GARANTIES JUDICIAIRES ET JURIDICTIONS MILITAIRES EXTRAORDINAIRES PENDANT LA PÉRIODE NAPOLÉONIENNE: LE CAS DES DÉPARTEMENTS ITALIENS

PAOLO ALVAZZI DEL FRATE
UNIVERSITÉ DE ROME III

Dans notre intervention nous essayerons de démontrer que l'institution fréquente de juridictions extraordinaires militaires pendant la période napoléonienne eut l'effet d'affaiblir la portée et l'image des conquêtes fondamentales dans le domaine des garanties judiciaires réalisées en France à partir de la Révolution de 1789. La justice extraordinaire constitua une « juridiction parallèle », par rapport à la juridiction ordinaire. Ces considérations – qui dérivent des recherches menées sur la situation des départements italiens annexés – peuvent s'étendre, dans une certaine mesure, à l'administration de la justice dans tout l'Empire napoléonien.

1. - La justice française présentait des caractéristiques réellement « révolutionnaires », par rapport à l'Ancien Régime[1]. Il s'agissait d'une philosophie judiciaire nouvelle, fondée sur la rationalité des Lumières et sur la garantie des droits fondamentaux des citoyens. Cependant, la nécessité de faire face au développement du brigandage poussa le législateur à établir des « juridictions militaires d'exception », comme les Tribunaux militaires créés l'an III et l'an IV qui exerçaient des compétences très vastes. Pendant la période napoléonienne l'utilisation des tribunaux d'exception fut encore plus fréquente. Ce fut, tout simplement, une des caractéristiques fondamentales du système.

L'organisation judiciaire napoléonienne en matière criminelle tendait sans aucun doute à la création d'un système efficace et rapide, dans le but d'assurer le

[1] Cf. surtout *Une autre justice. Contributions à l'histoire de la justice sous la Révolution française* par Robert Badinter, Paris 1989; et J.-P. Royer, *Histoire de la justice en France de la monarchie absolue à la République*, Paris 1995, p. 229 et suiv.

contrôle de l'ordre public[2]. Et cela même en sacrifiant en partie les grandes conquêtes et les garanties judiciaires introduites par la Révolution et en récupérant certaines institutions de l'Ancien Régime. Il s'agissait donc d'un compromis entre les exigences répressives et les principes proclamés par l'Etat constitutionnel de droit. Ce fut le cas du principe du « juge naturel » qui interdisait la création de juridictions extraordinaires et assurait aux justiciables le juge désigné par la loi avant l'accomplissement du fait. Ce principe, proclamé par l'Assemblée constituante, visait à empêcher les interventions du gouvernement dans l'administration de la justice qui, grâce à la création de juridictions *post factum,* pouvait distraire les citoyens de ses juges naturels. Inséré dans les constitutions de 1791[3] et de 1795[4], le principe fut abandonné par le régime napoléonien et réintroduit pendant la Restauration dans la Charte de 1814[5].

Quant à l'institution de juridictions d'exception, il suffit de rappeler les « tribunaux spéciaux » créés par la loi du 18 pluviôse de l'an IX (7 février 1801) pour la répression du brigandage qui avaient une composition mixte de juges civils et militaires. Ils étaient composés d'un président, de deux juges ordinaires, de trois militaires et de deux citoyens nommés par le Premier Consul. Selon l'art. 6 de la loi, le Tribunal spécial jugeait en dernière instance les « crimes et délits emportant peine afflictive ou infamante, commis par des vagabonds et gens sans aveu ». Pour l'art. 8, « Le tribunal connaîtra, contre toutes personnes, des vols sur les grandes routes, violences, voies de fait, et autres circonstances aggravantes du délit », et selon l'art. 9 « il connaîtra aussi, contre toutes personnes, des vols dans les campagnes et dans les habitations et bâtiments de campagne, lorsqu'il y aura effraction faite ... ou lorsque le crime aura été commis avec port d'armes et par une réunion de deux personnes au moins ». En outre, selon l'art. 11, « il connaîtra également, contre toutes personnes, mais exclusivement à tous autres juges, du crime d'incendie et de fausse monnaie, des assassinats préparés par des attroupements armés; des menaces, excès et voies de fait exercés contre des acquéreurs de biens nationaux, à raison de leurs acquisitions; du crime d'embauchage, et de machinations pratiquées hors l'armée, et par des individus non militaires, pour corrompre ou suborner les gens de guerre, les réquisitionnaires et

[2] Cf. *Révolution et justice pénale en Europe. Modèles français et traditions nationales (1780-1830),* sous la direction de X. Rousseaux, M.-S. Dupont-Bouchat, C. Vael, Paris 1999; *Influence du modèle judiciaire Français en Europe sous la Révolution et l'Empire*, Lille 1999.

[3] Art. 4, ch. V, titre III.

[4] Art. 204.

[5] Art. 62 et 63. Cf. P. Alvazzi del Frate, *Il giudice naturale. Prassi e dottrina in Francia dall'*Ancien Régime *alla Restaurazione*, Rome 1999; et Id., « Le principe du 'Juge naturel' et la Charte de 1814 », dans *Juges et Criminels. Études en hommage à Renée Martinage*, Lille 2001, p. 465-474 ; V. Seif, « Droit et justice retenue. Sur les origines de la garantie du 'juge naturel' en dehors des théories de la séparation des pouvoirs du XVIIe au XIXe siecle », dans *Revue Historique de droit Français et étranger,* 83 (2005), p. 215-245.

conscrits », et pour l'art. 12 « Il connaîtra des rassemblements séditieux contre les personnes surprises en flagrant délit dans lesdits rassemblements »[6]. Cette politique de création de juridictions extraordinaires continua avec la loi du 23 floréal de l' an X (13 mai 1802), qui institua de tribunaux compétents sur les crimes de faux[7]. En effet, comme l'a affirmé Jacques Godechot, « d'après cette énumération ... le tribunal criminel ordinaire n'avait plus grand'chose à juger! »[8].

L'institution de tribunaux d'exception, habituelle dans toute la France napoléonienne, fut encore plus fréquente dans les départements italiens (Piémont, Latium, Ombrie, Toscane, Ligurie)[9] où furent institués de nombreux tribunaux entièrement composés de militaires: il s'agissait des « Commissions militaires permanentes » et des « Conseils de guerre spéciaux » prévus par le Décret du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803) et institués en Italie par le Décret Impérial du 1er mai 1806 qui étendait leur compétence sur tous les crimes commis « contre la sûreté des routes, et voies publiques, et contre la sûreté des militaires... par des individus non militaires » (art. 1er). La nécessité de réprimer efficacement le brigandage, de garantir la sûreté des routes publiques et, plus en général, d'administrer la justice criminelle dans les territoires les plus éloignés des grandes villes, poussa le gouvernement à utiliser ces tribunaux militaires qui jugeaient en dernière instance et dont les jugements étaient exécutoires dans les 24 heures qui suivaient[10].

Les « Etats romains » (1809-1814)

Afin d'examiner une situation concrète nous pouvons citer le cas des « Etats romains », c'est-à-dire les territoires pontificaux du Latium et de l'Ombrie, qui constituèrent les départements de Rome et du Trasimène de 1809 à 1814. La justice criminelle fut de plus en plus soustraite à la justice ordinaire et administrée *de facto*

[6] J.-B Duvergier, *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements et Avis du Conseil d'État*, XII, p. 387-388.

[7] La compétence des tribunaux fut ensuite étendue à d'autres crimes (incendies volontaires et contrebande) dans les départements où n'existaient pas de tribunaux spéciaux pour brigandage), cf. J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, 3e éd., Paris 1985, p. 628-629.

[8] «Le jugement, prononcé en dernier ressort et sans recours en cassation, était exécutoire immédiatement», J. Godechot, *Les institutions*, cit., 628.

[9] Pendant la période napoléonienne, la Péninsule était partagée en territoires formellement autonomes - le Royaume d'Italie et le Royaume de Naples - et en départements français « au-delà des Alpes »: Piémont (six départements), Ligurie (trois départements), Parme (un département), Toscane (trois départements), Latium (un département) et Ombrie (un département): il s'agissait des provinces du Royaume de Sardaigne, de l'Etat pontifical, du Duché de Parme, de la République de Gênes et du Grand-duché de Toscane.

[10] Cf. P. Alvazzi del Frate, « Juridictions ordinaires et juridictions extraordinaires en matière criminelle dans l'Italie napoléonienne », dans *Influence du modèle judiciaire Français en Europe*, cit., p. 145-153.

par des tribunaux militaires, par les «Conseils de guerre spéciaux», institués par le Décret Impérial du 1er mai 1806, et ensuite par la «Commission militaire permanente de la XXXe Division», (9 septembre 1809) chargée du jugement des crimes de « brigandage, vol et autres attentats contre la sûreté publique ».

La définition de la compétence des juridictions militaires n'était pas précise et permettait des interprétations très différentes. Et cela provoquait des conflits entre les autorités judiciaires ordinaires et les autorités militaires.

A ce propos on peut citer les mots du Procureur Général auprès de la Cour impériale de Rome, Joseph Le Gonidec, qui écrivait au Ministre de la Justice le 23 novembre 1811: « Je suis dans le cas de me voir continuellement réclamer par les Commissions militaires, les procédures déjà commencées et souvent fort avancées par les Tribunaux ordinaires [...] je désirerai donc que Votre Excellence voulut bien me donner quelques instructions sur la marche que je dois tenir désormais et sur la limite qui doit séparer les fonctions des Commissions militaires de celles des Tribunaux ordinaires [...] Ce qui rend notre situation ici plus embarrassante c'est qu'il y a à Rome une Commission militaire en permanence et qu'il y en a dans le Ressort, deux ou trois autres, temporairement établis, ce qui rend les réclamations extrêmement fréquentes et me met dans le cas d'avoir besoin d'instructions précises de Votre Excellence[11] ».

La superposition et parfois la rivalité des deux juridictions criminelles étaient fortement perçues à cause de l'évidente disparité de condition pour le prévenu entre la procédure des Commissions militaires et la procédure ordinaire, avec ses garanties. Il suffit de citer le fait que les jugements, sans appel, des Commissions militaires étaient exécutés dans les 24 heures qui suivaient.

La conduite des juridictions militaires fut critiquée non seulement par les autorités judiciaires, mais aussi par le Préfet de Rome, Camille de Tournon, qui définit la sévérité des jugements « souvent injustifiée ». Il écrivait en 1812, à l'occasion d'une série de condamnations à mort: «Le sang versé en si grande abondance et pour une nature de délits qui n'excite pas l'horreur chez les spectateurs, produit un effet contraire à celui qu'on peut désirer. Le courage féroce que montrent les suppliciés ne fait qu'animer au lieu d'effrayer. La terreur que devait produire leur mort cède souvent à l'admiration qu'ils inspirent, et des hommes, déjà trop habitués au sang, prennent de plus en plus le mépris de la mort[12]».

Les documentes conservés aux Archives d'Etat de Rome nous indiquent, pour la Commission militaire permanente de Rome - sans compter les Conseils de guerre qui existaient dans les centres plus éloignés - le chiffre de 851 individus jugés (1809-1813), pour les crimes de brigandage et de complicité. Quant aux

[11] Archives Nationales de France, BB.18/700.
[12] Archives Nationales de France, F.7/8898.

condamnations, pour la seule année 1811, la Commission prononça 33 condamnations à mort et 17 à peines de détention[13].

Conclusion

Les juridictions militaires, grâce à la rapidité des procédures, permirent de juger et condamner un nombre élevé de prévenus afin d'aider efficacement l'armée dans la répression du brigandage et, plus en général, dans le contrôle de l'ordre public.

L'étendue du phénomène nous permet d'affirmer que les Français mirent en place en Italie un système judiciaire à deux niveaux, qui prévoyait une « justice ordinaire », administrée par les Cours de justice criminelle avec les garanties prévues par le code de procédure - ce fut la « justice des bourgeois » des grandes villes -, tandis que les villages et les campagnes en furent presque complètement exclus et une « justice d'exception » des tribunaux militaires, caractérisée par une procédure sommaire et par un manque de garanties fondamentales pour les justiciables. La « justice d'exception », administrée par les commissions militaires, fut très souvent la seule justice pénale à être connue dans l'Italie napoléonienne.

L'image de la « nouvelle justice » en France et en Europe fut profondément conditionnée par l'ample utilisation des juridictions militaires extraordinaires, à un point tel d'assumer, dans une partie de l'opinion publique, l'aspect de « justice sommaire des vainqueurs ». Tout cela eut l'effet d'affaiblir la perception des conquêtes humanitaires réalisées par la France dans le domaine judiciaire.

A propos des juridictions d'exception, nous pouvons citer Benjamin Constant qui affirmait, dans son *Cours de politique constitutionnelle*, que « les juridictions militaires, étendues par delà leurs bornes, sont dans tout état de cause un *système illégal et déplorable*[14] ». Les commissions, selon Constant, « *odieuses et terribles* ... pendant toute la durée d'une révolution entreprise pour la liberté, ont fait trembler tous les citoyens[15] ».

La création de juridiction militaires extraordinaires provoquait la violation d'une garantie constitutionnelle très importante, celle du «juge naturel». En effet la

[13] Archives d'Etat de Rome, *Commissione militare permanente nella XXX Divisione militare (1809-1814)*, 27 cartons. Sur l'activité de la Commission militaire permanente de Rome, pour l'année 1811, nous avons ces données: Prévenus: 144 – condamnés: 50 – absous: 62 (43%) – extradés: 3 - renvoyés aux autorités de police: 17 - renvoyés au Tribunal correctionnel: 9 -renvoyés au Tribunal criminel: 2 - renvoyés aux prisons: 1. Condamnations: à mort: 33 - 18 ans de fers: 2-16 ans de fers: 1-14 ans de fers: 1–10 ans de fers: 5-8 ans de fers: 2-10 ans de prison: 2-6 ans détention: 2–4 ans de détention: 1–2 ans de détention: 1. Archives Nationales de France, *F.7*.6531, f. 354, "Police générale", *Etat des individus jugés par la Commission Militaire permanente de la 30e Division Militaire séant à Rome, depuis le premier janvier jusqu'au dix août 1811.*

[14] B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, 2e éd., Paris 1872, I, p. 345.

[15] *Ibid.*, p. 240.

constitution de l'an VIII (art. 92) prévoyait cette possibilité, comme d'ailleurs, le fera la Charte de 1814, avec l'art. 14. Le rétablissement sous la Restauration des « Cours prévôtales », en vertu de l'art. 63 de la Charte de 1814, montra –encore une fois– cette attitude à considérer les garanties judiciaires comme une sorte de privilège qu'on pouvait suspendre aisément pour des raisons d'ordre public.

Le thème des garanties judiciaires et de l'utilisation de tribunaux militaires est évidemment lié au problème majeur de l'*état d'exception*[16] et de la possibilité de suspendre les garanties constitutionnelles[17]. On s'est toujours demandé si les garanties sont des valeurs rigides, stables et permanentes ou si la sûreté de l'état peut limiter les libertés publiques, selon le brocarde traditionnel *salus rei publicae suprema lex*. Il n'y a pas de réponses définitives et les solutions, très différentes, dérivent des cultures juridiques et des époques. Le juriste ne peut qu'étudier l'évolution du problème et se borner à considérer les réponses données.

[16] « L'état d'exception se situe au point de rencontre de trois éléments constitutifs: la dérogation, la référence à une situation anormale et la conception d'une finalité supérieure », à savoir à « la sauvegarde de l'Etat, de la nation, de la communauté, de l'ordre public », F. Saint-Bonnet, *L'État d'exception*, Paris 2001, p. 27-28. V. aussi du même Auteur, « Exception, Nécessité, Urgence », dans *Dictionnaire de culture juridique*, publié sous la direction de D. Alland–S. Rials, Paris 2003.

[17] Cf. F. Terré, « La justice en temps de crise », dans *Pouvoirs*, 10 (1979), p. 35-40 et, en général, les autres articles dans le même numéro (« Les pouvoirs de crise ») de la revue. Voir, en général, L. Ferrajoli, *Diritto e racione. Teoria de galantismo penale*, Romo-Bari 1989.