



# Titre I

## UNE BRÈVE HISTOIRE DU SYSTÈME JUDICIAIRE EN FRANCE

«*La justice est la première dette de la souveraineté*» affirme Portalis dans son Discours préliminaire au Code civil. On comprend grâce à cette formule que l'institution judiciaire est au cœur de la question de l'État. Approcher l'histoire de la justice, c'est donc inmanquablement envisager l'histoire de l'État : histoire de la construction de l'État par la justice, histoire de l'asservissement de la justice par l'État, histoire de la place aménagée à la justice au sein de l'État de droit.

En France particulièrement, l'histoire de la justice a partie liée avec l'histoire du monopole progressivement assuré par l'État sur la justice. Elle consiste aussi dans l'histoire de la méfiance vis-à-vis d'un pouvoir judiciaire qui payera longtemps son affirmation trop vive pendant l'Ancien régime. Elle relève enfin de

l'histoire de la peur d'un «gouvernement des juges» plus ou moins mythifié par un pouvoir qui préfère ne voir dans la justice qu'un levier plutôt qu'un plein dépositaire de la souveraineté.

L'observation de l'institution judiciaire au cours des siècles interroge par conséquent notre culture politique, notre conception du pouvoir. Elle met notamment en question le fait que la conception administrative de la justice prévale en France sur la conception judiciaire du pouvoir : la justice est une fonction de l'État, plutôt qu'un pouvoir dans l'État. Autrement dit, l'histoire de la justice en France pose le problème, présent en filigrane dans toutes les «crises» judiciaires, de l'attribution à l'institution judiciaire d'une part de souveraineté dans le cadre de la séparation des pouvoirs.

Il s'agit d'esquisser ici les grandes lignes de l'histoire de la justice française telle qu'elle se dévoile au travers des institutions juridictionnelles, des procédures mises en œuvre devant elles, du statut des magistrats, et du rapport que cet ensemble entretient avec les autres pouvoirs étatiques. À ce titre, l'histoire de la justice ne constitue ni une histoire du droit ni une histoire de l'administration, mais entretient avec celles-ci une relation étroite.

L'histoire de la justice en France est indissociable de la construction, depuis le haut Moyen-Âge jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, d'un État unifié, pacifié et disposant du monopole de la fonction juridictionnelle (*leçon 1*); avant que la Révolution puis l'Empire ne fondent un édifice institutionnel dont notre système judiciaire républicain est l'héritier direct (*leçon 2*).

## LEÇON 1

# AUX ORIGINES DE LA JUSTICE D'ÉTAT

- I. L'unification de la justice royale en France au Moyen-Âge
- II. Le pouvoir judiciaire dans la France d'Ancien Régime

En matière d'institutions judiciaires, l'Antiquité ne laisse pas d'héritage direct aux monarchies barbares qui s'installent en Europe après la chute de l'Empire romain. Les justices grecque puis romaine ne seront cependant pas sans effet sur l'histoire des institutions en France, mais cette influence se fera sentir à long terme et de manière indirecte.

La **démocratie athénienne** confie le pouvoir de juger principalement à des magistrats élus ou tirés au sort dans le cadre de l'*Ecclésia*, l'assemblée de tous les citoyens. La règle de l'annualité des charges et le principe de collégialité évitent une trop grande personnalisation des fonctions judiciaires. Les magistrats sont constamment contrôlés et encourent une responsabilité collective pour l'exercice de leur charge. Leurs décisions sont susceptibles d'appel devant l'*Héliée*, tribunal populaire créé par Solon et disposant de compétences extrêmement larges. L'*Héliée* est composée de six mille citoyens tirés au sort chaque année et répartis en différentes sections, les *dicastères*.

La **République romaine** confie l'essentiel du pouvoir judiciaire à des magistrats élus puis investis par le consul pour une année, dans le cadre d'une charge collégiale. Ils disposent à ce titre de l'*imperium*, qui comprend la juridiction

civile et criminelle. Les assemblées du peuple, ou comices, détiennent de manière résiduelle un pouvoir judiciaire de second degré : les comices centuriates sont par exemple compétents pour revenir sur une condamnation à mort prononcée par le consul ou le dictateur.

L'**Empire romain**, dont l'organisation politique est fondée sur la concentration des pouvoirs, tend à dépouiller de leurs compétences les anciennes institutions républicaines : les magistrats comme les assemblées ne disposent plus d'aucun pouvoir propre. Si l'Empire romain a constitué un modèle durable en Europe, c'est moins pour ses institutions judiciaires que pour la qualité de son droit dont les compilations, élaborées sous l'empereur Justinien, ont assuré sa transmission à travers le Moyen-Âge. Destinées à assurer l'unité institutionnelle et politique dans un contexte de morcellement, ces compilations de textes juridiques sont élaborées par les jurisconsultes de l'empereur Justinien I<sup>er</sup> à Constantinople à partir de 529. Le *Code Justinien* rassemble en l'an 534 les différentes constitutions impériales, c'est-à-dire l'ensemble des normes de valeur législative prises par l'empereur. Le *Digeste*, publié en 533, réunit la doctrine des juristes des siècles précédents dans une œuvre considérable de plus de cinquante

volumes. Les *Institutes* constituent un manuel de droit romain composé de quatre livres : droit des personnes, droit des biens, droit des obligations, procédure. Il existe enfin plusieurs recueils de *Novelles*, qui désignent les mises à jour élaborées par Justinien après la publication de son Code.

Ces compilations ont assuré la diffusion du droit romain au travers des siècles, et particulièrement lors de leur redécouverte par les juristes médiévaux de l'université de Bologne à partir du XII<sup>e</sup> siècle. Elles constituent le principal héritage que l'Antiquité lègue à l'Europe médiévale.

## I. L'unification de la justice royale en France au Moyen-Âge

### A. Une justice publique mais morcelée

À partir du V<sup>e</sup> siècle, et dans un contexte de morcellement du pouvoir et du territoire, la dynastie mérovingienne s'affranchit tant des normes romaines que des habitudes barbares : elle met fin aux pratiques de vengeances privées (*faida*) qui réglaient la plupart des crimes et délits. L'État naissant tente ainsi de réaliser l'ébauche d'un monopole de la violence, qui définit le passage de la multiplicité des justices privées à une justice publique, une justice d'État.

La justice devient un **service public**, ce qui ne signifie pas qu'elle soit unifiée. Aux justices privées auxquelles les grands propriétaires n'ont pas renoncé, se superposent en effet une justice ecclésiastique au niveau du diocèse, une justice seigneuriale au niveau du comté, et une justice royale organisée autour du « tribunal du palais » qui constitue une juridiction d'exception.

### B. Une procédure archaïque

La procédure judiciaire consacre un système de type accusatoire où le juge ne joue aucun rôle en matière de recherche de la preuve. Le procès est oral, public et il laisse une large place à un rituel de nature religieuse. L'**ordalie** constitue ainsi le mode de preuve le plus couramment

utilisé, par lequel les parties sont soumises à une épreuve physique à l'appui de leurs prétentions : l'accusé est par exemple invité à plonger sa main dans l'eau bouillante pour démontrer son innocence, l'examen de sa blessure fournissant la preuve de son innocence (si la main est belle) ou de sa culpabilité (si la plaie est infectée). À travers ce mode de preuve irrationnel, la vérité recherchée n'est pas celle des faits mais plutôt celle de Dieu, qui se trouve ainsi placé directement au fondement de la justice.

## C. L'affermissement de la justice royale et la résistance des seigneurs

L'unification du système judiciaire autour de la justice royale constitue un enjeu important pour la monarchie : Charlemagne crée en 802, des *missi dominici*, inspecteurs itinérants chargés de surveiller les pouvoirs locaux notamment dans l'exercice de la justice. Embryon de centralisation et instrument d'unité du royaume, cette première administration centrale pose les fondements de la subordination future des cours seigneuriales aux tribunaux royaux. Elle se heurte cependant au système féodal qui se met en place autour de l'an mil, et dans lequel la justice est essentiellement patrimoniale et se monnaie comme un bien attaché à chaque fief.

Le thème du **roi justicier**, prélude à la construction de l'**État de justice**, prend forme à partir du XII<sup>e</sup> siècle : par la procédure de la *querella*, le roi est compétent pour infirmer les décisions des officiers de justice locaux. L'idée que « toute justice émane du roi » et que « le roi est le grand débiteur de justice » s'affirme alors comme un avatar de la figure du roi guerrier, et trouve une incarnation dans la personne de Saint Louis.

**Saint Louis** (Louis IX) monte sur le trône à l'âge de 12 ans en 1226. Son règne est marqué par une volonté de pacification, de justice et de progrès dans l'administration du royaume. Il construit la Sorbonne et l'hôpital des Quinze-Vingt, contrôle les commis du pouvoir royal contribuant ainsi à l'unification du territoire

contre les prétentions des féodaux, et fait ériger la Sainte-Chapelle à Paris et plusieurs cathédrales en province. Le prestige de la France en Europe s'accroît largement jusqu'à la fin de son règne en 1270. Canonisé par le pape Boniface VIII en 1298, Louis IX laisse l'image d'un souverain «juge et faiseur de paix» (le mythe du bon roi rendant la justice sous son chêne), mais aussi d'un roi providence distribuant les aumônes aux pauvres. Si c'est plutôt son petit-fils, Philippe le Bel, qu'on présente comme le principal édificateur de l'État de justice pacifié et unifié en France, Saint Louis n'en joue pas moins un rôle fondateur à un moment clef de l'histoire de l'État et de la féodalité.

La structure administrative et judiciaire du royaume se dote d'institutions et d'officiers : la *curia regis* (Cour du roi, originairement le conseil des vassaux) prend son essor sous les Capétiens, et des officiers royaux chargés de rendre et de contrôler la justice sont créés au XII<sup>e</sup> siècle : les **baillis** et les **sénéchaux**.

Le roi n'a cependant ni les moyens financiers ni l'autorité politique pour juger toutes les affaires en première instance : le siège de sa souveraineté réside plutôt dans son droit à agir en tant que juge suprême, qui se manifeste par le développement de l'appel. La fragmentation du pouvoir judiciaire demeure importante, alors que les officiers royaux sont encore peu nombreux : on en compte moins de mille au XIV<sup>e</sup> siècle, répartis dans une trentaine de bailliages et sénéchaussées, tandis qu'il existe plusieurs milliers de juges féodaux au même moment. **La seigneurie demeure par conséquent le cadre de droit commun pour l'exercice de la justice.**

#### D. La place du juge dans la procédure

La procédure demeure accusatoire, même si Saint Louis tente de faire évoluer les modes de preuve pour ménager une place à l'enquête judiciaire. Le recours contre les décisions seigneuriales rendues en première instance reste exceptionnel, même si des cours d'appel existent dans certains domaines. La procédure la plus

courante consiste plutôt dans la mise en cause personnelle du juge, soit pour déni de justice soit pour avoir mal jugé. Le litige est alors réglé devant le suzerain, garant de la bonne justice dans son domaine, et plus rarement devant un officier royal.

À partir du XII<sup>e</sup> siècle, se développe dans les juridictions ecclésiastiques, dont les tribunaux nommés officialités sont exclusivement compétents pour juger les clercs et les matières religieuses (mariage, sacrement, hérésie), une procédure spécifique inspirée du droit romain qui tend à rationaliser l'administration de la preuve à travers l'utilisation de l'écrit et l'enquête par le juge sur les faits. Le pape Innocent III conforte l'usage de cette **procédure plus inquisitoire**, qui tient son nom de ce qu'elle est utilisée par l'Église pour juger les questions relatives aux hérésies dans un tribunal d'exception – le tribunal d'inquisition.

Cette procédure romano-canonique s'étend alors rapidement aux tribunaux seigneuriaux, et **l'influence du droit romain contribue au développement de l'appel**, qui devient pour le monarque l'instrument privilégié de l'unification politique.

## II. Le pouvoir judiciaire dans la France d'Ancien Régime

### A. L'administration royale de la justice

Dès la fin du Moyen-Âge, la justice s'impose comme un attribut essentiel de la souveraineté au point de s'identifier à elle dans le cadre de l'État de justice. La monarchie consacre cette analogie et la concentre sur la personne du roi, désormais personnellement investi d'une mission de justice, ainsi qu'en atteste la remise de la main de justice au moment du sacre.

La **main de justice** symbolise l'autorité judiciaire. Sculptée dans de l'ivoire, cette main comporte le pouce, l'index et le majeur dressés, les autres doigts repliés, cette attitude signifiant «j'ordonne» dans la symbolique médiévale. La

thématique de la main est d'ailleurs fortement présente dans le vocabulaire judiciaire, à travers les expressions « mainlevée » ou « mise sous main de justice ». Ce pouvoir symbolique de la main se manifeste également lors du serment qui s'effectue la main droite levée et nue.

Le **chancelier**, nommé à vie, est considéré comme le chef de l'administration judiciaire : il peut à ce titre remplacer le Roi dans son conseil et présider toutes les cours de justice du pays. Il possède depuis Charles IX la direction de la Librairie royale, ce qui lui donne un pouvoir de censure sur toutes les publications. Il exerce enfin la fonction de gardien des matrices des sceaux royaux, présidant au scellage des documents officiels de la monarchie dont il assure ainsi l'authenticité. Cette fonction ne constitue cependant pas un réel pouvoir dans la mesure où le Roi, en cas de refus du chancelier, peut apposer lui-même ses Sceaux.

La confusion entre la fonction de chancelier et celle de **garde des Sceaux** a traversé les siècles : le ministre de la justice est aujourd'hui encore le gardien de la presse servant à établir le sceau de la République, qui date de 1848. Il représente une femme assise, symbole de la liberté, tenant dans sa main droite un faisceau de licteur et dans sa main gauche un gouvernail marqué d'un coq gaulois, la patte sur un globe. Une urne marquée des initiales « SU » rappelle l'innovation du suffrage universel, tandis que les emblèmes des beaux-arts et de l'agriculture se trouvent aux pieds de la femme.

L'influence des justices seigneuriales et ecclésiastiques se voit largement réduite par l'accroissement du pouvoir royal, la mise en œuvre systématique de l'appel, et une nouvelle répartition des compétences. Lorsqu'elle est déléguée par le roi, la justice est rendue par différents officiers dont les juridictions, hiérarchisées, couvrent le territoire : diverses juridictions viennent s'ajouter aux bailliages et sénéchaussées, comme les **prévôtés** (tribunaux de police), les **maréchaussées** (juridictions répressives

extraordinaires, ancêtres de la gendarmerie nationale), ou les **présidiaux** (juridictions d'appel).

Le roi conserve cependant l'exercice direct d'une part de la justice, qu'on qualifie alors de retenue. Une ébauche de **procédure de cassation** se dessine alors, notamment dans l'ordonnance de 1667 : les conseils du roi peuvent connaître exceptionnellement des décisions rendues par les parlements en cas d'erreur de droit. Plus directement, le roi suspend parfois la délégation et crée des juridictions *ad hoc* qui sont le lieu de procès politiques comme celui de Fouquet en 1664. Il peut également s'immiscer dans le cours de la justice en usant des **lettres de justice** (par lesquelles une affaire est soustraite à ses juges naturels), des lettres de grâce (qui modifient une sentence) et des **lettres de cachet** (qui sont des ordres d'internement exécutoires), autant d'interventions mal acceptées par les parlements.

## B. Le corps des juges, officiers de justice

L'**office** est une charge publique confiée par le Roi à un agent en vue de l'exécution d'une mission administrative ou judiciaire : les officiers sont inamovibles (seules la mort, une démission ou une condamnation pour forfaiture entraînent leur remplacement), et si les offices sont d'abord gratuits, ils vont progressivement pouvoir être cédés, pratique entérinée en 1567 à travers la perception par la monarchie d'un droit de mutation. La vénalité des offices sera conjuguée en 1604 avec le principe de l'hérédité des offices, par une décision du Conseil du roi : contre le paiement d'une taxe annuelle (« la paulette », d'après le nom de son auteur Charles Paulet) les héritiers de l'officier pourront prendre sa suite. **La vénalité et l'hérédité des offices** contribuent à la féodalisation du système judiciaire, dont les offices publics sont transformés en charges héréditaires monnayables.

La magistrature d'Ancien Régime est presque exclusivement constituée de nobles, compte tenu notamment de la faiblesse des honoraires des magistrats. Les magistrats prennent cependant

l'habitude d'accepter les cadeaux offerts par les plaideurs : d'abord des denrées précieuses achetées chez l'épicier (d'où le nom d'**épices**), ensuite des sommes d'argent que les juges finissent par exiger, avant qu'un édit de 1669 n'en fixe officiellement le montant. La corporation des juges est fortement hiérarchisée, et dispose d'un mode de fonctionnement autarcique, tant du point de vue de son renouvellement, de sa formation que de sa discipline.

Le **Ministère public** fait son apparition sous la monarchie. Si un adage juridique médiéval proscrit la représentation en justice (« *nul ne plaide par procureur* »), le roi prend l'habitude de se faire représenter au procès par des magistrats chargés de défendre l'intérêt public et de mener l'accusation. Ces procureurs (s'ils sont titulaires de leur charge) ou avocats (s'ils exercent une profession libérale) sont appelés « parquet » en référence à l'enceinte (le petit parc) qui leur est réservée dans la salle d'audience. L'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539 consacre l'existence du procureur du roi et son rôle dans le procès pénal.

### C. L'évolution de la procédure

Une réforme juridique et judiciaire d'importance est mise en œuvre par Colbert dans la deuxième moitié du XVII<sup>e</sup> siècle. Elle prend le nom de **Code Louis**, qui comprend, outre les ordonnances relatives au commerce et à la marine et le Code Noir de 1685, l'**ordonnance civile de 1667** sur la réformation de la justice, et l'**ordonnance criminelle de 1670** qui réorganise la procédure pénale selon des règles qui resteront en vigueur jusqu'à la Révolution et qui inspireront le code d'instruction criminelle de 1810.

Le juge dispose de tous les moyens pour conduire l'enquête sur un mode largement inquisitoire. Trois phases se succèdent : l'information préalable qui est largement secrète, la mise en accusation où l'oralité et la publicité retrouvent une place pour les affaires ordinaires, et l'instruction dont le but exclusif est la recherche

de la vérité, selon un système de preuve légale qui admet la torture. Pendant le procès, l'accusé est entendu sur « la sellette », siège sur lequel il doit s'asseoir pour les interrogatoires. Il peut faire appel de sa condamnation devant le parlement.

### D. La montée en puissance des parlements

On oppose traditionnellement les parlements français, dont la fonction était essentiellement judiciaire, aux parlements anglais, investis d'un rôle politique déterminant. S'il est vrai qu'en France, la première fonction des parlements est de rendre la justice au nom du roi en tant que cours suprêmes, ceux-ci s'arrogent rapidement un pouvoir politique tant par leur activisme judiciaire que législatif.

Le **parlement de Paris** est à l'origine une émanation de la *Curia regis*, et plus précisément de la *curia in parlamento* (la « chambre dans laquelle on discute ») spécialisée dans le traitement des appels hiérarchiques des décisions judiciaires. Cette *curia* acquiert progressivement une indépendance par rapport à la *curia regis*, puis s'installe à Paris dès la fin du XIII<sup>e</sup> siècle où elle prend le nom de « parlement » : sa compétence s'étend d'abord à l'ensemble du domaine royal, mais l'extension du territoire conduit à la création de nouveaux parlements (à Bordeaux, Toulouse, Grenoble, Rennes, Besançon, Douai...). À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle la France compte sur son territoire treize parlements.

L'enregistrement des ordonnances royales est l'occasion pour les parlements de contrôler non seulement la légalité, mais encore l'opportunité de la règle édictée. En cas de désaccord, des **remontrances** sont présentées au Roi qui, en cas de conflit persistant, peut venir en personne devant le parlement tenir un « **lit de justice** » par lequel l'enregistrement de ses actes devient obligatoire. Les parlements acquièrent d'autre part une autorité jurisprudentielle par la conservation et le commentaire de leurs propres décisions dès le XIII<sup>e</sup> siècle. La portée de la **jurisprudence** est cependant limitée du fait de l'absence de motivation des décisions, et de l'inexistence en

France de la règle du précédent – contrairement à l'Angleterre. Enfin, les parlements exercent un pouvoir réglementaire direct, originellement attribué à la *curia regis*, par les **arrêts de règlement** : en l'absence de normes positives ou de coutume, le parlement peut rendre une décision de portée générale et impersonnelle destinée à être observée comme une loi dans son ressort territorial. Les parlements se voient ainsi dotés d'un réel pouvoir de création juridique, dont l'importance marquera durablement les esprits et sera à l'origine de l'article 5 du Code civil qui prohibe les dispositions générales et réglementaires dans les jugements.

**À partir du milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'agitation parlementaire devient incessante.** Les parlements se considèrent comme les dépositaires et conservateurs des «*loi constitutives de l'État*» et revendiquent une légitimité nationale traditionnelle (c'est la doctrine de «*l'union des classes*») contre l'absolutisme royal, jusqu'à s'affirmer comme les héritiers des états généraux, qui ne sont plus réunis depuis 1614.

Le pouvoir royal ne reste pas sans réaction : lors d'une séance devant le parlement de Paris en 1766, Louis XV précise que son pouvoir législatif n'est pas divisible : «*c'est en ma personne que seule réside la puissance souveraine; [...] c'est de moi seul que mes cours tiennent leur existence et leur autorité [et] la plénitude de cette autorité qu'elles n'exercent qu'en mon nom demeurent toujours en moi; [...] c'est par ma seule autorité que les officiers procèdent non à la formation mais à l'enregistrement et à la publication de ma loi; [...] l'ordre public tout entier émane de moi*». Louis XV entend également se donner les moyens de mettre la magistrature au pas, et nomme à cet effet l'ancien président du parlement de Paris, Maupeou, comme chancelier en 1768. Par un édit de 1770, ce dernier décide de mettre fin au contre-pouvoir législatif des parlements en supprimant les cours souveraines et la vénalité des offices de judicature. Refusant d'enregistrer l'acte, puis d'en reconnaître l'existence après la tenue d'un lit de justice, les magistrats

sont exilés par Maupeou. Si les parlements sont rapidement rétablis, leur crédibilité politique sort définitivement affectée de cette crise. Désormais, l'alternative politique à l'absolutisme n'est plus incarnée par les parlements, que les excès commis dans l'exercice du droit de remontrance discréditent au point de faire oublier leur rôle dans le contrôle du pouvoir royal, mais plutôt par l'exigence d'une représentation nationale incarnée par les états généraux.

Un lien peut être établi entre la contestation politique de l'absolutisme développée par les parlements, et l'essor d'une critique philosophique du pouvoir par les penseurs des Lumières. Le cas de Montesquieu, président du Parlement de Bordeaux à partir de 1716, et théoricien de la distribution des pouvoirs dans *L'Esprit des lois* en 1748, illustre ce rapprochement.

Pour autant, le texte de Montesquieu ne peut servir de fondement théorique à la montée en puissance des parlements, tant l'auteur s'y montre hostile au pouvoir judiciaire. Ainsi écrit-il au chapitre 6 du livre XI de *L'Esprit des lois* :

*«Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil. [...] On appellera cette dernière la puissance de juger et l'autre la puissance exécutive de l'État.*

*[...] Il n'y a point de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice.*

*[...] La puissance de juger ne doit pas être donnée à un Sénat permanent, mais exercée par des personnes tirées du corps du peuple, dans certain temps de l'année, de la manière prescrite par la loi, pour former un tribunal qui ne dure qu'autant que la nécessité le requiert. De cette façon, la puissance de juger, si terrible parmi les hommes [...] devient, pour ainsi dire, invisible et nulle. [...] **Les juges de la nation ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi; des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur.**»*