

Le *sindicamento*

Jean-Yves COPPOLANI

La consonance même du titre indique l'origine étrangère de l'institution dont il va être question ci-dessous. L'appel à contributions au présent ouvrage en hommage à François-Paul Blanc ne mentionnait pas le droit italien mais, nous verrons que le *sindicamento* a été intégré dans la constitution corse du 18 novembre 1755, que Didier Linotte a fait figurer parmi *Les constitutions françaises*¹. Ainsi, par sa migration en Corse, le *sindicamento* peut être présenté dans la rubrique « histoire du droit français ».

Le *sindicamento* était la procédure devant une instance, le *Sindicato*, dont les membres étaient appelés les *sindicatori*². Le terme *Sindicato* est parfois utilisé pour désigner la procédure elle-même ce qui en fait un³ synonyme de *sindicamento*. En 1768, Etienne Louis Pons Serval, qui traduit en français les *Statuti Civili di Corsica*, signalait dans une note que « la peine du syndicat étoit une amende quelconque que pronçoient des Juges appelés Syndicateurs qui venoient tous les ans de Gênes en Corse pour examiner la conduite des Officiers de Justice, recevoient les plaintes qu'on formoit contre eux et les punissoient par privation de leurs office, interdiction ou amende »³. Cette définition ne donne qu'une idée très partielle de l'institution du *sindicamento*. Celle-ci est d'ailleurs généralement évoquée de façon trop succincte dans la plupart des ouvrages qui en parlent, dont les auteurs, peut-être influencés par la *Giustificazione*⁴, ont souvent tendance à la minorer⁵. Même les présentations que font de cette institution les spécialistes de l'histoire de Gênes⁶ ou de la Corse génoise⁷, sans pouvoir être prises en défaut, ne permettent cependant pas de l'appréhender complètement, dans la mesure où leur point de vue est forcément délimité sur les plans chronologique et thématique. Il s'agit en effet d'une institution qui a considérablement évolué au fil des siècles et

¹ MA éditions, Paris 1985, p. 11 et 12.

² Dans les textes relatifs à la Corse et sous la plume des historiens de la Corse, il n'est question que de *Sindicato* et de *sindicatori* comme dans les anciens textes génois, tels que les *Statuti Civili della Serenissima Repubblica di Genova* du XV^e siècle et même dans leurs éditions plus récentes (c.f. par exemple, éditions Giuseppe Pavoni, imprimés à Gênes en 1622). Certains textes génois plus récents et les historiens du droit italien d'aujourd'hui utilisent les termes *sindacato* et *sindacatori* qui correspondent au vocabulaire juridique italien actuel.

³ *Les Statuts civils et criminels de la Corse*, présentés par J.-Y. Coppolani et A.-L. Serpentine, Ajaccio, Albiana, 1998, p. 5.

⁴ La première édition (1758) de la fameuse *Giustificazione della rivoluzione di Corsica, e della ferma risoluzione presa da corsi di non sottomettersi mai piu, al dominio di Genova* a été rééditée par Phoenix éditions en 2002.

⁵ Par exemple, pour ne prendre que la dernière histoire de la Corse parue (J.-M. Arrighi et O. Jehasse, Paris, Perrin, 2008, p.278), il lui est consacré à peine plus d'une ligne qui réduit le *Sindicato* à une commission contrôlant les actes des fonctionnaires à leur sortie de charge.

⁶ BALARD M., *La Romanie génoise (XII^e-début du XV^e siècle)*, Rome-Paris, bibliothèque des écoles françaises d'Athènes et de Rome, 1978, p.431.

⁷ ANTONETTI P., *Histoire de la Corse*, Paris, Laffont, 1973, p. 181, 246, et 247 ; GRAZIANI A.-M., *La Corse génoise (1453-1768)*, Ajaccio, Piazzola, 1997, p. 57.

qui a migré du continent italien en Corse⁸, ce qui rend difficile toute définition synthétique⁹.

Le *sindicamento* ne peut être cantonné à une seule rubrique de l'histoire institutionnelle génoise¹⁰ et corse¹¹. Il appartient tout à la fois à l'organisation judiciaire, administrative, financière et politique. Son recrutement électif lui donne même un caractère représentatif. La première originalité de cette institution réside dans la multiplicité de ses formations et fonctions. Mais elle présente encore plus d'intérêt pour une autre raison : ses origines et son évolution.

Cette institution trouve ses fondements dans le titre XLIX du livre I du Code Justinien¹². Les termes *Sindicato* et *sindicamento* étaient caractéristiques du droit municipal médiéval italien, dont l'objectif essentiel était de garantir les habitants contre les exactions des tenants du pouvoir et de leur garantir bonne justice. Après plusieurs siècles dans le droit statutaire italien, l'institution connaît ses dernières évolutions dans la Corse indépendante du XVIII^e siècle. Elle devient alors un dispositif de mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale dans la constitution de 1755 rédigée par Pascal Paoli. Elle peut donc apparaître comme une alternative romaniste au système britannique adopté par les constitutions françaises des XIX^e et XX^e siècles sous la forme du parlementarisme orléaniste.

I. Une institution issue du droit romain qui évolue dans le droit statutaire

La constitution de l'empereur Zénon insérée dans le Code Justinien imposait à tous les *judices* civils ou militaires, présidents de province, consulaires, correcteurs, proconsuls, préfet augustal, comtes d'Orient, ducs et comtes, ainsi qu'aux comtes des palais impériaux, de rester cinquante jours après le moment de leur remplacement dans les villes où ils avaient exercé leurs fonctions « afin que tous ceux qui avaient été sous leur autorité aient la possibilité de les poursuivre en justice

⁸ On trouve de nombreux documents relatifs au *sindicamento* aux Archives Départementales de Corse-du-Sud dans le *Fonds génois* ainsi que dans diverses séries (notamment A,C,J) pour l'époque des gouvernements nationaux (1729-1769).

⁹ J'ai donné une définition succincte du *sindicamento* dans *Les Statuts civils et criminels de la Corse, op.cit.*, p.134. Elle a été reprise presque mot pour mot dans le *Dictionnaire historique de la Corse*, dirigé par A.-L. Serpentine, Ajaccio, Albiana, 2006, p. 920.

¹⁰ Pour replacer le *sindicamento* dans l'histoire des institutions de la République de Gênes, c.f. ASSERETO G., *Dall'amministrazione patrizia all'amministrazione moderna : Genova*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, Milano, 1985 ; FORCHERI G., *Doge governatori procuratori consiglieri e magistrati della Repubblica di Genova*, Genova, 1968 ; Ministero del Tesoro, *Istituzioni e magistrature finanziarie e di controllo della Repubblica di Genova dalle origini al 1797*, Roma, 1952 ; PETRACCHI A., *Norma « costituzionale » e prassi nella Serenissima Repubblica di Genova*, pubblicazioni della Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 1989, SAVELLI R., *La Repubblica oligarchica. Legislazione, istituzioni e ceti a Genova nell Cinquecento*, Milano, 1981, et FERRANTE R., *La difesa della legalità. I sindacatori della Repubblica di Genova*, Torino, ed.Giappichelli, 1995, 358 p.

¹¹ Sur les institutions de la Corse avant 1768, c.f. *L'ancienne législation corse*, Paris, imprimerie de Fain et Thunot, 1844 (qui ne paraît être qu'une traduction anonyme de l'introduction en italien des *Statuti civili e criminale di Corsica*, publiés par J.-C. Gregorj à Lyon l'année précédente) ; TOMMASI C., *L'administration de la Corse sous la domination génoise (1300-1768)*, thèse pour le doctorat en droit, Paris, 1912 ; et COPPOLANI J.-Y. et JEAN F., *Histoire du droit corse in Encyclopedia Corsicae*, tome 6, Bastia, Dumane, 2003.

¹² C.J. 1,49,1 : *Ut omnes judices tam civiles quam militares post administrationem depositam, quinquaginta dies in civitatibus vel certis locis permaneant.*

pour vols ou autres crimes »¹³. Il y avait là les éléments essentiels de l'institution avant la lettre.

Au Moyen-Age, le *sindicamento* se trouvait à différents niveaux de l'organisation politique, judiciaire et administrative génoise à Gênes comme en Corse. Au XV^e siècle, quatre *sindicatori* contrôlaient les comptes de l'Office de Saint-Georges, compagnie financière qui gérait les finances et une partie des services publics de la Sérénissime¹⁴. Dans le vocabulaire juridique italien contemporain, le terme *sindacare* signifie « contrôler », « vérifier » et le terme *sindaco* désigne notamment les « commissaires aux comptes ». La fonction de contrôle financier et comptable était certainement l'essence même du *sindicamento*, mais elle sera très largement dépassée.

Pour ce qui est de l'Etat génois lui-même, si pour ne pas compliquer notre propos en remontant trop dans le temps et en suivant les nombreuses évolutions, nous nous plaçons au moment de la réforme « constitutionnelle » aristocratique de 1528, nous trouvons trois niveaux de *sindicati* : les *Supremi Sindicatori*, définis au chapitre II des statuts de Gênes, les syndicateurs ordinaires ou mineurs qui font l'objet du chapitre suivant et ceux du *Magistrato del Dominio*, c'est-à-dire de l'Empire ultra-marin de la République dont il est question au chapitre XV, qui comprenaient ceux de Corse.

Le *Sindicato Supremo* était composé de cinq *sindicatori* élus au scrutin secret par la centaine de membres du Conseil mineur ou *consiglieto*. Ces cinq personnages devaient être choisis parmi les principaux notables, les *principali*, de la cité, qui en raison de l'intégrité de leur vie et la sévérité de leurs mœurs, devaient être « un exemple pour les bons et une épouvante pour les méchants »¹⁵. Ce syndicat suprême exerçait un contrôle biennal sur l'activité des principaux gouvernants, le *Supremo Magistrato*, qui comprenait le Doge, les membres des collèges des *Governatori* c'est-à-dire les sénateurs, et ceux du collège des *Procuratori* qui composaient la *Camera*. Il pouvait les mettre en accusation pour négligence ou transgression des lois. Après la réforme de 1528, la sentence devait être toutefois délibérée par le Conseil mineur, qui se voyait attribuer un pouvoir de contrôle sur les *sindicatori* eux-mêmes. Malgré ces restrictions, à l'évidence, cette instance se trouvait placée au sommet de l'appareil gouvernemental, puisque la responsabilité des plus hauts gouvernants pouvait être mise en cause devant elle et qu'elle jouait aussi le rôle d'une cour suprême de justice, d'une juridiction politique et même d'un dispositif de contrôle de constitutionnalité, bien que les historiens du droit italien répugnent à employer ce terme pour l'époque du *diritto statutario*. Andrea Doria, chef des réformateurs de 1528, ne s'y était pas trompé lorsqu'il s'est fait nommer membre du syndicat suprême à vie.

¹³ C.J. 1, 49, 1 : traduction en français de P.-A. Tissot dans *Les douze livres du code de l'empereur Justinien*, tome 1, p.p.236-237, (*Corpus de droit civil romain en latin et en français*, réimpression de l'édition de Metz, 1807), Scientia verlag, Aalen, 1979.

¹⁴ Sur l'Office de Saint-Georges, c.f. les articles de M. Balard et R. Musso in *Dictionnaire historique de la Corse*, *op.cit.*, p. 698 à 701 et <http://www.lacasadisangiorgio.it> où sont présentées les archives de *La Casa delle Compere e dei Banchi di San Giorgio (1407-1805)*.

¹⁵ « Dei principali della città, i quali per integrità di vita e per severità di costumi siano esempio à i buoni, e spavento à i cattivi », *Le leggi et riforme della eccelsa Repubblica di Genova, fatte da dodici prestantissimi cittadini di quella, l'anno MDXXVIII*, Pavia, 1575, p. 20, cité par PETRACCHI A., *op.cit.*, p. 31.

Les *Supremi Sindicatori* étaient aussi chargés de superviser l'activité des geôliers, des juges et exécuteurs de justice, des policiers, barigels et cavaliers ainsi que des *sindicatori ordinarii* ou *minori*. Ces derniers étaient élus au scrutin secret par les membres du syndicat suprême et ceux du Magistrat Suprême, Doge, Sénateurs et Procureurs. Ils étaient chargés du contrôle de l'activité de tous les titulaires d'un office public. A l'exception des membres du Magistrat Suprême qui relevaient du Syndicat Suprême. Ils avaient compétence pour les punir en cas de négligence, prévarication, non respect de la loi. Ils avaient aussi la possibilité de réformer les décisions de justice. Les syndicats du *dominio* avaient des compétences similaires dans les territoires régis par la République.

En Corse, le *sindicamento* a certainement été importé dès les premiers siècles de l'existence de Bonifacio et de Calvi. L'article XVI des statuts bonifaciens de 1388 menaçait le podestat d'une peine de *sindicamento*. Des instructions données à la fin du XV^e au podestat de Calvi¹⁶ nouvellement nommé, l'invitait « à élire les *sindicatori* de (son) prédécesseur, des hommes intègres, prudents et aptes à bien exercer leur fonction ». Ces mêmes instructions le chargeaient de juger son prédécesseur selon la justice, les statuts et les bons usages de la ville de Calvi. Toutes les fautes, abus et excès devaient être punis sévèrement de sorte que la population comprenne que les autorités génoises désiraient la gouverner « en toute paix et justice » et éviter que les fonctionnaires puissent impunément léser quelqu'un. Après l'élection des *sindicatori*, des *gride* devaient proclamer que toute personne ayant à se plaindre du podestat sortant devait se présenter dans les délais prévus, le *sindicamento* devant avoir lieu très rapidement et au plus tard dans les vingt jours suivant l'entrée en fonction du nouveau podestat.

Plusieurs de ces prescriptions correspondaient à des règles insérées dans les *Capitula Corsorum* de 1453, par lesquels l'île était placée sous l'administration de l'Office de Saint-Georges et dans lesquels il était longuement question du *sindicamento*. Dès le chapitre premier, était édicté que le gouverneur et son vicaire ne devaient pas quitter la Corse avant d'être soumis au *sindicamento*¹⁷. Le chapitre six était entièrement consacré à l'organisation de cette procédure. Pour *sindicare*, le gouverneur en fin de charge et les autres magistrats et officiers de Corse, l'Office de Saint-Georges promettait de faire élire chaque année deux *homini buoni* corses pour chacun des *tercieri*¹⁸. Ces six syndicateurs corses, qui agissaient donc comme représentants de la population placée sous l'autorité de l'Office, se joignaient au nouveau gouverneur et à deux citoyens génois désignés par ledit Office pour constituer le *Sindicato*. Le nouveau gouverneur et les deux *sindicatori* génois disposaient à eux trois de six voix, c'est-à-dire autant que les syndicateurs élus par les Corses. Au cas où les *syndicateurs* génois n'arriveraient pas suffisamment à temps pour participer au *sindicamento*, le nouveau gouverneur à lui seul disposait

¹⁶ *Instructions...1491 pour divers fonctionnaires en Corse*, transcription et condensé français par E. Gabrielli et le Père André Marie (C. Valleix), Bastia, Association franciscorsa, 1985, p. 4.

¹⁷ « ...debiano il procuratore et vicario stare a sindicamento in Corsica... ».

¹⁸ La *terra di commune* (souvent orthographiée *comune*), c'est-à-dire la partie de la Corse qui dépendait directement de la commune de Gênes après la disparition des seigneurs locaux, à la suite de la révolte anti-féodale de 1358, qui correspondait à peu près au département actuel de la Haute-Corse, déduction faite du Cap, était divisée en trois circonscriptions appelées *tercieri* ou *terzieri*.

des six voix et le *sindicamento* pouvait avoir lieu en leur absence. Le quorum était atteint dès lors que le nouveau gouverneur et deux des syndics corses étaient présents.

Le gouverneur sortant et les autres officiers devaient rester en Corse vingt jours après la fin de leur office pour se soumettre au *sindicamento*. Si le *Sindicato* jugeait qu'il y avait eu prévarication ou violation des statuts, il devait condamner le délinquant à l'amputation de la main droite à moins qu'il ne paye une amende de cent lires¹⁹. Le *Sindicato* pouvait aussi prononcer d'autres peines à sa convenance. Il avait également la possibilité de corriger et réformer les décisions des juges et podestats. Appel était possible auprès de la Seigneurie de Saint-Georges. Le même chapitre des *Capitula Corsorum* allait jusqu'à prévoir le défraiement des six syndicateurs corses : quinze lires chacun.

Les dispositions des *Capitula Corsorum* relatives au *sindicato* étaient à peu près maintenues dans les statuts octroyés à la Corse par le duc de Milan en 1468²⁰, les *Statuti civili e criminali* de 1571 et dans les *Leggi nuove*²¹ qui les complétèrent et les modifièrent jusqu'à la fin de la domination génoise. Cependant, la tendance était à la restriction des pouvoirs des *sindicatori*, en particulier des six Corses élus par les *tercieri* de l'En-Deçà des Monts, mais l'institution conservait en principe le contrôle de l'ensemble des tenants du pouvoir et spécialement des autorités judiciaires.

Dans les *Statuti civili*, le *Sindicato* était évoqué à plusieurs reprises. Dès le premier chapitre, il était proclamé que « seront condamnés à la peine de syndicat »²², tous ceux qui contreviendraient aux statuts civils de la Corse et en l'absence de dispositions dans ces derniers, aux statuts de Gênes ou aux lois communes²³. La même règle était rappelée dans le chapitre LXXIX des *Statuti criminali*. Les notaires et greffiers étaient spécialement visés, notamment s'ils omettaient de conserver une « copie authentique et détaillée » des sentences rendues par contumace²⁴. Par ailleurs, le chapitre XIII des statuts intitulé « des appellations » (*delle appellazioni*) faisait bien apparaître le *Sindicato* comme une instance d'appel, et il en était de même dans le chapitre LIX des *Statuti criminali*.

Le *Sindicato* était aussi mentionné dès le chapitre Ier de ces mêmes statuts criminels. Devaient être déférés devant lui, les juges qui auraient prononcé une sentence dans une affaire où le coupable incarcéré était passible de la peine capitale, sans le consentement du gouverneur à qui il devait transmettre le « procès-verbal authentique » et dont il devait attendre les instructions. Selon le chapitre XIII, le

¹⁹ Cette alternative entre la mutilation et une amende permit une plaisanterie à l'époque de la révolte des Corses contre Gênes : combien de manchots y aurait-il eu à Gênes sans cette possibilité d'éviter l'amputation en payant une amende ?...

²⁰ *Bulletin de la Société des Sciences Historiques et Naturelles de la Corse*, n°43-44, 1884, p.634.

²¹ C.f. les *Leggi nuove* dans le *Libro Rosso* publié dans le *Bulletin de la société des sciences historiques et naturelles de la Corse*, n°119-120 (1890), p.V-VIII et 9 à 168 ; n°139-140 (1892), p. 169 à 424 ; n°167-168 (1894), p. 425 à 584 et n°206-208 (1898), p. 585 à 892.

²² Traduction française des Statuts civils par Serval (1768) in *Les Statuts civils et criminels de la Corse*, présentés par J.-Y. Coppolani et A.-L. Serpentine, *op.cit.*, p. 5.

²³ On notera ici le dispositif habituel de subsidiarité : statuts locaux, statuts généraux et *jus commune*, c'est-à-dire le droit romain de Justinien.

²⁴ C.f. *Statuti Civili*, chapitre X. Des dispositions correspondantes se trouvent dans le chapitre IV des *Statuti Criminali* qui enjoignaient les greffiers, sous peine d'être déférés au *Sindicato*, de transmettre à Gênes, au magistrat de Corse, copie authentique de la procédure contre des contumaces passibles de la peine de mort.

Sindicato devait sanctionner les magistrats qui n'auraient pas mené à bonne fin, un procès dans le délai de six mois. Nous trouvons donc là notre vieille institution utilisée pour garantir un jugement dans un délai plus bref que celui qu'exige aujourd'hui la Cour européenne des droits de l'homme... Et près de deux siècles avant que Beccaria ne publie son fameux traité, le chapitre LXVII des *Statuti Criminali*, modifié en 1581, menaçait de condamnations par le *Sindicato*, les juges qui se permettraient de prononcer des peines plus lourdes que celles que prévoyaient les statuts. Notre institution était donc garante avant la lettre du principe de légalité des peines. D'autres chapitres des statuts criminels menaçaient de sanctions à l'issue du *sindicamento*, les magistrats qui ne respecteraient pas les principes élémentaires de déontologie : le chapitre LXXI, intitulé « Que les magistrats et autres officiers et auxiliaires de justice ne puissent accepter des dons ou des présents sous forme de victuailles », imposait de dénoncer aux *sindicatori*, sous peine d'être condamnés par ces derniers, tout fait de corruption²⁵ ; le chapitre LXXVIII, intitulé « Que le vicaire et toute autre officier, qui serait docteur, ne puisse consulter », menaçait des mêmes poursuites, les magistrats qui donneraient des consultations dans des affaires qu'ils auraient à juger. Mais c'est surtout dans une adjonction aux statuts de plusieurs pages, datant du 21 janvier 1573, que se trouvent les dispositions qui allaient régir le *sindicamento* pendant les derniers siècles de la domination génoise²⁶. Ce texte reprenait les règles traditionnelles en matière d'élection de *sindicatori*, de composition des différentes formations et de quorum. En revanche, il réservait aux deux seuls *sindicatori* génois la compétence de juger en appel les affaires criminelles et le contrôle de l'activité de tous les fonctionnaires et agents civils et militaires exerçant en Corse, quel que soit son rang, du gouverneur au plus humble.

L'institution a subi plusieurs modifications entre la fin du XVI^e et le milieu du XVIII^e siècle. La *Pratica manuale*²⁷ présente de façon détaillée l'institution dans l'état où elle se trouvait aux alentours de 1700. Il n'y est plus question que des syndicateurs génois pour le royaume de Corse et l'île de Capraia, dont les rémunérations en argent et en nature de même que les titres et préséances et le nombre de jours

²⁵ « Aucun magistrat, officier, soldat et tout autre agent au service de la sérénissime Seigneurie, ou un autre auxiliaire de justice de l'île de Corse, ne pourra accepter de l'argent, des dons ni toute autre sorte de pot-de-vin, ni autre chose quelle qu'en soit la nature, ni tirer avantage, ni mettre quelqu'un à contribution financièrement, ou d'une autre façon, mais que tous se contentent de leurs salaires et des habituelles gratifications qui selon les instructions et le tarif leur sont dus, sous peine d'être démis de l'office et de toute autre sévère sanction laissée à l'appréciation du gouverneur, ou bien des *sindicatori*... Proclamons que quiconque aurait connaissance de faits de corruption ou qui se serait interposé comme intermédiaire devra en avertir le gouverneur, ou les *sindicatori*, sous peine, chaque fois, d'une amende de cinquante livres. Proclamant aussi que les sentences et les actes obtenus par corruption seront nuls et sans valeur, aux dépens de ceux qui auraient donné le pot-de-vin, lesquels ne pourront pas s'en prévaloir, mais seront gravement punis par le gouverneur, ou par les *sindicatori*, en fonction des sanctions par eux encourues, en tenant compte de l'importance du pot-de-vin, ou dons, et des autres circonstances ». (traduction française des *Statuti* in *Les Statuts civils et criminels de la Corse*, présentés par J.-Y. Coppolani et A.-L. Serpentine, *op.cit.*, p.123)

²⁶ GREGORJ G.-C., *Statuti civili e criminali di Corsica publicati con addizioni inedite e con una introduzione*, Lione (Lyon), 1843, tome 1, p. 189 à 194.

²⁷ Œuvre du prêtre juriste balanin Pietro Morati (Muro, 28 juin 1635-vers 1720). C'est le plus connu des formulaires du droit corse. Initialement diffusé sous forme de manuscrit, il a été publié dans le *Bulletin de la Société des Sciences Historiques et Naturelles de la Corse* en deux tomes, t.I, fasc.54 à 57, 1885 et t.II, fasc.70 à 74, 1887. Une rubrique (*preludio sesto*, t.I, p. 67-74) est intitulée *Delli Illmi Signori Commissarii sindicatori del Regno* (des illustres seigneurs syndicateurs du royaume).

de leurs audiences dans chaque région de Corse, sont minutieusement précisées. Plusieurs *leggi nuove* ont restreint leurs pouvoirs.

C'est principalement à cause de ces restrictions et sa jurisprudence aux XVII^e et XVIII^e siècles que le *Sindicato* a suscité la critique de la *Giustificazione*. Il lui était reproché d'être laxiste et même complaisant à l'égard des magistrats et fonctionnaires génois fautifs. Reconnaisant que quelques *sindicatori* avaient parfois obligé des Génois qui avaient exercé des fonctions en Corse à restituer ce qu'ils avaient détourné, l'auteur de la *Giustificazione*, le chanoine Don Gregorio Salvini, affirmait que la plupart des *sindicatori* dispensaient une indulgence presque toujours plénière²⁸ et que les rares sanctions étaient scandaleusement dénuées d'effectivité²⁹.

C'est ce dénigrement du *Sindicato* par la *Giustificazione* qui a probablement suscité le mépris des historiens de la Corse pour cette juridiction. Mais il faut remarquer que si Don Gregorio Salvini a critiqué le fonctionnement du *Sindicato*, il n'attaque pas l'institution elle-même. Il rappelle l'ancien droit des Corses de participer au *Sindicato*, confirmé par le roi de France Henri II pendant la courte domination française de l'île, interrompue par le traité de Cateau-Cambrésis³⁰. Cet intérêt pour le *Sindicato* manifesté dans la *Giustificazione* reflétait certainement l'attitude à cet égard des dirigeants de la révolution corse. Il n'est donc pas étonnant de retrouver cette institution dans les consultes organisant les gouvernements nationaux au sein desquelles elle effectue une mutation : d'instance de contrôle classique du droit statutaire, elle devient un dispositif de tradition romaniste de mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale.

II. Un dispositif de tradition romaniste de mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale

Malgré l'autodafé des lois génoises ordonné par les consultes d'Orezza du 8 janvier 1735 et de Corte du 30 du même mois³¹, le *sindicamento* était en bonne place dans les consultes d'Orezza du 17

²⁸ « *Indulgenze quasi sempre plenarie* », *Giustificazione, op.cit.*, p.70.

²⁹ En six siècles, un seul juge aurait été réellement sanctionné. Le *Sindicato* pouvait retirer aux mauvais serviteurs de l'Etat l'autorisation d'exercer des fonctions (la *patente*). Il existait quatre niveaux de patentes correspondant à l'importance des emplois. Les fonctionnaires sanctionnés étaient parfois privés des patentes des premiers niveaux, mais la plus basse, celle du quatrième niveau, permettait encore d'exercer des fonctions importantes.

Un greffier que les *sindicatori* avaient sanctionné pour des iniquités particulièrement graves, dignes de la potence (*degne di forca*), serait revenu triomphalement comme grand chancelier du royaume de Corse. *Giustificazione, op.cit.*, p. 68-70 et 71.

³⁰ *Giustificazione, op.cit.*, p. 72-73.

³¹ Chapitre X de la consulte d'Orezza des 6-8 janvier 1735 (*Mémoires de Sébastien Costa*, traduits et présentés par R. Luciani, t.1, p.356) : « Que l'on abolisse toutes les lois et les statuts faits par les Génois et la République et que l'on ordonne par la publication d'un édit que tous les peuples de la Corse apportent les copies des lois et des statuts qu'ils ont chez eux au Secrétaire d'Etat, pour que l'on fasse publiquement de ces lois et statuts, un incendie en signe de l'éternelle séparation des Corses et des Génois et de la Corse de Gênes ». Chapitre II de la consulte de Corte du 30 janvier 1735 (P. Lamotte, « La déclaration d'indépendance de la Corse », *Etudes corses*, n°2, 1954, p. 37-43) : « Que soit aboli, et nous abolissons, non seulement tout vestige du gouvernement génois mais jusqu'à son nom même, de même que le nom et les titres dont ont coutume d'user les Génois, leurs fonctionnaires et leurs gouvernements, et, pour donner une démonstration patente de cette décision, il est ordonné que doivent être livrés aux flammes publiques, tous les statuts et toutes les lois génoises, opération qui devra être faite dans le lieu qui sera choisi pour la résidence de la Junte du Gouvernement et le jour qui sera fixé par la même Junte, afin que les citoyens qui voudraient y assister en soient avertis... ».

juin 1751³², de Caccia des 21 et 22 avril 1755³³, dont le chapitre V était justement intitulé « Du syndicat »³⁴. Dans ces textes qui marquent différentes étapes de l'évolution des gouvernements nationaux de la Corse, le *Sindicato* reste à peu près ce qu'il était au sein des institutions génoises, c'est-à-dire un organe de contrôle des dirigeants et plus largement de tous les titulaires d'une parcelle d'autorité. Dans la consulte de Caccia de 1755, tout particulièrement, le *Sindicato*, placé au sommet de l'édifice politique, ressemble à ce qu'était le *Sindicato Supremo* dans l'organisation gouvernementale de la Sérénissime République de Gênes, mise en place par Andrea Doria en 1528. Dans les deux cas, le *Sindicato* était l'instrument qui permettait à l'aristocratie d'asseoir son pouvoir en lui donnant la possibilité de sanctionner tous ceux qui détenaient une parcelle de puissance publique.

Dans les consultes d'Orezza et de Caccia, le *Sindicato* était compétent pour mettre en accusation et condamner tout manquement des plus hautes instances gouvernementales, mais restait distinct de ces dernières. Un changement fondamental va se manifester dans la constitution paoline du 18 novembre 1755. Pascal Paoli qui avait été élu quelques mois plus tôt Général de la Nation par la Suprême Consulte Générale du Royaume de Corse, qui s'était tenue au couvent de Sant Antonio della Casabianca le 15 juillet 1755, avait comme premier objectif de passer d'un régime oligarchique institué lors de la consulte de Caccia à un gouvernement démocratique. Pour cela, il lui fallait entre autres, réformer fondamentalement le *Sindicato*. D'un aréopage, émanation de la caste des notables, il devait faire un organe de type parlementaire, inséré dans la Diète, autre appellation de la consulte générale, censée représenter l'ensemble du peuple corse. C'est ce qu'il fit dans une rubrique de la constitution intitulée « De la Diète générale » qui, en réalité, consacrait la nouvelle formule du *sindicamento*. En effet, dans ce paragraphe³⁵, c'est la Diète elle-même qui s'érigait en *Sindicato* pour juger chaque année, l'action du

³² *Bulletin de la Société des Sciences Historiques et Naturelles de la Corse*, n°352-354, 1913, p. 107-110 : «...Il sera constitué une Junte de cinq membres intitulée « Syndicat suprême », laquelle aura pouvoir de surveiller le comportement de chacun et même des magistrats, afin qu'aucune oppression ne puisse être commise sur les populations. A cette Junte, chacun pourra présenter ses requêtes en forme de recours ; et celle-ci devra se réunir les quatre premiers jours de chaque mois pour voir les torts qui lui seront soumis et y pourvoir ».

³³ *Ibid*, p. 79-105.

³⁴ M.-T. AVON-SOLETTI en donne la traduction (*La Corse de Pascal Paoli. Essai sur la constitution de la Corse*, Ajaccio, La Marge, 1999, p.1069) : « Tous les magistrats, juges et chanceliers, sans exception, sont soumis au syndicat qui siègera en ce qui concerne le Magistrat Suprême et les auditeurs de sa juridiction à Corti, tous les six mois ; ce syndicat officiera le lendemain du jour de clôture de l'Assemblée Générale qui a été fixé au mois d'avril et d'octobre. En ce qui concerne les magistrats provinciaux, il siègera dans leurs provinces respectives, un peu avant ou un peu après la réunion de l'Assemblée Générale. Le tribunal du syndicat devra comprendre quatre membres : le premier originaire de l'ancienne juridiction de Bastia, le second de l'ancienne juridiction de Corte et d'Aléria, le troisième de Balagne et le quatrième du Nebbio. Il est précisé que dans tout jugement du syndicat, seuls trois membres devront voter, le membre dont le jugement intéresse sa propre province devant être exclu. L'autorité des membres du syndicat a pour but de dénoncer les magistrats, juges et chanceliers, tous ceux qui auront prélevé des sommes indûment et de les condamner à une peine appropriée, y compris l'exclusion de la fonction, selon l'importance du délit, pour toutes les transgressions qu'ils feront du présent règlement, du statut et des lois. En ce qui concerne l'ordre des auditeurs ecclésiastiques, au cas où des recours seront déposés contre eux, ils devront indiquer s'ils veulent comparaître et se justifier ; dans le cas contraire, s'ils ne voulaient ni comparaître, ni se justifier, le syndicat pourra les priver de leur emploi ».

³⁵ « *La Dieta Generale una volta all'anno convocarsi nel luoco che par più opportuno al Generale : in esso ogni Magistrato ed ufficiale della Nazione sarà tenuto dar conto della sua condotta, a tale effecto il Generale parlerà il primo per render ragione della propria e ne attenderà con somissione il giudizio del Popolo. Gli altri Magistrati, ed ufficiali passeranno sotto il sindacato di quattro sogetti eletti alle Diete in compagnia Generale* ».

Général de la Nation³⁶. Cela rejoignait donc le dispositif de mise en cause de la responsabilité du parlement devant le parlement. Il n'y a en effet aucun doute sur la possibilité qu'avait la Diète de mettre fin aux fonctions de Pascal Paoli³⁷, même si cela n'est jamais arrivé. L'originalité par rapport au modèle britannique est cependant évidente. D'une part, seule l'action du Général de la Nation était soumise au vote de la Diète tout entière. Mais il n'était pas la seule « tête mobile ». Tous les autres dépositaires d'une parcelle de l'autorité de l'Etat, que leurs fonctions fussent politiques³⁸, administratives ou judiciaires relevaient du contrôle exercé par un *Sindicato* composé de quatre membres élus par la Diète³⁹, auquel se joignait le Général de la Nation⁴⁰. D'autre part, le *Sindicato* restait un organe de contrôle itinérant pour tous les magistrats et fonctionnaires comme il l'avait été à l'époque génoise⁴¹. Ainsi, à l'issue des mutations qu'a subies cette institution sous les régimes nationaux, le dispositif politique était prolongé sur les plans administratif et judiciaire. La constitution corse était en effet en contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs : le *sindicamento* n'était pas la

« On devra convoquer la Diète Générale une fois par an à l'endroit qui semble le plus opportun au Général. Dans ce lieu, tout magistrat et fonctionnaire de la nation sera tenu de rendre compte de sa conduite. A cet effet, le Général parlera le premier jour pour rendre compte de la sienne, et attendra avec soumission le jugement du peuple. Les autres magistrats et fonctionnaires seront soumis au *Sindicato* de quatre membres élus à la Diète en compagnie du Général », in D. Carrington, « Le texte original de la constitution de Pasquale Paoli », *Bulletin de la Société des Sciences Historiques et Naturelles de la Corse*, n°619-620 (1976), p. 34.

³⁶ A cette époque, dans le royaume de Corse, qui s'était donné pour reine en 1735, la vierge Marie, à l'instar de ce qu'avaient fait les Génois et les Vénitiens un siècle plus tôt, le Général de la Nation était à la fois chef d'Etat et chef de gouvernement, à la tête de l'appareil exécutif et judiciaire et disposant d'un droit d'initiative législative grâce auquel il se fit le promoteur de la plupart des lois.

³⁷ Comme le remarque D. Carrington, *op.cit.*, note 7, la destitution de Paoli par la Diète était possible et en 1764, la Diète avait même précisé les modalités d'élection d'un nouveau général. Au cas où le poste serait vacant, en raison de son décès, de sa démission, « ou de quelque autre manière », expression désignant euphémiquement la destitution.

³⁸ Hormis celle de Général de la Nation, les fonctions principalement politiques étaient celles des membres du Suprême Conseil d'Etat qui correspondaient en fait à des ministres (dans la constitution de novembre 1755, ils étaient 36 présidents exerçant à tour de rôle chacun pendant un mois la direction de l'une des trois chambres du conseil, et 118 conseillers qui se succédaient à un rythme accéléré tous les dix jours ; en 1758, lors de la consulte de Santo Pietro di Nebbio, leur nombre passait de 144 à 18, et en mai 1764, la consulte de Corte le réduisait encore à 9, non compris le Grand Chancelier, ce qui est très proche du nombre standard de ministres à la fin du XVIII^e siècle). Selon D. Carrington, *op.cit.*, p. 13, « il n'apparaît pas que les membres du Conseil d'Etat étaient soumis au *Sindicato*, ni que la Diète disposait d'autres moyens pour examiner leur conduite ». On peut lui objecter qu'il n'existe aucune mention explicite concernant leur exemption du *sindicamento*. Cependant, si dans la pratique du généralat, les membres du Conseil d'Etat n'ont pas fait l'objet de cette procédure parce qu'il était tacitement convenu qu'ils bénéficiaient de la confiance que la Diète manifestait au Général qui était leur président, ce serait une manifestation précoce d'une solidarité gouvernementale telle que celle du parlementarisme de type britannique ou orléaniste.

³⁹ Selon la constitution de 1755, il est clair que l'élection des syndicateurs incombe directement à la Diète, mais il est arrivé, notamment en 1767, qu'ils fussent désignés par le Conseil d'Etat, à la demande de la Diète qui délégua ainsi son pouvoir.

⁴⁰ Selon D. Carrington, *ibid*, p. 13, deux interprétations sont possibles : soit le Général se joignait aux syndicateurs pour exercer le *sindicamento*, soit il se joignait à la Diète pour désigner les syndicateurs. En fait, selon D. Carrington elle-même et M.-T. Avon-Soletti, *op.cit.*, p. 839 et 895, les deux interprétations sont compatibles.

⁴¹ C.f. AVON-SOLETTI M.-T., *op.cit.*, p. 895, annexe n°78. Y sont recensés une demi-douzaine d'exemples de réunions du *Sindicato*, présidées ou non par le Général, tirés des *Ragguagli dell'Isola di Corsica* (journal officiel du gouvernement de Paoli paru de 1760 à 1769) et du *Bulletin de la Société des Sciences Historiques et Naturelles de la Corse*.

seule exception à ce principe puisque le Suprême Conseil d'Etat était à la fois la plus haute instance politique, administrative et judiciaire. Cette institution de tradition romaniste, devenue même par ses dernières évolutions, spécifiquement corse, devait toutefois être complètement oubliée dans la dernière constitution du royaume de Corse du 19 juin 1794, dont Pascal Paoli était pourtant l'un des promoteurs. Issue d'une négociation avec le gouvernement britannique moins de quatre ans après son retour d'un long exil en Angleterre, cette constitution comprenait un dispositif de mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale conforme au modèle britannique de son temps, à une exception près : ce n'était pas un premier ministre qui pouvait être renversé par le parlement mais le vice-roi⁴².

Le *sindacamento* et le *Sindacato* furent oubliés en Corse comme en Italie. Cette vieille institution du droit statutaire médiéval ne pouvait s'insérer dans les constitutions de l'époque contemporaine. Les historiens du droit italien considèrent qu'il n'y a de constitution au sens moderne du terme que dans la phase d'évolution juridique postérieure à la période du droit statutaire qui se termine justement dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle, et ses principaux éléments, notamment le dispositif mettant en œuvre la responsabilité gouvernementale, se devaient d'être conformes au paradigme britannique⁴³. Pourtant, cette institution n'était pas dépourvue d'intérêt et aurait même pu être utile pour résoudre certains problèmes d'aujourd'hui.

ASSERETO G., *Dall'amministrazione patrizia all'amministrazione moderna : Genova*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, Milano, 1985.

⁴² C.f. COPPOLANI J.-Y., « La constitution du royaume anglo-corse », in *Pasquale Paoli, Aspects de son œuvre et de la Corse de son temps*, Università di Corsica, Ajaccio, Albiana, 2008, p. 172-189.

⁴³ Le professeur Piero Fiorelli, alors directeur de l'*Istituto per la Documentazione Giuridica del Consiglio Nazionale delle Ricerche* (Florence), disait en 1994 dans l'avant-propos de la publication de la constitution de 1794 à l'occasion de son bicentenaire (*La costituzione del Regno di Corsica del 1794, testo, concordanze, indici*, a cura di P. Mariani-Biagini, Firenze, 1994) en substance que le terme *costituzione* avait conservé jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, dans le vocabulaire juridique italien, le même sens que le mot latin *constitutio*, et que malgré quelques évolutions, il n'était pas parvenu au sens de loi fondamentale d'un Etat ; ce dernier ne serait apparu que chez les auteurs anglais puis français et aurait été introduit ensuite en Italie.

COSTANTINI C., *La Repubblica di Genova nell'età moderna*, Torino, 1978.

FOGLIETTA U., *La Repubblica di Genova*, Milano, 1865.

FORCHERI G., *Doge governatori procuratori consigli e magistrati della Repubblica di Genova*, Genova, 1968.

GUELFI CAMAJANI G., *Il « liber nobilitatis genuensis » e il governo della Repubblica fino all'anno 1797*, Firenze, 1965.

HEERS J.,

Ministero del Tesoro, *Istituzioni e magistrature finanziarie e di controllo della Repubblica di Genova dalle origini al 1797*, Roma, 1952.

PETRACCHI A., *Norma « costituzionale » e prassi nella Serenissima Repubblica di Genova*, pubblicazioni della Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 1989.

Le leggi et riforme della eccelsa Repubblica di Genova, fatte da dodici prestantissimi cittadini di quella, l'anno MDXXVIII, Pavia, 1575.

Leggi nuove della Repubblica di Genova con le dichiarazioni e gionte, risposte à suoi luoghi, Genova, 1584.

SAVELLI R., *La Repubblica oligarchica. Legislazione, istituzioni e ceti a Genova nell Cinquecento*, Milano, 1981.

VITALE V., *Breviario della Storia di Genova*, Genova, 1955.