre ancienne monarchie.

En même temps, dans son article 28, elle donnait au Parlement le droit de juger, même en première instance, les affaires les plus importantes, dont « *pour grande et évidente cause,* » il croirait devoir « *retenir la connaissance* (3). » Les jurisconsultes s'appuyèrent sur ce texte pour lui déférer l'instruction et le jugement des crimes de lèse-majesté au premier chef que la pratique tendait déjà à lui attribuer (4).

Charles VII respecta le privilège de juridiction du duc d'Alençon en le renvoyant devant la Cour des Pairs. Après avoir vaillamment servi contre les Anglais et été fait prisonnier à la bataille de Verneuil, le duc d'Alençon, « fort pressé » dans ses affaires, » avait demandé au roi de France des secours qu'il n'avait pas obtenus. Il s'était alors adressé au roi d'Angleterre et avait préparé une descente des Anglais en Normandie. Trahi par un de ses complices, il fut arrêté ainsi qu'eux. Le 23 mai 1458, des lettres-patentes ordonnèrent au Parlement de se réunir à Montargis pour juger le

(1) Etienne Pasquier, *Recherches de la France*.

(2) Voir les articles 5, 6 et 79 de cette ordonnance. Déjà, un an auparavant, des lettres patentes datées de Montbason (12 avril 1452) étaient conçues dans le même esprit. Cette ordonnance organisait, en même temps, au Parlement, la Chambre de la Tournelle.

(3) Ord. de Montil-lès-Tours, art. 28. — Isambert, t. IX, p. 202 et suiv.

(4) Muyart de Vouglans, *Lois criminelles de la France*, édition de 1780, p. 134.

duc (1). De nouvelles lettres, datées de Beaugency, le 20 juillet suivant, transférèrent la cour à Vendôme à cause de la peste qui régnait à Montargis. Elles y convoquèrent les deux portions du Parlement et aussi les « pers de France et seigneurs » de notre sang et lignage, et tenans en pairie et autres, » notre féal chancelier et aucuns des maîtres des requêtes de » notre hôtel et autres gens de notre conseil. »

Un seul pair temporel se trouva présent : c'était le duc de Bourgogne ou, du moins, son représentant. Pour l'assister, le roi créa quatre pairs nouveaux : le duc de Bourbon, le comte de Foix, le comte de la Marche, le comte d'Eu.

Les pairs renouvelèrent contre la présence du roi la protestation qu'ils avaient déjà fait entendre dans le procès du duc de Bretagne et du roi de Navarre : elle fut écartée. La Cour, « garnie de pairs, » déclara le duc d'Alençon, « crimineux de lèse-majesté, comme tel, privé et débouté » d'honneur et dignité de pairie de France et autres dignités » et prérogatives, et le condamna à recevoir mort (2). »

Charles VII commua la peine en prison perpétuelle et fit enfermer le condamné au château de Loches. Mis en liberté par Louis XI, le duc conspira de nouveau. Traduit devant le Parlement il invoqua son privilège de pairie, et fit remontrer au roi « qu'il n'était tenu de comparaitre que par » devant sa Majesté comme son seul et souverain seigneur » et juge. » Le roi lui accorda des lettres d'abolition (1464). Dès l'année suivante, l'incorrigible duc s'engageait dans la ligue du bien public et était une seconde fois condamné à mort pour crimes de lèse-majesté, homicide et fausse mon-

(1) D'autres lettres portaient que, tandis que la partie du Parlement siégeant à Montargis instruirait le procès avec les pairs, la partie, restée à Paris, procéderait à l'expédition du procès, mais ne pourrait prononcer l'arrêt et ne ferait, jusqu'au retour de l'autre moitié, que des actes d'instruction.

(2) Voltaire dit de ce procès : « On vit un évêque de Bayeux, un bailli de Rouen et un correcteur des comptes confisquer toutes les terres du coupable avant même qu'il fût jugé. » Voltaire, *Histoire du Parlement*, t. X, p. 195.

naie (18 juillet 1474). Gracié encore, il mourait bientôt après (1476).

Respecté pour le duc d'Alençon, le droit fut au contraire violé en ce qui concerne le comte d'Armagnac. En 1457, le comte fut traduit devant le Parlement pour rébellion à main armée. Il proposa un déclinatoire fondé sur ce que, étant du sang royal, il ne pouvait être jugé qu'en présence du roi, ou du moins par la Cour de Parlement, suffisamment garnie de pairs. Comme, à ce moment, il avait déjà répondu sur les griefs qui lui étaient imputés, son déclinatoire fut déclaré tardif et rejeté. Le Parlement le condamna au bannissement; ses biens furent confisqués.

Peu de princes ont montré plus de mépris que Louis XI pour les formes de la justice. Il se fit des commissions judiciaires une arme systématique et terrible contre la féodalité, et n'a été, à cet égard, dépassé que par Richelieu. Sans poursuites, sans jugement, il retient le cardinal la Balue captif pendant dix années, au fond des cachots d'Onzain (1). S'il respecta la compétence et les formes, en ce qui concerne le duc d'Alençon, il n'hésita pas à les violer ouvertement, dans un intérêt politique, vis-à-vis du connétable de Saint-Pol et du duc de Nemours. Livré au roi par le duc Charles, le connétable de Saint-Pol, puissant seigneur, veuf d'une sœur de la reine, était certainement coupable. Il avait fomenté la guerre civile, promis à Charles de faire périr le roi. Les preuves de ses intrigues et de ses félonies abondaient. Mais la violence dont on usa à son égard ramena l'intérêt sur sa personne. Conduit à Paris, il fut enfermé à la Bastille, déféré à une commission judiciaire. Il demanda, en vain, à être interrogé par voie de justice. Le 19 décembre 1475, la commission le déclara *criminel de lèse-majesté* et le condamna

(1) Le cardinal avait été renvoyé sous l'inculpation de haute trahison devant une commission composée de Tanneguy Duchatel, Guillou, Comynnes, de Torcy, Pierre Doriolle, chancelier. Mais le cardinal était prince de l'Eglise, et le roi et le pape ne purent s'entendre sur la direction du procès.

LIBRAIRIE DE DROIT, DE LÉGISLATION ET DE JURISPRUDENCE

Ernest THORIN, Editeur, rue de Médicis, 7, à Paris

COURS
DE
DROIT ADMINISTRATIF

CONTENANT

L'EXPOSÉ ET LE COMMENTAIRE
DE LA LÉGISLATION ADMINISTRATIVE DANS SON DERNIER ÉTAT
AVEC LA REPRODUCTION DES PRINCIPAUX TEXTES
DANS UN ORDRE MÉTHODIQUE

PAR

M. TH. DUCROCQ

Professeur de droit administratif à la Faculté de Droit de Paris
Doyen honoraire de la Faculté de Poitiers, Correspondant de l'Institut
Ancien bâtonnier de l'ordre des avocats à la cour d'appel de Poitiers, avocat à la cour d'appel de Paris
Officier de l'instruction publique, Chevalier de la légion d'honneur.

SIXIÈME ÉDITION

mise au courant de la Doctrine, de la Jurisprudence, de la Statistique,
des Programmes pour les Concours à l'auditorat du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes
pour ceux des Ministères des Affaires étrangères, des Finances, de l'Intérieur
des Travaux publics, de la Guerre, de la Marine, et de diverses administrations publiques,

ET AUGMENTÉE D'UN TROISIÈME VOLUME

D'ÉTUDES SUR LA LOI MUNICIPALE DU 5 AVRIL 1884

3 forts volumes in-8° (1) (1881-1886)

Contenant la matière de plusieurs volumes in-8° ordinaires.

Prix des 3 volumes : brochés, 24 fr. — Reliés demi-chagrin, 30 fr.

PRÉFACE

Cet ouvrage a paru pour la première fois en 1861. Depuis cette époque, six éditions successives en ont été données et ont reçu du public un favorable accueil; la 2^e en 1863, la 3^e en 1868, la 4^e en 1874, la 5^e en 1877, la 6^e en 1881. A chacune de ces étapes, le *Cours de Droit administratif* s'est développé avec la législation constitutionnelle et administrative du pays, avec son régime économique, monétaire et financier. Dès la quatrième édition, le gros et compacte volume de la troisième a dû faire place à deux forts volumes contenant la matière d'un plus grand nombre. Dans la cinquième, les numéros de l'ouvrage ont été portés de 1,300 à 1,600; et dans la sixième édition le développement matériel s'est produit, avec les

(1) Les personnes possédant seulement les deux volumes du Cours (sixième édition), parus en 1881, peuvent les compléter en achetant le 3^e volume, paru en 1886, qui a pour titre: *Études sur la loi municipale du 5 avril 1884*. 1 vol. in-8 5 fr.

mêmes dispositions typographiques, par une augmentation de plus de 200 pages.

Les améliorations et l'accroissement s'étendent à l'ensemble de l'ouvrage. Il donne la place importante qui leur appartient aux lois administratives si nombreuses qui ont été votées ou préparées depuis l'édition précédente et à divers règlements. Cette législation nouvelle ou complémentaire concerne le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, les Conseils de l'instruction publique et les différents ordres d'enseignement, les commissions administratives des établissements hospitaliers et de bienfaisance, l'armée et les pensions de retraites militaires ou civiles, les crédits extraordinaires et supplémentaires, la résidence des Pouvoirs publics, l'état de siège, la presse, le colportage, les réunions publiques, les syndicats professionnels, les grands travaux publics, les chemins de fer, les tramways, les ponts, les chemins vicinaux ; le tableau général des dépendances du domaine national continué, le code rural commencé, la conservation et la restauration des terrains en montagnes assurées, la loi de 1840 sur les mines révisée, la dette publique accrue d'un fonds directement et forcément amortissable, les impôts, et spécialement les patentes, les droits sur les boissons, sur les sucres, et autres impôts dégrévés ou uniformisés, le tarif général des douanes ouvrant la voie au renouvellement des tarifs conventionnels, la réforme postale et la réforme télégraphique accomplies, les deux services réunis, leurs attributions augmentées, l'union postale universelle consommée et l'union télégraphique resserrée par de nouvelles conventions internationales ; le régime des institutions de prévoyance agrandi par l'institution de la caisse d'épargne postale et par le développement des anciennes caisses d'épargne et des caisses scolaires et d'ateliers ; la fabrication des espèces métalliques mise en régie et provisoirement soumise par une nouvelle convention monétaire, sinon aux principes, du moins au contre-coup des faits économiques ; la protection de la propriété industrielle, comme celle de l'uniformité des poids et mesures et de la propriété artistique et intellectuelle, poussée par l'initiative législative, les expositions universelles et les congrès, dans la voie féconde des conventions et des conférences internationales.

Enfin un troisième volume d'études sur la loi d'administration municipale du 5 avril 1884, contenant la loi de révision constitutionnelle du 14 août 1884, et la loi organique du 9 décembre 1884 sur l'organisation du Sénat et l'élection des sénateurs, a été ajouté aux deux volumes précédemment publiés.

De nouveaux concours ouvrent l'entrée de nombreuses carrières ; le Droit administratif et l'Economie politique y occupent une place prépondérante. Aussi, à la suite des programmes de l'auditorat au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes, et de ceux des cours des Facultés de Droit, nous reproduisons, avec renvois aux numéros de l'ouvrage, ceux des concours organisés dans chaque Ministère ; ils portent à dix-neuf le nombre des appendices consacrés à cet objet essentiel dans le choix et la suite d'une carrière, et qui, avec les tables, terminent le second volume.

Cette édition du *Cours de Droit administratif*, tout en continuant à se développer ainsi par le commentaire des textes anciens et nouveaux, par la discussion de la doctrine et de la jurisprudence, l'application des lois économiques et les données de la statistique, a conservé la forme, le plan, la méthode qui ont assuré le succès des éditions précédentes. Aussi, pour faire exactement connaître ce plan du livre et la méthode suivie, il nous suffit de reproduire le résumé que l'auteur en donnait en 1861 dans la préface de la première édition du présent ouvrage.

« Ce but de mes efforts, consistant à vulgariser le vaste ensemble du Droit administratif, j'ai cherché à le réaliser par trois moyens : la méthode suivie dans l'exposition, la reproduction des textes principaux, et l'ordre dans lequel ont été placés les développements.

» La connaissance des textes est aussi indispensable à l'étude du Droit administratif qu'à celles des autres parties de la science juridique ; cependant, par suite de l'absence de codification des lois administratives, les textes les plus essentiels restent souvent inconnus du lecteur, qui éprouve, pour les trouver, toujours de l'embarras et parfois une impossibilité complète, tandis qu'il rencontre à coup sûr l'article du Code civil ou de tout autre Code dont il veut connaître la disposition.

» J'ai cru satisfaire un besoin réel en publiant dans le corps même du livre un certain nombre de textes. Non seulement je m'attache sur chaque matière à indiquer par leurs dates les lois, ordonnances ou décrets en vigueur et le numéro des articles qui contiennent les solutions données; j'ai soin en outre d'insérer, quand il y a lieu, dans l'ordre d'exposition du livre, non les lois entières, sauf exceptions rares, mais les textes qui me paraissent essentiels, à moins qu'ils ne soient l'objet d'une analyse complète rendant cette reproduction superflue. J'y insère également des textes législatifs moins indispensables, mais qui, par leur nature, échappent à l'analyse, des avis du Conseil d'État, et un petit nombre d'actes réglementaires qui présentent une grande importance pratique. Ces divers textes se distinguent du corps de l'ouvrage par des caractères plus fins, qui ont le double avantage de n'occuper, quoique assez nombreux, qu'une partie moins étendue de la publication, et de prévenir l'œil du lecteur.

» En ce qui concerne le plan général des développements, j'ai cru devoir en chercher les bases dans les entrailles mêmes du Droit administratif, et non dans des analogies, plus spécieuses que fondées, puisées dans le Droit civil et peu réalisables dans le Droit administratif. Une division du livre en trois parties ou titres, d'égale importance, après des notions préliminaires principalement consacrées aux rapports qui existent entre le Droit administratif et le Droit constitutionnel, m'a permis d'embrasser d'une manière complète tout l'ensemble de la législation administrative.

» Le premier titre traite des Autorités, des Conseils et des Tribunaux administratifs, considérés au point de vue de leur organisation, de leurs attributions et de leurs formes de procéder. Il embrasse par conséquent l'ensemble des organes qui forment, à des titres divers, le vaste et puissant édifice administratif de la France.

» Le second titre est consacré à la Réglementation administrative des Principes du droit public français. C'est dans ce titre que nous traitons, entre autres, le principe de l'indépendance de l'autorité administrative et de sa séparation d'avec l'autorité judiciaire, ainsi que des

deux institutions qui le complètent, celle des conflits et celle de la garantie administrative des agents du gouvernement. C'est aussi dans ce titre que se placent les principes qui président à l'organisation des cultes, aux droits de l'État dans ses rapports avec l'autorité ecclésiastique et sur l'exercice public du culte extérieur, et la sanction administrative de ces principes par l'antique institution du recours pour abus. Là se place encore le principe de l'inviolabilité de la propriété, avec son cortège de restrictions commandées par l'intérêt social : expropriation pour cause d'utilité publique, limitation du droit de propriété en matière de mines, marais, bois et forêts, etc.

Le titre troisième et dernier est consacré aux personnes morales du Droit administratif. Nous y traitons de l'État envisagé sous sept aspects divers : 1° comme gardien du domaine public, et c'est là que se place, à l'occasion de l'une des dépendances de ce domaine, un parallèle entre le régime des cours d'eau qui en font partie et le régime de ceux qui sont en dehors du domaine public; 2° comme propriétaire du domaine dit domaine de l'État; 3° comme nu propriétaire du domaine de la couronne; 4° comme débiteur de dettes ordinaires et courantes, de rentes, d'obligations, de bons du Trésor, de pensions de retraite; 5° comme dépositaire; 6° comme créancier des acquéreurs ou fermier de ses biens, des comptables, des fournisseurs, des entrepreneurs de travaux publics, etc.; et 7° comme créancier des impôts destinés à entrer dans ses caisses et pour le recouvrement desquels la loi accorde à l'État créancier des contribuables, des garanties que nous faisons soigneusement connaître. Après l'État, nous envisageons ainsi successivement les Départements, les Communes, les Sections de communes, tous les Etablissements publics et les Etablissements d'utilité publique, comme propriétaires, débiteurs et créanciers; c'est aussi là que se placent les développements importants que comportent les Communautés religieuses.

» Puisse ce plan méthodique qui, mis en pratique dans l'enseignement oral, m'a paru facilement suivi et donner de bons résultats, contribuer à l'œuvre de vulgarisation que j'ai tentée, pour payer mon tribut à la science, à la jeunesse studieuse et à mes concitoyens ! »

EXPLICATION DU CODE DE COMMERCE

COURS

DE

DROIT COMMERCIAL

PROFESSÉ A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
TROISIÈME ÉDITION

Mise par un **SUPPLÉMENT** au courant des lois récentes

Un très fort volume grand in-8, contenant la matière d'au moins 4 volumes in-8 ordinaires (1884-1887). Prix : broché, 15 fr. ; relié, 18 fr.

à être décapité. L'illégalité du procès était telle que plusieurs juges refusèrent de s'associer à la condamnation et protestèrent par devant notaire « qu'ils ne sont ou ne seraient en la » poursuite de l'arrêt de sentence criminelle qu'on doit pro- » férer contre messire Louis de Luxembourg, autrefois con- » nétable de France (1). »

Plus illégal encore fut le procès du duc de Nemours. Nemours avait trahi deux fois Louis XI : il avait pris part successivement à la guerre du bien public et à la rébellion du comte d'Armagnac. Deux fois pardonné, il avait renoué un grand complot. Louis le fit mettre à la Bastille dans une cage de fer, donna l'ordre de « le gehenner bien étroit, de le faire » parler clair, » et désigna des commissaires pour l'interroger et le juger. Nemours avoua tout dans une lettre au roi. Parmi les commissaires désignés se trouvait le chancelier, Pierre Doriole. Il croit devoir faire au roi certaines objections : ces représentations indisposent Louis XI, le roi le révoque, nomme d'autres commissaires et renvoie l'affaire au Parlement qui s'adjoint les commissaires nommés par le roi. L'accusé était pair de France : aucun pair ne fut convoqué. Le duc renonça d'ailleurs à sa qualité de pair et à la compétence privilégiée qu'elle lui assurait. Le roi transféra le Parlement à Noyon et le fit présider par le sire de Beaujeu. Celui-ci et plusieurs membres de la Cour refusèrent d'opiner. Les juges n'obéissaient pas assez vite. Louis XI leur adjoint alors de nouveaux commissaires. Il distribue préalablement les biens de l'accusé à ses juges. Commynes en eut sa part (2). Enfin, le 10 juillet 1477, la commission déclare le duc de Nemours coupable de haute trahison et de lèse-majesté, prononce la confiscation de ses biens et le condamne à être décapité. Mais le roi n'a pas pardonné aux juges leur velléité de résistance. Après le jugement, il suspend de leur charge trois officiers du Parlement qui n'avaient pas voté la mort,

(1) Isambert, t. X, p. 726 et 727. — Henri Martin, t. VII, p. 100 et 101

(2) L'un des juges, le lombard Boffalo del Giudice, se fit donner préalablement une partie des biens du condamné et livrer son fils.

leur reprochant « de faire bon marché de sa peau. » Le Parlement adresse au roi des remontrances. Le roi répond « qu'il » expurgera la Cour de gens qui veulent abolir la peine de » mort pour lèse-majesté et fera que nul en ça ne puisse al- » léger la peine de ce crime (1). » Il est difficile d'accumuler dans une affaire plus d'énormités. Pourquoi prendre des juges même choisis et ne pas s'adresser directement au bourreau ?

Et cependant le roi n'est pas rassuré, et c'est alors qu'effrayé des résistances qu'il rencontre, il promulgue l'ordonnance tristement fameuse du 22 décembre 1477. Elle ordonne de regarder comme complices tous ceux qui, ayant eu connaissance d'une conspiration contre la personne du roi, de la reine ou du dauphin, n'en auront pas dénoncé les auteurs, et les soumet aux peines édictées par les lois contre les criminels de lèse-majesté. Loi terrible et immorale qui place l'homme entre sa conscience et son intérêt, et sous les coups de laquelle devaient succomber de nobles victimes et spécialement de Thou (2) !

Les deux grands procès de Nemours et de Saint-Pol furent les plus considérables qui signalèrent le règne de Louis XI. Ce ne furent pas les seuls. Il faut y joindre celui du comte de Dunois, condamné le 23 mai 1488 pour crime de lèse-majesté, et celui de l'historien Commynes, frappé le 14 mars de la même année de dix années de relégation (3) pour manœuvres contre le roi. Les commissions extraordinaires (4) étaient, on le voit, devenues l'instrument habituel des vengeances royales. Ces détestables pratiques soulevèrent l'indignation publique et provoquèrent la réprobation des hommes voués au respect des choses judiciaires. « Les accusateurs

(1) Isambert, t. X, p. 777.

(2) Henri Martin, t. VII, p. 135. — Duruy, t. I, p. 646. — Isambert, à sa date.

(3) Le mot de relégation est celui même dont se sert l'arrêt : « il sera relégué dans une des maisons de lui ou de sa femme, telle qu'il plaira au roi l'ordonner. » Voir la notice de l'*Edition de Commynes* de M^{lle} Dupont, p. 106 et 107.

(4) Malgré l'abolition formelle de Charles VII en 1454.

» choisis comme commissaires ou du moins présents à l'instruction et assis près des juges, la fortune de l'accusé présentée à ces indignes magistrats comme la récompense de leur zèle et enflammant d'avance leur cupidité; toutes les procédures ordinaires mises de côté, tous les usages foulés aux pieds, tel avait été pendant ce règne le déplorable tableau des procès politiques multipliés par le caprice et la passion du prince (1). »

Aussi lorsqu'en 1484, au lendemain de la mort de Louis XI, les Etats généraux se réunirent à Tours, les députés demandèrent-ils énergiquement l'abolition de ces procédures, insistèrent pour que toutes les informations fussent faites par les juges ordinaires et surtout pour que « les formes de droit fussent gardées (2). »

Contre de tels abus, les Etats ne réclamaient pas seulement des promesses, mais des exemples. Les juges de Louis XI devaient recevoir la punition de leurs crimes. Les cahiers demandaient la poursuite des magistrats « qui avaient malversé et leur condamnation à des restitutions pécuniaires. » Le conseil du roi accorda ces deux demandes.

Ces promesses, sans doute, ne devaient pas être longtemps tenues; cependant l'énergique intervention des Etats généraux ne fut pas sans résultat. Nous ne trouvons, en effet, aucun grand procès politique sous le règne de Charles VIII, et Louis XII se souvenait sans doute des doléances de ses sujets lorsque, dans son mémorable édit de 1499, il ordonnait « qu'on suivit toujours la loi, malgré les ordres contraires à la loi que l'importunité pourrait arracher au monarque (3). »

Les Etats de Tours avaient également réclamé l'organisation régulière du Grand Conseil du Roi. Deux édits de Charles VIII et de Louis XII (4) firent droit à cette demande. La

(1) Picot, *Histoire des Etats généraux*, t. I, p. 445.

(2) Cahier du Languedoc, art. 26 et 39.

(3) Isambert, à sa date.

(4) 2 août 1497 et 13 juillet 1498. — Isambert, à leur date, t. XI, p. 296.

royauté devait bientôt se faire du Grand Conseil un instrument pour modifier l'ordre des juridictions, en le saisissant, par voie d'évocation, d'affaires trop souvent étrangères à sa compétence.

L'ordonnance de Blois (1490-1499) édictait une mesure dont l'inspiration était excellente et dont l'application eût pu avoir sur l'administration de la justice et les destinées du pays la plus heureuse influence. Elle voulait faire des Grands-Jours une institution régulière de l'Etat, et en ordonnait la tenue, tous les deux ans, par les Parlements de Paris, Toulouse et Bordeaux. C'était le moyen le plus efficace de réprimer les révoltes locales, les crimes des seigneurs et les abus de pouvoir des agents de l'Etat. Malheureusement, la loi ne fut pas exécutée. La résistance des seigneurs et des hauts fonctionnaires, la jalousie des Parlements « inquiets » de donner tant d'autorité à quelques-uns de leurs membres (1), » parvinrent à empêcher le fonctionnement régulier des Grands-Jours.

Louis XII ne fut pas toujours fidèle aux principes par lesquels il avait semblé inaugurer son règne. Le procès suscité en 1504 par Anne de Bretagne au Maréchal de Gié (2), prince de Rohan, en offre un triste exemple. Le roi fit ajourner Rohan devant son grand conseil pour des causes futiles, comme accusé de lèse-majesté. Jamais l'audace dans la violation du droit n'avait été poussée plus loin. Le conseil était, en effet, complètement étranger, par sa compétence, aux affaires de cette nature. Cependant, le 30 octobre 1504, il mit le prévenu en liberté sous caution. Le 24 janvier suivant, le roi désigna des commissaires pour informer; et, à la suite de l'information, le prince fut renvoyé devant une commission de treize membres. Cette commission fut formée à Toulouse, afin qu'il pût être jugé par les lois romaines. La reine n'épargna rien pour intimider les juges. Ils refusè-

(1) Picot, *Histoire des Etats généraux*, t. I, p. 457.

(2) Il fut enfermé pour cinq ans au château de Dreux. Voir l'étude sur le maréchal de Gié, par M. de Maulde. Paris, 1885.

rent cependant d'appliquer au maréchal la peine de la lèse-majesté. Déclaré coupable de haute trahison, il fut condamné à la perte de sa dignité, et à fixer sa résidence à dix lieues au moins de la Cour (9 février 1505).

L'ordonnance de Paris, de juillet 1493 avait maintenu au Parlement le droit que lui conférait déjà l'ordonnance de 1453, de juger en première instance pour *grande et urgente cause* (1). Un édit de François I^{er}, d'avril 1515, réorganisa le Parlement, précisa les attributions de la Grand'Chambre et de la Tournelle, et maintint à la Grand'Chambre seule le droit de connaître des accusations concernant « les personnages » d'Etat (2). » Mais François I^{er} est le premier de nos rois qui ait osé parler de *son bon plaisir*, et ce bon plaisir, il le porte dans l'administration de la justice comme ailleurs.

Qui ne connaît le procès du connétable de Bourbon? A la nouvelle de sa défection, le roi nomme des commissaires pour interroger ses complices; peu après, il les change. Par lettres réitérées des 10 septembre, 15 et 20 octobre 1522, il ordonne de faire le procès au connétable absent et à ses coaccusés. Mais, parmi eux, se trouvent deux évêques. Le roi se décide à renvoyer l'affaire au Parlement. Le Parlement laisse les évêques de côté pour ne s'occuper que des laïques et condamne le seigneur de Saint-Vallier à la peine de mort. Le 8 mars, le roi réunit la Cour des pairs, qui ordonne que le connétable sera ajourné à son de trompe. Puis, irrité que le Parlement de Paris n'ait pas condamné à mort tous les complices du prince, il nomme une commission nouvelle pour juger ceux sur le sort desquels il n'a pas encore été statué. La Cour des pairs instruisait toujours le procès lorsque François I^{er} fut fait prisonnier à Pavie. Par le traité de Madrid, le roi dut rendre au connétable tous ses biens et promettre de s'abstenir de toutes poursuites. Mais, une fois remis en liberté, François I^{er} se croit dispensé de

(1) Art. 97. Isambert, t. XI, p. 214 et suiv.

(2) Muyart de Vouglans, liv. I, tit II, p. 526.

tenir sa parole ; de nouvelles lettres patentes ordonnent au Parlement d'instruire le procès même en l'absence du roi. Le connétable meurt sur ces entrefaites. Néanmoins, le 25 juillet 1527, un arrêt « de la Cour, garnie de pairs de » France, le roi séant et présidant en icelle, damne et abolit » sa mémoire et renommée à perpétuité (1). »

La même année, une autre commission judiciaire servait d'instrument à la vengeance de Louise de Savoie et du cardinal Duprat. Poursuivi sous les accusations les plus iniques, l'ex-surintendant des finances Semblancay (2), vieillard auguste et intègre, que le roi appelait son père, était déclaré coupable et condamné à mort (12 août 1527).

Faut-il mentionner le ridicule procès fait à Charles-Quint ? L'empereur reprochait à François I^{er} d'avoir manqué à sa parole et violé le traité de Madrid. François I^{er} le fit ajourner devant la Cour des pairs, comme son vassal pour les comtés de Flandre et d'Artois, et l'accusa de rébellion et félonie. Le roi vint présider la Cour. L'avocat général Capel requit contre Charles-Quint. Un arrêt ordonna que Charles serait cité à son de trompe sur la frontière ; et, l'empereur n'ayant pas répondu à la citation, la Cour déclara confisqués l'Artois, la Flandre et le Charolais, dont l'empereur ne perdit pas pour cela la possession (1537) (3).

Un édit du mois de juillet 1534 déclara coupables de lèse-majesté ceux qui recevaient des lettres ou messages d'un prince ennemi et avec lequel l'Etat était en guerre, s'il n'avait pas averti le roi. L'édit de Crémieu (19 juin 1536), renouvela l'attribution aux juges royaux de la connaissance des crimes de lèse-majesté et autres qui leur étaient assimilés (4). De son côté, l'ordonnance d'Ys-sur-Thille avait

(1) En mai 1530, des lettres d'abolition effacèrent cette condamnation ; dix-neuf des complices de Bourbon avaient été condamnés à mort par contumace.

(2) Henri Martin, t. VIII, p. 95.

(3) Dufey, *Histoire des Parlements*, préface ; Henri Martin, t. VIII, p. 246. — Voltaire, *Histoire du Parlement ; Œuvres générales*, t. X, p. 914.

(4) « Pareillement connaîtront nosdits baillis, sénéchaux et autres juges

maintenu la compétence du Parlement en déclarant qu'il connaîtrait des crimes de lèse-majesté et autres cas à lui réservés par les ordonnances et anciennes constitutions du royaume (1).

A partir de cette époque, la législation paraît se résumer ainsi :

La Grand'Chambre des Parlements (2) seule avait compétence pour l'instruction et le jugement des crimes d'Etat ou de lèse-majesté humaine au premier chef (3). On en distinguait deux catégories :

La première comprenait les attentats contre la personne même du souverain, contre ses enfants et descendants et contre la reine.

La seconde comprenait les attentats contre la souveraineté et la sûreté de l'Etat, ce que l'ordonnance appelait *machination* ou *entreprise contre la république du royaume*. Rentraient dans cette seconde catégorie :

1° La conspiration contre le souverain et ses ministres ;

2° La non-révéléation de ces conspirations ;

3° La levée et l'enrôlement de gens de guerre sans la permission du roi ;

4° Le fait de parcourir le royaume pour exciter les sujets du roi à entrer dans des associations contraires à son autorité ;

5° Le fait d'entretenir des intelligences avec les ennemis de l'Etat ;

6° Le fait de s'en aller en armes dans le royaume contre le commandement du roi ;

présidiaux, du crime de lèse-majesté, fausse monnaie, assemblées illicites, émotions populaires, port d'armes, infractions de sauvegarde, et autres cas royaux, et non lesdits prévosts. » Isambert, t. XII, p. 504 à 506.

(1) Ord. d'Ys-sur-Thille, le 10 décembre 1533 (ch. XIII, art. 1) citée par Muyart de Vouglans, p. 529.

(2) Un certain nombre de Parlements autres que celui de Paris avaient déjà été institués à cette date, tels que Dijon, Bordeaux, Rouen. D'autres le furent successivement au seizième et au dix-septième siècles.

(3) Albert du Boys, t. II, p. 69 et suiv. — Muyart de Vouglans, liv. III, t. II, ch. I, p. 134.

7° Le fait de livrer une place aux ennemis, en leur fournissant des armes et secours ;

8° Le fait de faire tomber les troupes françaises dans les embûches de l'ennemi ;

9° La désertion pendant la guerre.

La peine de ces différents crimes était la mort avec confiscation des biens, la condamnation de la mémoire ; les enfants du condamné étaient déclarés incapables de tous honneurs et dignités et exclus de toute succession.

Enfin, la loi distinguait un second et moindre degré de lèse-majesté humaine ; on pouvait blesser la majesté du prince sans la détruire :

1° En attaquant l'honneur ou la dignité du prince par des paroles (1), écrits ou voies de fait ;

2° En attaquant son autorité dans son essence par l'usurpation de droits régaliens, tels que la fabrication des monnaies, de l'artillerie, des rassemblements d'armes ;

3° En troublant l'autorité royale dans l'administration des finances ou de la justice, par la révolte contre les arrêts, la levée arbitraire d'impôts, le péculat, la concussion, la falsification du sceau royal. — La fausse monnaie était punie de mort. Les autres crimes n'étaient frappés que de peines inférieures. Tous entraînaient la confiscation ; mais, dans le second cas, la peine n'atteignait pas la postérité des coupables (2).

Les crimes de lèse-majesté au second chef pouvaient être jugés en première instance par les juges royaux autres que le Parlement.

L'ordonnance de 1539 substituait la procédure inquisitoriale et secrète à la procédure accusatoire. Sa rigueur est connue.

La légalité n'en fut pas pour cela mieux respectée. L'ami-

(1) Ordonnance de Charles IX de décembre 1567 ; une autre ordonnance de Henri III de janvier 1580 applique la peine de mort à ce fait.

(2) Albert du Boys ; Jousse, t. III, p. 681 ; Muyart de Vouglans, liv III, t. II, ch. 1, p. 132.

ral de Chabot était Pair de France : à ce titre il n'était justiciable que de la Cour des Pairs. Le Roi avait promis de respecter son privilège de juridiction ; mais il ne tint pas parole et le déféra à une commission présidée par le chancelier Poyet. Condamné à une amende qu'il ne put payer, Chabot fut enfermé au château de Melun (1541).

Quelques années plus tard, c'était le juge de Chabot, le chancelier Poyet lui-même, qui comparaisait devant une commission judiciaire (3 avril 1543). Elle était exclusivement formée de membres du Parlement de Paris et des autres Cours souveraines : ce n'était pas moins une commission, car Poyet tenait de sa fonction le droit de n'être jugé que par toutes les Chambres réunies du Parlement. Toutefois, il est juste de dire que François I^{er} tint compte des récusations présentées par Poyet. Mais si l'on peut, jusqu'à un certain point, accepter le tribunal, que dire de la procédure (1)? Les commissaires, s'appuyant sur un article de l'ordonnance de 1539 dont Poyet lui-même était l'auteur, lui refusèrent le droit de se faire défendre par un avocat ! Et ce fut le Roi en personne qui vint témoigner que le chancelier avait altéré la minute du jugement rendu contre l'amiral Chabot, et avait falsifié les Sceaux pour s'approprier des deniers publics ! Un arrêt du 24 avril 1545 condamna Poyet, pour concussion, malversations et abus de pouvoir, à la destitution de son office.

Le 21 mai 1549, Jacques de Coucy, sieur de Vervins, qui avait rendu Boulogne aux Anglais, est poursuivi pour lèse-majesté, mis à la torture et condamné à mort. Son beau-père, le maréchal Dubiez, ne réussit pas à reprendre la ville que son gendre n'a pas su défendre. A son tour il comparait devant une commission extraordinaire qui le met à la torture et le condamne à mort comme coupable du même crime (26 juin 1551) (2).

(1) V. Procès de Poyet, à la fin du livre III des *Défenses de M. Fouquet*.

(2) Le roi Henri II commua la peine, enleva à Dubiez ses titres et dignités, et le retint prisonnier à Loches. Dubiez fut réhabilité en 1575.

Ces arrêts n'ont pas été ratifiés par l'histoire, bien que, dans la première au moins des deux commissions, l'Hospital fut au nombre des juges.

Le faible et inintelligent Henri II ne se montra pas plus respectueux des formes judiciaires que ne l'avait été son père. Au moment même où se réunissaient les Etats d'Orléans (1560), le prince de Condé, chef des protestants, était déféré à une commission présidée par le chancelier de l'Hospital. En sa qualité de prince du sang, Condé était pair de France, et, à ce titre, ne pouvait être jugé que par la Cour des pairs. Mais les Guise avaient obtenu qu'une commission judiciaire fut chargée d'instruire rapidement l'affaire. Le prince déclina la compétence de ses juges et refusa de répondre. Il fut néanmoins condamné à mort (26 novembre 1560). « Tout était contre les lois dans ce procès, » dit Voltaire (1). L'Hospital et deux autres commissaires, déclarant préférer la mort au déshonneur, refusèrent de signer l'arrêt (2). Il fallut surseoir à l'exécution, et bientôt la mort de François II délivra le condamné qui, peu après, fut réhabilité. Que penser des caprices d'une pareille justice, se déjugeant à quelques jours d'intervalle, et proclamant aujourd'hui l'innocence de celui qu'hier elle déclarait un grand criminel ?

Devant de semblables abus, devant le scandale de ce dernier procès qui s'est déroulé sous leurs yeux, les Etats généraux élèvent de nouveau la voix, et les protestations grandissent à mesure que l'esprit public s'éclaire. Les longs cahiers de doléances présentés au chancelier de l'Hospital s'élèvent avec force contre ces commissions extraordinaires qui sont la ruine de toute justice, dans lesquelles « le choix » des juges, dicté par des affections particulières, est gran-

(1) *Histoire du Parlement.*

(2) De Thou révoque ce fait en doute, mais reconnaît que le chancelier était opposé à la condamnation; on lui prête ce mot : « Je sais mourir, mais non me déshonorer. »

» dement suspect ; » ils en réclament la suppression absolue au profit des juridictions ordinaires (1).

Le roi fit à ces doléances une réponse favorable.

L'ordonnance d'Orléans, dans ses articles 34, 35 et 36, confirma l'abolition des juridictions extraordinaires que l'ordonnance de Roussillon avait déjà prononcée en 1553 (2).

Par un ressouvenir des procédures suivies contre le prince de Rohan et le prince de Condé, l'article 37 défendit au grand Conseil d'entreprendre sur le Parlement, et de connaître d'autres causes que de celles qui lui étaient attribuées par sa création et institution. L'article 87 interdit aux juges « d'avoir égard aux dons de confiscation faits auparavant les » jugements de déclaration et condamnation. » Quelques années après, l'ordonnance de Moulins (1566) contient des prohibitions analogues (art. 68 et 69).

Malheureusement, ces interdictions répétées, qui prouvent l'étendue et la profondeur du mal, ne suffirent pas à l'arrêter. Les plaintes se renouvelèrent plus vives encore aux Etats de Blois (1576) (3). Les Etats d'Orléans ne s'étaient pas bornés à réclamer la suppression des commissions arbitraires. Ils avaient signalé, et l'ordonnance avait proscrit le scandale de ces confiscations qui, en attribuant au Juge les biens du condamné, assuraient et nécessitaient la condamnation; et cependant, depuis, « le roi avait continué de donner à ses » mignons, et souvent aux dénonciateurs, sans attendre la » condamnation, les biens de celui qu'il faisait mettre en » accusation. On pressent avec quelle avidité le courtisan » favorisé s'efforçait de hâter la perte de l'accusé dont la » mort devait consolider sa fortune. C'est ainsi que des com- » missions, arbitrairement composées de juges passionnés, » étaient choisies pour décider du sort d'un accusé condamné

(1) Cahiers du tiers état, 188.

(2) « Voulons que tous procès soient dorénavant jugés à l'ordinaire en nos parlements, grand Conseil, et autres Cours souveraines. »

(3) Cahier du clergé, art. 262; cahier de la noblesse, art. 123. Le tiers état était encore plus énergique. — Picot, t. II, p. 491.

» d'avance. Il faut voir en quels termes le tiers Etat flétrit
 » ces manœuvres, à l'aide desquelles grandissait la scan-
 » daleuse opulence des Joyeuse et des Epernon (1). »

Ce courant d'opinions entraîna l'abolition des compéten-
 ces exceptionnelles et des confiscations arbitraires, contre
 lesquelles les Etats généraux n'avaient cessé de protester de-
 puis le Roi Jean. L'ordonnance de Blois (2) (mai 1579) révo-
 qua toutes les commissions extraordinaires, et déclara les
 prohiber pour l'avenir (3).

Elle ne se borna pas là : après avoir défendu les dons
 scandaleux faits aux Juges, elle édicta contre les donataires
 la restitution et le paiement du double, les déclara incapa-
 bles de rien recevoir à l'avenir, et prescrivit aux Juges de
 les poursuivre sans merci (art. 204). « Qui peut assurer
 » qu'en un tel temps une telle loi fut respectée? La tristesse
 » de Guy-Coquille ne semble nous laisser aucune illusion
 » sur l'exécution de la loi : Il n'y a point, » dit-il, com-
 mentant cet article 204, « de plus violent et plus dangereux
 » solliciteur contre les misérables accusés, que ces infâmes
 » confiscataires qui, semblables à des corbeaux coassants,
 » aboient de faim et d'avarice après la curée; aussi M. Cu-
 » jas (4) appelle très convenablement la donation des con-
 » fiscations *corvinam*. »

C'était quelque chose, pourtant, d'avoir fait insérer dans
 la loi une prohibition aussi formelle. Il était difficile qu'elle
 restât complètement lettre morte. A cette époque, les publi-
 cistes joignent leurs voix à celles des Etats généraux, leurs
 doctrines inspirent les représentants de la nation, et ainsi se

(1) Picot, *Histoire des états généraux*; cahier du tiers état, 178.

(2) Ainsi appelée quoique datée de Paris.

(3) « Voulant faire cesser les plaintes à nous faites par nos sujets à l'oc-
 » casion des commissions extraordinaires ci-devant décernées, avons révo-
 » qué et révoquons toutes les dites commissions extraordinaires, voulant
 » poursuites être faites de chacune matière par devant les juges auxquels
 » la connaissance en appartient » (art. 98).

(4) Sur la loi 26 au Digeste : *De Verborum obligatione*. Picot, *Histoire
 des états généraux*, t. II, p. 550-551. — Guy-Coquille, édition de 1666, t. I,
 p. 71.

forme, peu à peu, une opinion publique dont on ne tient pas encore grand compte, mais dont l'influence ira sans cesse grandissant. Dans ses *Recherches de la France*, publiées en 1561, Etienne Pasquier n'hésite pas à flétrir les commissions judiciaires : « Elles sont toujours suspectes envers toutes » personnes graves, et semble, à plusieurs, que tels juges » soient choisis à la poste de ceux qui les y font commettre, » pour en rapporter tels profits ou telle vengeance qu'ils se » sont projeté de sous le masque de justice (1). »

Et, d'une expression particulièrement énergique et pittoresque, Pasquier déclare qu'un prince « doit bien se donner » garde de faire mourir un sien sujet sans connaissance de » cause, et, comme on dit, *d'une mort d'Etat* (2). » Bodin ne pense point autrement dans sa *République* (1577). Il blâme la condamnation de Thomas Morus « plus pour la forme de » procéder que pour le fond en soi, » et il écrit en termes exprès : « les commissions et charges extraordinaires sont » odieuses (3). » Il ne veut pas surtout qu'on les applique « aux crimes de lèse-majesté, même au premier chef, » où il est question d'avoir attenté à l'honneur ou à la vie » du Prince. »

Ayrault (1591), cet esprit si libéral, tout en reconnaissant qu'il y a des cas où les commissions peuvent être indispensables, comme un remède extraordinaire, veut qu'on « se » garde d'octroyer lettres et évocations pour accabler plus » facilement un pauvre homme et encore pour purger non » les provinces mais les bourses : il n'y a rien si injuste ni » qui rende un état tant odieux (4). »

C'est ainsi qu'au seizième siècle se manifeste, par la voix des grands publicistes, des grands jurisconsultes et des grands magistrats, l'esprit de liberté et de réforme.

Après le meurtre du duc et du cardinal de Guise, pendant

(1) Livre VI, ch. VIII.

(2) *Ibid.*

(3) Liv. III, ch. II.

(4) *Ordre et formalité judiciaire*, p. 43.

les seconds Etats de Blois (1588), le procureur général, M. de la Guerle, vint, au nom du roi, déclarer aux députés qu'au moment où quelques-uns de ses sujets avaient entrepris sur son autorité, il serait opportun d'insérer dans les Cahiers quelques articles « pour définir le crime de lèse-majesté et » répandre ainsi une terreur salutaire. » C'était demander hypocritement aux députés une aggravation de la loi qu'on n'osait réclamer directement. Le tiers et la noblesse furent d'accord pour repousser cette odieuse proposition. Avec autant de fierté que de justesse, ils répondirent que « les Cahiers du peuple ne devaient contenir que ses doléances. » Et loin d'accéder aux désirs du roi, ils renouvelèrent leurs protestations contre les procès jugés par commissions spéciales (1).

Il fallut le génie despotique de Richelieu pour retarder de deux siècles le développement des idées libérales qui s'affirmaient ainsi de plus en plus à la fin du seizième siècle; elles ne furent sans doute pas étrangères à l'âme généreuse de Henri IV, ni sans influence sur son administration. Aucun scandale judiciaire ne déshonora son règne. Après les Etats de la Ligue (1593) et l'assemblée des notables de Rouen (1596), l'Edit sur la justice, de janvier 1597 (2), prononça, une fois de plus, l'abolition des jugements par commissaires, et proclama, de nouveau, avec une grande énergie, le principe que nul ne peut être distrait de ses juges naturels (3). Pour la première fois, cette ordonnance paraît avoir été, pendant quelque temps, scrupuleusement observée. L'esprit libéral du roi aimait à respecter les droits des accusés et la compétence des juridictions. Chatel, l'assassin de Henri III, fut jugé par le Parlement (4). Le duc d'Aumale avait livré Ham

(1) Picot, *Histoire des états généraux*, t. III, p. 178. — Cahiers du tiers, 68 et 87.

(2) Dit édit de Rouen.

(3) Art. 12, 13, 15, 16, 17.

(4) Cependant Barrière, qui, en 1593, avait tenté, d'une première fois, d'assassiner Henri IV, semble avoir comparu devant une commission.

aux Espagnols (1595). Il était Pair de France. Le Parlement le déclara déchu (*ipso facto*) de son privilège de pairie, le condamna, par contumace, à être écartelé, et prononça la confiscation de ses biens. L'arrêt fut exécuté en effigie sur la place de Grève. En n'appelant pas les pairs au jugement, le Parlement avait ouvertement violé la loi. Le roi tint l'arrêt pour non avenu en ce qui concernait la confiscation, et, dès l'année suivante, il l'annula (1596) (1). Le maréchal de Biron avait été créé duc et pair en 1598. Les Pairs furent, à deux reprises, les 11 et 23 juillet 1602, convoqués pour le juger; deux fois ils refusèrent de siéger : « C'était la cause » des grands qu'on jugeait dans la personne de Biron; ils » n'osaient absoudre et ne voulaient pas condamner (2). » Ils s'excusèrent tous. Devant cette attitude, le Parlement prit acte de leur défaut et passa outre. Cette procédure était régulière et conforme à sa jurisprudence. L'arrêt condamna Biron à mort et prononça la confiscation de ses biens. — Le roi rendit les biens confisqués au frère de Biron, son héritier naturel. Cette fois, ce fut l'esprit étroitement légiste du Parlement qui protesta contre cet acte d'équité généreuse; avant d'entériner les lettres qui restituaient les biens à l'héritier du condamné, le Parlement fit (3) remontrance au roi « que ce don à l'héritier des biens d'un condamné pour lèse- » majesté au premier chef était contraire aux règles... » Le roi répondit : « Je veux qu'on sache que ce n'a été ni l'or, ni » l'argent qui m'a semons à la mort du défunt, ains la ven- » geance publique. » — « C'était là, » dit Pasquier, « de la » monnaie royale (4)! »

(1) Boulainvilliers, *Histoire de la pairie*. Londres, 1763.

(2) Henri Martin, t. X, p. 517.

(3) Par la bouche du président Nicolai.

(4) Etienne Pasquier, *Recherches de la France*, liv. VI, ch. XIV.

CHAPITRE VI.

DU JUGEMENT DES CRIMES POLITIQUES DEPUIS LA FIN DU RÈGNE DE HENRI IV JUSQU'À LA RÉVOLUTION DE 1789.

Le mouvement libéral qui avait signalé la seconde moitié du seizième siècle se continue pendant les premières années du dix-septième. Il eut abouti peut-être à doter la France d'une constitution raisonnable, s'il n'eût rencontré pour l'arrêter le génie inflexible de Richelieu.

Bien que la légalité eût été généralement respectée sous le règne de Henri IV, les Etats généraux de 1614 renouvelèrent la protestation de leurs prédécesseurs contre l'abus des commissions judiciaires, et réclamèrent une fois de plus l'abolition des juridictions exceptionnelles (1).

Leur histoire présente une particularité curieuse au point de vue qui nous occupe. Le pays se plaignait amèrement des concussions et malversations des gens de finance. Tandis qu'il protestait contre les commissions à l'égard de tous autres, il en réclamait périodiquement contre les traitants et les financiers. Les Etats de 1614 reproduisirent un vœu déjà formulé par les Etats de Blois, et demandèrent la création d'une chambre de justice, « juridiction temporaire *tirée du sein des Etats*, et chargée de faire rendre gorge aux financiers enrichis. » Les trois ordres se mirent d'accord sur le principe. La noblesse proposa que les juges fussent choisis parmi les députés des trois ordres. Les gens de finance de

(1) Duruy, t. II, p. 238.

l'assemblée se montrèrent fort émus à ce sujet : « C'était » transformer les accusateurs en juges, et confondre tous » les pouvoirs (1). » Mais ces objections cédèrent devant le désir commun d'un accord.

Telle est, à notre connaissance, la première tentative faite en France pour transformer la représentation nationale en Cour de justice ou, tout au moins, pour faire sortir une commission judiciaire du sein de la représentation nationale. Et déjà, nous voyons s'élever contre une telle mesure, cette objection de confusion des pouvoirs, à laquelle, deux siècles plus tard, Montesquieu donnera une formule systématique. Déjà on reproche à une semblable juridiction de transformer les accusateurs en juges. C'est qu'en effet elle constitue une menace pour la liberté, qui frappe du premier coup les âmes honnêtes.

Après avoir d'abord refusé, la Cour céda et accorda l'établissement d'une chambre de justice. Mais, cette fois, plus sage que les députés, plus fidèle aux véritables principes, elle n'autorisait pas les Etats à prendre les juges dans leur sein, et leur laissait le soin de les choisir sur une liste de cent membres des Cours souveraines.

Par une étrange inconséquence, les Etats protestaient contre les tribunaux d'exception, et c'étaient eux-mêmes qui en constituaient un !

Richelieu lui-même, qui devait bientôt donner à la théorie comme à la pratique du pouvoir absolu sa dernière perfection, s'inspire d'abord d'un esprit libéral, pour condamner les principes dont il se fera plus tard l'inflexible apôtre. En 1617, sous l'inspiration du duc de Luynes, Louis XIII fait assassiner le maréchal d'Ancre, et condamner Léonora Galigai pour de prétendus crimes de lèse-majesté (2). Cette fois, c'est le Parlement qui approuve ces violences, et Riche-

(1) Procès-verbal du tiers du 13 décembre 1614, cité par M. Picot. Voy. t. III, p. 352.

(2) Pour déterminer le parlement à voter la mort de Léonora Galigai, Luynes lui avait promis qu'elle serait graciée.

lieu qui les condamne. La mort du maréchal d'Ancre n'était qu'un acte de force brutale, un pur meurtre, et cependant le Parlement déclare : « que le seul aveu du roi couvre » tout autre manque de formalité : autrement ce serait révoquer en doute sa puissance. » Richelieu proteste contre ces doctrines; il s'élève avec force contre ce principe que « les lois et formes de la justice, résidant comme en leur » source en la personne du roi, il les peut changer et en » dispenser comme il lui plait (1). »

Et bientôt, cependant, le principe du droit absolu du roi n'aura pas de partisan plus convaincu ni d'exécuteur plus impitoyable.

Déjà cet esprit nouveau commence à se révéler dans les propositions que le cardinal soumit à l'assemblée des Notables, tenue à Paris en 1626. Ces propositions étaient au nombre de quinze. Deux s'appliquaient à la répression des crimes contre la sûreté de l'Etat : « Le renouvellement si fréquent, » depuis seize ans, des intrigues princières, les révoltes pré- » parées de longue main, les conspirations qui se tramaient » à la Cour, rendaient nécessaires, » dit M. Picot, « des » mesures spéciales que Richelieu comptait bien ne pas » laisser stériles (2). »

Au surplus, loin d'y exagérer la sévérité, Richelieu, dans la forme, blâmait, au contraire, la rigueur excessive des peines « qui empêche leur exécution et les énerve plutôt qu'elle ne » les fortifie. » Il tient à la rapidité du châtement plus qu'à sa dureté, et ajoute que le meilleur moyen de supprimer les abus n'est pas d'établir des peines rudes, mais de tenir et garder celles qui seraient établies, quoique plus douces, sans remise ni diminution. Il veut que toute désobéissance au Roi soit punie de la perte immédiate de la charge possédée par l'officier coupable. Il maintient la peine de mort contre les rebelles et les factieux. Mais il étend considéra-

(1) *Mémoires de Richelieu*, collection Michau, 2^e série, t. VII, p. 159.

(2) *Hist. des Et. gén.*, III, p. 442.

blement cette catégorie, et y fait entrer : « ceux qui, sans » permission du Roi, auraient enrôlé des soldats, retenu ou » amassé des armes, acheté des approvisionnements de » poudre ou de plomb, fondu des canons ou fortifié des » châteaux. » Sous la même peine, il était défendu « de faire » partie d'une ligue ou d'une association quelconque en » France ou à l'étranger. » Enfin, « les auteurs, imprimeurs » ou colporteurs de libelles diffamatoires étaient assimilés » aux auteurs des soulèvements (1). »

Toutes ces propositions furent adoptées, et l'article 4 de l'ordonnance déclara les personnes reconnues coupables des faits que nous venons de citer : « rebelles et factieuses con- » tre l'Etat, et criminelles de lèse-majesté avec confiscation » de corps et biens, et privation des charges, offices et béné- » fices auxquels il sera pourvu à l'instant, sans attendre les » procédures et instructions du procès (2). »

Cependant le cardinal n'a pas encore oublié les doléances des Etats généraux de 1614, ni les requêtes des notables de 1617 et de 1626. C'est sous leur inspiration et par ses ordres qu'est rédigée l'ordonnance de 1629, vulgairement connue sous le nom de code Michau. Cette ordonnance, que malheureusement la résistance des corps judiciaires rendit stérile, était le plus puissant effort qu'eût encore fait le gouvernement pour répondre aux vœux du pays. Elle contenait, à beaucoup d'égards, les dispositions les plus heureuses. Elle interdisait toutes évocations dans les procès criminels (art. 65). Renouvelant les prohibitions des articles 68 et 69 de l'ordonnance de Moulins, de l'article 133 de l'ordonnance de Blois, elle proscrivait de nouveau les jugements par commissaires (art. 86). Enfin elle annonçait la tenue de Grands Jours.

En proposant à l'assemblée des notables la convocation des Grands Jours, Richelieu leur donnait pour mission « d'aller

(1) Lettres de Richelieu, *Documents sur l'Histoire de France*, t. III, p. 315.

(2) *Ibidem*.

» par le royaume recevoir toutes les plaintes des sujets du
 » Roi contre ceux desquels ils n'auraient pu avoir justice
 » dans les provinces, pour y être trop puissants par l'auto-
 » rité de leur charge. » C'était viser directement les magis-
 trats prévaricateurs et tous les grands rebelles à l'autorité
 royale. Le moyen était aussi efficace que légitime : c'était
 l'exercice régulier de la justice. Malheureusement l'ordon-
 nance de 1626 était, avant tout, l'œuvre du garde des sceaux
 Marillac et l'hostilité de Richelieu contre le garde des sceaux
 contribua à donner à sa pensée une direction différente.

La critique de notre siècle, en mettant au jour les pièces
 originales et les documents officiels, a, sur bien des points,
 dissipé les fausses apparences qui couvraient certains actes
 et semblaient les justifier, les excuser tout au moins aux
 yeux des contemporains et de la postérité elle-même. Pour
 aucun homme politique peut-être, cette tardive justice de
 l'histoire n'a été plus sévère que pour Richelieu.

Richelieu n'a pas été seulement un ministre sans scrupule,
 écartant impitoyablement de sa route tout obstacle qui l'ar-
 rête ou le gêne ; il n'a pas été seulement l'exécuteur san-
 glant des meurtres politiques les moins justifiés et les plus
 arbitraires, il en a été le théoricien. Dans son beau livre sur
 Richelieu et la monarchie absolue, M. d'Avenel a éclairé ce
 point d'une lumière que rien, désormais, ne saurait obs-
 curcir.

« Richelieu, » dit M. d'Avenel, « créa, de toute pièce, un
 » être mystérieux et terrible, l'Etat, dont il fut le ministre
 » et l'interprète, qu'il fit parler à sa guise, et dont il inau-
 » gura le règne effrayant. Il y eut, dès lors, les droits de
 » l'Etat, les maximes d'Etat, les prisons et les criminels
 » d'Etat et surtout les raisons d'Etat. De tout cela se forma
 » une morale d'Etat, très différente de la morale vulgaire,
 » une morale à l'usage du gouvernement, que la justice ré-
 » prouvait et que le ministre pratiqua. » — Au cours des
 affaires ordinaires, écrit Richelieu, « la justice requiert une
 » clarté et une évidence de preuves... Mais ce n'est pas de

» même aux affaires d'Etat..., car souvent les conjectures y
» doivent tenir lieu de preuves : la perte des particuliers
» n'est pas comparable au salut public (1). » Richelieu re-
prend et s'approprie l'odieuse sophisme que nous avons
déjà trouvé dans la bouche de Cicéron, que nous retrou-
verons, à une date bien plus récente, dans celle d'autres
accusateurs politiques, à savoir qu'il est de certains crimes
qui font perdre *ipso facto* à ceux qui les commettent tous
leurs droits et privilèges, à ce point qu'on ne peut, dit-il,
« les renvoyer devant le juge de leurs privilèges, même pour
» juger s'ils en sont déchus. »

M. d'Avenel le dit à bon droit : « La raison d'Etat est la
» formule légale de l'absolutisme et de l'arbitraire. » Si
énorme qu'ait été la justice du tribunal révolutionnaire, elle
a eu en France même un précurseur, et ce précurseur s'ap-
pelle Richelieu. Au fond, il n'y a pas de différence entre
Robespierre et le Cardinal : la lèse-majesté pour l'un,
l'incivisme pour l'autre sont une même chose, et M. d'Ave-
nel a raison d'ajouter : « Tous les despotismes sont frè-
» res. »

Ce fut entre les mains de Richelieu que la commission ju-
diciaire devint, par excellence, l'arme sanglante des ven-
geances politiques, et, suivant le mot que M. Henri Martin
ne peut retenir, « une véritable machine à condamnation. »
La première commission judiciaire qu'il institua fut la cham-
bre criminelle, créée à Nantes en 1626 pour le jugement de
Chalais et de ses complices. Le jour même où Richelieu
bénissait, à Nantes, le mariage de Gaston d'Orléans, dénon-
ciateur de Chalais, le Parlement de Rennes enregistrait les
lettres patentes établissant la chambre de justice. Le procès
fut vidé en huit jours : l'interrogatoire, l'instruction, tout
fut secret ; naturellement, la condamnation fut capitale.

En 1631, plusieurs accusés avaient été, par ordre de Ri-
chelieu, traduits devant des commissaires, condamnés à mort

(1) D'Avenel, *Richelieu et la monarchie absolue*, t. I, p. 233.

et exécutés pendant la nuit. Le 28 novembre, le Parlement manda Laffemas, celui qu'on appelait « le bourreau du cardinal, » et lui fit défense d'exercer aucune poursuite en vertu de commissions, sous peine de dépens, dommages-intérêts et prise à partie. « Sa Majesté, » écrivait au roi le Parlement, « avait intérêt à ne pas commettre son autorité entre les » mains de gens qui en abusaient et la rendaient odieuse et » méprisable... De tels procédés autorisaient à croire que » ces exécutions n'étaient pas la punition de crimes, mais » l'exercice de vengeances particulières. »

Ces remontrances n'arrêtèrent pas Richelieu. Peu d'actes judiciaires sont aussi scandaleux et révoltants que le procès fait l'année suivante au maréchal de Marillac (8 mai 1632). Il s'agit, en apparence, de délits militaires ; en réalité, d'une vengeance politique. Les membres de la commission ne sont pas seulement des amis dévoués du pouvoir ; ce sont, notoirement, les ennemis personnels de l'accusé. Le Parlement, sur la requête du maréchal et de sa femme, et sur les conclusions du procureur général Mathieu Molé, interdit aux commissaires de continuer l'information. L'accusé récuse ses juges. Mais le roi évoque l'arrêt et les récusations à son Conseil qui les rejette ou les casse. Le Parlement est dessaisi, et c'est par les commissaires, à Rueil, dans la maison même du cardinal, que l'arrêt est rendu. Le garde des sceaux meurt de douleur en apprenant l'assassinat juridique de son frère (février 1631) (1).

Quoi qu'on en ait dit, nous ne croyons pas qu'on doive attribuer un caractère politique au procès d'Urbain Grandier (2). Mais, quand on parle des procédés judiciaires de Richelieu, peut-on oublier ce déplorable procès où la superstition le dispute à la cruauté ? cette commission extraordinaire, composée de juges soigneusement choisis, et surtout le conseiller d'Etat qui la préside, Laubardemont, « âme impitoya-

(1) Isambert, t. XVI, p. 370. Henri Martin, t. XI, p. 375.

(2) 10 août 1634.

» ble, une de ces natures d'inquisiteur, dangereuses en tout
 » temps, terribles et fatales sous les gouvernements absolus
 » qui ont le malheur de leur livrer une part de l'autorité pu-
 » blique (1). »

Le maréchal de Montmorency est Pair de France. A ce titre, il n'est justiciable que du Parlement de Paris, garni de Pairs. N'importe! une déclaration royale du 23 avril 1632 le déclare déchu des privilèges de la pairie. C'est devant le Parlement de Toulouse que Richelieu le fait traduire. L'accusé dédaigne de décliner la compétence de ses juges. Il est condamné à mort, et monte sur l'échafaud (31 octobre 1632) (2).

Cependant l'absolutisme royal rencontrait parfois des résistances jusque dans les commissions. Le duc de la Valette avait été traduit par contumace devant des commissaires (1639). Louis XIII vint présider lui-même (3) la commission qui se composait de Ducs et Pairs, de quelques Conseillers d'Etat, et d'un certain nombre de membres du Parlement. Une scène terrible se produisit entre le Roi et les Juges (4).

Le Parlement demandait que l'accusé fût renvoyé à sa juridiction : « Je ne veux pas, » répondit le Roi ; « vous faites toujours les difficiles : il semble que vous vouliez me tenir en tutelle ; mais je suis le maître, et je saurai me faire obéir : *c'est une erreur grossière de s'imaginer que je n'ai pas le droit de faire juger qui bon me semble et où il me plaît.* » Le Roi demanda lui-même l'avis des Juges. « Sire, » répondit le conseiller Pénon, doyen de la Grand'-Chambre, « il y a cinquante ans que je suis dans le Parlement ; je n'ai pas encore vu d'affaire de cette qualité. M. de la Valette a eu l'honneur d'épouser la sœur naturelle de Votre Majesté ; il est, outre cela, Pair de France ; je

(1) H. Martin, t. XI, p. 605. *Id.*, XVI, p. 413 note.

(2) Le 14 janvier 1633, le parlement de Dijon condamne à mort, pour haute trahison, les ducs d'Elbœuf, de Montpensier et de Goulas.

(3) Ce fut la dernière intervention personnelle du roi dans les jugements.

(4) Guizot, *Histoire de France*, t. IV, p. 71.

» vous supplie de le renvoyer au Parlement. » — « Opinez, » dit sèchement le Roi. — « Je suis d'avis que M. de la Valette soit renvoyé au Parlement pour y être jugé. » — « Je ne veux pas : ce n'est pas là opiner. » — « Sire, un renvoi est un avis légitime. » — « Opinez au fond, » reprit le Roi qui commençait à se fâcher ; « sinon, je sais ce que je dois faire. » — Le Président de Bellièvre fut encore plus hardi : « C'est une chose étrange, » dit-il en face à Louis XIII, « de voir un Roi donner son suffrage au procès criminel de l'un de ses sujets ; jusqu'alors les Rois s'étaient réservé les grâces, et renvoyaient la condamnation des coupables à leurs officiers. Votre Majesté pourrait-elle bien soutenir la vue d'un gentilhomme sur la sellette, qui ne sortirait de votre présence que pour aller sur l'échafaud ? Cela est incompatible avec la majesté royale. » — « Opinez au fond, » commanda le Roi. — « Sire, je n'ai pas d'autre avis. » Le duc, qui s'était réfugié en Angleterre, fut condamné et exécuté en effigie. Mais le Procureur général Matthieu Molé « ne trouva pas de son ministère de faire une exécution de cette qualité. » Il fallut recourir au Lieutenant criminel du Châtelet (24 mai 1639).

Peu de temps après (1641), une ordonnance royale interdisait au Parlement toute intervention dans les affaires d'Etat et d'administration. « Nous avons estimé nécessaire, » disait le préambule, « de régler l'administration de la justice, et de faire connaître à nos Parlements l'usage légitime de l'autorité que les Rois nos prédécesseurs et nous *leur* avons déposée, afin qu'une chose qui est établie pour le bien des peuples ne produise pas des effets contraires, comme il arriverait si les officiers, au lieu de se contenter de cette puissance qui les rend juges de la vie de l'homme et des fortunes de nos sujets, voulaient entreprendre sur le gouvernement de l'Etat qui n'appartient qu'au prince (1). » Nulle affaire ne met aussi vivement en présence les préten-

(1) Guizot, *Histoire de France*, t. IV, p. 71 et 72.

tions contraires. L'autorité du Parlement est une autorité que le Roi lui a déposée. Le Roi peut faire juger qui bon lui semble, et par qui il lui plaît. Voilà la théorie royale. C'est le bon plaisir absolu. Le Parlement la repoussait courageusement. Cependant des publicistes de nos jours, et notamment M. Henri Martin, ont cherché des excuses à une pareille théorie.

« A une époque, » dit-il, « où l'idée de la séparation des » pouvoirs était si vague et si mal définie, et où tout tendait » à la dictature, on concluait volontiers dans les régions du » gouvernement, du droit qu'avait le chef de l'Etat de se » dire le chef de la justice, et d'instituer des juges, à son » droit, de faire rendre la justice par qui bon lui semblait. »

C'était revenir à l'absolutisme de Philippe le Bel. Mais, ajoute M. Henri Martin, « les Parlements fortifiaient par » leurs prétentions et leur refus de concours cette dange- » reuse tendance. Ils voulaient avoir ce qui ne leur appar- » tenait pas, ce à quoi ils étaient impropres, la direction » politique et administrative du pays, et on leur refusait, » par réaction, ce qui leur appartenait, le pouvoir judiciaire. » Il faut bien le reconnaître, si les Parlements avaient raison » dans la forme, ils avaient le plus souvent tort dans le » fond. S'ils représentaient dans leur résistance à Richelieu » la légalité luttant contre le despotisme, ils représentaient » encore mieux la lutte de l'esprit stationnaire contre l'esprit » de mouvement et de progrès, et le plus souvent la lutte » de la petite politique contre la grande (1). » Mais, quand il s'agit du droit individuel et de ces formes qui sont protectrices de l'honneur, de la liberté, de la vie des citoyens, n'est-ce pas le cas de dire que la forme est aussi importante que le fond ?

Ce fut encore une commission judiciaire qui, en 1642, condamna à mort Cinq-Mars et de Thou pour haute trahison et lèse-majesté. Cinq-Mars était coupable. Quant à de Thou,

(1) Henri Martin, *Histoire de France*, t. II, p. 377.

on ne pouvait lui reprocher que de n'avoir pas révélé le complot où s'était engagé son ami. Le chancelier Séguier voulait le sauver : il disait au cardinal qu'on ne trouvait point d'ordonnance qui punit de mort la non-révéléation d'un complot. Richelieu lui fit cette sinistre réponse : « Cherchez dans l'abîme judiciaire dont les chanceliers sont » toujours pourvus. » Laubardemont exhuma la terrible ordonnance de Louis XI, du 22 décembre 1477, et de Thou monta sur l'échafaud aux côtés de Cinq-Mars (12 septembre 1642).

Les procès politiques furent rares sous Louis XIV. Les Grands-Jours d'Auvergne, tenus à Clermont, en 1665, avaient été investis d'un pouvoir absolu. La déclaration royale qui les instituait (1) leur donnait droit « de connaître de toutes ma- » tières criminelles, de quelque importance et qualité qu'elles » fussent. » Ils eurent à poursuivre et à condamner le grand sénéchal d'Auvergne, le grand prévôt du Bourbonnais, et réprimèrent de véritables attentats commis par des bandes armées qui empêchaient la levée des tailles.

Deux grands procès politiques, d'un caractère général, méritent une attention spéciale : le procès de Fouquet (1664) et celui du chevalier de Rohan (1674).

L'assemblée des notables de 1626 s'était plainte de la création de ces commissaires qui, sous le nom d'intendants de justice et de police, n'avaient, en réalité, d'autre but que de connaître de toutes les affaires civiles et criminelles que le roi voulait enlever aux juges ordinaires. Loin de faire droit à ces doléances, Richelieu, en 1637, en avait établi, par mesure générale, dans toutes les provinces, en leur confiant de plus la connaissance de tout ce qui regardait les impôts.

Après l'arrêt d'union rendu par le Parlement sous la Fronde, l'assemblée de toutes les Cours souveraines de France tenue en la Chambre de Saint-Louis, déclara « que » toutes les commissions extraordinaires demeuraient révo-

(1) 31 août 1665. Isambert, t. XVIII, p. 60.

» quées, toutes les ordonnances et jugements rendus par les
 » intendants de justice cassés et annulés, et fit défense aux
 » sujets du roi de les reconnaître pour juges » (art. 10). Les
 députés des quatre cours souveraines réclamaient spécialement la révocation des intendants et l'institution d'une nouvelle chambre de justice pour la répression des abus commis dans les finances. Le Parlement ratifia ces deux propositions, et deux déclarations de la reine, l'une du 11, l'autre du 13 juillet 1648, révoquèrent les intendants et instituèrent une chambre de justice.

Ces mesures, prises à un moment de trouble, avaient été mal exécutées ou, tout au moins, n'avaient pas suffi. Un édit de 1661 institua de nouveau une chambre de justice pour connaître des malversations des financiers. C'était au lendemain de l'arrestation de Fouquet. Le roi voulait, disait-il, « faire punir exemplairement tous les auteurs et complices » des crimes énormes de péculat qui ont épuisé nos finances et appauvri nos provinces; punir tous crimes commis à l'occasion des finances par quelques personnes de quelque qualité qu'elles soient. » Le sixième des amendes à prononcer était accordé aux dénonciateurs, et, par dérogation à l'ordonnance d'Orléans, le procureur général était dispensé de les faire connaître (1).

Fouquet était procureur général au Parlement de Paris. A raison de sa charge, il avait droit de n'être jugé que par le Parlement, toutes chambres assemblées. Louis XIV, qui se défiait du Parlement, fit donner à Fouquet sa démission de procureur général et le traduisit devant la chambre de justice qu'il venait d'instituer.

Le chancelier Séguier, le plus mortel ennemi de l'accusé, et Pussort, oncle de Colbert, qui convoitait sa place, en faisaient partie (2). Le procureur général Talon était aussi du

(1) Isambert, t. XVIII, p. 12. H. Martin, t. XIII, p. 38 et 39.

(2) Elle comprenait : le premier président, un président, quatre conseillers au parlement, quatre maîtres des requêtes, un président, deux conseillers de la Chambre des comptes, des conseillers de la Cour des aides, un

nombre de ses ennemis. Qui ne connaît les deux courants d'opinion que souleva ce procès? D'un côté, on vit le roi et Colbert presser, influencer les juges avec un véritable acharnement; de l'autre, tous les grands esprits, tous les grands cœurs, Pellisson, Lafontaine, M^{me} de Sévigné, Condé, Turenne, intervenir en sa faveur. Fouquet réclama, comme *vétéran du Parlement*, le droit de n'être jugé que par le Parlement et non par une commission. Il soutint qu'à un second point de vue, la Chambre de Justice, aux termes même de la déclaration qui l'avait instituée, était complètement incompétente pour juger un crime de lèse-majesté (1). Sous l'influence de Colbert, la chambre de justice rejeta sa requête. Colbert, comme Richelieu, avait le mépris des formes. Mais les irrégularités de la procédure, l'insistance même de Colbert et du roi indisposèrent les juges et spécialement le premier président de Lamoignon. Après une instruction de dix-huit mois, les débats du procès s'ouvrirent le 14 novembre 1664 et durèrent jusqu'au 4 décembre. Tandis que les autres traitants, Gourville, Bruant, Dumont, étaient condamnés à mort, Fouquet, déclaré coupable de trahison et de concussion, ne le fut qu'à la peine du bannissement (20 décembre 1664). Au lieu de le faire conduire en exil, le roi le fit enfermer prisonnier à Pignerol. Louis XIV, comme Richelieu, croyait au droit supérieur et arbitraire des chefs d'Etat d'ôter la liberté aux sujets dangereux : « Il n'eut pas plus de doute » sur son droit que sur la nécessité d'en user. »

Quelques années après, une conspiration ourdie par le chevalier de Rohan, un sieur Latréaumont et le Hollandais Van den Enden tente de renverser Louvois et Louis XIV, et de substituer la république à la monarchie (2). Les révélations d'un des conspirateurs, nommé Du Cause, qui ne

conseiller de chacun des parlements provinciaux, un avocat général au parlement de Paris faisant fonctions de procureur général et un greffier.

(1) *Défense de M. Fouquet*, t. I, p. 47.

(2) Voir, dans la *Revue des Deux-Mondes* des 15 juillet et 15 août 1866, le récit de cette conspiration, par M. Alfred Maury

voulut pas, en gardant le silence, s'exposer à périr comme de Thou, amenèrent la découverte du complot et l'arrestation des coupables. Cette fois, la procédure fut régulière (1). Le roi nomma commissaires, pour instruire le procès, MM. de Pommereu et de Bezons.

M. de Bezons arracha l'aveu du chevalier de Rohan en lui promettant sa grâce, « action indigne d'un juge, » dit La Fare. Les accusés subirent la question ordinaire et extraordinaire; puis, avant leur exécution, la question préalable. Sur les conclusions de la Reynie, Van den Enden, Rohan, et deux de leurs complices, Préau et M^{me} de Villars, furent condamnés à mort comme coupables de lèse-majesté. Il n'y avait eu pourtant que des projets qui n'avaient pas même eu un commencement d'exécution. Mais, dans la jurisprudence du temps, le projet seul du complot suffisait pour caractériser le crime. Louis XIV fit examiner de nouveau l'affaire dans un conseil qu'il présida lui-même. Il inclinait personnellement à la clémence. Mais, sur les instances de Letellier, il consentit à laisser exécuter la sentence prononcée contre Rohan, qui mourut courageusement, assisté par le père Bourdalou. Le sort du chevalier de Rohan servit d'exemple, et il fut, sous Louis XIV, le seul homme de qualité puni de mort pour crime de lèse-majesté.

L'esprit du dix-huitième siècle protestait bien plus encore que celui des publicistes du seizième, contre les violations du droit et les jugements par commissaires. Nous n'avons pas trouvé dans Voltaire la condamnation expresse des commissions extraordinaires; mais cette condamnation est implicitement écrite dans mainte page de ses œuvres. Montesquieu s'en explique formellement. « La chose du monde la » plus inutile au prince a souvent affaibli la liberté dans » les monarchies : les commissaires nommés quelquefois » pour juger un particulier. Le prince tire si peu d'utilité

(1) Louvois, qui voulait perdre un de ses ennemis personnels, le marquis d'Ambre, sollicita vivement Du Cause de l'accuser faussement; mais Du Cause refusa avec énergie.

» des commissaires, qu'il ne vaut pas la peine qu'il change
 » l'ordre des choses pour cela. Il est moralement sûr qu'il
 » a plus l'esprit de probité et de justice que ses commis-
 » saires, qui se croient toujours assez justifiés par ses ordres,
 » *par un obscur intérêt de l'Etat*, par le choix qu'on a fait
 » d'eux, et par leurs craintes même. Sous Henri VIII,
 » lorsqu'on faisait le procès à un pair, on le faisait juger
 » par des commissaires tirés de la chambre des Pairs :
 » avec cette méthode, on fit mourir tous les pairs qu'on
 » voulut (1). » D'Aguesseau qui, à un certain moment,
 n'avait pas été exempt de quelque complaisance pour les
 commissions extraordinaires dirigées contre les financiers (2),
 dit à son tour, dans ses lettres : « Il a paru qu'il serait d'un
 » exemple dangereux de nommer des commissaires pour
 » juger un procès criminel qui est poursuivi contre des gen-
 » tilshommes, et où il s'agit d'une accusation capitale. On
 » s'est récrié dans tous les temps contre ces sortes d'attri-
 » butions extraordinaires, et elles ont fait, plus d'une fois,
 » la matière des remontrances des Parlements (3). » Duclos
 résume admirablement le sentiment public à cet égard :
 « Les commissions, » dit-il, « sont si odieuses au public en
 » affaires criminelles, qu'un coupable même qu'elles con-
 » damnent, passe toujours pour un innocent sacrifié à la
 » passion (4). » Le Parlement lui-même se faisant l'écho de
 l'opinion publique, réclame le respect des *juridictions réglées*,
 et proteste avec énergie contre les commissions et les évo-
 cations : « Quelle peut être, sire, » osait-il dire au roi,
 « l'administration de la justice, lorsqu'elle est abandonnée
 » à des juges arbitraires qui ne doivent ce caractère qu'au
 » choix affecté et à la sollicitation des parties, à qui presque
 » toujours, les tribunaux de votre justice souveraine ne sont

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, l. XII, ch. xxii.

(2) Voy. son discours du 22 mars 1717, où il annonce la suppression de la Chambre de justice.

(3) D'Aguesseau, *Matières criminelles*, lettre 28, t. VIII, p. 58.

(4) Duclos, *Considérations sur les mœurs*, p. 375.

» redoutables qu'à cause de leur intégrité; » et, rappelant les nombreuses ordonnances qui avaient tant de fois proscrit les évocations et les commissions, il ajoutait : « Elles » sont prohibées comme contraires au bien public, soit par » l'impunité qu'elles assurent souvent aux crimes les plus » graves, soit parce que les peines qui peuvent être infligées » aux coupables par des juges extraordinaires sont aussi » inutiles qu'irrégulières, puisque les lois ne peuvent avouer » de semblables punitions comme leur exécution et que les » peuples sont dans le principe et l'habitude de les recon- » naître encore moins pour des exemples (1). »

Aussi ne trouvons-nous pas, dans l'histoire du dix-huitième siècle, de véritables commissions judiciaires. Sans doute, le roi use encore des lettres de cachet et continue d'évoquer certains procès à son Conseil. Mais l'opinion publique est devenue trop forte pour qu'on ne compte pas avec elle. Si la monarchie est encore absolue en principe, elle se tempère en fait. A la vérité, elle aura des retours de colère et ira jusqu'à briser les corps qui lui résistent. Jamais la lutte entre les parlements et la royauté n'a été plus vive : mais elle a surtout pour objet des querelles religieuses. Jamais l'administration de la justice n'a donné lieu à un si grand nombre de plaintes, et jamais les publicistes ne s'en sont occupés davantage : mais c'est plutôt pour signaler de déplorable erreurs judiciaires ou pour critiquer l'intervention de la justice humaine dans les questions religieuses que pour relever la violation des compétences et le désordre des juridictions.

Au commencement du siècle, la Cour des Pairs est deux fois réunie : le 10 mai 1716, pour juger le duc de Richelieu, le 9 mars 1721, pour juger le duc de La Force. Damien, l'assassin du roi, est condamné pour lèse-majesté, mais il comparait régulièrement devant le Parlement. Dans ces différents cas, la légalité est observée.

(1) Remontrances du 9 avril 1753, Dufey, *Histoire des parlements de France*, t. I, p. 296.

Deux procès cependant ont laissé dans l'histoire un douloureux souvenir. Après la perte de l'Inde, dans laquelle il avait été plus malheureux que coupable, Lally-Tollendal, sous la pression de l'opinion publique, fut d'abord enfermé à la Bastille par lettres de cachet, puis bientôt décrété de prise de corps (9 avril 1764). L'information dirigée contre lui fut peu sérieuse et les procédés en furent arbitraires (1) : au mépris du droit le plus sacré, on refusa un conseil à l'accusé. Sans pouvoir préciser aucun fait, le rapporteur déclara que l'ensemble de sa conduite le rendait coupable de haute trahison et de lèse-majesté au second chef. Mais il fut régulièrement traduit devant le Parlement. Le 6 mai 1766, le Parlement, la Grand'Chambre assemblée, le condamnait à mort et prononçait la confiscation de tous ses biens. Quelques années après (1779), son fils obtenait la revision de cette sentence inique et la réhabilitation de son père (2).

En 1770, le duc d'Aiguillon, pair de France, était aussi traduit devant le Parlement. Mais bientôt le roi évoquait l'affaire à son conseil ; le Parlement protesta alors avec énergie, et ce fut dans cette circonstance qu'il ne craignit pas de dire au roi : « Sire, la France attendait un grand exemple et elle ne voit qu'un grand scandale (3). »

A l'époque à laquelle nous sommes parvenus, les lettres de cachet sont l'objet d'énergiques protestations. En 1753, l'avocat Barbier les condamne dans son journal, et le Parlement lui-même en conteste la validité (4). Malesherbes, au nom de la Chambre des comptes, adresse à Louis XV de mâles protestations contre ces arrestations arbitraires (5). Enfin, le 3 mai 1788, le Parlement proteste contre le système de la *seule volonté*. Il déclare que la France est « une monarchie

(1) Le dernier auteur qui ait écrit sur ce procès, M. Tibulle Hamont, qualifie l'instruction d'« odieuse et ridicule. »

(2) *Revue des Deux-Mondes*, du 1^{er} avril 1887, article de M. Tibulle Hamont.

(3) Dufey, *Histoire des parlements*, t. II, p. 203.

(4) *Journal de Barbier*, t. V, p. 415; t. VI, p. 368.

(5) V. Laboulaye, *Revue des cours littéraires*, 1864, p. 643, et 1870, p. 244.

» gouvernée par le roi suivant des lois, et que ces lois fondamentales garantissent le droit de chaque citoyen de n'être traduit, en aucune matière, par devant d'autres juges que ses juges naturels qui sont ceux que la loi lui désigne, et le droit, sans lequel tous les autres sont inutilés, de n'être arrêté par quelque ordre que ce soit que pour être remis sans délai entre les mains des juges compétents (1). »

Ainsi s'affirmait, à la veille de 89, par l'organe des compagnies judiciaires comme par la voix des magistrats et des publicistes, le besoin impérieux de la légalité, le scrupuleux respect de la liberté individuelle. C'étaient là des signes des temps. Cette protestation du Parlement contre les tribunaux extraordinaires et les lettres de cachet, qu'elle fût ou non conforme au droit traditionnel de la monarchie, était une manifestation éclatante de l'esprit nouveau ; elle témoignait hautement de cette passion de réforme, de ce besoin impérieux de justice, qui grandissait de plus en plus dans la nation et y soulevait déjà le grand mouvement de la Révolution française.

En résumé, quelle était, au point de vue des délits politiques, la situation judiciaire en face de laquelle allaient se trouver placés les rédacteurs des cahiers de 1789 ? Au sommet de la hiérarchie, la Cour des Pairs était seule compétente pour juger les pairs de France, quel que fut le délit par eux commis. Le Parlement de Paris revendique encore ce droit avec énergie au milieu du dix-huitième siècle. *Ratione materiæ*, le Parlement, conformément aux ordonnances du seizième siècle, avait conservé le droit de juger « les causes les plus importantes et qui exigent un plus grand degré de pouvoir et d'autorité que n'en ont les tribunaux ordinaires pour faire justice et assurer l'exécution de leurs jugements (2). » On entendait par là les crimes d'Etat et sous le

(1) Dufey, *Histoire des parlements*, t. II, p. 437.

(2) Muyart de Vouglans, liv. I, t. II, p. 526 et suiv.

nom de lèse-majesté au premier chef, la Grand'Chambre et la Tournelle réunies connaissaient des crimes politiques commis par tout autre qu'un pair (1).

Au moyen de ces assises extraordinaires, qu'on appelait les Grands Jours, le Parlement pouvait atteindre les révoltes locales, les fonctionnaires qui abusaient de leurs charges ; il allait chercher et frapper sur place ces grands coupables (et c'était trop souvent des agents du pouvoir) qui faisaient tout trembler autour d'eux.

Le Parlement connaissait encore, *ratione personæ*, toutes chambres assemblées, des accusations criminelles portées contre ses propres membres et contre les officiers de la Cour des Comptes (2). Cette compétence, qui ne résultait d'aucune loi, était fondée sur l'usage. La Grand'Chambre et la Tournelle assemblées étaient juges d'appel pour les ecclésiastiques, les gentilshommes, les secrétaires du roi et les officiers de judicature qui le demandaient. Elles pouvaient enfin juger, sur leur demande, en premier et dernier ressort, les trésoriers de France, présidents de Présidiaux, lieutenants généraux et lieutenants criminels, avocats et procureurs (3), etc.

Au-dessus de toutes les juridictions s'élevait toujours la justice réservée du roi, libre de suspendre l'exercice de la justice ordinaire par une évocation, ou de substituer aux tribunaux réguliers des commissaires de son choix. La responsabilité ministérielle n'existait pas, les ministres dépendaient du roi seul. Lui seul pouvait les faire mettre en jugement. Deux siècles, d'ailleurs, s'étaient bientôt écoulés depuis la dernière réunion des Etats généraux.

(1) Ordonnance de 1670, tit. I, art. xi. Le texte paraissait établir, pour la lèse-majesté, la compétence de tous les juges royaux. Mais la pratique réserva au Parlement la connaissance exclusive de la lèse-majesté au premier chef. — V. Rousseaud de la Combe, liv. I, chap. II, sect. v et part. II, chap. II, n° 5.

(2) Muyart de Vouglans, liv. I, t. II, p. 526 et suiv.

(3) Déclaration de 1676.

LIVRE III

DES HAUTES COURS POLITIQUES DEPUIS 1789 JUSQU'À LA FIN DU PREMIER EMPIRE

CHAPITRE PREMIER.

LA HAUTE COUR POLITIQUE ET LES CAHIERS DE 1789.

La suppression des commissions judiciaires devait être au premier rang des réformes réclamées par les cahiers de 1789. On peut dire que, sous forme expresse ou indirecte, ce vœu se rencontre à peu près dans tous les cahiers. Plusieurs demandent formellement qu'on abolisse « l'usage dangereux et illégal de toute commission pour juger les délits (1). » La plupart se bornent à demander « que nul François ne puisse être traduit que par-devant ses juges naturels, » et le clergé d'Anjou déclare que les juges naturels sont ceux « qui sont reconnus par la nation (2). » Dès lors, comme le remarque très justement M. Desjardins (3), il ne peut plus y avoir de ces commissions extraordinaires qui, dit le Tiers d'Amiens, « n'ont été trop souvent établies » que pour perdre des innocents ou sauver des coupables (4). » Et, comme sanction de ces principes, un grand nombre de cahiers demandent que tout magistrat ou autre

(1) Angoumois, Anjou, Annonay, Autun, etc.

(2) Anjou, Clergé, chap. I, 20.

(3) *Les cahiers des Etats généraux en 1789*, p. 213.

(4) Amiens, Tiers, § 11.

qui accepterait de faire partie d'une commission, soit poursuivi « comme prévaricateur et coupable d'attentat à la liberté publique (1). »

Mais, par une contradiction au moins apparente, presque tous les cahiers réclament l'établissement d'une juridiction exceptionnelle pour le jugement des délits commis par les ministres et des crimes d'Etat.

La responsabilité des agents du pouvoir, plus particulièrement des ministres, non seulement la responsabilité politique, mais la responsabilité judiciaire a été l'une des réformes le plus ardemment, le plus universellement réclamées par les cahiers des Etats généraux. Il faut lire dans le beau livre que M. Albert Desjardins a consacré à l'étude de ces cahiers, en matière de législation criminelle (2), les expressions, diverses dans la forme, unanimes au fond, que donnent à ce vœu les différentes provinces, les différents ordres du pays. C'est le Tiers d'Auxois qui demande que « la contravention aux lois constitutionnelles soit déclarée » crime d'Etat irrémissible et imprescriptible (3); — la noblesse de Comminges, « que les infractions de la Charte » et des droits de la nation soient réputées crimes de lèse-patrie et, comme tels, irrémissibles (4); — les Trois Ordres de Montfort « qu'on définît les crimes de lèse-majesté » et de lèse-nation. »

En France, remarque finement M. Desjardins, « la haine » des ministres était presque aussi ancienne que l'amour du Roi (5). » C'était à eux, bien plus qu'au prince, que le peuple imputait les maux dont il souffrait, et les mesures arbitraires dont il avait à se plaindre. A la veille de 1789, le pouvoir ministériel était devenu une sorte de bouc émissaire, responsable de tous les maux, coupable de tous les crimes; et, de

(1) Alençon, Noblesse; Le Quesnois, Noblesse; Meaux, Tiers, etc.

(2) *Les cahiers des Etats généraux en 1789 et la législation criminelle.* Paris, Durand, 1883.

(3) Art. 21.

(4) Art. 16.

(5) *Les cahiers des Etats généraux en 1789*, p. 155.

plusieurs siècles de haine accumulée, s'élevait contre lui une réaction terrible qui devait aller, dans la théorie, presque à l'annuler, sous prétexte de le contenir, et, dans la pratique, à l'entraver par l'excès d'une surveillance jalouse et tracassière (1).

A la vérité, en demandant que les ministres deviennent responsables, les vœux des cahiers de 1789 ne distinguent pas toujours nettement la responsabilité judiciaire de la responsabilité politique. Cependant, le plus ordinairement, c'est une responsabilité judiciaire qu'ils réclament en termes exprès, et on y trouve de nombreuses indications sur les délits qui doivent entraîner cette responsabilité, sur le droit de poursuite et la juridiction.

Délits entraînant la responsabilité. — C'est plus spécialement en matières financières, et à l'égard du ministre des finances, que les cahiers réclament une responsabilité judiciaire; presque tous demandent que cette responsabilité s'applique à l'abus, à la malversation des deniers publics (2). Mais on peut dire qu'elle est généralement réclamée pour tous les ministres et pour tous les actes abusifs qu'ils peuvent commettre dans leurs fonctions. C'est ainsi qu'on trouve indiqués dans les cahiers, comme devant entraîner la responsabilité judiciaire : « La violation des lois en général (3); — la contravention aux lois constitutives; — l'infraction à la charte des droits de la nation (4), — les ordres illégaux et injustes; — l'attentat à la sûreté des citoyens; — la trahison de la confiance du Prince; — la suggestion d'actes contraires aux intérêts toujours inséparables du Roi et de la nation (5); — les mesures qui seraient jugées attentatoires, soit à la liberté, soit à la propriété (6). » — Il serait difficile de trouver formules plus

(1) Taine, *La Révolution française*, t. II, p. 188.

(2) Anjou, Blois, Guyenne, Bourbonnais, etc.

(3) Aunis.

(4) Comminges.

(5) Carcassonne.

(6) Anjou, Tiers.

compréhensives et plus élastiques. En voici une pourtant qui l'est davantage : Le clergé de Bar-sur-Seine veut que le ministre soit responsable judiciairement pour le seul fait « *d'avoir abusé de la puissance publique.* » On le voit, les rôles sont changés : c'était autrefois le pouvoir qui songeait à se défendre contre les entreprises des citoyens ; ce sont maintenant les citoyens qui cherchent des garanties contre les entreprises du pouvoir.

Droit de poursuite. — A qui appartiendra le droit de poursuivre les ministres ? Les cahiers l'attribuent généralement aux Etats généraux. C'est ainsi que le Tiers de Pont-à-Mousson demande que les « ministres soient responsables de leur » gestion aux Etats généraux qui pourront les faire juger sur » le fait de l'exercice de leurs fonctions par les juges com- » pétents. »

Quelques-uns veulent que les Etats généraux dénoncent le ministre prévaricateur au Procureur général près le Parlement de Paris, qui sera alors forcé d'agir (1). — Quelques-uns demandent que les Etats provinciaux puissent dénoncer les ministres aux Etats généraux (2) ; — quelques-uns que la résolution de l'un des Trois Ordres suffise pour la mise en accusation d'un ministre (3). — D'autres veulent que les Procureurs généraux puissent agir de leur propre mouvement (4). — D'autres enfin, que, dans l'intervalle des sessions, les Procureurs généraux instruisent et que rapport de l'instruction soit fait à la prochaine session des Etats généraux (5).

Jurisdiction. — Quelle sera la juridiction ? Ici, la confusion est extrême, et toutes les idées se font jour avec la fécondité propre à cette époque de rénovation. Un certain nombre de cahiers admettent la juridiction des Etats Généraux ; un grand

(1) Nivernais, Tiers.

(2) Clermont-Ferrand, Noblesse.

(3) Saint-Mihiel.

(4) Evreux.

(5) Comminges.

nombre réclament une juridiction spéciale créée d'avance par les Etats ; d'autres veulent renvoyer les ministres aux tribunaux ordinaires, mais les tribunaux indiqués sont tantôt la Cour des Pairs, tantôt les Parlements, tantôt le Parlement de Paris ; quelques-uns proposent une simple commission (1). Ne pourrait-on les déférer à la juridiction des pairs, en adjoignant aux pairs d'autres magistrats tirés de toutes les Cours ? — Ne pourrait-on les déférer à des juges électifs nommés *ad hoc* en laissant aux accusés une large faculté de récusation ? — Ou les faire juger par douze juges nommés par les Etats, à la pluralité des voix, et auxquels s'adjoindraient douze des pairs de l'accusé choisis dans son ordre ? — Ne pourrait-on diviser la représentation nationale en deux Chambres : prendre la Chambre basse pour accusatrice, la Chambre haute pour juge ? — Autant d'idées qui se rencontrent dans les cahiers et qui y sont parfois émises plutôt sous formes de doutes et de questions que de résolutions mûrement arrêtées ? Parmi tant d'opinions diverses, celle du tiers état de Nemours mérite une attention particulière.

« Devant qui les ministres seront-ils responsables, qui prononcera la peine ? Là le tiers état du bailliage de Nemours marche d'un pas moins assuré. Les représentants de la nation, qui sont colégislateurs, et du milieu desquels doit s'élever des accusateurs lorsque leur loi et les droits du peuple sont violés, peuvent-ils être juges ? *Le tiers état se permet d'en douter, il dirait volontiers qu'il se permet de ne le pas croire.* Peuvent-ils nommer des commissions spéciales ? *Les jugements par commission ont toujours été odieux, et seraient peut-être encore plus suspects de partialité, plus en danger d'être maîtrisés par l'opinion, si la commission était nommée par une grande assemblée nationale, que lorsqu'elle l'était par un ministre ou par un roi.* »

Pensées remarquables pour le temps, qui témoignent, à notre sens, d'une haute intelligence des vraies conditions de

(1) Bar-sur-Seine, Clergé.

la justice et de la liberté civile, et des périls qu'entraîne forcément toute juridiction confiée aux assemblées politiques !

Procédure. — Quant à la procédure, nous ne rencontrons, dans les cahiers, aucune indication précise : ils se bornent à réclamer pour cette matière nouvelle, une loi qui est tout entière à faire.

Pénalité. — Rien non plus sur la pénalité. Sur ce point encore, ils s'en rapportent, en général, à la loi que doivent faire les Etats Généraux. Quelques-uns, cependant, veulent que le ministre coupable de malversation financière soit responsable sur *sa vie et sur ses biens*.

Droit de grâce. — Pour mieux assurer la répression, les cahiers refusent, en général, au roi, en ce qui concerne les ministres, le droit de grâce aussi bien que le droit d'abolition.

La plupart veulent que les principes régissant la responsabilité pénale des ministres soient étendus aux principaux fonctionnaires.

Tels sont, dans la matière qui nous occupe, les vœux des cahiers. En en présentant l'analyse à l'assemblée constituante, dans la séance du 27 juillet 1789, M. de Clermont-Tonnerre pourra, sur ce point, les résumer exactement en ces termes : « *La responsabilité de tous les agents de l'autorité est demandée généralement,* » et poser, comme expression certaine de la volonté nationale, ce principe : « *Les agents de l'autorité sont responsables* (1). »

Nous allons voir comment l'assemblée constituante essaya d'assurer cette responsabilité.

Chose étrange : c'est au moment même où se déchaîne la passion de l'égalité que s'affirme le plus énergiquement, en matière de justice politique, l'idée de privilège ! L'institution d'une haute Cour nationale précède la déclaration des droits de l'homme. Mais, il faut le dire, la création de cette haute juridiction est bien moins inspirée par une pensée de pro-

(1) *Moniteur* des 25-27 juillet 1789.

tection pour le citoyen que par le désir de défendre le peuple contre ceux qui l'oppriment. Dans cette société à peine affranchie, éprise de la liberté jusqu'à l'ivresse, tout ce qui semble menacer les franchises du peuple donne le vertige. Dès cette époque, on voit poindre cet esprit de défiance contre le pouvoir, cette crainte de la contre-révolution qui devait peser si lourdement sur les destinées de la Révolution française, et, quelques années après, aboutir à la loi des suspects. Qu'on ne s'y trompe pas, l'institution de la haute Cour nationale n'est, en réalité, que la préface du tribunal révolutionnaire.

CHAPITRE II.

LA HAUTE COUR NATIONALE ET L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE.

L'Assemblée constituante chercha à satisfaire les vœux de la nation et à donner une sanction pratique à la responsabilité des ministres par l'abolition expresse des juridictions exceptionnelles et l'établissement d'une haute cour nationale. Fidèle à l'esprit des cahiers, « elle réserve toutes ses méfiances pour le pouvoir exécutif (1). » La création, l'organisation d'un Tribunal suprême destiné à protéger la souveraineté du peuple, fut l'une de ses premières et de ses plus constantes préoccupations. Il y a là tout un chapitre, l'un des moins connus certainement, non le moins intéressant de l'histoire judiciaire de la Révolution. Il vaut la peine qu'on s'y arrête quelques instants. Au surplus, l'influence des principes de 89 sur les destinées de la France et même du monde a été si grande qu'on ne peut pas ne pas prêter une sérieuse attention à toutes les institutions fondées à cette époque mémorable.

La loi du 24 août 1790 (tit. II, art. 17) s'exprimait ainsi : « L'ordre constitutionnel des juridictions ne pourra être troublé, ni les justiciables distraits de leurs juges naturels, par aucune commission, ni par d'autres attributions ou évocations que celles qui seront déterminées par la loi. »

Le premier projet de constitution, présenté par Mounier

(1) Mortimer-Ternaux, *Histoire de la Terreur*, t. I, p. 24.

dès le 27 juillet 1789, avait déjà posé le principe de la responsabilité des fonctionnaires, en ces termes :

« Les ministres, les autres agents de l'autorité royale sont
 » responsables de toutes les infractions qu'ils commettent
 » envers les lois, quels que soient les ordres qu'ils ont re-
 » çus, et ils doivent en être punis, sur les poursuites des
 » représentants de la nation (1). »

Et lorsque, quelques jours après, M. de Lally-Tollendal venait, au nom du parti constitutionnel, proposer la division du pouvoir législatif en deux chambres, il disait à son tour :

« Le Sénat doit être seul juge des agents supérieurs du
 » pouvoir public, accusés d'en avoir fait un usage contraire
 » à la loi. La Chambre des représentants doit être seule ac-
 » cusatrice ; l'accusation, le procès et le jugement doivent
 » être publics (2). »

La souveraineté nationale s'affirmait, et, en même temps qu'elle proclamait la responsabilité des agents de l'autorité, elle revendiquait le droit de les accuser et de les juger. Au moment du renvoi de Necker, le 13 juillet, l'assemblée, en adressant aux ministres renvoyés un témoignage de son estime et de ses regrets, tient encore à rappeler, par la bouche de Mounier, que « les ministres et agents civils de l'autorité
 » sont responsables de toute entreprise contraire aux droits
 » de la nation et aux décrets de l'assemblée (3). »

Presque au lendemain de la prise de la Bastille, l'assemblée des électeurs fit demander à l'Assemblée nationale d'établir un Tribunal exceptionnel, composé de soixante jurés, pour juger les crimes de lèse-nation. L'Assemblée s'y refusa ; elle laissa au Châtelet, juridiction ordinaire de l'époque, la connaissance de tous les crimes et délits, et des décisions spéciales des 14 et 21 octobre 1789 lui conférèrent même expressément la connaissance des délits de lèse-na-

(1) Ch. II, art. 7, *Moniteur* des 25-27 juillet 1789.

(2) Séance du 19 août 1789. *Moniteur* du 20.

(3) *Moniteur* du 14 juillet.

tion (1). Mais ce n'était là (les décrets le disent), qu'une solution provisoire. Avant même d'organiser le jury et le tribunal de cassation, l'Assemblée voulut discuter l'organisation de la haute Cour. La division du Corps législatif en deux chambres, proposée par Lally et les constitutionnels, à l'imitation de l'Angleterre, avait été rejetée ; il n'était plus possible de songer à prendre la Chambre des représentants pour accusatrice, la Chambre haute pour juge. Le comité de législation avait été chargé de préparer le projet d'une haute juridiction destinée à juger les agents du pouvoir. Le 25 octobre 1790, M. Chapelier vint, au nom de ce comité, exposer à l'Assemblée les principes qui l'avaient guidé dans son travail : « Il a pensé d'abord qu'étant nécessaire que tous » les fonctionnaires publics fussent surveillés par chaque » citoyen en particulier, il fallait cependant, pour éviter » les dangers des accusations téméraires, conférer le droit » de les intenter aux seuls et légitimes représentants du » peuple (2). »

Surveillance des fonctionnaires par tous les citoyens, accusation des fonctionnaires par les seuls représentants du peuple : telle est la double idée qui paraît, à l'origine, présider à l'institution de la haute Cour.

Comment le comité de législation avait-il organisé la haute Cour ? Elle devait être composée d'un double élément : de grands juges, au nombre de cinq, tirés au sort parmi les membres du Tribunal de cassation et d'un haut jury élu par les électeurs à chaque renouvellement de la législature, en même temps que les représentants du peuple. Sa compétence s'étendait à tous les crimes et délits dont le Corps législatif jugerait nécessaire de se rendre l'accusateur. Le Corps législatif seul pouvait la saisir en décrétant l'accusation. Ce décret d'accusation n'avait pas besoin d'être sanctionné par le roi. Le Corps législatif choisissait dans son sein deux grands

(1) *Moniteur* des 14, 15 et 20 octobre 1789. Dalloz Alph., *Compétence criminelle*, n° 710.

(2) *Moniteur* du 26 octobre 1790.

procurateurs pour soutenir l'accusation devant la haute Cour. Le roi était représenté devant elle par un commissaire. La procédure devait être la même que celle suivie devant le jury ordinaire (1).

La haute Cour devait se réunir à une distance de quinze lieues au moins du lieu où la législature tenait ses séances.

Le droit d'accusation conféré aux représentants de la nation et affranchi de la sanction royale; — le jugement du fait confié à des jurés élus par le peuple; — l'application de la loi par des juges tirés au sort parmi les membres de la Cour suprême; — l'éloignement de la haute Cour de tout centre d'agitation politique, tels étaient, en négligeant les détails, les grands traits de l'organisation proposée.

Deux surtout des dispositions du projet donnèrent lieu à une vive discussion (2), et mirent aux prises les deux écoles qui, déjà, se disputaient la direction des esprits, l'école libérale, issue de Montesquieu, l'école radicale, fille de Rousseau.

Robespierre ne voulait pas que les juges de la Haute-Cour nationale fussent choisis, même au sort, parmi les juges institués par le Roi. Dans un temps « où le despotisme faisait des efforts pour se relever, » il voulait, pour dompter les factions, « un Tribunal composé d'amis de la révolution, investi de courage, de force armée, puisqu'il aurait à combattre les grands qui sont les ennemis du peuple. » De là, suivant lui, découlait cette vérité, que le peuple seul a le droit de nommer ses protecteurs et qu'aucune partie, même indirecte, de ce droit d'élection ne peut appartenir au Roi.

Il combattait plus vivement encore la disposition du projet qui obligeait la haute Cour à ne se réunir qu'à une distance de quinze lieues au moins du lieu où la législature tenait ses séances. « Où, » s'écriait-il, « peut-on mieux placer ce tribunal qu'à Paris, dans cette ville qui a rendu

(1) Il convient de remarquer que cette procédure n'était pas encore organisée. *Moniteur* du 26 octobre 1790.

(2) Séances des 25 et 26 octobre 1790.

» tant de services à la révolution , et qui fut de tout temps
 » le centre des lumières (1)? »

L'abbé Maury, au contraire, trouvait cette disposition
 « digne de la sagesse de l'assemblée , » et elle révélait, en
 effet, de la part des auteurs du projet, une exacte intelli-
 gence des conditions de la liberté et de la justice politique.
 Mais il adressait au projet d'autres critiques qui n'étaient pas
 sans fondement.

En premier lieu, il lui reprochait d'instituer un Tribunal,
 avant d'avoir défini les délits dont il devait connaître et les
 pénalités qu'il devrait appliquer : « Avant de créer une
 » haute Cour, » disait-il, « il faudrait savoir de quoi elle
 » s'occupera : il faut faire les lois, avant de créer le Tribu-
 » nal qui les appliquera. — Il me semble impossible que
 » vous votiez l'institution des juges avant d'avoir déterminé
 » les crimes qu'ils jugeront. » — Cazalès se joignit à lui
 pour demander qu'on commençât par décréter des lois sur
 les crimes de lèse-nation : « Ce crime, » disait-il, « n'a été
 » que trop longtemps indéfini, et la postérité n'apprendra
 » pas sans surprise que des législateurs ont créé un Tribunal
 » et que des juges ont osé juger avant que la véritable ac-
 » ception du mot crime de lèse-nation ait été fixée. » —
 Maury qualifiait un pareil procédé de « *monstrueux* (2). » —
 Une haute Cour dont la compétence s'étendait à tous les dé-
 lits que le corps législatif voudrait lui déférer, lui semblait
 une « institution redoutable (3). »

Il réclamait pour le Roi un droit d'accusation égal à celui
 attribué au Corps Législatif : lui refuser un pareil droit,
 c'était faire de lui un Roi *in partibus*; c'était attaquer le
 pouvoir exécutif dans l'exercice de ses fonctions essentielles.

Il voulait, enfin, qu'avant de rendre le décret d'accusa-
 tion, le Corps Législatif pût entendre l'accusé lui-même, et

(1) *Moniteur* du 26 octobre 1790.

(2) Séance du 25 octobre 1790. *Moniteur* des 26 et 27.

(3) *Ibid.*

non pas seulement les témoins, dont les déclarations pouvaient n'être pas sans inconvénients.

Pour tous ces motifs, il demandait l'ajournement du projet.

M. Buzot fit remarquer qu'il fallait, au moins, commencer par organiser le Tribunal de Cassation, puisque les juges de la haute Cour devaient être pris parmi ses membres. Cette raison péremptoire décida l'assemblée à organiser le Tribunal de Cassation avant la haute Cour.

Mais, en même temps, sur la proposition de Robespierre, l'Assemblée « révoqua l'attribution, faite au Châtelet, de la » connaissance des crimes de lèse-nation, par décret du » 14 octobre 1789 (1). »

Dès lors, il n'existait plus de Tribunal pour les juger (2).

Bientôt, cependant, plusieurs citoyens, arrêtés sous inculpation de crime de lèse-nation, réclamèrent des juges (3).

Le 26 février 1791, un député, M. Dandré, demandait qu'il fût enjoint, pour la troisième fois, au comité de constitution, de « présenter incessamment un projet de décret pour l'éta- » blissement d'un *tribunal provisoire* destiné à juger les cri- » mes de lèse-nation (4), » et, le 5 mars suivant, sur le rapport de M. Desmeuniers, l'Assemblée votait l'organisation d'un tribunal provisoire (5).

D'après la loi qui l'instituait, ce tribunal devait se réunir à Orléans (6). « En choisissant Orléans, » disait le rapporteur, « l'Assemblée tenait à remplir la grande vue de sa- » gesse qui l'avait déterminée à placer la haute Cour natio- » nale à une certaine distance de la Capitale (7). »

(1) 25 octobre 1790. *Moniteur* du 27.

(2) Divers recueils citent comme ayant organisé la première haute Cour une loi du 9 novembre 1790. Cette indication est erronée. Ce décret réglait simplement l'ordre des questions à suivre dans la discussion pour la formation du tribunal de Cassation et de la haute Cour.

(3) Notamment un sieur Trouard, dit Riolle. *Moniteur* du 4 février 1791.

(4) *Moniteur* du 27 février 1791.

(5) Décret des 5-13 mars 1791.

(6) Le Comité de constitution proposait Melun : l'Assemblée préféra Orléans.

(7) *Moniteur* du 7 mars 1791.

Aux termes de l'article 1^{er}, il était chargé : « d'instruire et »
 » juger en dernier ressort les affaires criminelles qui avaient
 » été, jusque-là, renvoyées aux tribunaux successivement
 » désignés pour prononcer sur les crimes de lèse-nation,
 » ainsi que toutes les affaires criminelles sur lesquelles l'As-
 » semblée déclarerait qu'il y avait lieu à accusation. »

Pour former ce tribunal, chacun des quinze tribunaux de district les plus voisins d'Orléans devait nommer un de ses membres (art. 2) (1).

Ce tribunal ainsi composé élisait son président, choisissait dans son sein un accusateur public et nommait son greffier ; l'accusateur et le greffier prêtaient devant lui le serment civique et le serment de remplir avec exactitude les fonctions qui leur étaient déléguées (art. 3).

Le Tribunal pouvait juger au nombre de dix membres ; il devait, pour l'instruction et le jugement, se conformer aux dispositions établies par les décrets des 8 et 9 octobre 1789 et 12 avril 1790.

Les commissaires du roi près le district d'Orléans devaient remplir les fonctions de commissaires du roi près le Tribunal provisoire. Ce Tribunal devait se réunir le 25 mars, et cesser ses fonctions le jour de l'installation de la haute Cour nationale (art. 4, 5, 6, 7, 8).

On le voit, le Tribunal provisoire avait les mêmes attributions que la haute Cour. Il ne pouvait être saisi que par un décret du Corps législatif, et sa compétence n'avait d'autre borne que le bon plaisir de l'Assemblée nationale.

Le 8 mars, M. Dandré, afin de « montrer à la nation que »
 » cette institution ne sera pas illusoire et que ses représen-
 » tants sont bien résolus à faire punir les ennemis de son
 » repos, » proposait de décréter que le roi serait prié de faire transférer immédiatement à Orléans les personnes détenues pour crime de lèse-nation dans les prisons de l'abbaye

(1) C'étaient Beaugency, de Neuville, de Boiscommun, Pithiviers, Janville, Mer, Blois, Gien, Aubigny, Montargis, Nemours, Etampes, Châteaudun, Vendôme et Romorantin.

Saint-Germain. L'Assemblée adoptait cette motion, et rendait un décret conforme.

Le 25 mars, le Tribunal réuni à Orléans transmettait à l'Assemblée nationale le procès-verbal de son installation (1).

À leur arrivée à Orléans, les juges n'avaient trouvé ni prisons, ni accusés, ni procédures. Depuis, trois accusations leur avaient été transmises ; elles s'instruisaient. Mais l'opinion, surexcitée par les accusations politiques, gourmandait la lenteur du Tribunal, et, dans le sein même de l'Assemblée, des doutes s'étaient, paraît-il, élevés sur son zèle. Le 4 juillet 1791, une députation de ses membres venait, à la barre de l'Assemblée, « renouveler le serment de leur in » violable attachement à la loi, et déclarer qu'ils étaient » *prêts à défendre, jusqu'au dernier soupir, notre sublime* » *Constitution,* » et que, malgré les agitations de leurs ennemis, leur courage serait inébranlable comme elle.

L'Assemblée, par l'organe de son président, M. Lameth, se déclara satisfaite, en réclamant toutefois des juges « une » justice prompte et impartiale (2). »

Quelles peines devait appliquer le Tribunal provisoire ? La loi ne le disait pas (3).

Ajournée au mois d'octobre 1790, la discussion sur la haute Cour avait été reprise au mois de février 1791 (4). Dans l'intervalle, de sérieuses objections avaient été soulevées contre cette institution.

De l'aveu même du rapporteur, « on avait fait sur le projet du comité beaucoup de réflexions, on s'était attaché à » prouver que cet établissement ne devait pas être dans la

(1) *Moniteur* du 5 avril.

(2) *Moniteur* du 7 juillet 1791. Le *Moniteur* du 11 contient une note du greffier, du 29 juin, donnant l'indication et la date de tous les actes d'instruction faits dans chacune des trois procédures. On voit, par là, quelle importance l'Assemblée et l'opinion attachaient à ces affaires et combien elles les suivaient de près.

(3) Malgré toutes nos recherches, nous n'avons pu trouver sur ce point aucune indication précise.

(4) Séance du 8 février 1791. *Moniteur* du 9.

» constitution (1). » Le rapporteur répondait ainsi à ces objections : « Nous persistons à penser que certains délits et » certaines personnes doivent être jugés par les repré- » tants de la nation. Ces délits sont ceux qui intéressent » essentiellement le salut de l'Etat. Ces personnes sont les » fonctionnaires publics, les agents du pouvoir exécutif, » *qui, autrement, une fois en butte à la défiance, seraient* » *toujours troublés dans leurs fonctions.* On a dit aussi, qu'avant » d'organiser la haute Cour, il fallait définir les crimes de » lèse-nation : c'est une branche séparée de notre travail ; » nous faisons ici ce que vous avez fait pour le jury ordi- » naire; vous l'avez organisé, quoique le Code pénal ne fût » pas encore décrété. Embrassant déjà dans votre pensée la » totalité des délits que la société doit réprimer, *vous voyez* » *qu'il en est qui intéresseront le salut de l'Etat et qui néces-* » *sitent pour leur jugement une institution particulière.* Cette » vue générale suffit pour que vous organisiez la haute Cour » nationale (2). » — Soustraire à la justice de droit commun certains délits qui intéressent plus particulièrement la sûreté de l'Etat; certaines personnes qui exercent de hautes fonctions publiques, et les faire juger par les représentants de la nation, c'est-à-dire par une justice politique; — à un point de vue secondaire, chercher, pour les fonctionnaires dans l'institution de cette justice privilégiée, une protection contre la justice ordinaire, telles étaient, d'après le rapporteur, les idées qui avaient inspiré le projet.

Après diverses remises, ce projet fut enfin voté, et devint la loi des 10-15 mai 1791. Il n'avait été apporté aux dispositions présentées en octobre que des modifications sans importance.

Malgré les protestations éloquentes de Cazalès et de l'abbé Maury, la loi ne donna ni la définition des crimes de lèse-

(1) *Moniteur* du 9 février 1791.

(2) Discours de M. Chapelier. *Moniteur* du 9 février 1791.

nation, qui relevaient de la compétence de la haute Cour, ni la nomenclature des fonctionnaires qui en étaient justiciables. Elle se bornait à dire, dans son article 4, que la haute Cour connaîtrait de tous les crimes et délits dont le Corps législatif jugerait nécessaire de se rendre accusateur. C'était, d'un mot, mettre la justice entière aux mains d'une assemblée politique.

Examinons comment elle organisait la haute Cour et réglait le droit d'accusation et la procédure.

Organisation de la haute Cour. — La haute Cour se composait d'un haut jury et de quatre grands juges.

Le jury statuait sur le fait; les quatre grands juges devaient diriger l'instruction et appliquer la loi après la décision du jury (art. 1, 2 et 3).

Les hauts jurés étaient élus par le peuple; au renouvellement de la législature, les électeurs de chaque département, après avoir nommé les représentants du peuple, éalisaient, au scrutin individuel et à la majorité absolue des suffrages, deux citoyens ayant les qualités nécessaires pour être député. Chaque nouvelle législature, après avoir vérifié les pouvoirs de ses membres, dressait la liste des jurés élus et la faisait publier. Le tableau du haut jury était ainsi formé pour tout le cours de la législature.

Les quatre grands juges étaient pris parmi les membres du Tribunal de cassation; leurs noms étaient tirés au sort dans la salle où la législature tenait publiquement ses séances, en présence de deux commissaires du roi (art. 10).

Droit d'accusation. — Comment la haute Cour était-elle saisie? Elle ne pouvait l'être que par le Corps législatif, qui jouait, dans ce cas, le rôle de jury d'accusation. Elle ne pouvait connaître d'aucune autre affaire que de celles qui lui étaient ainsi déferées. Il lui était interdit de se former avant que le Corps législatif eût porté le décret d'accusation (art. 5). Ce décret avait l'effet d'une ordonnance de prise de corps; il n'avait pas besoin d'être sanctionné par le roi.

Le roi lui-même ne pouvait se porter directement accusa-

teur. L'Assemblée, on le voit, n'avait pas fait droit aux réclamations du cardinal Maury.

Le décret d'accusation pouvait être précédé d'une instruction : toutefois, les formes de cette instruction sont mal définies. « Le Corps législatif, » dit l'art. 9, « pourra appeler et » entendre à la barre les témoins qui lui seront indiqués. Il » ne sera point tenu d'écriture des dires des témoins. »

En décidant qu'il ne serait pas dressé procès-verbal des déclarations des témoins devant le Corps législatif, la loi voulait leur laisser, le rapporteur le dit expressément, « la faculté » de se rétracter après avoir été entendus. »

La loi persistait à refuser au Corps législatif, avant de se prononcer sur l'accusation, le droit d'entendre l'inculpé, même quand il demandait à fournir des explications. Et cependant, d'après le droit commun, tout inculpé avait le droit de se justifier devant le jury d'accusation. Vainement, un amendement avait sollicité pour lui le droit de demander à être entendu. Cet amendement avait été rejeté sur l'observation de Garat que « si le Corps législatif entendait l'accusé, » il porterait un véritable jugement et que ce jugement aurait une force irrésistible à laquelle le haut jury n'oserait » pas s'opposer (1). »

Instruction. — La haute Cour était-elle une juridiction d'instruction, en même temps qu'une juridiction de jugement? A cet égard, les dispositions de la loi étaient obscures : la juridiction d'instruction n'y était pas expressément organisée. Toutefois, l'art. 9, après avoir décidé qu'il ne serait pas dressé procès-verbal des déclarations des témoins devant le Corps législatif, disait qu'au contraire, « ces dispositions seraient écrites devant les quatre grands juges de » la haute Cour nationale. » La pratique déduisit de ce texte, en faveur des grands juges, un pouvoir d'instruction qu'en fait ils ont constamment exercé.

Siège de la haute Cour. — Où devait siéger la haute Cour?

(1) *Moniteur* du 9 février 1791.

Aux termes de l'article 10, il appartenait au Corps législatif, en décrétant l'accusation, de désigner la ville où se réunirait la haute Cour : Cette ville devait être distante de quinze lieues au moins du lieu où la législature tenait ses séances. Robespierre s'était élevé de nouveau contre cette disposition, et demandait, au contraire, que la haute Cour siégeât près du Corps législatif : « Elle aura » disait-il, « à » juger des hommes puissants ; car le faible ne conspire pas ; » il faut donc qu'elle soit environnée d'une grande masse » d'opinions publiques, contrepoids indispensable au danger » imminent de la corruption (1). » — Mais M. Dandré lui avait répondu avec autant de vérité que d'éloquence : « Les raisonnements du préopinant me paraissent appuyer » l'avis contraire. La haute Cour doit juger entre la nation » ou ses représentants accusateurs et le citoyen accusé de » forfaiture : il faut mettre le haut jury à l'abri de la puissance de l'opinion publique, *qui, trop souvent, n'est qu'une* » *opinion populaire très dangereuse...* L'opinion est toujours » terrible, quand il s'agit d'un crime de lèse-nation. La situation de l'accusé serait effrayante (2). » Et malgré les murmures de la gauche, l'assemblée avait écarté, par la question préalable, l'amendement de Robespierre.

Compétence de la haute Cour. — Quant à la compétence de la haute Cour, elle n'avait, nous l'avons vu, d'autres limites que la volonté même du Corps législatif. Aux termes de l'article 4, elle connaissait « de tous les crimes et délits dont » le Corps législatif jugeait nécessaire de se rendre l'accusateur. » Vainement Malouet avait essayé de faire prévaloir un amendement portant « que la haute Cour connaîtrait » des délits qui seraient déterminés être de sa compétence. » En vain, avait-il fait remarquer que « si l'assemblée avait » organisé le jury avant de décréter le code pénal, c'est qu'il » y avait un code pénal subsistant jusqu'à ce qu'un autre le

(1) *Moniteur* du 9 février 1791.

(2) *Moniteur* du 9 février 1791.

» remplaceât ; tandis qu'il n'en existait aucun pour les crimes » de lèse-nation. » Le rapporteur avait répondu que le titre premier du code pénal aurait pour objet les délits que le Corps législatif pourrait dénoncer et que le code pénal serait voté avant que la haute Cour fut organisée. L'assemblée s'était laissé persuader par cette observation et avait repoussé l'amendement de Malouet (1). Elle avait ainsi conféré au Corps législatif le plus exorbitant des droits. Il n'était ni citoyen, ni délit qui, aux termes de la loi, échappât à son action. On parlait de séparation des pouvoirs et jamais on ne les avait plus entièrement confondus.

Procédure. — La procédure était la suivante : quand le Corps législatif avait décrété qu'il se rendait accusateur, il annonçait par une proclamation solennelle la formation de la haute Cour ; il faisait rédiger un acte d'accusation et nommait quatre de ses membres qui, sous le titre de *grands Procureurs de la nation*, devaient exercer près de la haute Cour les fonctions d'accusateurs.

Le haut jury convoqué était de trente membres, dont six de réserve, le haut jury effectif était de vingt-quatre. L'accusé avait le droit d'exercer, sans donner de motifs, un nombre de récusations double de celui accordé par le décret sur la procédure par jurés. Un délai de quinze jours lui était laissé pour l'exercice des récusations. On avait demandé que le délai de récusation fût, comme en matière ordinaire, de vingt-quatre heures seulement ; mais il avait été répondu que, « quand il s'agissait de jurés répandus sur toute la surface du royaume, il fallait que l'accusé eût le temps de » chercher avec ses conseils quels étaient les jurés les plus » dignes de sa confiance (2). »

Les récusations exercées et le haut jury déterminé, les grands juges convoquaient dans la forme ordinaire, par l'intermédiaire des Procureurs généraux, les trente membres

(1) *Moniteur* du 9 février 1791.

(2) Discours de M. Chapelier. *Moniteur* du 8 février 1791.

dont il était composé. Les jurés étaient tenus de se rendre, dans un délai de quinze jours, au lieu désigné dans la notification. Au surplus, on procédait devant le haut jury comme devant le jury ordinaire. Le plus âgé des quatre grands juges était président. Le commissaire du roi près le tribunal de district, dans le territoire duquel la haute Cour se réunissait, remplissait près d'elle les fonctions de commissaire du roi, pour l'instruction et le jugement, comme devant le tribunal criminel ordinaire. Le haut jury statuait sur le fait, et, en cas de condamnation, les grands juges appliquaient la peine.

Décret additionnel du 31 mars 1791. — Un décret additionnel du 31 mars 1791 compléta, en les modifiant sur divers points, ces dispositions (1). Ce décret réglait certaines questions relatives au haut jury : — Le haut jury devait se composer de vingt-quatre membres et ne pouvait juger qu'à ce nombre. Six jurés adjoints étaient tirés au sort sur les cent soixante-six élus par le suffrage universel ; — aucune excuse ne pouvait empêcher l'inscription sur la liste des hauts jurés. La liste formée et la haute Cour convoquée, les hauts jurés qui avaient des recours à proposer les adressaient aux grands juges. Les grands juges statuaient sur ces excuses et pouvaient accorder une dispense de siéger. — Mais le haut jury une fois déterminé, on ne pouvait plus invoquer d'autre excuse que la *maladie grave*. Le haut juré non dispensé était tenu de se rendre au lieu de la convocation, sous peine d'une amende égale au montant de la contribution directe de l'année et de la déchéance des droits de citoyen actif pendant six ans. En cas d'empêchement, les jurés titulaires étaient remplacés par les adjoints ; les adjoints par des jurés pris au sort dans la liste des jurés du département où siégeait la haute Cour.

Les grands procureurs ne pouvaient proposer de récusations sans motifs. Ces motifs étaient appréciés par les grands juges.

(1) *Moniteur* du 1^{er} avril.

Les hauts jurés recevaient la même indemnité que les membres du corps législatif. Celui qui avait une fois rempli les fonctions de haut juré ne pouvait plus être appelé en cette qualité (art. 13 à 23) (1).

Telle fut la première loi votée en France sur l'organisation de la haute Cour nationale. Elle donnait à cette haute juridiction un caractère permanent pendant la durée de la législature. Elle consacrait, en matière d'accusation politique, l'indépendance et l'omnipotence absolue des représentants de la nation ; — l'indépendance, car non seulement ce droit d'accusation leur était exclusivement réservé et ne pouvait être exercé ni par les simples particuliers ni par le roi, mais, par une exception remarquable, le décret d'accusation était dispensé de la sanction royale ; — l'omnipotence, car, en l'absence de toute définition des crimes de lèse-nation, de toute nomenclature des personnes justiciables de la haute Cour, le Corps législatif pouvait, s'il le jugeait nécessaire, soumettre à cette haute juridiction le jugement de toute personne et de tout délit. Elle confiait le jugement des crimes ou délits politiques à un jury populaire, issu de l'élection et du suffrage universel. C'était à tous égards, la consécration de la souveraineté de la nation. Une seule part et bien indirecte était laissée à l'autorité royale ; les grands juges chargés d'appliquer la loi ne pouvaient être pris que parmi les juges du tribunal de Cassation, institués par le roi (2). Mais le choix n'en n'était pas même laissé à l'autorité royale, c'était le sort qui devait les désigner.

La loi plaçait à la fois, devant la haute Cour, deux grands procureurs de la nation et un commissaire du roi : dualisme illogique autant que périlleux. Comment, en effet, concilier les attributions réciproques des uns et des autres, et pourquoi, en matière de justice, opposer le roi à la nation ?

(1) Séance du 31 mars 1791. *Moniteur* du 1^{er} avril.

(2) Et encore le Roi ne pouvait choisir ces juges que sur un tableau que lui présentait l'Assemblée contenant ceux qu'elle avait elle-même choisis parmi les élus de la nation.

Il faut que la justice émane du peuple ou qu'elle émane du roi, représentant le peuple, mais il faut choisir : elle ne peut émaner des deux à la fois.

Par suite de l'impatience des esprits, et, par un singulier renversement de la logique des choses, le vote de la loi organique avait, en ce qui concerne la haute Cour, précédé celui des dispositions constitutionnelles.

Enfin fut promulguée la constitution des 3-14 septembre 1791.

Elle consacrait les réformes essentielles sollicitées par les cahiers des Etats Généraux.

Elle proclamait la responsabilité ministérielle et sanctionnait cette responsabilité par la création d'une haute Cour, et l'attribution au Corps législatif du droit d'accusation.

Constitution des 3-14 septembre 1791. — Les ministres
 « sont responsables de tous les délits par eux commis contre
 » la sûreté nationale et la constitution ; — de tout attentat à
 » la propriété et à la liberté individuelle ; — de toute dissipa-
 » tion des deniers destinés aux dépenses de leur départe-
 » ment (chap. II, section IV, article 5). »

« En aucun cas l'ordre du roi verbal ou écrit ne peut
 » soustraire un ministre à la responsabilité (article 6).

» Aucun ministre en place ou hors de place ne peut être
 » poursuivi en matière criminelle, pour fait de son adminis-
 » tration, sans un décret du Corps législatif (article 8). »

Devant quel tribunal le Corps législatif peut-il renvoyer le ministre ? L'article 23 du chapitre V va nous répondre :
 « Une haute Cour nationale formée de membres du Tribunal
 » de Cassation et de hauts jurés, connaîtra des délits des mi-
 » nistres et agents principaux du pouvoir exécutif et des cri-
 » mes qui attaqueront la sûreté générale de l'Etat, lorsque le
 » Corps législatif aura rendu un décret d'accusation. — Elle
 » ne se rassemblera que sur la proclamation du Corps légis-
 » latif et à une distance de trente mille toises au moins du
 » lieu où la législature tiendra ses séances. »

Par une dernière précaution la constitution veut que « les

» citoyens qui serviront dans le haut jury ne puissent être
 » promus au ministère ni recevoir aucune place, dons, pen-
 » sions, traitement ou commission du pouvoir exécutif ou
 » de ses agents pendant la durée de leurs fonctions, ni pen-
 » dant deux ans après en avoir cessé l'exercice. — Il en sera
 » de même de ceux qui seront seulement inscrits sur la liste
 » du haut jury pendant tout le temps que durera leur ins-
 » cription » (chapitre II, section IV, article 2).

Tel est le texte de la loi constitutionnelle. Si on le rapproche des dispositions de la loi du 15 mai précédent, on trouve qu'il y apporte une double et importante modification.

Si le Corps législatif conserve le droit exclusif d'accusation, ce droit ne peut s'étendre : *ratione personae* qu'aux délits des ministres et agents principaux du pouvoir exécutif ; — *ratione materiae* qu'aux crimes qui attaqueront la sûreté générale de l'Etat. Pour la première fois, nous voyons inscrit dans la loi le principe de cette double compétence et nous en trouvons une définition, trop vague encore sans doute, mais enfin une définition.

A un premier point de vue, « la haute Cour est compé-
 » tente pour juger des crimes qui attaquent la sûreté géné-
 » rale de l'Etat. » Formule singulièrement vague et élastique de laquelle, hélas ! il n'était que trop facile d'abuser ; — à un second point de vue, elle a compétence pour juger « *les ministres.* » Ici, il ne pouvait y avoir d'équivoque — et encore « *les agents principaux du pouvoir exécutif.* » Quels fonctionnaires comprenait une pareille définition ? Où devait commencer, où devait finir l'énumération ? La loi ne le disait pas. La compétence s'étendait-elle à tous les délits commis par les ministres et les hauts fonctionnaires ? Pour les ministres la constitution précisait. La haute Cour ne connaissait que des délits par eux commis dans l'exercice de leurs fonctions contre la sûreté nationale et la constitution, contre la propriété et la liberté individuelle, ou de toute dissipation par eux commise dans les dépenses de leur département.

Pour les agents principaux du pouvoir exécutif la loi était muette. Que faut-il conclure de ces dispositions combinées avec l'article 4 de la loi du 15 mai précédent? Le Corps législatif avait-il le droit de renvoyer un agent du pouvoir devant la haute Cour pour tous délits dont il croirait devoir se porter accusateur? Avait-il un droit arbitraire et absolu d'accusation? Nous croyons que le droit du Corps législatif devait se restreindre aux délits politiques commis par les agents du pouvoir exécutif dans l'exercice de leurs fonctions. L'esprit doit ici dominer le texte.

Quelles peines pouvait appliquer la haute Cour! Rien n'indique qu'elle eût, à cet égard, un pouvoir arbitraire; et, d'ailleurs, la constitution (art. 8 de la déclaration des droits) voulait qu'aucune peine ne pût être appliquée qu'en vertu d'une loi antérieure au délit. Jusqu'à la promulgation du code pénal des 25 septembre-6 octobre 1791, il semble que l'ordonnance criminelle pût seule être appliquée. Depuis cette époque on appliqua, sans doute, les dispositions de ce code.

La loi était absolument muette sur l'action civile. Un ministre eût-il pu, à cette époque, être devant les tribunaux de droit commun l'objet d'une action en réparation civile pour un fait relatif à ses fonctions? Non sans doute, puisque les lois des 24 août 1790 (art. 13) et du 27 avril 1791 (art. 30 et 31) avaient proclamé l'entière séparation des pouvoirs administratif et judiciaire et fait défense aux juges de connaître des actes d'administration sous peine de forfaiture. — Mais quelle raison eût pu arrêter l'action civile, après accusation devant la haute Cour et condamnation par elle? Dans son rapport présenté à la convention sur la responsabilité ministérielle à la séance du 23 fructidor, Thibaudeau affirme qu'une disposition de l'assemblée constituante, conciliant à la fois le respect dû aux premiers agents du gouvernement et le droit du citoyen lésé, veut que l'action en dommages intérêts ne puisse avoir lieu contre un ministre pour faits de son administration qu'autant que ces faits ont donné lieu à

un acte d'accusation (1). Nous avons vainement cherché la disposition de loi à laquelle fait allusion cette partie du rapport de Thibaudeau. Mais bien qu'elle nous ait échappé, il nous semble que loin de contredire les principes que nous venons d'exposer elle ne pouvait que les confirmer.

Telle est, dans la matière qui nous occupe, l'œuvre de l'assemblée constituante. La haute Cour nationale figure dans la constitution par elle votée, comme le corollaire et la sanction de la responsabilité ministérielle, comme l'organe de la souveraineté nationale. Au moment même où elle introduisait en France le jury, l'assemblée s'était convaincue de son insuffisance, et avait jugé nécessaire que le jugement « des » crimes dont les auteurs pouvaient être des hommes puissants, et dont les ramifications pouvaient s'étendre à plusieurs parties de l'empire, ressortissent à un tribunal unique, élevé, *sorte de représentation nationale judiciaire* (2).

A ce titre, il est permis de dire que l'institution d'une haute Cour fait partie des principes de 89.

L'accusation attribuée aux représentants de la nation, sans intervention royale, le jugement confié à des jurés qui sont ses élus, tel est le système par lequel on cherche à sanctionner la responsabilité des fonctionnaires et à assurer l'exercice de la souveraineté nationale. Malgré l'élasticité des textes, la compétence de la haute Cour se restreint aux délits politiques, et les crimes ou délits de droit commun commis par les ministres ou les hauts fonctionnaires de l'Etat demeurent justiciables des tribunaux ordinaires; quand aux délits politiques la loi supprime à la fois et l'action privée des citoyens et l'action publique du pouvoir judiciaire pour en livrer entièrement la répression au Corps législatif.

Les principes étaient posés. Il ne sera pas sans intérêt d'en suivre l'application sous l'assemblée législative. Nous y verrons grandir cet esprit de démocratie jalouse et d'om-

(1) *Moniteur* du 26 fructidor (12 septembre 1793).

(2) Portalis, Discours à l'occasion de l'attentat d'avril 1814.

brageuse surveillance dont nous avons pu constater les premiers symptômes, et qui, bientôt, sous prétexte de liberté, aboutira à la loi des suspects et au tribunal révolutionnaire.

CHAPITRE III.

LA HAUTE COUR NATIONALE ET L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE.

Conformément à l'article 6 du décret du 29 mai 1791, les assemblées électorales convoquées pour nommer la première législature avaient élu les hauts jurés à raison de deux par département. La haute Cour nationale pouvait donc fonctionner ; et, avant de se dissoudre, l'assemblée constituante, par un décret des 20 septembre, 12 octobre 1791, supprima le tribunal provisoire établi à Orléans (1). Le 30 septembre elle se séparait, et le lendemain, 1^{er} octobre, commença la session de l'assemblée législative.

L'un des premiers actes de la nouvelle assemblée fut la loi sur les émigrés (9 novembre 1791). Elle sommait les princes français, fonctionnaires publics civils et militaires, émigrés à l'étranger, de rentrer en France d'ici au 1^{er} janvier 1792, déclarant qu'à partir de cette date leur absence du royaume les constituerait *ipso facto* coupables du crime de conjuration contre la patrie et passibles de la peine de mort. — L'article 4 de la loi décidait que dans les quinze premiers jours du mois de janvier 1792, la haute Cour nationale serait convoquée, s'il y avait lieu, pour les juger (2).

Deux jours après, le 11 novembre, l'assemblée est informée que des troubles motivés par la constitution civile du

(1) *Collection Duvergier*, t. III, p. 330.

(2) Le Roi, usant de la faculté que lui laissait la constitution, refusa sa sanction à cette loi.

clergé ont éclaté à Caen ; on a cru y découvrir les traces d'une conspiration et quatre-vingt-deux personnes ont été arrêtées. Aussitôt le député Cambon monte à la tribune et demande, la constitution à la main, « qu'on accuse ceux » qui conspirent contre la sûreté de l'Etat et qu'on convoque » immédiatement la haute Cour nationale (1). » Le lendemain, M. Isnard réclame à son tour la même mesure. « Il » faut enfin, » dit-il avec l'emphase du temps, « sortir de » son fourreau *ce nouveau glaive de la loi qu'a fabriqué la* » *liberté*. Ce n'est qu'en faisant tomber la foudre au milieu » de vos ennemis que vous leur apprendrez à reconnaître et » à respecter votre toute-puissance (2). » On voit quelle arme redoutable l'assemblée se sent entre les mains. Une partie demande avec passion qu'on rende immédiatement le décret d'accusation. Cependant la majorité hésite à prendre, sur une simple lettre, une mesure aussi grave et se décide à attendre l'envoi des pièces et de plus amples éclaircissements.

Le lendemain, 12 novembre, un sieur Varnier est arrêté à Paris sous inculpation de conspiration. Aussitôt, l'assemblée rend contre lui un décret d'accusation (3). Ce décret emporte le décret de prise de corps, tandis que la plainte de l'accusateur public laisse l'accusé dans tous ses droits. « Mais, » ainsi que l'observe Guadet, « la nature du crime » et l'intérêt général de la nation veulent qu'on mette sous » la main de justice celui qui est prévenu d'un crime inté- » ressant la sûreté générale de l'Etat (4). »

Immédiatement, malgré la loi qui ne lui permet pas d'entendre l'accusé, l'assemblée décide que M. Varnier sera traduit à la barre. Il est introduit et interrogé par le président : l'assemblée, en proie à l'émotion la plus vive, suspend, lève, rétablit tour à tour l'effet du décret d'accusation, et

(1) *Moniteur* du 12 novembre 1791.

(2) Séance du 11 novembre. *Moniteur* du 13 novembre 1791.

(3) Ainsi que contre les sieurs Tardy et Noirot.

(4) *Moniteur* du 14 novembre 1791.

enfin vote d'urgence toutes les mesures nécessaires pour la prompte convocation de la haute Cour (1).

Cependant, le 20 novembre, M. Varnier écrit à l'assemblée qu'il croyait que l'accusé devait être interrogé dans les vingt-quatre heures ; qu'il est depuis huit jours à l'Abbaye, au secret, sans avoir été interrogé, et il demande des juges (2).

Cette lettre émeut vivement l'assemblée ; plusieurs membres veulent que le secret soit immédiatement levé, « car, » si M. Varnier n'est pas soumis aux lois ordinaires, il ne » doit pas souffrir de l'absence des juges (3). » Afin de hâter la formation de la haute Cour, l'assemblée décide qu'elle procédera, le soir même, au tirage au sort des grands juges ; mais au moment de procéder à cette opération, on s'aperçoit que les commissaires du roi ne sont pas là et il faut renvoyer au lendemain.

Le 21 novembre, le comité de législation rend compte que treize départements n'ont point encore nommé de hauts jurés ; qu'il y a donc lieu de surseoir en invitant le pouvoir exécutif à faire compléter le haut jury le plus promptement possible. L'assemblée rend un décret conforme, nomme les grands procureurs (4) et ordonne que la haute Cour se réunira à Orléans où siégeait déjà le tribunal provisoire (5).

Le 22 décembre, M. Delmas, au nom du comité de législation, expose que l'établissement de la haute Cour nationale, convoquée pour juger une conjuration contre l'Etat, « exige » de nouvelles mesures que semblent avoir omises les décrets déjà rendus en cette matière, » et il en propose deux fort importantes :

Aux termes de la première, les grands procureurs ne

(1) Publication de la liste du jury, proclamation, nomination des grands procureurs, tirage au sort des juges.

(2) *Moniteur* du 20 novembre 1791.

(3) *Moniteur* du 21 novembre 1791.

(4) C'étaient les députés Garran-Coulon et Pelicot.

(5) *Moniteur* du 22 novembre.

devaient correspondre qu'avec l'assemblée, et de même le pouvoir exécutif ne devait correspondre qu'avec le commissaire du roi : « les principes de l'institution de la haute Cour, » disait le rapporteur, « semblent attribuer au roi » une surveillance sur l'exécution de la loi, puisqu'ils lui » attribuent la nomination d'un commissaire près ce Tribunal ; mais les ministres ne doivent pas avoir d'influence » auprès d'un tribunal qui doit les juger. » — De même si, par ses grands procureurs le Corps législatif doit régler l'exercice et les formalités de la loi, « il doit aussi s'abstenir » de toute influence qui serait une monstrueuse confusion » de pouvoirs (1). »

Aux termes de la seconde, la haute Cour ne devait pas avoir une durée supérieure à la législature qui l'avait convoquée. Quand bien même elle n'avait pu juger toutes les accusations qui lui avaient été déférées, il devait en être convoqué une autre (art. 2). Le 30 décembre, le comité modifie légèrement son projet : la haute Cour, formée pour juger une première accusation, achèvera, avant de se séparer, de juger toutes celles qui lui auront été déférées. Elle ne pourra, il est vrai, prolonger son existence au delà de la législature qui l'aura établie, et si elle n'a pas jugé toutes les accusations à elle déférées, il en sera immédiatement formé une autre ; *mais la première continuera ses fonctions jusqu'à son remplacement effectif* (2).

Le projet semblait redouter la puissance d'une aussi haute juridiction ; et, pour l'amoindrir, en limitait la durée. Ce n'était pas dans la permanence du Tribunal qu'était le danger. C'était dans l'abus possible du droit d'accusation conféré au Corps législatif. Ainsi limitée, Pastoret la trouve encore trop puissante.

(1) Séance du 22 décembre 1791. *Moniteur* du 23.

(2) Séance du 30 décembre. *Moniteur* du 31. — Le projet de décret décidait enfin que dans chaque accusation le jury serait formé par le tirage au sort sur la liste des cent soixante-six jurés élus, et voulait que le fait d'avoir siégé une fois ne pût être invoqué comme cause de dispense pendant la durée d'une même législature.

Il déclare « que la protection de la liberté civile n'est pas » un devoir moins sacré que celle de la sûreté publique. » Il s'élève contre la puissance de ce tribunal permanent et irresponsable pendant deux années ; « jamais, » dit-il, « on » n'aura exercé dictature plus redoutable ; » il craint pour l'accusé, l'omnipotence d'une pareille juridiction ; pour l'Etat la corruption des juges, — et rappelant que « diviser l'exercice de la puissance est le moyen d'être et de rester libre » il demande qu'on institue une haute Cour temporaire pour le jugement de chaque accusation ou que chaque genre de délit contre la nation soit jugé par une haute Cour différente (1). Remèdes pires que le mal qui eussent transformé le tribunal en commission, confondu les juridictions en les multipliant. — Attaqué par MM. Goujon et Voisin, défendu au contraire par M. Jouffrey et par le rapporteur, le principe de la permanence de la haute Cour pendant toute la durée de la législature triompha néanmoins et fut décrété par l'assemblée (2). Le même décret attribuait au grand juge le choix du greffier et des huissiers attachés à la haute Cour ; — au surplus la loi du 15 mai 1791 devait continuer à être exécutée dans toutes les dispositions auxquelles il n'était pas dérogé par le présent décret.

Cette loi ordonnait que les accusés de crime de lèse-nation fussent maintenus au secret jusqu'après l'interrogatoire. Frappé de la rigueur qu'une telle disposition pouvait faire peser sur eux, un député, M. Becquet demanda qu'on fixât un délai dans lequel le Corps législatif serait tenu de nommer les grands procureurs, et de réunir les grands juges. L'assemblée prit cette proposition en considération et la renvoya au comité de législation (3).

Une question bien autrement grave s'éleva dans la même séance. M. Delmas fit connaître que, d'après l'avis du comité, les décrets du Corps législatif, concernant l'organisation de

(1) Séance du 30 décembre. *Moniteur* du 31.

(2) Séance du 3 janvier 1792. *Moniteur* du 4.

(3) Séance du 4 janvier 1792. *Moniteur* du 5.

la haute Cour nationale et l'ordre judiciaire qui doit y être observé devaient être soumis comme les lois ordinaires à la sanction du roi. L'objection était qu'aux termes de la constitution les décrets d'accusation pour crimes de lèse-nation étaient affranchis de la sanction royale. Mais la raison de décider semblait péremptoire : « la Constitution française, » disait M. Delmas, « est représentative. Les représentants sont » le Corps législatif et le roi. Leur concours est nécessaire » pour toutes les lois qui ne sont pas formellement excep- » tées par la Constitution. Or, si l'acte constitutionnel fait » une exception pour les décrets d'accusation, il n'en fait au- » cune pour ce qui concerne l'ordre judiciaire et les règle- » ments d'organisation à observer soit par la haute Cour na- » tionale, soit par les autres tribunaux (1). » — M. Becquet soutint éloquemment la même thèse : Il fit justement remarquer quel danger il y aurait à revêtir le même corps qui accuse de la faculté de changer à son gré les lois relatives à la formation du tribunal qui doit juger ces accusations. N'aurait-on pas à craindre, s'écriait-il, « que dans ces moments » de crise où les passions s'agitent, et souvent même domi- » nent et égarent les esprits, on ne modifiât l'organisation » d'un pareil tribunal en raison des circonstances ou même » des personnes qu'on y traduirait? Qui peut calculer » l'effet que peut produire dans certaines conditions sur une » assemblée publique *l'apparence quelquefois trompeuse du » bien public* ? Pour moi, s'il en était ainsi, je ne verrais plus » dans la haute Cour nationale qu'une espèce de commission » du Corps législatif, puisque son existence et sa marche se » trouveraient absolument dépendantes de sa volonté ; et une » telle institution me paraît infiniment alarmante pour la li- » berté civile, ce serait un véritable monstre en politi- » que (2). » Paroles admirables qui faisaient ressortir à la fois et l'immoralité du jugement par commission et le péril de

(1) Séance du 4 janvier 1792. *Moniteur* du 5.

(2) *Moniteur* du 5 janvier 1792.

l'omnipotence des assemblées ! La question néanmoins donna lieu à une discussion passionnée. En vain, montrait-on que le Corps législatif ne pouvait être à la fois accusateur et juge ; — qu'en organisant la haute Cour, il exerçait le pouvoir législatif, tandis qu'en décrétant une accusation il exerçait le pouvoir judiciaire ; — que la formation de la haute Cour n'était pas une conséquence du décret d'accusation ; que son organisation était antérieure à ce décret et en était indépendante. — Couthon, Vergniaud, Lacépède soutenaient avec ardeur la thèse contraire. La discussion passionnait les tribunes et le peuple ; le 9 janvier, elle se poursuivait au milieu des vociférations de la foule qui criait en se tournant vers les Tuileries : « point de sanction, point de sanction. » L'assemblée se décida à l'ajourner en chargeant le ministre de la justice de lui rendre compte dans la huitaine des mesures qu'il aurait prises pour mettre la haute Cour nationale en activité (1).

Le 16 janvier, l'assemblée reçoit une lettre des grands procureurs qui lui annoncent leur arrivée à Orléans, et demandent qu'on leur envoie les pièces relatives aux décrets d'accusation (2). Le 19, dans une nouvelle lettre ils se plaignent de ce que, depuis la convocation de la haute Cour nationale, le pouvoir exécutif n'a pris aucune mesure pour son installation. Par un décret du 28 janvier (3), l'assemblée décrète que l'archiviste sera tenu de remettre au comité des décrets les décrets d'accusation rendus jusqu'à ce jour et que ce comité les fera incessamment parvenir aux grands procureurs par la voie de la gendarmerie nationale.

Cependant, la haute Cour ne faisait pas, au gré des passions populaires, justice assez prompte des nombreux accusés politiques renvoyés devant elle. « On conçoit aisément, »

(1) *Moniteur* des 4, 7, 8, 9, 10 janvier 1792. J'ai vainement cherché la suite de cette discussion ; je ne sais si elle a jamais été reprise.

(2) *Moniteur* du 20 janvier 1792.

(3) *Moniteur* du 29 janvier 1792.

disait, le 28 mai, le rapporteur de la commission chargée d'examiner la marche des procédures, « combien de lenteurs » devaient accompagner la formation et les premiers mouvements d'une cour qui n'a point eu de modèle dans notre législation (1). » La pratique n'avait pas tardé à révéler le vice de quelques-unes des dispositions consacrées par la loi du 15 mai 1791. Aux termes de cette loi, chaque accusé avait le droit de récuser vingt jurés; quand il y avait plusieurs coaccusés, aucune disposition ne les obligeant à se concerter pour l'exercice de leurs récusations, la liste des jurés était vite épuisée. A un autre point de vue, le délai de quinze jours imparti par la loi à chacun des accusés, pour l'exercice de ses récusations, retardait singulièrement la marche des procédures. Le 25 avril, le comité de Législation signale cette situation à l'assemblée (2). Et le 9 mai (3), un projet de décret propose d'interpréter la loi du 15 mai 1791, en ce sens que la haute Cour est de droit autorisée à arrêter les récusations au point où elles ne pourraient plus se continuer sans épuiser la liste des jurés; — mais on observe que c'est violer ouvertement une loi formelle, et, sur la proposition de Guadet l'assemblée demande un nouveau projet (4).

Les événements politiques, en précipitant le mouvement révolutionnaire, vinrent hâter et dicter les résolutions de l'assemblée. Le jury de la haute Cour avait acquitté plusieurs accusés. Les démagogues avaient protesté contre ces décisions. Triomphante après le 10 août, la commune de Paris impose à la faiblesse de l'assemblée la création d'un tribunal extraordinaire, destiné à juger les crimes commis dans la journée du 10 août, et autres crimes y relatifs, avec circonstances et dépendances. Formé de juges élus par les sections, siégeant en permanence, jugeant en dernier ressort

(1) *Moniteur* du 29 mai 1792.

(2) *Moniteur* du 26 avril 1792.

(3) *Moniteur* du 10 mai.

(4) *Ibid.*

et sans appel (1), ce tribunal a reçu de l'histoire le nom de tribunal du 17 août. C'était le premier essai du tribunal révolutionnaire : la Terreur commençait.

Dans la séance du 15 août l'assemblée avait déclaré qu'il y avait lieu à accusation contre Lameth et Barnave, contre le comité entier des ministres, MM. Duportail, Duport-Dutertre, Bertrand, Montmorin et Tarbé, et ordonné leur translation dans les prisons de la haute Cour à Orléans (2). Ce n'était pas assez. La commune demande que les prisonniers d'Orléans soient transférés à Paris pour y être jugés par le tribunal du 17 août.

Le 23 août, une députation de la commune se présente à la barre : « Il est temps, » dit-elle, « que les criminels d'Orléans soient transférés à Paris pour y subir le supplice de leurs forfaits. Si vous n'accordez cette demande, nous ne répondons pas de la vengeance du peuple. Vous nous avez entendus et vous savez que l'insurrection est un devoir sacré (3). »

Le président répond que la convention seule aura le droit de modifier l'organisation de la haute Cour nationale. Cependant l'assemblée essaie de transiger. Le 25 août, au nom d'une commission extraordinaire, Genonné rappelle à l'assemblée qu'elle a reconnu l'insuffisance des lois sur la haute Cour, qu'elle n'a ajourné une réforme salutaire que dans la crainte de lui voir refuser la sanction royale; mais que ce tribunal paraît avoir décidément « manqué le but de son institution, » et que le moment est venu « de donner à l'action de la loi toute l'activité dont elle est susceptible. » « Un cri général, dit-il, s'élève contre les lenteurs de la haute Cour nationale. En vain l'assemblée s'est-elle occu-

(1) Décret du 17 août. *Moniteur* du 19.

(2) *Moniteur* du 17 août. S'y trouvaient déjà : Delessart, ancien ministre; le duc de Cossé-Brissac, commandant de la garde du Roi; Castellane, évêque de Mende; vingt-trois officiers et neuf bourgeois de Perpignan accusés, sans aucune preuve, d'avoir voulu livrer la ville aux Espagnols.

(3) *Moniteur* du 25 août 1792.

» pée à livrer les conspirateurs à la vengeance des lois ; ses
 » efforts restent impuissants et le long intervalle écoulé en-
 » tre l'accusation et le jugement donne l'espérance de l'im-
 » punité et rend l'exemple de la terreur inutile (1). »

Genonné ramenait à trois les causes principales qui avaient retardé le fonctionnement de la haute Cour : 1° La faculté indéfinie que la loi donnait aux accusés de faire entendre des témoins ; 2° la nécessité que les dépositions des témoins fussent recueillies par le tribunal entier, et l'impossibilité pour les grands juges d'adresser des commissions rogatoires ; 3° la longueur du délai accordé aux accusés pour la récusation des jurés.

En conséquence, et conformément aux propositions de sa commission extraordinaire, l'assemblée décréta les résolutions suivantes : Les accusés devant la haute Cour devaient désormais, dans les trois jours qui suivaient le premier interrogatoire, indiquer les témoins qu'ils désireraient produire, faute de quoi ils ne pourraient plus les faire entendre que dans le débat public (art. 1-3). 2° Le Tribunal recevait le droit de commettre un seul juge pour entendre les témoins, et les grands juges celui d'agir par commission rogatoire (art. 5). 3° Quant à la faculté de récusation, l'accusé devait, dans les vingt-quatre heures qui suivaient la notification à lui faite du tableau général des jurés, récuser les quarante jurés que la loi lui donnait le droit de récuser sans motif ; dans les vingt-quatre heures suivantes, le tableau définitif devait être formé et l'accusé ne pouvait plus proposer contre les jurés qui y étaient inscrits que des récusations motivées (art. 6-9).

Ces récusations devaient être proposées dans les vingt-quatre heures et le tribunal devait y statuer dans le même délai (2).

La première de ces mesures, celle relative aux témoins,

(1) Séance du 25 août. *Moniteur* du 27.

(2) Décret du 25 août 1792. *Moniteur* du 27.

a déjà un caractère franchement révolutionnaire. Un membre, M. Saladin, avait même proposé de limiter le nombre des témoins que l'accusé pourrait faire entendre; cette mesure avait été repoussée comme « contraire à l'humanité. » Déjà, il ne suffit pas que la justice populaire soit terrible; il faut qu'elle soit prompte comme la foudre. On sent que le comité de salut public et le Tribunal révolutionnaire ne sont pas loin. C'est dans le même esprit que, trois jours après, Danton, devenu ministre de la justice, consulte l'assemblée sur le caractère des décisions rendues par la haute Cour.

Etaient-ce des décisions souveraines, ou au contraire existait-il contre elles quelque voie de recours, telle, par exemple, que la cassation? La loi était muette sur ce point. L'assemblée décida que les jugements de la haute Cour ne pouvaient être attaqués devant le Tribunal de cassation.

« Considérant, dit le décret, que le droit de l'institution
 » de la haute Cour, le mode de son organisation, la nature
 » des fonctions qui lui sont déléguées, la connaissance que
 » ce tribunal est unique dans l'Etat ne permettent pas de
 » penser que ses décisions puissent être soumises au re-
 » cours devant le Tribunal de cassation, recours que la let-
 » tre et plus encore l'esprit des lois existantes écartent éga-
 » lement (1). »

Désormais, la justice révolutionnaire était armée. Suivant l'expression d'un document du temps : « il ne restait rien à
 » désirer ni pour la célérité, ni pour la justice (2). »

L'assemblée, au surplus, ne considérait ces mesures que comme provisoires. Elle voulait, disait-elle, mettre la convention nationale à même de statuer dès les premiers jours de sa réunion sur la réorganisation du Tribunal. Aussi le décret du 25 août (art. 10) invitait-il les assemblées électorales qui devaient élire les membres de la convention à nommer deux nouveaux hauts jurés par département. La haute Cour ac-

(1) Décret du 28 août. *Moniteur* du 31.

(2) Adresse de l'Assemblée aux citoyens de Paris. *Moniteur* du 17 août.

tuelle devait rester en fonctions jusqu'à la réorganisation du Tribunal par la convention. Deux commissaires devaient être envoyés à Orléans pour se rendre compte de l'état des procédures (1).

Le décret conservait la haute Cour : l'assemblée avait compris qu'elle ne pouvait la dessaisir sans violer tous les principes. Les mesures votées ne donnaient qu'une satisfaction imparfaite à la commune. Dès la veille, elle avait expédié à Orléans une troupe de cinq à six cents *patriotes* armés, chargée de s'emparer des prisonniers et de les ramener à Paris.

On connaît cette lugubre histoire. En vain, l'assemblée, pour essayer de sauver les prisonniers, ordonnait leur translation à Saumur et envoyait à Orléans une troupe régulière. Le 5 septembre, malgré les courageux efforts du grand procureur, Fournier à la tête de sa bande, les enlevait et les ramenait vers Paris. Le 9, ils étaient massacrés à Versailles (2). Danton, le ministre de la justice avait tout laissé faire, sinon tout favorisé (3).

Si la haute Cour existait encore de nom, en réalité la légalité n'existait plus ; la violence populaire l'avait détruite pour chercher dans des tribunaux extraordinaires, investis d'une juridiction illimitée, les dociles instruments de ses vengeances. La Terreur avait commencé, et la haute juridiction politique, créée par la constituante, venait de disparaître dans le sang. Un décret du 12 septembre renvoya dans leurs foyers les hauts jurés et les témoins réunis à Orléans (4).

(1) Séance du 25 août 1792. *Moniteur* du 27.

(2) Cinquante sur cinquante-trois périrent.

(3) Il faut lire dans M. Mortimer-Ternaux, *Histoire de la Terreur*, t. III, p. 319 et suiv., le récit de ces lamentables événements.

(4) *Collection Duvergier*, à sa date.

CHAPITRE IV.

LA HAUTE COUR NATIONALE ET LA CONVENTION.

Nous venons de le voir, l'assemblée législative, avant de se séparer, avait spécialement invité la convention à régler d'une manière définitive la question de la haute Cour qu'elle considérait comme n'ayant encore reçu qu'une solution provisoire. L'un des premiers actes de la convention fut de supprimer cette juridiction. Les 25-26 septembre, quatre jours seulement après sa réunion, elle rendait un décret ainsi conçu : « La haute Cour nationale est supprimée ; les travaux commencés à son sujet seront discontinués : toutes » les propositions faites pour le jugement des procès commencés devant elle sont renvoyées à un comité pour être » présenté un projet de loi (1). »

Deux dispositions de l'acte constitutionnel du 24 juin 1793 maintinrent au Corps législatif le droit d'accusation en ce qui concerne les crimes et délits des ministres et des fonctionnaires publics, et les attentats commis contre la sûreté générale de l'Etat. L'article 55 range, en effet, au nombre des décrets que peut rendre le Corps législatif, « la poursuite » des membres du Conseil et des fonctionnaires publics, et » l'accusation des prévenus de complots contre la sûreté » générale de la République. » Et l'article 71 porte expressément : « Les membres du Conseil, en cas de *prévarication*, sont accusés par le Corps législatif. » Devant quels

(1) Collection Duvergier, à sa date.

juges devaient être portées ces accusations ? La constitution ne le disait pas ; l'histoire ne le dit que trop. Je ne crois pas que la Convention ait jamais voté la loi dont elle annonçait la préparation dans le décret qui supprimait la haute Cour. Le Tribunal du 17 août ne suffisait-il pas ? Et, d'ailleurs, il convient de se souvenir qu'au moment où la constitution était votée, le Tribunal révolutionnaire fonctionnait depuis plus de trois mois (1).

Le décret des 4, 6 décembre 1793 sur le gouvernement révolutionnaire, conférait au comité de sûreté générale et au comité de salut public le pouvoir de dénoncer à la convention les agents nationaux et tous autres fonctionnaires publics chargés de la surveillance et de l'application des lois, pour les faire punir conformément aux dispositions du présent décret (section II, art. 18).

Chaque ministre était personnellement tenu de rendre, tous les dix jours, au comité de salut public, un compte particulier des opérations de son département (section II, art. 5). La section V organisait contre les fonctionnaires publics et autres agents de la République, une série de pénalités allant depuis la confiscation des biens et la privation des droits civiques pendant six années, jusqu'à la mort.

Nous ne croyons pas devoir entrer dans l'étude de la justice révolutionnaire. Comme on l'a dit avec raison, « elle appartient uniquement à l'histoire de la politique ; elle n'appartient pas heureusement à l'histoire de la justice en France (2). » Si, en fait, ses tribunaux ont pris la place de la haute Cour, en droit, ils n'étaient qu'une monstrueuse usurpation de la souveraineté nationale. La légalité était morte, l'arbitraire régnait seul, et, suivant le mot profond de Benjamin Constant, « la Terreur n'a été que l'arbitraire poussé à l'extrême (3). »

(1) Il avait été installé le 12 mars 1792.

(2) M. Boitard, *Leçons de Droit pénal*.

(3) *Des réactions politiques*, p. 89.

Il nous semble toutefois impossible de ne pas dire un mot du procès du roi.

La Convention s'érigeant en juge de Louis XVI, le dépouillant de son inviolabilité royale, pour le rabaisser au rang d'un simple fonctionnaire et le rendre justiciable de la nation, n'est-elle pas, en effet, une haute Cour politique au premier chef? Au nom de quel principe s'arrogé-t-elle le droit de juger le Roi? N'est-ce pas au nom de la souveraineté populaire dont elle érige en dogme l'omnipotence et l'infailibilité? Aucune loi ne donne à l'assemblée compétence pour juger le Roi. Mais « N'est-il pas de l'essence de » la souveraineté populaire de suppléer, s'il le faut, au » silence des lois écrites? Les droits et les devoirs de la » nation ne sont-ils pas d'un ordre supérieur à toutes les » institutions (1)? » — Tout citoyen doit comparaître devant un jury d'accusation, avant d'être traduit devant un jury de jugement. Qu'importe? La Convention n'est pas tenue de suivre les règles ordinaires. Ne représente-t-elle pas la nation qui peut tout? — Il n'existe aucune loi préexistante qu'on puisse appliquer au roi s'il est reconnu coupable. Qu'importe encore? « N'y a-t-il pas la loi qui frappe les traîtres et les conspirateurs (2)? »

Exemple éclatant entre tous du vice de la juridiction des assemblées, des sophismes qui peuvent égarer les esprits, et de la nécessité de soustraire la justice politique aux entraînements des partis, en lui donnant une organisation permanente et en la contenant par des règles fixes. Je ne sais rien de plus dangereux au monde que cette doctrine qui consiste, suivant un mot tristement célèbre, « à sortir de la légalité » pour rentrer dans la loi. » La loi n'est plus alors que le caprice d'un homme, d'une assemblée ou d'un peuple. M. de Sèze a pu dire à la Convention : « Je cherche ici des juges » et ne trouve que des accusateurs, » et l'histoire a ratifié cette parole vengeresse.

(1) Rapport de Valazé.

(2) *Ibid.*

CHAPITRE V.

LE DIRECTOIRE ET LA HAUTE COUR DE JUSTICE.

Avec le Directoire, l'ordre commence à rentrer dans l'Etat, et la légalité à reprendre le pas sur l'arbitraire.

La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) consacre le principe de la responsabilité ministérielle. L'article 152 déclare les ministres responsables de l'inexécution des lois de l'Etat et des arrêtés du Directoire.

Elle consacre également le principe d'une haute Cour; seulement, cette haute juridiction n'est plus qualifiée de haute Cour nationale, mais de haute Cour de justice.

Compétence. — La haute Cour de justice est constituée « pour juger les accusations admises par le Corps législatif, » soit contre ses propres membres, soit contre ceux du Directoire » (art. 265).

Droit d'accusation. — Comme sous les constitutions précédentes, le droit d'accusation appartient au Corps législatif, mais contre ses propres membres et les directeurs seulement (art. 265). La haute Cour ne peut se former qu'en vertu d'une proclamation du Corps législatif rédigée et publiée par le conseil des Cinq-Cents. C'est également au conseil des Cinq-Cents qu'il appartient de désigner par cette proclamation le lieu où la haute Cour se formera et tiendra ses séances, — ce lieu ne peut être plus près qu'à douze myriamètres de celui où réside le Corps législatif (art. 267-268). — Enfin, c'est encore au même conseil qu'il appartient

de dresser et de rédiger les actes d'accusation (art. 271).

Organisation. — La haute Cour se compose de cinq juges, de deux accusateurs nationaux et d'un certain nombre de hauts jurés. Quand le Corps législatif a proclamé la formation de la haute Cour de justice, le Tribunal de cassation tire au sort quinze de ses membres dans une séance publique; sur ces quinze membres, il en désigne cinq, dans la même séance, au scrutin secret. Les cinq juges ainsi nommés sont les juges de la haute Cour. Ils élisent entre eux un président. Dans la même séance encore, le Tribunal de cassation nomme au scrutin secret, à la majorité absolue, deux de ses membres pour remplir près de la haute Cour les fonctions d'accusateurs nationaux (art. 266 à 270).

Jury. — Quant au jury, les assemblées électorales de chaque département l'élisent chaque année. Un mois après les élections, le Directoire exécutif fait imprimer et publier la liste des jurés ainsi nommés pour la haute Cour (art. 272-273).

Une remarque importante à faire, c'est que l'article 265 de cette constitution limite expressément le droit d'accusation du Corps législatif et la compétence de la haute Cour aux délits commis par les membres du Corps législatif ou par les membres du Directoire. Il ne dit rien des ministres, bien que l'article 152 de la constitution les proclame responsables.

A un autre point de vue, il ne limite pas, même par une énumération générale, comme le faisait la Constitution de 1791, les délits à raison desquels les législateurs et directeurs peuvent être accusés par le Corps législatif et jugés par la haute Cour. Il semble que l'article 265 confère, à cet égard, au Corps législatif, un pouvoir arbitraire, puisqu'il dit que la haute Cour jugera « les accusations admises par » le Corps législatif. » Comme les constitutions et lois qui l'ont précédée, la constitution est, d'ailleurs, absolument muette sur la pénalité et sur l'action civile. Elle ne contient aucune disposition sur la procédure.

En réalité, la constitution n'avait fait que poser les principes, et la haute Cour n'était pas organisée lorsque éclata la conspiration de Babeuf. Babeuf préparait la révolution sociale ; il faisait appel « à une Vendée plébéienne pour im- » poser aux riches, par la force, une grande révolution dans » les propriétés. » Il annonçait « l'égalité réelle et absolue, » l'abolition de la propriété individuelle, la jouissance com- » mune de tous les fruits de la terre et de l'industrie. » Il entendait réaliser ses projets par la force ; de nombreux conjurés étaient réunis, et tout était prêt pour l'assassinat des directeurs et l'occupation de l'Etat (1). Un des conjurés dénonça le complot, et le 21 floréal, veille du jour où il devait être exécuté, Babeuf fut arrêté avec la plupart de ses complices. Il prétendit traiter avec le Directoire, « de puissance à puissance. » Le Directoire se hâta de constituer la haute Cour, « parce qu'on voulait procéder dans toutes les for- » mes (2). »

L'un des accusés, Drouet, était membre du conseil des Cinq-Cents ; en cette qualité, il ne pouvait être traduit que devant la haute Cour de justice, et mis en accusation que par une résolution des deux assemblées. La mise en accusation de Drouet fut régulièrement votée le 20 messidor, et, dès le lendemain, le conseil des Cinq-Cents chargeait une commission d'examiner les questions se rattachant à la haute Cour.

Le 1^{er} thermidor, le représentant Soullignac présentait son rapport au conseil (3). Ce rapport concluait au vote d'urgence de deux lois : l'une, qui décidait que les jugements de la haute Cour n'étaient pas soumis au recours devant le Tri-

(1) Voir, sur la conspiration de Babeuf, le discours prononcé devant la Cour d'appel d'Orléans, le 3 novembre 1854, par le procureur général Cordoën : les conjurés devaient tuer les cinq directeurs, les ministres, le général de l'intérieur et son état-major, s'emparer des salles des Anciens et des Cinq-Cents, faire main basse sur tout ce qui s'y rendrait, s'emparer des barrières, du télégraphe, du trésor, etc.

(2) Thiers, *Histoire de la Révolution*.

(3) *Moniteur* des 26 et 27 juillet 1796.

bunal de cassation ; l'autre, qui organisait la procédure et le jury.

La première de ces lois donna lieu à de vives discussions.

Les souvenirs du Tribunal révolutionnaire et de la rapidité foudroyante des exécutions par lui ordonnées étaient encore vivants dans tous les esprits. On n'avait pas oublié que c'était Danton qui, au lendemain du 10 août et au moment où l'opinion accusait les lenteurs de la haute Cour nationale, avait fait voter par l'Assemblée législative la souveraineté de ses arrêts. A la séance du 8 thermidor, le représentant Ville-tard demanda que « les premiers magistrats de la République » que, que la constitution faisait traduire devant la haute » Cour, ne fussent pas privés d'une garantie assurée à tous » les autres citoyens. » Lamarque se joignit à lui, et déclara qu'il ne voulait pas qu'aucun tribunal dans la République pût dire : « Je suis au-dessus de la loi. » — « Hé quoi ! » s'écriait-il, « un citoyen sera condamné injustement, l'ap- » plication de la loi sera fausse ; l'accusé vous demandera » justice en marchant au supplice, et vous lui crierez : « Meurs ! » « Au pied de l'échafaud, il s'écriera : « Mon ju- » gement est inique, je demande de nouveaux juges, » et » vous lui répondrez : « Meurs ; nous n'avons pas d'autres » juges à te donner. » Vous frémissez, citoyens ! »

Louvet, à son tour, déclarait qu'il redoutait que l'institution d'un Tribunal dont on ne pouvait revoir les jugements eût les suites funestes de celui qui avait fait couler tant de sang innocent. Il rappelait l'opinion de Lanjuinais, qui s'indignait de l'existence d'un tribunal aussi terrible, et insistait pour que le recours en cassation fût admis (1). L'Assemblée hésitante ajourne la question pour la reprendre bientôt. Un représentant obscur, Lemercier, soutient avec vivacité le système qui interdit toute voie de réformation contre les jugements de la haute Cour. Pour lui, les décisions des conseils législatifs à l'égard du prévenu déjà entendu par eux équi-

(1) *Moniteur* des 31 juillet et 1^{er} août 1796.

valent à un premier jugement. — « Que ne l'envoyez-vous de » suite à l'échafaud ? » s'écrie Tallien. Le représentant Eschassériaux déclare que le recours en cassation contre les jugements de la haute Cour est un contre-poids nécessaire au pouvoir considérable qu'elle exerce. Malgré la gravité de ces arguments, l'opinion contraire, défendue surtout par M. Pastoret, prévalut devant le Conseil. Dans les séances des 11 et 12 thermidor, il adopta le projet qui lui était présenté sur l'organisation de la haute Cour, et décida qu'aucune voie de recours ne serait ouverte contre ses jugements (1).

La seconde loi organisait la procédure et le jury. Elle ne souleva pas de difficultés sérieuses devant le conseil des Cinq-Cents, et presque immédiatement, sur les conclusions conformes du rapport de Portalis, ces deux lois furent approuvées par le conseil des Anciens (2).

Aux termes de la seconde de ces lois (art. 29), dès que le Corps législatif a, par une proclamation, convoqué la haute Cour, le président et les secrétaires du conseil des Cinq-Cents transmettent cette proclamation au Tribunal de cassation, et l'envoient également aux administrations centrales de chaque département, qui la font publier et afficher sans délai (art. 30). Immédiatement après la réception de cette proclamation, le Tribunal de cassation, en exécution des articles 269 et 270 de l'acte constitutionnel, tire au sort les juges qui doivent siéger à la haute Cour (art. 31).

La haute Cour une fois constituée, les président et secrétaires des Cinq-Cents lui adressent les actes d'accusation et les pièces qui y sont jointes, après en avoir dressé inventaire (art. 28). Dans le cas où des citoyens autres que des représentants du peuple ou des membres du Directoire sont, à raison de leur complicité, traduits devant la haute Cour, les accusateurs publics des tribunaux criminels font réunir toutes les pièces et documents quelconques relatifs aux ac-

(1) *Moniteur* des 2, 4, 5, 8 août 1796.

(2) 19 et 20 thermidor, an IV. *Moniteur* des 14, 15, 16 août 1796.

cusations, et les adressent à la haute Cour, ainsi que tous ceux qui peuvent leur parvenir pendant l'instruction (art. 33).

Il n'y a pas, près de la haute Cour, de commissaires du Directoire exécutif. Les fonctions qui leur sont attribuées par les lois y sont remplies par les accusateurs nationaux.

Les lois sur la composition du jury de jugement, la forme de procéder devant lui, d'instruire et de juger doivent être observées par la haute Cour en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi. Toutefois, la loi contient, en ce qui touche l'organisation du jury, les récusations et les témoignages, un certain nombre de dispositions spéciales :

L'article 23 décide que, dans l'instruction, les témoins pourront être entendus par l'un des juges seulement qui sera commis à cet effet par le Président de la haute Cour.

L'article 24 confère aux membres de la haute Cour le pouvoir d'adresser aux tribunaux criminels des commissions rogatoires pour recevoir les déclarations des témoins qui ne seront pas domiciliés dans l'étendue du département où elle tiendra ses séances.

Ces deux points avaient fait difficulté sous l'empire de la loi du 15 mai 1791 : la loi nouvelle les tranchait expressément.

Le haut jury se composait de seize membres titulaires (1), de quatre jurés adjoints et de quatre jurés suppléants, tous tirés au sort sur la liste générale (art. 1, 2, 3). Aussitôt que le Corps législatif a, par sa proclamation, annoncé la formation de la haute Cour, ceux des hauts jurés inscrits sur la liste qui croient avoir des excuses légitimes doivent, sur-le-champ, adresser ces excuses à la haute Cour, avec les pièces qui en prouvent la légitimité. Ces excuses sont jugées par les juges composant la haute Cour de justice. Si l'empêchement est reconnu légitime, les noms des hauts jurés ainsi excusés sont, pour cette fois, rayés de la liste (art. 4 et 5).

Après que le haut jury aura été déterminé, il n'y aura

(1) Au lieu de 24, dans la loi précédente.

plus pour ceux qui devront le composer aucun lieu à proposer d'excuses, si ce n'est pour impossibilité physique, telle qu'une maladie grave régulièrement constatée (art. 6).

Les hauts jurés qui seront convoqués ne peuvent se dispenser de se rendre au lieu désigné, sous peine d'un emprisonnement de trois mois qui sera prononcé par les juges composant la haute Cour.

S'il manque un ou plusieurs hauts jurés au jour indiqué, ils seront remplacés, savoir : ceux des seize membres qui composent le haut jury par les adjoints, suivant l'ordre dans lequel ceux-ci auront été nommés par la voie du sort, et les adjoints par les quatre hauts jurés suppléants (art. 7 et 8).

On se rappelle quelles difficultés avaient amenées les dispositions par trop libérales de la loi du 15 mai 1791 sur les récusations. La loi nouvelle y pourvoit. Immédiatement après le premier interrogatoire de l'accusé, le Président de la haute Cour, en présence des autres juges, remet aux accusateurs nationaux la liste générale des hauts jurés. Leurs noms sont mis dans un vase pour être tirés au sort et former le tableau tant des seize hauts jurés que des quatre adjoints et des quatre suppléants. Ce tableau, ainsi formé, est présenté à l'accusé, qui peut, dans les cinq jours et sans donner de motifs, exercer trente récusations. L'accusé ne peut plus ensuite présenter que des récusations fondées sur des causes dont la haute Cour juge la validité (art. 9, 10 et 11).

S'il y a plusieurs co-accusés, ils peuvent se concerter pour exercer les trente récusations que la loi leur permet d'exercer sans en donner de motifs. Ils peuvent aussi les exercer séparément ; mais, dans l'un et l'autre cas, la faculté de récuser sans motif ne peut s'étendre au delà de trente hauts jurés titulaires, adjoints ou suppléants, quel que soit le nombre des accusés (art. 12).

Les noms des hauts jurés récusés sont exclus du tirage au sort. Il est procédé à la formation du tableau dans les vingt-quatre heures suivantes. L'accusé ou les accusés ne

sont admis à proposer que des récusations motivées contre les jurés inscrits au tableau. Un délai de cinq jours, à partir du moment où le tableau leur est présenté, leur est accordé pour proposer ces récusations. S'il en est proposé, la Cour est tenue de statuer sur leur admissibilité dans les vingt-quatre heures suivantes (art. 13 et 14).

Les accusateurs nationaux ne peuvent proposer que des récusations motivées. Ces motifs sont jugés par les juges de la haute Cour.

Les récusations proposées et le haut jury déterminé, les juges de la haute Cour convoquent les seize membres dont le haut jury doit être composé, les quatre adjoints et les quatre suppléants. Ceux-ci sont tenus de se rendre, quinze jours au plus tard après la notification du mandement des juges, dans la commune qui est désignée.

Quant aux témoins, les accusés devant la haute Cour sont tenus, dans le délai de cinq jours après leur interrogatoire, d'indiquer ceux qu'ils désirent faire entendre; ils peuvent, à cet effet, présenter requête ensemble ou séparément. Ce délai passé, ils sont forelos du droit de faire entendre aucun autre témoin pendant l'instruction; ils ne le peuvent plus faire qu'à l'époque désignée pour le débat (art. 18, 19 et 20).

Par une disposition exceptionnelle et éminemment favorable à l'accusé, l'article 26 décide que, sur chaque question, l'opinion de quatre hauts jurés suffira pour entraîner une solution en sa faveur. Nous sommes loin, on le voit, de la justice révolutionnaire. Dans le cas prévu par l'article 415 du Code de brumaire an IV, la nouvelle déclaration du jury ne peut être prise qu'aux quatre cinquièmes des voix.

Lorsque la haute Cour a terminé la mission pour laquelle elle avait été convoquée, les juges et les jurés qui la composaient sont tenus de se séparer et de quitter, dans une décade, le lieu où elle a tenu ses séances (art. 33).

Une fois qu'elle est dissoute, les accusés contumaces, au-

tres que les représentants du peuple ou les membres du Directoire qui seraient saisis ou qui se présenteraient, seront jugés par les tribunaux criminels des départements, qui recevront à cet effet des expéditions des pièces nécessaires à l'instruction déposées aux archives.

Aussitôt après le vote de ces lois, en exécution de l'article 267 de la constitution, le Conseil des Cinq-Cents, au nom du Corps législatif, proclama la formation d'une haute Cour de justice dans la commune de Vendôme, ordonna aux juges et accusateurs nationaux de s'y réunir le 15 fructidor, aux jurés de s'y rendre dans les délais déterminés par la loi, et prescrivit d'y transférer, pour la même époque, le représentant du peuple Drouet et ses co-accusés (1). A ce moment, plusieurs prévenus de complicité dans la conspiration avaient été traduits devant le jury d'accusation du département de la Seine, qui avait ordonné leur mise en jugement. Le Tribunal criminel du département allait les juger, alors que l'un des principaux auteurs de la conspiration était déféré à la haute Cour.

Conformément aux principes d'éternelle justice qui, en pareil cas, assurent aux accusés le bénéfice de la juridiction privilégiée, une loi décida que « tous les prévenus mis en état » d'accusation pour complicité dans un crime à raison duquel » un représentant du peuple ou un membre du Directoire » exécutif serait mis en accusation par le Corps législatif, » seraient traduits devant la haute Cour de justice pour y être » jugés conjointement avec le représentant du peuple ou » membre du Directoire accusé du même délit (2). »

Le 16 vendémiaire an IV, la haute Cour s'installait à Vendôme, « ville calme et paisible que les passions de cette » terrible époque avaient à peine troublée (3). » L'accusateur national, Vieillard, inaugura ses travaux par un discours écrit avec l'emphase du temps, et dans lequel il annonçait

(1) *Moniteur* du 17 août 1796. — *Bulletin des lois*, à sa date.

(2) *Bulletin des lois*, n° 523, à sa date.

(3) Discours du procureur général Cordoën.

que l'empire des lois, depuis si longtemps suspendu, était enfin rétabli (1).

On ne s'en fut pas douté aux mesures d'exception que prenaient les pouvoirs publics. Ils avaient fait de Vendôme une véritable place de guerre. Telle était l'émotion causée par ce procès que, dès le 24 fructidor, sur la demande du Directoire, le Corps législatif avait exclu de la commune de Vendôme tous ceux qui n'y étaient pas domiciliés avant la formation de la haute Cour (2). Et, quelques jours après, une lettre adressée de Vendôme à l'un des membres du Conseil des Anciens, ayant prêté aux accusés le projet de traîner leur procès en longueur en appelant une foule de témoins et de défenseurs, — le Directoire proposait de n'accorder que trois défenseurs officieux pour les quarante-sept accusés traduits devant la haute Cour. Nouvel exemple du trouble, disons-le, du vertige que peuvent causer les accusations politiques lorsqu'elles émanent des assemblées, qu'il faut improviser un Tribunal pour les juger et qu'elles ne ressortissent pas à une juridiction permanente, éprouvée et respectée. Le droit commun y est toujours plus ou moins violé. Il fallut qu'un représentant rappelât l'assemblée aux principes de la justice et au respect d'elle-même. « Ne vous laissez point, » s'écria-t-il, « égarer par de vaines frayeurs : combien de » de malheurs ont été la suite de dispositions extorquées » sous le prétexte du salut public (3) ! » Cette réflexion fit ajourner la proposition.

Les accusés déclinerent la compétence de la haute Cour. Leur déclinatoire fut rejeté. Ils en appelèrent alors au Tribunal de cassation qui déclara ne pouvoir connaître des jugements de la haute Cour de justice. Enfin les débats s'ouvrirent, le 2 ventôse an V, et se poursuivirent jusqu'au

(1) « Vérité, Justice, divinités saintes, descendez dans ce sanctuaire qui vous est préparé ; déjà nos cœurs sont embrasés de votre feu sacré !... Que la France attentive apprenne, à cette occasion solennelle, que votre Empire, qu'elle regretta longtemps, est enfin rétabli parmi nous. »

(2) *Moniteur* du 29 fructidor (15 septembre 1796).

(3) *Moniteur* du quatrième jour complémentaire, 20 septembre 1796.

7 prairial, au milieu d'incidents divers, parfois même de protestations et de tumultes violents. Les audiences « avaient » l'aspect d'un club ou d'une émeute (1). » Elles se terminaient par le chant de la *Marseillaise*, entonnée en chœur par tous les accusés. Ce spectacle « frappait les esprits » d'étonnement et de terreur (2). » On injuriait et menaçait les juges, on leur montrait le poing. Le procès des accusés d'avril 1834 devait seul, quarante ans plus tard, présenter de semblables violences. Le président en écrivit au Directoire (3). Le Directoire en référa au Corps législatif qui, le 6 germinal, passa à l'ordre du jour en déclarant que le code pénal « donnait au Tribunal les moyens de répression. » Le langage de Babeuf fut tel que la haute Cour dut lui retirer la parole et l'exclure de l'audience.

Ces faits montrent combien la loi avait été sage en écartant la haute Cour et du lieu où siège le Corps législatif et des grandes villes sujettes aux soulèvements populaires. A Vendôme, la haute Cour put achever son œuvre, non sans difficultés, mais sans troubles. Babeuf fut condamné à mort, Darthé aux travaux forcés ainsi que cinq autres des conspirateurs; tous les autres furent acquittés. La Cour avait appliqué les dispositions du code de Brumaire. Babeuf fut exécuté le lendemain, 5 prairial an V (24 mai 1797).

Les débats avaient duré un mois entier. « Jamais juridiction souveraine n'apporta plus de soins et de scrupules à » l'accomplissement de sa mission. La justice reprenait » pour la première fois ses formes régulières et son ancienne dignité. » Le président avait donné l'exemple de la modération, « les accusateurs publics avaient porté d'une » main ferme le drapeau de la société si audacieusement ataquée, et tous les deux purent emporter avec un patriotique orgueil sur les bancs de la Cour de cassation le

(1) M. Cordoën.

(2) *Moniteur* du 25 février 1797.

(3) *Moniteur* des 18 et 26 mars 1797.

» souvenir d'un grand devoir noblement accompli (1). »

Loi du 10 vendémiaire an IV. — Nous avons vu que les lois des 19 et 20 thermidor ne s'appliquaient qu'aux directeurs et aux législateurs. Une loi du 10 vendémiaire an IV statua sur la responsabilité ministérielle. Bien que cette loi ne renvoie pas les ministres devant une haute Cour, il nous paraît impossible de n'en pas dire un mot.

Avant de se séparer, la Convention voulut organiser le Ministère en même temps que le Directoire. Thibaudeau, au nom de la commission dite des Onze, soumit à l'assemblée un projet de décret dans la séance du 23 fructidor an III (2). « La Constitution, » disait-il dans son rapport, « porte que les ministres sont responsables de l'inexécution » des lois et des arrêtés du Directoire exécutif. Quoiqu'on ne » doive plus attacher aujourd'hui à la responsabilité des ministres d'un gouvernement lui-même responsable la même » importance qu'à celle d'un monarque inviolable, nous » avons pensé néanmoins que cette responsabilité, dans un » gouvernement libre, devait s'étendre à tous les délits contre la sûreté de l'Etat et contre la constitution, à tout attentat à la liberté et à la propriété individuelle, à tout » emploi de fonds publics sans les formalités prescrites par » la constitution, et aux dilapidations (3). »

En conséquence, le projet qui fut adopté par l'assemblée dans la séance du 30 fructidor (4), et qui devint la loi du 10 vendémiaire, déclarait les ministres responsables :

1° De tout délit par eux commis contre la sûreté générale et la Constitution ;

2° De tout attentat à la liberté et à la propriété individuelle ;

3° De tout emploi de fonds publics sans un décret du Corps législatif et une décision du Directoire exécutif, et de

(1) M. de Cordoën.

(2) *Moniteur* du 26 fructidor an III (12 septembre 1795).

(3) *Moniteur* du 26 fructidor an III (12 septembre 1795).

(4) *Moniteur* du quatrième jour complémentaire, an III (20 septembre 1795)

toutes dissipations de deniers publics qu'ils auraient faites ou favorisées (art. 10).

L'article 11 déclarait au surplus que les délits des ministres, les réparations et les peines qui pourraient être prononcées contre eux, seraient déterminés dans le code pénal.

Aux termes de l'article 14, le Tribunal compétent pour connaître des poursuites n'était plus la haute Cour, mais bien le Tribunal criminel du département où siégeait le pouvoir exécutif lors du délit.

Droit d'accusation. — Au point de vue du droit d'accusation, la loi consacrait un principe absolument différent de ceux adoptés jusque-là. L'article 12 voulait, en effet, qu'aucun ministre en fonctions ou hors de fonctions ne pût, pour faits de son administration, être traduit en justice, en matière criminelle, que sur la dénonciation du Directoire exécutif. « Nous ne nous sommes point arrêtés, » disait sur ce point le rapport de Thibaudeau, « à un système que nous » regardons comme destructeur de tout gouvernement, ce » lui de donner aux citoyens le droit de poursuivre un mi » nistre en justice. Nous avons cru que ce n'était plus aussi » au Corps législatif qu'il fallait attribuer ce droit, mais bien » au Directoire exécutif. La raison de cette innovation ré » sulte de la responsabilité du Directoire ; c'est pour cela » qu'il a le droit de choisir et de révoquer à son gré les » ministres ; il serait absurde de ne pas lui laisser celui de » les traduire devant les tribunaux, et il serait contraire à » la Constitution de donner au Corps législatif un moyen » d'arrêter la marche du pouvoir exécutif en attaquant sans » cesse les ministres. »

Action civile. — La loi contenait, en ce qui touche l'action civile, une disposition importante. « Elle avait cherché, » dit encore le rapport de Thibaudeau, « à concilier à la fois le » respect et la considération dont les premiers agents du » gouvernement doivent être investis avec le droit qu'ont » les citoyens lésés par un acte d'administration d'en exiger » la réparation. » En conséquence, aux termes de l'art. 13,

aucun ministre ne pouvait être poursuivi en dommages et intérêts pour faits de son administration, qu'autant que ces faits avaient donné lieu à un acte d'accusation intervenu sur une dénonciation du Directoire. L'action civile n'était, d'ailleurs, — l'article 15 le dit expressément, — qu'une action accessoire à l'action criminelle; elle était soumise à la même prescription, et la durée de cette prescription était de trois années, à compter du jour du délit, à l'égard du ministre de la marine et des colonies, de deux ans à l'égard de tous les autres.

Cette loi réalisait, on le voit, des innovations considérables. C'était aux mains du Directoire que la constitution concentrait toute la responsabilité politique. De ce principe, la loi déduisait le droit exclusif, pour le Directoire, de mettre les ministres en accusation, et l'enlevait au Corps législatif, qui l'avait jusque-là exercé. Elle transportait la connaissance des délits des ministres, de la haute Cour au Tribunal criminel, et décidait formellement que l'action en dommages et intérêts ne pourrait être exercée par les parties lésées qu'accessoirement à l'action publique.

CHAPITRE VI.

LA HAUTE COUR SOUS LA CONSTITUTION DE L'AN VIII.

Le vigoureux génie qui, après les orages de la révolution, essayait de rétablir l'ordre dans l'Etat et imprimait sur la société sa main puissante, avait à un trop haut degré le sentiment de l'autorité, et tenait trop à la force et au prestige du pouvoir pour ne pas consacrer l'institution d'une haute juridiction chargée du jugement des personnages puissants et des grands coupables. La haute Cour avait sa place marquée dans la constitution du 22 frimaire an VIII.

La haute Cour semble toutefois n'y avoir qu'une compétence *ratione personæ*. Elle paraît n'être instituée que pour juger les ministres; encore n'est-ce pas de tous les actes délictueux commis par les ministres qu'elle est appelée à connaître. Pour la première fois, en effet, nous trouvons expressément écrite dans la constitution de l'an VIII la distinction fondamentale entre les délits de droit commun et les délits de fonction ou délits politiques.

Aux termes des articles 70 et 71 de l'acte constitutionnel, en ce qui touche les délits privés emportant peine afflictive ou infamante, les ministres sont considérés comme membres du conseil d'Etat et justiciables des tribunaux ordinaires. Ils sont, au contraire, responsables devant la haute Cour des délits qu'ils peuvent commettre dans l'exercice de leurs fonctions, et doivent être renvoyés devant elle dans trois cas : 1° Pour tout acte de gouvernement signé par eux et

déclaré inconstitutionnel par le sénat; 2° pour l'inexécution des lois et des règlements de l'administration publique; 3° pour les ordres particuliers par eux donnés, si ces ordres sont contraires à la constitution, aux lois et aux règlements (art. 72).

Dans ces trois cas, le Tribunat peut dénoncer le ministre par un acte sur lequel le Corps législatif délibère après avoir entendu ou, du moins, appelé l'inculpé. Le Corps législatif peut le mettre en accusation par un décret. Le ministre ainsi accusé est jugé par une haute Cour, sans appel et sans recours en cassation.

La haute Cour est composée de juges et de jurés. Les juges sont choisis par le Tribunal de cassation et dans son sein; les jurés sont pris dans la liste nationale, le tout suivant les formes que la loi détermine (art. 73).

La loi organique, promise par ce dernier paragraphe de l'article 73, ne fut jamais votée, et la haute cour ne parut pas avoir fonctionné sous le Consulat. L'attentat du 3 nivôse an IX, contre la vie du premier consul, détermina la création, dans chaque département, d'un Tribunal criminel spécial qui fonctionna seul (1).

Il est à remarquer que la garantie constitutionnelle des fonctionnaires, instituée par le célèbre article 75 de la constitution de l'an VIII, ne s'appliquait pas aux ministres. Le texte les exceptait formellement. Mais il semble résulter des dispositions des articles 72 et 73, combinés avec la loi de 1790, qu'ils ne pouvaient être poursuivis en dommages et intérêts qu'après le jugement de la haute Cour.

(1) Dalloz, *Org. jud.*, n° 122.

CHAPITRE VII.

L'EMPIRE ET LA HAUTE COUR IMPÉRIALE.

L'avènement de l'Empire devait amener la mise en harmonie de la haute Cour avec les institutions nouvelles. Le sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII (18 mai 1804) pourvut à cette nécessité. La haute Cour reçut le nom de haute Cour impériale; l'organisation et la compétence en furent complètement modifiées. Le titre 13 entier du sénatus-consulte (1) lui est consacré. C'est un code complet de la matière.

Les dispositions de ce sénatus-consulte peuvent se ramener à quatre points principaux : 1° l'organisation de la haute Cour; — 2° la compétence; — 3° l'instruction; — 4° la procédure à l'audience.

Organisation. — La haute Cour siège dans le Sénat sous la présidence de l'archichancelier de l'Empire, ou, à son défaut, d'un autre titulaire d'une grande dignité de l'Empire (art. 102-103).

Elle se compose : des princes, des titulaires des grandes dignités et des grands officiers de l'Empire; du grand juge, ministre de la justice; de soixante sénateurs, des six présidents de section du Conseil d'Etat et de vingt membres de la Cour de cassation, les sénateurs et membres de la Cour de cassation appelés par ordre d'ancienneté; en tout, y compris le président, cent un membres, sans compter les prin-

(1) Il contient trente-trois articles (101 à 133).

ces, les grands officiers et grands dignitaires dont le nombre est indéterminé.

Il y a, près la haute Cour, un procureur général nommé à vie par l'Empereur : il exerce le ministère public, assisté de trois tribuns nommés chaque année par le Corps législatif sur une liste de neuf candidats présentée par le Tribunat, et de trois magistrats que l'Empereur nomme aussi chaque année parmi les officiers des Cours d'appel ou de justice criminelle. Le Président de la haute Cour ne peut jamais être récusé.

Compétence. — La haute Cour a une double compétence, *ratione materiæ* et *ratione personæ*.

Ratione personæ, elle connaît : des délits personnels commis par des membres de la famille impériale, par des titulaires des grandes dignités de l'Empire, par les ministres, par les secrétaires d'Etat, par les grands officiers, les sénateurs, les conseillers d'Etat.

Ratione materiæ, elle juge :

1° Les crimes, attentats et complots contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, la personne de l'Empereur et celle de l'héritier présomptif de l'Empire ;

2° Les délits de responsabilité d'office commis par les ministres et les conseillers d'Etat chargés spécialement d'une partie d'administration publique ;

3° Les prévarications et abus de pouvoir commis soit par des capitaines généraux des colonies, des préfets coloniaux et des commandants des établissements français hors du continent, soit par des administrateurs généraux employés extraordinairement, soit par des généraux de terre ou de mer, sans préjudice, à l'égard de ceux-ci, des poursuites de la juridiction militaire ;

4° Le fait de désobéissance des généraux de terre ou de mer qui contreviennent à leurs instructions ;

5° Les concussion et dilapidations dont les préfets de l'intérieur se rendent coupables dans l'exercice de leurs fonctions ;

6° Les forfeitures ou prises à partie qui peuvent être encourues par une Cour d'appel ou par une Cour de justice criminelle, ou par des membres de la Cour de Cassation;

7° Les dénonciations pour cause de détention arbitraire et de violation de la liberté de la presse.

Droit d'accusation. — La haute Cour ne peut agir que sur les poursuites du ministère public. S'il y a un plaignant, le ministère public est nécessairement partie jointe et poursuivante.

Quand les magistrats de sûreté ou les directeurs du jury, dans les délits dont ils poursuivent la réparation, en découvrent un qui à raison soit de la qualité des personnes, soit du titre de l'accusation, soit des circonstances de fait, est de la compétence de la haute Cour, ils doivent, dans la huitaine, renvoyer toutes les pièces de la procédure au procureur général près la haute Cour; ils continuent néanmoins à recueillir les preuves et les traces du délit (art. 109).

Le Corps législatif peut dénoncer : 1° les ministres ou conseillers d'Etat chargés d'une partie quelconque de l'administration publique, s'ils ont donné des ordres *contraires aux constitutions et aux lois de l'Empire*; — 2° les capitaines généraux des colonies, les préfets coloniaux, les commandants des établissements français hors du continent, les administrateurs généraux, pour prévarication et abus de pouvoir; — les généraux de terre ou de mer, pour désobéissance à leurs instructions; — les préfets de l'intérieur, pour dilapidation et concussion (art. 111).

Le Corps législatif dénonce pareillement les ministres ou agents de l'autorité lorsqu'il y a eu, de la part du Sénat, déclaration de fortes présomptions de détention arbitraire ou de violation de la liberté de la presse (art. 112).

La dénonciation du Corps législatif ne peut être arrêtée que sur la demande du Tribunat ou la réclamation de cinquante membres du Corps législatif qui requièrent un comité secret à l'effet de désigner dix d'entre eux pour rédiger un projet de dénonciation.

Les formes de cette dénonciation sont réglées par les articles 114, 115, 116 et 117. Elle doit être écrite. Elle peut émaner du Président et des secrétaires du Tribunal, ou de dix membres du Corps législatif. Si elle est rédigée contre un ministre ou un conseiller d'Etat chargé d'une partie de l'administration publique, elle doit leur être communiquée dans le délai d'un mois. Le ministre ou conseiller dénoncé ne comparait point pour répondre, mais l'Empereur nomme trois conseillers d'Etat pour donner au Corps législatif des éclaircissements sur la dénonciation. Le Corps législatif la discute en comité secret et vote au scrutin sur son admission ou sur son rejet. Si la dénonciation est admise, elle doit être circonstanciée, signée par le Président et les secrétaires, et adressée par un message à l'archichancelier de l'Empire, qui la transmet au procureur général près la haute Cour. Les ministres peuvent, chacun en ce qui les concerne, dénoncer au ministère public les prévarications et abus de pouvoir commis par les fonctionnaires placés sous leurs ordres. Si la dénonciation est faite par le ministre de la justice, il ne peut prendre part aux jugements auxquels elle donne lieu (art. 118).

Dans certains cas déterminés, le procureur général est tenu de convoquer la haute Cour sous trois jours par l'intermédiaire de l'archichancelier; ces cas sont énumérés dans les articles 110, 111, 112 et 118. Ce sont ceux de dénonciation par le Corps législatif contre les ministres ou agents de l'autorité ou par les ministres contre des fonctionnaires placés sous leurs ordres.

En dehors de ces cas, quand il y a dénonciation ou plainte, le procureur général, de concert avec les tribuns et les trois magistrats officiers du Parquet examine s'il y a lieu à poursuivre. La décision lui appartient. S'il estime qu'il n'y a pas lieu à suivre, il formule des conclusions sur lesquelles la haute Cour statue par un jugement définitif. Si ses conclusions sont rejetées, le ministère public est tenu de continuer les poursuites. Dans ce cas, comme au cas où le

ministère public est d'avis qu'il y a lieu de suivre, le ministère public est tenu de dresser dans la huitaine un acte d'accusation et de le communiquer au commissaire et au suppléant que l'archichancelier nomme parmi les juges de la haute Cour (art. 122-123).

Instruction. — Les fonctions de ce commissaire ou, à son défaut, du suppléant, consistent à faire l'instruction et le rapport. Il soumet l'acte d'accusation à douze commissaires de la haute Cour choisis par l'archichancelier, six parmi les sénateurs et six parmi les autres membres de la Cour. Les membres ainsi choisis ne peuvent plus concourir au jugement. Si les douze commissaires jugent qu'il y a lieu à accusation, le rapporteur rend une ordonnance conforme, décerne les mandats d'arrêt et procède à l'instruction. S'ils estiment, au contraire, qu'il n'y a pas lieu à suivre, le rapporteur en réfère à la haute Cour qui statue définitivement.

Débats et jugement. — La haute Cour ne peut juger à moins de soixante membres. L'accusé et le ministère public peuvent en récuser chacun dix sans donner de motifs. Les débats sont publics. Les accusés sont libres de choisir des défenseurs; s'ils ne le font pas, l'archichancelier leur en donne un d'office.

L'arrêt doit être rendu à la majorité absolue des voix et prononcé publiquement.

Pénalité. — L'article 130 contient deux principes de la plus haute importance : *la haute Cour ne peut prononcer que des peines portées par le code pénal.* Innovation aussi heureuse que remarquable, car plusieurs des lois antérieures étaient muettes à cet égard et semblaient abandonner la peine à l'arbitraire des juges. La haute Cour peut d'ailleurs, lorsqu'elle acquitte, placer les accusés acquittés sous la surveillance de la haute police pour un temps qu'elle détermine (art. 131).

Action civile. — Le second principe proclamé par l'article 130, c'est que la haute Cour est compétente pour connaître de l'action civile accessoirement à l'action publique. « Elle

» prononce, s'il y a lieu, » dit le texte, « la condamnation » aux dommages et intérêts civils. » C'était là encore une innovation considérable. Sauf la loi de vendémiaire, toutes les lois antérieures étaient muettes sur ce point et laissaient indécise la question de savoir si l'action privée pouvait être déferée à la haute Cour ou ne pouvait être soumise qu'aux tribunaux ordinaires.

Ce sénatus-consulte consacrait une autre innovation plus grave encore ; il supprimait l'intervention du jury. En cela, il portait atteinte au droit commun et au principe de l'égalité et constituait réellement une juridiction exceptionnelle. Mais il réalisait aussi de sérieuses améliorations. Il avait, sur les lois précédentes, l'avantage d'organiser la juridiction d'instruction en même temps que la juridiction de jugement. Par un progrès plus sérieux encore, il qualifie et énumère exactement les délits de fonction dont les ministres et autres fonctionnaires peuvent avoir à répondre.

C'était encore une heureuse innovation de déferer à la haute Cour les délits personnels commis par les princes, ministres, titulaires des hautes dignités de l'Empire dont les lois anciennes ne parlaient pas et dont l'acte de 1799 laissait le jugement aux tribunaux ordinaires après autorisation préalable. L'un des auteurs qui ont écrit récemment sur le Droit constitutionnel, M. Faustin Hélie, approuve hautement cette attribution ; car, dit-il, « devant les tribunaux » ordinaires, ces grands personnages triompheraient par la » crainte ou périraient par l'envie (1). »

On ne peut également qu'approuver l'attribution faite à la haute Cour du jugement des forfaitures et prises à partie encourues par des cours d'appel ou de justice criminelle ou par des membres de la Cour de cassation.

Les dispositions du sénatus-consulte ne sont pas moins remarquables en ce qui touche le droit d'accusation et de poursuite. Dans les constitutions précédentes, le droit de

(1) Faustin-Hélie, *Des Constitutions de la France*, p. 741.

poursuite appartient exclusivement à un corps politique, au Corps législatif. Le sénatus-consulte de l'an XII le divise ; il appartient tantôt : 1° au Corps législatif, sur la dénonciation de cinquante membres et après délibération en comité secret ; 2° tantôt au ministre en ce qui concerne les délits des fonctionnaires placés sous ses ordres ; 3° tantôt enfin à un procureur général spécial nommé par le gouvernement et inamovible.

L'institution de ce ministère public et surtout l'inamovibilité qui lui est conférée sont dignes de la plus sérieuse attention.

C'est le procureur général qui, dans tous les cas, saisit la haute Cour. A la vérité, il est forcé de le faire toutes les fois qu'un délit lui est dénoncé par le Corps législatif ou par un ministre. Mais ce n'est plus au pouvoir politique qu'il appartient de dresser les actes d'accusation et de convoquer la haute juridiction. La plainte, une fois déposée, le pouvoir politique s'efface entièrement devant le ministère public.

Au surplus, ce sénatus-consulte, dont le plus grand défaut est une certaine complication, n'a jamais figuré que dans le bulletin des lois. La haute Cour ne fut pas une seule fois convoquée pendant la durée du premier Empire. Le décret, tristement fameux du 3 mars 1810, qui rétablissait purement et simplement les lettres de cachet, rendait cette convocation inutile (1).

Code pénal de 1810. — En 1810, un nouveau code pénal vint remplacer la législation antérieure. Dans ses articles 75 à 108, il donnait la définition d'un certain nombre de crimes et délits contre la sûreté de l'Etat, que l'article 101 (§ 2) du sénatus-consulte de floréal déférait à la haute Cour.

En résumé, le principe de la responsabilité des fonctionnaires, spécialement des ministres, réclamée par les cahiers des Etats généraux, est proclamé par la constitution de 1791

(1) « Considérant qu'il est un certain nombre de nos sujets détenus dans » les prisons d'Etat, sans qu'il soit convenable ni de les traduire devant les » tribunaux, ni de les faire mettre en liberté. »

et reproduit dans toutes celles qui la suivent. Ayant repoussé le système des deux Chambres, l'assemblée constituante confie le jugement des prévarications des fonctionnaires et des crimes d'Etat à une haute Cour. Cette haute juridiction n'est autre chose que la mise en œuvre de la souveraineté nationale ; c'est la nation seule qui peut accuser par l'intermédiaire de ses représentants ; c'est elle encore qui juge par l'organe des jurés qu'elle a élus. A peine organisée la haute Cour tend, sous l'assemblée législative, à devenir l'instrument des passions populaires et des vengeances politiques. Remplacée de fait par les Tribunaux révolutionnaires, avant d'être légalement supprimée par la convention, elle est rétablie par le directoire qui (singulière inconséquence) restreint sa compétence au jugement des directeurs et des législateurs. Sa compétence ne s'étend qu'aux délits de fonction. Ses arrêts sont souverains. La constitution de l'an VIII lui rend le jugement des délits politiques des ministres ; l'Empire enfin en change entièrement le caractère. Le jury disparaît. Tous les délits politiques ou non, commis par les hauts personnages, ressortissent à la haute Cour. Le droit d'accusation se divise ; un ministère public permanent et inamovible est institué. La haute Cour a cessé d'être une émanation directe de la nation pour devenir une institution monarchique.

Dans le livre suivant, nous examinerons ce qu'elle a été sous la monarchie constitutionnelle.

LIVRE IV

LA HAUTE COUR POLITIQUE DANS LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE

CHAPITRE PREMIER.

LA HAUTE COUR ET LA PREMIÈRE RESTAURATION.

Après l'abdication de Napoléon, le sénat conservateur avait préparé un projet de constitution que le roi, comme on sait, refusa d'accepter. Ce projet, qui porte la date des 6-9 avril 1814, consacrait, en même temps que le rétablissement de la monarchie héréditaire, la division du pouvoir législatif en deux chambres, et, en même temps que l'inviolabilité royale, la responsabilité ministérielle (1).

Ces principes furent reproduits et complétés par la charte du 14 juin 1814.

L'article 33 conférait à la chambre des pairs les attributions de la haute cour pour le jugement « *des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat, qui se raient définis par la loi.* »

L'article 55 attribuait à la Chambre des députés « le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs, qui, seule, avait le droit de les juger. »

Enfin, l'article 56 déterminait en ces termes les faits à

(1) Art. 21. « Les ministres sont responsables de tout ce que les actes du Gouvernement contiendraient d'attentatoire aux lois, à la liberté publique et individuelle et aux droits des citoyens. » — Ce projet n'édicteait, d'ailleurs, aucune disposition sur l'accusation et le jugement des ministres.

raison desquels les ministres pouvaient être poursuivis :
« Ils ne peuvent être accusés que pour faits *de trahison ou*
» *de concussion*. Des lois particulières spécifieront cette na-
» ture de délits et en détermineront la poursuite. »

Ces textes combinés avaient pour effet de substituer la Chambre haute à la haute Cour. *Ratione materiæ*, ils limitaient sa compétence au crime de haute trahison et aux attentats contre la sûreté de l'Etat. *Ratione personæ*, ils la restreignaient au jugement des ministres seuls. Encore les ministres n'étaient-ils plus justiciables de la haute Cour que pour faits de trahison et de concussion.

Les articles 33 et 56 annonçaient une loi organique qui devait à la fois donner la définition de ces divers crimes et organiser l'instruction et la procédure à suivre pour leur répression. La première restauration dura trop peu pour avoir le temps de la faire. Nous ne croyons pas, d'ailleurs, que la Chambre haute ait été constituée en Cour de justice depuis le retour de Louis XVIII jusqu'aux Cent jours.