

## Le modèle judiciaire libéral mis à l'épreuve : la surveillance des juges sous le Directoire

Emmanuel Berger

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/1510>  
DOI : 10.4000/ahrf.1510  
ISSN : 1952-403X

### Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

### Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2004  
Pagination : 41-62  
ISSN : 0003-4436

### Référence électronique

Emmanuel Berger, « Le modèle judiciaire libéral mis à l'épreuve : la surveillance des juges sous le Directoire », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 337 | juillet-septembre 2004, mis en ligne le 15 septembre 2007, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/1510> ; DOI : 10.4000/ahrf.1510

---

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

---

# Le modèle judiciaire libéral mis à l'épreuve : la surveillance des juges sous le Directoire

Emmanuel Berger

---

- 1 Les législateurs de 1795, comme ceux de 1791, se sont accordés pour préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif. Ils instituent une procédure pénale protégeant les libertés individuelles et des fonctions judiciaires éligibles conçues comme soumises à la volonté de la Nation. Pourtant, le Directoire cherche, tout au long de son existence, à contrôler l'appareil judiciaire. Comme la Constitution de l'an III et le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV ne le lui permettent pas, il use d'autres moyens. Il essaye notamment de mettre un terme à l'imprévisibilité des tribunaux ordinaires, en confiant aux Conseils de guerre le jugement de civils par l'intermédiaire de lois d'exception. La volonté de contrôler les décisions des juridictions ordinaires se double d'une volonté de maîtriser l'issue des élections des magistrats. Pour ce faire, le Directoire remplace les mécanismes électifs et recourt aux nominations.
- 2 Jean-Pierre Royer signale, à propos des nominations, que « de 1795 à 1799, [celles-ci] vont se multiplier pour dépasser la centaine par mois quelquefois »<sup>1</sup>. Jacques Godechot émet, cependant, des doutes quant à la réussite de l'emprise du gouvernement sur la magistrature élue<sup>2</sup>. Des travaux plus récents, s'appuyant sur une prosopographie étendue, confirment ce sentiment. Les études de Jacques Logie<sup>3</sup> et Guillaume Métrairie<sup>4</sup>, consacrées aux magistrats de la Révolution, démontrent que si des tendances répressives et un désir de contrôler les juridictions pénales apparaissent clairement, l'influence du Directoire sur la composition des tribunaux semble avoir été plus ponctuelle que permanente<sup>5</sup>.
- 3 Afin d'évaluer pleinement la capacité, la réussite ou l'échec du gouvernement à surveiller les magistrats et à contourner les principes libéraux de 1791, il convient de ne pas se limiter à l'analyse des lois électorales. Celles-ci ne constituent, en effet, que des mécanismes voulus comme temporaires et exceptionnels, qui s'ajoutent à ceux prévus par

la législation ordinaire du Code des délits et des peines. À travers le cas des départements belges, nous voulons comprendre la manière dont la surveillance des juges est organisée par le Code de brumaire et exercée par les pouvoirs judiciaire et exécutif.

- 4 L'étude est conduite sous deux angles. Le premier s'attache à établir, au niveau de l'arrondissement et du département, le mode de contrôle appliqué par les magistrats à l'égard de leurs pairs. Le second aborde le point de vue du gouvernement. Après une présentation générale des types de dénonciations, des dénonciateurs et des dénoncés, nous évaluerons l'attitude du ministre de la justice par rapport au système de surveillance des magistrats élus. Nous apprécierons alors mieux la capacité du gouvernement à s'ingérer dans les prérogatives du pouvoir judiciaire, malgré les obstacles procéduraux et constitutionnels. Le désir de contournement est réel. Il se traduit par une offensive législative menée à la suite du coup d'État du 18 fructidor an V, en vue de réformer la surveillance des magistrats. Le projet de réforme ne doit pas être interprété à travers le seul prisme de la réaction anti-royaliste. Celle-ci n'est qu'un prétexte et les velléités directoriales sont, en réalité, présentes dès nivôse an V <sup>6</sup>. L'issue de l'offensive dont l'enjeu n'est autre que l'indépendance du pouvoir judiciaire déterminera les rapports de force entre justice et exécutif jusqu'à la fin du Directoire. Elle marquera le maintien, tant bien que mal, du modèle judiciaire de 1791, garant des libertés individuelles.

Les normes de surveillance des juges : le Code des délits et des peines

- 5 Le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV établit deux échelons de surveillance des juges. Le premier échelon s'appuie sur la hiérarchie des magistrats. Au bas de l'échelle pénale, au niveau du canton, se trouve le juge de paix. Parallèlement à ses charges de juge de paix et de simple police, il est le principal officier de police judiciaire. Il est chargé de la poursuite et de l'instruction de la plupart des crimes et délits. Au niveau de l'arrondissement <sup>7</sup>, son supérieur immédiat est le directeur du jury d'accusation. En tant qu'officier de police judiciaire, le directeur surveille l'activité de poursuite des juges de paix de son arrondissement. Après avoir rectifié les erreurs procédurales et complété l'instruction, il renvoie la majorité des affaires vers les instances compétentes : principalement le jury d'accusation ou le tribunal correctionnel, dont il préside les séances. Afin de donner les moyens nécessaires à la réalisation de ces fonctions, l'article 149 du Code des délits et des peines autorise le directeur du jury à avertir et, au besoin, réprimander le juge de paix, « dans les opérations desquelles il remarque de la négligence ».
- 6 En cas de fautes graves, le directeur en réfère à l'accusateur public du département. Celui-ci a sous sa surveillance « tous les officiers de police judiciaire et directeurs du jury du département » <sup>8</sup>. S'il récidive, l'accusateur public fait citer le juge de paix devant le tribunal criminel qui, après l'avoir entendu, lui enjoint publiquement d'être plus exact à l'avenir et le condamne aux frais de citation et de signification du jugement <sup>9</sup>. Une procédure similaire est prévue pour le directeur du jury négligent. L'accusateur public, en tant que premier officier de police judiciaire, dispose donc des moyens de surveiller chaque officier de police judiciaire. Cependant, les moyens ne sont pas, à proprement parler, répressifs puisqu'ils consistent essentiellement en une « réprimande fraternelle » et privilégient le dialogue et la collégialité.
- 7 Parallèlement aux mesures consensuelles, le Code des délits et des peines prévoit un second échelon de surveillance à travers la répression de la forfaiture des juges. La procédure établie par les articles 262 et 263 de la Constitution de l'an III accorde au

Directoire exécutif le pouvoir de dénoncer au tribunal de cassation les actes qui donnent lieu à la forfaiture <sup>10</sup>. Le tribunal annule les actes et dénonce le juge au Corps législatif. Les Conseils des Cinq-Cents et des Anciens, après avoir convoqué le prévenu, font fonction de jury d'accusation et rendent un décret d'accusation. Le juge est alors renvoyé, selon son choix, devant l'un des tribunaux criminels les plus voisins de celui où il est en fonction <sup>11</sup>. En cas de condamnation, il se voit interdire « de remplir aucune fonction ou emploi public et d'exercer aucun droit de citoyen pendant vingt ans » <sup>12</sup>.

- 8 À travers la réprimande des négligences et la poursuite des forfaitures, le Code des délits et des peines offre ainsi les outils législatifs nécessaires à la répression des juges. Cependant, en réservant les premiers actes de surveillance aux organes judiciaires, ce même Code privilégie un contrôle interne du Corps judiciaire. Les principes de surveillance des magistrats élus sont visiblement établis dans un souci de maintenir l'indépendance de la justice. Il convient, par conséquent, d'analyser la manière dont ils furent appliqués par les autorités judiciaires et d'appréhender l'attitude du pouvoir exécutif à leur rencontre.

#### La surveillance des pairs

- 9 Le directeur du jury, en tant que supérieur immédiat du juge de paix, est le premier responsable de l'activité de ce dernier et veille au bon déroulement des poursuites. Les rappels à l'ordre restent cordiaux et respectent, de cette manière, l'esprit du Code des délits et des peines, qui privilégie l'avertissement et la réprimande fraternelle. Le directeur du jury tente surtout de prévenir les égarements ; dès lors, il n'hésite pas à décrire minutieusement les différents devoirs d'instruction. À travers les explications fournies, il fait œuvre de pédagogue. Le juge de paix, de son côté, le consulte régulièrement pendant le cours de l'enquête. Dans certains cas, il préférera ne lui envoyer que le procès-verbal et attendre des directives, avant d'entamer les poursuites.
- 10 Dans un contexte relativement consensuel et bienveillant, le directeur du jury se montre réticent à dénoncer le juge de paix à l'accusateur public. Il se contente de l'en menacer. Sur les trois arrondissements étudiés <sup>13</sup>, on compte à peine treize menaces explicites et cinq dénonciations réelles entre l'an IV et l'an VIII. Les occasions pour dénoncer l'officier de police judiciaire ne manquent pourtant pas : lenteurs à poursuivre les délits, abus de pouvoir et détentions arbitraires apparaissent périodiquement. Les fautes ne sont cependant pas considérées comme irrémédiables et impliquent une mise à l'épreuve. Ainsi, le directeur du jury de Mons adresse, le 25 prairial an V, un courrier au juge de paix du canton d'Ath dans lequel il le prévient « fraternellement que l'accusateur public a informé le ministre de la justice de votre désobéissance. Agissez donc, il en est encore temps, et j'aurai la satisfaction de lui annoncer que vous avez rempli votre devoir » <sup>14</sup>. L'arrondissement est le lieu privilégié où s'exerce la surveillance du directeur du jury. C'est à contrecœur et en dernière solution que le directeur fait appel à l'accusateur public du département. Le directeur du jury de Mons se trouve dans cette situation délicate, le 7 messidor an VI : « C'est vraiment contre mon caractère et avec une douleur extrême que je me trouve forcé par devoir à vous dénoncer ce fonctionnaire [le juge de paix du canton de Paturage], en espérant que vous serez plus heureux que nous et qu'il reviendra de cette fausse application de la loi » <sup>15</sup>.
- 11 L'intervention de l'accusateur public en matière de surveillance des juges de paix est, pour le moins, espacée. Entre l'an IV et l'an VII, l'accusateur public du département de l'Ourthe fait explicitement part de son mécontentement à quarante-neuf reprises <sup>16</sup>, soit une moyenne de douze courriers par an, pour une circonscription territoriale qui

comprendra jusqu'à sept arrondissements judiciaires et près de quatre-vingt-dix cantons ! Cette faible proportion s'explique par le fait que l'accusateur public préfère laisser au directeur du jury la surveillance immédiate des juges de paix.

- 12 Si une telle délégation du pouvoir de surveillance est conforme à l'esprit du Code des délits et des peines, elle s'explique également par un motif plus matériel : le manque de temps. Celui-ci est invoqué par l'accusateur public tout au long de la correspondance. Tirailé entre les procès criminels, le suivi de l'instruction des affaires pénales, l'organisation des tribunaux et la réception des dénonciations, il ne peut que survoler l'activité des juges de paix. En déléguant leur surveillance au directeur du jury, l'accusateur public se contente de la surveillance des négligences les plus graves, passibles d'une traduction devant le tribunal criminel. La traduction reste cependant exceptionnelle<sup>17</sup> et n'offre, en outre, guère de ressources supplémentaires pour corriger le juge de paix négligent. Le manque de temps se prête mal à l'organisation d'une telle séance, mais surtout, la solennité d'un jugement public est contraire à l'esprit qui préside au mode de surveillance des officiers de police judiciaire et repose prioritairement sur l'intervention des pairs.

#### La surveillance du Directoire

- 13 La surveillance du Directoire s'exerce par l'intermédiaire du ministre de la Justice. Celui-ci est autorisé, suivant l'article 3 de la loi du 10 vendémiaire an IV, à donner aux juges « tous les avertissements nécessaires » et doit veiller à ce que la justice soit bien administrée. L'intervention du ministre est peu fréquente. Sur base de la correspondance criminelle échangée avec cinq des neuf départements belges au cours de la période directoriale, on relève à peine quatre-vingt-quatre affaires touchant à la discipline des magistrats, soit une moyenne annuelle de quatre affaires par département. Les faits reprochés aux juges sont multiples<sup>18</sup>. 52 % des magistrats sont accusés de négligences dans les poursuites ou de mettre facilement les prévenus en liberté. Parmi les autres préventions, 25 % sont constituées de crimes dont seulement 11 % relèvent de la forfaiture. Les délits correctionnels (4 %) se composent d'insultes, de coups et blessures et d'escroqueries commis par les juges hors ou dans l'exercice de leurs fonctions. Les excès de pouvoir (6 %) regroupent les affaires pour lesquelles les magistrats ne sont pas compétents. Ils n'emportent théoriquement que la cassation des décisions prises par le juge, mais la nature politique de certains dossiers l'obligera parfois à justifier ses actes.

#### Les dénonciateurs

- 14 Les dénonciateurs sont au nombre de quatre-vingt-douze. Conformément à la volonté d'éviter toute intervention extérieure dans la surveillance des magistrats, les directeurs du jury et les accusateurs publics n'en représentent que 11 %. Les commissaires du gouvernement se voient, dès lors, confier la tâche de pallier le déficit d'information en renseignant le ministre de la justice sur le fonctionnement du système pénal. Ils sont à l'origine de 39 % des plaintes. Cette activité se justifie par le caractère spécifique de leurs fonctions. Nommés et révocables par le gouvernement, les commissaires sont chargés de requérir l'application de la loi, la régularité des formes d'instruction et d'exécuter les jugements<sup>19</sup>. Les commissaires près les tribunaux correctionnels et les administrations départementales sont les plus sollicités, dans la mesure où les premiers interviennent dans l'instruction des procédures tandis que les seconds sont responsables de l'application des lois dans le département et de la dénonciation des infractions.
- 15 L'analyse de l'origine des dénonciations permet de constater que le personnel judiciaire (35 %) est loin d'en avoir le monopole et que le ministre de la Justice peut

s'appuyer sur l'information fournie par d'autres sources. L'ingérence d'acteurs étrangers au monde judiciaire s'explique par un désir de contourner la hiérarchie judiciaire, y compris celle des commissaires du gouvernement, et les méthodes de surveillance ordinaire. Le contournement vise à obtenir une répression plus rapide et effective, par l'intermédiaire du ministre de la Justice. L'idée est bien présente dans l'esprit de chacun. L'accusateur public du département de l'Ourthe, Étienne-Joseph Regnier, écrit au ministre de la justice, à propos de son dénonciateur, le receveur de l'enregistrement, Dunoyer :

« Pourquoi Dunoyer a-t-il pris le chemin de Paris pour arriver devant mes juges naturels qu'il savait être sur les lieux ? Je veux lui supposer l'espérance d'obtenir un coup d'autorité... Cette idée bien étonnante sous un régime constitutionnel n'était cependant pas maladroite. Il semble que Dunoyer puisse compter encore sur ce petit service puisque, citoyen ministre, vous avez terminé votre lettre au commissaire du pouvoir exécutif en lui recommandant de vous envoyer sans retard une copie authentique de ma nomination à la place d'accusateur public. »<sup>20</sup>

- 16 La méfiance des autorités administratives à l'égard du huis-clos judiciaire prend toute son ampleur dans les contextes politiquement marqués (assassinats de patriotes, brigandages, troubles, etc.) ou touchant aux compétences des administrations départementales et municipales (conscription, émigration, commerce de grains, culte, etc.). Ainsi, l'ensemble des dénonciations faites par les administrations (29 %) s'inscrit dans ce type de contextes. Les fonctionnaires des finances (7 %) dénoncent, quant à eux, trois des quatre affaires touchant au commerce illicite de marchandises anglaises. Enfin, la méfiance à l'égard des autorités judiciaires est également visible à travers les plaintes des gendarmes (9 %) qui sont pourtant sous l'autorité des magistrats et les plaintes de particuliers (15 %) adressées personnellement au ministre de justice.

Les dénoncés

- 17 Les magistrats dénoncés sont au nombre de quatre-vingt-douze. Les juges de paix forment le principal objet des plaintes (63 %), suivis par les directeurs du jury (24 %), les accusateurs publics (4 %) et les juges des tribunaux criminels (4 %). Les plaintes formulées à l'encontre des directeurs du jury constituent une nouveauté, dans la mesure où elles sont presque inexistantes dans la correspondance de l'accusateur public du département de l'Ourthe. Les faits reprochés aux directeurs sont similaires à ceux reprochés aux juges de paix : négligence dans les poursuites et propension à mettre en liberté les prévenus. Il semblerait cependant que les directeurs du jury soient plus facilement pointés du doigt que leurs subalternes dans les affaires politiquement sensibles. Ainsi, dix des vingt-deux affaires impliquant des directeurs touchent à la police des cultes. Les procédures impliquant l'accusateur public sont plus rares et touchent également à l'application des lois sur le culte.

De la réprimande à la destitution

- 18 Les dénonciations adressées au ministre de la justice sont traitées par la division criminelle du ministère. Celle-ci remet un ou plusieurs avis servant de base à la décision du ministre. Ce dernier envoie ensuite sa réponse au commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal criminel, qui est chargé de la répercuter auprès des personnes concernées. Généralement, le ministre utilise la filière « naturelle » de la surveillance des magistrats. Il demande au commissaire près le tribunal criminel de dénoncer les comportements suspects à l'accusateur public qui, seul, possède les pouvoirs disciplinaires nécessaires à la sanction des magistrats. Le ministre fait preuve de prudence dans ses réponses et désire visiblement ne pas présumer des accusations. Une

telle prudence apparaît à travers la qualification des faits, qui est rarement tranchée et laisse la possibilité d'une simple réprimande. Le ministre parle alors de « négligence ou de prévarication »<sup>21</sup>, de « négligence ou de délits plus graves dans l'exercice de leurs fonctions »<sup>22</sup> et de « malveillance ou négligence »<sup>23</sup>. Il peut également se contenter de formules vagues telles que « transmettez-les à l'accusateur public près le tribunal criminel, en lui recommandant de faire tout ce que la justice exige de la sévérité de son ministère »<sup>24</sup> ou « dénoncez le juge de paix à l'accusateur public afin qu'il soit poursuivi et puni suivant les lois »<sup>25</sup>. Par cette attitude, le ministre de la Justice accorde à l'accusateur public la liberté d'orienter les poursuites comme il l'entend, en fonction de l'information qu'il dirigera. La ligne de conduite suivie dans la gestion des dénonciations respecte donc l'indépendance du pouvoir judiciaire défendue par la Constitution de l'an III et la loi du 10 vendémiaire an IV. Toutefois, le ton modéré du ministre de la Justice ne s'explique pas uniquement par un souci de légalité ou de respect envers la séparation des pouvoirs. Le ministre doit également tenir compte d'autres facteurs tels que l'exagération des dénonciations, la concurrence des pouvoirs et la précarité des conditions de vie des magistrats<sup>26</sup>.

Les exagérations contenues dans les dénonciations

- 19 L'attention du ministre est souvent sollicitée par des plaintes déformées ou extravagantes, émanant de particuliers, d'administrateurs publics, de gendarmes ou de magistrats. Les exagérations touchent tant aux circonstances du délit qu'aux actes posés par les juges. En réaction, l'ensemble des acteurs judiciaires, nommés ou élus, est parfois amené à défendre le magistrat injustement dénoncé. Leur avis est déterminant puisque le ministre de la justice le suit généralement. Une telle situation se produit en fructidor an VII<sup>27</sup>, lorsque Plubeau, ex-agent municipal de Frasné, accuse le juge de paix de Gosselies de ne pas avoir poursuivi la tentative d'assassinat perpétré sur sa personne.
- 20 Dans la dénonciation, Plubeau explique qu'il fut « assassiné » pour avoir voulu appliquer la loi sur la police des cultes. Le 18 germinal an VII, ayant appris que des habitants de la commune de Frasné se sont rassemblés, sans autorisation, dans le temple du culte catholique, il s'y rend et les invite à en sortir. Mais, alors que tout le monde se prépare à quitter l'édifice, « le citoyen Philippe Jaunet, notaire public, [...] commença le premier à me demander pourquoi j'interrompais l'office divin. Je lui répondis que je ne faisais en cela que ce que les lois m'ordonnaient de faire, sur quoi il me traita d'impie et donna par là le signal du massacre qu'ils se sont saintement permis sur mon corps. Je fus assailli, d'abord par près de 300 personnes de différents sexes et d'âges, où chacun s'empressait à me mutiler à coups de pierres et autres instruments qui se trouvaient sous leurs mains. [...] Je fus criblé de coups et je ne dois ma vie qu'à la vigoureuse résistance que je fis en me sauvant à travers leurs coups meurtriers ». La description des événements est tranchée et expressive. D'un côté, une population composée de « fanatiques » et de « brigands », de l'autre un agent municipal républicain outragé, massacré et mutilé. Face à l'inaction du juge de paix, considéré de connivence avec la population, Plubeau s'en remet au ministre de la Justice.
- 21 À la demande de Cambacérès, le substitut du commissaire près le tribunal criminel du département de Jemappes, Joseph-Benoît Willems, se renseigne sur les détails de l'affaire. Contrairement à la dénonciation enflammée, le rapport du substitut tend à l'objectivité et blanchit les juges de l'arrondissement. Le juge de paix de Gosselies a instruit la procédure et les prévenus ont été condamnés par le tribunal correctionnel de Thuin à vingt-quatre francs d'amende, chacun, et aux frais de procédure. Il ajoute que la dénonciation portée

par Plubeau, alors que l'affaire est déjà jugée, s'explique, sans doute, par la déception ressentie face à la modicité des peines prononcées. Plubeau se considérait victime d'un assassinat, mais le tribunal correctionnel ne reconnut que des sévices et mauvais traitements et ne condamna les « fanatiques » qu'à une simple amende. Le contraste entre le crime dénoncé et la prévention retenue pousse le nouveau ministre de l'intérieur, Laplace, à demander, le 1er nivôse an VIII, à son collègue de la justice « si ce tribunal a convenablement rempli ses devoirs dans cette circonstance ». Un mois plus tard, le ministre de la justice, Abrial, suit l'avis du commissaire et de l'accusateur public. Il répond à Laplace que la réclamation de Plubeau est dénuée de fondement compte tenu du jugement prononcé par le tribunal correctionnel et que le plaignant aurait dû faire appel s'il était insatisfait du jugement. En mettant un terme à l'affaire, Abrial sanctionne une dénonciation discréditée par les exagérations et un discours trop enflammé, à une époque où la répression sévère de la police des cultes paraît révolue.

Les atteintes portées à l'autorité administrative

- 22 Les administrations municipales, départementales et leurs commissaires n'hésitent pas à dénoncer les actes des juges dès qu'ils risquent de porter atteinte à leur autorité ou à leurs compétences en matière de maintien de l'ordre. Les nombreuses plaintes relatives à la police des cultes ou des grains et aux excès de pouvoir sont révélatrices de la sensibilité des administrations à protéger leurs différentes prérogatives. Les dénonciations ne sont cependant pas toujours fondées et mettent en lumière certains égarements ou excès de la part des autorités. De tels écarts apparaissent, en germinal an V <sup>28</sup>, lorsque le ministre de la Police générale, Cochon, transmet au ministre de la Justice une lettre de Chanteau, commissaire près l'administration départementale de Sambre-et-Meuse. Celui-ci y dénonce la facilité avec laquelle le directeur du jury de Namur met en liberté plusieurs perturbateurs de la tranquillité publique.
- 23 D'après la version de Chanteau, un rassemblement « assez considérable de jeunes gens masqués et travestis » menaçait la tranquillité publique dans les faubourgs de Namur. En accord avec le commandant de la place, des patrouilles de gendarmes et de militaires dispersent les « malveillants » que Chanteau assimile à des « mutins ». Ces derniers « prirent la fuite en laissant sur la place quelques bâtons ferrés qui firent juger de leurs desseins homicides ». Chanteau tente ensuite d'aggraver et de politiser l'événement en le liant aux « violents débats entre les démocrates et le parti opposé » qui agitent, au même moment, l'assemblée primaire. Les patrouilles se prolongent durant la soirée et la nuit. Le lendemain, les individus arrêtés sont présentés au directeur du jury qui les remet « sur l'heure » en liberté. Chanteau fustige l'« impunité » dont jouissent les « malveillants ». Tout en se félicitant du zèle des militaires et des gendarmes, il conclut qu'« il devient [...] très inutile de faire les plus grands efforts pour le maintien de l'ordre et de la police; si l'on ne peut compter sur l'intégrité du juge chargé d'appliquer les peines comminées par les lois contre les perturbateurs et les délinquants ».
- 24 En réaction à la lettre de Cochon, le ministre de la Justice, Merlin, demande à Charles-Joseph Decerf, commissaire près le tribunal correctionnel de Namur, de lui faire un compte rendu détaillé des événements. Decerf présente à Merlin une tout autre version des faits et tempère la vision alarmiste du commissaire départemental. Il resitue les événements dans leur contexte et dépolitise les causes de l'attroupement qui n'est rien d'autre qu'un carnaval traditionnel. Le carnaval ne donna lieu à aucune plainte et sa dislocation par les gendarmes ne provoqua aucun signe de mécontentement. L'attitude des forces de l'ordre est, en revanche, réprochée. Les patrouilles sont jugées excessives et



les visites domiciliaires, illégales. À l'appui de ces éléments, le commissaire près le tribunal correctionnel soutient la décision du directeur du jury.

- 25 Les deux regards portés sur les événements sont donc radicalement différents. La confrontation entre autorités administratives, militaires et judiciaires apparaît clairement. Elle oppose, d'une part, les prérogatives de maintien de l'ordre de l'administration départementale et du commandant de la place, d'autre part, l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le ministre de la Justice règle la rivalité en faveur de l'ordre judiciaire. Face à la déformation des faits rapportés par le commissaire du département, au comportement équivoque des gendarmes et à l'insignifiance de l'événement dénoncé, Merlin approuve la version du commissaire près le tribunal correctionnel et ne donne pas de suites au dossier.

La précarité des juges

- 26 La situation financière et matérielle difficile des juges sous le Directoire est bien connue. Constamment en manque d'argent, le gouvernement est loin de proposer aux magistrats un emploi lucratif et doit souvent compter sur la motivation de ces derniers pour pallier l'absence de rémunération. Une telle situation n'est évidemment guère propice au recrutement du personnel judiciaire et entraîne de nombreuses démissions. Afin de conserver les magistrats, le ministre de la Justice est obligé de se montrer tolérant et patient face aux fautes commises par les juges. La disparition d'un officier de police judiciaire peut paralyser longuement la poursuite des infractions dans l'ensemble d'un canton, de sorte que la suspension éventuelle d'un magistrat n'est pas sans inconvénients. Les autorités judiciaires en sont convaincues et réagissent avec pragmatisme. Le 11 vendémiaire an VI, l'agent municipal du canton d'Everberg, Louis Cludts, dénonce, au ministre de la Justice, le juge de paix de Tervuren comme coupable de concussion et de prévarication. Il s'adresse à Lambrechts compte tenu de l'inaction délibérée de l'accusateur public « qui, sous prétexte que les appointements des juges de paix sont trop médiocres et que le paiement en est souvent très retardé, ne donne aucune suite à la punition de ces délits »<sup>29</sup>. Un tel pragmatisme laisse souvent poindre un sentiment d'impuissance et de découragement. Jacques-André Devals, commissaire près le tribunal criminel du département de la Dyle, écrit, le 15 messidor an V, à Merlin à propos du juge de paix d'Anderlecht, dénoncé pour de multiples négligences :

« J'ai appris en effet que ce juge de paix était en général très négligent dans l'exercice de ses fonctions mais malheureusement, il a cela de commun avec beaucoup d'autres dont les moyens ne permettent pas de sacrifier tout leur temps à la chose publique depuis qu'ils ne sont plus payés. Toutes les affaires languissent et les scélérats vont tête levée depuis que les fonctionnaires publics restent en quelque sorte dans l'inaction à cause du non-paiement de leur traitement. »<sup>30</sup>

- 27 La situation financière désespérante se prolonge jusqu'au début du Consulat. Le commissaire près le tribunal criminel de Sambre-et-Meuse, Pierre Esmanjaud, rapporte, le 19 prairial an VIII, à Abrial que la mauvaise administration de la justice trouve ses origines dans « le non-paiement de ce qui est dû par le gouvernement aux fonctionnaires publics de l'ordre judiciaire chargés spécialement de la répression des délits »<sup>31</sup>. Les juges de paix ne sont, en effet, plus payés depuis dix-huit mois et les membres des tribunaux civils, correctionnels et criminels, depuis quatorze.
- 28 Le défaut de paiement des juges est donc unanimement dénoncé comme l'une des causes principales des négligences des officiers de police judiciaire. Si, dans les trois affaires décrites ci-dessus, l'exposé des causes matérielles n'empêche pas la continuation de

l'enquête disciplinaire, ce type de considérations et les effets négatifs liés à la perte d'un juge constituent un frein implicite à une trop grande rigueur à l'encontre des magistrats.

29 Parallèlement à ces contraintes d'ordre conjoncturel, le problème majeur auquel est confronté le ministre de la justice réside dans la faiblesse des moyens offerts par le Code des délits et des peines pour réprimer les négligences des magistrats. Les mesures de surveillance ne permettent généralement de sanctionner un officier de police judiciaire que par un simple avertissement. Le recours quasi unique à la réprimande fraternelle apparaît, dans certains cas, dérisoire et montre les limites de son pouvoir disciplinaire, indépendamment de la bonne ou de la mauvaise volonté de l'accusateur public ou du tribunal criminel à sévir. Chaque acteur en est conscient <sup>32</sup>, mais, à la lumière des facteurs conjoncturels que nous avons décrits et par souci de légalité, le ministre de la justice reste, la plupart du temps, de marbre face aux protestations et ordonne de s'en tenir aux dispositions du Code. Lambrechts proposera comme seule solution de compter sur la rotation semestrielle des directeurs du jury et la venue d'un directeur plus zélé. Quant à Merlin, il conseille à l'accusateur public de Jemappes, de réitérer indéfiniment la procédure fixée par l'article 284 jusqu'à ce que le juge de paix d'Ath mette un terme à ses négligences <sup>33</sup>.

30 Toutefois, le Code de brumaire prévoit une alternative à la réprimande fraternelle. L'article 286 autorise, en effet, l'accusateur public à poursuivre criminellement les magistrats. La menace de telles poursuites est présente dans le discours et dans la qualification des actes, mais leur mise en application est peu fréquente. La raison tient au fait que les magistrats sont principalement dénoncés pour des négligences dans leurs poursuites et pour avoir disculpé trop rapidement des prévenus. Or, de tels faits relèvent de la réprimande et ne sont pas susceptibles de sanctions pénales, à moins de prouver la forfaiture de leurs auteurs. Le recours à la destitution pour forfaiture aurait pu combler cette déficience punitive. Le ministre de la justice et l'ensemble des dénonciateurs ne manquent pas d'en menacer les magistrats, mais les avertissements se concrétisent rarement en poursuites.

La forfaiture impossible

31 Au vu des nombreux articles du Code des délits et des peines qui la détaillent, la destitution pour forfaiture paraissait appelée à un grand développement. Pourtant, de l'an IV à l'an VIII, le tribunal de cassation ne saisit le Corps législatif que de onze dénonciations pour forfaiture et aucune n'aboutit à une mise en accusation <sup>34</sup>. Comment, dès lors, expliquer le peu d'empressement du Directoire exécutif à utiliser une procédure pénale prometteuse ? Les raisons principales ont été ressassées par le gouvernement : la poursuite pour forfaiture est incertaine, longue et inapplicable.

Une issue incertaine et longue

32 L'issue de l'action en forfaiture est, pour le moins, incertaine puisque aucune des onze dénonciations n'aboutit à une mise en accusation. Jean-Louis Halperin explique l'absence de sanction par les circonstances de fait, les désaccords entre les deux assemblées législatives et l'incertitude du Corps législatif quant à l'étendue et la nature de ses pouvoirs de surveillance. La conjugaison de ces différents facteurs contribue à désintéresser les assemblées de leurs prérogatives de contrôle de l'ordre judiciaire et empêche toute mise en accusation <sup>35</sup>.

33 La procédure menant les prévenus devant le Corps législatif se fait en trois étapes. Les actes donnant lieu à la forfaiture sont tout d'abord rapportés par un particulier ou un fonctionnaire public au Directoire exécutif, qui les dénonce au tribunal de cassation. Le

tribunal annule ensuite les actes, s'il y a lieu, et les dénonce au Corps législatif qui rend le décret d'accusation, après avoir entendu ou appelé les prévenus <sup>36</sup>. La durée de l'ensemble de la procédure est longue. Deux des trois cas de forfaiture impliquant des départements belges en témoignent. La première affaire concerne trois juges du tribunal criminel de la Dyle <sup>37</sup>. Ils sont dénoncés, le 14 prairial an V, pour ne pas avoir reconnu la force exécutoire de la loi du 7 vendémiaire an IV sur la police des cultes, dans les départements belges. Le Conseil des Cinq-Cents ayant accusé les juges, les Anciens rejettent la résolution, le 30 floréal an VI, c'est-à-dire un peu moins d'un an après la dénonciation. La seconde affaire concerne le juge de paix du canton de Lierre, Joseph-Alexandre Van Cantfort, qui est dénoncé, le 27 brumaire an VI, pour détentions arbitraires et trafic d'opinion. Acquitté par les Anciens, il n'est libéré que le 22 germinal an VII, soit dix-sept mois après la dénonciation ! Les circonstances des retards sont multiples et éclairent les obstacles et les lenteurs inhérents à la procédure pour forfaiture.

- <sup>34</sup> Dans le cas des juges criminels de la Dyle, le Directoire dénonce l'excès de pouvoir du tribunal seulement huit jours après son signalement au ministre de la justice. Une fois que l'annulation du jugement est prononcée par le tribunal de cassation, le Directoire prend un second arrêté dénonçant la forfaiture des juges. La division de la procédure est due à une maladresse du Directoire et a pour conséquence de retarder considérablement la traduction des prévenus devant le Conseil des Cinq-Cents. Leur comparution intervient finalement cinq mois après le premier arrêté. Les débats devant le Corps législatif s'avèrent, à leur tour, laborieux et diffèrent l'issue de la procédure. Le Conseil des Anciens se prononce cinq mois après la première convocation des juges devant les Cinq-Cents. Pas moins de treize mémoires de représentants sont imprimés à cette occasion. La raison de l'ampleur des débats tient aux enjeux politiques de l'affaire qui touche à l'équilibre et aux prérogatives des trois pouvoirs.
- <sup>35</sup> Le cas du juge de paix Van Cantfort se présente mieux, compte tenu de l'évidence des prévarications qui ne présentent, en outre, aucun enjeu politique. Pourtant, la procédure dure non plus dix, mais dix-sept mois. Contrairement à l'affaire précédente, le ministre de la Justice met plus de temps à dénoncer le juge au tribunal de cassation. Le retard s'explique par la difficulté que l'accusateur public du département des Deux-Nèthes, Dominique Ogez, éprouve à démêler les différentes procédures disciplinaires susceptibles d'être appliquées à Van Cantfort <sup>38</sup>. L'absence d'urgence contribue, ensuite, à faire traîner le dossier. Le Conseil des Cinq-Cents attend trois mois avant de décréter la convocation du juge de paix. Initialement attendu pour le 21 fructidor an VI, le prévenu ne se présente à la barre de l'assemblée que sept mois plus tard, le 7 ventôse an VII. Cet incroyable délai s'explique par les multiples obstacles qui parsèment l'organisation du voyage du juge vers l'assemblée. L'âge et la maladie du prévenu empêchent, dans un premier temps, son transport et nécessitent un transfert en diligence. Se pose alors la question de la prise en charge du coût du voyage et de l'insolvabilité du prévenu. Enfin, la mauvaise coordination de l'escorte de gendarmerie achève de différer la date du départ. Les maladroites du Directoire, les hésitations des fonctionnaires judiciaires, la présence ou non d'enjeux politiques et l'organisation du voyage aux frais du prévenu constituent autant de facteurs ralentissant la procédure de destitution.
- <sup>36</sup> Le Directoire ne peut guère être satisfait d'une procédure de destitution aussi longue et incertaine, surtout lorsqu'elle présente un caractère politique comme dans l'affaire du tribunal criminel de la Dyle. En outre, la procédure étant la même pour n'importe quel magistrat élu, le Directoire se voit difficilement suivre un tel cheminement pour chaque

juge de paix prévaricateur. Le représentant Quirot expose clairement le problème, le 18 ventôse an VI, lors de la tentative de réforme des lois sur la forfaiture :

« Si un simple juge de paix est prévenu de forfaiture, il faut, pour le punir, que le tribunal de cassation exerce l'initiative de l'instruction, en le dénonçant au Corps législatif ; il faut que les deux Conseils soient d'accord pour l'accuser ; et si les trois autorités les plus respectables et les plus imposantes de la République sont d'accord pour l'accusation, il peut encore être acquitté par trois citoyens ; enfin s'il succombe dans cette épreuve, il lui reste la faculté de se pourvoir au tribunal de cassation : en sorte que la garantie d'un simple officier de police judiciaire est plus vaste, plus étendue que celle d'un représentant du peuple ou d'un membre du gouvernement. »<sup>39</sup>

La tentative de réforme

- 37 Les défauts de la législation sur la forfaiture apparaissent rapidement et motivent le Directoire à proposer une réforme, à la suite du coup d'État du 18 fructidor an V. En pleine réaction anti-royaliste, le député Quirot présente une motion d'ordre au Conseil des Cinq-Cents, le 26 fructidor an V. Il y critique la définition trop restreinte de la forfaiture qui « se borne à des cas métaphysiques, et qui n'arriveront presque jamais ». Ces lacunes législatives auraient comme conséquence de rendre les tribunaux « irresponsables », jouissant « d'une inviolabilité dangereuse ». L'indépendance du pouvoir judiciaire, sacralisée par la Constitution de l'an III, est ouvertement attaquée. Quirot s'en explique : « c'est là, la source de l'audace avec laquelle les assassins royaux ont couvert la France de sang et de deuil, sans qu'aucun d'eux ait été puni parce que certains juges de paix, des directeurs du jury et des accusateurs publics gardaient un silence coupable sur les assassinats des républicains, tandis qu'ils poursuivaient avec fureur des citoyens qui distribuaient les adresses de la brave armée d'Italie ». Sous couvert de « responsabilisation » et prétextant la collusion entre royalistes et tribunaux, la réforme législative de la forfaiture vise à accroître les capacités de surveillance et de répression du pouvoir exécutif à l'encontre des magistrats élus. Pour ce faire, Quirot s'attaque aux deux principaux défauts du système établi par le Code des délits et des peines. Le premier concerne les juges du tribunal de cassation à l'encontre desquels la loi ne prévoit pas de cas de forfaiture. Le second touche au mode de surveillance des magistrats, dont les leviers sont tenus par les directeurs du jury et les accusateurs publics :

« Supposons, par exemple, qu'un meurtre soit commis sur la place publique, en présence de trente témoins : si le juge de paix et le directeur du jury, d'accord avec l'accusateur public, gardent le silence, le crime est impuni et la collusion de ces fonctionnaires n'étant pas un délit classé dans le Code pénal, ils ne peuvent être attaqués. En vain le ministre de la justice écrit à l'accusateur public et au directeur du jury : ces magistrats ne peuvent être poursuivis pour forfaiture que celle qu'il a déterminée (art. 560 : Il n'y a lieu à la forfaiture que dans les cas déterminés par la loi). »

- 38 Quirot ne fait, en réalité, que relayer des plaintes plus anciennes adressées par le Directoire exécutif au Conseil des Cinq-Cents, le 27 nivôse an V. L'attention portée par le Directoire au contrôle des poursuites s'explique par l'enjeu fondamental que représente leur maîtrise dans la répression judiciaire. L'activité de poursuite et les mises en liberté constituent, par conséquent, une source de tensions constantes entre le pouvoir exécutif et les juges. Les tensions n'apparaissent pas uniquement dans les discours. Elles ont également des implications réelles que nous avons pu mesurer puisqu'elles sont à l'origine de 52 % des dénonciations adressées au ministre de la Justice.

- 39 La motion d'ordre de Quirot est acceptée par le Conseil des Cinq-Cents, qui nomme une commission spéciale <sup>40</sup>. Celle-ci présidée par Quirot présente son rapport, le 18 ventôse an VI, devant les Cinq-Cents. Contrairement à ce que suppose la motion initiale, le projet de loi ne se limite pas à une simple réforme de la forfaiture. Composé de trente-huit articles répartis en quatre titres, il touche à la procédure criminelle et propose une réforme profonde du Code des délits et des peines.
- 40 Le premier titre (De la forfaiture) s'attaque aux magistrats qui échappent aux différents cas de forfaiture définis par le Code pénal. La commission propose de les élargir à l'ensemble des magistrats élus, depuis les juges de paix jusqu'aux juges du tribunal de cassation. Ces dispositions sont renforcées par le titre II (De la manière d'exercer l'action en forfaiture contre les tribunaux). Celui-ci ne limite plus les cas de forfaiture à certains actes, mais comprend désormais des omissions, permettant ainsi au gouvernement de poursuivre les officiers de police judiciaire pour toutes mises en liberté jugées « suspectes ».
- 41 À travers le titre III (De la surveillance du ministre de la justice sur le tribunal criminel), la commission législative considère qu'il est indispensable de mettre un terme à l'indépendance dont jouit l'accusateur public dans ses fonctions de premier surveillant des officiers de police judiciaire. En proposant de confier la surveillance immédiate des accusateurs publics et des présidents des tribunaux civils au ministre de la Justice, elle place le ministre au sommet de la hiérarchie judiciaire et lui confie la surveillance suprême des officiers de police judiciaire. Quirot justifie ce changement par la nécessité de contrôler non seulement l'« inertie » ou le « déni de justice » en matière de poursuite, mais également par le danger que représente la surveillance en huis-clos des juges-pairs : « le Directoire exécutif et le ministre de la justice, auxquels nos lois ne donnent aucune surveillance active sur les accusateurs publics, seront forcés d'être les spectateurs muets d'une foule d'attentats, qui demeureront impunis par la collusion des accusateurs publics et des fonctionnaires qui leur sont subordonnés ».
- 42 Une telle réforme entame sérieusement l'indépendance de la justice et n'aurait pas manqué pas de susciter une forte opposition du Corps législatif. Pour éviter une déconvenue, Quirot tempère et présente sous un meilleur jour l'ingérence du ministre de la justice. Celle-ci ne viendrait que rationaliser et compléter la « chaîne de surveillance qui doit régner depuis le premier magistrat jusqu'au dernier juge de paix [et qui] existe bien réellement dans la hiérarchie judiciaire comme elle existe dans les administrations et dans les armées ». Le contrôle consiste dans le droit qu'aurait le ministre de faire des réprimandes fraternelles à l'égard des négligences commises par les accusateurs publics et les présidents des tribunaux civils. En cas de récidive ou de délit plus grave, le ministre les dénoncerait au tribunal de cassation qui leur enjoindrait publiquement d'être plus circonspects à l'avenir et les condamnerait aux frais de citation, d'expédition et de signification du jugement. Prudent, Quirot ne manque pas de préciser que, *in fine*, le tribunal de cassation reste « le régulateur suprême, le juge naturel des tribunaux et de leurs opérations ».
- 43 Le titre IV (Dispositions particulières et règlements sur les procédures criminelles) contient différentes modifications législatives destinées à mettre un terme aux abus commis par les officiers de police judiciaire dans la procédure criminelle <sup>41</sup>. En jetant la suspicion sur chaque acte des officiers de police judiciaire, la commission législative tente de légitimer une remise en question de l'ensemble de la procédure pénale établie par le Code des délits et des peines et d'en accroître le contrôle par le pouvoir exécutif. On est

désormais fort éloigné de l'objectif initial de la commission, qui motiva la motion d'ordre du 26 fructidor an V : réformer la législation sur la forfaiture. La manœuvre étant visible, Quirot tente de noyer les critiques éventuelles en précisant que la commission ne fait d'aucun de ces points un cas de forfaiture et qu'il suffira « d'autoriser les tribunaux criminels ou le tribunal de cassation, à prononcer des admonitions publiques, ou même des amendes contre les juges de paix, les directeurs du jury, les accusateurs publics et les présidents des tribunaux civils accusés de négligence, de déni de justice ou de violation de la loi, sans être obligés de recourir aux formes lentes et incertaines de l'action en forfaiture ».

- 44 Le projet de loi du 18 ventôse an VI ne met pas uniquement en évidence une lutte pour la surveillance des magistrats. Il peine à cacher un enjeu plus important pour le Directoire: le contrôle des premières phases de la procédure pénale depuis la poursuite jusqu'à l'instruction, toutes deux symbolisées, dans le rapport de Quirot, par les poursuites négligées et les mises en liberté abusives. À terme, la stricte indépendance du pouvoir judiciaire est menacée. Pour masquer l'ingérence du pouvoir exécutif, la commission multiplie les garanties. Le titre du rapport insiste d'ailleurs sur le fait que la réforme est pensée de manière à ne pas « blesser la liberté et l'indépendance dont la constitution a voulu que le pouvoir judiciaire fut investi pour le maintien de la liberté ». Mais il s'agit là de déclarations de principe, qui masquent mal les bouleversements engendrés par le projet de loi. Au final, la tentative de réforme de la forfaiture échoue. Après deux lectures en ventôse an VI, le rapport de Quirot est écarté de l'ordre du jour. L'échec s'explique aisément par les implications idéologiques du projet de loi, qui remettent en question l'équilibre des trois pouvoirs. Le gouvernement sera contraint « de recourir aux formes lentes et incertaines de l'action en forfaiture » jusqu'aux réformes pénales du Consulat.

#### Conclusion

- 45 Le système de surveillance des juges établi par le Code des délits et des peines est fidèle à l'esprit de la Constitution de l'an III et garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire : la surveillance est exercée par les seuls magistrats élus ou, plus précisément, par la hiérarchie des officiers de police judiciaire. Le directeur du jury est responsable de la conduite des juges de paix de son arrondissement, tandis que l'accusateur public supervise l'activité de l'ensemble des juges de paix et des directeurs du jury du département. Il s'agit d'un système de surveillance géré par les pairs, qui exclut toute ingérence extrajudiciaire. L'intervention des pairs induit un mode original de gestion des indisciplines. Celle-ci repose essentiellement sur la bienveillance du directeur du jury, qui multiplie les conseils et encadre les juges de paix. En cas de négligences, le directeur privilégie la mise à l'épreuve et les avertissements fraternels. Le huis-clos de l'arrondissement judiciaire n'est rompu qu'en dernier recours par la dénonciation à l'accusateur public du département. En cas de négligence grave, l'officier de police judiciaire est convoqué devant le tribunal criminel départemental en vue d'une réprimande publique. Ainsi, le Code des délits et des peines maintient non seulement le dialogue et la collégialité, à chaque étape disciplinaire, mais il limite également la seule sanction possible à une « réprimande fraternelle ». Ces principes subsisteront jusqu'à la fin du Directoire et s'avéreront incontournables pour le gouvernement.
- 46 La marginalisation du pouvoir exécutif et l'absence de sanctions pénales à l'encontre des magistrats élus sont difficilement acceptables pour le Directoire. La surveillance des juges a, en effet, pour enjeu le contrôle du corps judiciaire et, par conséquent, de la répression judiciaire. Toute tentative de réforme s'annonce cependant difficile puisqu'elle touche à

l'indépendance de la justice et nécessite l'amendement du Code des délits et des peines. Il faut le coup d'État du 18 fructidor an V et la suspicion qu'il provoque à l'égard du pouvoir judiciaire pour que la demande de réforme formulée par le Directoire à l'encontre de la surveillance des pairs soit débattue devant le Conseil des Cinq-Cents, à travers la modification de la législation sur la forfaiture.

- 47 Le projet de loi présenté le 18 ventôse an VI par le rapporteur Quirot constitue une étape importante de l'histoire de la justice pénale, dans la mesure où il annonce les réformes de l'an VIII et de l'an IX. Le rapport dévoile deux objectifs. Le premier est de confier au pouvoir exécutif la surveillance des magistrats élus. Pour l'atteindre, Quirot dénonce la « collusion » des officiers de police judiciaire et cherche à délégitimer la surveillance des pairs. Le second objectif vise à contrôler les premières phases de la procédure pénale, depuis la poursuite jusqu'à l'instruction. Au bout du compte et malgré les démentis, les propositions de Quirot entraînent, sans la nommer, une refonte du système pénal de l'an III et mettent à mal l'indépendance de la justice. Ces deux objectifs seront parmi les premiers à être réalisés par les réformes consulaires. L'article 46 de la Constitution du 4 nivôse an VIII réunit le ministère public, en éliminant l'accusateur public, et transfère les fonctions de surveillance de ce dernier au commissaire du gouvernement. L'article 74 supprime la procédure pour forfaiture. Désormais, la forfaiture, les autres crimes commis par les juges dans l'exercice de leur fonction et les prises à partie sont poursuivis de manière identique <sup>42</sup>. Il appartient au tribunal de cassation et non plus au Corps législatif de renvoyer les juges devant les tribunaux compétents <sup>43</sup>. Enfin, la loi du 7 pluviôse an IX rétablit « un ministère public puissant et actif » <sup>44</sup>, en lui confiant notamment la recherche et la poursuite de tous les crimes et délits <sup>45</sup>. Par rapport aux implications des réformes consulaires, le projet de loi présenté par Quirot garde assurément plusieurs retenues. Les commissaires du gouvernement ne se voient pas attribuer de compétences dans le mode de surveillance, l'accusation des juges prévenus de forfaiture est maintenue comme prérogative du Corps législatif et la poursuite reste aux mains des juges. Ces réserves révèlent que le soutien de Quirot au pouvoir exécutif n'est pas inconditionnel. Lorsqu'il prononce, en l'an VII, en tant que président du Conseil des Cinq-Cents, un discours en commémoration du 10 thermidor, il n'hésite pas à condamner l'oppression du Corps législatif par le Directoire. Il proteste également contre le coup d'État du 18 brumaire, ce qui lui vaut d'être exclu du Corps législatif et arrêté quelque temps <sup>46</sup>. Mais, de manière plus générale, les réserves du projet signifient que les législateurs directoriaux ne sont pas prêts à accepter un tel bouleversement dans l'équilibre des pouvoirs et que l'époque n'est pas encore propice à l'hégémonie du pouvoir exécutif.
- 48 L'échec du projet de loi du 18 ventôse an VI sonne le glas des velléités de réforme pénale du Directoire et le force à respecter le système de surveillance des pairs établi par le Code des délits et des peines. Adhémar Esmein qualifie ce Code de « chef d'œuvre de théorie [qui] se trouva fort défectueux dans la pratique » <sup>47</sup> et qui se « montra insuffisant pour la répression » <sup>48</sup>. Il reprend, en réalité, les critiques initiées par le Directoire et amplifiées, sous le Consulat et l'Empire, par les partisans d'un exécutif fort. L'enjeu posé par de telles critiques n'est cependant pas de savoir si le système de surveillance des pairs et la procédure criminelle sont fonctionnels, mais s'ils se soumettent aux politiques répressives du gouvernement. Il est important de dissocier les deux questions. L'établissement d'une justice aux ordres du pouvoir exécutif répond, avant tout, à un choix politique. La partialité qui en découle autorise à contester les critiques portées à l'encontre de la viabilité d'une justice indépendante et conçue comme soumise à la

Nation. L'analyse du système de surveillance des pairs a permis de dépasser le discours gouvernemental. Le faible nombre de dénonciations adressées au ministre de la justice, leurs motivations politiques ou leurs exagérations tendent à démontrer que les plaintes étaient instrumentalisées ou infondées. Elles ne permettent pas de condamner la fonctionnalité d'un système de surveillance des juges, protégé de toute ingérence du pouvoir exécutif. Elles appellent, au contraire, à repenser le système pénal directorial, qui eut le mérite de préserver, tant bien que mal, l'indépendance de la justice et les libertés individuelles des citoyens.

---

## NOTES

1. Jean-Pierre ROYER, « Les épurations judiciaires de 1789 à 1815 », *Histoire de la justice*, 1994, n°7, p. 22.
2. Jacques GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, 1985, 3e ed., p. 481.
3. Jacques LOGIE, *Les magistrats des cours et des tribunaux en Belgique. 1794-1814. Essai d'approche politique et sociale*, Genève, Librairie Droz, 1998, p. 240.
4. Guillaume METAIRIE, *Le monde des juges de paix de Paris (1790-1838)*, Paris, Editions Loysel, 1994, p. 213.
5. Voir également Jean-Louis HALPERIN, « Continuité et rupture dans l'évolution de la procédure pénale en France de 1795 à 1810 », dans Xavier ROUSSEAU, Marie-Sylvie DUPONT-BOUCHAT, Claude VAEL (dir.), *Révolutions et justice pénale en Europe. Modèles français et traditions nationales (1780-1830)*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 109-130.
6. Généralement, on assimile le Second Directoire à un durcissement de la législation et de la politique pénale (Jean-Pierre JESSENNE [dir.], *Du Directoire au Consulat. 3. Brumaire dans l'histoire du lien politique et de l'État-Nation*, colloque organisé à Rouen les 23 et 24 mars 2000 ; Howard BROWN, « From Organic Society to Security State : the War on Brigandage in France, 1797-1802 », *The Journal of Modern History*, 1997, vol. 69, n°4, pp. 661-695). Toutefois, cette vision doit être nuancée dans la mesure où plusieurs tentatives de réformes de différentes matières pénales apparaissent bien avant le coup d'État du 18 fructidor.
7. L'arrondissement a été créé lors de la réorganisation judiciaire instaurée par la Constitution de l'an III. Sous le Directoire, l'arrondissement ne sert de cadre territorial qu'aux tribunaux correctionnels et aux directeurs du jury. En l'an VIII, le Consulat reprendra cette division pour établir le ressort des arrondissements administratifs (Frédéric CHAUVAUD, *Le juge, le tribun, le comptable. Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1790-1830)*, Paris, Anthropos-Economica, 1995).
8. Art. 283 du Code des délits et des peines.
9. Art. 284 du Code des délits et des peines.
10. L'art. 644 du Code des délits et des peines comble une lacune importante de la législation de 1791, en définissant neuf cas de forfaiture.
11. Art. 563 du Code des délits et des peines.



12. Art. 642 du Code des délits et des peines.
13. Arrondissements de Turnhout (dpt. Deux-Nèthes), Malines (dpt. Deux-Nèthes) et Mons (dpt. Jemappes).
14. Archives de l'État à Mons, Tribunal de Première Instance de Mons, registre du directeur de jury de Mons, jury de Mons n°8.
15. Ibid.
16. Archives de l'État à Liège, Cour d'Assises de Liège, registres de l'accusateur public du département de l'Ourthe, an IV-an VIII.
17. En quatre ans, on ne relève, pour le département de l'Ourthe, que huit mises en garde à l'encontre d'un tel renvoi.
18. Nous n'avons pas réussi à déterminer la nature de onze dénonciations (13 %).
19. Art. 249 de la Constitution de l'an III.
20. A.N., BB18 616/D 7168/22, messidor an IV.
21. Ibid., BB18 295/D3 4133.
22. Ibid., BB18 703/DD 3293.
23. Ibid., BB18 400/DD 4375.
24. Ibid., BB18 285 DD 6779.
25. Ibid., BB18 283/D 2668.
26. Il existe une contrainte supplémentaire que nous ne développerons par le cadre de cet article : la rotation semestrielle des directeurs du jury. Certains directeurs se reposent, en effet, sur le caractère temporaire de leur fonction pour éviter ou retarder l'instruction des procédures à caractère politique. Le ministre et les commissaires du gouvernement tentent alors de faire pression sur le directeur, mais considèrent, en définitive, que le remplacement du magistrat représente la meilleure solution afin de mettre un terme à ses négligences.
27. A.N., BB18 401/D3 11134.
28. Ibid., BB18 703/DD 2798.
29. Ibid., BB18 285/DD 6565.
30. Ibid., BB18 285/DD 4386.
31. Ibid., BB18 618/D4 3435.
32. L'accusateur public du département de Jemappes, Joseph Giraud, écrit, le 4 messidor an V, à Merlin, à propos de la mise en liberté de prêtres insermentés ordonnée par le juge de paix du canton d'Ath : « Quelque surveillance que l'autorité supérieure puisse avoir sur ce fonctionnaire, il faut qu'elle reste inactive parce que ce genre de délit n'est pas prévu. Ce n'est pas avec l'article 284 du code des délits et des peines qu'on arrête une pareille tête » (ibid., BB18 400/DD 4375).
33. « L'article 284 du code des délits et des peines vous trace, citoyen, la règle de votre conduite à l'égard du juge de paix d'Ath. Vous devez, d'après la réponse, le réprimander fraternellement et lui répéter l'invitation de diriger des poursuites. S'il persiste dans son inaction, vous le traduirez devant le tribunal criminel qui lui enjoindra d'être plus exact dans l'exécution de ses fonctions et le condamnera aux frais de la citation et de la signification du jugement. J'ai lieu de croire que l'emploi de ce moyen légal le fera rentrer enfin dans le sentier de ses devoirs ; mais s'il continue de montrer la même négligence, vous le répéterez jusqu'à ce qu'il ait enfin produit l'effet qu'on a droit d'en attendre » (Ibid., BB18 400/DD 4375/26 prairial an V).
34. Jean-Louis HALPERIN, « Le tribunal de cassation sous la Révolution (1790-1799) », Paris, thèse de doctorat en droit, Paris II, 1985, vol. 1, p. 312.
35. *Id.*, p. 316.

36. Art. 561 et 562 du Code des délits et des peines.
37. Voir Jean-Louis HALPERIN, « Cassation et dénonciation pour forfaiture dans les départements réunis sous le Directoire », dans Renée MARTINAGE, Jean-Pierre ROYER (dir.), *Justice et institutions française en Belgique (1795/1815)*, actes du colloque tenu à l'université de Lille II, les 1, 2 et 3 juin 1995, pp. 245-257.
38. A.N., BB18 564/DD 7530.
39. Les extraits qui suivent sont, sauf mention contraire, tirés du projet de loi du 18 ventôse an VI, qui est consultable dans A.N., AD XVIIIIC 455.
40. La commission est composée de Quirot, Pérès (de la Haute-Garonne), Malès, Desmolin, Dupire, Colard et Beyts.
41. Quirot relève six types « de prévarications et de négligences affectées » dont se plaint le Directoire : refus de décerner un mandat d'amener ou un mandat d'arrêt, non-application des lois d'amnistie pour les faits révolutionnaires, mises en liberté sous caution de prévenus méritant une peine afflictive et infamante, mises en liberté abusives destinées à soustraire les prévenus au jury d'accusation, introduction volontaire de causes de nullité dans l'acte d'accusation, dans la formation du tableau des jurés et leur mode de convocation, refus d'acter les réclamations légales des commissaires du gouvernement.
42. Jean BOURDON, *La réforme judiciaire de l'an VIII*, Rodez, 1942, pp. 421-422.
43. Art. 80, 81, 82, 83 et 84 de loi du 27 ventôse an VIII.
44. Jean-Louis Halperin, « Continuité et rupture dans l'évolution de la procédure pénale en France de 1795 à 1810 », *op. cit.*, p. 123.
45. Art. 1 de la loi du 7 pluviôse an IX.
46. Auguste KUSCINSKI, *Dictionnaire des Conventionnels*, Breuil-en-Vexin, Éd. du Vexin français, 1973, p. 514.
47. Adhémar ESMEIN, *Histoire de la procédure criminelle en France et spécialement de la procédure inquisitoire depuis le XIIIe siècle jusqu'à nos jours*, Paris, 1882, reprint. 1969, p. 442.
48. *Id.*, p. 451.
- 

## RÉSUMÉS

La justice du Directoire est principalement identifiée aux différentes violations infligées par le gouvernement afin de contrôler le pouvoir judiciaire et durcir la répression criminelle. Cette représentation est, en réalité, partielle. L'auteur tente de le prouver à travers l'analyse d'un aspect essentiel du système judiciaire directorial : la surveillance des juges. L'étude des normes et des pratiques montre que le mode de surveillance établi par le code des délits et des peines respecte la séparation des pouvoirs et privilégie un contrôle interne du corps judiciaire. Confronté à une surveillance qui lui échappe, le Directoire ne sera pas en mesure de la contester. Les raisons tiennent aux garanties posées par la législation, à plusieurs facteurs d'ordre conjoncturel et au refus du Corps législatif d'accroître les prérogatives du pouvoir exécutif. Face à de tels obstacles, le Directoire est contraint d'accepter l'indépendance constitutionnelle de la justice et les principes libéraux du code des délits et des peines, jusqu'à la fin du régime.

**Supervising the Judiciary during the Directory : a Liberal Legal Model Put to the Test**

Directory justice is mainly identified with the various violations inflicted on it by the government bent on controlling the judicial power and imposing tougher sanctions on crime. Such a representation is in reality one-sided. The author attempts to show this by analysing an essential aspect of the Directory judicature : the supervision of judges. The study of norms and practices reveals that the mode of supervision established by the Code of offences and penalties respected the separation of powers and favoured internal vetting by the judges themselves. Faced with a supervisory process beyond their control, the Directory were unable to challenge it. This was due to the checks posed by the legislation, to a number of circumstantial factors and to the refusal of the legislature to increase the prerogatives of the executive. Faced with these hurdles, the Directory were compelled to accept the constitutional independence of the judges and the liberal principles of the Code of offences and penalties until the end of the régime.

## INDEX

**Mots-clés** : Directoire, justice, code des délits et des peines, forfaiture, surveillance

## AUTEUR

**EMMANUEL BERGER**

Aspirant du FNRS, Centre d'Histoire du Droit et de la Justice, Département d'Histoire,  
Université Catholique de Louvain, 1 Place Blaise Pascal, B-1348 Louvain-la-Neuve,  
Belgique