



## 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](mailto:biblioteca@consiglioveneto.it)

## CHAPITRE II.

### LA HAUTE COUR ET L'ACTE ADDITIONNEL AUX CONSTITUTIONS DE L'EMPIRE.

Bien qu'il se rattachât par son nom aux constitutions du premier Empire, l'acte additionnel maintenait, en réalité, les formes essentielles de la monarchie constitutionnelle (1). Il conserva la division du pouvoir législatif en deux Chambres, la responsabilité ministérielle, et supprima expressément la haute Cour impériale.

L'article 56 déclarait que « tous les crimes et délits attribués à la haute Cour impériale, et dont le jugement n'était pas réservé, par le présent acte, à la Chambre des Pairs, seraient portés devant les Tribunaux ordinaires. »

*Compétence.* — Quels étaient les crimes et délits dont le jugement était ainsi réservé à la Chambre haute ?

Aux termes des articles 40 et 41, elle était exclusivement compétente pour juger les ministres et les commandants d'armée de terre et de mer, dans le cas « où ils avaient promis la sûreté ou l'honneur de la nation. » On voit combien la définition était vague !

*Accusation.* — A qui appartenait le droit d'accusation ? — à la Chambre des représentants ? Avant de prononcer sur la mise en accusation d'un ministre ou d'un commandant d'ar-

(1) C'est pour ce motif qu'après quelque hésitation, nous n'avons pas cru devoir l'étudier immédiatement après le sénatus-consulte de floréal, et en avons maintenu l'examen à sa place dans l'ordre chronologique.

mée, cette Chambre devait, sur le rapport d'une commission de soixante membres tirés au sort, décider s'il y avait lieu à examiner la proposition. Cette commission ne devait faire son rapport que dix jours, au plus tôt, après sa nomination (art. 43 et 44). Si la Chambre déclarait qu'il y avait lieu à examen, elle pouvait, mais seulement au terme d'un nouveau délai de dix jours au moins, appeler dans son sein le ministre ou commandant inculqué, et lui demander des explications. Une nouvelle commission de soixante membres, tirée au sort comme la première, faisait alors, après un troisième intervalle de dix jours, un nouveau rapport sur la mise en accusation. Enfin, cette mesure ne pouvait être prononcée que dix jours au moins après la lecture et la distribution du rapport. Pour éviter les résolutions précipitées et laisser au temps le soin de calmer les passions, la sagesse de la loi plaçait ainsi un intervalle forcé de quarante jours entre le premier examen des charges et le vote définitif de l'accusation.

L'accusation admise, la Chambre des représentants choisissait dans son sein cinq commissaires pour la poursuivre et la soutenir devant la Chambre des Pairs.

*Pénalité.* — Quant à la pénalité, l'article 42 portait expressément que, dans ce cas, la Chambre des Pairs « *exercera*, soit pour caractériser le délit, soit pour infliger la peine, un pouvoir discrétionnaire. »

Jamais autorité plus absolue, plus dangereuse n'avait été confiée à une assemblée. Le vague calculé de la définition du délit, le droit discrétionnaire donné au juge de le caractériser et de le punir, élevaient l'arbitraire à la hauteur d'une loi. On n'était pas allé plus loin, au moins légalement, aux plus mauvais jours de la Révolution. Sans doute, la procédure d'accusation organisée devant la Chambre des représentants, était sage, et nous verrons qu'elle a été empruntée ou imitée par plusieurs législations étrangères. Mais l'omnipotence conférée au Tribunal, les dispositions qui l'affranchissaient de toute loi, étaient indignes, il ne faut pas crain-

dre de le dire, de l'homme politique qui avait inspiré et rédigé l'acte additionnel (1).

Ces dispositions, au surplus, ne reçurent jamais d'application pendant les deux mois que vécut la constitution nouvelle, bientôt emportée par la défaite de Waterloo.

(1) M. Benjamin Constant.

### CHAPITRE III.

DE LA HAUTE COUR SOUS LE GOUVERNEMENT DE LA SECONDE RESTAURATION ET SOUS LE GOUVERNEMENT DE JUILLET (1815-1848).

#### SECTION PREMIÈRE. — *Considérations générales.*

Avec la seconde Restauration, la charte du 14 juin 1814 reprit son empire (1).

Elle attribuait, nous l'avons vu, à la Chambre haute, la connaissance des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat commis par toute personne; à la Chambre des députés, le droit d'accuser les ministres; à la Chambre des Pairs, celui de les juger pour faits de trahison et de concussion.

(1) Le projet d'acte constitutionnel, présenté par la Commission centrale de la Chambre des représentants, le 29 juin 1815, organisait d'une façon très complète la responsabilité ministérielle. L'article 28 déclarait les ministres responsables de tous les actes de leur ministère qui porteraient atteinte à la sûreté nationale, aux actes des constitutions, aux intérêts du trésor public, à la propriété, à la liberté des individus, à la liberté de la presse ou des cultes. Les articles 29 et 30 conféraient à la Chambre des représentants le droit de les accuser, à la Chambre des pairs celui de les juger. Les Chambres avaient les mêmes droits d'accusation et de jugement à l'égard des commandants de terre ou de mer qui compromettaient la sûreté ou l'honneur de la nation. L'article 32 maintenait à la Chambre des pairs le pouvoir discrétionnaire que lui attribuait déjà l'acte additionnel soit pour caractériser le délit, soit pour infliger la peine. Enfin l'article 33 accordait aux particuliers le droit de poursuivre les ministres et leurs agents subordonnés à raison des dommages qu'ils prétendraient avoir injustement soufferts par les actes du Ministère ou de l'administration, et attribuait la connaissance de ces actions aux tribunaux ordinaires (Sirey, 1815, 2<sup>e</sup> partie, p. 228 et suiv.). Ce projet, on le sait, ne fut pas adopté.

La charte de 1830 ne fit que reproduire la disposition de la charte de 1814 dans son article 28 ainsi conçu : « La » Chambre des pairs connaît des crimes de haute trahison » et des attentats à la sûreté de l'Etat qui seront définis par » la loi. »

L'article 47 donna 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. Toutefois, ce texte ne limitait pas, comme l'article 56 de la charte de 1814, le droit d'accusation de la chambre aux seuls faits de trahison et de concussion. L'article 69 annonçait qu'il serait pourvu par une loi spéciale et dans le plus court délai possible à l'organisation de la responsabilité des ministres et autres agents du pouvoir.

Enfin les deux chartes avaient institué une juridiction spéciale pour le jugement des Pairs de France, qui « ne pou- » vaient être arrêtés que de l'autorité de la Chambre haute » et jugés que par elle en matière criminelle » (art. 34 de la charte de 1814 et 39 de la charte de 1830).

La définition des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat, successivement promise par l'article 33 de la charte de 1814 et par l'article 28 de la charte de 1830, ne fut jamais donnée. Les projets élaborés pour répondre à la promesse de l'article 69 de la Constitution de 1830, ne purent aboutir. La Chambre haute avait essayé de combler cette lacune en adoptant, le 8 mars 1816, une résolution en trente articles qui réglait les formes de sa procédure ; cette résolution n'eut pas de suite (1). Une ordonnance du 20 avril 1821 tenta d'y pourvoir. Mais la Chambre des pairs dénia au pouvoir le droit de régler cette matière par ordonnance, et, avec une ferme indépendance, déclara qu'elle ne pouvait accepter une semblable réglementation que d'une loi. Plusieurs projets furent discutés, en 1819, 1832 et 1834, en janvier 1836,

(1) Cette résolution énumérait, à l'instar du S.-C. de floréal, un certain nombre de personnes revêtues d'éminentes dignités, dont les attentats devaient seuls ressortir à la haute juridiction de la Cour.

janvier 1837, 1839. Tous échouèrent successivement (1).

Malgré une légère différence dans les textes, l'esprit des deux chartes était le même. L'une et l'autre ne faisaient qu'appliquer le système déjà proposé en 1789 par Lally-Tollendal : la division de la juridiction politique entre les deux Chambres, l'attribution du droit d'accusation à la Chambre basse, du droit de jugement à la Chambre haute.

La juridiction politique ne change pas de 1815 à 1848. La révolution de 1830 n'en a ni modifié l'organisation ni sensiblement altéré le caractère. C'est par un progrès régulier, sous l'empire des mêmes principes et d'un même esprit, que sa jurisprudence se développe et que son autorité s'affirme pendant les trente-trois années que dure la monarchie constitutionnelle. Il est donc, à tous égards, convenable de réunir en un seul chapitre l'étude de la juridiction de la Chambre haute pendant la deuxième Restauration et le Gouvernement de Juillet.

La Chambre des pairs tenait, à la fois, de la charte, des attributions législatives et des attributions judiciaires. Il était difficile que ces attributions, bien que distinctes, ne réagissent pas les unes sur les autres. Alors même qu'elle se constituait en Cour de justice, la Chambre des pairs ne pouvait guère oublier la haute situation politique et le rôle de pouvoir modérateur qui lui appartenaient dans l'Etat. Aussi se considéra-t-elle toujours et fut-elle généralement acceptée comme un Tribunal mixte, à la fois judiciaire et politique, comme « *une sorte de grand jury national* » (le mot est de M. Villemain), tenant, de sa nature et de la loi de son institution, une sorte d'omnipotence qui ne s'étendait pas seulement à l'appréciation des faits, mais à la fixation même de sa compétence, au fonctionnement de sa juridiction et jusqu'à l'application de la peine. Elle voulut demeurer, dans l'administration de la justice, et elle de-

(1) Dalloz (Alph.), *Compétence criminelle*, n° 713; *Responsabilité*, n° 273. — Cauchy, *Précédents de la C. des Pairs*, p. 535. — Jean Clos, *De la resp. des ministres*, Paris, 1886, p. 135.

meura, en effet, ce qu'elle était dans la sphère politique, un pouvoir essentiellement modérateur.

Sa haute juridiction venait à peine d'être instituée, que les procès les plus graves lui étaient déférés. Les lois promises n'avaient point été votées. Aucune règle précise ne déterminait ni les crimes et délits dont elle devait connaître, ni les formes et la procédure qu'elle devait suivre, ni les peines qu'elle devait appliquer.

Dans de semblables conditions, la Chambre des pairs n'eut à prendre conseil que d'elle-même.

Elle renfermait heureusement dans son sein des hommes considérables par les lumières et l'expérience, instruits par les plus graves événements qu'aucune génération eût encore traversés, et également éloignés des excès révolutionnaires et des violences du despotisme. « La Chambre des pairs, » disait noblement M. le chancelier Dambray, lors de sa première constitution en Cour judiciaire, « ne peut vouloir que » la justice; elle ne peut chercher que la vérité; mais elle » ne doit les recevoir que des mains de la loi et dans les » formes qu'elle a si sagement établies. Si ces formes ne » sont pas pour nous de stricte rigueur, elles sont au moins » d'étroite convenance, et il est dans notre intention de » conserver toutes celles qui, dans les tribunaux ordinaires, » sont protectrices de l'innocence, tutélaires de l'honneur » et de la vie des citoyens. »

Dans la difficile tâche de tracer elle-même les règles qui devaient fixer sa compétence, présider à l'instruction des affaires, à la direction des débats, à la délibération de l'arrêt et à l'application des peines, la Chambre des pairs s'inspira toujours d'une double pensée : suivre autant que possible les lois existantes, ne s'en écarter que « pour revenir au » droit naturel et aux principes généraux de cette loi su- » prême du genre humain que les hommes n'ont point » faite (1). »

(1) Portalis, *Rapport sur l'affaire d'avril 1834.*



C'est l'étude de ces règles qu'il nous reste à faire brièvement.

SECTION II. — *De l'organisation de la Cour des Pairs.*

Lorsqu'elle siégeait comme Cour de justice, la Chambre des Pairs prenait le nom de *Cour des Pairs*. Ce fut, pour la première fois, en 1820, dans le procès de Louvel qu'elle siégea sous ce titre ; depuis, elle l'a constamment porté (1).

Bien que sa constitution en Cour de justice ne fût qu'accidentelle et temporaire, on peut dire que la Chambre des Pairs constituait une juridiction permanente, puisqu'il suffisait d'une ordonnance royale ou d'une résolution de la Chambre des députés pour la saisir. Elle n'avait donc rien du caractère d'une commission contre lequel, d'ailleurs, son indépendance eût protesté.

Il n'y a pas, dans l'organisation judiciaire de la France, de Cour de justice sans un ministère public chargé de requérir. La charte ne créait pas de ministère public près la Chambre des Pairs. Il fallut suppléer à son silence. La première ordonnance qui saisit la Cour désignait les ministres comme commissaires du roi chargés de soutenir l'accusation et la discussion. « Personne, » disait-elle dans son préambule, « ne peut vouloir que le jugement soit retardé par le » motif qu'il n'existe pas, auprès de la Chambre des Pairs, » un magistrat qui exerce l'office de procureur général ; la » charte n'en a pas établi ; elle n'a pas voulu en établir, » peut-être ne l'a-t-elle pas dû. Pour certains crimes de » haute trahison, l'accusateur s'élèvera de la Chambre des » députés ; pour d'autres, c'est le gouvernement lui-même » qui doit l'être. Les ministres sont les organes naturels de » l'accusation, et nous croyons bien plutôt remplir un de-

(1) Dans le procès du maréchal Ney, elle était simplement qualifiée de Chambre des Pairs (S. C. N., 5, 2, 78).

» voir qu'exercer un droit en nous acquittant devant vous  
 » du ministère public (1). »

Cependant, une ordonnance du lendemain 12 novembre chargea le procureur général près la Cour de Paris de l'instruction de l'affaire en laissant aux ministres nommés commissaires du roi le soin de rédiger l'acte d'accusation.

La jurisprudence, à défaut de la loi, établit, près la Cour des Pairs, un parquet organisé sur le modèle des parquets des Cours souveraines. Toutefois, ce parquet n'eut jamais une organisation permanente. L'usage était d'instituer, dans chaque affaire, par une délégation spéciale, un ou plusieurs membres chargés de remplir les fonctions du ministère public.

Lorsqu'il s'agissait d'une poursuite dirigée contre les ministres, ce n'était plus le roi qui déluguait un procureur général ; — c'était à la Chambre des députés qu'appartenait le droit de soutenir l'accusation. A cet effet, elle déluguait des commissaires (2).

On se demanda si, devant la Chambre haute, aux commissaires nommés par la Chambre des députés ne devait pas s'adjoindre un procureur général nommé par le roi. Les hésitations de la Cour furent tranchées par une observation de son président : « Si tous deux soutiennent l'accusation, » disait M. Pasquier, « quel poids énorme ce concours ne » mettra-t-il pas dans la balance ? Comment les accusés ré- » sisteront-ils à cette double poursuite ? Si, au contraire, » les commissaires de la Chambre et le procureur général » venaient à être divisés d'opinion, si le procureur général » usait du droit qui appartient au ministère public de se » désister d'une accusation qu'il croirait mal fondée, s'il » parlait à la décharge lorsque les commissaires persiste- » raient dans leur accusation, quel scandale, quel désordre

(1) Ordonnance du 11 novembre 1815 (S. C. N., 5, 2, 78).

(2) Dans le procès des ministres de 1830, les commissaires délégués furent MM. Bérenger, Persil et Madier de Montjau.

» ne résulterait pas de ce conflit entre deux des grands pouvoirs de l'Etat (1). »

Cette observation péremptoire trancha les hésitations.

La Cour des pairs reconnut d'ailleurs aux commissaires de la Chambre des députés les mêmes droits, la même liberté d'action qu'au ministère public (2).

En ce qui touche sa composition intérieure, les causes d'excuse ou d'empêchement qui pouvaient s'opposer à ce qu'un pair prit part au jugement, la Cour, dans sa jurisprudence, se rapprochait autant que possible du droit commun. Elle reconnaissait comme causes générales pouvant empêcher un pair d'être juge : 1° le défaut d'âge ; 2° le défaut d'assistance aux séances, et 3° enfin une nomination postérieure au fait soumis au jugement de la Cour.

Ce dernier principe faisait grand honneur à son indépendance et à son esprit libéral. Elle eut toujours à cœur d'éviter ce qui, de près ou de loin, pouvait rappeler les commissions judiciaires. Le nombre des pairs étant illimité et la prérogative royale pouvant s'exercer en tout temps, elle avait cherché une garantie « contre l'abus qui pourrait être fait de la nomination royale pour désigner des juges en vue d'un procès déjà né (3). »

Quant aux causes personnelles de déport, qui peuvent varier à l'infini, il était d'usage que le pair les déclarât à la Chambre du Conseil et soumît ses scrupules à l'appréciation de la Cour. La maladie, la situation d'inculpé, d'accusateur, de témoin étaient généralement admises comme causes d'excuse ou d'abstention ; toutefois, la qualité de témoin n'était pas un obstacle absolu aux fonctions de juge. A ces causes il convient d'ajouter la parenté avec l'inculpé et le

(1) Paroles de M. Pasquier, citées par Cauchy.

(2) Les fonctions de greffier de la Cour des pairs étaient remplies par le garde des archives de la Chambre des pairs ; les ordonnances qui saisissaient la Cour contenaient ordinairement une délégation spéciale à cet effet. — La Cour désignait elle-même ses huissiers.

(3) Cauchy, p. 81.

caractère sacerdotal à raison duquel les pairs ecclésiastiques, fidèles à l'antique tradition que nous avons fait connaître, crurent toujours devoir s'abstenir de prendre part au jugement des procès criminels pouvant entraîner la peine de mort (1).

SECTION III. — *De la compétence de la Cour des pairs.*

§ 1. — *De la compétence « ratione materiæ. »*

L'article 33 de la charte de 1814, reproduit par l'article 28 de la charte de 1830, portait : « La Chambre des pairs connaît des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat qui *seront* définis par la loi. »

La charte promettait ainsi une définition des crimes qu'elle déférait à la Chambre haute. Nous l'avons dit, la loi promise ne fut jamais votée.

Où donc devait-on chercher la définition dont parlait l'article 33 ? Il fallut bien que sur cette grave question la Cour complétât la charte en l'interprétant. Elle se fonda sur l'article 68 qui maintenait les lois existantes, pour poser ce premier principe : « Que la définition des crimes prévus par l'article 33 ne devait pas nécessairement être cherchée dans des lois postérieures, mais pouvait être puisée dans le code pénal. »

*Des attentats à la sûreté de l'Etat.* — La question se posa dès la première affaire dont elle fut saisie, celle du maréchal Ney. Ce n'était point, en effet, comme pair de France, mais comme accusé de haute trahison et d'attentat contre la sûreté de l'Etat que le maréchal était renvoyé devant elle. « Le code pénal, » disait l'ordonnance qui la saisissait, « a prévu, il a défini de la manière la plus étendue les crimes dont on accuse le maréchal Ney. Il est donc impossible de contester sous ce rapport la compétence

(1) Notamment aff. Ney et aff. Louvel.

» de la Chambre (1). » Implicitement consacrée par l'arrêt du 17 novembre 1815, cette doctrine le fut expressément dans l'affaire Louvel par l'arrêt du 6 juin 1820. « Attendu, » disait cet arrêt, « que le code pénal, maintenu en vigueur » par l'article 68 de la charte, range dans la classe des crimes contre la sûreté de l'Etat l'attentat contre la vie ou » la personne d'un membre de la famille royale, et que, » dès lors, ce crime se trouve compris dans la disposition » de l'article 33 de la charte (2). »

*Lois du 10 avril 1834 et du 9 septembre 1835.* — Deux lois postérieures vinrent étendre la compétence de la Chambre haute en lui déférant de nouveaux délits.

La loi du 10 avril 1834 sur les associations portait, article 4 : les attentats contre la sûreté de l'Etat commis par les associations ci-dessus mentionnées *pourront* être déférés à la juridiction de la Chambre des pairs, conformément à l'article 28 de la charte constitutionnelle.

La loi du 9 septembre 1835 (art. 1, 2 et 5) déclarait que les délits de la presse, qualifiés d'attentats, *pourraient* être déférés à la Chambre des pairs conformément à l'article 28 de la charte (3).

La promulgation de cette dernière loi eût dû lever tous les doutes sur la compétence de la Cour des pairs pour connaître des attentats prévus par les articles 86 et 87 du code pénal. Puisqu'en effet, aux termes de l'article premier, la simple provocation à (4) commettre ces crimes constituait un attentat de la compétence de la Cour des pairs, à plus forte raison en devait-il être ainsi de ces crimes eux-mêmes et de la tentative de les commettre (5).

(1) Ordonnance du 11 novembre 1815 (S., C. N., 2, 78).

(2) Sirey, C. N., 6, 2, 270.

(3) C'étaient la provocation par l'un des moyens énoncés dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 mai 1819, à l'attentat contre la vie ou la personne du roi ou des membres de la famille royale, l'attentat ayant pour but de changer la forme du gouvernement, l'offense au roi, l'attaque contre la forme ou le principe du gouvernement établi, etc...

(4) Par l'un des moyens énoncés dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 mai 1819.

(5) Cf. Dalloz, alph., *Compétence criminelle*, n° 717.

Néanmoins, après leur promulgation, d'éminents esprits se demandèrent, au contraire, si ce n'était pas désormais dans ces lois seules que la Cour pouvait trouver la définition légale annoncée par la charte.

Sur l'observation de Portalis que ces mots : « *qui seront* » définis par la loi » ne se rapportaient pas nécessairement à une loi future et se réfèrent souvent, dans la langue du droit, à une loi déjà existante, la Cour maintint sa jurisprudence, et, par son arrêt du 20 mai 1835, repoussa les conclusions d'incompétence déposées par la défense.

Quels étaient les attentats à la sûreté de l'Etat définis par le code pénal dont la Cour des Pairs pouvait connaître ? On était généralement d'accord qu'il fallait y comprendre les crimes visés par les articles 75 à 108, notamment l'attentat contre la vie ou la personne du roi (art. 86), l'attentat contre la vie ou la personne des membres de la famille royale (art. 87), l'attentat ayant pour but de changer l'ordre du gouvernement ou l'ordre de successibilité au trône (art. 87), etc. (1).

En ce qui touche les infractions prévues par les lois de 1834 et 1835, la compétence de la Cour des pairs était certaine.

*Haute trahison.* — Malgré les promesses de la charte, la haute trahison ne fut pas plus définie que l'attentat à la sûreté de l'Etat. Mais, du moins, un certain nombre d'attentats étaient qualifiés par le code pénal ou par des lois spéciales. La haute trahison n'était ni définie, ni punie par aucune disposition légale. La Cour elle-même dut le reconnaître dans son arrêt du 21 décembre 1830 qui condamna les ministres (2). Elle crut pouvoir puiser dans son double caractère de pouvoir politique et judiciaire le droit de définir le crime, de créer la peine et de l'appliquer à la fois.

(1) Après la réforme de 1832, des doutes s'élevèrent sur la compétence, quant au complot ayant pour objet l'un des crimes prévus par les articles 86 et 87 du code pénal.

(2) « Considérant, » dit l'arrêt, « qu'aucune loi n'a déterminé la peine de la trahison, et qu'ainsi la Cour est dans la nécessité d'y suppléer. »

*Caractère facultatif de la juridiction de la Cour des pairs.*

— Une seconde question non moins grave que la première se posait devant la Cour. La juridiction dont elle était investie pour le jugement des attentats à la sûreté de l'Etat ou de la haute trahison était-elle une juridiction *nécessaire* ou simplement *facultative*? Sa compétence à cet égard était-elle exclusive, ou, au contraire, laissait-elle subsister concurremment la compétence des tribunaux de droit commun tant qu'ils n'avaient pas été dessaisis par un acte de la prérogative royale?

Dès le début de sa vie judiciaire, la Cour des pairs posa comme principe *que sa compétence en matière d'attentat et de haute trahison n'avait qu'un caractère facultatif*. « Attendu, » disait l'arrêt du 24 janvier 1821, « que l'article 33 de la » charte, en attribuant à la Cour des pairs la connaissance » des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté » de l'Etat, n'indique pas en même temps que pour ces » crimes même la compétence de cette Cour soit exclusive » de toute autre (1). » Une décision analogue fut rendue dans le célèbre procès d'avril 1834. Sur ce point, la jurisprudence de la Cour fut constante.

La même question recevait de la Cour de cassation une solution analogue. Tandis qu'une ordonnance royale du 11 novembre 1815 renvoyait le maréchal Ney devant la Cour des pairs comme accusé de haute trahison et d'attentat à la sûreté de l'Etat, une autre ordonnance du 6 septembre de la même année (2) renvoyait, au contraire, devant la Cour d'assises de la Seine un sieur Chamans-Lavalette comme complice de l'attentat commis dans les mois de février et mars 1815 contre la personne du roi et les membres de la famille royale. Condamné à mort, Lavalette se pourvut en cassation et soutint que la Cour d'assises était incompétente

(1) Sirey, C. N., 6, 2, 364.

(2) On peut, à bon droit, s'étonner qu'une cour d'assises eût été saisie par ordonnance royale.

pour juger une affaire de la compétence exclusive de la Cour des pairs.

La Cour, conformément aux conclusions du procureur général Mourre, rejeta le pourvoi : « Attendu, » dit l'arrêt, « que l'article 33 de la charte n'attribue pas à la Chambre » des pairs indistinctement la connaissance de tous les at- » tentats contre la sûreté de l'Etat; qu'il restreint cette attri- » bution aux attentats contre la sûreté de l'Etat qui *seront* » définis par la loi; qu'aucune loi n'a encore déterminé ceux » de ces attentats qui, conformément à cet article, doivent » être soumis au jugement de la Chambre des pairs; qu'ils » demeurent donc tous encore dans le droit commun et que » la Cour était compétente pour statuer sur l'accusation (1). »

La doctrine de ce premier arrêt déniait, on le voit, à la Cour des pairs le droit qu'elle s'attribuait, au contraire, de connaître, en vertu de la charte, des attentats définis par le code pénal : il était la contradiction flagrante de l'ordonnance royale qui avait traduit le maréchal Ney devant la Chambre haute. Quelques années plus tard, dans un arrêt vraiment magistral, la Cour de cassation, en même temps qu'elle le proclamait solennellement, définit avec exactitude le caractère facultatif de la juridiction de la Cour des pairs :

« Il appartient aux Cours d'assises, » dit cet arrêt, « en » vertu de l'universalité de leur juridiction sur tous les faits » qualifiés crimes, de connaître des crimes de haute trahison » et d'attentat à la sûreté de l'Etat dont elles n'ont pas été » dessaisies par un acte supérieur et constitutionnel déclara- » tif quant aux faits dont il s'agit de la compétence de la » Chambre des pairs (2). »

Désormais les deux juridictions étaient d'accord, et, dans la séance du 19 décembre 1834, M. Portalis pouvait résumer ainsi le caractère et l'esprit de cette double jurisprudence : « L'intérêt de l'Etat n'exige pas que la Cour des pairs soit

(1) Cass., 14 décembre 1815 S., 1816, 1, 32.

(2) Cass., 8 décembre 1820, aff. Planzéau. S., Collection nouvelle, 6, 1, 342. *Journal du Palais*, t. 16, p. 224.



» saisie de tous les faits qualifiés attentats, et c'est sans  
 » doute pour cela que l'article 28 de la charte n'a pas dé-  
 » pouillé la juridiction ordinaire de la connaissance de ces  
 » crimes, mais qu'il a seulement réservé à une juridiction  
 » plus élevée le droit de juger *selon que la nécessité le com-*  
 » *manderait* ceux qui ont un caractère particulier de gravité  
 » et d'importance. Quand ces circonstances se présentent,  
 « le roi saisit la Chambre et la constitue en Cour de justice ;  
 » *la Cour apprécie les circonstances de temps et de lieu,*  
 » *l'importance des faits et des personnes, et décide si elle doit*  
 » *demeurer saisie ou si elle doit se dessaisir et renvoyer aux*  
 » *tribunaux ordinaires.* Telle est la jurisprudence de la Cour  
 » des pairs, et c'est aussi en ce sens que la Cour de cassa-  
 » tion a jugé que les tribunaux ordinaires n'étaient pas in-  
 » compétents pour juger les crimes d'attentat dont la Cour  
 » des pairs n'était pas saisie (1). »

Il est donc certain que la justice de droit commun pouvait et devait connaître des attentats à la sûreté de l'Etat tant que la prérogative royale ne l'en avait pas dessaisie pour en saisir la Chambre haute (2).

Mais, ainsi qu'on a pu le remarquer dans les paroles de M. Portalis, la Cour ne se considérait pas comme définitivement saisie, même par l'ordonnance royale qui lui déférait un fait délictueux. Elle se reconnaissait, *dans tous les cas*, le droit de statuer sur sa propre compétence, croyant, à cet égard, « remplir un devoir qui lui était imposé (3). » A raison de son double caractère à la fois politique et judiciaire, elle estima qu'elle ne devait demeurer saisie d'une poursuite qu'autant que l'intérêt de l'Etat le commandait. Elle chercha et crut trouver dans la gravité plus ou moins grande des faits le critérium à l'aide duquel elle devait re-

(1) Cauchy, *Précédents de la Cour des Pairs*, p. 160.

(2) Il ne pouvait évidemment en être de même de la haute trahison, puisqu'elle n'était qualifiée et punie par aucune disposition légale soit antérieure, soit postérieure à la charte.

(3) Paroles de M. le comte Germain. Séance du 24 janvier 1821.

tenir l'affaire ou s'en dessaisir. L'arrêt du 14 janvier 1821 posa ce principe auquel la Cour demeura constamment fidèle : « *Attendu qu'il appartient à la Cour des pairs d'apprécier si les crimes qui lui sont déferés rentrent, par leur gravité et leur importance, dans la classe de ceux dont le jugement lui est spécialement réservé (1).* »

La Cour appliqua ce principe alors même qu'elle était saisie, non plus en vertu de l'article 28 de la charte et du code pénal, mais en vertu des lois de 1834 et de 1835.

Le texte de ces lois portait, en effet, que les attentats qu'elles visaient *pouvaient* être déferés à la Cour des pairs. Le mot *pouvaient* indiquait bien que cette juridiction était facultative pour le pouvoir. Au surplus, l'exposé lui-même, présenté aux Chambres par le garde des sceaux, avait pris soin d'en définir le caractère : « Ce que la loi a entendu, » disait cet exposé, « en réservant au gouvernement le pouvoir de saisir la Chambre des pairs, c'est de l'autoriser dans de grandes circonstances, lorsque le crime serait grave et qu'il émanerait de quelque puissante entreprise ou de hauts personnages, à s'adresser à ce Tribunal élevé. L'étendue des effets du crime, la nécessité d'y mettre un terme, un grand et salutaire exemple à donner, voilà ce qui peut porter un ministère à se soustraire, dans quelques cas rares, au jury, pour s'adresser à la Chambre des pairs. » — La Cour des pairs admit que, dans ce cas même, l'usage que faisait le pouvoir de la faculté qu'il avait de la saisir ne lui enlevait pas à elle-même le droit d'examiner à son tour « et, en toute liberté de conscience, s'il était dans les convenances politiques, comme dans les règles judiciaires, qu'elle restât saisie (2). »

En définitive, la compétence de la Cour des pairs, *ratione materiæ*, sauf en ce qui concerne la haute trahison, dont

(1) Cauchy, p. 165 et 166.

(2) Paroles de M. Mérilhou. Arrêt de compétence du 28 juin 1838 (aff. Laity). Cauchy, p. 183.

elle seule évidemment pouvait connaître, était facultative à un double titre :

1° Le pouvoir exécutif avait la faculté, non l'obligation de la lui déférer ;

2° Alors même qu'une ordonnance royale la lui déférait, la Cour avait le droit de s'en dessaisir, et elle usait, à cet égard, d'un pouvoir discrétionnaire.

§ 2. — *De la compétence de la Cour des pairs « ratione personæ. »*

Si la compétence conférée à la Cour des pairs *ratione materiæ* était simplement *facultative*, à l'inverse, la compétence qu'elle tenait de la charte, à raison de la qualité des personnes, était *nécessaire*.

La Cour des pairs était exclusivement compétente :

1° Pour juger les ministres accusés par la Chambre des députés (art. 33, charte de 1814 ; art. 28, charte de 1830) ;

2° Elle seule pouvait autoriser l'arrestation et procéder au jugement d'un pair de France (art. 34, charte de 1814 ; art. 29, charte de 1830).

Mais, dans ces deux cas même, qu'elle fût saisie d'une plainte contre un pair ou d'une accusation formelle contre un ministre, elle se réservait toujours le droit de statuer sur sa compétence, d'examiner la gravité des faits, d'étudier l'état des esprits, et de ne retenir l'affaire qu'autant que l'intérêt supérieur de l'Etat lui paraissait l'exiger.

D'ailleurs, dans les affaires même où sa juridiction était exclusive, certaines circonstances pouvaient se présenter qui rendissent douteuse la légitimité de sa compétence. Les affaires de Montalembert et de Kergorlay en offrirent deux mémorables exemples (1). Cette raison seule suffisait pour obliger la Cour à examiner avec une scrupuleuse attention si elle était, à bon droit, saisie. « A défaut d'une loi spéciale » sur la compétence de la Cour, » disait, à la séance du

(1) Sirey, 30, 2, 382.

15 novembre 1830, M. Pasquier, « il lui importe de veiller » sans cesse à ce que cette juridiction soit restreinte dans » ses véritables limites, et d'empêcher que jamais sa constitution ne puisse ressembler en rien à celle d'un Tribunal » extraordinaire, formé par le gouvernement à sa volonté » et suivant son intérêt. »

Le texte de la charte portait qu'aucun pair « ne pouvait » être arrêté que de l'autorité de la Chambre et jugé que » par elle *en matière criminelle*. »

Une première conséquence découlait de ce principe : les princes du sang n'étaient évidemment justiciables que de la Cour des pairs, puisque, aux termes de la charte (1), ils étaient pairs par droit de naissance.

La jurisprudence de la Cour admit que le droit de n'être jugé que par la Chambre haute « était attaché à la qualité de » pair, du moment que cette qualité était acquise, » alors même que le pair, à raison de son âge, n'avait pas encore été admis à prendre séance à la Chambre (2), et qu'il subsistait tant que cette qualité n'était pas irrémissiblement perdue, alors même, par exemple, que le pair inculpé avait encouru la déchéance pour refus de serment, si le délit qui lui était imputé était antérieur à ce refus (3).

Au surplus, cette juridiction s'étendait à tous les faits délictueux, qu'ils eussent le caractère de crime ou celui de simple délit (4).

Qu'eût-il fallu décider, s'il se fût agi d'une simple contravention ? Les contraventions de police rentraient-elles dans ces mots de la charte : « en matière criminelle ? » La Cour des pairs, à notre connaissance du moins, n'eut pas l'occasion de se prononcer sur ce point ; mais, dans un arrêt du 25 mai 1833, la Cour de cassation décida que l'article 29 de la charte distinguait, à l'égard des pairs de France, entre le

(1) Charte de 1830 (art. 26).

(2) Affaire du 19 septembre 1831 ; de Montalembert. Cauchy, p. 8.

(3) Arrêt du 22 novembre 1830 ; de Kergorlay, S. 32, 2, 382.

(4) Affaire Montalembert.

jugement et l'arrestation ; que ses termes étaient généraux quant à l'arrestation, et qu'il en résultait qu'aucun pair ne pouvait être arrêté que de l'autorité de la Chambre ; mais que cet article, quant au jugement, était limité aux matières criminelles ; que ces mots : « matière criminelle, » ne présentaient pas un sens absolu ; que leur acception devait être déterminée et limitée par l'esprit de la disposition à laquelle ils s'appliquaient, et que les infractions de simple police ne pourraient être régies par l'article précité sans une extension évidente de la juridiction exceptionnelle qui l'avait fondée (1).

Cette interprétation a soulevé de justes critiques. Nous pensons, avec la majorité des interprètes, que ces mots : « en matière criminelle, » avaient été insérés dans la charte par opposition aux matières civiles, et qu'ils comprenaient, dans leur généralité, même les simples contraventions de police.

*Flagrant délit.* — En décidant (art. 29) qu'aucun pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la Chambre, la charte avait-elle entendu dire que, même en cas de flagrant délit, l'arrestation ne pourrait avoir lieu sans l'autorisation de la haute assemblée ?

Cette question divisait les interprètes (2). Elle se posa pratiquement dans une affaire tristement célèbre, celle du duc de Praslin. Après l'assassinat de la duchesse, on n'osa pas d'abord arrêter le duc, malgré les graves soupçons qui pesaient sur lui, et l'on se contenta de le garder à vue dans son appartement. Toutefois, dès qu'eut été rendue l'ordonnance qui convoquait la Cour des pairs, le chancelier, président de la Cour et « juge d'instruction-né dans tout procès criminel contre un pair (3), » décerna contre le duc un

(1) Sirey, 1833, 1, 481, aff. Villegontier.

(2) V., Pour le droit d'arrestation, Carnot, sur l'article 1<sup>er</sup> du code d'instruction criminelle, n° 18. — Boitard, *Leçons sur le C. P.*, n° 57. — Le Sellyer, t. III, n° 791. — Foucart, t. I, p. 65. — En sens contraire, Rauter, t. II, n° 659. — Berriat, *Comm. de la charte*, p. 210.

(3) Paroles de M. Portalis.

mandat de dépôt. Cette mesure fut violemment attaquée. Le président en revendiqua hautement la responsabilité et déclara qu'elle lui avait paru « commandée par l'intérêt de la » pairie autant que par tous les principes de la matière ; » qu'on ne pouvait étendre l'article 29 au delà de la mesure » qu'indique la raison ; que le flagrant délit donne aux magistrats des droits qu'ils n'ont pas en d'autres circonstances. » — M. Portalis vint à son tour l'appuyer de sa haute autorité : il rappela que le droit conféré aux pairs par l'article 29 de la Charte était moins un privilège personnel qu'une garantie politique édictée dans l'intérêt de tous et qui ne pouvait porter atteinte aux règles les plus certaines du droit commun ; que toute autre interprétation serait, non seulement destructive de la sécurité publique, mais formellement contraire à l'article 121 du code d'instruction criminelle, qui excepte expressément le flagrant délit du cas où une arrestation opérée sans les autorisations prescrites par les lois de l'Etat peut constituer une forfaiture. — Ces raisons obtinrent l'approbation presque unanime de la Cour. Nous n'hésitons pas, à notre tour, à leur donner notre assentiment. Elles sont décisives.

Il est d'ailleurs évident que le décès du pair poursuivi devant la Cour éteignait, à son égard, l'action publique. Mais, en pareil cas, que fallait-il décider vis-à-vis du complice, simple particulier, compris dans la même poursuite ? Après la mort du duc de Praslin, la Cour des pairs, en constatant vis-à-vis de lui l'extinction de l'action publique, se dessaisit à l'égard de la demoiselle Debury, sa complice. — Elle motivait ce dessaisissement uniquement sur l'état de l'instruction. Il semble qu'il fût également commandé par les principes du droit criminel, puisque la circonstance qui seule pouvait entraîner la complice devant la juridiction exceptionnelle n'existait plus (1).

(1) Arrêt du 30 août 1847 (S., 47, 2, 517).

§ 3. — *De la compétence à raison de la connexité.*

Qu'elle fût saisie à raison de la qualité des personnes ou à raison de la nature des faits, la Cour des pairs admettait que sa compétence devait embrasser les crimes et délits connexes à ceux qui lui étaient déferés : les complices des accusés qui, à raison de leur qualité, ressortissaient à sa haute juridiction, comme les faits qui se rattachaient étroitement aux attentats dont elle devait spécialement connaître.

Quelquefois cette jonction résultait de l'ordonnance même qui saisissait la Cour et dont les termes étendaient sa compétence « à tous ceux qui seraient arrêtés comme auteurs, »  
» auteurs ou complices des crimes qu'elle visait. »

Tantôt elle résultait de la marche même de l'instruction dont le développement nécessitait de nouvelles arrestations; tantôt enfin d'un arrêt d'évocation par lequel la Cour des pairs dessaisissait les tribunaux de droit commun de procédures commencées, à raison de faits se rattachant par un lien étroit à ceux dont elle était elle-même saisie. Le procès d'avril 1834 offrit de nombreux exemples de jonction et d'évocation, et le président de la Cour en justifiait ainsi l'opportunité : « L'intérêt des inculpés est ici d'accord avec »  
» celui de la justice ; ils ne sauraient trouver nulle part plus »  
» de garanties que dans un tribunal aussi haut placé, dont »  
» l'action uniforme imprimera à toutes les procédures com- »  
» mencées en tant de lieux différents une marche régulière »  
» et pourra recueillir, dans l'ensemble de l'instruction, tous »  
» les documents nécessaires à l'appréciation des intentions »  
» et des actes (1). »

La Cour se reconnaissant le droit de statuer sur sa compétence, il en résultait évidemment qu'elle pouvait, malgré l'ordonnance qui la saisissait, se dessaisir soit complètement par un arrêt d'incompétence, soit partiellement par un arrêt

(1) Paroles de M. Pasquier, citées par M. Cauchy, p. 214.

de disjonction. Dans ce dernier cas, toutefois, la Cour ne croyait pas pouvoir saisir une autre juridiction et se bornait, par une formule générale, à renvoyer devant qui de droit.

Qu'y avait-il à faire, lorsque dans le fait qui lui était déféré la Cour ne reconnaissait pas les caractères de l'attentat ressortissant à sa juridiction, mais découvrait au contraire les caractères d'un crime de droit commun? La déclaration de non-lieu qu'elle rendait, en ce qui concerne l'attentat, faisait-elle obstacle à la poursuite du délit commun devant les tribunaux ordinaires? Il était évident que la Cour ne pouvait le juger elle-même; elle n'était point, en effet, comme les Cours d'assises, investie de la plénitude de juridiction, qui leur permet de retenir et de juger tout délit dont elles constatent l'existence; elle n'était juge que de certaines personnes. Toutefois, le non-lieu rendu sur l'attentat ne pouvait anéantir toute action publique. Mais la Cour ne se croyait pas le droit de prendre elle-même, pour ainsi dire, l'initiative des poursuites et d'adresser une sorte d'injonction au ministère public. Aussi ne croyait-elle, en pareil cas, devoir insérer aucune réserve dans ses arrêts (1).

C'était à la Cour des pairs seule qu'il appartenait de déterminer et de déclarer les faits qui, à raison de leur connexité avec ceux dont elle était déjà saisie, devaient rentrer dans le cercle de sa juridiction. — Et l'ordonnance royale qui déférait à la Chambre haute la connaissance d'un attentat ne laissait pas moins subsister la compétence de la justice ordinaire pour juger les crimes et délits connexes dont elle se trouvait déjà saisie tant que la procédure relative à ces crimes ou délits n'était pas évoquée par la Cour des pairs.

Il résultait du même principe qu'une ordonnance royale pouvait seule saisir la Cour des pairs; qu'aucune juridiction n'avait ce droit, fût-ce pour connexité.

En 1835, certains troubles ayant eu lieu à Poitiers, la Cour

(1) Voir l'arrêt rendu, en 1834, dans l'affaire de Crépu, rédacteur du *Précurseur*.



de Poitiers en avait évoqué la connaissance et, après instruction, la Chambre d'accusation, se fondant sur la connexité de ces troubles avec ceux de Paris et de Lyon, dont la Chambre des pairs, constituée en Cour de justice, était saisie, renvoya les prévenus devant la Cour des pairs. Sur le pourvoi formé contre cet arrêt, la Cour suprême en prononça la cassation, par ce double motif qu'il « appartient aux » Cours d'assises, en vertu de l'universalité de leur juridiction, de connaître des crimes de haute trahison et d'attentat à la sûreté de l'Etat dont elles n'auraient pas été légalement dessaisies; — que, d'un autre côté, il appartient à la Cour des pairs seule de déclarer les faits qui, à raison de leur connexité avec ceux dont elle est régulièrement saisie, doivent entrer dans le cercle de sa juridiction (1). »

S'agissait-il, au contraire, des complices d'un inculpé renvoyé devant elle à raison de sa qualité? A cet égard, la Cour des pairs s'était approprié ce principe du droit criminel « que l'indivisibilité du délit entraîne l'indivisibilité de » la poursuite (2). »

Lorsque l'inculpation comprenait à la fois un pair de France et d'autres inculpés qui n'étaient pas naturellement justiciables de la Cour, la jurisprudence faisait une distinction. S'il n'y avait pas entre les faits imputés au pair et ceux imputés à ses coinceulés une connexité nécessaire, la Cour, lorsqu'elle reconnaissait que les imputations dirigées contre le pair n'étaient pas fondées, déclarait qu'il n'y avait lieu à suivre en ce qui le concernait et se bornait à renvoyer les autres devant les juges qui devaient en connaître. Si, au contraire, la connexité était tellement étroite que la déclaration de non-lieu à l'égard du principal inculpé dût nécessairement entraîner une déclaration identique à l'égard des autres, la cour étendait à tous les inculpés le bénéfice de cette déclai-

(1) Cass., 8 novembre 1834; S., 35, 1, 233, aff. Avril et autres.

(2) Arrêt de Kergorlay, de Brian et de Genoude; — arrêt de Montalembert, 19 septembre 1831. — Aff. Teste, 17 juillet 1847 (S. 47, 2, 514).

ration ; elle n'eut pu, en effet, se borner à les renvoyer devant les juges qui devaient en connaître sans s'exposer à voir ses décisions indirectement révisées et peut-être contredites par la sentence d'un Tribunal inférieur. Et elle se montra toujours jalouse d'assurer la souveraineté absolue de ses arrêts (1).

#### SECTION IV.

##### § 1. — *Du droit d'accusation devant la Chambre des pairs et de la manière de la saisir.*

Plusieurs distinctions sont ici nécessaires. Le mode de saisir la Chambre haute était, en effet, différent, suivant qu'il s'agissait de lui déférer une accusation contre un ministre, un attentat ou un fait de haute trahison, ou enfin un délit commis par l'un de ses propres membres.

1° *De l'accusation des ministres.* — C'était à la Chambre des députés que la charté conférait le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs.

Quel était le caractère de ce droit d'accusation ? N'était-ce qu'un simple droit de dénonciation et de plainte ? La charte réduisait-elle la Chambre des députés « au rôle subalterne » de partie plaignante ? ou, au contraire, était-ce un droit d'accusation véritable autorisant la Chambre à exercer tous les pouvoirs appartenant aux juges d'instruction et aux Chambres du Conseil ?

Cette grave question fut l'objet d'un vif débat dans la séance du 18 août 1830. M. Persil, M. Villemain déniaient à la Chambre élective le droit de procéder à une véritable instruction judiciaire. Pour eux, le droit d'accusation dont elle était investie avait un caractère exclusivement politique. Il devait se borner à traduire les ministres devant la seule

(1) Affaire Saint-Morrys, 31 janvier 1818. — Aff. des marchés de Bayonne, 2 août 1826.

autorité judiciaire compétente pour les juger et à provoquer la Chambre haute à faire, à cet effet, tous les actes d'instruction nécessaires. Le rapporteur, M. Bérenger, soutenait, au contraire, que le droit d'accuser les ministres serait vain si la Chambre n'avait celui de faire tous les actes propres à établir ou à justifier l'accusation. « Recueillir les preuves, » disait-il, « compulser les dépôts publics, entendre les témoins » et les mander devant elle ; conséquemment, lancer des » mandats de comparution ou d'amener, voilà le droit de » la Chambre. Il en est un autre qui n'est pas moins incontes- » table et qui est surtout dans l'intérêt de la juste défense, » c'est celui d'interroger les prévenus ; car nul de vous, » Messieurs, ne voudrait concourir à une mise en accusa- » tion, si préalablement il n'avait entendu par lui ou par » ses délégués celui qui en doit être l'objet. De là dérive » pour la Chambre le droit de faire usage contre les préve- » nus des divers mandats par lesquels nos lois ont assuré » l'action de la justice. »

Ce fut M. Dupin qui emporta la solution : « L'accusation » et le jugement, » dit-il, « sont deux choses distinctes qui » appartiennent, l'accusation à la Chambre des députés, le » jugement à la Chambre des pairs ; mais personne ne con- » testera que l'une comme l'autre exige qu'on ne se décide » qu'en connaissance de cause. Si celui qui peut condamner » ou absoudre ne doit le faire qu'après s'être parfaitement » éclairé, celui qui est chargé seulement d'accuser n'en est » pas moins obligé de procéder à des recherches et à des » enquêtes pour mettre sa conscience en sûreté. »

Plus libérale que l'Assemblée constituante de 1789, la Chambre des députés de 1830 ne se reconnut pas le droit d'accuser sans entendre ; à une imposante majorité, elle donna raison à son rapporteur et se reconnut les devoirs comme les droits d'une véritable Chambre des mises en accusation, voulant « unir la religieuse observation des formes » de la justice aux vues élevées de la politique. »

Sans se transformer en une véritable juridiction, elle vou-

lut du moins emprunter aux Cours de justice leurs formes tutélaires. Elle vota au scrutin non seulement sur l'ensemble de la résolution, mais séparément sur chacune des questions posées à l'égard de chaque inculpé, et crut devoir, à l'égard de chacun d'eux, articuler et qualifier, d'après les définitions empruntées au code pénal, les faits qu'elle leur imputait.

Lorsqu'il s'agissait du jugement des ministres, ce n'était pas par ordonnance royale que la Chambre des pairs était constituée en Cour de justice. En accusant les ministres, la Chambre des députés exerçait un droit propre, « *inhérent à sa nature* (1), » qu'elle tenait de la charte. La Cour des pairs se considérait comme valablement saisie par le message de la Chambre des députés qui lui transmettait la résolution d'accusation. Ce point fut formellement résolu dans le procès des ministres de 1830. Un pair (2) ayant émis des doutes sur la légitimité de cette procédure, M. de Pontécoulant répondit que la maxime *Toute justice émane du roi* n'était pas, dans ce cas, applicable ; que la Chambre tenait son droit de la même source d'où découlait le droit de justice royale : de la charte. — La vraie raison était que la charte conférait à la Chambre des députés, non au roi, le droit d'accuser les ministres. Le président, M. Pasquier, le fit remarquer : « Les » ministres, nommés par le roi, » dit-il, « seront-ils accusés » par lui ? N'est-il pas facile de prévoir que sa volonté ne » consentirait pas à concourir à cet acte de justice, et alors, » s'il se refusait d'accuser, les deux Chambres se verraient » privées de l'un des droits constitutionnels, de l'une de » leurs plus utiles prérogatives légales (3). »

La Chambre haute se reconnaissait donc, dans ce cas, et avec raison, le droit de se constituer elle-même en cour de justice (4). Elle fixait la date de sa constitution par un arrêt

(1) Rapport de M. Bérenger à la Chambre.

(2) M. d'Haubersart.

(3) Sirey, 31, 2, 8.

(4) La convocation royale n'eût été indispensable que si la Chambre des Pairs n'eût pas été en session. Et encore ?

d'ajournement que son président communiquait au roi, et dont elle donnait connaissance à la Chambre des députés par un message. Au surplus, la résolution de la Chambre des députés ne mettait point obstacle à ce que la Cour des pairs procédât à un supplément d'information, à ce qu'elle statuât elle-même sur sa compétence, de même qu'elle ne pouvait dépouiller les accusés du droit de la contester par un déclinatoire formel.

Nous verrons cette question se reproduire devant la haute Cour organisée par la constitution de 1848, qui la résolut également dans un sens favorable à la liberté de la défense (1).

Le droit d'accuser les ministres pour faits relatifs à leurs fonctions, que la Chambre des députés tenait de la charte, était-il un droit exclusif? L'article 47 disait : La Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres devant la Chambre des pairs, qui, *seule*, a le droit de les juger. — Elle disait bien que la Chambre des pairs avait *seule* le droit de juger ; elle ne disait pas que la Chambre des députés avait *seule* le droit d'accuser. Fallait-il en conclure que le droit d'accusation de la Chambre des députés n'était pas exclusif de la prérogative royale? Le 5 mai 1847, une ordonnance royale avait convoqué la Cour des pairs pour procéder au jugement du général Cubières, pair de France, prévenu des délits prévus par les articles 179 et 405 du code pénal. Et le 7 mai, M. Delangle, nommé procureur général près la Cour, avait requis une instruction contre le général, « et, par voie » de connexité, contre tous autres auteurs ou complices des » mêmes crimes et délits. » Cette instruction ayant bientôt révélé les plus graves présomptions de corruption vis-à-vis de M. Teste, ancien ministre des travaux publics, à raison de faits par lui accomplis dans l'exercice de ses fonctions, la Cour, par un arrêt du 26 juin, se déclara compétente au regard de Teste, par ce motif que « l'indivisibilité du délit

(1) Cauchy, p. 616.

» entraîne l'indivisibilité de la poursuite contre tous les in-  
 » culpés de faits connexes (1). » Et non seulement la Cour  
 des pairs affirma ainsi sa compétence, mais elle procéda à la  
 mise en accusation et au jugement, sans qu'aucune autori-  
 sation de poursuite eût été obtenue de la Chambre des  
 députés.

C'est à tort, suivant nous, qu'on tire de cette décision la  
 conséquence qu'une ordonnance royale pouvait traduire un  
 ministre devant la Cour des pairs, sans accusation préalable  
 de la Chambre des députés (2). C'est au moins en exa-  
 gération la portée, car l'ordonnance royale visait exclusivement  
 le général Cubières, et c'est uniquement dans la connexité  
 que la Cour des pairs paraît avoir trouvé, au regard de  
 Teste, le principe de son droit. Cet arrêt n'en est pas moins  
 remarquable. Il faut tout au moins en conclure que la garan-  
 tie accordée aux ministres par l'article 47 ne constituait pas  
 une exception préjudicielle comme la garantie accordée aux  
 fonctionnaires par l'article 75 de la constitution de l'an VIII.  
 Nous doutons que cette décision fût une exacte interpréta-  
 tion de la charte.

Une ordonnance royale eût-elle pu traduire directement  
 un ministre devant la Cour des pairs ? En le faisant, elle  
 n'eut pas violé le texte de l'article 47 ; mais, à nos yeux,  
 elle en eut violé l'esprit, et nous croyons qu'aucun ministre  
 ne devait être traduit devant la Chambre haute, s'il n'était  
 accusé par la Chambre des députés.

§ 2. — *De l'accusation en matière d'attentats à la sûreté de l'Etat  
 et de haute trahison.*

S'agissait-il au contraire du jugement d'un attentat à la sû-  
 reté de l'Etat ou d'un fait de haute trahison commis par tout  
 autre que par un ministre ? La Chambre des pairs ne pou-  
 vait être saisie que par une ordonnance royale.

(1) S., 47, 2, 513.

(2) Voy. la note de Sirey, *loc. cit.*

Cette ordonnance, contresignée par un ministre, ordinairement par le garde des sceaux, était remise au président de la Chambre des pairs en séance publique, s'il s'agissait d'une affaire criminelle, ou lui était simplement transmise lorsqu'il s'agissait d'une affaire correctionnelle, ou quand la Chambre n'était pas en session. Elle contenait fréquemment quelques dispositions relatives à la procédure. C'est ainsi que la première ordonnance qui convoqua la Cour, le 12 novembre 1815, déclarait applicables aux procédures à instruire et à juger par la Cour des pairs les formes principales admises par le code d'instruction criminelle pour les Cours spéciales.

§ 3. — *De l'accusation des pairs de France.*

S'agissait-il enfin du jugement d'un pair de France? La Charte déclarait qu'aucun pair ne pouvait être poursuivi que de l'autorité de la Chambre et jugé que par elle en matière criminelle. Dans ce cas, appartenait-il à la Chambre haute de se saisir elle-même et de prendre l'initiative des poursuites? Nous le croyons. En fait, la Cour des pairs paraît avoir été généralement saisie par ordonnance royale.

La Cour des pairs pouvait-elle être saisie par la plainte d'un simple particulier? L'action privée ne pouvait évidemment lui déférer ni un attentat ou un crime de haute trahison, ni une accusation contre un ministre. Mais ne pouvait-elle la saisir d'un délit ou d'un crime commis par un de ses membres? En 1818, la Cour fut saisie d'une plainte dirigée par M<sup>me</sup> veuve de Saint-Morrys contre M. le duc de Gramont, pair de France; — en 1819, de la plainte d'un sieur Selves contre le baron Séguier. Dans ces deux circonstances, la plainte paraît lui avoir été transmise par une ordonnance royale.

En présence du texte de la Constitution, qui attribuait à la Chambre haute, à l'égard de ses propres membres, un pouvoir discrétionnaire, on pouvait se demander si une plainte transmise directement et sans intermédiaire à son président

ne devait pas suffire pour mettre en mouvement la juridiction ? La procédure suivie était au moins plus conforme aux principes et au véritable esprit de la Charte.

## SECTION V.

§ 1. — *De l'instruction devant la Cour des pairs.*

La Charte, en posant seulement le principe de la juridiction de la Cour des pairs, n'avait pas plus organisé la juridiction d'instruction que la juridiction de jugement. La Cour reconnut la nécessité de pourvoir dans chaque affaire aux nécessités de l'instruction par une délégation spéciale.

Il résultait de là, à la différence de ce qui se passe pour les tribunaux ordinaires, qu'aucune instruction n'avait lieu devant la Cour des pairs, si elle n'avait été ordonnée par arrêt.

Après la réception de l'ordonnance qui saisissait la Cour, le procureur général avait l'habitude de requérir qu'il lui plût faire procéder à une instruction ou poursuivre l'instruction déjà commencée et, dans ce cas, ordonner l'apport au greffe de la procédure déjà faite ainsi que des pièces à conviction. Quand la Cour faisait droit à ces conclusions, suivant un usage invariable, elle confiait à son président le soin de procéder à l'instruction, sauf à lui à commettre tels pairs qu'il lui plairait désigner pour l'assister et le suppléer en cas d'empêchement. Le nombre des pairs instructeurs variait naturellement avec l'importance de l'affaire. Ils pouvaient user de tous les droits conférés par l'article 236 du code d'instruction criminelle aux magistrats chargés par la Chambre des mises en accusation de procéder à une instruction. En fait, après communication de la procédure au ministère public, si un supplément d'information paraissait nécessaire, le président, sur les conclusions du procureur général, s'arrogeait le droit d'y procéder sans délégation nouvelle.



*Chambre des mises en liberté.* — Pour assurer la mise en liberté des inculpés incarcérés, dont l'instruction viendrait à démontrer l'innocence, et éviter les retards qu'eût forcément entraînés, surtout en dehors des sessions, la réunion de la Cour, la Chambre des pairs, sur l'initiative du chancelier Dambray, institua, le 26 août 1820, « dans le triple intérêt » de la vérité, de l'innocence et de la justice, » un conseil qui prit le nom de *Conseil des mises en liberté*, et qui devait remplir à l'égard des accusés les fonctions de Chambre du conseil. Il était composé de douze membres nommés au scrutin de liste et ne pouvait délibérer qu'au nombre de sept membres au moins; toutefois, le président de la Cour et le pair chargés du rapport y avaient également voix délibérative. Ses fonctions étaient strictement limitées à l'exécution de l'article 128 du code d'instruction criminelle. Toutefois, il ne pouvait prononcer l'élargissement d'un prévenu qu'à l'unanimité des voix et sur les réquisitions expresses et conformes du procureur général.

La procédure terminée, rapport en était fait par l'un des pairs à la Cour, en présence du ministère public. Le procureur général déposait son réquisitoire et se retirait. La Cour statuait en Chambre du Conseil après avoir pris connaissance des pièces de la procédure.

Elle pouvait ordonner un supplément d'information par un nouvel arrêt; mais il fallait que cette mesure fût formellement sollicitée soit par le ministère public, soit par un ou plusieurs pairs.

C'était au moment de prononcer sur la mise en accusation que la Cour statuait sur sa compétence. Dans l'usage, la discussion de cette question suivait immédiatement le rapport de la procédure présenté par l'un des commissaires et précédait l'examen de toute autre difficulté.

Au surplus, cette première décision sur la compétence prise par la Cour avait, en quelque sorte, le caractère d'une décision d'ordre intérieur et ne faisait nul obstacle à ce que les accusés déclinaient sa compétence dans un déclinatoire

régulier sur lequel la Chambre statuait alors par arrêt contradictoire.

En déclarant le non-lieu, la Cour ne se bornait pas toujours à déclarer qu'il n'y avait pas charges suffisantes d'avoir commis l'attentat qui lui était spécialement déféré : elle se reconnaissait le droit de dire qu'il ne résultait de l'instruction aucune trace de crime, délit ou contravention prévus par la loi.

L'arrêt de renvoi précisait le fait et citait l'article de loi qui le qualifiait. Il emportait ordonnance de prise de corps, fixait le jour où s'ouvriraient les débats ou ordonnait qu'ils s'ouvriraient au jour ultérieurement fixé par le président. Le procureur général dressait ensuite l'acte d'accusation.

## SECTION VI.

### § 1. — *Des débats devant la Cour des pairs.*

Les débats avaient lieu dans la forme ordinaire des débats de Cour d'assises.

Ils étaient publics. L'accusé y comparaisait libre assisté de son défenseur. S'il n'en avait pas choisi, le président lui en désignait un d'office. Toutefois, dans plusieurs circonstances, la Cour crut devoir refuser aux accusés le droit de choisir leurs défenseurs en dehors des avoués des divers tribunaux et des membres de tous les barreaux de France. La Cour suivait, en un mot, toutes les formalités prescrites par le code d'instruction criminelle, à l'exception de celles qui, comme le résumé du président, paraissaient sans objet ou que l'absence du jury rendait impraticables.

*Des récusations devant la Cour des pairs.* — Ainsi, pour les récusations, il résultait de l'organisation même de la Cour des pairs que les accusés ne pouvaient exercer devant elle de récusations non motivées. Ils ne pouvaient proposer que des récusations fondées sur des motifs soumis à son appréciation. — Dans le procès d'avril 1835, un accusé pré-

tendit récuser les cent trente deux pairs qui avaient signé l'arrêt de mise en accusation. Par un arrêt du 10 décembre 1835, la Cour décida justement « que la cause de récusation portée au n° 8 de l'art. 378 du code de procédure civile, inconciliable avec l'organisation de la Cour des pairs, ne pouvait lui être applicable. »

*De la présence des accusés à l'audience.* — On sait que ce fut l'attitude d'une partie des accusés dans le procès d'avril qui motiva la présentation et le vote de la loi du 9 septembre 1835. Cette loi (1) donnait aux tribunaux le droit de juger, même en leur absence, les prévenus ou accusés qui refusaient de comparaître devant eux et de faire retirer de l'audience ceux qui, par leur violence, rendaient impossible la continuation des débats. Mais, en l'absence de toute législation sur ce point au moment du procès, la Cour eut à trancher les questions les plus délicates et les plus graves. Elle le fit avec autant de modération que de fermeté « en présence de l'émeute la plus violente qui ait jamais » profané le sanctuaire de la justice (2). » Par leurs clameurs, par un tumulte prolongé qui rappelait les violences du procès Babeuf, les accusés, malgré des avertissements répétés, empêchaient la lecture de l'arrêt et de l'acte d'accusation.

La Cour, après avoir constaté de leur part, « la résolution » prise d'arrêter, par la violence, le cours de la justice (3), » ordonna de les faire retirer de l'audience. Ils n'y furent ramenés que pour entendre la déposition des témoins et pour présenter leurs moyens de défense. Le procureur général donna en leur absence lecture de son réquisitoire, mais ce réquisitoire écrit leur fut ensuite régulièrement notifié.

(1) Articles 8, 9, 10 et 11.

(2) Paroles de M. Cauchy.

(3) Arrêt du 9 mai 1835.

## SECTION VII.

§ 1. — *De la délibération sur la culpabilité et de l'application de la peine.*

Bien que la Cour des pairs cumulât à la fois au criminel les fonctions du juge et celles du jury, elle délibérait, toujours séparément, sur la déclaration de culpabilité et sur l'application de la peine; au surplus et à raison du pouvoir discrétionnaire qu'elle s'attribuait, elle ne se croyait liée ni par les termes de l'acte d'accusation, ni par ceux du réquisitoire définitif, soit quant au nombre des questions, soit quant à la manière de les poser.

Les circonstances atténuantes ne faisaient pas l'objet d'une délibération distincte : une telle délibération eût été, en effet, inutile en présence du pouvoir discrétionnaire que la Cour s'attribuait de modérer les peines. — Il en était de même de la récidive qui ne pouvait entraîner forcément une modification de la peine et n'était qu'un des éléments pouvant servir à l'appréciation de la culpabilité.

Ce pouvoir modérateur ne s'était pas établi sans difficulté. Il a eu trop d'importance et présente un caractère trop spécial pour que nous n'insistions pas quelques instants sur les principes d'où la Cour crut pouvoir le déduire et sur les circonstances qui en amenèrent la consécration.

Les peines portées par le code pénal étaient-elles obligatoires pour la Cour? ou, au contraire, à raison de son caractère moitié politique, moitié judiciaire, la Cour était-elle affranchie de l'obligation de s'y conformer exactement? Cette grave question se posa dès la première affaire dont elle fut saisie, le procès du maréchal Ney.

« La Chambre des pairs, constituée en Cour de justice, » disait le comte de Richebourg, dans la séance du 4 décembre 1815, « ne doit pas être astreinte à se conformer aux » dispositions du code pénal; elle doit se considérer *comme*

» un grand jury d'équité politique, une Cour suprême  
» d'équité investie par la nature des choses autant que par  
» son institution même d'un pouvoir discrétionnaire, qui lui  
» permet d'avoir égard à toutes les circonstances atténuantes. »

Cette opinion ne réunit qu'une minorité et cependant, dans cette affaire même, la Cour se crut le droit de substituer à la peine de mort appliquée suivant le code pénal la peine de mort appliquée suivant le code militaire.

Mais il arriva que, dans l'affaire du 19 août 1820, la majorité des  $\frac{5}{8}$  nécessaire pour appliquer à l'accusé Laverderie la peine du bannissement portée par la loi, ne put être atteinte. L'arrêt devait alors adopter l'avis le plus doux, et cet avis proposait une peine de dix années d'emprisonnement, qui n'était pas édictée par le code pénal. « La Cour des » pairs, » disait M. Dambray, « n'avait point à craindre » l'annulation de son arrêt par un autre tribunal, mais lui » convenait-il de se prévaloir de son élévation pour échapper » à toutes les règles ? Ne devait-elle pas plutôt, de la hauteur » où elle était placée, donner aux autres Cours l'exemple de » la soumission aux lois ? » Ces considérations déterminèrent la Cour à revenir sur sa décision première et à réduire l'emprisonnement à la durée de cinq années, c'est-à-dire aux limites légales. Toutefois, elle essaya de justifier sa décision en constatant expressément dans l'arrêt l'existence de circonstances atténuantes.

Elle fit bientôt un pas de plus dans le jugement de la conspiration militaire de 1820.

Qu'on nous permette de reproduire ici une page de la vie du duc de Clermont-Tonnerre, par M. Rousset : « Au » mois de mai 1821, trente-quatre prévenus comparaissaient » devant la Cour... Lorsqu'on en vint à l'application de » la peine, un dissentiment grave se produisit : les uns » soutenaient que, la pénalité étant déterminée par la loi, » les juges n'avaient pas le droit d'y rien changer, tandis » que, suivant l'opinion contraire, la Cour étant souveraine » et son arrêt irréfornable, elle pouvait arbitrer les peines,

» sans être tenue de se conformer, en ce point, aux prescriptions du code. M. de Clermont-Tonnerre était des premiers; son principal argument contre ses adversaires, après le reproche de désobéir à la loi, était l'usurpation du droit de grâce exclusivement attribué à la couronne. Mais le chancelier ne fut pas de cet avis. M. Portalis proposa aux opposants de ne voter qu'avec réserves. Les ministres, le duc de Richelieu, M. de Serre, M. de Villèle se rallièrent à son expédient, et ce fut ce *mezzo termine* qui l'emporta. La même difficulté reparut au mois de novembre, à l'occasion d'un contumax impliqué dans la même affaire et tombé, depuis le premier procès, entre les mains de la police. M. Portalis, alors sous-secrétaire d'Etat au ministère de la justice, était revenu entièrement à l'opinion de ceux qui ne reconnaissaient pas aux juges le droit d'arbitrer la peine. Ils furent battus encore une fois, mais ils voulurent faire une protestation qui demeurât et s'autoriser du nom de M. Portalis lui-même. Mais comment obtenir la signature d'un homme si timoré? On en porta le défi à M. de Clermont-Tonnerre, qui l'accepta. Après avoir rédigé une formule de protestation, il la soumit au sous-secrétaire d'Etat, en le priant de la corriger, parce que, étant militaire et non magistrat, il ne lui avait sans doute pas donné la forme la plus convenable. M. Portalis se défendit, puis céda. Quand on lut la pièce amendée de sa main, on lui fit tant de remerciements de sa précieuse collaboration qu'il lui fut impossible de refuser son seing. Cinquante-deux pairs, qui s'étaient volontairement abstenus d'assister au prononcé du jugement, adhérèrent par écrit à la protestation. M. de Clermont-Tonnerre souhaitait davantage: il aurait voulu que le roi cassât l'arrêt comme attentatoire à sa prérogative. Il écrivit sur cette grave question au duc d'Angoulême; mais le roi laissa faire, et l'omnipotence de la Cour des pairs passa dès lors en force de chose jugée (1). »

(1) *Le duc de Clermont-Tonnerre*, par M. Rousset, p. 280.

Cette fois, la majorité nécessaire pour appliquer la peine du bannissement prononcée par la loi n'avait pu être réunie, et la Cour avait prononcé la peine de cinq années de détention. Aucune raison de fait, aucune circonstance atténuante ne justifiait cette substitution d'une peine à une autre. Malgré la protestation des cinquante-deux pairs et leur retraite en masse, une majorité suffisante pour la validité de l'arrêt se rencontra encore.

A partir de cette époque, le pouvoir de modérer arbitrairement les peines ne fut plus contesté dans le sein de la Cour.

Toutefois, quand la loi de 1832 eut réformé le Code pénal, un scrupule s'éleva. Un éminent magistrat, M. Laplagne-Barris, se demanda si depuis la promulgation de la loi qui forçait le juge à poser la question des circonstances atténuantes et, dans le cas où il les reconnaissait, à abaisser la peine d'un ou de plusieurs degrés, la Cour des pairs pouvait encore invoquer les raisons qu'elle avait auparavant de revendiquer un pouvoir discrétionnaire absolu en matière de pénalité. « Ce pouvoir, » disait-il, « ne saurait lui appartenir » qu'à titre de corps politique ou à titre de juge : comme » corps politique, la Chambre des pairs est appelée à participer du pouvoir législatif, mais elle ne peut se mettre au-dessus des lois. Plus la position qu'elle occupe est élevée, » plus elle doit s'abstenir de faire ce que la loi ne permet » pas. Comme Cour de justice, ses devoirs sont encore plus » nettement tracés : *Il n'y a de véritable liberté et de véritable justice que là où le juge se regarde comme esclave de la loi* (1). »

M. Mérilhou soutint, au contraire, que le droit de la Cour des pairs n'avait rien de commun avec la faculté donnée aux tribunaux ordinaires par le nouvel article 463 du code pénal. « C'est comme pouvoir politique, » disait-il, « que » cette Cour souveraine s'est attribué le droit de choisir les

(1) Cité par M. Cauchy, p. 533.

» peines qu'il lui convient d'appliquer à chaque fait. On a  
 » souvent répété que c'est la Chambre des pairs qui, en ma-  
 » tière criminelle, remplit à la fois les fonctions de Cour  
 » d'assises et de jury. L'essence de son caractère politique  
 » ne l'abandonne pas, en effet, dans l'exercice de ses attri-  
 » butions judiciaires; et, sans s'arrêter à une simple appré-  
 » ciation matérielle des circonstances atténuantes qui serait  
 » au-dessous de sa dignité, elle se détermine quant à l'ap-  
 » plication de la peine par de plus hautes considérations ti-  
 » rées tout à la fois de l'intérêt public et de la position des  
 » accusés traduits à sa barre. Qui pourrait nier que la Cour  
 » des pairs, en déclarant sa compétence, ne fasse un acte  
 » politique en même temps que judiciaire? C'est par des  
 » motifs analogues qu'elle se détermine lorsqu'il s'agit d'ap-  
 » pliquer la peine. Elle envisage quel est l'intérêt général de  
 » la société, quel sera le résultat le plus avantageux à l'or-  
 » dre public. »

Enfin, M. Portalis vint, à son tour, apporter à la même opinion l'appui de sa haute autorité.

« La Cour, » disait-il, « a fondé son droit en appliquant  
 » une peine moindre que celle qui était portée par la loi,  
 » mais ce droit n'est pas un pur arbitraire; dans l'état ac-  
 » tuel de la législation, les peines ne sauraient être à la dis-  
 » crétion du juge; et si la Cour des pairs peut tempérer la  
 » rigueur des lois pénales, il faut, pour la déterminer à user  
 » de pareils tempéraments, que des circonstances atténuan-  
 » tes lui aient apparu dans les faits soumis à son jugement.  
 » Il est vrai que des précédents la dispensent d'énoncer dans  
 » ses arrêts qu'il existe des circonstances atténuantes; il est  
 » vrai encore qu'elle doit jouir, à cet égard, d'une plus  
 » grande latitude que le jury et qu'elle peut chercher des  
 » raisons de modérer la peine non seulement dans le résul-  
 » tat des débats *mais aussi, en dehors de la cause, dans la*  
 » *situation générale du pays.* Car, en même temps qu'elle  
 » exerce des fonctions judiciaires, elle ne peut perdre entiè-  
 » rement son caractère de pouvoir politique. Toutefois ces



» deux caractères, bien que réunis ensemble, ne doivent ja-  
 » mais se confondre. La Cour des pairs repoussera toujours  
 » comme une injure la qualification de tribunal politique.  
 » Qu'est-ce, en effet, qu'un tribunal politique, si ce n'est ce-  
 » lui qui se détermine non par des preuves mais par des  
 » considérations occultes ou par une mystérieuse raison  
 » d'Etat? La Cour des pairs n'a rien de commun avec les  
 » commissaires ou les inquisiteurs d'Etat; sa conscience est  
 » son seul guide, et soit qu'elle prononce sur sa compé-  
 » tence, soit qu'elle statue sur l'application de la peine, elle  
 » se détermine non par des raisons de complaisance envers  
 » le pouvoir, mais par des raisons de justice et d'équité (1). »

L'esprit politique l'emporta sur l'esprit judiciaire, et même, depuis la réforme de 1832, la Cour continua d'affirmer son pouvoir arbitraire en matière de pénalité. Elle le légitima, d'ailleurs, par l'usage qu'elle en fit. Elle n'en usa jamais que pour modérer la peine. Aussi le projet de loi sur la procédure de la Cour des pairs, préparé en 1836 par les plus éminents esprits, proposait de donner à ce pouvoir modérateur, né de la pratique et des faits, la sanction légale. Aux termes de l'article 140 de ce projet, la Cour des pairs ne pouvait jamais prononcer contre un accusé une peine plus forte que celle portée par la loi; elle pouvait toujours prononcer une peine moindre.

D'ailleurs, bien qu'elle ne se crût pas tenue, pour modérer la peine, de demeurer dans les limites fixées par l'art. 463 du code pénal, et qu'elle se reconnût, suivant l'expression du chancelier Pasquier, « le droit de parcourir l'échelle en-  
 » tière de la pénalité, » la Cour n'usa jamais de son pouvoir modérateur que pour substituer une peine à une autre sans aller jamais jusqu'à changer la nature et la durée des peines que le code pénal a définies.

Par une conséquence naturelle de son pouvoir discrétionnaire en matière de pénalité, la Cour pouvait évidemment

(1) M. Cauchy, p. 536.

reconnaître des circonstances atténuantes, même dans les cas où la loi déclarait l'article 463 inapplicable, et prononcer une peine inférieure au minimum légal. C'est ce qu'elle fit dans l'affaire de Kergorlay, pour le délit prévu par l'article 4 de la loi du 25 mars 1822 (1).

Au surplus, elle appliquait les peines avec toutes leurs conséquences, telles, par exemple, que la dégradation civique.

Dans les cas où l'exigeait la loi, elle délibérait sur le renvoi de l'accusé sous la surveillance de la haute police, et en fixait la durée ainsi que celle de la contrainte par corps.

Enfin elle prononçait, conformément à l'article 368 du code d'instruction criminelle, la condamnation aux frais, en distinguant ceux qui devaient être supportés par le condamné, de ceux qui restaient à la charge de l'Etat (2).

#### § 2. — *Du jugement.*

En l'absence de toute loi, la Cour avait dû régler suivant sa conscience les diverses questions relatives au jugement. La première ordonnance qui l'avait saisie le 11 novembre 1815 portait : « Les opinions seront prises suivant les formes usitées dans les tribunaux. » La Cour demeura constamment fidèle à ce principe; le vote avait toujours lieu à l'appel nominal, à haute voix, sur chaque chef distinct d'accusation relatif à chacun des prévenus, et en évitant avec soin toute complexité.

Quant à la fixation de la majorité, la Cour avait adopté les règles suivantes :

1° Pour la mise en prévention, une seule voix, parmi les douze membres chargés d'instruire, suffisait pour retenir l'inculpé en état de mandat de dépôt;

2° L'arrêt statuant sur la mise en accusation était rendu à la majorité absolue des voix ;

(1) 24 novembre 1830 (S. 30, 2, 382).

(2) V. notamment l'arrêt rendu dans l'affaire Teste.

3° Il en était de même de l'arrêt rendu sur la compétence et des divers arrêts sur les incidents soulevés au cours du procès ;

4° Au contraire, dans l'arrêt définitif prononçant sur la culpabilité, la condamnation ne pouvait être prononcée qu'à la majorité des cinq huitièmes. — Cette disposition, si éminemment favorable à l'accusé, avait été empruntée à l'article 582 du code d'instruction criminelle, relatif aux Cours spéciales (1).

5° La majorité des cinq huitièmes exigée pour la déclaration de culpabilité l'était également pour les votes relatifs à l'application de la peine (2).

L'arrêt était toujours rendu publiquement. Il le fut quelquefois en l'absence de l'accusé.

### § 3. — *Des contumaces.*

Lorsque, dans une affaire, il se rencontrait à la fois des accusés présents et des accusés contumaces, si la contumace était régulièrement instruite, la Cour procédait par un seul arrêt au jugement des uns et des autres. Si l'accusé contumax était arrêté au cours du procès, son arrestation ne suspendait pas le jugement de ses coaccusés (3).

Mais comment devait-on procéder, lorsque l'accusé se représentait ou était arrêté à une date postérieure à la condamnation et qu'il y avait lieu de purger la contumace ?

Dans le droit commun, la représentation ou l'arrestation du condamné par contumace fait tomber la procédure dont il a été l'objet depuis l'ordonnance de prise de corps jusques et

(1) Un arrêt de forme du 4 décembre 1815 avait appliqué cette disposition au procès du maréchal Ney.

(2) Toutefois, l'usage constant de la Cour des Pairs était, dans le recensement des suffrages, de ne compter que pour une voix en cas d'opinion conforme, celle des pères et fils, — des frères, — des oncles et neveux, — des beaux-pères et gendres, — des beaux-frères, — et, si trois pairs se trouvaient aux degrés de parenté ou d'alliance ci-dessus indiqués, leurs trois voix, en cas d'opinion conforme, ne comptaient que pour deux.

(3) 16 juillet 1821 (conspiration du 19 août 1820). — Sirey, C. N., 6, 2, 449.

y compris l'arrêt de condamnation, et, aux termes de l'article 476, il doit être procédé à son égard dans la forme ordinaire.

La nature même de la juridiction de la Cour des pairs avait, en cette matière, nécessité une double dérogation au droit commun. La jurisprudence de la Cour ne considérait pas le jugement du contumax comme une affaire nouvelle, et la Cour se regardait comme en étant régulièrement saisie, sans ordonnance royale, par une simple convocation de son président (1).

A un second point de vue, la jurisprudence de la Cour des pairs admettait que les pairs nommés depuis l'arrêt de contumace ne devaient pas participer au jugement contradictoire (2).

#### § 4. — *Du jugement des affaires correctionnelles.*

Le jugement des affaires correctionnelles ne différait par aucune forme essentielle de celui des affaires criminelles. Toutefois, l'affaire pouvait être directement portée à l'audience sans instruction ni arrêt d'accusation, par un simple arrêt d'ajournement rendu sur les conclusions du procureur général.

Ce mode de saisir la Cour ne faisait point d'ailleurs obstacle à ce qu'elle statuât sur sa compétence, et, dans ce cas, elle ne manquait jamais, à l'ouverture des débats, de mettre le prévenu en demeure de la contester.

#### § 5. — *Du caractère des décisions de la Cour des pairs.*

Quel était le caractère des décisions rendues par la Cour des pairs ?

Nous avons vu que les jugements de la haute Cour natio-

(1) Affaire Maziau, 16 juillet 1821. Affaire Delente, 7 juin 1836. Cauchy, p. 580.

(2) Affaire Delente.

nale n'étaient sujets à aucune voie de recours, pas même au pourvoi devant le Tribunal de cassation. C'était Danton qui, au lendemain du 10 août et pour accélérer le mouvement de la justice révolutionnaire, avait obtenu cette décision de l'Assemblée législative. On ne pouvait contester qu'à raison du caractère unique et exceptionnel du Tribunal, de sa haute situation dans l'Etat, la décision qui attribuait une autorité souveraine à ses arrêts ne reposât sur de graves motifs. A plus forte raison en devait-il être ainsi des décisions de la Cour des pairs, juridiction *sui generis* à la fois judiciaire et politique, dont le caractère semblait par cela même exclure toute intervention d'un autre Tribunal. Ce fut ainsi que la Cour comprit sa mission. Pour elle, ainsi qu'on l'a dit, « ce que la conscience des pairs de France siégeant en Cour de justice avait prononcé devait être chose jugée pour tout le monde (1). » Elle veilla toujours avec un soin jaloux à conserver ce caractère à ses arrêts.

#### SECTION VIII.

##### § 1. — De l'action civile devant la Cour des pairs.

L'intervention des parties civiles était-elle recevable devant la Cour des pairs? Cette question se posa dans le procès des ministres de 1830. Un nombre considérable de personnes lésées par les événements de Juillet demandaient à intervenir pour réclamer des dommages-intérêts. La Cour, dans son arrêt du 18 septembre 1830, déclara leur intervention non recevable : « Considérant, » disait l'arrêt, « que dans le » procès porté devant elle par la résolution de la Chambre » des députés, la Cour des pairs, à raison de la nature de » l'action et des formes dans lesquelles cette action est poursuivie, ne se trouve pas constituée de manière à statuer » sur des intérêts civils (2). »

(1) Cauchy, *Précédents de la Cour des Pairs*, p. 18.

(2) S., 31, 2, 17.

Dans son rapport devant la Chambre haute, M. de Bastard essayait de justifier cette dérogation à l'article 3 du code d'instruction criminelle par un triple argument. Il faisait remarquer, d'abord, que le droit d'intervention ne peut être là où le droit d'action n'existe pas. Or, si la partie lésée peut saisir le Tribunal correctionnel ou le juge d'instruction, la juridiction de la Cour des pairs à l'égard des ministres ne pouvait être mise en mouvement que par la Chambre des députés, arbitre suprême du droit d'action. — Il ajoutait qu'une telle action entraverait la haute et solennelle justice que la Cour des pairs devait au pays ; — et, enfin, que la Chambre haute n'était apte à juger les questions de cette nature « ni par le nombre de ses membres, ni par leurs habi- » tudes parlementaires, ni par la forme accoutumée de ses » discussions. »

Le premier de ces motifs n'avait de valeur qu'en ce qui touche les accusations dirigées contre les ministres. Les deux autres avaient une portée générale, et, bien que l'arrêt du 18 septembre 1830 n'ait statué qu'à l'égard d'une poursuite dirigée contre les ministres, nous ne doutons pas que la Cour des pairs n'eût également rejeté toute intervention qui se fût produite dans un procès d'une autre nature.

Quelle était donc la situation faite par cette jurisprudence à la partie privée vis-à-vis des ministres ? Avait-elle quelques moyens d'obtenir d'eux la réparation civile du tort qu'ils avaient pu lui causer par un acte de leurs fonctions ?

Cette question avait été soumise, en 1829, à la Cour de Paris, dans une espèce intéressante. Les sieurs Fabien et Bissette reprochaient au garde des sceaux, M. de Peyronnet, de leur avoir causé un tort considérable et prolongé arbitrairement leur détention par le retard qu'il avait mis à transmettre un dossier criminel à la Cour de cassation. Le ministère public rappela les diverses lois de la Révolution dont nous avons parlé, qui ne permettaient aux particuliers d'agir contre les ministres par action en dommages-intérêts qu'autant qu'il était intervenu contre eux un acte d'accusation

ou une décision de la haute Cour. Conformément à ses conclusions, la Cour, sous la présidence de M. le premier président Séguier, déclara l'action non recevable. « Considérant, » disait l'arrêt, « que la loi du 24 août 1790, en établissant » comme un principe fondamental de notre droit public la » division et l'indépendance des pouvoirs judiciaire et ad- » ministratif, a fait défense aux tribunaux de connaître des » actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient ; » considérant que la charte constitutionnelle ne contient au- » cune dérogation à ce principe, et qu'en l'absence de lois » particulières sur la responsabilité des ministres, l'autorité » judiciaire ne peut être saisie d'aucune action dirigée contre » eux à raison de leurs fonctions ; que la demande formée » contre le comte de Peyronnet repose sur un fait relatif à » ses fonctions de ministre (1). »

D'un autre côté, il est certain, ainsi que nous l'avons vu, que l'article 75 de la constitution de l'an VIII ne concernait pas les ministres, et qu'il n'était pas même possible d'obtenir du Conseil d'Etat l'autorisation de les poursuivre.

Il faut donc conclure que l'action civile ne pouvait être intentée contre eux devant les tribunaux ordinaires, pour faits relatifs à leurs fonctions, qu'après la condamnation prononcée contre eux par la Cour des pairs, et à raison même des faits qui avaient motivé cette condamnation.

Quant aux pairs de France, la charte ne contenait, en ce qui les concerne, aucune dérogation au droit commun.

#### SECTION IX.

Telles furent les règles principales auxquelles la Chambre des pairs, dans l'exercice de sa haute juridiction, demeura constamment fidèle pendant trente-deux années. Il ne faut pas hésiter à le dire, si on les étudie et qu'on les juge à la lumière des principes, abstraction faite des hommes qui les

(1) S., 29, 2, 185.

appliquèrent et des sages tempéraments qui y furent apportés, elles étaient éminemment critiquables. Des délits non spécifiés, des peines non définies, l'omnipotence de la Chambre créant à la fois le crime, la procédure et la peine, qu'est-ce autre chose que l'arbitraire pur ? — et qu'y a-t-il de pire que l'arbitraire en matière de justice ! Toutefois, il ne nous coûte pas de le reconnaître : si les institutions sont quelquefois meilleures que les hommes, les hommes furent cette fois meilleurs que les institutions. Trop faible à ses débuts contre les entraînements de l'opinion, la Cour des pairs sut plus tard les dominer avec une impartialité ferme et haute.

Elle eut à exercer sa justice dans des circonstances graves, on peut même dire redoutables. Ce fut au milieu des passions politiques les plus ardentes qu'elle jugea le maréchal Ney, l'assassin du duc de Berry, la conspiration de la rue Cadet. Ce fut en face de l'émeute grondant à ses portes qu'elle eut à prononcer sur le sort des ministres de Charles X et des accusés d'avril 1834. Notre étude ne serait pas complète si nous ne disions quelques mots de ces grands procès.

La défection du maréchal Ney avait déchaîné l'opinion royaliste. Le plus impartial des historiens de la Restauration dépeint ainsi l'état des esprits à cette heure douloureuse de notre histoire : « Le langage des salons était impitoyable : les » femmes les plus douces, transformées en véritables furies, » exprimaient sans ménagement, sans scrupules, l'impatience » sanguinaire dont elles étaient animées... Il régnait une » sorte de terreur morale dont il est difficile de se faire une » idée exacte quand on n'a pas vécu dans ces temps malheureux (1). »

Ni le gouvernement ni la Chambre des pairs ne surent s'affranchir suffisamment de cette pression de l'opinion qui entraînait les esprits les plus généreux. Le Conseil de guerre auquel le maréchal avait été déféré s'était déclaré incompetent. L'émotion des salons royalistes fut au comble, envahit

(1) De Vielcastel, *Histoire de la Restauration*, t. IV, p. 271, 305.



la Chambre des députés et gagna jusqu'au président lui-même, M. Lainé. M. Lainé remit aussitôt aux ministres une note dans laquelle il leur conseillait d'agir avec hardiesse et énergie, et de placer la Chambre des pairs dans la nécessité de juger promptement. « Jamais, » disait-il, « la Cour des » pairs n'osera repousser un jugement que tout lui défère : » si elle le faisait, elle serait responsable, devant Dieu et » devant les hommes, des malheurs que causeraient de vai- » nes évasions. » Le ministère n'hésita pas. Dès le lendemain (1), le duc de Richelieu se présentait devant la Chambre des pairs et y prononçait ces sinistres paroles : « Nous » accusons devant vous le maréchal Ney de haute trahison » et d'attentat contre la sûreté de l'Etat. Nous osons dire que » la Chambre des pairs doit au monde une éclatante répa- » ration. Les ministres du roi sont obligés de vous dire que » cette décision du Conseil de guerre devient un triomphe » pour les factieux. Il importe que leur joie soit courte. » Nous vous conjurons donc et, au nom du roi, nous vous » requérons de procéder immédiatement au jugement du » maréchal Ney. Ce n'est pas, Messieurs, seulement au nom » du roi que nous remplissons cet office : c'est au nom de » la France depuis longtemps indignée et maintenant stupé- » faite ; c'est même au nom de l'Europe que nous venons » vous conjurer et vous requérir à la fois de juger le maré- » chal Ney. »

L'excès de ce langage, « un des plus tristes monuments » des passions emportées à cette époque, » indigna la Chambre elle-même. L'effet en fut tel que, le lendemain, le duc de Richelieu se vit contraint de modifier les termes de l'ordonnance royale qui saisissait la Cour. Pour laisser aux passions le temps de se calmer, les conseils de l'accusé, MM. Berryer père et fils et Dupin, demandèrent qu'il fût sursis au jugement jusqu'à ce qu'une loi eût réglé les attributions de la Chambre comme Cour de justice et que l'instruc-

(1) 11 novembre 1815.

tion faite devant le Conseil de guerre fût recommencée devant la Cour. Ces deux demandes furent repoussées. On ne voulait pas seulement une justice implacable : on la voulait prompte. Alors, dans un dernier effort pour sauver leur illustre client, les défenseurs eurent la pensée d'invoquer la capitulation de Paris, dont les termes semblaient promettre une sorte d'amnistie. La question était au moins discutable. Cependant la Chambre refusa au maréchal jusqu'au droit de la discuter. L'accusé en appela à l'Europe et à la postérité. En vain M. Lanjuinais s'efforça-t-il d'obtenir une simple condamnation à la déportation. Déclaré coupable de haute trahison par cent cinquante-neuf voix contre une (1), le maréchal fut condamné à mort par cent trente-neuf voix contre dix-sept. Les sept pairs ecclésiastiques s'étaient abstenus.

L'assassinat du duc de Berry (13 février 1820) ne troubla pas moins l'opinion que ne l'avait fait la trahison du maréchal Ney. Les ultra-royalistes voulaient voir dans Louvel, au lieu d'un fanatique isolé, le chef d'un vaste complot. De tous les points de la France affluaient des adresses d'une violence frénétique. Le premier président Séguier, au nom de la Cour de Paris, osait demander au roi « qu'on rendit » aux magistrats ces moyens dont l'utilité n'était point encore oubliée. » Ce fut dans ces circonstances que, le 15 février, la Chambre des pairs se forma en Cour de justice (2). Rien ne fut négligé pour découvrir toute la vérité. L'instruction dura trois mois, entendit plus de douze cents témoins, et, à la suite de cette scrupuleuse enquête, un rapport de M. de Bastard mit hors de doute l'absence de toute complicité. Les royalistes, qui voulaient, à toute force, trouver dans l'attentat de Louvel l'œuvre d'un parti, attaquèrent le rapporteur avec la dernière violence. Il fallut traduire la *Quotidienne* devant le jury. Mais la Cour sut cette fois résister aux pas-

(1) Cette voix unique était, on le sait, celle du duc de Broglie.

(2) Le chancelier s'adjoignit, pour instruire le procès, MM. Séguier et de Bastard, premiers présidents de Paris et de Lyon.

sions qui l'assiégeaient. Louvel seul fut mis en accusation, jugé et condamné à mort. Les adversaires de la pairie eux-mêmes n'hésitèrent pas à reconnaître que, dans cette circonstance, « elle avait rendu un bel arrêt (1). »

Le procès de Louvel était à peine terminé, que la Chambre des pairs avait à se constituer de nouveau en Cour de justice pour juger les membres de la conspiration de la rue Cadet. Les conjurés préparaient un vaste soulèvement des troupes. Ils furent arrêtés le 19 août 1820, veille de la date fixée pour l'exécution de leurs projets ; et, dès le 21, une ordonnance royale convoquait la Cour des pairs. L'affaire était grave ; les accusés étaient nombreux. Cette fois encore, les ultra-royalistes prétendaient voir dans cette conspiration l'œuvre des membres de la gauche. Une véritable lutte s'établit à la Cour des pairs entre ceux qui, comme M. Ravez, voulaient étendre l'action de la justice, et ceux qui, comme MM. Molé et de Semonville, cherchaient au contraire à la restreindre. La commission d'enquête refusa d'arrêter plusieurs députés et officiers généraux qu'on voulait compromettre dans la poursuite. Le ministère public réclama alors un supplément d'information. Cent une voix contre cinquante et une repoussèrent sa demande. M. Ravez se démit de ses fonctions et fut remplacé par M. de Peyronnet. Contrairement aux conclusions du ministère public, un grand nombre d'inculpés furent mis hors de cause : vingt-neuf seulement, dont cinq étaient coutumaces, furent définitivement retenus par l'accusation. Cette décision, qui refusait d'étendre les poursuites à des personnages considérables par leur rang ou leur rôle dans la politique, irrita vivement l'opinion royaliste. La Cour fut insultée par la presse et dut faire comparaître à sa barre, pour offense envers elle, les rédacteurs du *Drapeau-Blanc* (22 février 1821). Le 16 juillet, elle rendit son arrêt : il prononçait la peine de mort contre trois des coutumaces ; tous les autres accusés étaient condamnés

(1) Le mot est de M. Crémieux.

à la prison ou acquittés (1). Jamais, malgré les excitations du dehors, le chancelier ne s'était départi d'une dignité calme et d'une équité bienveillante, et, sans se laisser troubler ni par les applaudissements des uns ni par les menaces des autres, la Cour avait fait preuve de modération et d'impartialité.

Elle ne montra pas moins d'indépendance dans l'affaire des marchés de Bayonne. Les traités onéreux conclus par l'administration militaire avec le sieur Ouvrard au moment de l'entrée des troupes en Espagne avaient vivement ému l'opinion. Dans ce qui n'était qu'inexpérience, imprévoyance et inhabileté, elle croyait voir la corruption, et voulait pénétrer, comme on disait alors, « le mystère des marchés. » La Cour de Paris avait évoqué l'affaire, mais bientôt, rencontrant parmi les personnages incriminés deux pairs de France, les généraux Guillemillot et Bordesoulle, elle s'était déclarée incompétente. Le 11 février 1826, la Cour des pairs fut saisie. Après une instruction de trois mois (2), M. Portalis déposait son rapport qui établissait clairement l'innocence des deux généraux inculpés. Mais à la Chambre des pairs même une partie de l'opinion prétendait faire remonter la responsabilité plus haut et, au besoin, jusqu'au duc d'Angoulême. Un supplément d'instruction fut réclamé. La Cour, aux applaudissements des libéraux, n'hésita pas à l'accorder, en proclamant que « l'irresponsabilité royale ne pouvait se » communiquer à personne, pas même à l'héritier du trône. » Le 21 juillet, un nouveau rapport de M. Portalis écarta les soupçons qu'on avait essayé de faire peser sur de hauts personnages. Certains membres voulaient néanmoins les mettre en accusation pour que la publicité des débats fit mieux ressortir leur innocence. La majorité s'y refusa justement, et un

(1) L'un des chefs du complot, le colonel Maziau, ne put être jugé qu'à la session suivante. Ce fut à l'occasion de son procès et au moment de l'application de la peine que se produisit la protestation des cinquante-deux pairs dont nous avons parlé.

(2) Le 22 mai.

arrêt du 3 août mit tous les prévenus hors de cause. Ouvrard seul et cinq de ses complices furent renvoyés en police correctionnelle et condamnés pour tentative de corruption (1).

La Révolution de Juillet (2) devait soumettre à la Chambre haute des procès plus considérables encore et des questions plus redoutables.

Au lendemain de 1830, la Chambre des députés avait, conformément à la charte, formulé contre les ministres signataires des ordonnances une accusation de haute trahison (3). La Chambre des pairs, régulièrement saisie, se constitua en Cour de justice le 1<sup>er</sup> octobre. L'instruction, confiée au président Pasquier, assisté de MM. Séguier, de Pontécoulant et de Bastard, fut complète et consciencieuse. M. de Bastard en consigna les résultats dans un rapport déposé le 29 novembre. La Chambre des députés avait cru trouver dans les faits prévus par les articles 91, 109, 110, 123 et 125 du code pénal les conditions qui constituent le crime de trahison. Mais le mot de trahison n'existe pas dans le code pénal. La charte de 1814, sous l'empire de laquelle les actes incriminés avaient été accomplis, donnait bien à la Chambre des députés le droit d'accuser les ministres et à la Chambre des Pairs le droit de les juger pour trahison. Mais elle avait renvoyé la définition de la trahison à une loi future qui n'avait pas été faite. La conséquence de cette situation légale semblait devoir être l'impunité des accusés. Le rapport de la commission fut réduit à invoquer « la » nécessité, qui proroge tous les pouvoirs et qui est la plus

(1) De Vielcastel, *Histoire de la Restauration*, t. XV, p. 43, 562 et suiv.

(2) Déjà le 14 juin 1828, M. Labbey de Pompières avait déposé une proposition d'accusation contre les membres du ministère Villèle, pour trahison et concussion. Cette proposition fut prise en considération et renvoyée à l'examen d'une commission de neuf membres. Ne trouvant aucune règle tracée, la commission décida d'agir conformément au droit commun ; mais elle ne put obtenir communication des documents nécessaires pour instruire, et la proposition fut indéfiniment ajournée. (Vaulabelle, *Hist. de la Restauration*, t. VII, p. 440 et suiv.)

(3) Elle avait nommé MM. Bérenger, Persil et Madier de Monjau, commissaires pour soutenir l'accusation.

» impérieuse et la plus irréfragable des lois. » Il ajoutait :  
 « C'est à la Chambre des députés qui accuse et à la Cour  
 » des pairs qui juge à suppléer à l'absence d'une définition  
 » légale appliquée au crime de trahison ; les actes d'un tel  
 » procès ne sont pas seulement judiciaires, ils participent  
 » nécessairement du caractère législatif, et, en effet, la  
 » puissance qui, en cette matière, règle la procédure, qualifie  
 » les faits, détermine la peine, en même temps qu'elle statue  
 » sur ces choses en principe, fait aussitôt et presque simul-  
 » tanément l'application du principe, crée la loi et en use à  
 » l'instant même pour prononcer le jugement. » C'était re-  
 venir aux plus détestables sophismes judiciaires.

Les débats s'ouvrirent le 15 décembre. Ce procès soulevait dans Paris une agitation menaçante ; il fallut fortifier le petit Luxembourg pour y transférer les accusés (1). Pendant que la Cour délibérait avec calme, l'émeute grondait au dehors, la foule assiégeait les portes du palais, des cris de mort étaient poussés sous les fenêtres. C'était un véritable duel entre l'ordre et l'anarchie (2). Le 20, la Cour dut lever la séance ; cependant, les débats purent être repris le 21. Pour mettre les accusés à l'abri des fureurs de la populace, le gouvernement jugea nécessaire de les faire reconduire à Vincennes, et ce fut en leur absence qu'à dix heures du soir fut prononcé l'arrêt qui les condamnait à la détention perpétuelle.

Plus graves encore furent les violences populaires au milieu desquelles la Cour eut à juger les accusés d'avril. En avril 1834, deux insurrections formidables avaient ensanglanté Lyon et Paris. Elles n'étaient que l'exécution d'un vaste attentat qui embrassait la France entière. L'instruction avait duré douze mois, arrêté deux mille individus, suivi les ramifications du complot à Saint-Etienne, Grenoble, Marseille, Châlon-sur-Saône, Clermont-Ferrand, Epinal, Luné-

(1) Les familles des accusés eurent la pensée de demander que la Cour se réunît hors de Paris.

(2) De Nouvion, *Histoire du règne de Louis-Philippe*.

ville, etc. La Cour des pairs seule avait paru pouvoir juger cet immense procès qu'on a appelé « le procès monstre. » La commission d'instruction déclarait la prévention établie à l'égard de quatre cent quarante inculpés. Le procureur général, M. Martin du Nord, proposait d'en mettre en accusation trois cent dix-huit. La Cour des Pairs, plutôt préoccupée de mettre en relief la gravité du complot et d'en punir les chefs que d'atteindre tous les acteurs secondaires, ne retint dans son arrêt de mise en accusation que cent soixante quatre accusés.

Le parti auquel ceux-ci appartenaient avait réclamé pour eux une amnistie générale. Devant l'arrêt de la Cour des pairs, il résolut de tout faire pour rendre le procès impossible, d'élever une série d'obstacles insurmontables à l'action de la justice, et engagea contre elle une lutte qui, par ses proportions, n'a sans doute pas d'égale dans l'histoire judiciaire.

Pendant qu'à l'intérieur des prisons les accusés étaient en rébellion constante contre leurs gardiens, les journaux les représentaient comme victimes des traitements les plus odieux, et rien n'était épargné pour séduire ou effrayer les témoins et intimider les juges. Chaque jour, la presse vomissait contre la Cour des pairs l'outrage et la menace. Deux comités dits de défense s'organisaient, et choisissaient, parmi les notabilités du parti, des hommes qui, sous le titre apparent de défenseurs des accusés, devaient, en réalité, se faire les accusateurs des juges, du gouvernement et de la société (1).

Le chancelier Pasquier, président de la Cour des pairs, fit alors connaître aux accusés qu'en vertu des pouvoirs qu'il tenait de l'article 295 du code d'instruction criminelle, il ne recevrait pour défenseurs que des avocats en titre, mais qu'il les autorisait à choisir dans tous les barreaux de France.

(1) On comptait parmi eux MM. Barbès, Bastide, Blanqui, Carrel, Cormenin, Flocon, Lamennais, Ledru-Rollin, Pierre Leroux, Raspail, etc...

Il nomma ensuite des avocats d'office à ceux qui n'en avaient pas désigné.

Les accusés protestèrent et refusèrent toute communication avec leurs défenseurs. Une ordonnance royale assimila la Cour des pairs à la Cour d'assises et déclara que les avocats désignés d'office devraient présenter la défense de leurs clients même contre la volonté de ceux-ci. Les accusés en appelèrent au barreau. Le Conseil de l'ordre des avocats donna aux défenseurs d'office l'ordre de s'abstenir. La Cour de Paris annula cette délibération pour excès de pouvoir. Mais, finalement, le président Pasquier crut devoir laisser aux défenseurs d'office la liberté d'agir suivant leur conscience.

Les débats devaient commencer le 5 mai. La veille, une émeute éclatait aux environs des portes Saint-Denis et Saint-Martin : il fallait la réprimer par la force et opérer trois cents arrestations.

L'audience s'ouvrit enfin. Cent vingt et un accusés étaient présents. Ils commencèrent par réclamer des défenseurs de leur choix et refusèrent d'accepter le débat tant qu'ils ne les auraient pas obtenus. La Cour répondit à leurs conclusions que le président avait fait un usage légitime de son pouvoir discrétionnaire. Immédiatement la presse, les défenseurs eux-mêmes traitèrent cette décision « d'abominable iniquité. »

Le lendemain, à l'ouverture de l'audience, les accusés se lèvent en masse ; ils protestent bruyamment contre l'arrêt rendu la veille, refusent d'entendre la lecture de l'arrêt de renvoi et de l'acte d'accusation. On veut les faire asseoir, ils persistent à rester debout. Leurs clameurs rendent toute lecture, toute délibération impossibles, et par l'organe de l'un d'entre eux, M. Baude, ils déclarent qu'ils ne se présenteront plus devant la Cour s'ils n'y sont contraints par la force.

Aucune loi ne permettait alors d'exclure un accusé de l'audience et de poursuivre régulièrement les débats en son absence. Cependant, devant la force des choses, le procureur



général se décida à requérir qu'on expulsât de l'audience tout accusé qui troublerait l'ordre.

« Il serait impossible, » dit un historien, « de donner une  
 » idée de l'aspect que présentait à la fin de ce réquisitoire  
 » la salle du jugement. Les accusés debout, la figure enflam-  
 » mée, le geste menaçant, éclatant en imprécations et en cris  
 » de fureur ; les gardes municipaux employant inutilement  
 » la force pour les obliger à s'asseoir ; les juges inquiets et  
 » plus affligés encore qu'indignés ; le public agité, penché  
 » sur les tribunes pour suivre les péripéties de cette indé-  
 » cente comédie... Il n'y avait plus à reculer ; il fallait  
 » ou reconnaître que la justice était vaincue, ou recourir aux  
 » moyens devenus nécessaires pour assurer son triomphe (1). »

La Cour se résigna à suppléer aux lacunes de la loi. Après deux jours de délibération, elle rendit un arrêt par lequel, « considérant que la société serait sans protection si, en  
 » faisant rébellion à la loi, les accusés pouvaient, par un  
 » tumulte permanent, forcer à ajourner indéfiniment le juge-  
 » ment de l'affaire, » elle ordonnait que les accusés qui trou-  
 bleraient l'ordre seraient expulsés de l'audience, sauf à y être ramenés ensemble ou séparément pour y assister aux témoignages et présenter leurs moyens de défense.

Cet arrêt rendu, la lecture de l'acte d'accusation fut encore une fois reprise. Mais les mêmes violences se renouvelèrent, et il fallut ordonner l'expulsion des accusés. Vingt-neuf demandèrent presque immédiatement à rentrer ; de ce nombre six encore durent être exclus quelques jours après, et vingt-trois seulement acceptèrent définitivement les débats. La presse flétrissait ceux qui s'étaient soumis, exaltait ceux qui persévéraient dans la rébellion. Une déclaration des défenseurs, au nombre de cent dix, ne craignait pas de leur dire : « Vous vous êtes montrés dignes de la cause sainte à  
 » laquelle vous avez dévoué votre liberté et votre vie.....  
 » Persévérez, citoyens ; l'infamie du juge fait la gloire de

(1) De Nouvion, *Histoire du règne de Louis-Philippe*, t. III, p. 477.

» l'accusé. » Sous le coup de l'outrage, la Chambre des pairs décide que les signataires de cette lettre seront traduits à sa barre. Parmi eux se trouvent deux députés, MM. de Cormenin et Audry de Puiraveau. Une demande d'autorisation de poursuites est adressée à la Chambre des députés. La Chambre autorise la poursuite contre M. Audry de Puiraveau seul (1), et la Cour des Pairs prononce contre neuf des signataires de la lettre des condamnations d'ailleurs modérées.

A la suite de ces faits, le procès s'acheva, mais non sans incidents ni violences. La Cour ayant prononcé la disjonction entre les différentes catégories d'accusés, la plupart de ceux-ci refusèrent de venir à l'audience, même pour présenter leurs moyens de défense. La douceur comme la force furent également impuissantes à vaincre leur obstination. La Cour, non sans hésitation, dut faire un pas de plus dans la voie législative : par un second arrêt, elle déclara que si les accusés sommés de comparaître devant elle pour préparer leurs moyens de défense refusaient d'obéir, et « si leur résistance » était de nouveau portée aux extrémités de violence et de » rébellion dont ils avaient déjà donné le scandale, il en » serait dressé procès-verbal pour, ledit procès-verbal rap- » pelé, être passé outre au jugement. » Enfin, après neuf mois de cette lutte incessante, les diverses catégories d'accusés furent successivement jugées. Cent six condamnations furent prononcées, les plus sévères à la déportation (2) (23 janvier 1836).

Dans ce grand procès où, suivant l'expression de M. Guizot, « les accusés se portaient accusateurs des juges, des lois, » du gouvernement tout entier, refusaient de leur reconnaître » aucun droit, se taisaient quand on les interrogeait, voci-

(1) En réalité, les signatures de MM. de Cormenin et Audry de Puiraveau avaient été apposées sans leur assentiment; mais M. Audry de Puiraveau n'osa pas formellement désavouer la sienne.

(2) Quelques jours auparavant, vingt-huit accusés, parmi lesquels les principaux chefs du complot, s'étaient évadés de Sainte-Pélagie.

» féraient quand on leur ordonnait de se taire, opposaient  
» leur violence personnelle à la force publique, maudissaient,  
» injuriaient, menaçaient, prédisaient leur victoire et leur  
» vengeance prochaines et se donnaient toute licence pour  
» prolonger et enflammer le procès dans l'espoir d'en faire  
» sortir de nouveau la guerre civile (1), » la Cour fit preuve  
à la fois d'une rare fermeté et d'une prudente modération.  
Si, s'armant du droit qu'elle se reconnaissait de mêler la  
législation à la justice, elle crut pouvoir combler, en  
matière de procédure, les lacunes de la loi, elle le fit,  
du moins avec sagesse, en conciliant justement les droits  
de la société et ceux des accusés. Ses décisions passèrent  
dans les lois de septembre 1835 et n'ont pas cessé depuis  
de fournir aux magistrats une arme trop souvent nécessaire  
contre les obstinations de la défense et les violences de cer-  
tains accusés.

Le procès d'avril était à peine terminé que la Chambre des  
pairs était de nouveau convoquée en Cour de justice pour  
juger l'attentat de Fieschi. Ce crime atroce avait exaspéré  
l'opinion, et il avait fallu protéger par la force armée la pri-  
son de Sainte-Pélagie. L'instruction et les débats permirent de  
croire que les accusés avaient agi sous l'inspiration du parti  
républicain, mais n'établirent aucune complicité formelle.  
La Cour condamna Fieschi à la peine des parricides, Morey  
et Pepin à la peine de mort, Boireau à vingt ans de travaux  
forcés.

Nous ne parlerions pas du procès du prince Napoléon  
qui se poursuivit « au milieu d'une indifférence glaciale (2), »  
si l'accusé n'avait cherché dans le caractère politique du  
tribunal une cause de récusation contre ses juges. Fait pri-  
sonnier après l'attentat de Boulogne (6 août 1840), avec cin-  
quante-trois de ses complices, le prince avait été déféré à la  
Cour des pairs. L'instruction fut courte, et, le 28 septembre,

(1) M. Guizot, *Mémoires*, t. III, p. 298.

(2) *Mémoires* de M. de Falloux.

il comparaisait avec ses coaccusés devant la Chambre haute. « Je représente devant vous, » dit-il, « un principe, une » cause, une défaite... Représentant d'une cause politique, » je ne puis admettre comme jugé de mes volontés et de » mes actes une juridiction politique. Vos formes n'abusent » personne : dans la lutte qui s'ouvre, il n'y a qu'un vain- » queur et un vaincu. Si vous êtes les hommes du vain- » queur, je n'ai pas de justice à attendre de vous et je ne » veux pas de votre générosité. » Un pareil langage n'était pas de nature à arrêter une juridiction régulière. Sur les réquisitions du procureur général Franck Carré et après une éloquente plaidoirie de Berryer, un arrêt condamna le prince à la détention perpétuelle dans une forteresse du royaume et quatorze de ses complices à des peines qui variaient de la déportation à deux années d'emprisonnement.

Nous n'insisterons pas sur ces attentats à la personne royale que l'audace des assassins multiplia sous le règne de Louis-Philippe et qui mirent si souvent en mouvement la juridiction de la Chambre haute : Alibaud (25 juin 1836) ; Darmés (15 octobre 1840) ; Lecomte (16 avril 1846).

Mais, indépendamment de ces crimes vulgaires, la Cour des Pairs eut encore et trop souvent à exercer la juridiction que la charte lui attribuait sur ses propres membres. Elle eut à juger : en 1830, le comte de Kergorlay pour refus de serment publiquement motivé en termes outrageants à l'égard du roi ; en 1832, pour ouverture sans autorisation d'une école libre, M. de Montalembert qui entraîna devant elle, à raison de sa qualité, l'abbé Lacordaire et M. de Coux ; en 1847, M. Teste, pair de France, président de la Cour de cassation, ancien ministre, convaincu d'avoir reçu une somme considérable pour la concession d'une mine (1). Elle allait encore juger un de ses membres, le duc de Praslin, qui venait

(1) M. Teste et le général Cubières, enveloppés dans la poursuite comme complices, furent condamnés à la dégradation civique et à la prison.

d'assassiner sa femme, quand le duc se fit justice lui-même dans sa prison (1).

Quelle appréciation convient-il, en définitive, de porter sur la justice de la Cour des pairs ? « Je ne crois pas, » dit M. Guizot, « que les annales du monde civilisé offrent un plus » grand exemple de la justice rendue avec une indépendance » et une sérénité imperturbables, au milieu des plus violents » orages de la politique. C'est la gloire de la Cour des pairs » d'avoir, sous des régimes divers, constamment offert ce » beau spectacle : entre ses mains, la balance de la justice » n'a pas fléchi, quels que fussent autour d'elle le déchaîne- » ment des passions politiques et l'ébranlement de l'Etat (2). »

Sans protester contre ce jugement, il nous paraît nécessaire d'y apporter quelques réserves. Il est difficile d'oublier la violence des passions qui envoyèrent à la mort l'infortuné maréchal Ney, l'émotion des salons royalistes envahissant la Cour, les juges s'ingéniant à arracher des mains de l'accusé les armes qui peuvent le sauver, étouffant la liberté de sa défense, et, quand Berryer se lève pour invoquer l'article 12 de la capitulation de Paris, lui fermant la bouche.

Si un tel exemple est une exception dans l'histoire judiciaire de la Cour des pairs, il est trop éclatant et trop douloureux pour qu'on l'oublie et qu'on n'y relève pas le vice inhérent à toute assemblée érigée en tribunal politique (3). Sans doute, la Cour se montra tout autrement calme et équitable dans le procès des ministres de 1830, malgré les cris qui montaient de la rue, les passions qui frémissaient autour de son prétoire. Mais est-ce vraiment de la justice que condamner un accusé pour un crime que n'a encore défini ni puni aucune loi ? Est-ce vraiment un tribunal que celui qui, pour punir, est forcé de créer à la fois la qualification

(1) En 1846, M. Odilon Barrot déposa une demande de mise en accusation du ministère que présidait M. Guizot : mais cette demande ne fut pas admise par la Chambre.

(2) Guizot, *Mémoires*, t. II, p. 150.

(3) Voir, sur le procès du maréchal Ney, M. Duvergier de Hauranne, *Histoire du Gouvernement parlementaire*, t. III, p. 298 et suiv.

du crime et la peine qui le frappe? Dans le procès d'avril lui-même, le caractère politique du tribunal ne fut-il pour rien dans les violences des accusés et le déchaînement de l'esprit de parti? C'est encore sur le caractère politique de la juridiction que nous voyons le prince Napoléon s'appuyer pour la récuser. C'est que, par la force des choses, le juge politique est toujours suspect. Si, d'ailleurs, pour emprunter encore une parole de M. Guizot, la Cour des pairs fut la seule juridiction « capable de toujours placer l'équité à côté de la loi, » la loi n'est-elle pas, après tout, plus efficacement, plus sûrement tutélaire de la liberté que l'équité toujours arbitraire des hommes? N'est-ce pas dans l'application éclairée d'une loi raisonnable qu'il convient de chercher la meilleure garantie de toute justice humaine?

Nous aurons à revenir sur ces divers points dans la conclusion de ce travail.



## LIVRE V

### DE LA HAUTE COUR POLITIQUE DEPUIS LA RÉVOLUTION DE FÉVRIER JUSQU'À NOS JOURS (1848-1888)

#### CHAPITRE PREMIER.

##### DE LA HAUTE COUR POLITIQUE SOUS LA CONSTITUTION DU 4 NOVEMBRE 1848.

##### SECTION PREMIÈRE.

La constitution du 4 novembre 1848 supprima la division du pouvoir législatif en deux chambres, pour instituer une assemblée unique. Le système qui consiste à attribuer le droit d'accusation à la Chambre populaire, le droit de jugement à la Chambre haute, était impraticable. La constitution revint à l'institution d'une haute Cour spéciale (1).

Dans son article 68, elle maintenait le principe de la responsabilité des ministres et édictait une responsabilité plus haute encore, celle du Président de la République lui-même.

(1) A côté de cette haute Cour, qui ne pouvait être saisie que suivant certaines formes et dans certains cas déterminés, et dont l'existence ne portait aucune atteinte à la compétence générale des juridictions de droit commun, le projet présenté à l'assemblée proposait l'établissement d'une seconde juridiction conférée au conseil d'Etat. C'était une sorte de juridiction disciplinaire s'appliquant exclusivement aux ministres, ne concernant que les faits qui ne constituaient ni crime, ni délit politique, et n'entraînaient aucune réparation civile. Elle ne pouvait prononcer d'autre peine que l'interdiction des fonctions publiques pour une période ne dépassant pas cinq années. Cette décision ne pouvait être rendue qu'à la majorité des deux tiers des voix. Le principe de cette juridiction fut repoussé par l'Assemblée nationale.



SECTION II. — *De l'organisation de la haute Cour.*

Comme la haute Cour de 1791, la haute Cour de 1848 se composait de juges et de jurés.

*Juges.* — Chaque année, dans les quinze premiers jours de novembre, la Cour de cassation nommait parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue, les juges de la haute Cour au nombre de cinq et deux suppléants. Les juges appelés à siéger choisissaient parmi eux leur président.

L'Assemblée nationale, en cas d'accusation du président ou des ministres, désignait les magistrats chargés de remplir près de la haute Cour les fonctions du ministère public. Dans tous les autres cas, ils étaient désignés par le Président de la République.

Les jurés, au nombre de trente-six et quatre suppléants, étaient pris parmi les membres des Conseils généraux. Toutefois, les représentants du peuple n'en pouvaient faire partie (art. 92).

*Siège de la Cour.* — Dans tous les cas, sauf dans le cas de l'article 68, où ce droit était exercé par la haute Cour elle-même, c'était à l'Assemblée nationale qu'il appartenait de désigner la ville où la haute Cour tiendrait ses séances.

*Jury.* — Quand un décret de l'Assemblée nationale avait ordonné la formation de la haute Cour, ou, dans le cas prévu par l'article 68, sur la réquisition du président ou de l'un des juges, le président de la Cour d'appel, et, à défaut de Cour d'appel, le président du Tribunal de première instance du chef-lieu judiciaire du département tirait au sort, en audience publique, le nom d'un membre du Conseil général (art. 93).

Au jour indiqué pour le jugement, s'il y avait moins de soixante jurés présents, ce nombre était complété par des jurés supplémentaires tirés au sort par le président de la haute Cour, parmi les membres du Conseil général du département où siégeait la Cour (art. 94).

Les jurés qui ne produisaient pas d'excuses valables étaient passibles d'une amende de 1,000 à 10,000 fr. et de la privation des droits civiques (art. 95).

### SECTION III. — *De la compétence de la haute Cour.*

La constitution attribuait à la haute Cour une triple compétence.

Aux termes de l'article 91, elle jugeait : 1° les accusations portées par l'Assemblée nationale contre le Président de la République, et la généralité du texte semblait comprendre tous les crimes et délits commis par le Président qu'il plairait à l'Assemblée de déférer à la haute Cour ; 2° les accusations portées par l'Assemblée nationale contre les ministres, à raison seulement, bien que le texte ne le dit pas, des crimes et délits politiques commis par eux dans leurs fonctions ; 3° toute personne prévenue de crimes, attentats ou complots contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat que l'Assemblée aurait renvoyée devant elle (1).

Quel était le caractère de cette triple compétence ?

Les derniers mots de l'article 91 indiquaient clairement qu'en matière d'attentats ou de complots contre la sûreté de l'Etat, la juridiction de la haute Cour était simplement facultative. Elle n'excluait pas la compétence des tribunaux de droit commun. Ce principe, déjà admis pour la juridiction de la Cour des pairs, fut de nouveau consacré par la jurisprudence en ce qui concerne la haute Cour.

Au contraire, à l'égard du Président de la République, la juridiction de la haute Cour était une juridiction forcée. L'article 100 portait en termes exprès : « Le Président de la République n'est justiciable que de la haute Cour de justice. »

(1) Le projet primitif proposait de déférer également à la juridiction de la haute Cour les membres de l'Assemblée nationale ; mais cette disposition n'avait pas été adoptée.

Bien que la constitution ne le dit pas expressément, la haute Cour était également, en matière criminelle, et, à raison de faits commis dans l'exercice de leurs fonctions, la seule juridiction compétente pour juger les ministres. Seulement, l'Assemblée nationale et le Président de la République pouvaient, dans tous les cas, déférer l'examen des actes de tous fonctionnaires autres que le Président, par suite, ceux des ministres, au Conseil d'Etat, qui les appréciait dans un rapport rendu public (art. 99). C'était une sorte de juridiction disciplinaire. Et, comme nous le verrons plus tard, dans tous les cas de responsabilité, l'assemblée pouvait, à son gré, pour les réparations civiles, renvoyer les ministres soit devant la haute Cour, soit devant les tribunaux ordinaires.

SECTION IV. — *Du droit d'accusation devant la haute Cour et comment elle pouvait être saisie.*

§ 1. — *De l'accusation du Président de la République.*

En principe, le Président de la République ne pouvait être traduit devant la haute Cour que « sur l'accusation portée par l'Assemblée nationale et pour crimes et délits qui seraient déterminés par la loi. » Telle était la disposition expresse de l'article 100.

Toutefois, dans son article 68, la constitution prévoyait la haute trahison du Président de la République, et, pour la première fois, elle donnait, à l'égard du chef de l'Etat, la définition de ce crime : « Toute mesure, » disait l'article 68, « par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat est un crime de haute trahison. »

Ce crime, en même temps qu'il entraînait la déchéance du Président, le devoir pour les citoyens de lui refuser obéissance, la translation à l'Assemblée du pouvoir exécutif, saisissait *ipso facto* la haute Cour. Les juges qui la composaient

étaient tenus de se réunir immédiatement, à peine de forfaiture : ils convoquaient les jurés dans le lieu qu'ils désignaient pour procéder au jugement du Président et de ses complices, et nommaient eux-mêmes les magistrats chargés de remplir les fonctions du ministère public (art. 68).

L'article 100 promettait une loi qui devait déterminer les autres cas de responsabilité du Président et régler les formes et conditions de la poursuite. Cette loi était en préparation au Conseil d'Etat, lorsque survinrent les événements de décembre 1851.

§ 2. — *De l'accusation des ministres.*

C'était à l'Assemblée nationale qu'appartenait exclusivement le droit d'accuser les ministres, et, si elle avait eu à exercer ce droit, elle n'eût pu certainement mieux faire que de se conformer à la procédure qu'avait suivie à cet égard la Chambre des députés de 1830.

§ 3. — *De l'accusation en matière d'attentats.*

C'était également à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il appartenait de dessaisir la justice ordinaire des attentats ou complots contre la sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat, pour les déférer à la haute Cour. Un décret du pouvoir exécutif n'eût pas suffi pour saisir la haute juridiction : il fallait une loi. La constitution n'avait voulu confier qu'à l'Assemblée nationale, aux représentants mêmes de la nation, le soin d'apprécier les circonstances politiques qui pouvaient, dans l'intérêt de l'Etat et pour l'efficacité de l'exemple, commander le renvoi de certains crimes devant la haute Cour.

Il est à remarquer qu'à la différence de la charte, la loi ne précisait pas même d'une façon générale les faits qui pouvaient motiver le renvoi des ministres devant la haute Cour. Elle ne prononçait pas notamment le mot de haute trahison et, au contraire, lorsqu'il s'agissait du Président de la Répu-

blique, la constitution avait soin de prévoir ce crime et de le qualifier. Cette différence dans les textes n'était point involontaire, et il était permis d'en conclure que les ministres ne pouvaient plus être accusés de haute trahison comme ils avaient pu l'être en 1830. Nulle part, en effet, la haute trahison n'était définie, et, à la différence de la Chambre des pairs, la haute Cour était une institution exclusivement judiciaire : elle n'avait pas, comme la Chambre haute de la monarchie constitutionnelle, le pouvoir de créer un crime qui n'était jusque-là prévu par aucune loi, de déterminer la peine et de l'appliquer à la fois. Conformément au grand principe de droit public écrit pour la première fois dans la constitution de 1791 et reproduit par l'article 4 du code pénal, elle ne se crut jamais le droit d'appliquer à un crime une peine qui n'était pas prononcée par la loi avant qu'il fût commis.

#### SECTION V. — *De l'instruction devant la haute Cour.*

La constitution contenait une grave lacune : elle était absolument muette sur l'instruction. En réalité, la haute Cour, telle qu'elle l'avait organisée, n'était instituée que pour le jugement (1). En attendant la loi d'organisation et de procédure annoncée, et qui, d'ailleurs, ne fut pas plus votée que tant de lois déjà préparées inutilement sur le même objet par les gouvernements antérieurs, la constitution semblait laisser dans le droit commun tout ce qui concernait l'instruction, la prévention et l'accusation. Aussi, sous l'empire de la constitution de 1848, la haute Cour ne fut-elle jamais saisie qu'après que l'instruction avait été achevée par la justice ordinaire, et, une fois au moins, elle le fut après que l'arrêt de renvoi était déjà rendu. Il semble qu'il eût été impossible de lui confier, comme autrefois à la Cour des pairs, le soin d'instruire elle-même les affaires. La haute Cour, en

(1) Ce point fut formellement reconnu dans la discussion par le ministre de la justice, M. Odilon-Barrot, et par M. Bonjean (*Moniteur* des 21 et 23 janvier 1849).

effet, nous l'avons dit déjà, avec son caractère exclusivement judiciaire, ne pouvait, comme la Cour des pairs, se mettre au-dessus des lois, sortir des attributions légales dans lesquelles son action était circonscrite, et se donner à elle-même un organe que lui avait refusé la constitution.

SECTION VI. — *De la procédure devant la haute Cour.*

La haute Cour fut convoquée avant qu'une loi organique eût déterminé la procédure qu'elle devait suivre. Lorsqu'on demanda à l'Assemblée de renvoyer devant elle les auteurs de l'attentat du 15 mai, M. Jules Favre soutint que le défaut d'organisation de la procédure rendait ce renvoi impossible, et un député, M. Durand, demanda, par un amendement, que l'Assemblée déterminât, dans le délai de huit jours, les formes à suivre devant la haute Cour. Le ministre de la justice, M. Odilon-Barrot, déclara qu'une telle mesure lui semblait au moins inutile; « que le code d'instruction criminelle était là et qu'il était parfaitement applicable (1). » L'Assemblée repoussa, en conséquence, l'amendement de M. Durand. C'était implicitement reconnaître que le code d'instruction criminelle devait servir de règle dans les procès portés devant la haute juridiction.

La haute Cour s'y conforma toujours scrupuleusement.

Devant elle, aux termes de l'article 96 de la constitution, le droit de récusation était exercé par l'accusé et le ministère public, comme en matière ordinaire.

Toutefois, par une exception au droit commun éminemment favorable à l'accusé, la déclaration affirmative du jury, quant à la culpabilité, ne pouvait être rendue qu'à la majorité des deux tiers des voix (art. 97).

SECTION VII. — *Des peines appliquées par la haute Cour.*

Quant aux pénalités, dans les arrêts qu'elle eut à rendre,

(1) Séance du 22 janvier 1849. *Moniteur* du 23.

la haute Cour n'appliqua jamais que les peines prévues par le code pénal. — Elle eût été sans doute fort embarrassée, si elle avait eu à juger le Président de la République pour crime de haute trahison ; car si la haute trahison était définie par la constitution, aucune loi n'édicteait la peine qui lui était applicable.

On sait que, cependant, la haute Cour tenta, mais inutilement, de se réunir, après le coup d'Etat du 2 décembre 1851.

#### SECTION VIII. — *De l'action civile devant la haute Cour.*

Aux termes de l'article 98 de la constitution, dans tous les cas de responsabilité des ministres, l'Assemblée pouvait, suivant les circonstances, renvoyer le ministre inculpé soit devant la haute Cour, soit devant les tribunaux ordinaires, pour les réparations civiles. Bien que ce texte soit assez équivoque, la discussion, la comparaison des textes préparés par la commission, et finalement adoptés, ne permettent pas de douter qu'il ne donnât à l'Assemblée le droit de porter à son choix l'action civile devant la haute Cour ou devant la justice de droit commun. Ainsi, elle pouvait renvoyer à la haute Cour une action en dommages-intérêts, alors même qu'elle ne la saisissait pas d'un délit ou d'un crime : elle pouvait, sans s'adresser à la haute Cour, renvoyer l'action en responsabilité, dirigée contre le ministre, devant les tribunaux ordinaires. Disposition étrange et, sans nul doute, insuffisamment mesurée ! On comprend qu'une Assemblée politique saisisse une haute Cour de la connaissance d'un crime d'Etat : on ne comprend pas qu'une simple action en réparation civile suffise à mettre en mouvement une haute et exceptionnelle juridiction.

L'action civile dirigée contre un ministre, lorsqu'elle n'était pas déférée par l'Assemblée elle-même à une juridiction quelconque, conformément à l'article 98, demeurerait soumise aux règles que nous avons précédemment exposées

sous l'empire de la monarchie constitutionnelle. Les principes n'avaient pas changé.

L'intervention des parties civiles était-elle recevable devant la haute Cour? Cette haute juridiction était-elle compétente pour statuer sur les réparations civiles accessoirement à l'action publique? Nous ne sachions pas qu'en fait la question se soit posée; mais, évidemment, les raisons au moyen desquelles la Chambre des pairs avait cru pouvoir se refuser à connaître des intérêts privés n'existaient plus; et, malgré le silence de la constitution, rien, dans l'organisation de la haute Cour ni dans l'esprit de son institution, ne s'opposait à l'application du principe général écrit dans l'article 3 du code d'instruction criminelle.

#### SECTION IX. — *Du caractère des décisions de la haute Cour.*

La constitution maintenait aux décisions de la haute Cour ce caractère d'absolue souveraineté que la loi de 1791 avait conféré aux jugements de la haute Cour nationale, et que la Cour des pairs reconnaissait à ses arrêts. L'article 91 portait expressément que la haute Cour jugeait sans appel ni recours en cassation. Dans la discussion qui précéda le renvoi devant cette haute juridiction des auteurs de l'attentat du 15 mai, divers orateurs, M. Crémieux en particulier, firent ressortir le péril que présentait pour la liberté une décision irréformable, et s'en autorisèrent pour montrer combien le renvoi d'un accusé devant la haute Cour était chose grave (1), combien, par suite, il devait être rare; mais personne n'osa contester le caractère souverain aux décisions d'un Tribunal qui était l'expression la plus haute de la justice du pays.

#### SECTION X.

La haute Cour, instituée par la constitution républicaine,

(1) Séances des 20 et 21 janvier 1849.



ne fut pas saisie de moins graves affaires que la pairie de la monarchie constitutionnelle. Le 7 mars 1849, elle était convoquée à Bourges pour juger l'attentat du 15 mai 1848 : quelques mois après, elle se réunissait à Versailles pour juger celui du 13 juin 1849. Dans ces deux grands procès, presque égaux par leur importance au procès d'avril 1835, s'agitèrent de nombreuses questions dont quelques-unes méritent de retenir un instant l'attention.

Une première et grave difficulté qui s'éleva avant même la réunion de la haute Cour, fut celle de savoir si le renvoi devant elle pouvait être légalement prononcé après qu'un arrêt de mise en accusation rendu par la justice de droit commun avait renvoyé les prévenus devant la Cour d'assises, que cet arrêt, non attaqué par le ministère public, était passé en force de chose jugée et que, par conséquent, le bénéficiaire en était acquis aux prévenus.

Pour faciliter l'intelligence de cette question et de la solution qui lui fut donnée, il convient de rappeler brièvement certains faits.

A la suite de l'attentat du 15 mai et des fatales journées de juin, une commission d'enquête avait été chargée par l'assemblée d'en rechercher les causes et, en même temps, une instruction judiciaire avait été commencée par la Cour de Paris. Un arrêt de la Chambre d'accusation et de la Chambre correctionnelle de cette Cour, régulièrement réunies en vertu de l'article 3 du décret du 6 juillet 1810, avait, à la date du 16 janvier 1849, renvoyé devant la Cour d'assises de la Seine vingt personnes accusées d'avoir commis un attentat ayant pour but de détruire ou de changer la forme du gouvernement, et d'exciter à la guerre civile en armant ou en portant les citoyens à s'armer les uns contre les autres.

Dès le lendemain, M. Odilon Barrot, ministre de la justice, présentait à l'assemblée un projet de décret portant renvoi des accusés devant la haute Cour. La discussion fut vive. On cria à la violation de la chose jugée. Néanmoins, l'assemblée adopta la loi suivante : « Les auteurs et complices de

» l'attentat du 15 mai, mis en accusation par l'arrêt de la  
 » Cour d'appel de Paris du 16 janvier, sont renvoyés devant  
 » la haute Cour de justice. La haute Cour se réunira à  
 » Bourges dans les quarante jours qui suivront la promulga-  
 » tion de la présente loi (1). »

Deux des accusés, Raspail et Quentin, se pourvurent en cassation. Leur pourvoi visait à la fois l'arrêt du 16 janvier et, indirectement au moins, le décret-loi de l'Assemblée nationale. Comme premier moyen, il soutenait que le bénéfice de l'arrêt du 16 janvier était acquis aux accusés, au même titre que l'eût été un arrêt de non lieu, et qu'aucune puissance, même constituante, n'avait plus le droit de leur en enlever le bénéfice; que, par suite, en dessaisissant la Cour d'assises de la Seine et renvoyant les accusés devant la haute Cour, l'assemblée avait rendu, non pas un décret, mais un arrêt, usurpé les fonctions judiciaires et commis un monstrueux abus de pouvoir. Si l'article 91 de la constitution réservait à l'assemblée le droit, non pas d'ordonner, mais d'autoriser le renvoi devant la haute Cour, il ne lui conférait pas le droit d'annuler une décision judiciaire, de régler elle-même des compétences: son décret ne pouvait être qu'un décret d'autorisation, non un arrêt de renvoi et de qualification. Le pourvoi devait donc être déclaré recevable.

Au fond, il ajoutait que la haute Cour était incompétente pour connaître du procès, et qu'en renvoyant devant une juridiction, instituée le 4 novembre, des accusés d'un fait commis le 15 mai précédent, l'assemblée avait violé la règle de justice éternelle qui ne permet pas de donner aux lois un effet rétroactif: à ce titre, son décret devait tomber sous la censure de la Cour suprême.

M. l'avocat général Sévin reconnut que le décret de l'Assemblée nationale ne pouvait faire obstacle à la recevabilité du pourvoi contre l'arrêt du 16 janvier, mais contre cet arrêt

(1) *Moniteur* des 18, 19, 21, 23 janvier 1849.

seulement. Il fit remarquer que dans l'article 91 de la constitution, il fallait distinguer le paragraphe 1<sup>er</sup> du paragraphe 2; si, dans le premier, l'assemblée accusait elle-même, dans le second, elle se bornait à renvoyer devant la haute Cour, ce qui supposait une accusation et une instruction antérieures; la haute Cour, en effet, n'était instituée que pour le jugement, ce qui laissait l'instruction et l'accusation dans le domaine du droit commun; dans l'affaire actuelle, le décret de l'assemblée n'avait saisi la haute Cour qu'après l'instruction terminée et l'arrêt de renvoi prononcé. Il n'avait fait qu'une chose : substituer la haute Cour à la Cour d'assises. C'était l'arrêt de la Cour de Paris qui servait de base au décret. Puisque cet arrêt subsistait, il pouvait, comme tout autre, être attaqué par les voies légales. L'assemblée, statuant comme corps politique, avait tranché une question de juridiction : elle n'avait pas dérogé aux règles du droit commun, elle n'avait pu vouloir s'appuyer que sur un arrêt régulier et légal.

Mais si le pourvoi était recevable, il le déclarait mal fondé. Le pourvoi, en effet, attaquait, comme entaché de rétroactivité, le décret du 22 janvier; or, il n'y avait pas de pourvoi possible contre un pareil acte. « Comment, en effet, » concevoir un pourvoi devant un corps judiciaire contre » une décision souveraine du pouvoir législatif? » Il n'y avait donc de pourvoi possible que contre l'arrêt de la Cour de Paris; et cet arrêt, qui saisissait la Cour d'assises et non la haute Cour, était irréprochable. Toutefois, les accusés conservaient le droit de faire valoir devant la haute Cour l'illégalité du décret et tous les moyens d'incompétence qu'ils croiraient devoir invoquer.

Conformément à ces conclusions, la Cour suprême, sous la présidence de M. Laplagne-Barris, se reconnut le droit de statuer sur le pourvoi et le rejeta au fond. « Attendu, » disait l'arrêt, « qu'en ce qui touche l'incompétence de la » haute Cour, les griefs des demandeurs portent directement » sur le décret de l'Assemblée nationale du 22 janvier; que

» ce décret ne peut être déféré à la Cour de cassation, dont  
 » l'autorité ne s'étend que sur les arrêts et jugements éma-  
 » nant du pouvoir judiciaire (1). »

A la suite de cet arrêt, la haute Cour fut convoquée à Bourges pour le 7 mars.

Dès l'ouverture des débats, les accusés reprirent leurs conclusions d'incompétence. Une première question se posa : Ces conclusions étaient-elles recevables ? Le procureur général, M. Baroche, en soutint énergiquement l'irrecevabilité. Pour lui, le décret de l'Assemblée nationale, rendu en exécution de l'article 91 de la constitution, était un acte souverain qui ne permettait plus à la haute Cour de juger sa compétence. La haute Cour n'était plus, en effet, comme la Cour des pairs, une Cour à la fois judiciaire et politique, investie d'un pouvoir discrétionnaire et pouvant à son gré retenir les affaires ou s'en dessaisir. De même que la Cour d'assises ne peut se déclarer incompétente quand elle est saisie par un arrêt de renvoi passé en force de chose jugée, de même la haute Cour ne pouvait proclamer son incompétence quand une fois elle avait été saisie par un décret de l'Assemblée nationale. Quel pouvait être, en effet, le résultat d'une semblable déclaration ? Devant quelle juridiction pourrait-on porter le règlement de juges ?

Malgré la gravité de ces arguments, la haute Cour admit la recevabilité du déclinatoire : « Le décret, » disait-elle, « émanant d'un corps dont les attributions sont distinctes » du pouvoir judiciaire, ne saurait mettre obstacle à ce que » la juridiction par lui saisie examine et apprécie, en dehors » des considérations d'ordre politique qui ont motivé le ren- » voi, et sauf l'autorité acquise à des décisions antérieures » passées en force de chose jugée, *les exceptions juridiques* » *faisant partie intégrante de la défense des accusés. Un tel* » *examen se lie au droit inaliénable qu'a tout tribunal de* » *juger sa propre compétence* (2). »

(1) Arrêt du 17 février 1849. S., 49, 2, 225.

(2) Arrêt du 8 mars 1849. S., 49, 2, 240.

Mais si le déclinatoire était recevable, était-il fondé? Là se représenta, pour y être à fond débattue, la grave question de savoir si le principe de la non rétroactivité des lois s'applique aux lois de procédure et de compétence. La haute Cour, instituée par la constitution du 4 novembre, pouvait-elle connaître d'attentats commis à une date antérieure?

Cette question avait été l'objet de vifs débats dans l'Assemblée nationale elle-même. Dans la discussion de la constitution, un député, M. Deville, avait demandé qu'une disposition expresse déclarât que la haute Cour n'était compétente que pour les attentats et complots commis depuis la promulgation de la constitution. M. Dupin fit remarquer que si un fait ne peut être légalement poursuivi qu'autant qu'une loi l'a préalablement déclaré crime ou délit, et s'il ne peut être puni que d'une peine portée par la loi avant qu'il ait été commis, les juridictions n'ont pas d'époque, « et qu'à l'instant même où une juridiction est créée, elle » se saisit de la connaissance de tous les crimes et délits » qui lui sont attribués par la loi, sans distinguer entre les » faits antérieurs ou postérieurs à son établissement (1). » Ces raisons avaient déterminé l'assemblée à repousser la proposition de M. Deville.

Cette question, qu'on pouvait croire définitivement tranchée, se reproduisit cependant à l'occasion de la demande de renvoi devant la haute Cour des accusés de l'attentat du 15 mai. Il ne manqua pas d'esprits pour soutenir que les lois, en matière criminelle, ne peuvent jamais avoir d'effet rétroactif, et que le renvoi des accusés devant une haute Cour, créée postérieurement à l'attentat, était une violation des règles d'éternelle justice. Mais l'assemblée persistant dans son opinion première, ne s'arrêta pas à ces objections et ordonna le renvoi.

C'était dans ces conditions que la question se présentait devant la haute Cour. La solution qu'elle reçut de l'autorité

(1) *Moniteur* du 4 novembre 1848, p. 3081 et 3082.

judiciaire ne différera pas de celle que lui avait donnée une assemblée politique. Dans un arrêt magistral, rédigé par M. Bérenger, la haute Cour se reconnut compétente pour connaître d'un crime commis à une date antérieure à sa propre constitution : « Attendu, » disait l'arrêt, « que si en » vertu du principe d'éternelle justice consacré par les arti- » cles 2 du code civil et 4 du code pénal, les lois répressi- » ves ne s'appliquent qu'aux faits postérieurs à leur promul- » gation, il en est autrement des lois de procédure et de » compétence qui, du moment qu'elles ont force d'exécu- » tion, régissent indistinctement les procès nés et à naître... » Que la juridiction n'est qu'un mode d'exercice de la puis- » sance publique ; que le législateur étant toujours le maître » de modifier cet exercice, suivant le besoin des temps, » restreindre aux procès non encore existants l'effet des » changements qu'il y apporte ce serait entraver dans sa » sphère d'action la souveraineté nationale qu'il représente, » consacrer l'inégalité là où un principe commun appelle » une application commune, reconnaître des droits acquis » contre les juridictions qui sont d'ordre public (1). »

La haute Cour, dans ses sessions de Bourges et de Versailles, eut à trancher un certain nombre de questions relatives à la composition du haut jury. La première et la plus grave était celle de savoir si les membres des conseils généraux élus avant la constitution de 1848, qui instituait la haute Cour, avaient néanmoins capacité pour remplir les fonctions de hauts jurés. La défense soutenait que le mandat qu'ils avaient reçu des électeurs était nécessairement limité aux attributions qui leur étaient alors dévolues par les lois, et ne pouvait s'étendre à une attribution judiciaire que nul alors ne songeait à leur conférer et dont les conseils généraux n'avaient été investis que par une loi postérieure.

(1) Arrêt du 8 mars 1849. S., 49, 2, 240. Cette décision était d'ailleurs conforme à la solution déjà adoptée par la Cour suprême, conformément aux conclusions de M. Dupin en matière d'état de siège, le 12 octobre 1848 (S., 48, 1, 641).

M. Baroche opposa aux conclusions de la défense l'article 113 de la constitution, aux termes duquel « toutes les autorités » constituées devaient demeurer en exercice jusqu'à la promulgation des lois organiques qui les concernaient. » Successivement soumise à la haute Cour séant à Bourges et à la haute Cour siégeant à Versailles, la question reçut dans les deux cas une solution identique. Les deux arrêts décidèrent que l'article 91 de la constitution n'avait fait dépendre le concours des hauts jurés au jugement des attentats par eux prévus, que de leur qualité de membres de conseils généraux, sans distinguer entre ceux qui seraient actuellement investis de cette qualité et ceux qui la tiendraient d'une élection nouvelle (1).

Un haut juré pouvait-il être excusé par le motif qu'il avait déjà, dans l'année, siégé comme juré dans une Cour d'assises? Le 7 mars 1849, un juré invoqua cette excuse devant la haute Cour de Bourges. Il se fondait sur l'article 21 de la loi du 7 août 1848, aux termes duquel nul ne pouvait être obligé de remplir les fonctions de juré plus d'une fois en trois ans. Cette excuse fut rejetée par ce motif que la haute Cour était une juridiction tout à fait distincte de la Cour d'assises et à laquelle, dès lors, les règles relatives au jury ordinaire ne s'appliquaient pas (2).

Le 10 octobre 1849, devant la Cour de Versailles, plusieurs hauts jurés firent observer qu'aux termes de l'article 92 de la constitution, les représentants du peuple ne pouvaient faire partie du jury appelé à siéger près de la haute Cour, et qu'ils étaient membres de l'Assemblée nationale au moment où avait été rendu le décret-loi qui déférait les accusés à la haute Cour. La Cour décida que bien qu'ils eussent depuis cette époque cessé d'être représentants du peuple, l'incompatibilité prévue par la constitution entre ces deux fonctions

(1) Haute Cour de Bourges, 8 mars 1849. S., 49, 2, 240. — Haute Cour de Versailles, 13 octobre 1849. S., 49, 2, 728.

(2) Haute Cour de Bourges, 7 mars 1849. S., 49, 2, 236.

subsistait, et ordonna que leurs noms seraient extraits de l'urne (1).

La haute Cour, siégeant à Versailles, décida qu'elle avait le droit de connaître du délit de compte rendu infidèle et de mauvaise foi de ses audiences, et que l'article 23 de la constitution, qui déférait au jury tous les délits de presse, n'avait pas enlevé aux Cours et Tribunaux la compétence spéciale que leur attribuait l'article 16 de la loi du 25 mars 1822 (2). « Attendu, » disait l'arrêt en terminant, « qu'en » ce qui concerne une attribution, complément nécessaire de » l'autorité du juge, nul Tribunal n'a, au même degré que » la haute Cour, compétence essentielle et juridiction forcée; » qu'elle a été investie d'un pouvoir qui a eu pour mesure » l'importance des garanties attachées à son institution; que » le dommage social occasionné par la violation impunie des » intérêts commis à la garde de la justice serait aggravé par » l'alternative où se verrait le corps qui en est l'expression » la plus élevée, de souffrir en silence cette violation, ou » de se reposer du soin de la réprimer sur une juridiction » placée au-dessous et en dehors de sa sphère d'action par » la loi constitutionnelle du pays (3). »

Enfin, la même haute Cour fut appelée à rendre un important arrêt en ce qui concerne la liberté de la défense. M. Michel de Bourges ayant, par des conclusions formelles prises au nom des accusés, demandé à plaider que toute violation de la constitution donnait aux citoyens le droit à l'insurrection, la Cour décida « que si le droit de libre » défense est de l'essence de la justice, ce droit sacré ne » peut dégénérer en agression contre les principes in- » violables qui sont le fondement de toute société (4). »

(1) Haute Cour de Versailles, 10 octobre 1849. S., 49, 2, 721.

(2) Voir, dans le même sens, cassation, 11 mai 1833. S., 33, 1, 357. — En sens contraire, Douai, 4 décembre 1849. S., 49, 2, 751.

(3) Haute Cour de Versailles, 26 octobre 1849. S., 49, 2, 739.

(4) Haute Cour de Versailles, 10 novembre 1849. S., 49, 2, 748.



## SECTION XI.

Quel jugement porter sur la haute Cour organisée par la constitution de 1848 ?

On pouvait lui reprocher d'être incomplète, de n'être organisée que pour le jugement et non pour l'instruction. Mais, il faut le reconnaître, elle offrait aux accusés les garanties les plus hautes. Elle procédait uniquement de l'élection et du sort. Des magistrats élus et choisissant eux-mêmes leur président, le tout parmi les membres inamovibles de la Cour suprême, des jurés désignés par le sort parmi les élus du pays, où pouvait-on trouver plus de garanties de lumières et d'indépendance ? « C'était, » pour rappeler le mot de M. Odilon-Barrot, « la société française tout entière convoquée à ces assises nationales où la nation, par ses délégués, juge le crime dirigé contre la nation entière. C'était » une grande Cour d'assises nationale dans laquelle toutes » les garanties avaient été étendues et fortifiées (1). »

La création, l'organisation de cette haute juridiction n'avaient rencontré d'objection dans aucun parti. Tous en reconnaissaient les lumières et l'indépendance, et s'inclinaient devant « sa majesté (2). » — Nous ne sachions pas que, dans les grands procès qui lui ont été soumis, la haute Cour soit restée au-dessous de sa tâche et ait démenti la confiance qu'on avait mise dans sa justice. Vis-à-vis des auteurs des attentats du 15 mai 1848 et du 13 juin 1849, le jury se montra à la fois modéré et ferme, et la Cour fit preuve d'indépendance en maintenant les droits de la défense, de dignité dans la répression de ses écarts, et d'une juste appréciation des responsabilités dans l'application de la peine. A Bourges, les auteurs de l'attentat du 15 mai furent reconnus coupables d'avoir excité à la guerre civile,

(1) Odilon-Barrot, discours du 22 janvier 1849. *Moniteur* du 23.

(2) Le mot est de Jules Favre. Même séance.

et tenté de renverser le gouvernement légal du pays : toutefois, le jury accorda à plusieurs d'entre eux, notamment à Blanqui et à Sobrier, le bénéfice des circonstances atténuantes. Commencé le 7 mars 1849, le procès se termina le 3 avril par la condamnation d'Albert et de Barbès à la déportation, de Blanqui, Sobrier, Raspail, Flotte et Quentin à la détention. La peine de la déportation fut appliquée à tous les accusés contumaces, au nombre desquels se trouvaient Louis Blanc et Caussidière.

A Versailles, les auteurs de l'émeute du 13 juin 1849, parmi lesquels figuraient une trentaine de représentants du peuple, furent, après un mois des débats les plus animés, convaincus de complot ayant pour objet d'exciter à la guerre civile, de détruire ou changer la forme du gouvernement : dix-sept furent, ainsi que tous les contumaces, condamnés à la peine de la déportation ; trois à la détention seulement, par suite de l'admission de circonstances atténuantes (1).

Dans ces deux grands procès, les questions les plus hautes sur la liberté de la défense, les principes de la compétence et la rétroactivité des lois avaient été soumises à la Cour et résolues par elle avec autant de raison que d'autorité.

(1) Onze accusés avaient été déclarés non coupables par le jury et acquittés.

## CHAPITRE II.

DE LA HAUTE COUR SOUS LA CONSTITUTION DES 14-22 JAN-  
VIER 1852.

### SECTION PREMIÈRE.

La constitution de 1852 était une réaction contre celles qui l'avaient précédée. Elle s'inspirait d'un esprit nouveau. Si elle conservait deux Chambres, elle leur enlevait cette initiative et cette influence sur la marche des affaires publiques qui constituent, à proprement parler, le gouvernement parlementaire. Si elle laissait subsister la responsabilité individuelle de chacun des ministres, elle supprimait la responsabilité collective et politique du ministère pour la transporter au chef de l'Etat lui-même.

En modifiant le rôle des deux Chambres, elle crut devoir leur enlever toute attribution judiciaire.

Le préambule de la constitution de 1852 motivait ainsi cette mesure :

« Le Sénat ne sera pas, comme la Chambre des pairs,  
» transformé en Cour de justice : il conservera son caractère  
» de modérateur suprême ; car la défaveur atteint toujours  
» les corps politiques, lorsque le sanctuaire des législateurs  
» devient un tribunal criminel. L'impartialité du juge est  
» trop souvent mise en doute, et il perd de son prestige de-  
» vant l'opinion, qui va quelquefois jusqu'à l'accuser d'être  
» l'instrument de la passion ou de la haine. Une haute Cour

» de justice, choisie dans la haute magistrature, ayant pour  
 » jurés des membres des Conseils généraux de toute la  
 » France, réprimera seule les attentats contre le chef de  
 » l'Etat et la sûreté publique. »

L'article 54 de la constitution posa le principe de la haute Cour en ces termes : « Une haute Cour de justice juge, sans  
 » appel ni recours en cassation, toutes personnes qui auront  
 » été renvoyées devant elle comme prévenues de crimes,  
 » attentats, ou complots contre l'empereur et contre la sûreté  
 » intérieure ou extérieure de l'Etat. Elle ne peut être saisie  
 » qu'en vertu d'un décret impérial. »

L'article 55 renvoyait à un sénatus-consulte l'organisation de la haute Cour.

Deux sénatus-consultes vinrent remplir cette promesse :

Le premier, en date du 10 juillet 1852, organisa la haute Cour et régla la procédure qu'elle devait suivre ;

Le second, en date du 4 juin 1858, compléta les dispositions de la constitution en ce qui concernait sa compétence.

Profitant des leçons du passé, ces deux sénatus-consultes s'appliquèrent à combler les lacunes révélées par l'expérience, à inscrire dans la loi les principes que la jurisprudence, à défaut de toute définition légale, avait dû fixer pour assurer le cours de la haute justice. Ils firent de la haute Cour une juridiction complète, pourvue de tous les organes nécessaires à son fonctionnement, d'une Chambre d'instruction, aussi bien que d'une Chambre de jugement, ayant une compétence définie et une procédure déterminée.

## SECTION II. — *Organisation de la haute Cour.*

Aux termes du sénatus-consulte du 10 juillet 1852, la haute Cour se compose d'une Chambre d'accusation, d'une Chambre de jugement et d'un haut jury (art. 1<sup>er</sup>).

*Chambres d'accusation et de jugement.* — Les deux Chambres sont formées de juges pris parmi les membres de la Cour de cassation. Chaque Chambre se compose de cinq ju-

ges et de deux suppléants. Ces juges et suppléants sont nommés chaque année, dans la première quinzaine de novembre, par l'empereur. En cas de vacance par démission ou décès de l'un des juges, il est pourvu à son remplacement ; mais le magistrat ainsi nommé ne demeure en fonctions que jusqu'au terme fixé pour l'expiration des pouvoirs de son prédécesseur. Le décret qui nomme les juges ne désigne pas le président : le président n'est désigné que par le décret qui saisit la haute Cour, parmi les membres de la Chambre qu'il doit présider. C'est également par le décret qui saisit la haute Cour que sont nommés, pour chaque affaire, le procureur général et les autres magistrats du ministère public (art. 2, 3, 4 et 5).

La loi substitue ainsi, pour le choix des juges, la nomination par le chef de l'État à la désignation par la voie du sort. Elle enlève à la haute Cour le caractère d'un tribunal permanent pour ne lui attribuer qu'une durée annuelle. Toutefois, bien que les Chambres de la haute Cour ne soient instituées que pour une année, elles demeurent saisies au delà de ce terme de la connaissance des affaires qui leur ont été précédemment déférées (art. 3).

Le président de chaque Chambre désigne un greffier qui prête serment (art. 6).

*Haut jury.* — Le second élément qui concourt à la formation de la haute Cour est le haut jury. Il se compose de trente-six jurés titulaires et de quatre jurés suppléants pris, comme sous l'empire de la constitution de 1848, parmi les membres des conseils généraux des départements (art. 1 et 3).

Dans les dix jours qui suivent le décret de convocation, le président de la Cour d'appel ou, à défaut de Cour d'appel, le président du tribunal de première instance du chef-lieu judiciaire du département tire au sort, en audience publique, le nom de l'un des membres du Conseil général (art. 15).

Les incompatibilités, incapacités et excuses résultant des

lois du jury ordinaire sont applicables aux jurés près la haute Cour. L'article 16 déclare en outre les fonctions de haut juré incompatibles avec celles de ministre, sénateur, député, membre du Conseil d'Etat.

Au jour indiqué pour le jugement, s'il y avait moins de soixante jurés présents, ce nombre était complété par des jurés supplémentaires tirés au sort par le président de la haute Cour parmi les membres du Conseil général du département où elle siégeait. — Le membre du Conseil général qui depuis moins de deux années avait rempli les fonctions de haut juré, ne pouvait faire partie du haut jury. — Le haut juré absent, sans excuses valables, pouvait être condamné à une amende de 1,000 à 10,000 francs et à la privation de ses droits politiques pendant un an au moins et cinq ans au plus.

*Siège de la haute Cour.* — C'était au décret impérial qui convoquait la Chambre de jugement qu'il appartenait de fixer le lieu où elle devait tenir ses séances, ainsi que le jour de l'ouverture des débats (S.-C. de 1852, art. 14).

### SECTION III. — *De la compétence de la haute Cour.*

La compétence de la haute Cour était fixée par l'article 54 de la constitution et par le sénatus-consulte du 4 juin 1858.

Elle avait un double caractère : elle était déterminée, tantôt par la nature du délit, *ratione materiæ*, tantôt par la qualité de la personne ou par la fonction qu'elle remplissait, *ratione personæ* ou *dignitatis*.

#### § 1<sup>er</sup>. — *De la compétence à raison de la nature du délit.*

La compétence de la haute Cour *ratione materiæ* résultait de l'article 54 de la constitution. Aux termes de cet article la haute Cour connaissait des attentats ou complots contre l'empereur, contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, toutes les fois qu'elle en était saisie par un décret impérial.

Les termes de la constitution, comme ceux de l'article 10 du sénatus-consulte du 10 juillet 1852, montraient clairement que cette compétence *ratione delicti* était purement facultative. Il appartenait à l'empereur, comme autrefois à la Chambre des pairs, d'apprécier si l'intérêt de l'Etat commandait de dessaisir les tribunaux de droit commun pour saisir la haute juridiction. Quand on ne la dessaisissait pas, la justice ordinaire suivait son cours. En fait, les divers attentats dirigés contre l'empereur (1) furent simplement déferés à la Cour d'assises.

Au contraire, la compétence attribuée à la haute Cour *ratione dignitatis* était une compétence forcée. Si l'empereur ne saisissait pas la haute Cour par un décret, la justice ordinaire ne pouvait se mettre en mouvement et le fait délictueux demeurait impuni.

§ 2. — *De la compétence à raison de la personne ou de la fonction.*

A ce second point de vue, la compétence de la haute Cour avait été fixée par le sénatus-consulte du 4 juin 1858.

L'article 1<sup>er</sup> attribuait à la haute Cour la connaissance des crimes et délits commis : 1<sup>o</sup> par des princes de la famille impériale ou de la famille de l'empereur ; — par des ministres, par de grands officiers de la couronne, par des grands croix de la Légion d'honneur, des ambassadeurs, des sénateurs et des conseillers d'Etat (2). Toutefois, lorsque les personnes ci-dessus dénommées étaient poursuivies pour faits relatifs au service militaire, elles demeuraient justiciables des conseils de guerre : exception commandée par les nécessités de la discipline.

L'article 6 consacrait le principe qui veut qu'aucun membre d'un corps politique ne soit poursuivi sans l'autorisation du corps auquel il appartient. Aux termes de cet article,

(1) Notamment l'attentat d'Orsini.

(2) Cette compétence ne s'étendait ni aux ministres plénipotentiaires, ni aux députés. Les amendements présentés dans ce sens furent repoussés.

aucun sénateur ne pouvait être poursuivi ni arrêté pour crime, délit ou contravention entraînant la peine de l'emprisonnement, sans l'autorisation préalable du Sénat.

Toutefois, une double exception était apportée au principe.

Par les raisons de discipline que nous indiquions tout à l'heure, l'autorisation du Sénat n'était pas exigée lorsque le sénateur était poursuivi pour faits relatifs au service militaire.

Elle n'était pas non plus exigée lorsqu'il s'agissait d'un crime flagrant (1). Les souvenirs de l'affaire Praslin, encore présents à tous les esprits, avaient dicté cette exception nécessaire. Dans ce cas, le sénateur inculpé pouvait donc être arrêté; mais le ministre de la justice devait transmettre immédiatement le procès-verbal au Sénat, qui statuait sur la demande d'autorisation de poursuites (art. 6).

Par une heureuse innovation empruntée sans doute à certaines législations étrangères, l'article 5 déclarait que les dignitaires ou hauts fonctionnaires désignés dans l'article 1<sup>er</sup>, contre lesquels il aurait été décerné un mandat de dépôt, un mandat d'arrêt ou une ordonnance de prise de corps, seraient provisoirement suspendus de leurs fonctions.

Il n'est pas d'ailleurs douteux que les règles de connexité que nous avons exposées en parlant de la jurisprudence de la Cour des pairs, et qui ne sont qu'une conséquence rigoureuse des principes du droit criminel, fussent encore applicables.

#### SECTION IV. — *Du droit d'accusation devant la haute Cour, et comment la haute Cour était saisie.*

Comment la haute Cour était-elle saisie? Elle pouvait l'être de deux manières : le cas le plus fréquent devait être un arrêt de renvoi de sa Chambre d'accusation.

(1) Il n'en eût pas été de même du délit flagrant; il n'eût pas rendu possible l'arrestation. Un amendement, présenté en ce sens, fut repoussé.



Toutefois, l'article 13 de la constitution conférait au Sénat le droit d'accuser les ministres. La constitution transportait ainsi ce droit de la Chambre populaire à la Chambre haute, dans une sphère plus calme, moins soumise à l'influence des préjugés et des passions. Ce droit n'était pas un simple droit de plainte, mais un droit d'accusation véritable. Si le Sénat croyait devoir mettre un ministre en accusation, sa décision tenait lieu d'arrêt de renvoi : la Chambre d'accusation n'avait pas à statuer, et l'empereur était tenu de rendre immédiatement le décret convoquant la Chambre de jugement. Telle était la disposition formelle de l'article 3 du sénatus-consulte du 4 juin 1858.

#### SECTION V. — *De l'Instruction.*

Si un officier du parquet recueille des indices sur l'existence de l'un des crimes prévus par l'art. 54 de la constitution, il doit, dans le plus bref délai, sans d'ailleurs interrompre l'instruction, transmettre copie des procès-verbaux et des pièces au ministre de la justice (art. 8).

De même, si une Chambre d'accusation est appelée à statuer sur une affaire qui soit de la compétence de la haute Cour, le procureur général doit requérir le sursis et le renvoi des pièces au ministre de la justice. La Cour est tenue d'ordonner ce sursis, même d'office (art. 9). Dans ce cas, les pièces doivent être immédiatement transmises au ministre. L'empereur a un délai de quinze jours pour saisir la haute Cour. S'il ne le fait pas dans ce délai, les pièces sont renvoyées au procureur général et la Cour d'appel statue conformément au code d'instruction criminelle (art. 10).

Comme le fait remarquer M. Faustin Hélie (1), la procédure, organisée par ces articles, constitue une sorte de mise en demeure adressée au pouvoir d'opter entre les deux juridictions. La justice ordinaire conserve ses droits, elle n'in-

(1) *Traité de l'Inst. crim.*, t. VI, p. 728.

terrompt pas sa marche, elle poursuit ses recherches tout en avertissant le garde des Sceaux. Seule, la Chambre d'accusation est astreinte à un sursis de quinzaine, passé lequel la justice ordinaire reprend tous ses droits, si elle n'est pas dessaisie.

Aux termes de l'article 10 : « La haute Cour peut toujours » être saisie tant qu'il n'a pas été statué par la Cour. » C'est là une disposition nouvelle et remarquable. Il en résulte évidemment que la haute Cour ne pourrait plus être saisie si la Chambre d'accusation de la Cour d'appel avait statué, déclaré par exemple qu'il n'y a lieu à suivre ou saisi une autre juridiction. C'était une satisfaction donnée aux vives critiques qu'avait soulevées la loi du 22 janvier 1849, qui renvoyait les auteurs de l'attentat du 15 mai devant la haute Cour après qu'un arrêt définitif de la Cour de Paris les avait déferés à la Cour d'assises. Et, il faut bien le reconnaître, ces critiques n'étaient pas sans fondement. Sans doute, en statuant sur le pourvoi porté devant elle, la Cour suprême avait eu raison de dire que l'acte politique qui saisissait la haute Cour échappait à sa censure. Mais cet acte lui-même ne constituait-il pas une violation flagrante de la chose jugée ? C'était avec raison que l'article 10 du sénatus-consulte coupait court à ces abus, et, revenant aux vrais principes, décidait que le renvoi prononcé par la Chambre d'accusation constituait une attribution de juridiction définitive, qui ne permettait plus à l'Empereur de dessaisir la juridiction de droit commun.

Dès qu'un décret de l'Empereur avait saisi la haute Cour de la connaissance d'une affaire, la Chambre des mises en accusation de cette Cour entrait immédiatement en fonctions (art. 11).

Sa juridiction s'étendait sur tout le territoire de l'empire. Elle procédait conformément aux dispositions du code d'instruction criminelle et avait, par conséquent, tous les droits de la Chambre d'accusation ordinaire. Si le fait ne constituait pas un crime de la compétence de la haute Cour, elle or-

donnait le renvoi devant le juge compétent qu'elle désignait. Si, au contraire, elle prononçait le renvoi devant la Chambre de jugement, un décret de l'Empereur convoquait cette Chambre.

L'article 13 posait un principe important : « Les arrêts de » la Chambre d'accusation sont attributifs de juridiction et ne » sont susceptibles d'aucun recours. » C'était encore là une réforme digne d'attention. L'attribution de juridiction était, dans tous les cas, définitive. S'il arrivait que, par erreur, par fausse interprétation de la loi, la Chambre d'accusation eût saisi une juridiction incompétente, l'attribution n'en était pas moins irréformable et le tribunal tenu de juger : cas remarquable et sans doute unique en jurisprudence, qui semble une conséquence de la place occupée par la haute Cour dans l'ordre des juridictions. Il résultait également de ce principe que la question de compétence ne pouvait plus se poser devant la Chambre de jugement de la haute Cour. Elle ne pouvait être débattue que devant la Chambre d'accusation qui la jugeait souverainement. Désormais, les difficultés de compétence si ardemment soulevées en 1849, devant la haute Cour de Bourges, ne pouvaient se reproduire.

#### SECTION VI. — *Jugement, pénalité, procédure.*

Pour la procédure, le jugement, l'instruction à l'audience, la haute Cour suivait les dispositions, règles et délais prescrits par le code d'instruction criminelle, en tout ce qui n'était pas contraire à la Constitution et aux sénatus-consultes. Le droit de récusation était exercé par le ministère public et par l'accusé dans la forme ordinaire (S. c. de 1852, art. 17 et 21).

Toutefois l'article 22 admettait une importante modification au droit commun. Pour la déclaration portant que l'accusé est coupable, pour la déclaration portant qu'il existe en faveur de l'accusé reconnu coupable des circonstances atténuantes, la majorité simple ne suffisait pas. Ces

deux déclarations ne pouvaient être rendues qu'à la majorité de plus de vingt voix.

Enfin la disposition finale de l'article 22 disait expressément : « Les peines seront prononcées conformément aux » dispositions du Code pénal » et le sénatus-consulte du 4 juin 1858 crut devoir répéter à son tour dans son article 4 : « Lorsque l'accusé ou le prévenu a été reconnu coupable, » la haute Cour applique la peine prononcée par la loi. »

Cette double disposition inspirée par les souvenirs de la Cour des pairs déniait à la haute Cour tout pouvoir arbitraire ; elle en faisait une véritable Cour de justice, rigoureusement astreinte à se renfermer dans les limites légales. C'était là encore une réforme aussi importante qu'heureuse. Dans le beau rapport qu'il présenta au Sénat en 1858, à l'appui du projet de sénatus-consulte, M. Barthe la justifiait ainsi : « La Cour des pairs exerçait en matière de pénalité » une atténuation sans limite... Cet arbitraire, commandé » par la politique et l'humanité, par la nature du tribunal » et la qualité des justiciables, paraissait contraire aux véri- » tables principes ; en matière de pénalité, la même peine » doit frapper les coupables sans distinction aucune (1). »

#### SECTION VII. — *Du jugement des contumaces.*

La haute Cour n'est pas une juridiction permanente ; elle a même ce caractère particulier que sa convocation dépend de la volonté libre et spontanée du souverain ou des Chambres, suivant les régimes. Qu'en résultera-t-il au point de vue de la contumace ? Dans les cas ordinaires, si le contumace se constitue prisonnier dans les cinq ans qui suivent l'arrêt de condamnation, cet arrêt, aux termes de l'art. 476, est anéanti de plein droit, et il est procédé, dans la forme ordinaire, à un nouveau jugement de l'affaire. Tout dépend du condamné : il peut, à volonté, faire tomber

(1) Sirey, *Lois annotées*, 1858, p. 169 et suiv.

le jugement qui l'a frappé ; il trouve, en effet, dans l'organisation judiciaire des juges permanents, et, dans la loi, une prescription impérative qui oblige le ministère public à le faire comparaître immédiatement devant eux. Il n'en saurait être évidemment ainsi quand la condamnation par contumace émane d'une haute Cour. L'arrestation ou la comparution volontaire du condamné ne saurait plus avoir pour effet de saisir, en quelque sorte *ipso jure*, une juridiction dont la convocation dépend du pouvoir discrétionnaire du gouvernement ou d'une assemblée politique. La constitution du condamné pourrait donc avoir dans ce cas, pour conséquence légale, une détention préventive indéfinie, perpétuelle même. Ces réflexions suffisent à démontrer que l'article 476 est inapplicable à cette hypothèse, et c'est ce qu'en effet a jugé la cour de Colmar dans une intéressante affaire, le 27 avril 1858 (1), par une interprétation à la fois très juridique, suivant nous, et très humaine de la loi. Pour faire tomber, dans ce cas, les conséquences pécuniaires de l'arrêt, notamment la condamnation solidaire aux dépens, il suffit que le condamné se soit mis à la disposition de l'autorité judiciaire, ait sollicité la convocation de la haute Cour et demandé à purger sa contumace, en offrant formellement de se constituer prisonnier, alors même qu'il n'a pas été fait droit à sa demande et que la haute Cour n'a pas été réunie.

#### SECTION VIII. — *Du jugement des délits par la haute Cour.*

Toute la procédure que nous venons d'exposer s'appliquait uniquement aux crimes. Si l'une des personnes énumérées dans l'article premier du sénatus-consulte du 4 juin 1858 était poursuivie à raison d'un simple délit, il était procédé conformément au décret du 10 juillet 1852 (2),

(1) S., 58, 2, 677. — Kœnig.

(2) C'est à tort, suivant nous, que M. Batbie (*Traité de Droit public*, t. III, n° 375) pense que, dans ce cas, l'affaire devait être portée directement à l'audience ; car l'article 2 du S.-C. du 4 juin 1858, renvoie précisément aux articles du S.-C. de 1852, qui prévoient une instruction.

mais, dans ce cas, la Chambre de jugement statuait sans l'assistance du jury et elle devait s'adjoindre le premier président, les trois présidents de Chambre de la Cour de cassation, ou, à leur défaut, les magistrats qui remplissaient ces fonctions. La présidence appartenait au premier président. Cette disposition n'avait pas été admise sans difficultés. Elle avait pour but de corriger les périls que laissait redouter le choix, par l'empereur, des cinq magistrats primitivement appelés à juger : « Par cela seul, » disait-on, « que ces juges » auront été choisis lorsque peut-être la demande en poursuite était déjà prévue sans être formulée, ne pourrait-on » pas craindre que la politique ne se montrât pas étrangère » à ces choix et voulût chercher des tendances soit à la » sévérité, soit à l'indulgence... Ne vaudrait-il pas mieux » s'adresser à une juridiction fixe et déjà constituée? »

Quelle devait être cette juridiction? On écartait les Cours d'appel, « parce que les procès qui intéressent essentiellement l'état exigent un tribunal unique plus souverain et plus compétent. » Mais on proposait de confier le jugement des délits commis par de grands personnages à l'une des chambres de la Cour de cassation, par exemple, à la chambre civile.

Le sénat craignit d'altérer, par une attribution nouvelle, le caractère de la Cour de cassation qui vit étrangère aux faits, dans la sphère du droit pur : crainte chimérique à nos yeux, vu la rareté de semblables procès. Il crut, du moins, devoir adjoindre aux cinq magistrats élus par le chef de l'Etat, le premier président et les trois présidents de Chambre de la Cour de cassation.

A coup sûr un pareil tribunal présentait de hautes garanties. M. Reverchon trouve même ces garanties surabondantes (1). Nous aurions préféré cependant le choix de l'une des chambres de la Cour suprême et surtout la désignation par le sort des cinq magistrats laissés à la nomination du chef de l'Etat.

(1) Reverchon, *De la haute Cour*, p. 17. Paris, 1870.

SECTION IX. — *De l'action civile.*

La haute Cour n'étant, dans le système de la constitution de 1852, qu'une Cour d'assises d'un ordre plus élevé, pouvait évidemment, comme la Cour d'assises de droit commun, statuer sur les réparations civiles, même en cas d'acquiescement. L'application de ce principe fut faite en 1870 par la haute Cour convoquée à Blois pour juger le prince Pierre Bonaparte accusé de meurtre sur la personne de Victor Noir (1).

SECTION X. — *Suppression de la haute Cour.*

Un décret du gouvernement de la défense nationale du 4 novembre 1870, promulgué le 13, abolit purement et simplement la haute Cour de justice (2).

Elle n'avait été convoquée qu'une seule fois, à Blois, pour juger l'un des membres de la famille de l'Empereur, le prince Pierre Bonaparte accusé de meurtre. Le prince fut acquitté.

A part le jugement qu'on peut porter sur la constitution de 1852, l'organisation qu'elle avait donnée à la haute Cour présentait de sérieux progrès sur celles qui l'avaient précédée. Sans doute elle n'échappait pas à la critique. La désignation des juges laissée au chef de l'Etat, leur renouvellement annuel étaient de nature à laisser suspecter leur indépendance et à nuire à leur autorité. Mais elle maintenait à la haute Cour ce caractère de grandes assises nationales que lui donnait déjà la constitution de 1848 et qui ne faisait que grandir pour les accusés les garanties du droit commun. L'institution d'une Chambre d'accusation, le respect de la chose jugée imposé par l'article 10 au pouvoir politique, l'obligation pour la Cour de se conformer scrupuleu-

(1) 27 mars 1870. S., 71, 2, 180.

(2) Sirey, *Lois annotées*, 1870, 6, 523.

sement aux dispositions du code pénal et de ne prononcer que des peines par lui édictées, étaient autant d'innovations excellentes dictées par l'esprit libéral et par une exacte intelligence des vrais principes de la justice.



### CHAPITRE III.

#### DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE SOUS LA CONSTITUTION DE 1875.

##### SECTION PREMIÈRE.

Par les lois constitutionnelles votées en 1875, l'Assemblée nationale voulut assurer au pays les bienfaits d'un gouvernement libre et « donner à la République les garanties de » la monarchie constitutionnelle (1). » Elle rétablit la responsabilité collective et politique du Ministère : elle restitua aux deux Chambres les prérogatives dont elles jouissent dans le gouvernement parlementaire. Elle leur rendit également les attributions judiciaires que les constitutions de 1848 et de 1852 leur avaient enlevées.

Aux termes de la loi du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics, le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées, la Chambre des députés et le Sénat (art. 1<sup>er</sup>).

Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels (art. 6).

Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison (art. 6).

L'article 9 de la loi des 24-28 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, porte ce qui suit : « Le Sénat peut » être constitué en Cour de justice pour juger soit le Président de la République, soit les ministres, et pour con-

(1) M. Laboulaye.

» naître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat. »

Cet article, qui faisait partie du contre-projet présenté par M. Wallon, paraît avoir été adopté sans discussion.

La loi du 16 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics, est venue compléter cette organisation dans son article 12 ainsi conçu : « Le Président de la République ne » peut être mis en accusation que par la Chambre des dé- » putés et ne peut être jugé que par le Sénat. »

« Les ministres peuvent être mis en accusation par la » Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice » de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat.

» Le Sénat peut être constitué en Cour de justice par un » décret du Président de la République rendu en Conseil des » ministres pour juger toute personne prévenue d'attentat » commis contre la sûreté de l'Etat.

» Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, » le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à » l'arrêt de renvoi.

» Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accu- » sation, l'instruction et le jugement. »

Tel est le texte de la loi constitutionnelle qui nous régit aujourd'hui. Elle se rattache à la tradition parlementaire qui, dans un corps législatif divisé en deux Chambres, attribue le droit d'accusation des hauts fonctionnaires à la Chambre basse, le droit de jugement à la Chambre haute.

Dans son rapport sur les lois constitutionnelles (1), M. Lefèvre-Pontalis justifiait ainsi cette disposition : « La com- » mission a cru devoir réserver au Sénat certaines attribu- » tions judiciaires. Il lui a semblé qu'aucune juridiction ne » pouvait donner plus de garanties, soit d'impartialité, soit » de fermeté, pour juger constitutionnellement ou péna- » lement le Président de la République et les ministres vis- » à-vis desquels un jury ou un Tribunal pourrait paraître » suspect, soit de parti pris, soit de complaisance. Les dé-

(1) *Moniteur* de l'année 1875, p. 8584.

» positaires de la puissance publique ne sont pas seuls jus-  
 » ticiables du Sénat; nous lui attribuons la connaissance et  
 » le jugement des attentats commis contre la sûreté de l'Etat,  
 » préférablement à une haute Cour de justice; non seule-  
 » ment afin d'épargner à l'assemblée les difficultés d'une loi  
 » nouvelle, mais encore en prévision des difficultés de la  
 » réunion d'une haute Cour de justice pour le choix et le  
 » déplacement des jurés des départements. Le Sénat, tel  
 » qu'il est constitué, tiendra lieu utilement de cette juridis-  
 » tion. Les grands procès politiques, qui ont été jugés par la  
 » Chambre des pairs avec autant de fermeté que d'indépen-  
 » dance, sont des traditions que le Sénat saura au besoin  
 » continuer; il gagnera à cette compétence, qui en fait le  
 » gardien de la paix publique, une autorité agrandie et un  
 » prestige rehaussé. »

De son côté, dans l'exposé des motifs de la loi sur les rap-  
 ports publics présenté à l'assemblée nationale, M. Dufaure,  
 ministre de la justice s'exprimait ainsi : « La loi du 25 février  
 » sur l'organisation du Sénat a déclaré dans son article 9 que  
 » le Sénat peut-être constitué en Cour de justice pour juger  
 » soit le Président de la République, soit les ministres, et  
 » pour connaître des attentats commis contre la sûreté de  
 » l'Etat. Il nous a paru nécessaire d'ajouter que les poursui-  
 » tes contre le Président et les ministres doivent être exer-  
 » cées par la Chambre des députés et que les accusations  
 » pour attentats à la sûreté de l'Etat ne pourront plus être  
 » portées devant le Sénat, lorsque la juridiction ordinaire  
 » aura été saisie par un arrêt de renvoi. Quant aux formes  
 » à suivre pour l'instruction et le jugement, le Sénat les rè-  
 » glera lui-même comme l'avait fait avec tant de mesure et  
 » de fermeté la Chambre des pairs de 1830, ou elles seront  
 » prescrites par une loi spéciale (1). »

Tel est le commentaire officiel des textes.

Examinons les diverses conséquences qui en découlent

(1) Sirey, *Lois annotées*, 1875, p. 730.

quant à la compétence du Sénat constitué en Cour de justice, au droit d'accusation, à l'instruction, à la procédure et à l'application de la peine.

SECTION II. — *De la constitution du Sénat en Cour de justice.*

Il n'y a pas, nous l'avons vu, de Cour de justice sans ministère public; or, les lois constitutionnelles de 1875 ne contiennent aucune indication quant à la désignation des fonctionnaires qui doivent en remplir les fonctions devant la Chambre haute. Si des procès politiques venaient à être déférés au Sénat, il faudrait de toute nécessité suppléer à cette lacune.

En nous inspirant des précédents, nous pensons qu'il appartiendrait à la Chambre des députés de choisir dans son sein les commissaires chargés de suivre et de soutenir devant le Sénat l'accusation contre le Président de la République.

Nous pensons qu'elle aurait le même droit dans une accusation dirigée contre les ministres.

Au contraire, en matière d'attentats, c'est évidemment au Président de la République, qui seul peut saisir le Sénat par un décret, qu'il appartiendrait de désigner par ce même décret le procureur-général et les autres membres du ministère public chargés de soutenir l'accusation devant la Chambre haute.

SECTION III. — *Du siège du Sénat constitué en Cour de justice.*

La loi du 22 juillet 1879, qui a ramené à Paris le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres, dans le dernier paragraphe de son article 3 laisse au Sénat, pour le cas où il serait appelé à se constituer en Cour de justice, le soin de « désigner la ville et le local où il entend tenir ses séances (1). »

(1) Loi du 22 juillet 1879, art. 3. — Sirey, *Lois annotées*, 1880, p. 481.

La loi a voulu ainsi permettre au Sénat, s'il venait à être appelé à juger un procès politique de nature à surexciter les passions populaires, de transporter hors de Paris le siège de ses délibérations pour en mieux assurer la sécurité et la liberté. Il est d'ailleurs le seul juge de l'opportunité d'une semblable mesure.

SECTION IV. — *De la compétence du Sénat constitué en Cour de justice.*

La loi constitutionnelle attribue au Sénat constitué en Cour de justice une triple compétence :

1° C'est à lui qu'il appartient de juger le Président de la République (art. 6, loi du 25 février 1875; art. 12, loi du 16 juillet 1875); et il semble résulter de la généralité du texte que sa compétence s'étend à tous les crimes et délits à raison desquels la Chambre des députés croirait devoir mettre le président en accusation.

L'article 6 de la loi du 25 février 1875 déclare expressément que le Président de la République est responsable en cas de haute trahison. Il n'est pas douteux qu'il puisse être, dans ce cas, poursuivi. Mais la loi constitutionnelle, à la différence de la constitution de 1848, ne donne pas la définition de la haute trahison. Qu'en faut-il conclure? La loi constitutionnelle de 1875 ne pouvait évidemment reproduire la définition de l'article 68 de la constitution de 1848 qui faisait résulter la haute trahison de tout obstacle apporté par le président à l'exercice de la souveraineté de l'Assemblée. La souveraineté nationale ne réside plus en effet dans une assemblée unique. Il paraît donc certain qu'il n'existe aujourd'hui aucune définition légale de la haute trahison commise par le Président de la République. Qu'arriverait-il si un crime de cette nature était déféré au Sénat? La redoutable question qu'a autrefois soulevée la poursuite des ministres de Charles X se reproduirait évidemment. Comment le Sénat pourrait-il la résoudre?

Pour les formes à suivre, l'instruction et le jugement, le rapport de M. Lefèvre-Pontalis et l'exposé des motifs de M. Dufaure invitent expressément le Sénat à les régler lui-même en attendant qu'une loi nouvelle les ait prescrites. Il n'est donc pas douteux que le législateur de 1875 ait voulu revenir, à cet égard, aux errements de la Cour des pairs; mais a-t-il voulu également attribuer au Sénat le droit exorbitant que s'était arrogé la Cour des pairs de définir le crime et d'arbitrer la peine? Le Sénat devrait-il aujourd'hui, pourrait-il, au cas où il serait saisi d'une poursuite de haute trahison contre le Président de la République, déterminer à la fois les caractères constitutifs de l'infraction et la peine qui devrait lui être appliquée?

Questions redoutables! car, refuser au Sénat un pareil droit, c'est laisser la haute trahison du chef de l'Etat impunie. Le lui attribuer, c'est évidemment violer les principes les plus certains de la législation pénale.

Peut-être si une semblable poursuite se produisait, le Sénat se croirait-il autorisé par les précédents à s'attribuer les pouvoirs de l'ancienne Cour des pairs. Mais nous sommes trop hostiles à cette confusion du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire pour lui en reconnaître le droit. A moins donc de trouver dans quelques-uns des crimes et délits punis par le Code pénal les éléments de la haute trahison, nous estimons que le Sénat n'aurait aucun moyen de la punir. La haute trahison n'a pas aujourd'hui de définition légale dans nos lois. C'est là une lacune qu'il appartiendrait au législateur de combler, mais à laquelle le juge, si haut placé qu'il soit, n'a pas le droit de suppléer.

M. Pascal Duprat l'avait bien compris, et, au mois de janvier 1878 (1), il avait déposé dans ce but un projet de loi. « La constitution, » disait l'exposé des motifs (2), « s'est bornée à poser le principe dans une formule générale; il reste

(1) Dépôt à la séance du 19 janvier.

(2) *Journal officiel* de 1879, p. 1023.

» au législateur, c'est-à-dire à vous, Messieurs, à en régler  
» l'application par des dispositions particulières. Quels sont  
» les crimes et délits qui peuvent et doivent donner lieu à  
» une accusation contre le Président de la République ?  
» Quelles doivent être les formes et les conditions de la  
» poursuite ? Enfin quelles seront les peines en cas de con-  
» damnation ? »

La Chambre sembla reconnaître, avec l'auteur du projet, que cette lacune existait réellement, en prenant la proposition en considération dans la séance du 5 juin 1879 (1).

Ce projet autorisait la poursuite du Président de la République dans trois cas : 1° Pour haute trahison ; 2° pour tout crime qui, d'après la loi commune, entraîne une peine afflictive ou infamante ou simplement infamante ; 3° pour les délits de droit commun. Les articles 2 et 3 définissaient la haute trahison : « Il y a crime de haute trahison de la part  
» du Président de la République, lorsque, par une mesure  
» quelconque, il met obstacle à l'exercice du pouvoir légis-  
» latif dans les limites de la constitution, notamment s'il  
» dirige contre les Chambres ou contre l'une d'elles la force  
» publique ou un attroupement quelconque ; si, en cas  
» d'attaque, il ne prend pas les mesures nécessaires pour les  
» protéger, ou s'il paralyse les mesures qu'elles ont elles-  
» mêmes ordonnées pour leur défense (art. 2) ; s'il se rend  
» coupable de crimes envers la sûreté de l'Etat ; s'il entre-  
» prend une guerre sans le consentement préalable du pou-  
» voir législatif ; s'il introduit ou laisse introduire, sans le  
» consentement des Chambres des troupes étrangères sur  
» le territoire de la République ; s'il se rend coupable d'ac-  
» tes ou de manœuvres ayant pour objet de suspendre ou  
» de renverser la constitution. » Les peines étaient, pour la haute trahison, la déportation en cas de condamnation pure et simple, la détention ou le bannissement s'il y avait admission de circonstances atténuantes ; pour les crimes et

(1) *Journal officiel*, 1879, p. 5242 et 4773.

délits prévus par la loi commune, les peines de droit commun.

La poursuite n'était ordonnée que si elle était décidée par la moitié plus un des membres composant l'assemblée. Dans ce cas, la Chambre des députés nommait à la majorité absolue les magistrats chargés de remplir les fonctions du ministère public devant le Sénat. Le Président accusé cessait immédiatement ses fonctions et, en attendant l'arrêt définitif, le pouvoir était remis au Conseil des ministres. Dans le cas où le ministère lui-même était compris dans l'accusation, l'assemblée nationale nommait un président intérimaire : « organiser la responsabilité présidentielle, » disait le rapport de M. Durand, « c'est donner satisfaction à un principe de justice et de raison, c'est plus encore, c'est appliquer et développer une règle inscrite dans notre constitution (art. 9 et 12 de la loi du 24 février 1875 ; art. 6 de la loi du 25 février). La proposition se présente donc » comme l'exécution d'une volonté formelle du législateur (1). » Mais cette proposition n'a jamais été convertie en loi, et, en réalité, si le Président de la République peut être aujourd'hui poursuivi devant le Sénat pour haute trahison, il semble qu'il ne puisse être condamné, alors que ce crime n'est qualifié ni puni par aucune loi. Il convient, d'ailleurs, de remarquer que, au cas d'accusation du président de la République, la juridiction du Sénat est une juridiction forcée. L'article 12 des lois constitutionnelles déclare expressément que le Président « ne peut être jugé que par le Sénat. »

2° Le Sénat est également juge des attentats contre la sûreté de l'Etat. Il *peut*, dit la loi, être constitué en cour de justice pour les juger. Ce texte montre que sa juridiction, dans ce cas, est simplement facultative. Le Sénat ne peut connaître des attentats à la sûreté de l'Etat qu'autant qu'il en est saisi par un décret du président de la République, et ce décret doit être rendu en conseil des ministres. La loi

(1) *Journal officiel*, 1879, p. 5022.



veut que le Gouvernement tout entier apprécie, sous sa responsabilité, la gravité des faits qui motivent la convocation de la chambre haute.

Le Sénat n'a plus aujourd'hui compétence pour juger les attentats commis contre la personne du chef de l'Etat. L'attentat contre le président de République est désormais de la compétence exclusive de la Cour d'assises.

De même, tout en déclarant que les membres de l'une ou de l'autre chambre ne peuvent, pendant la durée de la session, et sauf le cas de flagrant délit, être poursuivis ou arrêtés en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la chambre dont ils font partie, la loi constitutionnelle de 1875 n'institue aucune juridiction exceptionnelle, même pour le jugement des sénateurs. Le Sénat n'est donc plus aujourd'hui juge de ses propres membres, qui demeurent justiciables des tribunaux ordinaires.

3° Enfin le Sénat est compétent pour juger les ministres mis en accusation par la chambre des députés. Dans ce cas encore la juridiction du Sénat est une juridiction forcée. « Lui seul, » dit le texte de la constitution, « peut juger les » ministres pour les crimes commis dans l'exercice de leurs » fonctions. »

Mais quels sont ces crimes ? On voit combien la définition est vague. Nous ne retrouvons pas ici l'indication précise que plusieurs constitutions avaient donnée des crimes qui peuvent entraîner la responsabilité pénale des ministres :

Est-ce donc uniquement le code pénal qui régit la responsabilité des ministres, ou, en dehors des crimes et délits qu'il prévoit, existe-t-il encore d'autres faits qui peuvent motiver leur poursuite et leur condamnation ?

Cette grave question fut posée devant les chambres à l'occasion de la proposition de poursuite déposée par un certain nombre de députés contre les ministères des 17 mai et 23 novembre 1877.

A la suite des événements du 16 mai, la chambre avait décidé que la conduite des ministres serait soumise à une

enquête, et nommé, pour y procéder, une commission « investie des pouvoirs les plus étendus qui appartiennent aux commissions d'enquête parlementaires (1). »

Le 9 mars 1879, M. Brisson déposa son rapport au nom de la commission (2). Ce rapport relevait contre les ministres un double chef de responsabilité.

A un premier point de vue, il les accusait d'avoir violé les lois constitutionnelles et un certain nombre de dispositions légales.

« D'après votre commission, » disait le rapporteur, « la définition la moins étendue qui puisse être donnée de la responsabilité particulière établie contre les ministres par l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875, c'est qu'ils commettent un crime toutes les fois qu'en qualité d'agents de la puissance exécutive, ils commettent une violation de la loi. D'ailleurs, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, toutes les mesures contraires aux lois ou contre l'exécution des lois, prises par le ministère du 17 mai, sont le résultat d'une coalition entre dépositaires de l'autorité publique, telle que la prévoit et la punit le code pénal. »

En conséquence il relevait contre eux des présomptions graves :

- « D'avoir, par une politique ouvertement inconstitutionnelle, remis en question l'existence de la République, et jeté ainsi le pays dans une perturbation profonde ;
- » D'avoir suspendu l'empire de la constitution et des lois, de les avoir formellement violées ;
- » D'avoir fait un abus criminel du pouvoir qui leur était confié, et ce, dans le dessein de fausser les élections, et de priver les citoyens du libre exercice de leurs droits civiques ;
- » D'être intervenu dans les élections par la violence, la

(1) Séance du 15 novembre 1877. Voy. *Journal officiel* de 1877, p. 7356, 7378, 7448 et 7452.

(2) *Journal officiel*, 1879, p. 1845. Séance du 9 mars.

- » promesse et la menace, par dons, faveurs, distribution de
- » fonctions, décorations, grades ou places, par des destitu-
- » tions de fonctionnaires, des manœuvres de toute sorte,
- » des proclamations, des ordres, des circulaires, des instruc-
- » tions données aux agents du pouvoir, et par de fausses
- » nouvelles ;
  - » D'avoir attenté à la liberté de la presse ;
  - » D'avoir ordonné divers actes attentatoires soit à la con-
  - » stitution, soit à la liberté individuelle, soit aux droits civi-
  - » ques des citoyens ;
  - » D'avoir, par voies de fait ou menaces, empêché les
  - » citoyens d'exercer leurs droits civiques ;
  - » D'avoir, à cet effet, concerté un plan pour être exécuté
  - » sur tout le territoire ;
  - » D'avoir concerté des mesures contraires aux lois et contre
  - » l'exécution des lois ;
  - » D'avoir, dans l'intérêt de leurs desseins coupables, tra-
  - » fiqué des fonctions publiques ou des faveurs, ainsi que de
  - » tous les attributs et privilèges du pouvoir ;
  - » D'avoir agréé des promesses pour conférer ou retirer des
  - » fonctions publiques ;
  - » D'avoir promis ou donné lesdites fonctions pour obtenir
  - » tantôt qu'un candidat se présente, tantôt qu'il se retire ;
  - » D'avoir fait remise à des particuliers, pour les corrompre
  - » dans un intérêt électoral, de taxes légitimement dues à
  - » l'Etat ;
  - » D'avoir tenté d'influencer et influencé, par des moyens
  - » coupables, les magistrats chargés de mettre en mouve-
  - » ment l'action publique ou de rendre la justice ;
  - » D'avoir tantôt pressé, tantôt suspendu, tantôt empêché
  - » l'exécution des lois pénales, suivant les opinions politiques
  - » des coupables, des prévenus ou des condamnés ;
  - » D'avoir détourné ou fait détourner des pièces et docu-
  - » ments appartenant aux administrations publiques ;
  - » D'avoir fait enlever des papiers dans des dépôts publics ;
  - » Crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, prévus

» et punis par l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875, et  
 » par les articles 109, 110, 114, 115, 123, 124, 130, 173,  
 » 179, 254 et 255 du code pénal. »

A un second point de vue, le rapport relevait contre les ministres l'accusation de trahison : « Il est, en outre, incon-  
 » testable en principe, ajoutait-il, que la responsabilité d'un  
 » ministère se trouve encourue toutes les fois qu'il fait, même  
 » en dehors des qualifications de la loi pénale, un abus cri-  
 » minel du pouvoir qui lui est confié. Un ministre trahit  
 » l'Etat, » dit Benjamin Constant, « toutes les fois qu'il  
 » exerce au détriment de l'Etat son autorité légale. Telle a  
 » toujours été la base principale des accusations pour crimes  
 » de trahison. »

Et, en conséquence, le rapport déclarait qu'il y avait, en outre, contre les ministres des 17 mai et 23 novembre 1877, présomptions graves d'avoir commis le crime de trahison.

Mais, immédiatement, le besoin de trouver à l'accusation une base-légale conduisait le rapporteur à des conséquences que ne semblaient pas comporter les prémisses. Il s'empres-  
 sait de déclarer que les ministres s'étaient rendus coupables de trahison en commettant un double crime prévu et puni par la loi : 1° en formant un complot ayant pour but soit de changer, soit de détruire la forme du gouvernement, ledit complot suivi d'actes commis ou consommés pour en préparer l'exécution ; 2° en prenant des mesures contraires aux lois ou à l'exécution des lois, par suite d'un concert pratiqué entre les dépositaires de l'autorité publique ; — crimes prévus et punis par les articles 89 et 124 du code pénal.

En réalité, la commission se refusait à voir une trahison punissable dans d'autres faits que ceux prévus et punis par le droit commun.

En définitive, elle proposait à la Chambre, conformément à l'article 12, § 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, de mettre les ministres en accusation devant le Sénat, pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, et de nom-

mer trois commissaires pour suivre et soutenir l'accusation devant la Chambre haute (1).

Ce rapport fut discuté dans la séance du 13 mars ; les résolutions de la commission furent vivement attaquées par MM. de Baudry-d'Asson, Léon Renault et Cazeaux, et combattues, au nom du gouvernement, par MM. Waddington, président du Conseil, et Lepère, ministre de l'intérieur. Elles furent, au contraire, défendues par MM. Brisson, Floquet et Madier de Montjau. Le rapporteur, M. Brisson, s'attacha tout particulièrement à distinguer nettement la responsabilité pénale des ministres de leur responsabilité politique, et à établir que, dans le premier cas, la Chambre jouait le rôle d'une compagnie judiciaire ou d'un grand jury national ; il insistait sur ce point, que le Code pénal n'était pas seulement applicable aux simples citoyens, mais aux détenteurs mêmes du pouvoir, que les ministres avaient conspiré et commis le crime de complot devant le Code pénal, et, devant une assemblée politique, celui de trahison. Il concluait, en vertu des articles 109 à 115 du C. P., à ce qu'on chargeât le Sénat de se former en corps de justice, d'instruire et de juger.

Ce fut uniquement au point de vue politique que la plupart des autres orateurs se placèrent pour défendre ou attaquer le projet. « Ne touchez pas, » dit M. Léon Renault, « à » ce qu'il y a de plus délicat au monde, la justice appliquée » aux choses politiques. Le propre de tous les procès politiques, c'est que les passions sont bien difficiles à écarter » de la décision des juges. Quand on pourra dire, avec quelque apparence de raison, que vous avez choisi l'heure pour » poursuivre, attendu la modification du tribunal pour accuser, vous serez bien près de voir s'élever contre vous les » reproches qu'a mérités, dans l'histoire, le régime des commissions appliqué aux choses politiques. Rappelez-vous » cette grande parole qui a été prononcée dans un débat po-

(1) Séance du 8 mars 1879. *Journal officiel* de 1879, p. 1845 et suiv.

» litique solennel, souvenez-vous de cette grande parole de  
 » M<sup>e</sup> de Sèze, en face d'une assemblée politique qui allait  
 » juger un roi : « Je cherche ici des juges, et je ne vois par-  
 » tout que des accusateurs... » Est-ce qu'un procès politique  
 » a d'ailleurs jamais rien empêché ? Le procès des ministres  
 » de Charles X a-t-il empêché le crime du 2 décembre ? »

A la suite de cette discussion, les conclusions de la commission d'enquête, tendant à la mise en accusation, furent repoussées par 317 voix contre 159.

Ce vote avait à peine eu lieu, qu'un député, M. Rameau, proposait, par un ordre du jour motivé, « de livrer au juge-  
 » ment de la conscience nationale qui les avait déjà solen-  
 » nellement réprouvés, les desseins et les actes criminels  
 » des ministres des 17 mai et 23 novembre, et d'inviter le  
 » ministre de l'intérieur à faire afficher cette résolution dans  
 » toutes les communes de France. » En vain M. Boysset fit-il observer à la chambre qu'elle avait épuisé sa compétence, qu'elle venait de statuer comme jury national, et d'écarter l'accusation, que tout était donc fini, et que, cependant, la résolution qu'on lui proposait de voter était un véritable jugement, et un jugement contre des absents. Malgré ces raisons péremptoires, l'ordre du jour proposé par M. Rameau fut adopté par 217 voix contre 135. Nouvel et triste exemple des entraînements auxquels les assemblées peuvent se laisser emporter en matière de justice politique (1).

Que faut-il donc conclure au point de vue de la question qui nous occupe ? Le texte de la constitution semble laisser à la chambre des députés, en ce qui touche l'accusation des ministres, un pouvoir discrétionnaire. Si une semblable poursuite venait à être portée devant lui, le Sénat croirait, sans doute, pouvoir user du droit que s'attribuait la Cour des Pairs de statuer dans tous les cas sur sa propre compétence, et de ne retenir la connaissance des accusations qu'autant

(1) Séance du 13 mars 1879, *Journal officiel*, 1879, p. 2039 à 3041.

que la gravité des faits et l'intérêt supérieur de l'Etat lui paraîtraient le commander.

Mais quelles accusations pourrait-il retenir, et quelles peines pourrait-il prononcer? Doit-on lui reconnaître, comme à la Cour des Pairs, un caractère à la fois politique et judiciaire, et en faire découler, comme on l'avait fait autrefois pour la haute assemblée de la monarchie constitutionnelle, le droit exorbitant de définir au besoin le délit, d'arbitrer et de créer au besoin la peine?

Nous croyons, après mûr examen, qu'il est impossible d'aller jusque là. Les législateurs de 1875 ont bien, sans doute, promis une loi spéciale, mais cette loi doit uniquement déterminer le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement. Elle doit rester étrangère au principe même, comme à l'étendue de la responsabilité. La constitution de 1875, n'ayant ni spécifié les cas où les ministres peuvent être poursuivis, ni déterminé les peines qui doivent leur être appliquées, il faut, ce semble, en conclure qu'elle a voulu laisser ces deux points sous l'empire du droit commun. Nous pensons donc, en définitive, avec un auteur qui a traité récemment ces questions avec autant de science que de justesse d'esprit, qu'aujourd'hui « c'est le » code pénal uniquement qui régit la responsabilité des ministres, et devra être invoqué, soit contre eux en ce sens » qu'ils pourront être poursuivis et condamnés pour tous les » délits prévus par le Code, et aux peines qu'il prononce; » soit en leur faveur, en ce sens que la juridiction compétente, le Sénat, ne pourra les condamner que dans les cas » définis et aux peines édictées par le Code. Les chambres » n'ont nullement un pouvoir discrétionnaire pour accuser » et juger les ministres, pouvoir que la constitution leur » aurait sans aucun doute attribué formellement, si elle » avait voulu qu'elles en fussent investies (1). »

Ainsi donc, toutes les fois que, dans l'exercice de leurs

(1) M. Jean Clos, *Essai sur la responsabilité des ministres*, p. 134.

fonctions, les ministres se seront rendus coupables d'un crime ou d'un délit défini et puni par le code pénal, ils pourront être accusés par la chambre des députés et jugés par le Sénat, mais ils ne pourront l'être que dans ce cas.

C'est ainsi, au surplus, que le pouvoir parlementaire lui-même semble avoir interprété la constitution en prenant en considération la proposition de M. Pascal Duprat. Le rapport de M. Durand déclarait que cette proposition « répondait à » un vœu, et même à une prescription du législateur (1). »

Elle rangeait sous trois chefs principaux, haute trahison, concussion, prévarication, les infractions que peuvent commettre les ministres, et visait un certain nombre d'actes qui ne tombent certainement sous aucun article du code pénal, tel que le fait d'entreprendre la guerre sans autorisation du Parlement, d'opposer au Parlement des obstacles paralysant son action, de laisser entrer sur le sol national des troupes étrangères, de tenter, par des manœuvres, d'obtenir des votes dans les chambres, d'influer sur la hausse ou la baisse des fonds publics, de dépasser les crédits législatifs. Ces faits, aujourd'hui, doivent certainement demeurer impunis. Est-ce à dire que, dans une législation parfaite, ils ne dussent tomber sous le coup de la loi? Nous ne le croyons pas, et nous aurons à revenir sur ce point dans la conclusion de ce travail. Mais nous pensons que, dans l'état actuel de nos lois, on ne saurait, en dehors des cas prévus par le code pénal, accorder à la juridiction chargée de juger les ministres un pouvoir discrétionnaire pour caractériser le délit et déterminer la peine. C'est un des principes les plus élémentaires du droit pénal, que nul ne peut être puni, si ce n'est pour des cas antérieurement définis et prévus par la loi. Rien ne peut suppléer à la garantie de ces définitions légales.

« Et quoi ! » s'écrie M. Jean Clos, « on écarterait ce principe en ce qui concerne les ministres, comme s'ils n'étaient

(1) *Journal officiel*, 1879, p. 5242.



» pas des citoyens, et, à ce titre, n'avaient pas droit aux  
 » garanties d'une bonne justice, comme si, en acceptant ces  
 » fonctions, ils se mettaient hors la loi ! Et c'est justement  
 » à des hommes que leur position même expose aux  
 » plus vives attaques de l'esprit de parti, à encourir des  
 » condamnations dictées par les passions politiques, que l'on  
 » refuse cette protection jugée indispensable pour les  
 » citoyens (1) ! »

Nous ne croyons pas qu'il y ait rien à répondre à cette argumentation péremptoire et à ces éloquentes paroles. Aujourd'hui, la responsabilité politique d'une part, la responsabilité civile de l'autre, peuvent seules atteindre tout fait coupable commis par les ministres en dehors de ceux qui tombent sous l'application du code pénal.

Que faut-il entendre par le mot crime ? Doit-il être pris à la lettre ou dans un sens large, et s'étend-il aux délits de fonction commis par les ministres ? Nous inclinons à croire, avec M. Faustin Hélie (2), que la juridiction du Sénat s'étend à toutes les infractions commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

Quant aux crimes et délits commis par eux en dehors de leurs fonctions, il semble qu'ils ressortissent uniquement aujourd'hui aux tribunaux ordinaires ; il nous paraît certain que les deux sénatusconsultes de 1852 et de 1858 sont abrogés comme la constitution même dont ils n'étaient qu'une application, et qu'il n'existe plus de juridiction exceptionnelle pour juger les infractions de droit commun commises par les ministres.

SECTION V. — *Du droit d'accusation devant le Sénat, et comment il peut être saisi.*

Le droit de saisir le Sénat d'une accusation contre le pré-

(1) Jean Clos, p. 146.

(2) *Constitutions de la France.*

sident de la République appartient exclusivement à la chambre des députés.

Malgré la différence des textes, nous pensons que c'est à elle seule également qu'il appartient d'accuser les ministres pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Et, dans ces deux cas, en l'absence de toute réglementation légale, la chambre des députés ne pourrait mieux faire que de s'approprier les règles suivies dans le procès des ministres par la chambre de 1830.

S'agit-il, au contraire, d'un attentat contre la sûreté de l'Etat, c'est au président de la République seul, par décret rendu en conseil des ministres, qu'il appartient de saisir le Sénat. Si l'instruction a été commencée par la justice ordinaire, le décret du président de la République ne peut la dessaisir qu'autant que l'arrêt de renvoi n'est pas encore rendu. Comme la constitution de 1852, la constitution de 1875 impose justement au pouvoir le respect de la chose jugée : quand le bénéfice d'un arrêt est définitivement acquis à un prévenu, la raison d'Etat ne peut le lui enlever et lui donner le Sénat pour juge.

#### SECTION VI. — *Instruction, Procédure, Jugement, Pénalité.*

La loi organique promise par le dernier paragraphe de l'article 12 de loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, qui doit déterminer le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement n'a point encore été votée.

En matière d'attentat, le Sénat peut être saisi d'une instruction terminée. Mais il peut l'être aussi d'une information non encore achevée, et dans tous les cas, il peut se faire qu'il éprouve le besoin de procéder à un supplément d'instruction. Nous ne doutons pas qu'il en ait le droit. M. Dufaure l'a dit : en attendant le vote de la loi spéciale qui est promise, « le Sénat fixera lui-même les règles à suivre pour » l'instruction et le jugement, comme l'avait fait la chambre » des Pairs de 1830. » Si donc, le sénat était, avant le vote

de cette loi appelé à se former en Cour de justice, il ne pourrait mieux faire que de se référer à la jurisprudence de la Cour des Pairs, et aux règles généralement si sages, adoptées par la chambre haute de la Monarchie constitutionnelle sur l'instruction, la compétence, la procédure à l'audience et le jugement.

SECTION VII. — *Caractère des décisions du Sénat.*

La constitution ne dit rien du caractère des décisions judiciaires, que le Sénat pourrait être appelé à rendre; mais il est évident pour nous que ces décisions, en raison même de la nature du tribunal, auraient le caractère d'absolue souveraineté qu'avaient les arrêts de la Cour des Pairs et ne seraient susceptibles d'aucun recours.

Au surplus, la loi française ne contient à l'égard des ministres, ou, en général, de toute personne condamnée par la haute Cour de justice, aucune disposition exceptionnelle en ce qui touche le droit de grâce.

SECTION VIII. — *De l'action civile devant le Sénat.*

L'action en dommages-intérêts, à raison d'un fait qui est de la compétence du Sénat, pourrait-elle être poursuivie devant lui? — Le Sénat se déclarerait sans doute incompetent, comme l'avait fait la cour des Pairs. Les raisons sont les mêmes.

M. Faustin Hélie (1) pense que l'action privée ne peut être intentée devant un autre juge que le Sénat. Autrement les tribunaux ordinaires jugeraient indirectement les crimes dont la chambre haute seule peut connaître. Nous pensons, quant à nous, qu'en ce qui concerne les ministres, les principes, consacrés par l'arrêt de la Cour de Paris du 2 mars 1829,

(1) *Les Constitutions de la France.*

subsistent dans toute leur force; — et ces principes couvrent de plus haut, le président de la République.

Quant aux attentats déferés au sénat, la raison invoquée par M. Hélie a évidemment sa valeur. Si, comme nous le pensons, le sénat se déclarait incompétent pour connaître de l'action privée accessoirement à l'action publique, nous croyons que, pour saisir de l'action en dommages-intérêts les tribunaux de droit commun, il faudrait attendre que le sénat eût statué sur l'accusation portée devant lui.

#### SECTION IX.

Pour notre part, nous n'hésitons pas à préférer le système d'une haute Cour à celui qui confie à une assemblée législative le jugement des procès politiques. Nous redoutons l'arbitraire même aux mains des sages. Nous ne pouvons donc qu'appeler de tous nos vœux la loi promise, qui doit régler « la forme de l'accusation, de l'instruction et du jugement. »

Cette loi ne se fera sans doute plus longtemps attendre.

Le 23 avril 1888, M. Morellet, sénateur de l'Ain, en son nom et au nom d'un grand nombre de ses collègues, a déposé une proposition tendant à la nomination d'une commission chargée de préparer un projet de loi sur la procédure à suivre, dans le cas où le Sénat serait constitué en cour de justice. « La loi prévue par l'article 12 de la loi » constitutionnelle, disait l'exposé des motifs, n'a point été » rendue. L'absence de cette loi n'empêcherait assurément » pas le Sénat d'exercer ses attributions judiciaires : il ferait » comme d'autres assemblées ont fait avant lui, qui ont jugé » sans qu'une loi d'instruction criminelle parlementaire leur » eût tracé les formes et garanties à observer : il s'inspire- » rait, pour ces formes et garanties, des principes généraux » du droit. On conviendra cependant que la loi spéciale pro- » mise par la constitution serait préférable (1). »

(1) *Journal officiel* du 21 juillet 1888; annexe, n° 290, p. 278.

Ce projet, pris en considération dans la séance du 28 mai (1), a été voté d'urgence et sans discussion, le 15 juin. Toutefois, la formule primitive de la proposition a été élargie et le texte adopté par le sénat ne s'applique pas seulement à la chambre haute mais à la chambre des députés elle-même et d'une façon générale, « à la procédure à suivre » quand les chambres ont à exercer leurs fonctions judiciaires (2). »

La commission chargée d'élaborer le projet de loi a été nommée le 19 juin (3).

Quant à nous, nous souhaiterions surtout qu'une loi vint donner la définition et la peine de la haute trahison, qualifier les crimes qui peuvent entraîner la responsabilité des ministres, et que de si redoutables questions, de si graves intérêts, ne fussent pas abandonnés au pouvoir discrétionnaire d'une assemblée. Si difficile que soit une pareille tâche, elle n'est pas impossible à remplir, et elle a été accomplie dans d'autres pays. Une loi, même imparfaite, vaudrait mieux que l'omnipotence du tribunal, que la confusion du législateur et du juge.

(1) *Journal officiel* du 29 mai, p. 2216, et du 30 mai, partie suppl., p. 745.

(2) *Journal officiel*, 16 juin, partie suppl., p. 942.

(3) Elle se compose de MM. Goutay, Griffé, de Marcère, Mazeau, Jules Simon, Lecherbonnier, J. Cazot, Demôle et Morellet.

## LIVRE VI

### LÉGISLATION COMPARÉE DE LA HAUTE COUR DANS LES LÉGISLATIONS ÉTRAN- GÈRES

#### CHAPITRE PREMIER.

##### CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

En cette matière, une exposition de la législation étrangère et une étude de droit comparé ne laissent pas de présenter des difficultés sérieuses. Ces difficultés naissent de l'abondance même des documents. Les principes de la Révolution française n'ont pas fait seulement le tour de l'Europe, mais le tour du monde. La responsabilité pénale des ministres et des hauts fonctionnaires a été partout organisée. Plusieurs pays avaient même précédé la France dans cette voie. Partout, depuis les terres classiques de la liberté comme l'Angleterre et les Etats-Unis, et les grands empires de l'Europe comme l'Autriche et l'Allemagne, jusqu'aux plus petits Etats, aux plus modestes principautés des deux mondes, la liberté a cherché à prendre ses garanties contre les dépositaires du pouvoir.

Une simple nomenclature des divers systèmes adoptés à l'étranger présenterait peu d'intérêt et donnerait peu de lumière. Il n'est pas difficile, d'ailleurs, de discerner, dans les constitutions des différents peuples, plusieurs grands princi-

pes qui, avec des modifications et des combinaisons diverses, se reproduisent plus ou moins dans les lois.

C'est ainsi que certains pays ont cru trouver dans le Parlement le juge naturel des crimes et délits politiques et confient le droit d'accusation à la chambre basse, le jugement à la chambre haute. Mais ici même, il faut admettre des sous-divisions, et chez différents peuples, la chambre haute ne peut juger sans l'adjonction d'un certain nombre de magistrats empruntés aux tribunaux ordinaires ou désignés par le chef de l'Etat dans des catégories déterminées.

D'autres pays, au contraire, ont confié le jugement des crimes et délits politiques à une véritable Cour de justice. Mais ici encore, combien de nuances? Cette haute Cour est tantôt une institution spéciale, tantôt la Cour suprême du pays érigée accidentellement en tribunal politique; tantôt cette même Cour jugeant avec l'adjonction d'un certain nombre de membres des chambres ou de juges désignés par le chef de l'Etat, etc...

Nous diviserons donc cette étude en plusieurs groupes :

Le premier comprendra l'étude des constitutions où le Parlement est juge des crimes et délits politiques, où le droit d'accusation appartient à la chambre basse, le droit de jugement à la chambre haute.

Dans le second, nous étudierons les constitutions dans lesquelles le jugement des crimes et délits politiques est purement et simplement confié à la Cour suprême du pays, quel que soit d'ailleurs l'accusateur.

Le troisième sera consacré aux Cours spéciales distinctes à la fois du Parlement et de la juridiction supérieure de droit commun.

Dans un quatrième, nous rapprocherons les divers systèmes qui présentent un caractère mixte, et dans lesquels le Parlement et la justice de droit commun concourent, avec des combinaisons diverses, à former la juridiction supérieure chargée de juger les ministres, les hauts fonctionnaires et les crimes d'Etat.

Enfin, nous croyons devoir réserver pour un dernier chapitre l'étude du système particulier consacré par la constitution des Etats-Unis et par celles qui l'ont reproduite ou imitée.



## CHAPITRE II.

CONSTITUTIONS D'APRÈS LESQUELLES LA JURIDICTION POLITIQUE  
APPARTIENT EXCLUSIVEMENT AU PARLEMENT.

SECTION PREMIÈRE. — *Grande-Bretagne.*

PREMIÈRE PARTIE : *Droit ancien.*

§ 1<sup>er</sup>.

Si les cadres de ce travail le permettaient, l'histoire de la justice politique de l'Angleterre n'exigerait pas moins de développements que celle de la France. Au point de vue qui nous occupe, que de leçons de choses n'aurions-nous pas à recueillir dans ce pays où la liberté politique est déjà ancienne, et où l'arme judiciaire, passant tour à tour du roi au Parlement et du Parlement au roi, d'Yorck à Lancastre, des tories aux whigs, a, plus que chez aucun peuple, servi d'instrument aux détestables vengeances et aux sanglantes représailles des partis! Malgré la grande Charte, malgré leur respect proverbial pour la liberté individuelle, les Anglais n'ont pas connu moins que nous les caprices de la volonté royale, les commissions judiciaires, et la lèse-majesté, sous le nom de haute trahison.

Les institutions de l'Angleterre et celles de la France se développent parallèlement et avec de grandes analogies jusqu'au treizième siècle. Les assemblées des Saxons rappellent

les assemblées des Francs, et la Cour du roi d'Angleterre a une composition, des attributions presque identiques à celles de la Cour du roi de France. Toutes les affaires où le roi est directement intéressé, toutes les infractions qu'on appelle *félonies* parce qu'elles sont dirigées contre la couronne, la lèse-majesté spécialement, sont de sa compétence (1). C'est elle qui, sous Richard Cœur-de-Lion, appliquant pour la première fois la responsabilité ministérielle, condamne le chancelier Guillaume de Longchamps (1191). C'est elle qui, sous Edouard II, juge le duc de Lancastre accusé de trahison (1322).

En Angleterre comme en France, le roi se fait parfois directement justicier. Le meurtre de Thomas Becket n'est-il pas, en réalité, l'exécution d'un ordre royal? Edouard IV fait mettre à mort sans jugement le prince de Galles. Le protecteur Gloucester fait exécuter Hastings, sans aucune décision judiciaire, et c'est sur l'ordre direct de Marie Tudor que l'infortunée Jane Grey monte sur l'échafaud (2).

Quant à la commission judiciaire, elle n'a pas joué dans l'histoire d'Angleterre un rôle moindre que dans l'histoire de France. Il suffit de rappeler la chambre étoilée (3) qu'un statut de Henri VII établit sous prétexte de restaurer la juridiction criminelle du roi. C'était la commission par excellence, et elle fut l'instrument principal de la tyrannie des Tudor. Devant cette « chambre ardente » il n'y avait plus ni loi ni justice. Une ordonnance de Henri VIII légalisa ses procédés arbitraires et, sous ce règne, elle s'ingéra de punir tout acte qui intéressait de près ou de loin le gouvernement. Ce n'était pas une « Cour de loi, » dit un auteur, mais une « Cour d'Etat. » Heureusement, elle ne jugeait pas les grands crimes politiques, et n'avait pas le droit de prononcer la

(1) Glanville, I, 2, 14.

(2) « Pour Jane Grey et Dudley, » dit Lingard, « Marie signa un ordre » d'exécution dans le délai de trois jours » (*Histoire d'Angleterre*, traduction Rojoux, t. II, p. 396).

(3) Nous ne parlons pas des tribunaux qui jugeaient en matière religieuse, et spécialement de la *haute-commission*.

peine de mort. Cette commission aussi « puissante qu'infâme, » suivant le mot de Macaulay, ne fût abolie que le 5 juillet 1641.

N'est-ce pas une commission judiciaire que la haute Cour instituée par Elisabeth pour juger Marie Stuart et où siégeaient, à côté des plus grands personnages de l'Angleterre, les plus ardents persécuteurs et le propre geôlier de l'accusée ?

Enfin ce fut encore un tribunal extraordinaire qui jugea l'infortuné Charles I<sup>er</sup>. Les communes l'avaient renvoyé comme tyran, traître, meurtrier et ennemi public de la nation devant cent cinquante commissaires qui comprenaient six pairs, trois grands juges, six aldermen de Londres et presque tous les hommes considérables du parti indépendant dans Londres, l'armée et la cité. Les lords protestèrent : « la Chambre des lords, » dit Macaulay « rejeta, à l'unanimité, » le projet de mise en accusation du roi : elle fut abolie. » Aucune Cour de justice ne voulut prendre sur elle de juger la source de toute justice. Un tribunal révolutionnaire fut créé (1). — « Les communes avaient décidé, dit Lingard, que le peuple est la source de toute autorité légitime, et que les communes étant choisies par le peuple et le représentant, possèdent l'autorité suprême (2). »

La convention devait, cent cinquante ans plus tard, reproduire le même sophisme. Pour toute défense, le roi se contenta de refuser de répondre à un tribunal dont il ne pouvait reconnaître l'autorité (3).

La haute trahison tient, dans l'histoire d'Angleterre, la place que la lèse-majesté occupe dans la nôtre. De bonne heure, les communes, pour éviter des poursuites ridicules et des condamnations iniques, en réclamèrent la définition. Edouard III se décida à la donner en 1531. Aux

(1) Macaulay, *Histoire d'Angleterre*, t. I, p. 95.

(2) Lingard, *Histoire d'Angleterre*, t. III, p. 403.

(3) Les chefs royalistes Holland, Hamilton, etc., comparurent également devant une commission nommée par les communes.

termes du statut d'Edouard, constituaient seuls la haute trahison : le complot contre la vie du roi, le viol de la reine ou de la fille aînée du roi, le soulèvement à main armée, l'alliance avec les ennemis du royaume, la contrefaçon du grand sceau, la fausse monnaie, l'assassinat du grand chancelier, des grands officiers de la couronne et des juges royaux. Malheureusement, cette loi qu'on a appelée « l'un des piliers de la libre constitution de l'Angleterre, » fut souvent violée par les successeurs d'Edouard. Richard II promulgua un statut conçu en termes tels que personne ne pouvait être certain de ne pas encourir les peines les plus graves par la moindre de ses actions ou de ses paroles. Le premier Parlement réuni sous Henri IV annula le statut de Richard et décida qu'à l'avenir aucun crime de haute trahison ne serait plus jugé que conformément au statut d'Edouard III (1399). Sous Henri VIII, la haute trahison fut démesurément étendue par la servilité du Parlement.

Le juge de la haute trahison c'était, dit Blakstone, la Cour et les Pairs. On pouvait, dans ce cas, associer aux Pairs les grands officiers de la couronne. L'accusateur formulait son accusation sous le nom d'appel et demandait à en faire la preuve. L'accusé n'avait pas communication de l'acte d'accusation. Il ne lui était pas permis de faire entendre des témoins sous la foi du serment ni de se faire assister d'un conseil. La condamnation entraînait la peine du gibet, la confiscation des biens et la corruption du sang : les enfants nés après la condamnation et avant la grâce ne pouvaient hériter.

Les lois de haute trahison donnèrent lieu entre les communes et les lords à des luttes fréquentes. Sous Edouard VI, après la mort de Somerset, les lords demandaient qu'on revint à la sévérité des anciennes lois. Les communes s'y opposèrent. Sous Guillaume III en 1691, les communes votèrent un bill accordant aux accusés de haute trahison la connaissance préalable de l'acte d'accusation, l'assistance d'un conseil et la faculté de faire entendre des témoins sous

la foi du serment. Les lords mirent pour condition à son adoption qu'en dehors des sessions, aucun Pair ne fut plus jugé par la cour du haut sénéchal, mais par la Pairie tout entière. Les communes repoussèrent cette disposition. Successivement repris dans les sessions de 1692, 1694 et 1696, le bill fut enfin voté dans cette dernière année et mis en activité à partir du 25 mars 1696. Parkins fût le dernier anglais jugé d'après l'ancienne procédure.

Sous la rose rouge et la rose blanche, la haute trahison avait été l'instrument principal de ces massacres judiciaires qui suivaient les massacres du champ de bataille. A la longue, l'expérience des représailles politiques avait amené une interprétation plus modérée et plus raisonnable de la loi. Il n'était que temps. L'auteur de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre, Hallam, n'a pas craint de dire : « Dans » les procès de haute trahison, nos Cours de justice diffé- » raient peu de vraies cavernes d'assassins. »

## § 2.

Mais ce qui distingue spécialement la justice politique de l'Angleterre, c'est la juridiction du Parlement. Cette juridiction remonte aux Plantagenet. En Angleterre comme chez la plupart des peuples, la responsabilité pénale des Ministres a précédé leur responsabilité politique. Le cabinet solidaire et responsable ne date que des Stuart, et, à cette époque, il y avait longtemps que les Communes d'Angleterre avaient réclamé et obtenu le droit d'accuser les Ministres pour crimes politiques proprement dits, c'est-à-dire pour violation de la constitution, « crimes souvent difficiles à définir, » dit M. Glasson, « surtout sous l'empire d'une constitution qui » n'est pas consacrée par un texte précis (1). »

Un rapide coup d'œil sur l'histoire d'Angleterre nous montrera les origines et le développement de cette juridiction.

(1) Glasson, *Histoire des institutions de l'Angleterre*, t. V, p. 241 et suiv.

En Angleterre, comme en France, c'est au treizième siècle que les institutions judiciaires et politiques se dessinent et prennent leur véritable caractère. La Cour du roi d'Angleterre, comme celle du roi de France, se composait des Pairs du royaume et des Barons qu'il convenait au roi d'y appeler. En Angleterre comme en France, c'est de la Cour du roi que sort le Parlement. Mais si les mots sont les mêmes, les choses sont bien différentes. Tandis qu'en France ce sont les légistes qui éliminent peu à peu l'élément aristocratique, en Angleterre c'est l'élément aristocratique qui élimine peu à peu l'élément officiel. Les Pairs d'Angleterre deviennent, par leur naissance, conseillers héréditaires de la couronne, et tandis que le Parlement sorti de la Cour du roi de France n'est en réalité qu'une Cour judiciaire, en Angleterre, le *parliamentum* (1), qui succède à la *curia magna*, est à la fois une Cour de justice, le Conseil souverain de la couronne, et, avant tout, une assemblée politique.

Le roi Jean a promulgué la grande charte (29 juin 1215), « ce pivot des libertés civiles et politiques de l'Angleterre » dont l'esprit pénètre encore aujourd'hui toute l'Angleterre » contemporaine (2). » Henri III la confirme par les statuts d'Oxford (1258); et, sous Edouard I<sup>er</sup> (1272-1307), cesse définitivement le pouvoir purement personnel du roi. La grande charte a déterminé les droits de l'individu : elle prohibe expressément les emprisonnements et les spoliations arbitraires, et veut que personne ne puisse être condamné si ce n'est par le jugement régulier de ses pairs et suivant la loi de son pays (*nisi per legale iudicium parium suorum et legem terrae*). En même temps, elle assure aux grands le droit de participer aux conseils du roi et à la direction du royaume. Leur assemblée, nous l'avons vu, prend le nom de Parlement. Aux barons viennent bientôt s'y joindre les chevaliers et les simples bourgeois. C'est sous Henri III que

(1) Ce mot est employé, pour la première fois, sous Henri III, en 1248.

(2) Boutmy.

s'opère pour la première fois ce fait considérable de la participation des communes au Parlement. Désormais elles n'oublent pas leur avantage et obligent la royauté à les convoquer toutes les fois qu'elle veut réclamer des subsides.

Tout d'abord, les lords et les communes siègent ensemble, puis, tantôt ensemble, tantôt séparément. Ce fut sous Edouard III que s'opéra définitivement la séparation du Parlement en deux Chambres et que les sessions devinrent périodiques et annuelles.

C'est également à cette date que se fonde la juridiction politique des chambres anglaises.

Dès cette époque, la juridiction du Parlement peut s'exercer dans trois cas qu'il faut soigneusement distinguer :

1° La Chambre des lords revendique et exerce une juridiction exceptionnelle *ratione personae* sur ses propres membres.

2° Les Communes intentent sous le nom *d'impeachment*, des accusations solennelles devant la Chambre des lords.

3° Les deux chambres réunies peuvent voter des bills dits *d'attainder*.

§ 3. — *De la juridiction de la chambre des Lords sur ses propres membres.*

Lorsque le Parlement était en session, c'était la chambre des Lords tout entière qui jugeait le pair accusé, mais la tradition voulait qu'en dehors des sessions du Parlement le juge des pairs fût le haut sénéchal (High-Steward). Il y avait une grande différence entre les deux juridictions. Dans la chambre haute, tout pair avait voix délibérative sur le fait et le droit; dans la cour du Sénéchal, le grand sénéchal nommé par le roi était seul juge du droit, et pour le jugement du fait, il désignait à son gré un certain nombre de pairs, en nombre indéterminé. Il n'y avait pas de récusation possible. « Un tel tribunal, » dit M. Glasson, « offrait peu de » garanties, surtout quand le Sénéchal était un Jeffries (1). »

(1) Macaulay compare le tribunal de Jeffries à « l'ancre d'une bête fauve. »

« La poursuite, » dit de son côté, Macaulay, « était organisée » de manière à ne laisser aucune chance d'impartialité à un accusé politique (1). » En 1572, l'infortuné Norfolk, accusé d'avoir voulu épouser Marie Stuart, fut condamné à mort par le haut Sénéchal Shrewsbury et par vingt-six pairs que les ministres avaient choisis : « L'histoire de ce procès, » dit Lingard, « montre combien il était difficile, avec la jurisprudence de cet âge, qu'un accusé poursuivi par la couronne échappât à la condamnation (2). » Essex, le favori d'Elisabeth, fut jugé dans les mêmes formes (1601). Sous Jacques II on profita souvent de l'absence du Parlement pour mettre les Pairs en jugement. Cette juridiction se rendit plus d'une fois coupable de véritables dénis de justice. Sous Guillaume d'Orange, le duc de Mohun, pair d'Angleterre, fut poursuivi devant la chambre des lords pour avoir assassiné l'acteur Montford. Le crime était prouvé jusqu'à l'évidence. Néanmoins les lords acquittèrent l'accusé sous prétexte que la victime n'était qu'un simple histrion. Cette décision inique fit dire que les grands pouvaient impunément verser le sang.

La juridiction des lords se maintint après la révolution de 1688 et s'affermi pendant le dix-huitième siècle.

#### § 4. — De l'impeachment.

L'*impeachment*, nous l'avons dit, est une accusation solennelle portée par les communes devant la Chambre des lords. A la différence de l'*attainder* dont nous parlerons tout à l'heure, l'*impeachment* doit s'appliquer toujours à une violation des principes reconnus du droit, bien que ce puisse être en dehors des cas spécialement prévus par la loi.

Les Communes furent humbles d'abord. Sous les Plantagenet, leurs doléances se produisaient sous forme de pétition.

(1) Macaulay, *Histoire d'Angleterre*, trad. Peyronnet, t. II, p. 28.

(2) Lingard, t. II, p. 537.



tions. Le roi en tenait le compte qu'il voulait. Elles luttèrent longtemps pour partager le pouvoir judiciaire des lords et, peu à peu, elles y parvinrent. Au début, on voit les communes et les lords juger ensemble le procès de lord Arundel (1327), celui du comte de Lamarche (1355), celui de Guillaume de Septoans (1367); mais sous Edouard III, les deux Chambres se séparent et c'est aussi sous ce règne que se place le premier précédent en matière d'*impeachment*. Le 27 avril 1376, les communes accusent lord Latimer, ministre dirigeant, lord Nevil, membre du conseil privé et quatre négociants, Lyons, Ellis, Peachey et Bury, fermiers des douanes et autres monopoles. L'accusation n'était encore libellée que sous la forme d'une pétition au roi. Du mot *pétition* (*impetere*) est venu le mot d'*impeachment* donné depuis aux accusations formulées par les communes. La pétition signalait, à la charge des inculpés, des prêts usuraires faits au roi, et l'acquisition à vil prix de mauvaises créances sur la couronne qu'ils se faisaient payer intégralement. Eloquemment soutenue par Pierre de La Mare, elle fut accueillie par le roi; les personnes qu'elle désignait furent mises en jugement et condamnées (1).

Sous Richard II, le 24 octobre 1386, les communes accusent le chancelier Michel de la Pole, comte de Suffolk, d'avoir obtenu du roi des donations contraires à son serment, frustré la couronne de droits légitimes, apposé le grand sceau à des chartes et pardons illégaux (2). Il n'y avait pas encore alors de règles fixes pour la procédure. L'instruction du procès de Suffolk fut aussi irrégulière que la sentence fut inique. Le roi et les lords le condamnèrent pour cette raison que les libéralités qu'il avait reçues du roi n'étaient pas entérinées, et Lingard affirme que le fait était matériellement faux.

La couronne n'accepta pas, sans lutte, cette prétention des

(1) Lingard, *Histoire d'Angleterre*, traduction Rojoux, t. IV, p. 161.

(2) Lingard, t. IV, p. 322.

communes. En août 1388, les ministres du roi réunirent à Northampton les douze juges et leur demandèrent une consultation sur les actes du dernier Parlement. Les douze juges déclarèrent ces actes illégaux, décidèrent que les ministres du roi ne pouvaient être mis en accusation sans le consentement de la couronne et que la condamnation de Suffolk était inique. Dans cette lutte contre le Parlement, le roi et ses ministres s'appuyaient sur le maire de Londres, Bamber. Les chefs du parti parlementaire accusent Bamber et les favoris du roi, par voie d'appel, pour haute trahison. Leur acte d'accusation contenant trente-neuf articles est déposé devant la Cour des Pairs. Les juristes le déclarent contraire au droit, mais la Cour passe outre et, pour atteindre les contumaces, un bill d'*attainder* est décerné contre eux. Bamber seul était présent : il demanda à prendre un conseil, puis à combattre en champ clos : Les deux demandes furent repoussées. Les pairs, « représentant une faction passionnée plutôt que » l'impartiable justice, » semblaient vouloir se mettre au-dessus de toutes les lois.

On procéda plus régulièrement en apparence contre les prétendus complices des anciens favoris, notamment contre les juges qui avaient signé la consultation déclarant illégaux les actes du dernier Parlement. Le 2 mars 1388, les communes présentèrent leur *impeachment*, et nommèrent des députés qui soutinrent l'accusation devant les Pairs. Les accusés allaient être condamnés à mort pour *conspiracy*, quand les Pairs ecclésiastiques, qui s'étaient abstenus, rentrèrent et supplièrent leurs collègues de ne prononcer que le bannissement. Leur prière fut exaucée. Deux jurisconsultes seulement, Blake et Uske, qui, l'un, comme procureur général, l'autre, comme solicitor général, avaient commencé des poursuites contre des membres de l'ancien Parlement pour avoir attenté aux prérogatives de la couronne, furent condamnés au supplice des traîtres. Les communes allèrent jusqu'à accuser l'évêque de Chichester pour n'avoir pas révélé les trames anti-parlementaires des anciens Ministres, et jus-

qu'aux officiers fidèles de la maison de Richard II que le « *Parlement impitoyable* » condamna à la peine capitale.

C'était l'oppression brutale du parti vaincu par le parti vainqueur. Mais, dans ces luttes, la juridiction parlementaire s'était fondée. Bien que, à cette époque, la procédure ne fut pas encore parfaitement fixée, le droit d'accusation des communes était reconnu, le droit de jugement des Pairs établi : sans doute quelques irrégularités se produisirent encore. Sous Henri VI, Mortimer, accusé de haute trahison, fut jugé par le Parlement tout entier. Les communes continuèrent à revendiquer leur part du droit de jugement. En 1399, elles firent inscrire sur les registres du Parlement une protestation contre le droit exclusif des lords. Mais ce fut sans succès. Pourtant ce ne fut guère que sous Jacques I<sup>er</sup> (1), et à l'occasion du procès de Middlesex, que le droit des lords cessa d'être mis en question et, d'après M. Glasson, on discutait encore au dix-septième siècle pour savoir si l'autorité judiciaire du Parlement résidait dans les deux Chambres conjointement avec le roi ou dans la Chambre haute seule. De nos jours même, de nouvelles tentatives ont été faites, mais sans plus de succès, par les communes, pour enlever ce pouvoir à la Chambre des lords.

Le dix-septième siècle présente la lutte et finalement le triomphe de la liberté politique sur la monarchie absolue. L'*impeachment* y devient, de plus en plus, aux mains des communes, une arme de parti. C'est ainsi qu'en 1626, et dans le procès de Buckingham, elles posent en principe que la simple rumeur publique peut autoriser à mettre un ministre en jugement ; — en 1678 et dans le procès de Danby, elles établissent en règle que les ministres sont responsables non seulement de la légalité, mais de l'*utilité* de leurs actes ! absurde et dangereuse exagération, qui montre une fois de plus à quels excès se laisse emporter la justice confiée aux assemblées politiques !

(1) 1603 à 1625.

Jusqu'à Guillaume III, toute accusation portée devant les lords par voie d'*impeachment* prenait fin par la clôture du Parlement, et il était généralement admis que l'intervention royale pouvait arrêter l'accusation portée par les communes. A partir de cette époque, l'action des communes devint complètement indépendante de la couronne, et ne prit plus fin avec le Parlement.

Ce fut par voie d'*impeachment* qu'en 1788 les communes traduisirent devant la Chambre haute, sous l'accusation de haute trahison, le gouverneur des Indes, Warren Hastings, qu'on a appelé le moderne Verrès : procès célèbre à plus d'un titre, où les accusateurs des communes étaient les trois plus grands orateurs de l'Angleterre, Burke, Fox et Sheridan ; où la lecture de l'acte d'*impeachment* dura deux jours entiers, et qui, après sept années de procédures et de débats, se termina, en 1795, par l'acquiescement de l'accusé.

#### § 5. — De l'*attainder*.

La troisième forme et la plus terrible de la juridiction parlementaire était le bill d'*attainder* (1). Le bill d'*attainder* est l'œuvre, non de la Chambre haute, mais du Parlement tout entier. C'est une loi-jugement, relative à un cas spécial, infligeant à celui auquel elle s'applique toutes les conséquences d'un arrêt criminel, et entraînant les peines attachées au crime de haute trahison.

Par l'*attainder*, le Parlement peut, avec un pouvoir discrétionnaire, infliger des peines selon son bon plaisir, soit conformément, soit contrairement au droit commun ; frapper des actes qu'aucune loi ne punit, et sa décision souveraine échappe au contrôle de toute autre autorité.

C'est au règne d'Edouard IV (1) qu'il faut faire remonter le droit obtenu par les communes de rendre avec les lords des sentences capitales sous cette forme. Ce fut à l'occasion du

(1) *Attinctura*.

procès de Clarence, frère du roi, que ce droit leur fut, pour la première fois, reconnu. Elle poussèrent la passion jusqu'à supplier Edouard d'exécuter la sentence rendue contre son frère. Pour trouver un exemple d'un pareil fait, il faudrait, dit un historien, remonter jusqu'à Tibère.

De Henri VIII à Elisabeth, la royauté est redevenue une monarchie absolue. L'*attainder* est en grande faveur et devient l'instrument habituel des vengeances politiques. Ce ne sont pas seulement Empson et Dudley, les misérables instruments de la rapacité de Henri VII, dont on se débarrasse par ce moyen. Combien d'illustres, d'innocentes victimes succombent sous le coup de cette procédure « foudroyante » (2). A la vérité, Anne de Boleyn subit une apparence de jugement où toutes les formes sont violées ; mais ce sont des bills d'*attainder* qui frappent Elisabeth Barton, Fischer, Thomas Morus, la vénérable comtesse de Salisbury, Catherine Howard. Pour Catherine Howard, ce fut le bill même qui inventa et définit le crime qu'elle était accusée d'avoir commis. C'est encore un bill d'*attainder* que Somerset fait rendre contre son frère Seymour et dont il arrache la ratification à la faiblesse d'Edouard VI (1549). La plupart du temps, les accusés n'étaient pas même entendus. C'étaient de vrais meurtres judiciaires ou plutôt législatifs !

Arme du despotisme contre la liberté, sous les Tudor, l'*attainder* devient, sous les Stuart, l'arme du Parlement contre la couronne.

C'est sous un bill d'*attainder* que succombe Strafford, l'infortuné ministre de Charles I<sup>er</sup> (1641). Pym avait proposé aux communes de le mettre en jugement comme criminel de haute trahison. Traduit devant la Chambre des lords, Strafford discuta seul, pendant dix-sept jours, contre treize accusateurs qui se relevaient tour à tour. Il avait prouvé l'inanité de la plupart des griefs relevés contre lui, et la Cham-

(1) 1461-1481.

(2) Le mot est de Lingard.

bre des lords allait l'acquitter lorsque les communes recoururent à un bill d'*attainder* que la Chambre haute n'osa pas rejeter (1). Strafford protesta avec éloquence contre cette procédure (2) : « Mieux vaudrait, mylords » dit-il, « vivre » sans aucune loi, sous le pouvoir arbitraire d'un maître, » qu'en avoir une qui inflige des châtimens pour des faits » antérieurs à sa promulgation et qui nous frappe par des » clauses forgées contre nous au moment même où nous » sommes poursuivis. Il y a maintenant beaucoup d'années » que les faits de trahison ont été définis dans le texte de » nos lois ; n'éveillons pas, en fouillant dans des statuts » plus anciens, des lions endormis ou oubliés durant des » siècles. Ce serait pour moi le comble de l'affliction d'avoir » servi par mes péchés, mais non par ma trahison, à intro- » duire un précédent si fatal aux lois et aux libertés de ma » patrie ! »

Ce sont encore des bills d'*attainder* qui frappent, en 1645, l'archevêque Laud, vieillard de quatre-vingts ans, immolé sans être entendu, au mépris de toutes les lois ; Monrose (1650), Monmouth (1685), et combien d'autres ! En 1689, on voit les deux Chambres du Parlement de Dublin dresser une liste de proscription, sur laquelle elles inscrivent les noms de milliers d'Anglo-protestants. Cet acte, connu dans l'histoire sous le nom de *grand acte d'attainder*, n'était rien de moins, suivent la juste expression d'un historien « que la proscrip- » tion d'un peuple par un autre (3). »

Fenwick, l'un des auteurs de la conspiration jacobite, paraît être le dernier accusé qui ait été mis à mort par voie d'*attainder*. Le bill dirigé contre lui donna lieu, dans les deux Chambres, à de longues et éloquents discussions. L'opposition le combattit avec la dernière énergie. Elle lui

(1) Une clause de ce bill, introduite pour rassurer les pairs, portait que les juges ne pourraient regarder comme trahison que ce qu'ils auraient considéré comme tel si le bill n'eût point existé.

(2) Et aussi contre ce qu'il nommait : la trahison cumulative.

(3) De Bonnechose, *Histoire d'Angleterre*, t. IV, p. 20.

reprochait justement de briser la ligne de démarcation qui sépare les fonctions du législateur de celles du juge. « Cet » homme, disait-elle, peut être un mauvais anglais, et, ce- » pendant, sa cause peut être celle de tous les bons Anglais. » L'année dernière, nous passâmes un acte pour régler la » procédure des tribunaux ordinaires, au cas de haute tra- » hison ; nous passâmes cet acte, parce que nous crûmes que, » dans ces tribunaux, la vie d'un citoyen ennemi du gouver- » nement n'était pas alors suffisamment assurée et, pour- » tant, elle l'était beaucoup plus qu'elle ne le sera si cette » Chambre s'arroge les fonctions de Cour de justice suprême » en matière politique... Il est arrivé plus d'une fois qu'un » acte d'*attainder* passé dans un accès de servilisme ou d'ani- » mosité, a été, quand la fortune a changé, ou que la pas- » sion s'est refroidie, rappelé et solennellement flétri comme » une injustice... C'est ainsi que, de nos jours, le bill qui » a condamné Strafford a été annulé sans qu'une seule voix » se soit élevée contre cette mesure réparatrice (1). » L'histoire de la Chambre des Pairs, dit Macaulay, n'offre pas d'exemple de débats aussi prolongés et aussi vifs. Le bill fut, en définitive, voté et sanctionné par le roi; Fenwick fut exécuté (1690); mais la discussion avait porté à la procédure de l'*attainder* un coup décisif. Aucune condamnation capitale n'a été, depuis, prononcée sous cette forme. Deux ministres de la reine Anne, Bolingbroke et Osmond, accusés de haute trahison (1714), virent bien leur tête menacée par un bill d'*attainder*, mais leur exil volontaire rendit l'exécution de ce bill impossible.

#### DEUXIÈME PARTIE : *Droit actuel.*

L'Angleterre n'a pas, on le sait, de constitution écrite. Tout y est régi par la coutume. En définitive, les attribu-

(1) Macaulay, *Histoire de Guillaume III*, trad. Amédée Pichot, t. III, p. 401 et suiv.

tions judiciaires des deux Chambres du Parlement sont aujourd'hui les suivantes :

§ 1<sup>er</sup>. — *Jurisdiction des Chambres.*

A un premier point de vue, les Chambres anglaises sont juges de leurs propres membres. Hors le cas de flagrant délit, aucun membre des deux Chambres ne peut être arrêté sans le consentement de la Chambre dont il fait partie. S'il est arrêté pour trahison, félonie ou infraction à la paix publique, il doit en être donné avis à la Chambre qui déclare si elle veut user de son privilège. Les deux Chambres sont Cours de justice pour tout ce qui touche à leurs privilèges. Elles jugent leurs propres causes, à l'exclusion de tous tribunaux, suivant la coutume.

§ 2. — *Jurisdiction spéciale de la Chambre des Lords.*

La Chambre des lords, formée en cour de justice, a compétence pour juger en premier et dernier ressort les crimes et félonies des pairs du royaume, de leurs épouses, des paires par naissance, de la reine-épouse (*queen consort*), du mari de la reine régnante (*Prince consort*.) Elle a exercé sa juridiction à une époque encore récente en faisant, en 1815, arrêter lord Cockrane accusé de conspiration.

Si le Parlement est assemblé au moment où il s'agit de les juger, le lord high-steward préside l'assemblée (1).

On ne distingue pas le fait et le droit. Les décisions sont rendues à la majorité. Chaque pair vote sur son honneur. On a longtemps discuté pour savoir si les évêques, membres de la Chambre des lords, peuvent y siéger comme juges. Le concile de Tolède interdit aux clercs de prononcer des sentences capitales. On répondait que les évêques pou-

(1) Autrefois, les fonctions du *lord high steward* étaient héréditaires ou du moins à vie; aujourd'hui il est nommé pour chaque affaire.



vaient siéger, sauf à ne pas prononcer cette peine. En fait, depuis longtemps, ils se retirent en réservant leur droit de séance.

Si, au moment de la poursuite, le Parlement n'est pas réuni, les pairs et pairessees, accusés de trahison ou de félonie, sont encore aujourd'hui jugés par la Cour du high-steward (haut sénéchal). Mais le sénéchal ne peut prononcer qu'après qu'un jury de vingt-trois pairs au moins a statué sur le fait à la simple majorité. Autrefois toute personne pouvait être appelée à ce jury. Depuis un statut de Guillaume III, il doit être composé de Pairs temporels.

### § 3. — *Impeachment.*

La Chambre des communes peut aussi, sous forme d'*impeachment*, intenter une accusation solennelle devant la Chambre des lords constituée en Cour de justice. L'histoire nous a montré que ce droit a été reconnu aux communes « comme garantie de la sécurité du royaume, de ses libertés » et de ses droits. » L'*impeachment* peut être décrété pour violation des droits constitutionnels, malversation ou autres crimes analogues contre l'Etat, ou même, d'une façon générale, pour mauvaise administration des affaires publiques, ce qui est sigulièrement vague et dangereux. Ce ne sont pas seulement les ministres mais tous les hauts fonctionnaires de l'Etat qui peuvent être déférés à la Cour suprême par voie d'*impeachment*. — On a discuté pour savoir si un membre de la Chambre des communes (*Commoner*) pouvait être traduit pour félonie devant la Chambre haute, tout Anglais devant, d'après la grande charte, être jugé par ses pairs. Mais l'affirmative a été consacrée par la doctrine et la pratique. Le 8 février 1848, une accusation de *high crimes and misdemeanours* fut proposée contre lord Palmerston, qui, bien que Pair d'Irlande, siégeait à la Chambre des communes. Lord Palmerston ne déclina pas la compétence de la Cour. En tout cas il ne saurait être douteux qu'un *commoner* puisse être

traduit devant les lords pour *misdemeanour*, la grande charte n'accordant le jugement par les Pairs que pour *félonie*.

Quelle est, en matière d'*impeachment*, la procédure suivie? L'*impeachment* peut être introduit de deux manières : ou par une motion préparatoire demandant communication des pièces, ou immédiatement par une motion tendant à la mise en accusation. Cette motion n'autorise pas la Chambre à procéder à une véritable instruction judiciaire et à entendre des témoins sous la foi du serment. Si la Chambre accepte cette proposition, l'auteur se rend à la barre de la Chambre haute et y accuse la personne qu'on veut incriminer au nom de la Chambre basse et de toutes les communes du royaume. Il prend en même temps l'engagement que cette Chambre justifiera les divers chefs d'accusation ou articles de la plainte. Ces articles sont rédigés par un comité de la Chambre des communes et forment un véritable acte d'accusation. La Cour est présidée par le lord high-steward. Tout pair est juge assesseur. Les évêques ne peuvent participer au vote lorsqu'il pourrait entraîner une peine capitale. Si l'accusé est pair, il est arrêté sur l'ordre de la Chambre haute; s'il est *commoner*, il est livré au sergent d'armes. L'accusé répond à la Chambre haute, article par article. Pour suivre la procédure devant la Chambre haute, les communes nomment des procureurs spéciaux (*managers*) (1).

Les *managers* plaident devant la Chambre haute, assignent les témoins et apportent les preuves. L'audience commence par le plaidoyer du *manager* et se continue par l'administration de la preuve pour chaque chef d'accusation. Puis les avocats de l'accusé ont la parole et font entendre les témoins à décharge. Les *managers* répliquent et ont ainsi la parole les derniers, anomalie qui forme une exception dans le droit public moderne et que ne sauraient justifier la raison d'Etat et la protection de la souveraineté nationale.

(1) Voir, sur ces divers points, l'ouvrage si complet de M. Glasson.

Le *high-steward* recueille ensuite les voix des pairs en commençant par le plus jeune. Chaque pair vote sur son honneur. Si le vote est favorable à l'accusé, il est acquitté. Si l'accusé est reconnu coupable en tout ou en partie, la sentence n'est rendue que sur le renouvellement de la motion par la Chambre des communes. Le dernier *impeachment* a été celui dirigé, au commencement de ce siècle, contre lord Melville.

Dans l'usage, l'accusation une fois intentée survit à la Chambre dont elle émane et se transmet à celle qui lui succède.

Il paraît aujourd'hui certain que le pardon royal ne peut arrêter l'accusation portée par les communes.

Le pouvoir royal a-t-il du moins le droit de faire grâce au condamné frappé sur cette accusation? Les auteurs ne semblent pas parfaitement d'accord à cet égard. L'opinion la plus généralement admise est que le roi conserve son droit de grâce, mais ne peut l'exercer qu'avec l'assentiment du Parlement.

#### § 4. — *Attainder.*

Enfin le Parlement tout entier peut, encore aujourd'hui, rendre un bill d'*attainder*.

L'histoire nous a montré quelle peut être la puissance terrible d'une pareille arme aux mains des partis. De même la haute trahison reste soumise au statut d'Edouard III, sauf quelques légères modifications.

#### § 5. — *Conclusion.*

On le voit, en matière de justice politique, la France n'a rien à envier à l'Angleterre. Si en Angleterre la liberté politique et la responsabilité ministérielle se sont établies bien plus tôt qu'en France, elles n'ont pas empêché l'arbitraire, la violence et les plus détestables passions de souil-

ler trop souvent le sanctuaire de la justice. A ce point de vue, l'histoire de l'Angleterre est plus sanglante encore que celle de la France. La justice, ou du moins ce qui en porte le nom, y est plus souvent encore que chez nous l'instrument de la vengeance des partis. Les leçons qu'elle nous donne font ressortir davantage encore la nécessité d'élever autant que possible les tribunaux au-dessus des passions. Dans la constitution purement traditionnelle de l'Angleterre, les armes terribles qui ont souvent ensanglanté son histoire existent encore. L'*attainder* n'a jamais été aboli par aucune loi; le progrès des mœurs, seul, en empêche désormais l'application. C'est un de ces lions endormis dont parlait l'infortuné Strafford; plaise à Dieu que quelque terrible crise ne vienne pas un jour le réveiller.

Loin de fournir des arguments aux partisans de la juridiction parlementaire, l'histoire d'Angleterre en fournit donc bien plutôt à ses adversaires. C'est en vain que Montesquieu (1) et Blakstone (2) l'approuvent: l'expérience la condamne. « Il faut, » dit Blakstone, « se plaçant au point de » vue purement anglais, que la noblesse juge pour assurer » justice à l'accusé, et, de même que le peuple accuse pour » assurer justice à l'intérêt public (3). » Malheureusement ni les communes, ni les Pairs n'ont su se tenir suffisamment à l'abri des entraînements des partis et des factions politiques.

C'est un anglais, Hallam, qui a porté sur cette juridiction le jugement le plus élevé et le plus sûr. Après avoir combattu l'opinion d'Edouard Coke qui ne reconnaît aucune limite à la juridiction parlementaire, Hallam ajoute: « la loi » parlementaire ne peut justifier dans aucun cas l'usurpa- » tion d'un pouvoir souverain et indéfini, surtout dans les » procédures judiciaires où les formes et l'essence de la jus-

(1) *Esprit des lois*, liv. IX, chap. VI.

(2) T. IV, p. 19.

(3) T. VI, p. 101.

» tice sont inséparables (1). » C'est qu'en effet il y a des garanties de droit naturel qu'aucune juridiction n'a le droit d'enlever à un accusé ; et nous ne voyons rien à reprendre à ce jugement.

## SECTION II. — *Portugal* (1826).

La législation portugaise, dans la matière qui nous occupe, se fait remarquer par la netteté de ses dispositions. Elle est tout entière contenue dans la charte constitutionnelle du 29 avril 1826 à laquelle, sur ce point, ni l'acte additionnel du 5 juillet 1852, ni la loi organique de la Pairie du 3 mai 1878 n'ont rien changé (2).

Le Portugal, comme l'Espagne, a deux chambres ; une Chambre des députés et une Chambre des Pairs.

Il est dans les attributions *exclusives* de la Chambre des Pairs : 1° de connaître de tous les délits commis par les membres de la famille royale, les ministres d'Etat, les conseillers d'Etat, les Pairs, et des délits commis par les députés dans le cours de la session ; 2° de statuer sur la responsabilité des secrétaires d'Etat et conseillers d'Etat (art. 41).

Il est dans les attributions exclusives de la Chambre des députés de décréter la mise en accusation des ministres d'Etat et des conseillers d'Etat (art. 37).

Dans le jugement des crimes dont l'accusation n'appartient pas à la chambre des députés, l'accusation est portée par le procureur de la couronne (art. 42.)

Aucun pair ou député ne peut, tant que durent ses pouvoirs, être arrêté sans autorisation de la Chambre à laquelle il appartient, sauf en cas de crimes flagrants entraînant la peine capitale (art. 27).

Le Pair, mis en accusation pour crime, est suspendu de ses fonctions (loi du 3 mai 1878, art. 3).

(1) Hallam, *L'Europe au moyen âge*, t. III, p. 204.

(2) V. Dareste. *Les Constitutions modernes*, t. II, p. 20.

Une loi du 15 février 1849 trace les règles que doit observer la Chambre des Pairs quand elle se constitue en cour de justice (1).

Il résulte évidemment du rapprochement de ces divers textes que la juridiction de la Cour des Pairs s'étend à tous les délits commis par les princes, ministres et hauts fonctionnaires, aussi bien aux délits de droit commun qu'aux délits de fonction.

Mais, pour les délits de droit commun, c'est au ministère public, au procureur de la couronne qu'il appartient d'intenter et de poursuivre l'accusation.

Le droit exclusif d'accusation, conféré à la Chambre des députés par l'article 37, s'applique uniquement aux délits de fonction commis par des ministres et des conseillers d'Etat, et, dans ce cas, ce doit être à elle de soutenir l'accusation devant la Chambre des Pairs; et elle doit le faire comme en France, par des commissaires élus dans son sein.

Pour quels délits la Chambre des députés peut-elle accuser les ministres d'Etat? L'article 103 répond à cette question : Les ministres sont responsables : 1° pour trahison; 2° pour corruption, subornation ou concussion; 3° pour abus de pouvoir; 4° pour défaut d'observation de la loi; 5° pour toute entreprise contre la liberté, la sécurité ou la propriété des citoyens; 6° pour toute dissipation des deniers publics; un ordre écrit ou verbal du roi ne saurait les affranchir de cette responsabilité (art. 105).

Sans doute plusieurs des définitions contenues dans cet article sont vagues et élastiques. Elles n'en constituent pas moins une tentative remarquable faite par le législateur pour soustraire la Chambre haute à l'arbitraire auquel le silence de la constitution condamne la pairie d'Angleterre et le sénat de France. Une loi particulière promise par l'article 104 devait, au surplus, spécifier la nature de ces délits.

(1) Elle doit, au moins, se composer de dix-sept pairs présidés par le président de la Chambre.

Mais cette loi n'a pas encore été faite. Au mois de décembre 1887, la Chambre des pairs a été constituée en Cour de justice pour juger un député à raison de voies de fait commises sur un officier. Elle a prononcé l'acquittement du prévenu (1).

### SECTION III. — *Brésil.*

La constitution du Portugal, que nous venons d'analyser, n'est au point de vue de la responsabilité et du jugement des fonctionnaires, que la reproduction de la constitution du Brésil qui l'avait précédée de deux années (25 mars 1824).

En ce qui touche les attributions judiciaires des deux Chambres, les droits du ministère public, les délits qui peuvent motiver la mise en jugement des ministres, les dispositions des deux constitutions sont identiques.

Une loi du 15 octobre 1827 a d'ailleurs spécifié plus particulièrement la nature des délits qui peuvent motiver des poursuites contre les ministres ainsi que les formes à observer par la Chambre des députés pour la mise en accusation et la procédure à suivre par le Sénat lorsqu'il se constitue en Cour de justice (2).

Au surplus, la constitution déclare expressément que les ministres ne sont pas affranchis de la responsabilité par un ordre verbal ou écrit de l'empereur (3).

### SECTION IV. — *Italie (1848).*

L'Italie est, après l'Angleterre, l'une des grandes nations

(1) *Moniteur* du 21 décembre 1887.

(2) Nous n'avons pu nous procurer le texte de cette loi.

(3) Dans une notice sur la constitution brésilienne insérée dans l'*Annuaire de législation comparée* de 1876, p. 485, M. de Montluc cite le Tribunal suprême de justice comme jugeant les crimes et délits commis par les ministres. Nous pensons qu'il y a là une erreur. Aux termes de l'art. 164 de la constitution, le tribunal suprême juge seulement les délits et fautes de ses propres membres, des membres des cours, des membres du corps diplomatique et des présidents de province.

de l'Europe où la juridiction politique appartient au Parlement.

Le statut constitutionnel du royaume de Sardaigne, promulgué par le roi Charles-Albert le 4 mars 1848, forme encore aujourd'hui la constitution du royaume d'Italie.

Il proclame, dans son article 67, la responsabilité des ministres. Un décret du 26 février 1878 avait chargé une commission d'élaborer un projet de loi sur cette matière. Ce projet n'a pas abouti.

Toutefois la constitution (art. 47) donne à la Chambre des députés le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la haute Cour de justice.

Cette haute Cour de justice n'est autre que le Sénat (art. 36). Le Sénat peut être constitué en Cour de justice par un décret du roi, dans deux cas.

1° Pour juger les ministres accusés par la Chambre des députés;

2° Pour juger les crimes de haute trahison et d'attentat à la sûreté de l'Etat.

On peut remarquer que la constitution exige un décret du roi pour constituer le Sénat en Cour de justice, même quand il est saisi d'une accusation contre les ministres intentée par la Chambre des députés. Il en était autrement en France sous la monarchie constitutionnelle (1).

Le texte de l'article 36 semble impératif. Il ne dit pas que le Sénat peut être constitué en Cour de justice. Faut-il en conclure qu'il a seul compétence pour juger la trahison et les attentats à la sûreté de l'Etat? Ce serait sans doute tirer du texte une conséquence excessive.

L'article 36 prend soin d'ajouter que le Sénat, lorsqu'il siège comme Cour de justice, n'est pas un corps politique et ne peut s'occuper que des affaires pour lesquelles il a été convoqué, à peine de nullité. Le Sénat italien est seul com-

(1) Toutefois, nous pensons que, dans ce cas, le roi ne peut se refuser à constituer le sénat en cour de justice. C'est une question de forme.



pétent pour juger les délits imputés à ses membres ; aucun sénateur ne peut être arrêté que sur son ordre. Toutefois le flagrant délit est formellement excepté (art. 37).

Ce fut en vertu de cet article 37 du statut constitutionnel qu'après la défaite navale de Lissa le Sénat italien crut devoir mettre en accusation l'amiral Persano qui était l'un de ses membres. violemment surexcitée par le désastre de la flotte, l'opinion publique accusait l'amiral d'impéritie, de lâcheté et de trahison. Le Sénat évoqua l'affaire, ordonna l'arrestation de l'amiral et sa mise au secret. Puis il nomma une commission qui procéda à une longue et minutieuse enquête. Conformément aux conclusions de cette commission, le Sénat décréta la mise en accusation de l'amiral : l'accusation de lâcheté fut écartée à une faible majorité. Le ministère public abandonna lui-même celle de haute trahison ; mais les deux accusations de désobéissance et d'incapacité ou négligence furent admises, la première par soixante-trois voix contre quarante-huit, la seconde par cent seize voix contre quinze. Le secret fut levé et l'amiral remis en liberté provisoire. Les débats publics commencèrent le 1<sup>er</sup> avril et durèrent quinze jours. L'amiral se défendit lui-même et rejeta la défaite sur le mauvais équipement de la flotte et la désobéissance de ses officiers. Le 15 avril 1868, un arrêt, rendu à une imposante majorité, le déclara coupable de désobéissance, de négligence et incapacité et le condamna à la destitution de sa fonction, à la perte de son grade et au paiement des frais du procès : arrêt politique qui punissait des fautes plutôt que des délits, appliquait des peines à des faits qu'aucune loi n'avait placés au rang des crimes. Par suite, il ne saurait échapper au reproche que méritent toutes les condamnations fondées sur l'unique raison d'Etat, mais il faut bien le dire, il paraît avoir été, en Italie, ratifié par la conscience publique, et trouvé plutôt indulgent que rigoureux (1).

(1) *Annuaire encyclopédique* (1866-1867), p. 986 et suiv.

Le 19 avril 1887, le Sénat italien s'est de nouveau constitué en Haute Cour de justice, pour juger le sénateur Passavini, ancien préfet, prévenu d'offenses aux bonnes mœurs. Le huis clos a été ordonné et le prévenu condamné à la peine de sept mois de prison, 300 francs d'amende et à la déchéance de sa dignité de sénateur. Quelques jours après, un autre sénateur était également traduit devant le Sénat pour escroquerie (1).

#### SECTION V. — Espagne (1876).

La constitution espagnole du 30 juin 1876 est dans la pure tradition parlementaire. Elle proclame l'inviolabilité du roi et la responsabilité des ministres. Aucun ordre du roi ne peut être mis à exécution s'il n'a été contresigné par un ministre qui, par cela même, en assume la responsabilité (art. 48 et 49).

Les Cortès ont pour mission « de rendre effective la responsabilité des ministres. »

L'accusation appartient à la Chambre des députés, le jugement au Sénat (art. 45); mais cette juridiction est spéciale aux ministres.

C'est le tribunal suprême, siégeant à Madrid, qui connaît, en premier et dernier ressort, des délits de fonction commis par les cardinaux, archevêques et évêques, les conseillers d'Etat, membres du tribunal des comptes, gouverneurs de province, ambassadeurs, etc., par les magistrats du tribunal suprême et leurs auxiliaires, par les magistrats des Cours territoriales ou criminelles.

C'est encore le même tribunal qui connaît, en premier et dernier ressort, mais toutes chambres réunies, des délits commis : 1° par les princes de la famille royale; 2° des délits de fonction commis par les ministres de la couronne *quand ils ne doivent pas être jugés par le sénat*; 3° par les présidents de la Chambre des députés et du sénat; 4° par le pré-

(1) *Moniteur* des 21, 23 et 26 avril 1888.

sident, les présidents de chambre et le fiscal du tribunal suprême; 5° par les magistrats du tribunal suprême ou des cours territoriales ou criminelles, lorsque la poursuite a lieu pour actes judiciaires et qu'elle s'applique à tous les membres de ces cours (1), ou au moins à la majorité d'entre eux.

#### SECTION VI. — *Mexique (1876).*

La constitution mexicaine modifiée par la loi du 6 novembre 1874 (art. 103), établit la responsabilité des sénateurs, des députés, des membres de la Cour suprême de justice et des secrétaires d'Etat ou ministres.

Cette responsabilité est double. Elle s'applique, à la fois, aux délits de droit commun qu'ils commettent pendant la durée de leurs fonctions, et aux délits, fautes ou omissions commis dans l'exercice de ces mêmes fonctions.

Les gouverneurs des Etats sont également responsables, *pour infractions à la constitution et aux lois fédérales.*

Enfin le Président de la République l'est également; mais, pendant la durée de ses fonctions, il ne peut être accusé que : 1° pour crime de trahison envers la patrie; 2° pour violation expresse de la constitution; 3° pour attaques à la liberté électorale; 4° pour délits graves de droit commun.

Il faut distinguer, pour ces divers fonctionnaires, entre les délits de droit commun et les délits de fonction.

S'agit-il d'un délit de droit commun? La chambre des représentants, érigée en grand jury, déclarera, à la majorité absolue, s'il y a lieu ou non de suivre contre l'accusé. L'accusation est publique; la chambre doit la renvoyer à la commission du grand jury: c'est cette commission qui fait l'instruction, et dépose ensuite un rapport tendant à la culpabilité ou à la non culpabilité de l'accusé. Si la question de responsabilité se trouve liée à un délit de droit commun, la commission doit demander le renvoi devant la justice ordinaire.

(1) Loi de 1870, art. 281 à 284. Demombynes, t. I, p. 481 bis.

Si la déclaration de la chambre est négative, il n'y a lieu à aucune mesure ultérieure. Si elle est affirmative, l'accusé demeure, par ce seul fait, déchargé de son emploi et soumis à l'action des tribunaux communs. Quant aux délits de fonction, la chambre des députés en connaît *comme jury d'accusation*, et le sénat, *comme jury de jugement*. Le jury d'accusation a pour mission de déclarer si l'accusé est ou n'est pas coupable. S'il y a déclaration de non culpabilité, le fonctionnaire continue à exercer sa fonction. Dans le cas contraire, il est immédiatement déchargé de cette fonction et mis à la disposition du sénat. Le sénat, érigé en jury de jugement, et après avoir entendu l'accusé et l'accusateur *s'il y en a un*, applique, à la majorité absolue, la peine édictée par la loi (art. 105).

Le sénat statue sans recours.

Si la condamnation pour responsabilité est prononcée à raison d'un délit de fonction, le condamné ne peut être gracié.

L'action en responsabilité pour délit de fonction se prescrit par le laps d'une année à partir de l'expiration des fonctions.

On retrouve dans ce système l'attribution de l'accusation à la chambre populaire et du jugement à la chambre haute. Mais la distinction entre les délits de droit commun et les délits de fonction, l'accusation déférée pour tous les deux à la chambre basse, le jugement des premiers laissé aux tribunaux de droit commun tandis que celui des seconds est déféré au sénat, donnent à cette combinaison une certaine originalité ingénieuse et digne d'attention.

#### SECTION VII. — Hongrie (1848).

On peut compter encore la Hongrie parmi les pays où la juridiction politique appartient au Parlement.

La loi de 1848, sur la responsabilité ministérielle, contient quelques dispositions particulières et intéressantes.

Chacun des membres du ministère est responsable des actes de toute espèce auxquels il procède dans l'exercice de ses fonctions (art. 4) et des ordres qu'il signe.

La chambre basse a le droit de mettre les ministres en accusation à la majorité absolue des voix (art. 33).

Cette mise en accusation peut être prononcée :

1° Pour tout acte ou ordre exécuté ou rendu par eux en leur qualité officielle, qui porte atteinte à l'indépendance du pays, aux garanties de la constitution, aux dispositions des lois existantes, à la liberté individuelle ou à l'inviolabilité de la propriété.

2° Pour le détournement ou l'emploi inconstitutionnel des fonds ou autres valeurs à eux confiés.

3° Pour la négligence dont ils se rendraient coupables dans l'exécution des lois ou dans le maintien de la paix et de la sûreté publique, lorsque les moyens d'exécution mis à leur disposition par la loi étaient suffisants.

Le tribunal compétent pour statuer sur l'accusation est un tribunal élu au scrutin secret par la chambre haute parmi ses membres. Il sera élu en tout trente-six membres dont douze peuvent être récusés par les commissaires chargés de poursuivre l'accusation au nom de la chambre basse, et douze par les accusés. Le tribunal ainsi constitué et composé de douze membres juge le procès. La procédure doit être publique, la peine proportionnée à l'infraction, ce qui semble laisser aux juges un pouvoir discrétionnaire (34).

Le droit de grâce ne peut s'exercer en faveur des ministres condamnés qu'en cas d'amnistie générale (35).

Au surplus et pour tous les délits commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions, les ministres restent soumis à la loi commune (36).

C'est encore, dans ce système, la chambre haute qui juge; seulement, au lieu de juger en assemblée générale, elle juge par des membres délégués, ce qui permet, dans une certaine mesure l'exercice du droit de récusation.

En 1878, une proposition de mise en accusation a été for-

mulée contre le ministère hongrois. On lui reprochait d'avoir prorogé illégalement le Reichstag et d'avoir envoyé des troupes en pays ennemi sans le consentement du pouvoir législatif. Une seconde proposition de mise en accusation des ministres, fondée sur le même motif d'envoi illégal de troupes en pays ennemi, fut encore soumise à la Chambre des députés, au mois de mai 1885. Ni l'une ni l'autre de ces propositions n'ont abouti.

SECTION VIII. — *Etat libre d'Orange* (1879) (1).

Certaines petites principautés confient aussi à leur Parlement la juridiction politique.

La constitution de l'Etat libre d'Orange, du 8 mai 1879, donne au conseil national (Volksraad) le droit de juger le Président de l'Etat et les fonctionnaires publics pour haute trahison, corruption et autres crimes graves.

SECTION IX. — *Hambourg* (1879) (2).

La Constitution du 13 octobre 1879 de la ville libre de Hambourg (art 53) déclare les membres du sénat qui exerce le pouvoir exécutif, et les membres des services administratifs, constitutionnellement responsables devant la *Bourgeoisie* ou chambre populaire de toute violation de la constitution ou des lois notoirement en vigueur et renvoie à une loi organique le soin de déterminer l'étendue de cette responsabilité.

(1) Dareste, t. II, p. 598.

(2) *Id.*, *ibid.*, t. I, p. 296.

### CHAPITRE III.

CONSTITUTIONS D'APRÈS LESQUELLES LA JURIDICTION POLITIQUE  
APPARTIENT EXCLUSIVEMENT A LA COUR SUPRÊME DE DROIT  
COMMUN.

#### SECTION PREMIÈRE. — *Belgique* (1831) (1).

La constitution belge du 7 février 1831 a doté le pays de la responsabilité ministérielle et du régime constitutionnel. L'article 94 reproduisant à peu près textuellement l'article 54 de la charte de 1830, déclare qu'il « ne pourra être créé de » commissions et de tribunaux extraordinaires à quelque » titre et sous quelque dénomination que ce puisse être. »

La Constitution attribue à la Chambre des représentants le droit d'accuser les ministres et, à la Cour de cassation, le droit de les juger. L'article 90 est ainsi conçu : « La Chambre des » représentants a le droit d'accuser les ministres et de les » traduire devant la Cour de cassation, qui seule a le droit » de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué » par la loi quant à l'exercice de l'action civile par la partie » lésée et aux crimes et délits que des ministres auraient » commis hors l'exercice de leurs fonctions ; — une loi dé- » terminera les cas de responsabilité, les peines à infliger » aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur » l'accusation admise par la Chambre des représentants, soit » sur la poursuite des parties lésées. »

(1) Dareste, I, p. 58 et suiv. Demombynes, *Les Constitutions européennes*, I, p. 240 et suiv.

L'article 91 ajoute que le roi ne peut faire grâce aux ministres condamnés par la Cour de cassation que sur la demande de l'une des deux Chambres.

La loi organique promise par l'article 90 n'a jamais été faite. Il serait donc difficile, sinon impossible, d'appliquer sur ce point la constitution, puisque la Cour de cassation aurait besoin de créer à la fois la procédure à suivre, la qualification du crime et la peine à appliquer.

Il semble toutefois résulter du texte de la constitution que l'action civile des parties lésées et les crimes et délits commis par les ministres en dehors de leurs fonctions restent soumis au droit commun.

Ce système diffère essentiellement de ceux qui ont été tour à tour adoptés et pratiqués en France. Il attribue l'accusation au pouvoir politique, le jugement à la Cour suprême du pays. L'action part de l'assemblée qui émane le plus directement de la volonté populaire ; elle aboutit à la justice de droit commun dans son expression la plus haute. Ce système présente évidemment de grands avantages : il assure par le droit d'accusation l'exercice de la souveraineté nationale ; il offre aux accusés de sérieuses garanties, en confiant le jugement à une juridiction permanente qui ne peut être instituée ni modifiée pour les besoins de la cause, et qui se compose des magistrats les plus éclairés et les plus indépendants du pays.

Le plus grand reproche qu'on puisse lui adresser n'est pas tant de conférer à la Cour suprême une juridiction de fait et des attributions de justice politique qui en pourraient dénaturer le caractère (une telle objection nous toucherait peu, car l'exercice d'une semblable juridiction sera toujours rare), c'est bien plutôt de refuser aux accusés le bénéfice du droit commun, du jugement par jurés que la constitution assure en toute matière criminelle et pour tous délits politiques (art. 98), et de constituer véritablement un tribunal d'exception.

Il convient d'ailleurs de remarquer que les membres de la



Cour de cassation sont nommés sur une liste de candidats présentés par le Sénat en même temps que par la Cour elle-même, et qu'ainsi le pouvoir politique exerce une influence, au moins indirecte, sur la composition du tribunal.

## SECTION II. — *Pays-Bas* (1).

La loi fondamentale des Pays-Bas promulguée en 1815, successivement modifiée en 1840 et en 1848, proclame (art. 53) l'inviolabilité royale et la responsabilité ministérielle.

Aux termes de l'article 73, cette responsabilité devait être réglée par une loi. Elle l'a été en effet par la loi du 22 avril 1855 et par l'article 389 du nouveau code pénal du 3 mars 1881.

C'est la Cour suprême du royaume (*hooge raad*) qui est juge des ministres et des hauts fonctionnaires poursuivis pour faits de charges. Elle se compose d'un président, d'un vice-président et de douze conseillers nommés à vie par le roi sur une liste de cinq candidats pour chaque place vacante présentée par la seconde Chambre (art. 158). Le président est choisi par le roi, parmi les membres de la Cour. C'est à lui qu'il appartient de nommer directement le Procureur général et les avocats généraux.

Les personnes justiciables de la haute Cour *pour faits de charge* sont les membres des Etats généraux, les chefs des départements ministériels, les gouverneurs généraux ou les hauts fonctionnaires revêtus sous un autre titre des mêmes pouvoirs aux colonies, les membres du Conseil d'Etat et les commissaires du roi dans les provinces, les grands officiers du roi, les membres de la famille royale, les ambassadeurs, les membres de la Cour des comptes, du Conseil des mon-

(1) Dareste, I, p. 77 et suiv. Demombynes, I, p. 289, 290, 292. *Annuaire de législation comparée*, année 1874, p. 374 et suiv.; année 1876, p. 649 et suiv.

naies, de la haute Cour militaire et des Cours de province (art. 159).

Une loi devait déterminer les autres fonctionnaires et membres des collèges supérieurs qui seraient également justiciables de la haute Cour (art. 160) ; mais cette loi n'a pas été faite.

A qui appartient le droit d'accusation devant la haute Cour ? Par une disposition remarquable, la constitution (art. 159) l'attribue également à la seconde Chambre et au roi. Le pouvoir exécutif est mis à cet égard au même rang que le pouvoir législatif.

La haute Cour statue en premier et dernier ressort : ses arrêts sont souverains.

La loi sur l'organisation judiciaire du 10 novembre 1874 contient une disposition tout à fait digne d'attention. Cette loi a déclaré révocables tous les membres du ministère public qui jusque-là étaient nommés à vie ; mais, par une exception remarquable, seul le Procureur général près la haute Cour est resté inamovible, conformément à l'article 163 de la constitution, à raison du droit qui lui appartient de poursuivre les ministres au nom du roi (1).

On a voulu ainsi, autant que possible, soustraire la poursuite exercée par le pouvoir exécutif aux influences politiques, et en assurer l'impartialité et l'indépendance (2).

(1) *Annuaire de législation comparée*, année 1876, p. 649.

(2) En 1873, une loi votée par l'une des Chambres avait modifié l'organisation de la haute Cour. Aux termes de cette loi, les membres de la haute Cour étaient choisis par le roi sur une liste de candidats dressée par la seconde Chambre. La Cour soumettait elle-même une liste de candidats à la Chambre qui, toutefois, n'était point tenue de s'y conformer. L'inamovibilité du procureur général était maintenue. La Cour connaissait des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions par les ministres et principaux fonctionnaires. En ce qui concerne les ministres, elle était compétente pour statuer sur toute demande de la partie lésée au-dessous de 300 florins. Ses arrêts étaient sujets à révision ; ils étaient alors déférés à la même Cour composée d'autres juges. Cette loi, adoptée par l'une des Chambres, fut rejetée par l'autre.

SECTION III. — *Allemagne* (1877) (1).

Le code d'organisation judiciaire de l'empire d'Allemagne du 27 janvier 1877 (titre IX, art. 125 à 141) a confié au tribunal fédéral, au tribunal d'empire (*reichsgericht*), le soin de juger comme haute Cour, en premier et dernier ressort, les crimes de trahison contre l'empire et l'empereur (2).

Ce tribunal fédéral n'est autre que la Cour suprême du pays. Le code d'organisation judiciaire réservait à une loi le soin d'en fixer le siège, que le projet voulait laisser au choix de l'empereur. Une loi du 11 avril 1877 l'a, malgré les efforts de M. de Bismarck, fixé à Leipzig. Le gouvernement prussien insistait fortement en faveur de Berlin, mais la majorité des Etats s'est prononcée pour Leipzig : elle a pensé que, loin de la capitale, la justice serait mieux soustraite à l'influence des passions politiques, plus complètement à l'abri des soupçons et des ingérences du pouvoir.

Le tribunal fédéral se compose d'un président, de vices-présidents et de conseillers nommés par l'empereur sur la présentation du Conseil fédéral. Il est divisé en Chambres ou Sénats (*Senaten*) composés chacun de sept conseillers au moins. Comme haute Cour de justice, il a, à la fois, un pouvoir d'instruction et un pouvoir de jugement. L'instruction est faite par un conseiller que le président désigne. Le premier Sénat criminel remplit le rôle de Chambre de mise en accusation. Le deuxième et le troisième Sénat réunis procèdent au jugement.

Ce jugement est rendu sans assistance de jurés : il est en dernier ressort.

Le parquet du tribunal fédéral se compose d'un Procureur général (*Oberreichsanwalt*) assisté d'un ou de plusieurs pro-

(1) Dareste, t. I, p. 131 et suiv. Demombynes, t. II, p. 841.

(2) *Annuaire de législation comparée*, année 1878, p. 82.

curateurs fédéraux (*reichsanwalte*). Ils sont nommés par l'empereur (1).

Les débats sont publics; non seulement la liberté de la défense y est largement assurée, mais la défense y est obligatoire, et un défenseur d'office est nommé à l'accusé qui n'en a pas choisi (2).

Par une disposition remarquable de la loi allemande, le tribunal fédéral a le devoir strict d'examiner avant tout s'il y a lieu de passer immédiatement aux débats qui précèdent le jugement, ou d'ordonner une instruction préalable. Cette procédure, non admise devant certains autres tribunaux d'Allemagne, est de rigueur devant le tribunal fédéral (3).

Par une disposition non moins favorable à l'accusé et plus respectueuse encore de ses droits, le jugement par défaut ou par contumace est interdit.

Le Tribunal fédéral a déjà jugé de nombreux procès. C'est lui qui, en 1874, a prononcé contre M. d'Arnim, l'adversaire de M. de Bismarck, pour haute trahison et outrages, la peine de cinq années de réclusion. C'est devant lui qu'ont comparu, les 15, 16, 17, 18 et 22 décembre 1884, sous la présidence de M. Drenchman, les accusés du crime dit du *Niederwald*, qui avaient attenté à la vie de l'empereur d'Allemagne, du prince impérial, du roi de Saxe et des autres princes allemands, à l'occasion de l'inauguration, au *Niederwald*, du monument de la Germania (4).

Plusieurs autres procès lui ont été soumis depuis : il nous suffira de rappeler la poursuite dirigée contre M. Kœklin et quatre autres habitants de l'Alsace-Lorraine, pour affiliation, en France, à la ligue des patriotes; la condamnation prononcée contre le sieur Cabannes, le nommé Dietz, la femme Dietz et le sieur Appels, pour haute trahison (20 décem-

(1) *Bulletin de législation comparée*, 1876, p. 138 à 141. Article de M. Dubarle.

(2) *Bulletin de législation comparée*, 1879, p. 400 et suiv.

(3) Voir le *Code d'organisation judiciaire* du 27 janvier 1877, art. 196.

(4) *Gazette des tribunaux* des 19, 21, 22 et 23 décembre 1884.

bre 1887) (1). Enfin, au moment où s'imprime ce livre, le Tribunal fédéral informe sur la poursuite dirigée contre le docteur Geffcken, à raison de la publication des mémoires de l'empereur Frédéric.

La constitution fédérale de l'empire ne renferme aucune disposition relative au droit d'accusation des ministres.

#### SECTION IV. — Prusse (1850) (2).

Aux termes de la constitution prussienne de 1850, révisée en 1857, les ministres peuvent être accusés, par une Chambre, des crimes de violation de la constitution, de corruption ou de trahison. Le Tribunal suprême du royaume doit statuer, en chambres réunies, sur la validité de cette accusation. Une loi spéciale doit déterminer ultérieurement les cas de responsabilité, la procédure et les peines (art. 61),

L'article 95, modifié par la loi du 21 mai 1852, ajoute : une loi préalablement votée par les deux Chambres peut autoriser la création d'une Cour spéciale et lui déférer les crimes de haute trahison ou autres crimes déterminés contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat.

La loi organique promise par l'article 61 n'a point été votée, et nous ne croyons pas non plus qu'une Cour spéciale ait été organisée en exécution de l'article 95. Mais cette organisation a beaucoup perdu de son intérêt depuis la constitution de l'empire d'Allemagne et la création du tribunal fédéral.

#### SECTION V. — Suisse (1874) (3).

##### § 1<sup>er</sup>.

Aux termes de la constitution fédérale du 29 mai 1874,

(1) *Moniteur* du 21 décembre 1887.

(2) Dareste, t. I, p. 161 et suiv.

(3) Dareste, I, p. 439 et suiv. Demombynes, II, p. 342 et suiv. *Annuaire de législation comparée*, année 1875, p. 489 et suiv.

c'est le tribunal fédéral qui, avec l'assistance du jury, statue : 1° sur les faits de haute trahison envers la confédération, de révolte ou de violence contre les autorités fédérales ; 2° sur les crimes et délits politiques qui sont la cause ou la suite de troubles par lesquels une intervention fédérale armée est occasionnée ; 3° sur les faits relevés à la charge de fonctionnaires nommés par une autorité fédérale quand cette autorité en saisit le tribunal fédéral ; 4° sur les réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens (art. 112).

La loi fédérale du 27 juin 1874 sur l'organisation judiciaire fédérale (art. 32) a confirmé cette compétence.

Le tribunal fédéral siège à Lausanne.

Il se compose de neuf membres titulaires et de neuf suppléants nommés par l'assemblée fédérale parmi les citoyens éligibles au Conseil national.

Les membres du tribunal sont nommés pour six ans ; — les président et vice-président pour deux ans. — Il y a incompatibilité entre les fonctions de membre du tribunal fédéral et toute autre fonction. — Ses décisions ne peuvent être prises qu'avec le concours de sept membres au moins. Le droit de récusation par les parties est limité à deux cas seulement où l'impartialité du juge peut être douteuse. Les délibérations sont publiques. Dans le cas qui nous occupe, le tribunal est assisté d'un jury qui statue sur les faits. Voici, au surplus, comment est organisé, en matière pénale, le tribunal fédéral. Il se divise en une Chambre d'accusation, une Chambre criminelle et un tribunal de cassation. La Chambre d'accusation a sous sa direction et surveillance deux juges d'instruction.

La Chambre criminelle et douze jurés, élus dans les cantons par le peuple et tirés au sort dans la liste de l'arrondissement, composent les assises fédérales. Les listes des jurés sont renouvelées tous les six ans ; cinquante-quatre jurés tirés au sort forment la liste spéciale. Le Procureur général et l'accusé peuvent en récuser chacun vingt. Ces récusations

sont faites verbalement ou par écrit dans les quinze jours de la notification de la liste spéciale ; les quatorze qui restent sont convoqués. S'il y a moins de quarante récusations, la Chambre criminelle désigne par le sort les quatorze jurés qui doivent siéger ; deux ne siègent que comme suppléants.

A la Chambre criminelle appartient le droit de désigner, dans chaque cas, le lieu où les assises doivent se réunir. C'est en général l'arrondissement d'assise où le crime a été commis ; mais il peut être fait exception à cette règle *dans l'intérêt d'une justice impartiale et de la sûreté publique*.

Aux termes de l'article 113 de la constitution, le tribunal fédéral ne peut appliquer que les lois votées par l'assemblée fédérale.

M. Demombynes cite (1) une loi du 9 décembre 1851 comme ayant déterminé la responsabilité du président de la confédération et des membres du Conseil fédéral, ainsi que des autres fonctionnaires nommés par l'assemblée fédérale ; aux termes de cette loi, l'assemblée fédérale aurait seule le droit de les décréter d'accusation. Toute proposition d'accusation devrait être adoptée par les deux Chambres (Conseil national et Conseil des Etats). Si l'une des Chambres la repousse, elle est définitivement abandonnée. Si les deux Chambres l'adoptent, l'assemblée fédérale, Chambres réunies, nomme un Procureur général chargé de la soutenir devant le tribunal fédéral (2).

## § 2. — Soleure.

Le canton de Soleure a une haute Cour de justice spéciale (*obergericht*) composée de sept juges et de trois suppléants (3) (constitution du 12 décembre 1875) qui sont nommés par le conseil cantonal. La Constitution déclare tous les fonctionnaires responsables des conséquences de leurs fautes.

(1) T. II, p. 342.

(2) N'ayant pu nous procurer le texte même de cette loi, nous ne donnons ces indications que sous réserves.

(3) *Annuaire* 1876, p. 775.

## § 3. — Genève (1).

D'après la Constitution (art. 93), le Conseil d'Etat est responsable de ses actes. La responsabilité collective est encourue pour faits de trahison, violation de la Constitution, emploi illégal de la force armée, concussion et abus d'autorité envers les particuliers.

Ses membres sont, en outre, individuellement responsables des actes de fonction accomplis par eux ou sur leurs ordres. La poursuite peut être intentée par un des membres du grand Conseil, par le procureur général ou par la partie lésée. Si elle a pour objet la responsabilité collective, elle a lieu devant la Cour de justice assistée d'un grand jury (36 jurés). Si elle n'a pour objet qu'une responsabilité individuelle, elle a lieu devant le jury ordinaire (2).

## SECTION VI. — Roumanie (1866) (3).

La Constitution du 30 juin 1866 a établi en Roumanie le régime constitutionnel et la responsabilité des ministres.

Aux termes de l'article 101, chacune des deux assemblées et le souverain ont le droit de mettre les ministres en accusation et de les traduire devant la Cour de cassation qui, seule, a le droit de les juger, chambres réunies. La mise en accusation ne peut être prononcée qu'à la majorité des deux tiers des membres présents. L'accusation dirigée par la représentation nationale est soutenue par elle-même; l'accusation dirigée par le prince est soutenue par le ministère public.

La Constitution promettait une loi prochaine pour déterminer les cas de responsabilité, les peines à appliquer, la procédure à suivre pour régler l'exercice de l'action civile

(1) Dareste, t. I, p. 537. Demombynes, t. II, p. 410.

(2) Loi du 7 novembre 1849.

(3) Dareste, t. II, p. 263 et suiv. Demombynes, t. I, p. 684. *Annuaire de législation comparée*, année 1879-1880, p. 761.



par la partie lésée et la répression des crimes et délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

Jusqu'à la loi organique, la haute Cour de cassation et de justice avait pouvoir pour caractériser le délit et pour déterminer la peine.

La loi promise a été votée le 2 mai 1879. C'est, à notre connaissance, la loi la plus récente qui ait statué sur la responsabilité ministérielle (1).

*Pénalité.* — L'article 1<sup>er</sup> commence par déclarer toutes les dispositions pénales de droit commun, concernant des infractions commises par des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions ou par des particuliers, applicables également aux ministres.

Puis, indépendamment de ces cas, la loi (art. 2) édicte les peines de la détention et de l'interdiction légale, et, en outre, l'incapacité d'occuper aucune fonction publique pendant trois ans au moins et au maximum pour la vie, contre certains délits de fonction commis par les ministres. Ces délits sont :

1° Le fait d'avoir signé ou contresigné des décrets ou pris des dispositions contraires à un texte de la Constitution ;

2° Le fait d'avoir, par fraude ou violence, attenté au libre et sincère exercice du droit électoral des citoyens, même quand ces procédés auraient été ultérieurement ratifiés par les Chambres.

L'article 9 applique l'incapacité d'occuper aucune fonction publique pour trois ans au moins, et, au maximum, pour la vie : 1° au ministre qui signe ou contresigne des décrets, ou prend des dispositions contraires à une loi existante ; 2° ou qui, de mauvaise foi, et, au préjudice des intérêts publics, *a induit en erreur la représentation nationale sur la situation des affaires de l'Etat.*

On sent combien cette dernière disposition est élastique.

(1) *Annuaire de législation comparée*, année 1879-1880, p. 761 et suiv.

La responsabilité court du jour de la prestation de serment au jour où les fonctions ont cessé, en fait. Elle peut être collective, suivant les cas. Doit être regardé comme complice, le fonctionnaire qui a exécuté *des ordres dont l'illégalité était évidente*.

Les circonstances atténuantes sont applicables (art. 5 à 8).

*Responsabilité civile.* — Le ministre qui, de mauvaise foi, a causé un dommage à l'Etat, et l'a exposé à payer des dommages-intérêts à des particuliers, sera civilement responsable, et sera jugé conformément au droit commun; mais la poursuite ne pourra avoir lieu qu'autant qu'elle aura été autorisée par les Corps législatifs (art. 4).

*Procédure.* — Quant à la procédure, plusieurs distinctions sont nécessaires :

1° S'agit-il de simples contraventions? elles seront jugées par les tribunaux ordinaires, sans qu'il y ait besoin d'aucune autorisation (art. 12);

2° S'agit-il de crimes et délits commis par le ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions? ils demeurent encore dans la compétence des tribunaux ordinaires; mais, dans ce cas, la poursuite et l'instruction ne peuvent avoir lieu qu'autant qu'elles ont été autorisées par la Chambre, si le ministre est député, ou par le Sénat, s'il est sénateur, ou, si le ministre n'est pas représentant du peuple, par l'un des deux Corps législatifs au choix du demandeur (art. 10).

Par une disposition remarquable, en dehors même de toute plainte, la Chambre ou le Sénat peuvent toujours, d'office, renvoyer le ministre inculqué d'un crime ou délit de cette nature devant les tribunaux ordinaires (art. 11).

Pour ces diverses autorisations de poursuites, la majorité des  $\frac{2}{3}$  des voix est nécessaire (art. 9 à 12);

3° S'agit-il enfin d'infractions commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, elles sont justiciables de la haute Cour de cassation, et les ministres ne peuvent être mis en jugement que par les Corps législatifs, ensemble ou isolément, ou par le Prince (art. 14).

La proposition de poursuite, faite par écrit, et signée de vingt députés ou de dix sénateurs, précise les infractions imputées; le président doit la mettre à l'ordre du jour dans les cinq jours du dépôt; immédiatement, si le délit est flagrant. La Chambre entend le ministre, s'il est présent, et décide si elle passe à l'ordre du jour ou renvoie à une commission d'information préalable. Pour ce renvoi, la majorité simple suffit (art. 15).

S'il y a crime flagrant, l'arrestation préventive peut être votée à la majorité des  $\frac{2}{3}$  des voix (art. 16).

La commission d'information se compose de sept membres élus au scrutin secret; elle procède à une information préalable, entend le ministre s'il le demande, et doit déposer son rapport dans un délai de dix jours qui peut être prolongé (art. 17). Les signataires de la proposition n'en peuvent faire partie, mais ils peuvent assister à ses délibérations. Le rapport, aussitôt déposé, est communiqué au ministre, et, cinq jours après, le Corps législatif vote sur la mise en jugement. Elle ne peut être votée qu'à la majorité des  $\frac{2}{3}$  des voix. Le ministre peut présenter sa défense oralement ou par écrit (art. 18). S'il y a plusieurs ministres poursuivis, l'autorisation doit être votée séparément pour chacun d'eux (art. 19). Si le Corps législatif vote la mise en jugement, il nomme immédiatement un comité d'instruction qui ne peut être composé de moins de sept membres (art. 22). Il notifie la mise en jugement à l'autre Corps législatif, au prince et à la Cour de cassation (art. 21). Le ministre mis en jugement est suspendu de toute fonction publique, même de son mandat de sénateur ou de député (art. 20).

Le comité d'instruction élit son président, ses secrétaires, fait son règlement: il continue ses fonctions, malgré toute prorogation ou dissolution des Chambres; en cas de dissolution, il devient de droit comité d'accusation, et, dans ce cas, il ne doit pas soumettre le résultat de son travail à la nouvelle Chambre, mais saisir directement la Cour de cassation (art. 30). Il a tous les droits et prérogatives que les

lois attribuent au juge d'instruction et au Président de Cour d'assises. Les fonctionnaires qui déposent devant lui sont relevés du secret professionnel; il peut déléguer au juge d'instruction ordinaire l'instruction contre les complices des ministres. Il doit déposer son rapport dans le cours de la session où la mise en jugement a été votée, à moins de retard approuvé (art. 34).

Si ses conclusions sont favorables à l'accusation, elle est maintenue de plein droit, sans discussion. Si elles sont favorables à l'accusé, elles sont discutées et ne peuvent être votées qu'à la majorité des deux tiers des voix. — Tant que l'affaire n'est pas jugée, la Chambre qui a voté la mise en jugement peut arrêter les poursuites à la même majorité. Après une dissolution, une Chambre nouvelle ne le peut que sur la proposition du comité d'instruction.

La mission du comité d'instruction terminée, le Corps législatif élit un comité d'accusation destiné à soutenir l'accusation devant la Cour suprême.

Le ministre et ce comité ont droit de prendre communication de toutes les pièces qui doivent servir à l'accusation et à la défense.

*Jugement.* — La haute Cour de cassation juge toutes sections réunies. Les membres doivent toujours être en nombre pair. Les complices sont jugés simultanément avec les ministres. La Cour règle elle-même sa procédure, mais elle est tenue pour cela de se conformer aux dispositions du code de procédure pénale qui ne sont pas contraires à la présente loi. L'égalité de voix vaut acquittement (art. 35 à 38).

*Action civile.* — L'article 37 règle l'exercice de l'action civile. Toute personne, même l'Etat, peut se porter partie civile devant la Cour de cassation jusqu'à la fin du procès. L'arrêt une fois prononcé, l'action civile rentre dans la compétence des tribunaux ordinaires.

*Prescription.* — Pour les contraventions, délits ou crimes de droit commun, de même que pour l'action civile, il n'est

en rien dérogé au droit commun en ce qui concerne la prescription.

Quant aux délits spéciaux prévus par la loi de 1879, ils se prescrivent par cinq ans à partir du jour où le ministre a cessé en fait ses fonctions.

*Grâce.* — Une disposition constitutionnelle ne permet au roi de remettre ou de réduire la peine appliquée aux ministres par la haute Cour, que sur la demande de l'assemblée qui l'a mis en accusation.

Il faut remarquer dans cette loi la distinction profonde qu'elle établit entre les délits spéciaux et les délits de droit commun, le partage du droit d'accusation entre chacune des deux Chambres et le prince, la faculté accordée aux deux Chambres de traduire les ministres, pour crimes ou délits de droit commun, devant les tribunaux ordinaires, ainsi que la sage réglementation donnée à l'exercice de l'action civile.

#### SECTION VII. — Pérou (1).

Une des organisations les plus curieuses est celle qu'a instituée la constitution péruvienne.

Aux termes des articles 35 et 42 de cette constitution, c'est la Cour suprême qui connaît des procès criminels intentés contre le Président de la République, les ministres, les conseillers d'Etat, les membres des Chambres.

Elle connaît également des actions en responsabilité dirigées contre le Président de la République pour délits de fonction.

Cette Cour se compose de sept membres ou vocales et d'un fiscal ou Procureur qui doivent être Péruviens de naissance, citoyens, âgés de quarante ans révolus, avoir été pendant huit ans au moins conseillers ou fiscales d'une Cour supérieure, ou avoir exercé pendant vingt ans la profession d'avocat.

(1) Dareste, II, p. 518. — *Bulletin de la société de législation comparée* année 1877, p. 296.

Ce qu'il y a de vraiment original dans la constitution péruvienne, c'est que les membres de la Cour suprême sont à leur tour justiciables d'un tribunal spécial appelé tribunal suprême de responsabilité judiciaire, composé de sept juges ou vocales, de trois adjoints et d'un fiscal, tous élus par le congrès. Pour y être élu il faut avoir quarante ans, le titre d'avocat, un revenu de 3,000 piastres, avoir été sénateur, député, ministre, membre d'un tribunal, doyen des avocats, ou avoir rempli honorablement pendant dix ans une fonction publique. Ce tribunal est renouvelé tous les quatre ans.

A leur tour, les membres du tribunal suprême de responsabilité judiciaire peuvent, en vertu des articles 64 et 107 de la constitution, être mis en jugement. La Chambre des députés remplit alors à leur égard le rôle de jury d'accusation; le Sénat celui de jury de jugement (1).

Ces institutions du Pérou présentent un caractère tout spécial. La responsabilité des fonctionnaires y est véritablement hiérarchisée; chaque fonctionnaire, même le plus élevé, y a son juge dans une institution supérieure ou parallèle.

#### SECTION VIII. — *Bolivie* (1878) (2).

La nouvelle constitution de la Bolivie, promulguée le 15 février 1878, présente, au point de vue qui nous occupe, quelques dispositions intéressantes.

Elle proclame (art. 93) la responsabilité du Président de la République et celle des ministres pour délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Le droit de les accuser devant le Sénat appartient à la Chambre des députés. Cette Chambre peut également renvoyer devant le Sénat le vice-président de la République, les ministres d'Etat, les ministres de la Cour suprême et les agents diplomatiques (art. 60).

Le Sénat entend ces accusations, mais son rôle se borne à

(1) Loi du 28 septembre 1868, sur la responsabilité des fonctionnaires, chap. III.

(2) *Annuaire de législation comparée*, année 1879, p. 764 et suiv.

dire s'il y a lieu ou non à l'accusation proposée. Il peut arrêter la poursuite; mais s'il se prononce pour l'accusation, il suspend l'accusé de son emploi et le met à la disposition de la Cour suprême pour qu'elle le juge conformément aux lois (art. 64).

Toutefois, en ce qui concerne les ministres de la Cour suprême, le Sénat les juge définitivement, que l'accusation vienne de la Chambre des députés, d'une plainte ou dénonciation privée (art. 64).

La Cour suprême se compose de sept membres ou vocaux, élus par la Chambre des députés sur une liste de trois candidats, présentée par le Sénat pour chaque siège.

L'ordre verbal ou écrit du Président de la République ne met pas les ministres à l'abri de leur responsabilité (art. 99).

Par une disposition remarquable, la constitution déclare qu'à raison des délits privés qu'ils commettent, les ministres peuvent être traduits directement, par la partie lésée, devant la Cour suprême, pour y être jugés conformément aux lois.

Au surplus, les attaques contre les droits et garanties constitutionnels commis par d'autres personnes restent soumis à la juridiction ordinaire.

Cette organisation, particulière à la Bolivie, est intéressante; la Chambre basse y remplit le rôle de partie plaignante, de ministère public; la Chambre haute fait fonction de Chambre ou de jury d'accusation, et enfin la Cour suprême procède au jugement.

## CHAPITRE IV.

CONSTITUTIONS D'APRÈS LESQUELLES LA JURIDICTION POLITIQUE  
APPARTIENT A UNE HAUTE COUR SPÉCIALE.

### SECTION PREMIÈRE. — *Suède* (1809) (1).

Au point de vue qui nous occupe, la Suède présente une organisation toute particulière, et une double institution qui n'a d'analogue chez aucun autre peuple.

Le Parlement ou diète nomme une commission dite *Commission de constitution*, composée de quarante-huit membres élus, pour moitié, par chacune des deux chambres. Cette commission est spécialement chargée de la surveillance des ministres, des conseillers d'Etat, du tribunal suprême et autres hauts fonctionnaires. Elle a le droit de requérir la communication des procès-verbaux du conseil d'Etat et, exceptionnellement, des pièces relatives aux affaires ministérielles et aux commandements militaires. Elle élit un procureur général dit *procureur général de la Diète*, et un suppléant. Ce procureur général doit être un jurisconsulte de science éprouvée et d'intégrité particulière (art. 96 de la constitution).

Lorsqu'il résulte des pièces dont elle a obtenu communication qu'un membre du conseil d'Etat ou qu'un fonctionnaire qui a conseillé le roi dans une affaire de commandement militaire a *évidemment agi contre la loi fondamentale*

(1) Dareste, t. II, p. 95 et suiv. Demombynes, t. I, p. 93 et suiv. *Constitution de la Suède*, art. 27 et 87 à 109.



ou contre le Code en vigueur, ou qu'il a conseillé une infraction à ces lois, ou qu'il l'a causée et favorisée en cachant à dessein quelques éclaircissements, ou qu'il a négligé de refuser son contreseing à la résolution du roi, elle doit enjoindre au procureur général de la Diète de poursuivre le coupable devant le *riksrätt* ou Cour du royaume. Elle peut également faire traduire par le procureur général devant le même tribunal les membres de la Cour suprême qui se seraient rendus coupables de crimes (art. 106).

Cette Cour se compose du président de la Cour d'appel de Stockholm qui la préside; des présidents des hautes administrations du royaume, des quatre membres les plus anciens du tribunal suprême, s'il s'agit de juger un ministre ou conseiller d'Etat, ou de quatre des plus anciens ministres ou conseillers d'Etat, s'il s'agit de juger un membre du tribunal suprême; du général en chef du corps d'armée de Stockholm, de l'amiral commandant la flotte à Stockholm, des deux plus anciens conseillers de la Cour de Stockholm, du plus ancien conseiller de chaque haute administration (1).

C'est au président de la haute Cour, sur la réquisition du procureur général, qu'il appartient, sous les peines portées par la loi, de convoquer la haute Cour, de faire citer les accusés, et d'engager la procédure dans les formes légales (art. 102).

L'arrêt de la Cour doit être conforme aux lois : il est rendu à l'audience publique, il est souverain.

Le roi conserve le droit de faire grâce, mais cette grâce ne peut jamais s'étendre jusqu'à la réintégration du condamné dans le service de l'Etat.

(1) Cette commission peut également obtenir du roi, par l'intermédiaire de la Diète, la destitution des membres du Conseil d'Etat, qui, en donnant leur avis sur les mesures à prendre pour le bien de la chose publique, n'auraient pas soutenu les véritables intérêts du royaume; des rapporteurs qui n'auraient pas rempli leur devoir avec impartialité, zèle, habileté et activité, et des membres du Tribunal suprême indiqués comme ayant perdu la confiance de la Diète, bien qu'aucun crime ou faute ne soit établi contre eux.

A côté du Procureur général de la Diète existe un chancelier de justice nommé par le Roi, qui a des fonctions analogues. Ce chancelier doit être un jurisconsulte habile et impartial, ayant exercé des fonctions judiciaires. Ses attributions consistent à faire exercer, par les procureurs placés sous ses ordres, des poursuites au nom du roi, dans les affaires qui touchent à la sûreté générale et aux droits de la couronne, à surveiller l'administration de la justice, à réprimer les fautes commises par les juges et fonctionnaires. Il a, comme le procureur général, droit d'accusation devant la haute Cour.

Dans ce système, on le voit, le pouvoir exécutif et le pouvoir parlementaire surveillent, chacun en ce qui les concerne, et par un agent spécial, l'ensemble de l'administration et les actes des divers fonctionnaires.

#### SECTION II. — *Bavière* (1818) (1).

La constitution du 19 mai 1818 qui régit encore la Bavière, dans l'article 4 du titre X, déclare « les ministres et tous les » fonctionnaires de l'Etat responsables de l'observation » exacte de la constitution. »

Aux termes de l'article 5, les Etats ont le droit d'adresser au roi, dans une proposition commune, des plaintes contre les ministres et autres autorités de l'Etat, pour violation de la constitution. Le roi y portera aussitôt remède, ou, en cas de doute, fera examiner et décider l'affaire, suivant sa nature, par le conseil d'Etat ou la Cour suprême de justice.

Aux termes de l'article 6, si les Etats se voient forcés de porter une accusation formelle contre un fonctionnaire supérieur de l'Etat, *pour violation préméditée de la constitution*, on devra préciser avec soin les chefs d'accusation et les faire examiner, dans chaque chambre, par un comité spécial. Si les deux chambres sont d'accord dans leurs résolu-

(1) Dareste, t. I, p. 180 et suiv. Demombynes, t. II, p. 560 et suiv. — *Bulletin de législation comparée*, année 1872, p. 53.

tions sur l'accusation, elles les transmettent au roi dans la forme voulue, et avec les documents nécessaires.

Ces textes semblaient s'en remettre à la sagesse du roi, et lui laisser un pouvoir discrétionnaire. Deux lois postérieures du 4 juin 1848, et du 30 mars 1850, ont organisé la responsabilité ministérielle et créé une haute Cour de justice (*Staatsgerichtshof*).

Aux termes de ces lois, les ministres sont responsables; mais, pour les mettre en accusation, il faut une résolution adoptée par les deux chambres. Ils sont jugés par la Cour de justice d'Etat. Cette Cour se compose du président et de six membres du tribunal suprême de Munich, et de douze jurés. Ce que la loi présente de remarquable, c'est le mode de nomination des jurés. Chaque Diète de cercle (il y en a huit) désigne, au scrutin et à la majorité absolue, cinquante jurés sur la liste des notables qui sert à dresser la liste du jury ordinaire; sur ces quatre cents jurés, le tribunal suprême de Munich tire au sort, pour chaque affaire, quarante noms; et, enfin, les douze jurés de jugement sont eux-mêmes désignés par le sort parmi ces quarante.

Ce système, qui se rapproche beaucoup de celui adopté par la constitution française du 4 novembre 1848, nous paraît tout particulièrement propre à assurer aux accusés les garanties d'une bonne justice. On peut même se demander si le mode d'élection des jurés adopté en Bavière n'est pas préférable au système qui les choisit parmi les conseillers généraux.

### SECTION III. — *Autriche-Hongrie* (1867) (1).

La loi fondamentale du 21 décembre 1867 (2), concernant les affaires communes à tous les pays de la monarchie autrichienne, porte, article 16 : « Le droit de mettre en accusa-

(1) Dareste, t. I, p. 328 et suiv. Demombynes, t. II, p. 167 et suiv.

(2) *Annuaire de législation comparée*, 1875, p. 256.

» tion le ministère commun appartient aux délégations. S'il  
 » y a violation d'une loi constitutionnelle en vigueur pour  
 » les affaires communes, chaque délégation peut faire une  
 » proposition qui sera communiquée à l'autre délégation,  
 » pour la mise en accusation du ministère commun ou  
 » de l'un de ses membres. La mise en accusation est vala-  
 » blement déclarée, si elle est résolue séparément par cha-  
 » que délégation ou dans une séance plénière des deux dé-  
 » légations. »

Art. 17 : « Chaque délégation propose, parmi les citoyens  
 » indépendants et jurisconsultes des deux parties de l'Em-  
 » pire qu'elle représente (lesquels toutefois ne doivent pas  
 » être pris dans son sein), vingt-quatre juges, dont douze  
 » peuvent être récusés par l'autre délégation. L'accusé, ou,  
 » s'il y'en a plusieurs, les accusés tous ensemble ont éga-  
 » lement le droit d'en récuser douze parmi ceux qui sont  
 » proposés, de telle sorte cependant qu'un nombre égal soit  
 » récusé parmi ceux que présentent l'une et l'autre déléga-  
 » tion. Les juges conservés forment le tribunal pour juger  
 » le procès. »

Ce tribunal est une sorte de haut jury, mais qui se suffit à lui-même et statue à la fois sur le fait et sur le droit.

Art. 18 : « Une loi spéciale sur la responsabilité du mi-  
 » nistère donnera les règles de détail sur l'accusation, la  
 » procédure et le jugement. »

*Loi du 25 juillet 1867* (1). — Pour l'Autriche, le principe posé dans la Constitution a été appliqué par la loi organique du 25 juillet 1867, sur la responsabilité des ministres pour les royaumes et pays représentés au Reichsrath.

*Cas de responsabilité.* — Les ministres sont déclarés responsables des actes ou omissions qui leur sont imputables dans le cercle des attributions attachées à leurs fonctions, lorsqu'il en résultera de *dessein prémédité*, ou par suite d'une *négligence grave*, une violation de la constitution des pays

(1) *Annuaire de législation comparée*, 1875, p. 249 et suiv.

et royaumes représentés au Reichsrath, des constitutions provinciales ou d'une autre loi (art. 2).

Ainsi, la volonté calculée ou la négligence grave, entraînant la violation de la loi, peuvent donner ouverture à la responsabilité ministérielle.

Cette responsabilité s'applique particulièrement (art. 3) :

1° A tous les actes du gouvernement accomplis par les ministres, pendant la durée de leurs fonctions, et plus spécialement à ceux qui sont intervenus sur leur proposition, à ceux qu'ils ont contresignés, et aux ordonnances rendues par l'empereur sous leur contreseing ;

2° Aux mesures et aux ordres émanant d'eux-mêmes dans les affaires de leur compétence ; à l'assistance qu'ils auraient intentionnellement donnée à la prévarication commise par un autre ministre.

La loi (art. 4) assimile aux ministres, quant à la responsabilité, les fonctionnaires chargés de la direction indépendante d'un ministère.

*Délits de droit commun.* — Il importe essentiellement de distinguer entre les infractions de droit commun et les infractions ayant un caractère professionnel, ou, si l'on veut, politique. En règle générale, la poursuite dirigée contre un ministre, pour infractions de droit commun punies par le code pénal, est de la compétence des tribunaux ordinaires.

*Haute Cour.* — S'il s'agit, au contraire, de délits de fonction, l'accusation doit être poursuivie devant la haute Cour (*Staatsgerichtshof*) (art. 16).

*Procédure d'accusation.* — Comment cette haute Cour peut-elle être saisie ?

Le droit de mise en accusation appartient à chacune des deux chambres du Reichsrath. Toute proposition de mise en accusation d'un ministre doit être formulée par écrit et signée de vingt membres à la chambre des seigneurs et de quarante membres à la chambre des députés.

Elle doit préciser exactement les faits sur lesquels elle s'appuie et l'acte illégal qui fait l'objet de l'accusation.

Ce fait sera, en général, un acte de fonction, un acte politique. Ce pourra être exceptionnellement un fait tombant sous l'application de la loi pénale commune, si le fait est connexe aux fonctions publiques du ministre inculpé; dans ce cas, il peut servir de base à l'accusation des chambres, et la haute Cour deviendra alors seule compétente pour le juger. Si, au moment où l'accusation est décrétée, une instruction était pendante devant une juridiction de droit commun, cette juridiction devrait immédiatement se dessaisir et renvoyer la procédure devant la haute Cour (art. 8).

Quand le président de l'une des Chambres est saisi d'une proposition de poursuite contre un ministre, il doit mettre cette proposition à l'ordre du jour dans la huitaine de sa présentation : le débat porte uniquement sur la question de savoir si on passera à l'ordre du jour ou si on renverra la proposition à l'examen d'une commission (art. 9). Cette commission fait une instruction préliminaire; elle peut, pour s'éclairer, entendre des témoins, des experts, et le ministre lui-même contre lequel la proposition est dirigée. Le ministre peut également lui communiquer un mémoire justificatif et tous les documents servant à sa défense (art. 10).

Le ministre peut se présenter et donner des explications dans la discussion à laquelle donne lieu le rapport de la commission.

La mise en accusation ne peut être prononcée qu'à la majorité des deux tiers des voix (art. 11).

La résolution de la Chambre est portée à la connaissance de l'empereur par une adresse; le ministre décrété d'accusation est immédiatement suspendu de ses fonctions (art. 12). Le président de la Chambre qui a décrété l'accusation transmet le décret d'accusation au président de la haute Cour, en l'invitant à convoquer à Vienne les membres de cette Cour. Néanmoins, jusqu'à l'ouverture des débats devant la haute Cour, la Chambre de laquelle l'accusation émane conserve le droit de s'en désister par une nouvelle

résolution prise, comme la première, aux deux tiers des voix.

La poursuite, une fois décrétée, ne peut être entravée ni par l'ajournement ou la clôture du Reichsrath, ni même par la dissolution de la Chambre des députés.

*Composition et organisation de la haute Cour.* — Comment est formée la haute Cour? Elle se compose de vingt-quatre membres, élus moitié par chacune des deux Chambres du Reichsrath, pour une durée de six années. Ce doivent être des citoyens indépendants, versés dans la connaissance des lois, n'appartenant ni à l'une ni à l'autre Chambre. La loi n'impose aucune autre limite à la liberté du choix qu'elle confie au Parlement.

*Instruction devant la haute Cour.* — Une fois saisie par l'une des Chambres d'une accusation contre un ministre, la haute Cour doit commencer par informer sur cette accusation. A cet effet, elle choisit dans son sein, pour l'instruction du procès, un juge d'instruction qui a toutes les attributions qui appartiennent à ce juge en matière ordinaire : il peut ou entendre, sous la foi du serment, des témoins et des experts, ou déléguer le tribunal pour les entendre; et, chose remarquable, pour cette enquête la loi délève les fonctionnaires du secret qui leur est imposé par leur fonction.

L'instruction ne peut durer plus de six mois.

*Débats.* — Quand le juge d'instruction estime que la procédure est terminée, le président doit faire publier le jour de l'ouverture des débats et le notifier à l'accusateur et à l'accusé.

L'accusé a le droit de se choisir un ou plusieurs défenseurs.

L'accusé et le représentant de l'accusation peuvent récuser chacun six membres de la haute Cour sans donner de motifs. S'il y a plusieurs accusés, ils doivent se concerter, et ne peuvent exercer ensemble que six récusations. Dans tous les cas, les élus de chaque Chambre doivent demeurer en nombre égal. Le président peut être récusé, mais non écarté

par le tirage au sort ; dans le premier cas, les juges appelés à juger choisissent parmi eux leur président.

La Cour de jugement est constituée quand il y a douze membres non récusés.

La sentence n'est valablement rendue qu'autant que dix juges au moins ont assisté sans interruption à tous les débats.

Les débats sont publics et oraux ; le scrutin secret ; les juges ne sont liés par aucune preuve légale. — Le président vote sur toutes les questions.

*Jugement.* — La sentence doit déclarer si l'accusé est coupable ou non coupable. La déclaration de culpabilité ne peut avoir lieu qu'à la majorité des deux tiers des voix. — Toutefois, cette déclaration ne peut être assimilée à celle d'un jury : c'est un jugement véritable qui doit indiquer les faits tenus pour prouvés, et les qualifier au point de vue de la criminalité (art. 21).

La haute Cour doit, au surplus, observer toutes les règles du code d'instruction criminelle.

Si elle reconnaît, à la charge de l'accusé, une infraction punie par la loi pénale commune, la haute Cour doit appliquer les dispositions de cette loi. — La condamnation entraîne, dans tous les cas, comme conséquence légale, l'exclusion du condamné des Conseils de la couronne. — Suivant le caractère des circonstances aggravantes, elle peut aussi entraîner pour le condamné l'exclusion du service de l'Etat et la perte temporaire des droits politiques.

*Action civile.* — La haute Cour connaît aussi des réparations civiles, à la charge du condamné, quand le montant peut en être fixé avec certitude, ainsi que la personne de l'ayant droit. — Dans le cas contraire, le jugement peut statuer sur le principe de l'obligation, et le quantum est réservé à la juridiction ordinaire (art. 24). — Au surplus, tout ministre peut être poursuivi devant les tribunaux ordinaires, pour la réparation d'un dommage résultant d'un acte de sa fonction, soit au préjudice de l'Etat, soit au préjudice d'un particu-



lier, lorsque cet acte aura été déclaré illégal par la haute Cour. — Cette action ne pourra être écartée qu'autant et aussi longtemps que l'acte, cause du dommage, fera l'objet d'une poursuite exercée contre l'auteur, en qualité de ministre.

*Caractère souverain.* — Aucun recours n'est admis contre la décision de la haute Cour.

*Prescription.* — La poursuite devant la haute Cour cesse d'être recevable quand la question n'a pas été soulevée dans la session qui a suivi immédiatement l'accomplissement de l'acte illégal, ou s'il s'agit d'un acte porté à la commission du Reichsrath à l'occasion de l'apurement de la gestion financière dans la session même où le compte aura été soumis à son examen.

Le droit de poursuite privée se prescrit conformément au droit civil : toutefois, dans ce cas, la prescription est interrompue par l'introduction de la poursuite exercée contre le ministre en cette qualité.

L'accusé ne peut donner sa démission avant la fin du procès ; la cessation antérieure de ses fonctions n'est pas un obstacle à la poursuite (art. 30).

*Grâce.* — L'empereur ne peut user du droit de grâce envers le ministre condamné que sur la proposition de la chambre de laquelle sera émanée l'accusation.

#### SECTION IV. — *Turquie* (1876) (1).

On ne s'attend guère à trouver la responsabilité ministérielle organisée en Turquie.

Cependant, la constitution du 23 décembre 1876, qui dotait la Turquie, partiellement au moins, du régime constitutionnel, réglait la mise en accusation et le jugement des ministres (2).

(1) Dareste, t. II, p. 338 et suiv.

(2) Elle ne paraît pas avoir été appliquée.

Cette constitution (art. 30) déclare les ministres responsables des actes de leur gestion.

C'est à la chambre des députés qu'il appartient de porter plainte contre eux; mais elle n'a pas un droit formel d'accusation.

Si plusieurs membres de la chambre des députés veulent porter plainte contre un ministre, la demande contenant la plainte est remise au président qui, dans les trois jours, la renvoie au bureau chargé, d'après le règlement intérieur, d'examiner la plainte, et de décider si elle doit être soumise aux délibérations de la chambre. Le bureau décide, à la majorité, après avoir recueilli des renseignements et les explications du ministre en cause.

S'il est d'avis de soumettre la plainte à la chambre, le rapport constatant cette décision est lu en séance publique, et la chambre, après avoir entendu les explications du ministre, vote, à la majorité des deux tiers des voix, sur les conclusions du rapport.

Si elle les adopte, une adresse demandant la mise en accusation du ministre en cause est transmise au grand vizir, qui la soumet à la sanction du sultan.

Mais c'est au sultan seul qu'appartient le droit d'accusation, et le renvoi du ministre devant la haute Cour ne peut être ordonné que par un iradeh impérial.

Les articles 92 à 95 organisent la haute cour.

Cette haute Cour se compose de 30 membres : 10 sénateurs, 10 conseillers d'Etat, 10 membres pris parmi les présidents et juges de la Cour de cassation et de la Cour d'appel, tous désignés par le sort.

Elle est convoquée, quand il y a lieu, par iradeh impérial, et se réunit à l'hôtel du sénat.

Elle a pour attributions de juger : 1° les ministres; 2° les membres de la Cour de cassation; 3° toutes personnes accusées de crimes de lèse-majesté ou d'attentats contre la sûreté de l'Etat.

Elle se compose d'une chambre d'accusation et d'une

chambre de jugement. La chambre d'accusation est formée de 9 membres tirés au sort : 3 sénateurs, 3 conseillers d'Etat, 3 membres des Cours. Le renvoi devant la chambre de jugement est ordonné par la chambre d'accusation à la majorité des deux tiers des voix. Les membres de la chambre d'accusation ne peuvent prendre part au jugement. La chambre de jugement est formée de 21 membres : 7 sénateurs, 7 conseillers d'Etat, 7 membres des Cours. Elle juge à la majorité des deux tiers des voix, et conformément aux lois, les procès qui lui sont renvoyés par la chambre d'accusation. Ces jugements ne sont susceptibles ni d'appel ni de recours en cassation (art. 92 à 95).

Cette organisation est à la fois simple et remarquable. Elle a été inspirée par une connaissance sérieuse et une intelligence éclairée des besoins de la justice. Malheureusement la guerre avec la Russie, survenue presque immédiatement après la promulgation de la Constitution, a mis fin à cet essai de gouvernement constitutionnel, et les lois promulguées en décembre 1876 n'ont pas été réellement appliquées.

#### SECTION V. — Grèce (1864-1877) (1).

La Grèce est un des pays les plus avancés dans la pratique des institutions libres. Elle est aussi un de ceux où la responsabilité des ministres et la juridiction chargée de les juger ont reçu l'organisation la plus récente et la plus complète.

La constitution de 1864, dans son article 29, posait le principe de la responsabilité ministérielle. L'article 60 donne à l'unique chambre législative (la constitution a supprimé le sénat) le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant une Cour spéciale.

*Organisation.* — Aux termes du même article, cette Cour

(1) Dareste, t. II, p. 231 et suiv. Demombynes, t. I, p. 805 et suiv. *Annuaire de législation comparée*, année 1876-1877, p. 656 et suiv.

est présidée par le président de l'aréopage (Cour de cassation). Elle se compose de douze membres tirés au sort, en séance publique, par le président de la chambre des députés, sur une liste formée de tous les membres de la Cour de cassation, des présidents et juges des Cours d'appel, *nommés avant la mise en accusation des ministres*.

Dans l'intervalle entre la promulgation de la constitution et celle de la loi organique annoncée, la Cour devait régler elle-même le mode de procéder en pareille matière, et aux termes de l'article 81, la chambre des députés ne pouvait accuser, et la Cour spéciale juger les ministres qu'à raison des faits suivants : 1° crime de lèse-majesté; 2° malversation de la fortune publique; 3° perception illégale d'impôts; 4° toute violation de la constitution et des lois commise dans l'exercice de leurs fonctions.

*Loi du 22 décembre 1876.* — La loi sur la responsabilité des ministres (1) devait être promulguée et votée pendant la première session législative qui suivrait la promulgation de la Constitution. Cette loi, néanmoins, se fit longtemps attendre. Mais, au cours de la crise constitutionnelle de 1875, la chambre des députés se trouva dans la nécessité de mettre en accusation d'abord deux ministres, puis un ministère tout entier, pour violation de la Constitution. Le procès des ministres devant la haute Cour dura près d'une année et aboutit à la condamnation de deux ministres (2). Le gouvernement comprit la nécessité de combler la lacune que présentait la législation. Il soumit à la Chambre un projet qui fut voté sans discussion le 26 décembre 1876, sanctionné le 4 janvier et promulgué le 6 mars 1877. Plusieurs dispositions de cette loi liaient par trop les mains aux ministres, et le nouveau ministère, formé en février 1877, proposa et fit voter, le 23 mars 1877, une loi complémentaire et modificative.

(1) Loi du 22 décembre 1876, 6 mars 1877.

(2) Ces deux ministres étaient accusés d'avoir reçu des sommes d'argent pour faire obtenir une fonction de l'Etat. Reconnus coupables, ils furent l'un et l'autre condamnés à la prison (1875).

Ces deux lois constituent le code le plus étendu et le plus complet qui existe dans aucun pays sur la responsabilité ministérielle. Elles traitent successivement des actes punissables, des peines et de la procédure.

I. *Actes punissables.* — Une première remarque à faire, c'est que cette loi ne s'applique qu'aux délits de fonction. Aux termes de l'article 4, les crimes et délits de droit commun que peuvent commettre les ministres demeurent soumis aux tribunaux et aux peines ordinaires.

La loi rend justiciables de la haute Cour le ministre qui a, dans l'exercice de ses fonctions, *soit avec intention, soit par négligence inexcusable* :

1° Contresigné une ordonnance royale portant atteinte à la Constitution, aux lois ou ordonnances royales rendues par délégation du pouvoir législatif ;

2° Rendu, exécuté ou prescrit d'exécuter un arrêt ou ordre portant atteinte à ces mêmes constitutions, lois ou ordonnances ;

3° Omis d'exécuter ou de faire exécuter une prescription quelconque de ces mêmes constitutions, lois et ordonnances ;

4° Exécuté ou prescrit d'exécuter une ordonnance royale non contresignée par le ministre compétent ;

5° Apposé sa signature sur l'ordonnance de sanction d'un acte non voté par la chambre des députés, et promulgué un tel acte (1) (art. 1<sup>er</sup>).

Aux termes de l'article 2, doit également être traduit devant la haute Cour le ministre qui, dans l'exercice de ses fonctions, aura :

1° Violé quelque disposition pénale des lois en vigueur ;

2° Celui qui, enfin, sans violer une disposition déterminée de la Constitution, des lois et ordonnances, *aura, avec intention, par un acte positif ou une omission, causé dommage aux intérêts de l'Etat.*

(1) Le ministre qui, sans participer à l'exécution de l'acte coupable, l'a néanmoins signé en Conseil des ministres, est réputé complice et responsable.

On voit combien cette dernière disposition est vague, quelle large porte elle ouvre à l'arbitraire, quelle responsabilité terrible elle fait peser sur les ministres.

La loi complémentaire du 23 mai 1877 a cherché à tempérer, dans une certaine mesure, la rigueur de ces dispositions.

Elle limite d'abord la poursuite pénale *pour négligence* aux cas où le ministre a, par un acte positif ou une omission, violé la Constitution ou les lois, et où cette violation a lésé les intérêts essentiels de l'Etat. Ainsi, double restriction : la négligence ne pourra être poursuivie qu'autant qu'elle aura amené une violation de la Constitution et des lois, et que cette violation aura lésé les intérêts essentiels de l'Etat.

L'article 2 exempte également le ministre de toute responsabilité pour les infractions à la Constitution et aux lois, quand l'infraction est l'effet d'une erreur excusable et justifiée sur le sens exact de la loi violée.

La loi assimile au ministre, quant à la responsabilité, le chef de section sur le rapport duquel a été signé l'acte illégal, et le secrétaire général qui l'a visé avant la signature du ministre.

Elle crée un nouveau cas de responsabilité : celui d'allocation de crédits excessifs (art. 4). Dans ce cas, le ministre et les chefs de section compétents sont également responsables.

Dans les cas où il y a lieu, ces différents chefs de section sont traduits comme complices devant la haute Cour.

L'article 6 est remarquable : il décide qu'en cas d'actes punis par les lois ou d'omissions que les lois en vigueur caractérisent comme délits ou crimes, et qui peuvent être commis par toute personne, ou seulement par les fonctionnaires publics, ou aussi bien par les uns que par les autres, le ministre qui en devient coupable dans l'exercice de ses fonctions sera puni de la peine attachée par la loi à ces actes ou omissions.

II. *Pénalités.* — Les infractions prévues par l'article 1<sup>er</sup>

de la loi du 22 décembre 1876 sont passibles : s'il y a eu préméditation, de six mois à deux ans d'emprisonnement, et de l'interdiction, pendant une durée de cinq à dix ans, des droits civiques et politiques. — S'il n'y a eu que négligence inexcusable, le maximum de l'emprisonnement sera de six mois, et l'interdiction seulement des droits mentionnés dans l'article 24 du code pénal (privation de la place avec ses privilèges, et incapacité provisoire d'acquérir toute fonction publique, pendant deux à cinq ans, et inéligibilité aux Conseils municipaux, d'arrondissement, généraux); quant aux infractions prévues par l'article 2, la violation d'une disposition pénale sera punie de la peine imposée par la loi criminelle en vigueur, à l'exception de la peine de mort qui, en cas de crime politique, sera remplacée par les travaux forcés à perpétuité. — En ce cas aussi, interdiction, de deux à cinq ans, des droits énumérés aux articles 21 et 23 du code pénal.

Quant à l'acte ou omission ayant causé dommage aux intérêts de l'Etat, sans violation des lois (art. 7), il entraîne un emprisonnement de trois mois à un an, et l'interdiction, de deux à six ans, des droits mentionnés dans l'article 24.

L'article 7 de la loi nouvelle du 23 mai décide que le ministre qui, dans l'exercice de ses fonctions, se sera rendu coupable d'une violation quelconque de la constitution et des lois à laquelle les lois n'imposent pas une peine déterminée, sera puni d'un emprisonnement de deux ans au plus ou d'une peine pécuniaire qui pourra s'élever jusqu'à 5,000 drachmes, et la peine entraînera les incapacités prévues par les articles 21 et suivants du code pénal (art. 8).

Les contraventions de police ne peuvent jamais donner lieu à une poursuite pénale contre les ministres (Loi de 1877, art. 9).

III. *Prescription.* — La prescription est acquise si la poursuite n'a pas été intentée dans l'une des trois sessions législatives qui ont suivi la date de l'acte punissable. Si cet acte a été commis pendant la durée d'une session, la prescrip-

tion ne commence qu'à partir de la session immédiatement suivante.

Au surplus, on applique les principes du code pénal dans ce qu'ils ont de non contraire à la présente loi.

IV. *Procédure devant la Chambre.* — C'est à la Chambre des députés seule qu'appartient le droit d'intenter l'action publique contre le ministre et ses complices.

Aucune instruction, aucune poursuite ne peuvent avoir lieu avant que la Chambre ait été saisie de l'affaire. Mais la démission du ministre n'arrête pas la poursuite (art. 10). La motion de poursuite exige, pour être prise en considération, la signature de vingt députés au moins; elle précise les faits sur lesquels elle se fonde et l'acte punissable. — Immédiatement après le dépôt, elle est lue en séance publique, imprimée, distribuée, inscrite dans la huitaine à l'ordre du jour; discutée à son rang, si l'urgence n'est déclarée.

Au jour fixé pour la discussion, la Chambre peut entendre le ministre; en tout cas, elle doit accepter sa défense écrite; — puis elle vote au scrutin secret sur la question de savoir si elle passera à l'ordre du jour ou si elle ordonnera une instruction préliminaire.

Le vote de l'ordre du jour arrête pour toujours la poursuite. — Si l'instruction préliminaire est votée, la Chambre nomme dans son sein une commission de douze membres, chargée d'y procéder et fixe le délai dans lequel cette commission devra lui présenter son rapport.

Cette commission peut fonctionner avec sept membres: elle nomme ses président, rapporteur, secrétaire. Elle a toutes les attributions du procureur du roi près des Cours de droit commun. Elle recueille les preuves, appelle le ministre et l'entend. — Elle peut agir par commission rogatoire (art. 16).

A l'expiration du délai fixé, délai qui peut d'ailleurs être prolongé sur la demande de la commission, le rapport est lu à la Chambre; il doit conclure formellement pour ou contre



la mise en accusation. — Il est déposé avec les pièces ; imprimé dans les cinq jours. — Les députés et les accusés ont le droit de prendre connaissance de tous les documents déposés. — La Chambre fixe le jour de la discussion et décide si elle permettra à l'accusé qui ne serait pas ministre ou député, de se présenter devant elle. — Si la commission n'a pas déposé son rapport dans le délai fixé, la Chambre en nomme une autre, ou procède immédiatement et sans rapport à la discussion générale. Le vote a lieu au scrutin secret et séparément sur chaque chef d'accusation.

Si la proposition d'accusation est rejetée, elle ne pourra jamais être reprise. Si elle est admise, la chambre choisit dans son sein cinq commissaires chargés de soutenir l'accusation, et cinq suppléants. Ces cinq accusateurs ont tous les droits et devoirs du ministère public ordinaire. Aucun acte émané d'eux n'est valable, s'il n'est fait à la majorité des voix.

Si la prorogation ou la dissolution de la chambre interviennent avant la lecture du rapport sur l'instruction préliminaire, une nouvelle commission est nommée à la session immédiatement suivante. — Si elles interviennent après cette lecture, la discussion sur les bases du rapport doit avoir lieu dans cette même session.

Si l'accusation est votée, dans la première séance publique qui suit, et qui doit avoir lieu trois jours après, le président de la chambre des députés procède au tirage au sort des douze membres qui doivent former la haute Cour, et de six suppléants (1). Le tirage fait, le président de la chambre transmet immédiatement au président de l'aréopage la résolution de la chambre, les noms des juges et des accusateurs et le dossier entier de l'affaire. Dès lors, ni prorogation ni

(1) Ce tirage peut être annulé par la Chambre si la constitution de la haute Cour devient impossible même avec les suppléants. Et si le tirage était empêché ou interrompu, il aurait lieu dans la session suivante (art. 23 et 24).

dissolution, ni fin de la législature ne peuvent empêcher la continuation du procès.

V. *Instruction préliminaire par l'aréopage.* — Le président de l'aréopage nomme, comme juge d'instruction, l'un des membres de la haute Cour. Ce juge a tous les droits du juge d'instruction ordinaire. En cas d'empêchement, il est remplacé par un autre membre également désigné par le président. Une chambre du conseil est constituée. Elle se compose de trois membres, le juge d'instruction et les deux premiers membres de la Cour désignés par le sort, qui, en cas d'empêchement, sont remplacés par les membres immédiatement suivants. C'est le juge d'un rang supérieur qui préside.

En cas de crime, le juge d'instruction ordonne l'arrestation et la détention préalable du prévenu. Celui-ci peut, dans les huit jours, faire opposition au mandat d'arrêt devant la Chambre du conseil qui prononce.

En cas de crime politique, la Chambre du conseil statue également sur la demande d'élargissement sous caution que peut former le prévenu.

Le juge d'instruction doit terminer l'instruction dans les trente jours, si la Chambre du conseil ne prolonge pas ce délai.

L'instruction terminée, il renvoie les documents aux accusateurs et en donne avis aux accusés.

A partir du renvoi ci-dessus, les accusateurs et accusés ont un délai de cinq jours pour soumettre au juge d'instruction leurs observations sur l'instruction par lui faite.

Si aucune observation n'est présentée, le juge d'instruction en informe le président de l'aréopage. Le président doit alors émettre un acte dont l'importance au procès est capitale. Cet acte en effet : 1° fixe le jour du commencement des débats, et ce jour ne peut être plus rapproché que le quarantième, à partir de sa publication.

2° Il fait connaître les noms des membres titulaires et suppléants de la haute Cour.

3° Il désigne le lieu où elle tiendra ses séances.

Cet acte doit être communiqué aux accusateurs et aux accusés.

Si dans le délai de cinq jours, imparti par l'article 32, les accusés présentent une observation que le juge ne croie pas fondée, la Chambre du conseil statue; son arrêt est publié, exécuté et le dossier est renvoyé aux accusés et au président de l'aréopage pour être procédé comme ci-dessus (1).

Les accusateurs doivent, vingt jours au moins avant le commencement du procès, notifier aux accusés les noms des témoins à charge. Les accusés doivent, huit jours au moins avant la même date, notifier aux accusateurs les noms des témoins à décharge. Si les témoins cités n'ont pas encore été entendus, la notification doit faire connaître les chefs sur lesquels ils devront être interrogés. La haute Cour a un pouvoir discrétionnaire pour admettre ou rejeter l'audition de tous témoins qui n'ont pas été ainsi notifiés.

VI. *Procédure devant la haute Cour.* — La constitution légale de la haute Cour exige nécessairement la présence du président de l'aréopage, de douze membres titulaires ou suppléants et de la majorité au moins des accusateurs.

Les récusations ont lieu conformément au droit commun; elles ne peuvent être que motivées.

La loi déclare expressément que la haute Cour est juge de sa compétence. Cette disposition a sans doute été inspirée par les difficultés que cette question a soulevées en France.

Les débats sont publics : ils ont lieu suivant les formes ordinaires; l'accusé peut choisir un ou plusieurs défenseurs et les choisir parmi toutes personnes. S'il n'en a pas choisi, la Cour peut lui en désigner un d'office.

Si la haute Cour déclare le Ministre non coupable elle

(1) Il semble que cette instruction, faite par l'aréopage, soit tout à charge. La loi ne parle ni d'ordonnance finale ni de non lieu possible. Elle n'a pour but que d'éclairer l'accusation de la Chambre des députés. L'opposition des accusés, autorisée par l'article 32, peut-elle amener un supplément d'information? La Chambre du Conseil peut-elle en ordonner un? Cela est probable; mais la loi est muette sur ces divers points.

peut et doit néanmoins procéder au jugement de ses complices ou coaccusés.

Si l'accusé régulièrement cité ne comparait pas, il est jugé par défaut, mais dans les huit jours de la notification à lui faite du jugement, le condamné pourra former opposition et l'affaire sera de nouveau jugée au plus tard dans les trente jours.

Les articles 45 à 48 organisent la procédure contre les contumaces.

VII. *Revision des arrêts de la haute Cour.* — Il n'y a, contre les arrêts de la haute Cour, d'autre voie de recours que la revision de l'instruction, mais la revision est admise en cette matière dans tous les cas où elle est autorisée en matière ordinaire (art. 49).

C'est à l'aréopage qu'il appartient de décider, en se conformant aux dispositions du droit commun (1), s'il y a lieu de recommencer l'instruction. Toutefois il n'a pas le pouvoir de casser l'arrêt de la haute Cour.

Si l'aréopage se prononce pour la revision, le procureur du roi renvoie le dossier au président de la haute Cour qui doit faire connaître à la chambre des députés la revision de l'instruction. L'affaire est instruite et jugée de nouveau dans les formes ordinaires.

C'est à la haute Cour de justice qu'il appartient de casser elle-même son premier jugement, s'il est reconnu contraire aux faits démontrés dans le second procès. Elle procède alors de nouveau à l'examen du fond de l'affaire (art. 51 et 52).

VIII. *Action civile.* — Une disposition remarquable est écrite dans l'article 61. La partie lésée par les actes criminels des ministres énoncés dans la loi a droit à une action en dommages et intérêts contre le ministre condamné. Mais cette action n'est pas de la compétence de la haute Cour. Elle ne peut être intentée que devant les tribunaux civils, et est jugée conformément au droit commun. Les mots *ministre*

(1) Art. 504 et suiv. du Code d'instruction criminelle.

*condamné* paraissent indiquer qu'elle ne peut être intentée qu'après la condamnation prononcée par la haute cour.

La grâce ne peut être accordée par le roi que conformément à la constitution (art. 82), c'est-à-dire avec l'assentiment de la chambre des députés.

La loi de 1876 a été appliquée en Grèce dans l'année même de sa promulgation. Une accusation avait été portée contre l'ancien ministre de la guerre par le nombre requis de députés, pour dommages considérables causés à l'Etat dans les fournitures, faute de diligence, et pour contravention aux dispositions qui régissent la comptabilité. La commission d'enquête se prononça pour le renvoi devant la haute Cour, mais la chambre n'adopta pas ses conclusions (1).

#### SECTION VI. — *Russie* (1878) (2).

Nous croyons devoir rattacher au même ordre d'idées la législation de la Russie.

A la suite de l'acquittement de Vera Sassoulitch, la Russie a modifié sur divers points sa procédure criminelle.

Une décision du conseil de l'empire, du 9 mai 1878, organise divers degrés de crimes d'Etat. Elle reconnaît à l'empereur le droit de renvoyer, par ukase impérial, à une haute Cour criminelle (3), la connaissance des *complots ourdis dans plusieurs parties de l'empire contre le pouvoir souverain, la forme du gouvernement et l'ordre de succession au trône.*

Si le crime d'Etat n'entraîne pas la privation ou restriction

(1) *Annuaire de législation comparée*, année 1879-1880, p. 772.

(2) *Annuaire de législation comparée*, 1879, p. 644 à 646. Demombynes, t. I, p. 633 et suiv.

(3) Nous n'avons pas trouvé d'indications précises sur la composition de cette haute Cour. Antérieurement à l'ukase du 9 mai, le Tribunal criminel supérieur était formé des présidents des départements du Conseil d'Empire et des présidents des deux départements de cassation du Sénat, constitués et convoqués en juridiction extraordinaire par l'empereur.

des droits civils, la connaissance en appartient aux cours judiciaires.

S'il entraîne cette privation ou restriction, la connaissance en appartient aux cours judiciaires siégeant en audience spéciale, avec le concours des délégués des diverses classes, ou bien, en vertu d'un ordre suprême, *au Sénat dirigeant* avec le concours de ces mêmes délégués.

Ces délégués sont : 1° le maréchal de la noblesse de la province où l'affaire est jugée; 2° le maréchal d'un des districts du ressort du tribunal où siège la Cour; 3° un maire d'une des villes du même cercle; 4° un ancien du canton du district où siège la Cour. Ce sont tous des fonctionnaires électifs, et on appelle de préférence ceux qui ont déjà rempli ces fonctions.

La Cour tient ses audiences dans le lieu où elle réside habituellement; mais, en cas de nécessité, elle peut décider qu'elle siégera dans une autre ville de son ressort. Les arrêts des cours sont susceptibles d'appel; ceux rendus avec le concours de délégués ne sont susceptibles que de recours en cassation sur lesquels statue le département criminel de cassation du Sénat.

L'instruction des crimes d'Etat est confiée pour un an, par ordre suprême, sur présentation des ministres, dans chaque ressort, à un membre des cours judiciaires qui procède à l'instruction sur l'invitation du ministre, en présence du procureur de la Cour et de son substitut. L'instruction achevée est communiquée au procureur de la Cour, qui conclut soit à un non lieu, soit à un renvoi. Les crimes, soumis à la juridiction des Cours, sont jugés par la chambre criminelle. Ceux qui entraînent la privation ou la restriction de tous les droits, sont jugés par une chambre spéciale présidée par le premier président, composée de quatre membres de la chambre criminelle et des délégués des différentes classes (1).

(1) *Annuaire* 1878-1879, p. 644, 645.

Un ukase impérial du 9 août 1878 renvoie devant les tribunaux militaires un certain nombre de crimes d'Etat et de crimes contre les fonctionnaires publics.

Le département criminel du Sénat a, en outre, compétence pour juger les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions par un certain nombre de haut fonctionnaires.

C'est par la haute juridiction du Sénat qu'ont été jugés les assassins de l'empereur Alexandre III, et c'est également devant elle qu'ont été condamnés, au mois d'avril 1887, les auteurs de l'attentat du 13 mars (1).

#### SECTION VII. — *Serbie* (1869) (2).

La constitution de la Serbie, du 11 juillet 1869, proclame également la responsabilité des ministres pour actes de leurs fonctions devant le prince et devant la *skoupchtina*.

Lorsque c'est la *skoupchtina* qui accuse les ministres, la proposition doit porter la signature d'au moins vingt députés, être faite par écrit, contenir l'énumération des chefs d'accusation, et ne peut être votée qu'à la majorité des deux tiers des voix.

Les ministres peuvent être mis en accusation pour trahison envers la patrie ou le souverain, pour violation de la constitution, pour prévarication ou pour préjudice porté à l'Etat dans un but d'intérêt personnel.

Le ministre est jugé par un *tribunal d'Etat*. En cas de condamnation il ne peut être gracié (art. 100 à 104) (3).

#### SECTION VIII. — *Luxembourg* (4).

La constitution particulière du grand duché du Luxem-

(1) *Gazette des tribunaux*, 28 avril 1887 et jours suivants.

(2) Dareste, t. II, p. 287 et suiv.

(3) La Constitution n'indique pas la composition du tribunal d'Etat. Elle se trouve, sans doute, dans la loi sur la responsabilité des ministres, votée le 21 octobre 1870.

(4) Dareste, t. I, p. 113 et suiv.

bourg donne à la chambre le droit d'accuser les membres du gouvernement, et autorise toute poursuite contre les fonctionnaires publics pour faits de leur administration sans autorisation préalable (art. 30 et 82).

La constitution confie à une loi le soin de déterminer les cas de responsabilité, les peines à infliger, et le mode de procéder soit sur l'accusation admise par la chambre, soit sur la poursuite des parties lésées, et de pourvoir à l'organisation d'une *Cour supérieure de justice* (art. 82 et 87).

Nous n'avons pu savoir si cette loi a été promulguée.

#### SECTION IX. — *Petites principautés allemandes.*

Plusieurs petites principautés d'Allemagne ont un tribunal spécial pour le jugement des ministres.

*Principauté de Reuss.* — Dans la principauté de Reuss, les ministres peuvent être accusés par la Chambre devant le tribunal d'Etat. Cette juridiction ayant été abolie en 1879, il n'y a plus aujourd'hui de tribunal pour les juger (1).

*Saxe-Cobourg-Gotha.* — Les ministres peuvent également être accusés par le Landtag devant le tribunal supérieur d'Iéna (2).

*Saxe-Weimar et Schaumbourg-Lippe.* — Le Landtag a le même droit dans la Saxe-Weimar et dans la principauté de Schaumbourg où le tribunal compétent est le tribunal supérieur d'Oldenbourg (3).

Même législation dans la principauté de Schwartzbourg-Rudolstadt.

*Principauté d'Oldenbourg* (4). — La responsabilité ministérielle existe dans la principauté d'Oldenbourg, et une loi de 1855 a réglé les cas dans lesquels cette responsabilité peut être encourue et la procédure à suivre par la Chambre en cas de poursuites. Le tribunal compétent n'est pas indiqué.

(1) Demombynes, t. II, p. 678.

(2) Demombynes, t. II, p. 697.

(3) Demombynes, t. II, p. 700 et 702.

(4) Demombynes, t. II, p. 621.



## CHAPITRE V.

CONSTITUTIONS D'APRÈS LESQUELLES LE TRIBUNAL AUQUEL APPARTIENT LA JURIDICTION POLITIQUE PRÉSENTE UN CARACTÈRE MIXTE.

### SECTION PREMIÈRE. — *Norwège* (1814-1880) (1).

La loi fondamentale de la Norwège est encore la constitution du 4 novembre 1814. Elle n'admettait pas la responsabilité politique des ministres. Toutefois, dans son article 30, elle organisait une responsabilité pénale d'un genre particulier. Aux termes de cet article, il doit être tenu au conseil d'Etat procès-verbal de toutes les affaires qui y sont traitées. Chacun de ceux qui ont siège au conseil est obligé d'exprimer son avis en toute sincérité et le roi est tenu de l'entendre, tout en ayant le droit de se décider d'après son propre jugement. Si quelqu'un des membres du conseil estime que la décision du roi est en opposition avec la constitution ou les lois du royaume ou qu'elle est manifestement préjudiciable à l'Etat, il est de son devoir de faire contre cette décision des représentations énergiques et de consigner son avis au procès-verbal. Celui qui n'aura pas protesté de cette manière sera réputé avoir été d'accord avec le roi; il sera responsable et pourra être mis par l'*odelsting* ou chambre basse en accusation devant la haute Cour.

Cette haute Cour, *Rigsret*, aux termes de l'article 86, se

(1) Dareste, t. II, p. 169, 182, 183. Demombynes, t. I, p. 148, 152, 153.

compose des membres du *Lagthing* ou chambre haute réunis à ceux de la Cour suprême.

Cette haute Cour a compétence pour juger, à raison des délits commis dans l'exercice de leurs fonctions :

1° Les membres du conseil d'Etat, qui, en Norvège, remplacent les ministres.

2° Les membres de la Cour suprême.

3° Les membres du Parlement pour infractions par eux commises en cette qualité.

La présidence de la haute Cour appartient au président du *Lagthing*.

L'accusé peut récuser sans motifs un tiers des membres de la Cour ; de manière pourtant que la Cour ne soit jamais composée de moins de quinze membres (art. 87).

Aux termes de l'article 90, les arrêts de la Cour suprême ne peuvent être ni frappés de recours ni sujets à révision ; il en est sans doute ainsi à plus forte raison des arrêts de la haute Cour, bien que la loi ne le dise pas.

Dans ce système, la responsabilité s'applique non seulement à des actes mais aux conseils donnés, ou même à l'omission de donner un conseil commandé par l'intérêt de l'Etat.

On doit remarquer, en outre, que la première Chambre, à raison du nombre de ses membres, exerce dans le tribunal chargé du jugement une action prépondérante ; mais, comme dans les constitutions précédentes, le Parlement ne juge qu'avec la participation de l'élément judiciaire.

Conformément à ces dispositions constitutionnelles, les ministres de Norvège ont été traduits devant la haute Cour et jugés par elle au cours de l'année 1884.

« La constitution de 1814 avait le tort irrémédiable de » placer le gouvernement en face d'une assemblée unique (1) » nommée à un suffrage presque universel et armée des

(1) On peut dire que l'assemblée norvégienne ou *Storting* est unique, puisque le *Lagthing* ou Chambre haute se compose du tiers des membres de l'*Odelsting* ou Chambre basse, choisis par celle-ci dans son propre sein.

» pouvoirs les plus étendus, sans lui permettre de négocier  
 » avec cette assemblée par l'organe d'un ministère pris dans  
 » son sein et sans lui laisser d'autre moyen de défense que  
 » le refus de sanction (1). »

Un député, M. Sverdrup, entreprit d'obtenir la modification de la constitution et la participation des ministres aux débats du *Storthing*. En 1872, il déposa un projet portant que les ministres auraient accès aux séances des deux chambres et prendraient part aux délibérations sans prendre part aux votes. Après une discussion ardente ce projet fut voté une première fois par quatre-vingt voix contre vingt-neuf. Quelques jours après, le gouvernement fit savoir qu'il refusait sa sanction. Après un intervalle de deux ans, en 1874, le projet fut voté une seconde fois avec un léger changement de rédaction. Le gouvernement fit savoir qu'il était prêt à accorder sa sanction moyennant quatre conditions, au nombre desquelles figurait l'attribution à la couronne du droit de dissolution. Ces conditions furent rejetées à l'unanimité, et le projet voté une troisième fois en 1877. Il le fut de nouveau par quatre-vingt-treize voix contre vingt, le 17 mars 1880. Cette fois encore, le 29 mai, le roi refusa sa sanction.

La constitution de 1874 (art. 79) porte que toute résolution votée trois fois par le *Storthing* et, chaque fois, à trois ans de distance, prend force de loi, sans que la sanction royale soit nécessaire. La résolution avait été votée trois fois sans changement en 1874, 1877 et 1880. M. Sverdrup proposa au *Storthing* de déclarer qu'elle avait acquis force de loi constitutionnelle. Après de vifs débats, cette proposition fut adoptée le 9 juin par soixante-dix-neuf voix contre quarante. La solution était des plus contestables. Il ne s'agissait pas, en effet, d'une loi ordinaire mais d'une disposition constitutionnelle. Le ministère demanda une consultation à la Faculté de

(1) Dareste, *La dernière crise politique en Norvège* (*Revue des Deux-Mondes*, 1884, p. 350, livr. du 15 novembre). — Voir également : *Bulletin de législation comparée*, année 1884, p. 294, et *Annuaire de législation comparée*, année 1884, p. 666.

droit de Christiania. La Faculté répondit à l'unanimité, qu'en matière constitutionnelle, le veto du roi était absolu. Fort de cet avis, le roi fit connaître, le 19 juin, qu'il refusait de promulguer la résolution du *Storthing*. Le *Storthing* répondit au ministère en préparant la mise en accusation des ministres devant la haute Cour.

Cette haute Cour, nous l'avons vu, se compose des membres réunis du *Lagthing* et de la Cour suprême. Mais elle ne compte que neuf membres et même après l'exercice des récusations c'est encore le *Lagthing* qui domine nécessairement dans la haute Cour. « Il est dangereux en général de » confier à des hommes politiques le jugement des procès » politiques ; les Chambres hautes constituées en Cour de » justice ne rendent pas toujours bonne justice ; mais quand » la Chambre haute, est nommée, comme le *Lagthing* nor- » wégien, par l'assemblée issue des élections et dans son » sein, toute garantie est sacrifiée. Par une imitation mala- » droite des constitutions étrangères, les constituants de » 1814 avaient confié le jugement aux accusateurs (1). »

Pour mieux assurer leur vengeance, les ennemis du ministère ne se hâtèrent pas de formuler l'accusation : ils commencèrent par supprimer deux sièges de conseiller à la Cour suprême et attendirent des élections nouvelles. Les élections de 1883 furent pour eux un triomphe. Le 23 avril, le ministère entier fut mis en accusation. L'acte d'accusation, rédigé le 9 mai, visait, entre autres griefs, le refus de sanction à la décision du 17 mars 1880 et le refus d'exécution de la décision du 9 juin. Un comité fut nommé pour soutenir l'accusation et comme on redoutait le cumul des récusations, au lieu de renvoyer les onze ministres ensemble devant la haute Cour, on instruisit séparément le procès de chacun. M. Selmer comparut le premier, le 7 août. La défense, récusait tous ceux des membres de la Cour qui avaient pris part à la décision du 9 juin 1880. On ne pouvait en effet compter sur

(1) Dareste, ouvr. cité, p. 360.

leur impartialité. Après de longs débats, les conclusions de la défense furent rejetées le 17 septembre.

La discussion sur le fond s'ouvrit le 3 octobre, et dura cinq mois. La défense s'appuya surtout sur la nature du droit de *veto*, dont l'essence est d'être un pouvoir discrétionnaire. M. Selmer se défendit lui-même avec énergie et éloquence. Néanmoins il fut condamné, le 27 février, à la destitution et aux frais du procès.

Dans le second procès, celui de M. Kjeruf, la défense proposa de nouveau la récusation de plusieurs membres de la Cour en se fondant sur ce qu'ils faisaient partie d'un groupe qui avait dirigé le choix des membres du *Lagthing* afin d'utiliser « l'arme acérée de la haute Cour, et avaient contribué à transformer ce tribunal en un instrument politique. » La haute Cour ayant éludé ces conclusions, l'avocat de l'accusé s'écria : « Quand un tribunal en est venu là, il n'y a plus de » place pour la défense. Son rôle devient impossible, car ce » n'est plus une défense contre l'accusation, c'est une dé- » fense contre des juges...; il ne me reste qu'à protester » contre une pareille façon d'administrer la justice. Le mi- » nistre accusé, ici présent, partage ce sentiment; il m'a » déchargé, moi et mes collègues, du mandat qu'il nous avait » confié. Je quitte donc cette barre. Je le fais d'autant plus » volontiers que l'accusation et la poursuite, cette poursuite » exercée au mépris de toutes les formes du droit, prendra » pour tout le monde son vrai caractère quand la barre sera » livrée, comme elle va l'être, à l'accusation seule. »

Après ces éloquents paroles, l'accusé et son avocat quittèrent la salle. Tous les ministres furent condamnés à la destitution. Trois seulement, qui n'avaient pas pris part au refus de sanction de 1880, ne le furent qu'à l'amende.

Ce procès, peu juste en lui-même, et conduit avec une passion et une partialité évidentes, n'est point pour dissuader ceux qui soutiennent qu'on doit refuser aux assemblées politiques tout rôle judiciaire, et qu'on ne saurait creuser un fossé trop profond entre la politique et la justice.

Le roi de Norwège a dû se soumettre à toutes les conditions des vainqueurs.

SECTION II. — *Danemark* (1866), (1).

Le même caractère se retrouve dans la législation danoise.

La constitution qui régit aujourd'hui le Danemark a été votée le 7 novembre 1865, et sanctionnée le 28 juillet 1866.

Elle proclame l'irresponsabilité du roi et la responsabilité des ministres (art. 12), et déclare que l'étendue de cette responsabilité sera déterminée par une loi. Mais cette loi n'a pas encore été rendue.

Elle attribue à la fois au roi et au *Folkething* (chambre basse), le droit d'accuser les ministres à raison de leur administration.

Les accusations ainsi portées sont jugées par une haute Cour (*Rigsret*).

Cette haute Cour se compose des membres ordinaires de la Cour suprême du royaume, et d'un nombre égal de membres du *Landsting* ou Chambre haute, élus pour quatre ans par cette assemblée et dans son sein. Lorsque tous les membres ordinaires de la Cour suprême ne peuvent pas prendre part aux débats et au jugement d'une affaire, un nombre équivalent de membres élus par le *Landsting* s'abs tiennent de siéger en commençant par les derniers élus ou par ceux qui ont obtenu le moins de voix. La haute Cour nomme elle-même son président dans son sein. Si le *Landsting* vient à être dissous après qu'une affaire a été portée devant le *Rigsret*, les membres élus par la Chambre dissoute conservent néanmoins leur siège pour le jugement de cette affaire.

Le roi peut aussi, mais seulement avec le consentement du *Folkething*, traduire d'autres personnes devant la haute

(1) Dareste, t. II, p. 62 et suiv. Demombynes, t. I, p. 199 et suiv.

Cour à raison des délits qu'il juge particulièrement dangereux pour l'Etat (art. 69).

Le code pénal danois de 1866 a pris soin d'ailleurs de qualifier les délits contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, contre la constitution, le roi, la famille royale et les assemblées législatives (1).

La procédure à suivre devant la haute Cour a été réglée par une loi du 3 mars 1862, provisoirement maintenue en vigueur par la constitution (Dispositions transitoires, art. 2).

Le roi ne peut faire grâce aux ministres des peines auxquelles ils ont été condamnés par la haute Cour qu'avec le consentement du *Folkething*.

Ainsi qu'on le voit, la constitution du Danemark comme la constitution suédoise partage le droit d'accusation des ministres entre le pouvoir exécutif et le pouvoir parlementaire. En ce qui touche les attentats à la sûreté de l'Etat, la juridiction de la haute Cour est évidemment facultative. Mais la constitution édicte des précautions toutes particulières contre l'arbitraire, puisque la haute Cour ne peut être saisie de la connaissance de ces crimes que par la double volonté du roi et de la chambre basse.

Comme à Bade, comme dans les Pays-Bas, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire concourent au jugement des délits politiques.

### SECTION III. — *Islande* (2).

En Islande, d'après la loi du 5 janvier 1874, le roi exerce son autorité par l'intermédiaire d'un ministre dit ministre d'Islande. Ce ministre est responsable du maintien de la constitution et l'*Althing*, ou assemblée des deux Chambres, peut le poursuivre en responsabilité (art. 2 et 3).

(1) *Bulletin de législation comparée*, 1877, p. 20.

(2) Dareste, t. II, p. 82 et suiv.

SECTION IV. — *Grand duché de Bade* (1818-1868) (1).

L'article 67 de la charte de 1818 qui dotait le grand duché de Bade du gouvernement constitutionnel avait posé le principe de la responsabilité ministérielle et donné à la Chambre basse le droit de porter plainte au grand duc pour violation de la constitution ou des droits constitutionnels ; à la chambre haute, celui de formuler une plainte semblable, mais seulement pour violation des droits constitutionnels qui lui étaient propres.

La responsabilité ministérielle a été complètement organisée par une loi du 20 février 1868.

L'article 1<sup>er</sup> de cette loi confère à la seconde chambre et à elle seule non plus un simple droit de plainte, mais un droit formel d'accusation contre les ministres.

Les ministres peuvent être mis en accusation dans deux cas.

1° Pour avoir violé la constitution ou quelqu'un des droits clairement reconnus par elle.

2° Pour avoir mis en péril grave la tranquillité et le salut de l'Etat.

Et ce, soit par action, soit par omission ; soit sciemment, soit par négligence grave.

La mise en accusation ne peut être votée qu'à la majorité des deux tiers des voix. Elle peut être retirée à la majorité simple. La révocation de l'accusé n'entrave en rien le droit d'accusation de la Chambre (art. 1<sup>er</sup>).

Toutefois, la mise en accusation ne peut plus avoir lieu quand la majorité de la seconde Chambre a approuvé par son vote le fait incriminé ; et l'action se prescrit par trois années révolues depuis le jour où le *Landtag* en a eu connaissance, à moins que la prescription n'ait été interrompue par une prise en considération de la demande de poursuites.

(1) Dareste, *Constitutions modernes*, t. I, p. 274. Demombynes, *Constitutions européennes*, t. II, p. 556. *Annuaire de législation comparée*, année 1877, p. 377, note.



Si le ministre ou haut fonctionnaire est accusé en même temps que de l'un des crimes dont nous venons de parler, ou séparément, d'avoir commis dans l'exercice de ses fonctions un crime d'Etat et un crime de droit commun, la seconde Chambre peut demander qu'en ce qui concerne ce crime, la haute Cour d'Etat renvoie l'affaire devant la juridiction ordinaire. Cette demande doit être jointe à la mise en accusation et faite dans la même forme, sans quoi il y est suppléé d'office par la haute Cour d'Etat (art. 3).

Les accusations votées par la seconde Chambre sont jugées par la première Chambre qui siège comme haute Cour d'Etat (*Staatsgerichtshof*). Toutefois elle doit, pour juger, s'adjoindre le président de la Cour suprême de justice et huit autres magistrats tirés au sort parmi les membres des tribunaux. La présidence appartient au président de la première chambre (art. 2).

C'est à la seconde Chambre qu'il appartient de soutenir l'accusation votée par elle devant la Chambre haute : Elle le fait par des commissaires qu'elle nomme à cet effet et dont les pouvoirs subsistent même après la prorogation ou la clôture du Landtag. Une fois constituée en Cour de justice, la première chambre doit statuer sur l'accusation, même après qu'elle aurait été prorogée ou dissoute comme Chambre législative (1).

Une loi du 11 décembre 1869 a réglé la procédure à suivre devant la haute Cour. Aux termes de l'article 2 de la loi du 20 février 1868, le droit de récusation appartient à l'accusé comme à l'accusation.

En cas de condamnation, la sentence doit prononcer la révocation du fonctionnaire accusé; et cette conséquence ne peut disparaître que sur la demande ou avec l'approbation des Etats (art. 1<sup>er</sup>).

La loi déclare expressément que la haute Cour d'Etat n'a

(1) Toutefois, en cas de dissolution de l'assemblée des Etats, certaines règles particulières doivent être observées (art. 4 et 5).

point compétence pour statuer sur les demandes de dommages et intérêts (art. 1<sup>er</sup>).

On le voit, dans l'organisation de la haute Cour, l'influence du Parlement est tempérée par un mélange de l'élément judiciaire.

## CHAPITRE VI.

### ETATS-UNIS ET CONSTITUTIONS SIMILAIRES.

#### SECTION PREMIÈRE. — *Etats-Unis. — Constitution fédérale* (1).

Le système judiciaire organisé par la constitution des Etats-Unis pour le jugement des hauts fonctionnaires présente un caractère tout particulier.

A la Chambre des représentants seule appartient le droit de formuler des accusations politiques (*impeachments*).

Au sénat seul appartient le droit de les juger.

Quand le sénat siège dans cette fonction, ses membres prêtent serment ou affirmation.

Si c'est le président des Etats-Unis qui est mis en jugement, le grand juge (*chief-justice*) préside le sénat qui forme alors une sorte de Cour suprême de justice.

Aucun accusé ne peut être déclaré coupable par le Sénat qu'à la majorité des 2/3 des membres présents (*constitution fédérale, art. 1<sup>er</sup>, section 3, art. 6*).

Mais, et c'est là ce qui caractérise la constitution américaine, le Sénat, constitué en Cour de justice, ne peut prononcer que des peines politiques : « En matière d'*impeachments* » dit l'art. 7, « le jugement ne pourra prononcer que la destitution d'emploi et l'incapacité d'exercer, sous le gouver-

(1) Dareste, t. II, p. 385 et suiv. — Laboulaye, *Histoire des Etats-Unis*. t. III. — Story, *Commentaire sur la Constitution fédérale*.

» nement des Etats-Unis , aucune fonction honorifique , de  
» confiance ou salariée. »

Et, principe non moins remarquable , le jugement du Sénat et la peine politique prononcée par lui ne font point obstacle au cours de la justice ordinaire et à l'application des peines de droit commun : « Le condamné, dit la constitution , n'en demeure pas moins passible d'*indictment*, de  
» procès, jugement, condamnation, conformément à la loi. »

Quelles sont les personnes que la Chambre des représentants peut ainsi déférer au Sénat et pour quels délits peuvent-elles être traduites devant la Chambre haute ?

« Le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis seront destitués de leurs fonctions si, à la suite d'une mise en accusation (*impeachment*), ils sont convaincus de trahison, concussion, autres grands crimes et inconduite (*misdemeanour*). »

La généralité de ces derniers termes laisse en réalité au droit de surveillance et d'accusation de la Chambre des représentants une latitude complète et un pouvoir presque discrétionnaire.

En 1876, le Sénat des Etats-Unis a été appelé à juger pour malversation le général Belknap, ministre de la guerre (1).

Ce qu'il y a de vraiment remarquable dans ce système, c'est la séparation profonde qu'il établit entre la justice politique et la justice de droit commun. « En Amérique, » comme le remarque justement M. Laboulaye, « on a senti » qu'il y avait un danger immense à remettre la justice criminelle entre les mains d'un corps politique (2). »

On a voulu renfermer la juridiction du Sénat dans d'étroites limites, en ne lui accordant le droit de prononcer que des peines qui atteignent l'homme public sans toucher à l'homme privé. Cette distinction fondamentale a permis à la constitution américaine de n'avoir de tribunal spécial que

(1) *Annuaire de législation comparée*, 1877, p. 735.

(2) Laboulaye, *Histoire des Etats-Unis*, t. III, p. 397 et suiv.

pour les délits politiques et de n'en créer aucun en matière de droit commun.

SECTION II. — *Géorgie* (1).

La constitution spéciale de la Géorgie du 5 décembre 1877 n'a fait que reproduire exactement, en ce qui touche les accusations politiques, les dispositions de la Constitution fédérale.

SECTION III. — *New-York* (2).

La constitution de l'Etat de New-York la reproduit également. Seulement le tribunal auquel doivent être renvoyées les accusations politiques n'est plus le Sénat seul : il se compose du président du Sénat, des sénateurs, du chancelier et des juges de la Cour suprême ou de la majeure partie d'entre eux.

SECTION IV. — *Pensylvanie, etc.* (3).

Il en est de même de la constitution particulière de la Pensylvanie et des constitutions de la plupart des Etats de l'union.

SECTION V. — *Confédération argentine* (4).

La confédération argentine s'est également approprié cette législation dans sa constitution du 25 septembre 1860 (art. 50 et 51).

SECTION VI. — *Wurtemberg et Saxe.*

Deux constitutions européennes seulement, dans l'organisation de la responsabilité des fonctionnaires, ont em-

(1) *Annuaire de législation comparée*, 1878, p. 766.

(2) Laferrière, *Constitutions d'Amérique*, p. 574.

(3) Dareste, t. II, p. 456.

(4) Dareste, t. II, p. 536.

prunté la distinction fondamentale consacrée par la constitution américaine. Ce sont celles du Wurtemberg et de la Saxe. La juridiction qu'elles instituent est, d'ailleurs, toute différente.

§ 1. — *Wurtemberg* (1).

La constitution du Wurtemberg du 25 septembre 1819, dans ses articles 195 à 205, présente un code complet de la matière. Les articles 52 et 53 posent le principe de la responsabilité des ministres et des fonctionnaires.

Une cour d'Etat (*Staatsgerichtshof*) est instituée pour la protection judiciaire de la constitution. Elle connaît des entreprises qui sont jugées avoir pour but le renversement de la constitution, ou seulement la violation d'un des points de la constitution (art. 195).

Cette Cour se compose d'un président nommé par le roi parmi les premiers présidents des Cours d'appel et de douze juges dont la moitié est nommée par le roi parmi les membres de ces Cours et dont l'autre moitié, avec trois suppléants, est élue par l'assemblée des Etats dans son sein et en séance plénière. Parmi les membres élus par les Etats, il doit y avoir au moins deux hommes de loi qui, avec le consentement du roi, peuvent être pris parmi les fonctionnaires publics. Tous les membres doivent réunir les qualités requises pour faire partie des Etats (art. 196).

Les juges de la Cour d'Etat ont les mêmes devoirs que les autres magistrats et ne peuvent comme eux être destitués que par une sentence judiciaire. S'ils acceptent un emploi public, ils sortent de la Cour mais peuvent être réélus par l'assemblée des Etats (art. 197).

Comment la Cour peut-elle être saisie ? Elle peut l'être de deux manières : 1° par un ordre du roi contresigné par le ministre de la justice ; 2° par une provocation émanée de l'une ou de l'autre des deux Chambres par l'intermédiaire

(1) Dareste, t. I, p. 228 et suiv. Demombynes, t. II, p. 712 et suiv.

de son président. Dans ces deux cas, le président de la Cour d'Etat est tenu de la convoquer. Elle doit se dissoudre lorsque le procès est achevé (art. 198).

Sa compétence est déterminée par l'article 199. Elle peut être saisie des accusations prévues par l'article 195, soit qu'elle soient dirigées par le gouvernement contre un membre des Etats ou du comité, soit qu'elles le soient par les Etats, contre un ministre ou chef de département ministériel, ou contre un membre ou un haut fonctionnaire de l'assemblée. Les fonctionnaires publics autre que les ministres ou chefs de départements ministériels ne peuvent être traduits devant la Cour si ce n'est pour violation des instructions qu'ils ont reçues de leurs supérieurs légitimes (art. 53 et 199).

S'il y a lieu d'instruire, la Cour peut choisir des commissaires enquêteurs parmi les commissaires aux enquêtes des tribunaux criminels. Un membre de la Cour nommé par le roi, et un membre nommé par les Etats doivent toujours assister à l'enquête (art. 200).

De même, il y a toujours deux rapporteurs, l'un nommé par le roi, l'autre par les Etats (art. 201).

La Cour ne peut juger à moins de dix membres et ne peut rendre aucune décision valable sans la présence d'un nombre égal de juges nommés par le roi et de juges nommés par les Etats. S'il y a inégalité, le membre le moins ancien du côté où se trouve l'excédant doit se retirer. En cas d'empêchement, le président est remplacé par le plus ancien des membres nommés par le roi.

Les débats sont publics ; l'accusation et la défense également libres. Par une disposition toute particulière et digne d'être notée, le président n'a pas voix délibérative ; en cas de partage l'avis favorable à l'accusé doit prévaloir (art. 202).

La Cour ne peut prononcer que des peines d'un caractère déterminé. Ces peines sont : la réprimande, l'amende, la suspension ou la destitution d'emploi, l'inéligibilité temporaire ou perpétuelle à l'assemblée des Etats.

Mais lorsque la Cour a prononcé la peine la plus élevée de sa compétence, sans exclure expressément des peines plus graves, les tribunaux de droit commun peuvent, d'office, introduire de nouvelles poursuites contre le condamné (art. 204).

Cette disposition, imitée sans doute de la constitution américaine, est tout à fait isolée parmi les constitutions de l'Europe et mérite une attention particulière. La Cour, on le voit, n'a qu'une juridiction politique et ne prononce que des peines d'un caractère politique. Ces peines n'excluent pas l'intervention des tribunaux ordinaires et l'application des peines du droit commun. Toutefois, il dépend de la Cour d'Etat d'empêcher cette application. Si en prononçant la peine la plus élevée de sa compétence, elle estime que la répression est suffisante, elle peut le déclarer expressément et toute poursuite devient désormais impossible. Si elle garde à cet égard le silence, la justice ordinaire peut suivre son cours.

Les décisions de la Cour d'Etat ne sont pas sujettes à l'appel, mais elles peuvent être l'objet d'une revision (art. 204).

Le roi ne peut arrêter l'instruction, ni, par l'usage de son droit de grâce, rétablir dans sa fonction ou dans tout autre poste judiciaire ou administratif le fonctionnaire destitué par arrêt de la Cour, si l'arrêt de condamnation ne contient pas une réserve en sa faveur.

Au surplus, un comité permanent du *Landtag*, veille dans l'intervalle des sessions, à la garde de la constitution et peut, si les circonstances l'exigent, et s'il s'agit notamment d'accuser les ministres, exiger du roi la convocation d'une assemblée extraordinaire qu'il ne peut refuser (art. 188).

Ici encore les membres des tribunaux de droit commun s'unissent aux membres du Parlement pour former la haute Cour.



## § 2. — Saxe (1).

La constitution du royaume de Saxe, du 4 septembre 1831, se rapproche beaucoup de celle du Wurtemberg. Elle établit une haute Cour d'Etat spéciale et ne lui confère qu'une juridiction politique analogue à celle du Sénat américain.

Les Etats ont le droit, par une résolution commune des deux Chambres, de porter plainte au roi pour violation de la constitution. Le roi doit y donner satisfaction ou la transmettre suivant les cas au conseil de gouvernement, ou à la Cour suprême de justice. Le conseil de gouvernement ne donne qu'un avis que le roi peut ne pas suivre. La Cour suprême décide elle-même. Dans l'un et l'autre cas, les Etats sont avisés de la suite donnée à leur plainte (art. 140).

Les Etats ont aussi le droit de porter contre les ministres une accusation directe pour violation de la constitution. Cette accusation doit être précisée en chefs distincts et examinée par une commission spéciale. Si les deux Chambres sont d'accord sur l'accusation, elle est transmise avec les pièces justificatives à la haute Cour d'Etat (*staatsgerichtshof*). Cette haute Cour est instituée *pour la garantie judiciaire de la constitution*. Elle connaît de toute entreprise des ministres tendant soit au renversement de la constitution soit à la violation de l'une de ses dispositions.

Elle se compose d'un président choisi par le roi parmi les présidents des Cours supérieures et de douze juges dont six sont choisis par le roi dans ces mêmes Cours et dont les six autres sont élus, trois par chaque Chambre, non compris deux suppléants, dans le sein de l'assemblée des Etats. Parmi ces six derniers membres doivent se trouver au moins deux jurisconsultes. La désignation des juges est faite pour toute la durée d'une législature et irrévocable pendant ce temps.

(1) Dareste, t. I, p. 200 et suiv.

La haute Cour peut être convoquée par son président, sur l'ordre du roi, ou sur une invitation des présidents des deux Chambres.

Elle a un pouvoir d'instruction : s'il y a lieu de procéder à une enquête, le président délègue pour la faire un membre choisi par le roi et un jurisconsulte élu par les Etats. La cour élit deux rapporteurs, l'un parmi les membres nommés par le roi, l'autre parmi les élus des Chambres.

Tout vote exige, pour être valable, la présence d'au moins dix membres, et dans tous les cas, un nombre égal de membres choisis par le roi et de membres élus par les Chambres : En cas d'inégalité, le dernier membre du côté le plus nombreux se retire. Le président ne vote pas.

En cas de partage des voix la solution la plus favorable à l'accusé l'emporte.

La haute Cour, comme le Sénat des Etats-Unis, ne peut prononcer d'autre peine que le blâme formel de conduite et la destitution. La juridiction ordinaire demeure compétente pour appliquer une peine plus forte, s'il y a lieu.

La sentence de la haute Cour n'est pas susceptible d'appel mais le condamné peut demander qu'il soit procédé à une nouvelle sentence. Dans ce cas la Cour désigne deux nouveaux rapporteurs et on lui adjoint deux membres nouveaux dont l'un est nommé par le roi, l'autre choisi par les Chambres parmi les deux suppléants précédemment nommés.

La démission de l'accusé ne le soustrait ni à la poursuite ni à la sentence.

Le roi ne peut pas gracier le fonctionnaire destitué ni le rétablir dans son emploi ou dans un emploi équivalent (art. 140 à 151).



## LIVRE VII

### CONCLUSION

#### § 1<sup>er</sup>.

Au terme de cette longue enquête que nous venons de poursuivre à travers notre propre histoire comme à travers les législations étrangères, le moment est venu de rechercher quelles conclusions s'en dégagent.

Si les réflexions qui vont suivre ont, à certains égards, une portée générale, dans notre pensée elles s'appliquent surtout à la France. Les législateurs de 1789 écrivaient une constitution pour l'homme. Nous sommes moins ambitieux : c'est pour le Français seul que nous parlons.

Une première question se pose, la plus redoutable de toutes : Que faut-il penser du principe même d'une haute Cour ? Il n'y a pas plus deux justices qu'il n'y a deux morales. Pourquoi donc des juridictions privilégiées ? Pourquoi des tribunaux d'exception ? Les tribunaux de droit commun ne suffisent-ils pas ?

L'avouons-nous ? Nous avons commencé cette étude dans une pensée hostile à l'institution d'une haute Cour. Sans avoir à aucun degré cette passion de l'égalité, qui est le mal propre de l'esprit français, nous pensons que l'égalité est surtout à sa place quand il s'agit de justice. Toute notre vie nous avons caressé l'idée d'une justice unique fortement assise au milieu de nos sociétés démocratiques, pour en modérer les ardeurs et en régler le mouvement ; imposant à tous, aux grands comme aux petits, aux forts comme aux

faibles, aux plus hauts personnages comme aux plus humbles citoyens, l'autorité souveraine et le niveau inflexible de la loi (1).

Nous la terminons dans une pensée différente. L'étude nous a amené à croire que l'institution d'une haute Cour se justifie par les considérations les plus graves.

Et, tout d'abord, n'a-t-elle pas pour elle la sanction de l'expérience? Si, pour juger ces accusés, que l'élévation de leur naissance ou de leurs fonctions semble placer au-dessus des autres hommes; si, pour réprimer ces crimes qui ne s'attaquant plus aux seuls intérêts privés, mais à la constitution même d'un peuple, ébranlent un pays jusque dans ses fondements, le législateur, dans tous les temps, dans tous les pays, a cru nécessaire d'instituer une haute juridiction, n'est-ce pas qu'une pareille institution répond à un besoin naturel des sociétés, et s'impose comme un organe nécessaire de la constitution d'un peuple? En toute chose, en politique surtout, nous tenons l'expérience pour un grand maître. Cette pratique universelle, cette unanimité imposante de tous les peuples, même les plus libres, n'est-elle pas au moins un préjugé puissant en faveur de l'institution d'une haute Cour?

Est-il vrai, d'ailleurs, que, sur ce point, la raison contredise l'expérience? Non, sans doute. Si les peuples s'accordent à reconnaître la nécessité d'une juridiction supérieure, les publicistes n'ont guère été moins unanimes à en accepter le principe. Depuis les philosophes du dix-huitième siècle jusqu'aux chefs de l'école libérale moderne, depuis Montesquieu et Rousseau jusqu'au duc de Broglie et à Prévost-Paradol, presque tous s'accordent en ce point. Montesquieu n'a-t-il pas dit : « Dans les gouvernements où il y a nécessairement des distinctions dans les personnes, il faut qu'il

(1) Dans la discussion du sénatus-consulte de 1858, une minorité imposante par le talent, ayant à sa tête M. le premier président Delangle, se prononça contre le principe même d'une haute Cour et contre toute dérogação au droit commun.

» y ait des privilèges (1). » Et n'est-ce pas Rousseau, le grand champion de l'égalité, qui a écrit : « Pour contenir la puissance exécutive, je ne vois qu'un moyen : Ce n'est pas d'armer les tribunaux particuliers de la force publique, c'est d'en armer un corps respectable et permanent, tel que le Sénat (2). »

Dans un plaidoyer prononcé en 1815 devant la Cour suprême, un éminent avocat justifiait ainsi la nécessité d'une haute Cour : « Si l'on demandait quels motifs ont, dans tous les temps, déterminé le législateur à placer hors du droit commun les crimes de haute trahison, il suffirait de répondre que de tels attentats n'attaquent pas seulement la morale et la sûreté individuelle, mais qu'ils mettent en péril le corps social tout entier. De leur nature, ils ne peuvent donc être assimilés à aucun autre ; de là, une triple nécessité : pour la sûreté du prévenu, que les juges soient d'ordre supérieur, affranchis par le rang et l'état de l'influence des localités, des passions et des faiblesses vulgaires ; — dans l'intérêt de la société, que le coupable ne puisse échapper par l'intrigue et le crédit ; — enfin, que l'exemple soit solennel et national (3). »

Donner un grand exemple, affranchir la justice, en l'élevant à sa plus haute puissance, du double péril des passions populaires et des intrigues du pouvoir : telles sont bien, en effet, les raisons qui militent en faveur d'une juridiction plus élevée pour le jugement des grands personnages et des grands crimes. En réalité, quand il institue une haute Cour, « le législateur ne fait que répondre à ce besoin permanent des sociétés d'élever, de fortifier les garanties de la justice dans certains cas où le crime est hors des proportions communes, où la justice commune fléchirait devant lui ; où il faut, tout à la fois, garantir la société et les accusés contre les passions et les entraînements (4). »

(1) *Esprit des lois*, liv. VI, ch. 1.

(2) *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, ch. VII.

(3) Sirey, 1816, I, p. 33.

(4) Paroles de M. Odilon Barrot. *Moniteur* du 22 janvier 1849.

Est-ce, d'ailleurs, violer l'égalité, que choisir à un degré plus élevé de la hiérarchie les juges du fait et du droit ? Non, sans doute, ce n'est que grandir, pour l'accusé comme pour la société, les garanties ordinaires. Ce n'est que rehausser la majesté et l'autorité du tribunal. Si Montesquieu a dit : « Il faut que la délicatesse du juge grandisse avec ses fonctions, » n'est-il pas juste d'ajouter qu'il en est de même de son indépendance et de ses lumières ? Ici comme partout, l'égalité n'est pas dans un inflexible niveau. Au contraire, quand l'un des termes de la proportion s'élève, l'autre ne doit-il pas monter en même temps ?

Sans parler des grandes scènes de la Révolution ou de l'insurrection récente de la Commune, qu'on veuille se rappeler les journées de mai et de juin 1848, le complot d'avril 1835, ces grands attentats où la justice humaine ne se trouve plus en présence d'individus isolés, mais de légions entières marchant à l'assaut de la société. Qu'on se rappelle Babœuf écrivant au Directoire le lendemain de son arrestation : « Je suis une puissance ; ne craignez pas de » traiter avec moi d'égal à égal (1). » Que, dans un autre ordre d'idées, on se replace, par la pensée, au lendemain de 1830, au milieu de ces fureurs populaires qui demandaient la tête du prince de Polignac ; qu'on songe aux violences du procès Babœuf ; à l'émeute des accusés d'avril ; à ces procès politiques qui « empruntent à la guerre même ses emporte- » ments et ses passions (2), » et qu'on se demande si ce sont là des crimes aux proportions ordinaires ; si nos Tribunaux, nos Cours d'assises sont assez forts pour les réprimer.

Si, comme le disait M. Barthe devant le Sénat de 1858, « les juges naturels, garantis aux accusés par les constitu- » tions de tous les peuples libres, sont ceux qui peuvent le » mieux connaître des faits et des personnes, et dont les » faits et les personnes ont à attendre le plus d'impartia-

(1) Thiers, *Histoire de la Révolution française*.

(2) M. Cauchy.

» lité (1), » une juridiction placée, autant que le permet la faiblesse humaine, par son élévation, par son siège, à l'abri des passions populaires et des intrigues gouvernementales, ne sera-t-elle pas, pour les grands personnages, pour les grands attentats, le juge naturel, « la juridiction de droit commun (2) ? »

Nous tenons, pour notre part, que ce n'est pas là un sophisme, à la condition que cette Cour donne aux accusés toutes les garanties auxquelles ils ont droit devant les autres ; et, pour emprunter à un orateur de 1848 une heureuse expression qui rend bien notre pensée, une juridiction constituée d'après ces principes n'est réellement pas une juridiction exceptionnelle, « *c'est une juridiction supérieure* (3). »

« Qu'importe, d'ailleurs, » s'écrie un éminent magistrat qui a soutenu de sa haute autorité la thèse que nous défendons ici, « qu'importe, en vérité, que la haute Cour soit une » juridiction spéciale, si elle répond à des nécessités également spéciales (4) ? »

A un point de vue secondaire, d'ailleurs, une juridiction suprême et centrale est mieux en situation d'instruire et de juger certains crimes, tels qu'un complot qui embrasse la généralité du territoire. Sans doute, l'unité de juridiction pourrait être obtenue par la simple application du droit commun et le dessaisissement d'un certain nombre de tribunaux. Mais, pourquoi ces complications de procédures qui embarrassent et retardent la marche des affaires ? Une juridiction unique placée au centre du pays, embrassant dans sa compétence le territoire tout entier, dominant de haut les faits, ne sera-t-elle pas plus prompte, mieux éclairée, plus efficace ?

(1) Rapport au Sénat.

(2) « Là où le crime grandit, les garanties au profit de la société doivent grandir avec le crime. Une Cour spéciale, jugeant les grands attentats qui mettent en péril la société, c'est là la juridiction de droit commun. » M. Rouher, *Moniteur* du 22 janvier 1849.

(3) M. Rouher.

(4) M. Reverchon, *De la haute Cour de justice*. Paris, 1870, Balitout. — Dans le même sens, M. Faustin Hélie, *Constitutions de la France*. Paris, 1873, p. 282.



## § 2.

Nous croyons donc à la nécessité d'une juridiction supérieure. Mais à qui confier la charge redoutable de cette haute justice ?

Si les opinions des publicistes et les lois des différents peuples sont d'accord sur le principe, combien elles sont loin de l'être sur son application ! L'étude de notre propre histoire, celle du droit comparé nous l'ont appris : suivant les temps, suivant les pays, la haute juridiction politique appartient tantôt au Parlement, tantôt à la Cour suprême de la nation, tantôt à un tribunal mixte formé à la fois d'éléments politiques et d'éléments judiciaires ; tantôt enfin à une Cour de justice spéciale. Certains peuples lui reconnaissent le droit de prononcer des peines de droit commun ; chez d'autres, comme aux Etats-Unis, dans le Wurtemberg, la Saxe, sa mission se borne à l'application de peines politiques qui réservent et laissent intacts les droits de la justice ordinaire. En France, elle sort des vœux formés par les cahiers des Etats généraux et des délibérations de l'assemblée constituante, sous la forme d'un grand jury élu par le peuple, d'une « sorte de représentation nationale judiciaire. » Transformée par le premier Empire en une institution monarchique, composée de sénateurs et des titulaires des plus hautes charges de l'Etat, elle devient, sous la monarchie constitutionnelle, aux mains du Parlement, un corps à la fois politique et judiciaire, investi d'un pouvoir discrétionnaire, pour qualifier le crime, régler la procédure, arbitrer la peine ; corrigeant, complétant la loi par raison d'Etat et mêlant la grâce à la justice. La constitution de 1848, celle de 1852 en font une grande Cour d'assises entourée de garanties exceptionnelles et d'une majesté plus haute. Enfin, les lois constitutionnelles de 1875 la rendent au Parlement. Comment discerner, parmi tant de combinaisons différentes, au milieu des hésitations, des repentirs du législateur, quel est

le meilleur système, le plus propre à assurer à la société comme aux accusés toutes les garanties d'une bonne justice?

La haute juridiction politique est-elle bien placée aux mains du Parlement? L'attribution à la Chambre basse du droit d'accuser, et, à la Chambre haute, du droit de juger les crimes commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, et les grands attentats à la sûreté de l'Etat, n'a pas seulement pour elle l'exemple de l'Angleterre, et la pratique d'un certain nombre de peuples libres : en France même, elle peut s'autoriser de l'expérience de trente années de gouvernement parlementaire, et elle a trouvé pour la soutenir une école imposante par le nombre, plus imposante encore par l'éclat du talent et l'autorité des services.

Dans ses *Vues sur le gouvernement de la France*, l'éminent duc de Broglie n'hésite pas à proposer cette solution comme indiscutable. « Il est un point » dit-il « que nous » tenons d'avance pour accordé; il est un principe qui ne » fait pas question. Sous une monarchie représentative, la » Chambre haute, sous quelque nom qu'on la désigne, doit » être, en matière d'Etat, la haute Cour de justice criminelle.

» Ce n'est pas trop des deux Chambres, l'une comme accusatrice, l'autre comme juge, pour avoir au besoin raison du pouvoir exécutif dans la personne de ses agents. » — Ce n'est pas trop des deux Chambres, l'une comme » accusatrice, l'autre comme juge, pour réprimer les entreprises des factions, quand ces entreprises menacent la » sécurité de l'Etat. » Et le duc de Broglie veut qu'en matière de crimes de haute trahison et d'attentat à la sûreté de l'Etat, commis par de simples citoyens, la Chambre des représentants ait le droit de saisir la justice ordinaire ou de porter l'accusation devant le Sénat; le droit d'accepter ou de décliner la compétence (1).

Dans son livre sur *La France nouvelle*, M. Prévost-Paradol, arrive avec plus de réserve, à des conclusions

(1) P. 322, 323, 324.

analogues : « C'est, » dit-il, « la chute des cabinets bien » plus que leur mise en accusation qui est la véritable sanction de la responsabilité ministérielle. Toutefois, il peut être nécessaire et salutaire de mettre les ministres en accusation, et alors on pourrait choisir, sans inconvénient, pour tribunal suprême, soit la haute Cour telle qu'on l'avait constituée en 1848, soit la Chambre haute telle que nous proposons de la constituer ici ; car elle est composée à peu près des mêmes éléments que la haute Cour républicaine (1). »

On le voit, s'il hésite à se prononcer entre la haute Cour et la Chambre haute, M. Paradol n'a pas d'objections contre la juridiction parlementaire.

Malgré la différence qui sépare la pairie héréditaire ou même élective d'une monarchie du Sénat électif d'une république, la constitution qui nous régit (2) a consacré ce système, et en le présentant sous l'égide de sa haute autorité à l'assemblée nationale, M. Dufaure ne craignait pas de dire que « l'efficacité en était démontrée par l'expérience de tous les peuples libres. »

Il est assurément téméraire de ne pas s'incliner devant d'aussi hautes autorités. Ce n'est pas sans réserve et sans défiance de soi qu'on s'en sépare. Mais, malgré tout, nous ne pouvons nous ranger à ce système ; plus nous y réfléchissons, moins il nous semble juste, et quoi qu'on en dise, nous pensons qu'il n'a pour lui, ni la raison, ni l'histoire, ni la pratique actuelle de la majorité des peuples libres.

A un premier point de vue, l'histoire de la justice parlementaire en Angleterre, le jugement par le Sénat italien de l'amiral Persano, le procès récent des ministres de Norwège ne témoignent pas en sa faveur. A toute époque, et surtout, on y voit la passion dominer et, trop souvent, étouffer la justice.

(1) P. 126, 127.

(2) Lois sur les rapports des pouvoirs publics.

Aussi, nous l'avons vu, si quelques grandes nations comme l'Angleterre et l'Italie, l'Espagne et le Portugal, le conservent encore, la plupart des lois récentes l'ont abandonné. Ni l'Autriche en 1867, ni la Turquie en 1876, ni l'Allemagne et la Grèce en 1877, ni la Roumanie en 1879 ne l'ont adopté. Partout, c'est à une juridiction spéciale qu'on a confié le jugement des délits commis par les ministres, et des crimes d'Etat. Si, dans la composition de la haute Cour, une part est faite, parfois, à l'élément politique et représentatif, le droit comparé démontre que la tendance la plus moderne est de refuser au Parlement seul toute attribution judiciaire.

Généralement condamné aujourd'hui par l'expérience, ce système peut-il, du moins, se réclamer de notre propre histoire? Il est presque de mode, dans une certaine école, de prodiguer l'éloge à la juridiction de la Cour des pairs. Dans un mémoire où l'élévation des idées s'allie à l'excellence du langage (1), M. Cauchy a exposé le droit nouveau que la jurisprudence de la Cour avait fondé et célébré les progrès qu'elle a fait faire à la justice politique.

Il affirme qu'elle fut à la fois : « Légalement juste comme » un magistrat, moralement équitable comme un jury, complètement libre dans son indulgence comme un grand jury » politique. » Nous avons reconnu nous-mêmes qu'elle avait généralement fait preuve de lumières, d'indépendance et de modération. M. Cauchy avoue qu'« il n'y a rien dans ce » résultat qu'il faille rapporter à la sagesse de la loi ; » qu'il est dû tout entier à ces hommes qui, suivant la belle parole du chancelier Pasquier, « avaient du sang de magistrat dans les veines. » Mais les hommes changent et les institutions restent. La sagesse des uns ne saurait réparer les vices des autres ; elle ne saurait supprimer la funeste influence des

(1) *Du jugement des crimes politiques au point de vue moral et, en particulier, de la Cour des pairs et de la haute Cour.* Mémoire lu, en 1867, à l'Académie des sciences morales et politiques. *Comptes rendus des séances de l'Académie*, par M. Ch. Vergé, t. LXXX, p. 165.

idées fausses et le péril des principes mauvais. Le sage Henrion de Pansey l'a dit : « L'autorité judiciaire et la confection des lois sont deux pouvoirs dont la réunion n'est jamais sans danger pour la liberté publique (1). » On oublie trop, d'ailleurs, certaines défaillances. Nous avons rappelé le procès du maréchal Ney, la pression des salons et du monde politique dominant la chambre, lui imposant de véritables dénis de justice, lui arrachant la mort du maréchal ! Sont-ce véritablement des juges, « ces Pairs prêts à tout faire pour la monarchie légitime comme ils avaient tout fait pour l'empire (2) ? » On a beau demander d'écarter ce souvenir douloureux, en disant que ce fut là une surprise, que la Chambre n'avait pas encore la pleine possession d'elle-même, la conscience de ses devoirs et de sa mission. La réponse ne rassure pas. Car cette conscience, si elle l'avait depuis acquise, il suffisait pour la lui faire perdre d'un changement des personnes ou d'une grande commotion publique.

C'est l'un des plus funestes effets, et l'œuvre particulièrement immorale des révolutions de troubler dans l'esprit des hommes les notions du vrai et du juste, d'affaiblir tous les principes, et d'ébranler les consciences plus encore que l'Etat. Comment oublier, à ce point de vue, le procès des ministres de 1830 ? Si la défense y fut libre et la peine modérée, comment n'être pas saisi d'une douloureuse et patriotique tristesse devant les sophismes qu'on accumula pour motiver la poursuite, établir la compétence de la chambre, et transformer la culpabilité morale en culpabilité légale !

Au début du rapport qu'il présentait à la Chambre des pairs au nom de la commission chargée d'instruire le procès, M. de Bastard justifiait en ces termes la mesure qui déférait les accusés à la Cour des pairs :

« La Chambre des pairs de France, par l'élévation de son

(1) *Des pairs de France*, ch. VI.

(2) M. Duvergier de Hauranne, t. III, p. 304.

» rang dans la hiérarchie des pouvoirs, par l'indépendance  
 » que lui assure la stabilité de son existence, par le nombre  
 » même de ses membres, par l'habitude et la nécessité où  
 » elle se trouve de s'occuper chaque année des plus grands  
 » intérêts du pays, la Chambre des pairs *pouvait seule com-*  
 » *poser le Tribunal suprême de la France.* Seule, par son ca-  
 » ractère politique et judiciaire, elle pouvait constituer cette  
 » magistrature d'un ordre supérieur, capable de compren-  
 » dre, de juger les grands procès, et de rassurer à la fois  
 » le pays et les accusés. *Seule, elle avait le pouvoir et le*  
 » *droit de s'affranchir des prescriptions étroites de la loi*  
 » *écrite et de n'écouter que les règles éternelles de l'équité et*  
 » *de la raison; de ne laisser aucun crime impuni et d'inflir-*  
 » *ger à chaque crime la peine qui lui était justement acquise;*  
 » *de résister aux exigences de l'autorité et aux entraînements*  
 » *des partis; de ne voir enfin que le bien de la patrie, que*  
 » *les intérêts de la justice à laquelle les nations n'ont jamais*  
 » *manqué impunément. Tel est, Messieurs, dans le présent et*  
 » *dans l'avenir de la France, le rôle auguste de la Cour des*  
 » *pairs : telle est aujourd'hui sa mission (1). »*

Et il ajoutait : « En matière criminelle ordinaire et devant  
 » les tribunaux de droit commun, la spécification légale du  
 » fait incriminé doit non seulement précéder toute condam-  
 » nation mais toute accusation et toute poursuite; car on ne  
 » saurait traduire un citoyen en justice que pour un fait  
 » spécialement prévu par la loi pénale; aussi, tout acte  
 » d'accusation indique-t-il, avec les circonstances du fait qui  
 » constitue le corps du délit, la disposition de la loi qui  
 » le définit et le spécifie. Toutefois, en matière de crimes  
 » politiques et de responsabilité ministérielle, lorsqu'il  
 » s'agit de l'indépendance ou de la sûreté de l'Etat, du  
 » maintien des institutions ou des lois, des libertés publi-  
 » ques ou des garanties individuelles, devant un tribunal  
 » que la constitution a placé au sein des deux Chambres

(1) Sirey, 1831, 2, 9.

» législatives dont l'une a l'accusation et l'autre a le jugement, *il est impossible qu'il n'y ait pas accusation, quand il y a eu péril pour la patrie, et qu'il n'y ait pas jugement quand il y a eu accusation.*

» Sans doute la sûreté et la liberté d'un citoyen doivent être préférées à la répression d'un trouble ou d'un désordre que le législateur a négligé de signaler. Si la société souffre de cette omission, le mal est réparable pour l'avenir, et il serait injuste qu'une peine quelconque atteignît celui qui n'aurait pas été préalablement averti par un texte exprès de la loi, puisqu'il n'aurait pas enfreint ses défenses; *mais il n'en saurait être ainsi lorsque la sûreté et la liberté du pays ont été mises en danger par ceux-là mêmes qui doivent veiller à leur conservation : car la liberté et la sûreté de tous sont préférables à celles de quelques uns.* De si audacieux abus de la puissance publique sont souvent irréparables. Ceux qui les commettent se mettent en guerre avec la société; elle ne peut demeurer désarmée contre leurs attaques. La justice politique n'est pas seulement du droit public : elle est du droit des gens; elle est inhérente au droit naturel, qui appartient à chaque peuple de veiller à sa propre conservation : elle ne doit, elle ne peut donc jamais manquer ni de tribunaux ni de lois (1). »

J'en demande pardon à l'éminent rapporteur et à la commission dont il était l'organe! Mais cette théorie n'est que le plus détestable et le plus dangereux des sophismes; la négation éclatante des droits les plus sacrés de l'individu, c'est la thèse que le salut de l'Etat autorise, je ne dis pas assez, commande tout! Nous ne connaissons pas un seul de ces arguments qui ne conduise directement à la justification du tribunal révolutionnaire; c'est la thèse même du comité de salut public, c'est son langage.

Hé quoi! il y aura au monde une juridiction, si haute

(1) Sirey, 1831, 2, 14.

qu'elle soit, qui aura le droit et même le devoir de s'affranchir des prescriptions étroites de la loi écrite pour n'écouter que les règles éternelles de l'équité et de la raison ! qui, pour le bien de la patrie, devra ne laisser aucun crime impuni, et pourra, pour le punir, ne suivre d'autre règle que sa conscience, transformer en crime un fait auquel aucune loi n'avait reconnu le caractère délictueux ; le frapper d'une peine qu'aucune loi n'avait édictée ! Cette juridiction pourra ainsi à la fois créer et appliquer la peine ! Elle sera, en même temps, législateur et juge ! O Montesquieu ! où êtes-vous ? Que sont devenus la séparation des pouvoirs, les grands principes de 89, les tutélaires garanties de la liberté individuelle ! Il a suffi de l'intérêt momentané d'un parti, du trouble d'une révolution pour mettre à leur place l'arbitraire absolu, le mépris du droit et de la liberté, et, pour tout dire en un mot, la formule même de la tyrannie !

De quel état des esprits témoigne un pareil langage ! Quel trouble il révèle dans les consciences ! Quels aveuglements et quels emportements ne laisse-t-il pas redouter de la part du juge qui le tient ? Nous le demandons à tout homme de bonne foi. Pour avoir été appliqués alors par une assemblée modérée, de tels principes ont-ils cessé d'être la négation même du droit, ont-ils rien perdu de leur fausseté, de leur immoralité et de leur péril ?

M. de Martignac n'avait pas de peine à démontrer qu'au point de vue légal l'accusation ne se soutenait pas, d'une part, parce que la trahison prévue par l'article 56 de la charte n'avait jamais été définie, la loi promise sur cet objet étant encore à faire ; — d'autre part, parce qu'aux termes de l'article 4 du code pénal nulle infraction ne pouvait être punie d'une peine qui n'était pas prononcée par la loi avant qu'elle fût commise. « Devant une Cour qui serait purement » judiciaire, » disait-il, « et qui n'aurait d'autres devoirs à » remplir que ceux de juger, cette défense serait péremptoire et dispenserait de toute autre. » Elle l'était, en effet, et, malgré tout leur talent, les commissaires de la Chambre



des députés n'y purent opposer que des sophismes. Mais, ajoutait-il immédiatement : « On vous l'a dit, et je le re-  
 » connais, vous n'êtes pas uniquement une haute Cour judi-  
 » ciaire, *vous êtes en même temps un grand corps politique.*  
 » Ce ne sont pas seulement les intérêts de la justice qui  
 » vous sont remis, *c'est la sûreté de l'Etat dont le dépôt vous*  
 » *est confié. Les droits et les devoirs que cette double qualité*  
 » *peut vous conférer ne sont définis nulle part. Dans la haute*  
 » *sphère où vous êtes placés, vous ne devez compte qu'à vous-*  
 » *même de l'usage que vous jugez juste et utile d'en faire. »*

Eh bien ! c'est précisément dans ce pouvoir arbitraire qu'on croit trouver la raison d'être de la juridiction parlementaire ; c'est de son autorité discrétionnaire qu'on se réclame pour la défendre. On y voit une institution d'Etat puisant, dans son double caractère à la fois judiciaire et politique, « une liberté plus grande que celle du juge pro-  
 » prement dit ; » le droit de s'affranchir des prescriptions légales pour ne consulter que l'intérêt supérieur du pays ; d'être d'autant plus juste et modérée qu'elle est plus puissante ; de mettre la clémence dans ses arrêts, au lieu de l'abandonner à la prérogative du chef de l'Etat. « Il n'est  
 » pas interdit à la politique, » dit M. Rossi, « de rester en  
 » deçà de la limite extrême de la justice (1). »

A merveille ! mais, si vous pouvez rester en deçà des limites de la justice, qui me garantit que vous n'irez jamais au delà ? Toute justice discrétionnaire n'est plus réellement la justice ! modérée aujourd'hui, elle sera violente demain. Les institutions ne changent-elles pas de caractère avec les mains qui les appliquent ? Sans doute, la Cour des pairs n'a usé de son pouvoir discrétionnaire que pour modérer les peines, et en cela elle est demeurée en deçà de la justice. Mais n'allait-elle pas au delà quand, s'affranchissant des principes les plus certains du droit, elle érigeait en crimes des actes non qualifiés par la loi, et créait des peines pour les punir ?

(1) M. Rossi, *Moniteur* du 3 mars 1840.

M. Cauchy nous apprend qu'après s'être reconnu le droit de ne pas juger par ordre et de ne demeurer saisie qu'alors que la raison d'Etat lui paraissait l'exiger, elle tendait, à la fin de sa carrière, par un développement logique du même principe, à s'attribuer un droit général d'évocation. — M. Crémieux avait-il donc tort de la traiter « d'usurpatrice ? » Sa juridiction était-elle en réalité autre chose que l'arbitraire ?

« L'homme, a dit M. Rossi, n'est pas assez vertueux pour » qu'on lui confie l'administration de la justice sociale sans » autre règle de conduite que les préceptes de la justice morale et la libre appréciation des exigences de l'ordre politique (1). »

Rien de plus profond et de plus vrai que cette pensée. Et voilà pourquoi le soin de la justice exige et une loi pénale positive dont les prescriptions s'imposent au juge, et la division du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Qui ne voit, en effet, qu'une justice sans loi positive est nécessairement dépourvue des garanties nécessaires contre la faveur ou la haine et que la confusion dans les mêmes mains du pouvoir de faire les lois et du pouvoir de les appliquer double fatalement les chances que l'imperfection humaine laisse au caprice, à la passion et à l'erreur (2).

« Quand on laisse la définition du crime à l'accusation, » dit M. Laboulaye, quand c'est le juge qui fixe la peine et » l'applique, on tombe dans un danger véritable qui est de » faire de la justice un instrument de vengeance : et si, » comme en Angleterre, on se croit le droit d'appliquer la » peine du bannissement et même la peine de mort, on est

(1) *Cours de droit pénal*, t. II, p. 398 et suiv.

(2) Ce péril, Rousseau lui-même l'a senti : « *Le danger*, dit-il, *en serait terrible* » (*Considérations sur le gouvernement de Pologne*). Et, il faut le dire à l'honneur de la Cour des pairs, elle en avait elle-même le sentiment. Dans le procès du Précurseur, en 1834, M. de Pontécoulant le signalait en ces termes : « Si les inculpés traduits devant la Cour des pairs ne trouvaient pas les plus fortes garanties dans ses lumières, son indépendance et sa haute impartialité, il n'y aurait pas de tribunal plus effrayant, puisque, en l'absence d'une loi d'organisation et de procédure, ce tribunal est réduit à

» tout près de tomber dans les excès qui ont fait tant de  
» tort à la révolution française (1). »

C'est au nom de la liberté comme au nom de la justice (elles sont au fond même chose), qu'il faut proscrire ces monstrueuses confusions de pouvoirs, tant de fois condamnées par les penseurs et maudites par les victimes; qu'il faut supprimer ces juridictions arbitraires dont le vice peut ne pas se faire sentir trop douloureusement entre des mains honnêtes et modérées, mais qui, entre des mains violentes et impures, dégénèrent bien vite en instruments des excès les plus honteux et de la plus détestable tyrannie.

Mais, « si le juge, le juge politique comme tout autre, se  
» rend coupable de forfaiture quand il procède au jugement  
» d'un acte auquel il ne peut pas appliquer un texte de loi  
» pénale dûment publié avant le fait qu'on lui dénonce (2), » ne serait-il pas, du moins, possible d'astreindre le Parlement lui-même aux définitions et aux peines légales, et d'enchaîner sa juridiction par les liens de la loi positive? Sur ce point, les partisans les plus convaincus de la juridiction parlementaire hésitent; ils craignent d'en dénaturer le caractère, qui est d'être précisément une juridiction plus libre que celle du juge proprement dit; et, en lui enlevant la liberté de s'affranchir des qualifications de la loi, ils redoutent de lui enlever ce qui est sa raison d'être, son caractère de pouvoir modérateur.

Cependant, il faut le reconnaître, dans la plupart des pays où le jugement des crimes politiques demeure confié à la Chambre haute, des lois organiques ont défini les crimes, réglé la compétence, fixé les peines. Et l'on ne voit pas, en effet, pourquoi le Parlement, quand il se transforme en Cour de justice, ne deviendrait pas, à son tour, l'esclave de la loi.

se faire lui-même législateur, et que son unité l'oblige à remplir successivement, dans la même affaire, les fonctions de chambre du conseil, de chambre des mises en accusation, de jury et de cour d'assises. »

(1) *Histoire des Etats-Unis*, t. III, p. 397 et suiv.

(2) Rossi, *Traité de droit pénal*.

C'est là, à coup sûr, un grand progrès. Nous n'hésitons pas cependant, quant à nous, à repousser la juridiction des assemblées politiques, même strictement renfermée dans les limites légales. Sans doute, avec une loi positive, l'arbitraire disparaît, mais la passion reste, et l'histoire nous a appris, par des leçons trop répétées et trop rudes, quels sont, hélas ! l'entraînement, l'injustice, les contradictions des partis, de tous les partis.

« Quand il s'agit de juger, » écrit M. Rossi, « l'homme » s'égare souvent, même par l'influence des passions nobles » et généreuses. Que n'a-t-on pas raison de craindre lorsque » viennent conspirer avec elles les passions basses et méchantes (1) ? » A ce point de vue, une assemblée, quelle qu'elle soit, ne sera-t-elle pas toujours la plus dangereuse des juridictions ? Qui ne connaît les passions qui s'y agitent, les intrigues qui s'y nouent, les intérêts qui s'y ménagent, les ambitions qui y fermentent ? Tout ministre qui a quelque temps exercé le pouvoir compte nécessairement, parmi les membres d'une assemblée, des amis ardents et des adversaires acharnés. Il n'y a guère de milieu. Entre ces passions contraires, quelle place reste, je le demande, à l'impartialité et à la justice ? Quand le jugement des ministres est l'une des principales attributions de la justice politique, cette seule réflexion ne suffit-elle pas à condamner le système ?

On prétend, il est vrai, qu'une accusation politique veut des juges politiques. Mais c'est là précisément qu'est, à nos yeux, le sophisme. Sans doute, les Chambres sont les juges naturels de cette responsabilité morale et politique qui fait et défait les cabinets, les élève ou les renverse. Elles sont, au point de vue pénal, le plus dangereux des juges pour des accusés dont elles ont souvent tout à craindre ou tout à espérer. Si, d'ailleurs, on proscriit toute accusation vague et *constructive* ; si, comme nous, on veut que toute responsabilité pénale repose sur un texte précis et une définition lé-

(1) *Traité de droit pénal*, p. 2.

gale de l'infraction ; pour appliquer la peine à un délit ainsi défini, il n'est pas besoin d'un juge politique, il suffit d'un juge éclairé et indépendant.

Les attributions judiciaires conférées aux Chambres ne sont-elles pas encore une sérieuse entrave à leurs travaux législatifs ? A-t-on oublié que le procès d'avril 1835 dura neuf mois ? Les accusations répétées dont la Chambre haute eut à connaître sous le gouvernement de juillet suspendaient ses travaux et nuisaient à son autorité. L'histoire en témoigne, et révèle que les accusés traduits devant les assemblées ont toujours manqué de confiance et de respect pour les juges politiques (1).

### § 3.

Reste un système introduit par un grand peuple, adopté par plusieurs autres nations, soutenu par d'éloquents publicistes : c'est celui des Etats-Unis, qui, séparant profondément la justice politique de la justice de droit commun, attribue la première au Parlement en laissant l'autre aux tribunaux ordinaires. L'importance d'un tel système, la consécration que lui a donnée en Amérique près d'un siècle d'expérience, la faveur qu'il a trouvée près d'esprits aussi éminents que MM. de Tocqueville et Laboulaye, le rendent évidemment digne de la plus sérieuse attention.

Dans ce système, la Chambre basse a le droit de traduire les ministres et les hauts fonctionnaires devant la Chambre haute. Mais la Chambre haute ne peut prononcer contre l'accusé d'autre peine que celle de la révocation et certaines incapacités politiques.

Je reconnais volontiers la valeur d'un pareil système et le mérite qu'il a d'éviter toute juridiction exceptionnelle pour l'application des peines de droit commun. Echappe-t-il ce-

(1) L'impossibilité reconnue pour une semblable juridiction de statuer sur les intérêts civils n'est-elle pas encore un argument secondaire contre l'adoption d'une pareille juridiction ?

pendant à l'objection? Il se comprend en Amérique où la responsabilité ministérielle n'existe pas. Mais dans les pays où le ministère est politiquement et collectivement responsable, la simple révocation prononcée sur une accusation solennelle ne fait-elle pas double emploi avec le renversement du cabinet? De deux choses l'une, d'ailleurs; ou, après cette révocation, le juge de droit commun sera tenu d'appliquer la peine et alors c'est en réalité la haute Chambre qui juge; ou bien il restera libre, et alors quel préjugé la décision de la Chambre haute ne fait-elle pas peser sur son jugement! Si, cependant, il acquitte, quelle contradiction entre les deux juridictions, et par suite quel scandale!

A un autre point de vue, un tel système ne remplit qu'imparfaitement le but que nous poursuivons. S'il peut s'appliquer au jugement des ministres et des hauts fonctionnaires, il est inapplicable à la répression des grands attentats contre la société. Il en laisse la connaissance au juge de droit commun: et si, dans une société comme la nôtre, ce juge paraît trop faible et, comme on l'a dit, trop *local* pour dominer de haut et réprimer sans peur comme sans excès ces vastes complots qui attentent à la société elle-même, si c'est précisément à raison de ces défauts du juge ordinaire que nous cherchons un juge, non pas exceptionnel mais supérieur, la constitution américaine ne nous le donne pas.

#### § 4.

Si maintenant nous parcourons les divers systèmes essayés dans les différents pays, on ne saurait méconnaître que, *a priori*, ils présentent à peu près tous de sérieuses garanties de justice. Il se peut que la plupart d'entre eux répondent à la situation particulière pour laquelle ils ont été créés et au tempérament du peuple auquel ils s'appliquent.

Un certain nombre de constitutions confient la juridiction politique à la Cour suprême de droit commun. Ce haut tribunal se recommande généralement par ses lumières et son

impartialité. Dans les pays cependant où il est à la nomination exclusive du chef de l'Etat, nous redouterions pour lui l'ingérence du pouvoir, et nous ne serions pas sans quelque inquiétude pour son indépendance politique.

Une haute Cour formée moitié de magistrats, moitié de membres élus par les Chambres, est une combinaison ingénieuse et séduisante où l'esprit judiciaire et l'esprit politique peuvent s'éclairer et se rectifier l'un par l'autre; mais toutes ces combinaisons ont un tort, à nos yeux irréparable : c'est que, dans la plupart au moins des pays qui les ont adoptées, elles refusent aux accusés les garanties que leur assure la loi commune et constituent vraiment des tribunaux d'exception.

Or, ce qui nous paraît nécessaire pour légitimer l'institution d'une haute Cour, c'est qu'elle assure aux accusés politiques comme à tous les autres les garanties du droit commun.

En France, et en matière de crime, ces garanties se résument en deux principes essentiels : l'accusé a droit d'être jugé par le jury, il a le droit de n'être frappé que de peines édictées par la loi avant le crime qu'il a commis.

Ces deux principes sont-ils donc inconciliables avec l'institution d'une haute Cour ?

Parmi les diverses combinaisons qui ont été essayées, il en est une au moins qui nous paraît les remplir : c'est celle qu'avait consacrée la constitution du 4 novembre 1848; celle qui confie le jugement du fait à des jurés désignés par le sort parmi les conseillers généraux; la direction des débats et l'application de la peine à des magistrats élus par la Cour suprême et dans son sein.

Pour reproduire un mot que nous avons déjà cité, une telle juridiction n'est vraiment pas exceptionnelle mais supérieure. Elle n'altère en rien les garanties assurées à la société comme à l'accusé par la justice ordinaire; elle ne fait que les fortifier et les grandir, puisqu'elle ne fait qu'accroître les lumières et l'indépendance du citoyen chargé d'apprécier

le fait comme du magistrat chargé d'appliquer la loi (1).

L'histoire est là pour dire que la haute Cour de 1848 ne manqua pas à sa mission. Malgré ses préférences pour la juridiction de la Cour des pairs, M. Cauchy, dans le mémoire dont nous avons parlé plus haut, reconnaît qu'elle assura « une répression courageuse et modérée dans des formes dignes et solennelles. »

M. Laboulaye a beau dire que cette haute Cour de justice est un tribunal d'exception, « et fait une singulière figure » dans une constitution qui proclame bien haut qu'il ne pourra être créé de tribunaux extraordinaires à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit (2). »

C'est s'arrêter aux apparences, et ne pas aller au fond des choses. On ne peut vraiment appeler tribunal d'exception une juridiction qui n'a d'autre mission que d'appliquer, dans les formes ordinaires, la loi commune. Pour emprunter un mot heureux à M. Cauchy, « la haute Cour n'est vraiment » que la Cour d'assises de droit commun élevée à sa dernière puissance. »

Qu'on fasse, si l'on veut, désigner par le sort, au lieu de les faire élire par leurs collègues, les magistrats de la Cour suprême qui devront siéger à la haute Cour. Ce qu'il importe de proscrire, c'est la désignation laissée au chef de l'Etat, et sur ce point, le système de la constitution de 1852 doit être condamné. Nous inclinerions pourtant à préférer l'élection, plus capable que le sort aveugle de tenir compte des aptitudes, du caractère, des forces de chacun. Tel est aussi l'avis de M. Reverchon (3). Quel que soit le mode adopté, on ne devra jamais, pour faire cette désignation, attendre la

(1) « Les règles constitutives de cette suprême juridiction, qui procèdent » à la fois de l'élection, de l'institution du jury et du suffrage universel, » loin d'affaiblir ses garanties, leur donnent, au contraire, une plus grande » étendue et une force nouvelle. » Arrêt de la haute Cour de 1849. S., 49, 2, 240.

(2) *Histoire des Etats-Unis*, t. III, leçon 15.

(3) *De la haute cour de justice*, p. 24. Paris, 1870. — Tel est aussi l'avis de M. Faustin Hélie, p. 1218.



nécessité de convoquer la haute Cour. Les juges ressembleraient trop à des commissaires. Nous voudrions que la haute Cour eût, autant que possible, un caractère permanent. Pourquoi une désignation annuelle? Pourquoi les membres de la Cour suprême, désignés par l'élection ou par le sort pour faire partie de la haute Cour, ne seraient-ils pas inamovibles en cette qualité, et ne garderaient-ils pas ces fonctions toute leur vie? En cas de décès ou de démission, l'élection ou le sort comblerait ces vides.

Approuvé par M. Cauchy comme une idée heureuse, le choix des jurés parmi les conseillers généraux est, au contraire, vivement critiqué par M. Laboulaye : « Qui peut répondre, » dit-il, « qu'un jury choisi parmi les membres des conseils » généraux n'aura pas, dans un moment donné, une couleur » politique des plus prononcées, et ne sera pas, par conséquent, l'ennemi plutôt que le juge naturel des accusés? »

Nous croyons, pour notre part, que le choix des jurés parmi les conseillers généraux est de nature à assurer, dans les temps calmes, toutes les garanties d'une bonne justice. Mais on ne peut nier qu'aux époques troublées, dans les périodes révolutionnaires, si fréquentes hélas dans notre malheureux pays, l'observation de M. Laboulaye ne présente une part de vérité. Quand la magistrature est indépendante et respectée, on pourrait imiter le système bavarois et faire désigner par les Cours d'appel, dans leur ressort, les citoyens les plus dignes par leur situation, leur caractère et leurs lumières, de siéger à ces grandes assises politiques. Nous préfererions pourtant voir la loi elle-même adjoindre aux conseillers généraux certaines autres catégories de citoyens, tels que les membres de l'Institut, les avocats élus aux Conseils de l'ordre des divers barreaux de France, les présidents des Chambres de commerce, etc. Le sort se chargerait ensuite de désigner, sur cette liste générale des hauts jurés, ceux qui devraient former le jury de jugement.

Le second principe auquel nous tenons davantage encore, c'est que la haute Cour ne puisse juger que des crimes an-

térieurement définis, appliquer que des peines antérieurement édictées par la loi.

Pour les grands attentats contre la société, la difficulté n'existe pas, le code pénal est là. Il en est autrement des crimes et délits politiques proprement dits commis par les fonctionnaires, et surtout par les ministres. M. Laboulaye nous dit : « Le grand défaut de la justice politique, c'est » qu'on ne sait jamais dans quelle limite la contenir. Si vous » faites une loi pour spécifier tous les abus dont un ministre peut se rendre coupable, il faudrait une loi qui, à elle » seule, remplirait plusieurs *in octavo* (1). »

Sans doute, la tâche est difficile, mais elle est nécessaire. Comment oublier l'infortuné Delessart, accusé par Brissot « d'avoir compromis la dignité de la nation, de n'avoir pas » averti l'assemblée du concert des puissances et de la déclaration de Pilnitz, d'avoir professé dans ses notes des » doctrines inconstitutionnelles, et d'avoir donné à Kaunitz » une fausse idée de l'état de la France (2)? » Décrété d'accusation, il est conduit à Orléans dans les prisons de la haute Cour, bientôt après égorgé à Versailles. Voilà comment, sous la révolution, on envoyait les ministres à l'échafaud ! Et même à une époque plus rapprochée de nous et plus calme, au temps de l'application la plus régulière du régime parlementaire, que de scandaleuses accusations, uniquement provoquées par les vivacités de la lutte et par des compétitions personnelles ! En 1828, M. Labbey de Pompières propose contre M. de Villèle et parvient à faire prendre en considération par la Chambre une accusation de trahison et de concussion qui ne repose sur aucun fondement. En 1846, ce sont des hommes comme MM. Odilon Barrot, Duvergier de Hauranne, de Malleville, Léon Faucher, de Lasteyrie, Drouin de L'Huys qui accusent M. Guizot « d'avoir trahi au » dehors l'honneur et l'autorité de la France, faussé les

(1) *Histoire d'Amérique*, t. III, p. 397.

(2) Séance du 19 mars 1792 Voy. Thiers, *Histoire de la Révolution*, *Assemblée législative*, ch. II.

» principes de la Constitution, violé les garanties de la  
 » liberté, ruiné les finances de l'Etat, et compromis ainsi  
 » les forces et la grandeur nationales ! » Imputations dont  
 le vague calculé dissimulait mal la faiblesse et que l'esprit  
 de parti seul avait dictées ! « On ne saurait, » a dit dans  
 ses *Mémoires* un homme d'Etat de ce temps, « les relire au-  
 » jourd'hui sans surprise et sans tristesse (1) ! » De telles  
 accusations n'ont, en effet, rien de commun avec la justice.

Mais, à ce point de vue, la législation comparée, notre  
 propre histoire, ne nous offrent-elles pas des exemples et  
 des leçons ? Cette tâche n'a-t-elle pas été essayée par la con-  
 stitution même de 1791 ? N'a-t-elle pas été accomplie plus  
 ou moins heureusement par les lois de divers pays ? Nous  
 demandons qu'on proscrive ce mot de *haute trahison*, mot  
 élastique d'où la subtilité des légistes peut faire sortir  
 toute sorte d'accusation ; ou, du moins, qu'on en donne  
 une définition précise. « De toutes les lois, » a dit Hen-  
 rion de Pansey, « il n'en est pas qui intéressent plus  
 » éminemment l'ordre social que celles dont l'objet est de  
 » définir les crimes d'Etat et de haute trahison. En effet, si,  
 » faute de précision dans les idées, et de choix dans les  
 » expressions, elles prêtent à l'arbitraire, tous les esprits  
 » seront frappés de terreur, parce que toutes les existences  
 » seront menacées, et, dans les discordes civiles, elles seront,  
 » dans les mains des factieux, une arme qui, successivement  
 » employée par les chefs de tous les partis, produira des  
 » maux incalculables. A Rome, les lois de majesté, rédigées  
 » en termes trop vagues, répandirent plus de calamités sur  
 » l'empire que les invasions des barbares (2). »

Nous demandons donc que, selon le vœu des lois consti-  
 tutionnelles, la loi donne une définition précise de la haute  
 trahison, tant au regard du président de la République que  
 des ministres. La tâche n'est pas au-dessus des forces du

(1) De Falloux, *Mémoires d'un royaliste*, t. I, p. 259.

(2) *Des pairs de France*, ch. vi.

législateur. La constitution de 1848 l'avait remplie en ce qui concerne le chef de l'Etat. La proposition Pascal Duprat en donnait, pour le président comme pour les ministres, une définition acceptable.

Pour ce qui regarde spécialement les ministres, qu'on proscrive l'abus de pouvoir, qui présente un sens trop vague. Mais, est-ce que la dissipation des deniers publics, la corruption, la subornation, la concussion, la violation de la constitution, les entreprises contre la liberté ou la propriété des citoyens ne répondent pas à des idées nettes, à des faits précis qui ne laissent pas place aux accusations arbitraires? D'ailleurs, l'objection de M. Laboulaye se retourne contre son système. Si la définition de pareils délits est impossible, elle l'est aussi bien devant le juge de droit commun que devant le juge parlementaire. Sans doute, les catégories du législateur pourront, en matière politique comme en matière de droit commun, laisser en dehors certains faits dont la morale commanderait la répression. Mais une loi, même imparfaite, vaudra toujours mieux que l'arbitraire. Nous nous refusons, d'ailleurs, à penser que le législateur soit impuissant à saisir et à préciser par des formules, les crimes qui, pour les ministres et les hauts fonctionnaires, peuvent entraîner une responsabilité pénale. Et, pour le reste, la responsabilité politique n'est-elle pas là?

Telles sont les grandes lignes qui nous semblent devoir guider le législateur dans l'organisation d'une haute Cour et le règlement de sa compétence. Constituée d'après ces principes, elle nous semblerait échapper à la plupart des critiques dont cette juridiction a été l'objet.

Devrait-on borner la compétence de la haute Cour aux infractions purement politiques (1), ou l'étendre aux crimes et

(1) M. Reverchon pense, avec raison, qu'il ne faudrait donner à la haute Cour jugeant *ratione personæ* que la connaissance des délits graves, et laisser à la Cour d'appel, conformément à l'article 10 de la loi du 20 avril 1810, celle de tous les délits qui, comme ceux de chasse et de pêche, sont plutôt de simples contraventions. *De la Haute-Cour*, p. 24.

délits de droit commun commis par les hauts fonctionnaires et des personnages puissants de l'Etat, par les princes sous une monarchie, par le président et les ministres sous une république? C'est là évidemment le point le plus délicat. A cet égard, les diverses constitutions de la France ont varié; les constitutions étrangères se divisent. Nous croyons cependant que, même pour les crimes et délits de droit commun, un prince, un ministre, un président de la république doivent plutôt être déférés à la haute Cour qu'aux tribunaux ordinaires. Nous le croyons dans l'intérêt des accusés eux-mêmes, plus encore que dans l'intérêt social. Qui ne sait, en effet, quand il s'agit de personnes en vue, quelle popularité et quelle impopularité s'attachent à certains noms; à quels entraînements d'indulgence ou de sévérité certaines passions peuvent emporter l'opinion, et, avec elle, le jury de droit commun? Sans vouloir médire de ce jury, quiconque l'a pendant longtemps pratiqué ne saurait être pleinement rassuré à cet égard. Un éminent magistrat (1) signalait récemment ses défaillances, et, dans tous les temps, hier encore, de trop éclatants exemples nous ont appris combien peu il sait résister à ces courants qui, dans notre démocratie mobile, emportent à certains moments les esprits au mépris de toute vérité et de toute justice. Cette considération nous paraît, à elle seule, justifier l'attribution à la haute Cour des crimes et délits de droit commun commis par les hauts personnages. On l'a dit avec raison : « Devant les tribunaux » ordinaires, de tels accusés triompheraient par la crainte, » ou périraient par l'envie (2). »

Conviendrait-il, du moins, d'exiger, comme le font certaines législations, que, dans ce cas, la poursuite devant le juge ordinaire fût autorisée par le Corps législatif? Nous ne voyons, pour notre part, aucun motif d'édicter à cet égard une exception au droit commun, et de ne pas respecter la

(1) M. Guillot, juge d'instruction au tribunal de la Seine.

(2) Faustin Hélie, *Constitutions de la France*, p. 741.

liberté d'action du ministère public. C'est pour les délits de fonction qu'on comprend un autre accusateur.

§ 5.

Il nous paraît à la fois logique et convenable de pourvoir la haute Cour, comme l'avaient fait les sénatus-consultes du second Empire, d'une Chambre d'instruction et d'accusation, et d'en faire une juridiction complète, se suffisant à elle-même. Sans doute, les règles qui commandent de fortifier les garanties pour le jugement n'existent pas au même degré pour l'information, et il n'y a pas les mêmes inconvénients à la laisser aux mains de la justice ordinaire. Mais une juridiction n'est vraiment achevée qu'autant qu'elle est pourvue de tous les organes nécessaires à la recherche et à la manifestation de la vérité. La haute Cour, qui reçoit de la justice de droit commun une instruction toute faite, peut la trouver insuffisante. Elle doit pouvoir la compléter. La Chambre d'instruction de la haute Cour aurait, d'ailleurs, à nos yeux, l'avantage d'épargner la nécessité d'informer sur les crimes des ministres, et à la justice ordinaire peu familière avec ce genre de poursuites, et à la Chambre des députés forcée d'usurper, dans ce cas, de véritables attributions judiciaires. Et pour les grands attentats eux-mêmes, pourquoi, au lieu de laisser se multiplier et se localiser les procédures, ne pas en confier l'instruction à une juridiction centrale embrassant d'un coup d'œil l'ensemble du territoire, pouvant apporter, dans cette tâche difficile, des vues d'ensemble, l'unité de direction, l'esprit de suite ?

Par qui et comment la haute Cour doit-elle être saisie ?

En ce qui touche les crimes contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, ce droit appartient au pouvoir exécutif. Et, en pareil cas, la juridiction de la haute Cour doit n'être qu'une juridiction facultative. C'est au pouvoir exécutif à apprécier, suivant la gravité des faits, l'état des esprits, la situation générale du pays, s'il convient de laisser la justice

ordinaire suivre son cours ou de saisir la haute juridiction. C'est à lui encore évidemment qu'il appartient de désigner les membres chargés de remplir près de la haute Cour les fonctions du ministère public. Il nous semblerait convenable que le parquet de la haute Cour, au lieu d'être désigné dans chaque affaire, eût, comme la Cour elle-même, une existence permanente. Pourquoi ces fonctions n'appartiendraient-elles pas de droit au Parquet de la Cour de cassation ?

A qui doit appartenir le droit d'accuser les hauts fonctionnaires, spécialement les ministres, devant la haute Cour ? Un tel droit est-il bien placé aux mains d'une assemblée politique ? Quand on se rappelle la situation que les assemblées font aux ministres, la surveillance jalouse à laquelle ils sont soumis, les accusations souvent odieuses autant qu'absurdés dont ils y sont l'objet (1), on se prend à en douter. Combien inspire plus de confiance ce procureur général inamovible que la constitution des Pays-Bas place auprès de la haute Cour !

Cependant, il semble difficile, dans un pays constitutionnel, de refuser aux Chambres le droit d'accusation : le droit d'accuser n'est pas le droit de juger ; et une accusation passionnée, si regrettable qu'elle soit, n'aura jamais la gravité d'une sentence inique. Si le droit d'accusation peut entraîner des abus, il peut être aussi la sauvegarde de la liberté. Ce qui importe essentiellement à l'accusé, c'est de trouver des juges éclairés et impartiaux, étrangers aux passions, organes indépendants de la justice (2).

Toutefois, à raison du tempérament politique de notre pays, de la vivacité et de la mobilité de ses impressions, nous croyons que le droit d'accuser les ministres et le président de la république devrait exiger le concours des deux

(1) Lire dans le livre récent de M. Taine le tableau aussi exact que saisissant de cette situation des ministres, pendant la Révolution. *Origines de la France contemporaine*, t. II, ch. VII et XII ; t. III, liv. III, ch. II et III.

(2) Voir sur ce point le livre de M. Faustin Hélie : *Constitutions de la France*, p. 1447. Ses conclusions se rapprochent des nôtres.

Chambres, une résolution votée à la fois par la Chambre des députés et par le Sénat. Nous y apporterions encore un tempérament plus grave. Nous voudrions que ce droit d'accusation se réduisit à un simple droit de plainte. Cette plainte serait votée en comité secret; elle saisirait la Chambre d'instruction qui serait forcée d'informer et contraindrait ainsi la haute Cour à instruire. Mais la haute juridiction conserverait le droit de déclarer qu'il n'y a lieu à suivre si la plainte lui semblait mal fondée. On éviterait ainsi ces recherches préliminaires pour lesquelles les Chambres sont forcées, afin de s'éclairer, d'usurper les formes de la justice. On éviterait ces débats retentissants qui passionnent les assemblées, troublent un pays; ces résolutions solennelles qui, suivant un mot que nous avons cité, sont déjà pour les accusés un préjugé terrible. La séparation des pouvoirs serait ainsi mieux respectée. Et pourtant les droits de chacun d'eux seraient sauvegardés. La représentation nationale, gardien naturel de la constitution et des libertés publiques, ne serait pas désarmée, puisque sa plainte suffirait à provoquer les investigations de la haute justice. Sans doute elle serait forcée de s'incliner devant elle et c'est à la haute juridiction que resterait le dernier mot. Mais le pouvoir judiciaire est le plus élevé de tous les pouvoirs : tout, en dernière analyse aboutit à des jugements et l'autorité du juge est et doit être l'autorité suprême.

Nous ne voudrions pas non plus refuser au pouvoir exécutif le droit d'accuser les ministres. Pourquoi ne pas laisser au prince dans une monarchie, au président dans une république l'initiative d'une poursuite contre des ministres ou de hauts fonctionnaires prévaricateurs. Le chef de l'Etat n'est-il pas en situation d'apprécier l'opportunité d'une telle mesure, et pourquoi le procureur général près la Cour de cassation ne pourrait-il pas en son nom saisir la Chambre d'instruction d'une pareille poursuite ?

La plupart de nos constitutions écartent de Paris le siège de la haute Cour. Il est sage, en effet, de l'éloigner du



foyer des agitations politiques et des passions populaires, pour mieux assurer le calme et l'indépendance de ses délibérations. Le pouvoir exécutif est évidemment le mieux placé pour apprécier en quel lieu doit être fixé le siège de la haute Cour et doit pouvoir désigner ce lieu, en la convoquant. Mais, pour le cas où il ne croirait pas devoir user de cette prérogative, il serait sage de laisser à la haute Cour elle-même le droit de déterminer au besoin la ville où elle tiendrait ses séances.

Rien dans le système que nous proposons ne nous paraîtrait s'opposer à ce que la haute Cour de justice, comme la Cour d'assises ordinaire, statuât accessoirement sur les réparations civiles.

La prescription, en ce qui regarde les délits des fonctionnaires, devrait être courte : une année à partir de la cessation des fonctions nous semblerait un délai suffisant en ce qui concerne les infractions purement politiques.

Pour ces mêmes crimes et délits, nous voudrions, avec la plupart des constitutions modernes, que le droit de grâce du chef de l'Etat ne pût s'exercer sans l'assentiment du Parlement.

La condamnation entraînerait forcément la révocation du fonctionnaire.

Quant à la procédure, nous ne voyons rien à modifier aux dispositions de notre code d'instruction criminelle.

Reste une dernière et grave question, que nous ne voulons pas éluder. Peut-il, doit-il exister un recours contre les arrêts de la haute juridiction ? Nous le croyons, malgré la presque unanimité du sentiment contraire.

Pour nous, la haute Cour, telle que nous la concevons, n'est que la Cour d'assises ordinaire élevée à son plus haut degré d'autorité et de puissance. Dès lors, pourquoi ses arrêts ne pourraient-ils être l'objet d'un pourvoi en cassation pour violation des formes, comme ceux de la Cour d'assises de droit commun ? On objecte l'élévation exceptionnelle du tribunal, la science presque infaillible de ses juges, l'atteinte

que la cassation de ses décisions porterait à son autorité. Mais, pour nous, la raison décisive c'est que l'absence de tous recours contre ses arrêts en ferait vraiment un tribunal d'exception. Et si, devant elle, si peu vraisemblable que soit une pareille hypothèse, quelque forme substantielle de la justice avait pourtant été violée sans réformation possible, n'y aurait-il pas là un irréparable malheur ? Ici encore le droit individuel doit l'emporter sur toutes les considérations d'intérêt public. Dans ce cas, à raison de la composition de la haute Cour, de la solennité de sa justice, le pourvoi ne pourrait être jugé que par les Chambres réunies de la Cour de cassation (1).

Si l'arrêt venait à être cassé, il y aurait lieu au tirage d'un nouveau jury et à de nouveaux débats.

Nous ne verrions aucun inconvénient à ce que les arrêts de la haute Cour fussent soumis à la revision, dans les cas où elle est autorisée par nos lois. Mais il nous semble presque impossible, en fait, qu'une telle hypothèse se présente.

#### § 6.

Telles sont les réflexions que nous suggère l'étude que nous avons faite des diverses organisations de la haute Cour, dans notre propre histoire et dans les législations étrangères. La Constitution qui nous régit n'a pas adopté le système qui nous paraît le meilleur. Elle confie au Sénat le jugement des attentats contre la sûreté de l'Etat et des crimes et délits politiques commis par le président de la République et par les ministres. Nous ne pouvons, du moins, qu'appeler de tous nos vœux le vote de la loi promise, qui doit définir les crimes, régler la compétence et la procédure.

Mais, nous l'avouons, c'est pour combattre de toutes nos forces l'attribution au Parlement de la juridiction politique

(1) Bien entendu, les membres de la haute Cour ne pourraient connaître du pourvoi.

que nous avons entrepris cette étude. Une telle attribution viole pour nous les règles fondamentales de la justice. On a beau dire que la juridiction parlementaire est une institution d'Etat dont le pouvoir modérateur est efficace et nécessaire ; nous retrouvons, malgré tout, dans cette théorie, un écho de la doctrine du salut public. Pour nous, nous n'avons cessé de souhaiter, nous ne cesserons de poursuivre la séparation aussi complète que possible de la politique et de la justice. Justice et politique n'ont rien de commun, et même nous ne savons pas de plus mortelles ennemies. Ce n'est pas du politique qu'il faut rapprocher le magistrat, ce serait plutôt du prêtre, car, lui aussi, doit s'isoler de toutes les passions contingentes et passagères pour s'élever à la vérité et à la justice éternelles. Comme le chancelier Pasquier le rappelait aux membres de la Cour des pairs, il ne faut pas qu'une sentence, une sentence politique surtout, paraisse juste aujourd'hui et demain, il faut qu'elle le paraisse toujours. Il ne faut pas que l'histoire la condamne et que la postérité flétrisse les juges, comme elle a fait pour la plupart des tribunaux politiques. Pour cela, il faut un juge qui ne soit que juge et qui n'applique que la loi. Nous croirions avoir rendu un éminent service à la cause de la justice et de la liberté si, dans une mesure quelconque, nous avons pu contribuer à faire prévaloir ces idées, à faire passer dans quelques âmes la conviction profonde qui anime la nôtre. Etranger par choix, non par indifférence, aux agitations des partis qui divisent et déchirent notre pays, nous voudrions pouvoir persuader à tous que suivant la belle parole de M. Rossi « la liberté politique a surtout besoin de justice (1). »

(1) *Traité de droit pénal*, p. 6.

# TABLE DES MATIÈRES

## LIVRE PREMIER.

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

#### CHAPITRE PREMIER.

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Considérations générales. . . . . | 1 |
|-----------------------------------|---|

#### CHAPITRE II.

|                         |   |
|-------------------------|---|
| Période royale. . . . . | 3 |
|-------------------------|---|

#### CHAPITRE III.

|  |    |
|--|----|
| Période républicaine. . . . .  | 6  |
| SECTION PREMIÈRE. — De la répression des crimes politiques et des attentats à la sûreté de l'Etat avant l'établissement des <i>questiones perpetuæ</i> . . . . . | 6  |
| SECTION II. — De la répression des crimes politiques et des attentats à la sûreté de l'Etat, depuis l'établissement des <i>questiones perpetuæ</i> . . . . .     | 16 |
| SECTION III. — Des lois criminelles destinées à assurer la répression des crimes politiques. . . . .   | 19 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Lois d'ambition ( <i>de ambitu</i> ). . . . .  | 19 |
| § 2. — Lois de concussion ( <i>repetundarum</i> ). . . . .   | 20 |
| § 3. — Lois de lèse majesté ( <i>majestatis</i> ). . . . .   | 21 |

#### CHAPITRE IV.

|   |    |
|---|----|
| Période impériale. . . . .  | 24 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Des juridictions politiques sous l'Empire. . . . .                  | 24 |
| § 2. — De la procédure, sous l'Empire, en matière de crimes et délits politiques. . . . . | 28 |

## 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. . . . . 31

## CHAPITRE II.

De la justice politique depuis l'avènement de Hugues Capet jusqu'au  
treizième siècle. — De la cour du roi. . . . . 44

## CHAPITRE III.

Du pouvoir royal et du roi considéré comme grand justicier. . . . . 53

## CHAPITRE IV.

De la Cour des pairs et du privilège des pairs. . . . . 63

## CHAPITRE V.

Du jugement des crimes politiques depuis le treizième siècle jusqu'à  
Louis XIII. . . . . 72

## CHAPITRE VI.

Du jugement des crimes politiques depuis la fin du règne de Henri IV  
jusqu'à la Révolution de 1789. . . . . 102

## 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. . . . . 121

## CHAPITRE II.

La haute Cour nationale et l'Assemblée constituante. . . . . 128

## CHAPITRE III.

La haute Cour nationale et l'Assemblée législative. . . . . 148

## CHAPITRE IV.

La haute Cour nationale et la Convention. . . . . 160

## CHAPITRE V.

Le Directoire et la haute Cour de justice. . . . . 163

## CHAPITRE VI.

|  |     |
|--|-----|
| La haute Cour sous la Constitution de l'an VIII. . . . . | 177 |
|--|-----|

## CHAPITRE VII.

|  |     |
|--|-----|
| L'Empire et la haute Cour impériale. . . . . | 179 |
|--|-----|

## LIVRE IV.

## LA HAUTE COUR POLITIQUE SOUS LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE.

## CHAPITRE PREMIER.

|  |     |
|--|-----|
| La haute Cour et la première Restauration. . . . . | 187 |
|--|-----|

## CHAPITRE II.

|  |     |
|--|-----|
| La haute Cour et l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire. . . . . | 189 |
|--|-----|

## CHAPITRE III.

|  |     |
|--|-----|
| De la haute Cour sous le gouvernement de la seconde Restauration et sous le gouvernement de juillet (1815-1848). . . . . | 192 |
| SECTION PREMIÈRE. — Considérations générales. . . . .  | 192 |
| SECTION II. — De l'organisation de la Cour des pairs. . . . .  | 196 |
| SECTION III. — De la compétence de la Cour des pairs. . . . .  | 199 |
| § 1 <sup>er</sup> . — De la compétence « <i>ratione materiæ</i> ». . . . .   | 199 |
| § 2. — De la compétence « <i>ratione personæ</i> ». . . . .  | 206 |
| § 3. — De la compétence à raison de la connexité. . . . .  | 210 |
| SECTION IV. . . . .  | 213 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Du droit d'accusation devant la Chambre des pairs et de la manière de la saisir. . . . .           | 213 |
| § 2. — De l'accusation en matière d'attentats à la sûreté de l'Etat et de haute trahison. . . . .                        | 217 |
| § 3. — De l'accusation des pairs de France. . . . .  | 218 |
| SECTION V. . . . .   | 219 |
| § 1 <sup>er</sup> . — De l'instruction devant la Cour des pairs. . . . .   | 219 |
| SECTION VI. . . . .  | 221 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Des débats devant la Cour des pairs. . . . .   | 221 |
| SECTION VII. . . . .   | 223 |
| § 1 <sup>er</sup> . — De la délibération sur la culpabilité et de l'application de la peine. . . . .                     | 223 |
| § 2. — Du jugement. . . . .  | 229 |
| § 3. — Des contumaces. . . . .   | 230 |
| § 4. — Du jugement des affaires correctionnelles. . . . .  | 231 |
| § 5. — Du caractère des décisions de la Cour des pairs. . . . .  | 231 |
| SECTION VIII. . . . .  | 232 |
| § 1 <sup>er</sup> . — De l'action civile devant la Cour des pairs. . . . .   | 232 |
| SECTION IX. Principaux procès jugés par la Cour des pairs. . . . .   | 234 |

## LIVRE V.

DE LA HAUTE COUR POLITIQUE DEPUIS LA RÉVOLUTION DE FÉVRIER  
JUSQU'À NOS JOURS (1848-1888).

## CHAPITRE PREMIER.

|   |     |
|---|-----|
| De la haute Cour politique sous la Constitution du 4 novembre 1848..                                  | 251 |
| SECTION PREMIÈRE. — Transition. . . . .   | 251 |
| SECTION II. — De l'organisation de la haute Cour. . . . .   | 252 |
| SECTION III. — De la compétence de la haute Cour. . . . .   | 253 |
| SECTION IV. — Du droit d'accusation devant la haute Cour et comment elle pouvait être saisie. . . . . | 254 |
| § 1 <sup>er</sup> . — De l'accusation du Président de la République. . . . .                          | 254 |
| § 2. — De l'accusation des ministres. . . . .   | 255 |
| § 3. — De l'accusation en matière d'attentats. . . . .  | 255 |
| SECTION V. — De l'instruction devant la haute Cour. . . . .   | 256 |
| SECTION VI. — De la procédure devant la haute Cour. . . . .   | 257 |
| SECTION VII. — Des peines appliquées par la haute Cour. . . . .                                       | 257 |
| SECTION VIII. — De l'action civile devant la haute Cour. . . . .                                      | 258 |
| SECTION IX. — Du caractère des décisions de la haute Cour. . . . .                                    | 259 |
| SECTION X. — Grands procès jugés par la haute Cour. . . . .   | 259 |
| SECTION XI. — Jugement sur la haute Cour. . . . .   | 268 |

## CHAPITRE II.

|  |     |
|--|-----|
| De la haute Cour sous la Constitution des 14-22 janvier 1852. . . . .                                    | 270 |
| SECTION PREMIÈRE. — Principe de la haute Cour. . . . .   | 270 |
| SECTION II. — Organisation de la haute Cour. . . . .   | 271 |
| SECTION III. — De la compétence de la haute Cour. . . . .  | 273 |
| § 1 <sup>er</sup> . — De la compétence à raison de la nature du délit. . . . .                           | 273 |
| § 2. — De la compétence à raison de la personne ou de la fonction. . . . .                               | 274 |
| SECTION IV. — Du droit d'accusation devant la haute Cour, et comment la haute Cour était saisie. . . . . | 275 |
| SECTION V. — De l'instruction. . . . .   | 276 |
| SECTION VI. — Jugement, pénalité, procédure. . . . .   | 278 |
| SECTION VII. — Du jugement des contumaces. . . . .   | 279 |
| SECTION VIII. — Du jugement des délits par la haute Cour. . . . .  | 280 |
| SECTION IX. — De l'action civile. . . . .  | 282 |
| SECTION X. — Suppression de la haute Cour. . . . .   | 282 |

## CHAPITRE III.

|  |     |
|--|-----|
| De la haute Cour de justice sous la Constitution de 1875. . . . .                          | 284 |
| SECTION PREMIÈRE. Lois constitutionnelles concernant la haute Cour. . . . .                | 284 |
| SECTION II. — De la constitution du Sénat en Cour de justice. . . . .                      | 287 |
| SECTION III. — Du siège du Sénat constitué en Cour de justice. . . . .                     | 287 |
| SECTION IV. — De la compétence du Sénat constitué en Cour de justice. . . . .              | 288 |
| SECTION V. — Du droit d'accusation devant le Sénat, et comment il peut être saisi. . . . . | 300 |

|   |     |
|---|-----|
| SECTION VI. — Instruction, procédure, jugement, pénalité. . . . .     | 301 |
| SECTION VII. — Caractère des décisions du Sénat. . . . .              | 302 |
| SECTION VIII. — De l'action civile devant le Sénat. . . . .           | 302 |
| SECTION IX. — Projet de loi sur la procédure devant le Sénat. . . . . | 303 |

## LIVRE VI.

LÉGISLATION COMPARÉE. DE LA HAUTE COUR DANS LES LÉGISLATIONS  
ÉTRANGÈRES.

## CHAPITRE PREMIER.

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| Considérations générales. . . . . | 305 |
|-----------------------------------|-----|

## CHAPITRE II.

|  |     |
|--|-----|
| Constitutions d'après lesquelles la juridiction politique appartient exclusivement au parlement. . . . . | 308 |
| SECTION PREMIÈRE. — Grande-Bretagne. . . . .   | 308 |
| Première partie : Droit ancien. . . . .  | 308 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Des commissions judiciaires en Angleterre. . . . .                                 | 308 |
| § 2. — Origines de la juridiction parlementaire. . . . .   | 312 |
| § 3. — De la juridiction de la chambre des Lords sur ses propres membres. . . . .                        | 314 |
| § 4. — De l' <i>impeachment</i> . . . . .  | 315 |
| § 5. — De l' <i>attainder</i> . . . . .  | 319 |
| Deuxième partie : Droit actuel. . . . .  | 322 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Juridiction des chambres. . . . .  | 323 |
| § 2. — Juridiction spéciale de la chambre des Lords. . . . .   | 323 |
| § 3. — <i>Impeachment</i> . . . . .  | 324 |
| § 4. — <i>Attainder</i> . . . . .  | 326 |
| § 5. — Conclusion. . . . .   | 326 |
| SECTION II. — Portugal (1826). . . . .   | 328 |
| SECTION III. — Brésil (1824). . . . .  | 330 |
| SECTION IV. — Italie (1848). . . . .   | 330 |
| SECTION V. — Espagne (1876). . . . .   | 333 |
| SECTION VI. — Mexique (1876). . . . .  | 334 |
| SECTION VII. — Hongrie (1848). . . . .   | 335 |
| SECTION VIII. — Etat libre d'Orange (1879). . . . .  | 337 |
| SECTION IX. — Hambourg (1879). . . . .   | 337 |

## CHAPITRE III.

|   |     |
|---|-----|
| Constitutions d'après lesquelles la juridiction politique appartient exclusivement à la Cour suprême de droit commun. . . . . | 338 |
| SECTION PREMIÈRE. — Belgique (1831). . . . .  | 338 |
| SECTION II. — Pays-Bas (1848). . . . .  | 340 |
| SECTION III. — Allemagne (1877). . . . .  | 342 |
| SECTION IV. — Prusse (1850). . . . .  | 344 |
| SECTION V. — Suisse (1874). . . . .   | 344 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Constitution fédérale. . . . .  | 344 |
| § 2. — Soleure. . . . .   | 346 |



|  |     |
|--|-----|
| § 3. — Genève.. . . . .                  | 347 |
| SECTION VI. — Roumanie (1866).. . . . .  | 347 |
| SECTION VII. — Pérou (1860).. . . . .    | 352 |
| SECTION VIII. — Bolivie (1878).. . . . . | 353 |

## CHAPITRE IV.

|  |     |
|--|-----|
| Constitutions d'après lesquelles la juridiction politique appartient à une haute Cour spéciale.. . . . . | 355 |
| SECTION PREMIÈRE. — Suède (1809).. . . . .   | 355 |
| SECTION II. — Bavière (1818).. . . . .   | 357 |
| SECTION III. — Autriche-Hongrie (1867).. . . . .   | 358 |
| SECTION IV. — Turquie (1876).. . . . .   | 364 |
| SECTION V. — Grèce (1864-1877).. . . . .   | 366 |
| SECTION VI. — Russie (1878).. . . . .  | 376 |
| SECTION VII. — Serbie (1869).. . . . .   | 378 |
| SECTION VIII. — Luxembourg (1868).. . . . .  | 378 |
| SECTION IX. — Petites principautés allemandes.. . . . .  | 379 |

## CHAPITRE V.

|   |     |
|---|-----|
| Constitutions d'après lesquelles le tribunal auquel appartient la juridiction politique présente un caractère mixte.. . . . . | 380 |
| SECTION PREMIÈRE. — Norvège (1814-1880).. . . . .   | 380 |
| SECTION II. — Danemark (1866).. . . . .   | 385 |
| SECTION III. — Islande (1874).. . . . .   | 386 |
| SECTION IV. — Grand duché de Bade (1818-1868).. . . . .   | 387 |

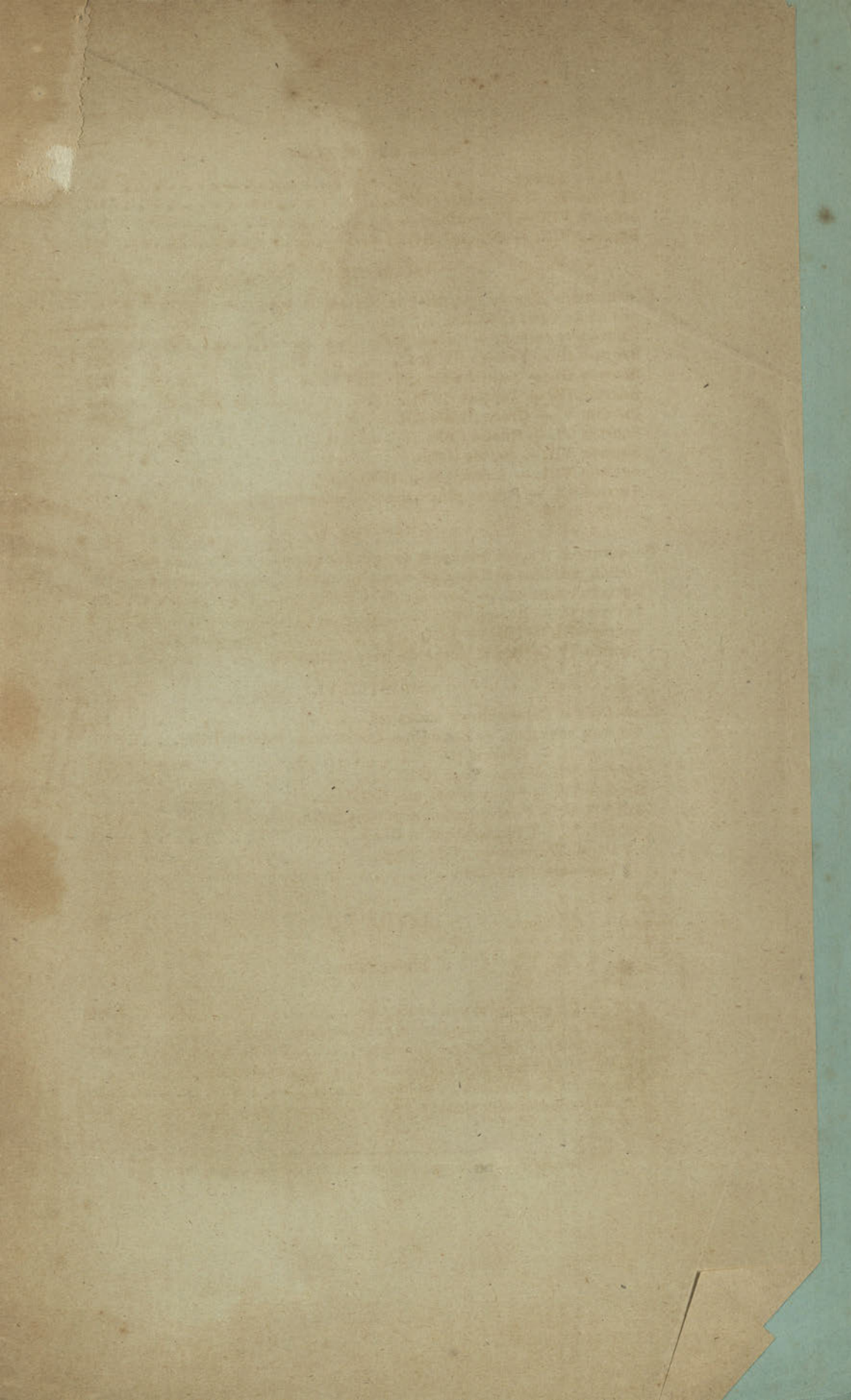
## CHAPITRE VI.

|  |     |
|--|-----|
| Etats-Unis et Constitutions similaires.. . . . .                       | 390 |
| SECTION PREMIÈRE. — Etats-Unis. Constitution fédérale (1785).. . . . . | 390 |
| SECTION II. — Géorgie (1877).. . . . .                                 | 392 |
| SECTION III. — New-York (1846).. . . . .                               | 392 |
| SECTION IV. — Pensylvanie, etc. (1873).. . . . .                       | 392 |
| SECTION V. — Confédération argentine (1860).. . . . .                  | 392 |
| SECTION VI. — Wurtemberg et Saxe.. . . . .                             | 392 |
| § 1 <sup>er</sup> . — Wurtemberg (1819-1876).. . . . .                 | 393 |
| § 2. — Saxe (1831-1874).. . . . .                                      | 396 |

## LIVRE VII.

## CONCLUSION.

|  |     |
|--|-----|
| § 1 <sup>er</sup> . — Du principe d'une haute Cour.. . . . .         | 399 |
| § 2. — Critique de la juridiction parlementaire.. . . . .            | 404 |
| § 3. — Critique du système américain.. . . . .                       | 416 |
| § 4. — Du caractère et de la constitution de la haute Cour.. . . . . | 417 |
| § 5. — De l'organisation de la haute Cour.. . . . .                  | 425 |
| § 6. — Dernières réflexions.. . . . .                                | 429 |



## ERNEST THORIN, ÉDITEUR

MOMMSEN (Th.) et MARQUARDT (J.) — *Manuel des antiquités romaines*, traduit de l'allemand et publié sous la direction de M. Gustave HUBERT, professeur honoraire de la Faculté de droit de Toulouse, ancien procureur général près la Cour des comptes, ancien ministre de la justice, vice-président du Sénat, 15 tomes en 16 vol. gr. in-8° raisin.

### PREMIÈRE SECTION.

**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.

1<sup>re</sup> partie : La magistrature, 2 vol. —  
2<sup>e</sup> partie : Les différentes magistratures, 3 vol. — 3<sup>e</sup> partie : Le Peuple et le Sénat, 2 tomes en 3 volumes.

### DEUXIÈME SECTION.

**L'Administration romaine**, par J. MARQUARDT, traduite de l'allemand avec l'autorisation de l'auteur et de l'éditeur allemand.

1<sup>re</sup> partie : 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. — 2<sup>e</sup> partie : L'organisation financière et l'organisation militaire, traduites en français par M. E. VIGIÉ, doyen de la Faculté de droit de Montpellier, lauréat de l'Institut de France, 2 vol. — 3<sup>e</sup> partie : Le Culte, traduite en français par M. BRISSAUD, professeur agrégé à la Faculté de droit de Toulouse, 2 vol.

### TROISIÈME SECTION.

**La vie privée des Romains**, par J. MARQUARDT, traduite 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.

### EN VENTE :

**LE DROIT PUBLIC ROMAIN**, par Th. MOMMSEN, traduit par M. Paul-Frédéric GIRARD, professeur agrégé à la Faculté de droit de Paris. Tome I<sup>er</sup>. 1 vol. 10 »  
— Tome VI, 1<sup>re</sup> partie, 1 vol. 10 »  
**L'ORGANISATION ROMAINE**, par J. MARQUARDT, traduit par MM. A. WEISS et Paul Louis-LUCAS. Tome I<sup>er</sup>, 1 vol. 10 »  
**L'ORGANISATION FINANCIÈRE DES ROMAINS**, par J. MARQUARDT, traduit par M. E. VIGIÉ. 1 vol. 10 »

### BIBLIOTHÈQUE DE L'HISTOIRE DU DROIT ET DES INSTITUTIONS :

**Tome I : ÉTUDES SUR L'HISTOIRE DES INSTITUTIONS PRIMITIVES**, par sir Henry SUMNER MAINE. Traduit de l'anglais avec une préface par M. Jos. Durieu de LEYRITZ, avocat; et précédé d'une introduction, par M. H. d'Arbois de JUBAINVILLE, membre de l'Institut, professeur au collège de France, 1 vol. in-8. 10 »  
**Tome II : ÉTUDES SUR L'ANCIEN DROIT ET LA COUTUME PRIMITIVE**, par sir Henry SUMNER MAINE. Traduit de l'anglais avec l'autorisation de l'auteur, par M. René de KÉRALAIN, avocat, docteur en droit. 1 vol. in-8. 10 »  
**Tome III : ÉTUDES SUR LES MŒURS RELIGIEUSES (JURIDIQUES) ET SOCIALES DE L'EXTRÊME-ORIENT**, par sir Alfred C. LYALL, lieutenant-gouverneur du Nord-Ouest (Inde). Traduit de l'anglais, avec l'autorisation de l'auteur, par M. René de KÉRALAIN, avocat, docteur en droit. 1 beau vol. in-8. 12 »  
**Tome IV : ESSAIS SUR LE GOUVERNEMENT POPULAIRE**, par sir Henry SUMNER MAINE. Traduit de l'anglais avec l'autorisation de l'auteur, par M. René de KÉRALAIN, avocat, docteur en droit. 1 vol. in-8. 10 »  
**Tome V : ÉTUDES SUR L'HISTOIRE DU DROIT**, par sir Henry SUMNER MAINE. Traduit de l'anglais, avec l'autorisation de l'auteur, par M. René de KÉRALAIN. 1 fort vol. in-8. 12 »  
Ce volume contient : *Les communautés de village en Orient et en Occident* : — *L'Inde et les idées de l'Europe moderne*; — *Théorie de la preuve*; — *Le droit romain et l'éducation juridique*; — *La famille patriarcale*; — *L'Inde et l'Angleterre*.

**AHRENS (Henri)**, professeur de sciences politiques à Leipzig. — **ENCYCLOPÉDIE JURIDIQUE**, ou exposition organique de la science du droit privé, public et international, sur les bases de l'éthique, traduit de l'allemand et précédé d'une notice biographique, d'un avant-propos et d'un Essai critique sur les doctrines philosophiques, sociales et religieuses de l'auteur, envisagées principalement dans leur rapport avec le dogme chrétien, par A. CHAUFFARD, président du tribunal civil de Lavaur. 2 beaux vol. in-8°. 20 »

Tome I<sup>er</sup> : *Principes généraux et méthode du droit*. — Tome II : *Histoire générale du droit*.  
**BARD et ROBIQUET**. — **DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ**. — La Constitution française de 1875, étudiée dans ses rapports avec les législations étrangères, par MM. A. BARD, docteur en droit, substitut près le tribunal civil de la Seine, et P. ROBIQUET, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation. *Deuxième édition*, revue, corrigée et augmentée. 1878, 1 beau volume grand in-18 jésus. 5 »