

La loi du 10 vendémiaire an IV sur la responsabilité des communes. et ses premières applications en Ile-et-Vilaine

La loi du 10 vendémiaire an IV est un bon exemple de continuité juridique utilisée à des fins révolutionnaires. Continuité juridique, puisque cette loi reprend une tradition bien établie dans notre ancien droit, selon laquelle les habitants d'une communauté villageoise étaient tenus pour responsables des dommages commis sur leur territoire. La règle qui s'appliquait dès le Moyen Age (1) fut intégrée dans les grandes ordonnances royales, telles l'ordonnance de Blois de 1579 et l'ordonnance criminelle de 1670 (2).

Mais la Révolution, en s'emparant de ce principe de responsabilité des communes, lui donna une force nouvelle et s'en servit pour obliger les autorités locales et les populations à lutter contre les ennemis de la République. Si la loi du 10 vendémiaire an IV n'est pas le premier texte révolutionnaire à organiser la responsabilité des communes (3), elle présente la particularité de servir de référence aux spécialistes du droit administratif des XIX^e et XX^e siècles.

(1) Voir sur ce point J.M. Carbasse, *La responsabilité des communautés en cas de "mésfaits clandestins" dans les coutumes du midi de la France*, in "Diritto commune e diritti locali nelle storia dell'Europa", Giuffrè, 1980, p. 141 à 152.

Cf. aussi J.L. Mestre, *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime : le contentieux des communautés de Provence*, Paris, L.G.D.J., 1976, p. 408 et suivantes.

(2) Ordonnance de 1670, titre XXI : « De la manière de faire le procès aux Communautés des Villes, Bourgs et Villages, Corps et Compagnies ». Isambert, *Recueil général des anciennes lois françaises*, t. 18, p. 413.

(3) La Constituante ayant émancipé les communes consacra le principe de leur responsabilité par le décret du 23 février 1790 : « Lorsqu'il aura été causé quelques dommages par un attroupement, la commune en répondra, si elle a été requise et si elle a pu l'empêcher, sauf le recours contre les auteurs de l'attroupement ». J.B. Duvergier, *Collection de Lois et Décrets*, t. 1, p. 120.

D'autre part, son application en Ille-et-Vilaine est particulièrement intéressante puisqu'elle concerne les dommages causés par les multiples attaques des chouans, dévoilant ainsi l'impuissance du pouvoir central à empêcher les désordres et les exactions. La Convention avait déjà voté une première loi le 16 prairial an III, loi qui devait assurer l'arrivage des subsistances dans les villes et « réveiller le zèle des autorités constituées chargées de maintenir le bon ordre ». Cette loi édictait que lorsque les pillages de grains ou de subsistances seraient commis sur le territoire d'une commune, la municipalité et les habitants qui seraient restés passifs seraient solidairement responsables de la restitution des objets pillés et des dommages-intérêts dus aux propriétaires. La loi du 10 vendémiaire an IV reprit ces dispositions en les élargissant et en les précisant, et c'est elle qui va servir de fondement juridique à de très nombreuses actions en réparations civiles de la part des victimes de la chouannerie. La loi ne vise pas seulement à réparer mais veut inciter les communes à réagir, à prendre des mesures pour prévenir des attaques qui risquent de leur coûter cher : c'est ce que reconnaissent les administrateurs du district de Vitré, lorsqu'ils répondent à un certain Marie Paul Hay qui veut renoncer au remboursement de son grain volé pour ne pas faire payer sa petite commune Erbrée, « que la loi... n'a pas eu seulement pour objet l'intérêt personnel du particulier dont les grains sont pillés, que son but principal est de prévenir les attroupelements, d'empêcher que les ennemis de la chose publique exposent les habitants des villes aux horreurs de la famine par l'enlèvement des grains destinés à leur subsistance... » (4).

Les actions qui furent intentées alors contre les communes eurent un certain effet d'exemplarité, comme l'indique a contrario cette lettre d'un marchand de Plélan : « La route depuis quelque temps paraissait sûre mais le bruit répandu dans le public que les généraux s'opposaient à l'exécution de la loi du 10 vendémiaire a de nouveau enhardi la scélératesse des chouans et je viens une seconde fois d'en être victime » (5).

Cet effet bénéfique de la loi du 10 vendémiaire est confirmé par les autorités administratives d'Ille-et-Vilaine qui voient en elle une des causes de la pacification de 1796 (6). Elle avait pourtant été votée (le 20 octobre 1795) à une époque de recrudescence de la violence : la chouannerie avait repris après l'échec du traité de la Mabilais (20 avril 1795), l'arrestation de plusieurs chefs royalistes, et surtout le désastre de Quiberon.

(4) A.D.I.V. L 482, 9 pluviôse an IV.

(5) A.D.I.V. L 2712, 16 floréal an IV.

(6) A.D.I.V. L 384, 14 messidor an IV, correspondance avec le ministre de la Police générale.

Dès le mois de juillet 1795, des troupes importantes de chouans recommencent à harceler les autorités républicaines et à attaquer les convois malgré les escortes. La tactique des chefs chouans qui ont reçu des directives du comte de Puisaye (le général en chef) est en effet de couper les routes, d'arrêter les courriers et les convois, et d'empêcher le ravitaillement des villes et de l'armée. Ils veulent ainsi inspirer la crainte et font des expéditions punitives contre les profiteurs de la Révolution et les dénonciateurs. Le mouvement s'amplifie au cours de l'automne 1795, la Convention ayant porté atteinte de nouveau à la liberté religieuse garantie par le traité de la Mabilais et procédé au rappel de jeunes gens pour la réquisition.

Ces agissements s'exécutent d'autant plus facilement que les chouans bénéficient de la complicité d'une partie de la population (7), tout au moins à défaut d'une aide, d'une prudente neutralité. Ceci est particulièrement vrai en milieu rural, certaines régions sont véritablement tenues par amis et sympathisants des chouans, alors que les villes ont gardé l'esprit républicain et se sont ralliées à la Convention thermidorienne après la chute de la Montagne et le retour des Girondins survivants (dont Lanjuinais député de Rennes).

Ainsi peut-on comprendre la répartition des attentats commis par les chouans, attentats qui entraînent les actions des victimes contre les communes.

Toute une série d'attaques est groupée dans les communes qui entourent Rennes, elles doivent sinon affamer la ville administrée par les républicains, tout au moins lui faire ressentir une désagréable impression d'insécurité et d'impuissance. Malgré des escortes très importantes (de plusieurs centaines d'hommes), des convois sont arrêtés et pillés à quelques kilomètres de Rennes. L'administration départementale d'Ille-et-Vilaine fait d'ailleurs une description tragique de la situation aux autorités centrales : « Le plan de guerre des chouans, tracé par le perfide Puisaye, c'est la famine et l'assassinat. Maîtres des campagnes, ils le sont des subsistances qu'elles produisent. Les marchés publics restent sans approvisionnement... Rarement, ils combattent de front ; ils ne livrent d'action que lorsqu'il s'agit d'intercepter un convoi ou d'enlever une voiture publique ; leurs espions leur donnant ponctuellement avis de la force des escortes, ils se présentent au combat dix contre un » (8).

(7) Un charretier qui emporte pour 1500 livres de marchandises à Rennes voit soudain sur la route deux enfants qu'il prend d'abord pour des pâtres, ceux-ci se mettent à courir sur la route, un peu plus loin le charretier est arrêté par une troupe de chouans et comprend alors que les enfants étaient allés les prévenir. A.D.I.L. L 2712, 16 floréal an IV.

(8) A.D.I.V. L 382, Correspondance des administrateurs du Département avec le comité de Salut public.

Dans les deux autres régions du département, celles de Vitré et de Fougères, où sont localisées les communes qui font l'objet d'actions en réparations, les menées des chouans tendaient à d'autres buts, leurs victimes sont propriétaires ou fermiers de biens nationaux, astreints sous la menace à payer des redevances à « l'armée du roi » (ils en recevaient des quittances) ; encore devaient-ils s'estimer heureux lorsque les chouans ne s'en prenaient qu'à leurs biens ; d'autres payaient de leur vie leur patriotisme ou leurs dénonciations. Selon l'administration départementale d'Ille-et-Vilaine « ils ont la liste des patriotes de chaque commune, ils les surprennent de nuit dans leur domicile ou le jour au milieu des champs et les égorgent ». Ce n'est pas un hasard si ces attaques sont particulièrement nombreuses dans la région de Vitré qui était entièrement contrôlée par les chouans ainsi que dans la région de Fougères où, selon les membres du district, les chouans se comptaient par milliers sous le commandement du jeune Aimé du Bois-Guy (9).

De l'automne 1795 au mois de juin 1796, le tribunal civil d'Ille-et-Vilaine, compétent selon la loi, connaîtra cinquante affaires d'indemnisation. Après cette date, la pacification instaurée de nouveau en Bretagne entraîne la disparition provisoire de ces procédures (10) et on n'en trouve plus de semblables dans les liasses du tribunal.

Ce sont ces cinquante actions portées devant le tribunal civil du département d'Ille-et-Vilaine (11) qui vont nous permettre d'étudier la mise en jeu de la responsabilité des communes et la réparation du préjudice subi par les victimes.

I — La mise en jeu de la responsabilité des communes

La loi du 10 vendémiaire prévoyait que les officiers municipaux étaient tenus de constater sommairement dans les 24 heures les dégâts commis sur leur territoire, et d'en adresser procès-verbal, sous trois jours, au commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal civil du département. On peut imaginer que certaines administrations municipales ne montraient guère

(9) Les communications étaient interrompues pour de longues périodes : en ventôse on signale qu'il n'y a plus de correspondance avec Fougères depuis deux mois. A.D.I.V. L 382.

(10) Les administrateurs d'Ille-et-Vilaine indécis s'étaient adressés directement au gouvernement qui répondit qu'aucune action civile de la loi du 10 vendémiaire n'était recevable, à moins que ce ne fut pour des faits postérieurs à la pacification ». A.D.I.V. L 384, délibération du directoire exécutif du 13 fructidor an IV.

(11) En l'an III, les tribunaux de district sont remplacés par un tribunal civil du département constitué de vingt juges au moins qui sont élus (Constitution du 5 fructidor an III, titre VIII, art. 216).

d'empressement à observer cette règle qui allait entraîner leur condamnation devant le tribunal civil à payer des indemnités aussi les victimes étaient-elles parfois obligées de s'adresser au juge de paix du canton pour obtenir ce procès-verbal. La victime adressait ensuite une pétition au tribunal civil du département, pétition dans laquelle elle devait apporter la preuve que les conditions de mise en jeu de la responsabilité de la commune étaient remplies avant de fournir les éléments d'estimation du préjudice.

A — Les conditions d'application de la loi

Selon l'art. 1^{er} du titre IV « chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes soit contre les propriétés nationales ou privées » (12).

Le demandeur devait apporter la preuve premièrement qu'un délit avait été commis, deuxièmement qu'il avait été commis sur le territoire de la commune, troisièmement par un attroupement. La première condition ne présentait pas, en principe, de difficultés puisque le procès-verbal des officiers municipaux avait pour but de constater le délit. Cependant, il pouvait arriver que le demandeur se trouvât dans la quasi-impossibilité d'apporter la preuve du délit : un cas malheureux se présenta devant le tribunal civil qui fut saisi d'une action par des personnes dont le père avait disparu. Celui-ci, Julien Gérard, huissier et receveur des contributions, en exerçant sa profession chez un habitant de Rennes (dans la campagne) fut enlevé par deux chouans qui, selon ses enfants, « ont dû l'assassiner, car ce qu'il y a de certain c'est que depuis ce moment leur père n'a pas reparu » (13). Le tribunal, malgré sa conviction, fut obligé de considérer que l'assassinat n'était pas prouvé et sans les débouter définitivement, il les renvoya pour une nouvelle information sur l'assassinat, information difficile tant que le corps n'était pas retrouvé.

Parfois le tribunal n'hésitait pas à admettre que certaines formalités ne pouvaient pas être respectées : à l'égard d'un marchand qui, revenant de Saint-Malo où il était allé chercher des marchandises, fut tué sur la route de Tremblay, le tribunal considère « que la régularité exige que les causes de la mort eussent été vérifiées par un officier de santé, mais que la difficulté des temps peut faire passer sur l'omission de cette formalité » (14).

(12) Le code d'administration communale a repris la même formulation : « les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crises et délits commis à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers des personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées » (art. 116).

(13) A.D.I.V., L 2711, 1^{er} messidor an IV.

(14) A.D.I.V., L 2712, 27 germinal an IV.

La situation du lieu du délit ne posait en général pas de problèmes, qu'il s'agisse de violences chez des particuliers ou d'attaques sur la route. Dans toutes les affaires soumises au tribunal, on ne voit qu'une seule commune contester la localisation du délit. Plusieurs marchands ayant été dépouillés, suivant leurs dires, au lieu-dit l'Ecorchais en Betton, les administrateurs de Betton soutinrent, en présentant une information contenant la déposition de trois témoins, que le délit avait été commis sur le territoire voisin de Saint-Laurent. Le tribunal avait à choisir entre cette information et l'enquête faite par le juge de paix d'Antrain qui avait reçu la déposition de deux témoins soutenant la thèse des victimes. Dans un premier jugement il ordonna d'informer sur quelle commune était située le lieu dit l'Ecorchais et le jugement définitif situa le lieu de l'attaque sur le territoire de Betton (15).

Le tribunal était disposé à interpréter de façon très large la notion de territoire puisque trois communes furent reconnues responsables de la mort d'une femme : Saint-Marc-le-Blanc, celle du lieu du crime, mais aussi deux autres, car le tribunal déclare que les chouans qui avaient commis ce forfait « venaient du côté de Saint-Brice et de Tremblay » et que « la loi du 10 vendémiaire prononçait la solidarité des dommages et intérêts contre les deux communes » (16). Cette application était en réalité discutable car la loi n'invoquait la solidarité que lorsque les attroupements étaient formés d'« habitants de plusieurs communes » (17), ce qui en l'espèce n'était pas prouvé.

C'est la troisième condition prévue par la loi qui est la plus importante : le délit doit être commis par un attroupement (armé ou non). La loi ne donne pas plus de précisions, elle laissait toute liberté, semble-t-il, aux tribunaux d'apprécier ce qu'il fallait entendre par attroupement quant au nombre de personnes et quant à la nature de ces attroupements.

Sans souscrire tout à fait à l'affirmation des administrateurs du département d'Ille-et-Vilaine, selon lesquels les chouans n'attaquaient qu'à dix contre un, il est vraisemblable qu'ils ne se risquaient pas au combat s'ils n'avaient une certaine supériorité numérique, à laquelle s'ajoutait l'effet de surprise. La connaissance qu'ils avaient des mouvements de troupe et de l'itinéraire des convois facilitait les embuscades ; les administrateurs du département l'indiquent avec une certaine amertume au ministre de l'Inté-

(15) A.D.I.V., L 2711, 6 thermidor an IV.

(16) A.D.I.V., L 2712, 27 germinal an IV.

(17) Notre législation a conservé cette règle dans l'art. 118 du C.A.C. : « Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion fixée par les tribunaux civils ».

rieur : « Dans une guerre qui ne se fait que par embuscade, le parti le mieux servi par ses espions est nécessairement celui qui doit compter le plus de succès. Nos ennemis ont usé de l'espionnage de manière à nous en démontrer l'avantage » (18). Aussi voit-on des escortes très nombreuses, de plusieurs centaines d'hommes parfois, s'enfuir en abandonnant les marchands qu'elles étaient censées protéger. « Les républicains ont été obligés de céder au nombre », « les républicains accablés par le nombre furent forcés de chercher leur salut dans la retraite » disent pudiquement les procès-verbaux pour relater ce qui était une véritable débandade.

Ces malheureux marchands, lorsqu'ils voyageaient sans escorte sur les routes constituaient des proies encore plus faciles puisqu'il suffisait d'une dizaine d'hommes, parfois plus, parfois moins, pour les délester de leurs biens (19).

Quant à ceux qui étaient attaqués chez eux, quelques chouans décidés et armés les obligeaient à ouvrir leur porte. La notion d'attroupement variait donc de centaines d'hommes à quelques-uns. Aussi le tribunal abandonne-t-il la conception rigide du décret du 3 août 1791 qui, dans son article 9, fixait l'attroupement à un rassemblement minimum de quinze personnes. Il semble même aller jusqu'à admettre que deux individus forment un attroupement car dans l'affaire Gérard (huissier enlevé par deux chouans), le tribunal précisait que la loi du 10 vendémiaire serait applicable si la preuve du crime était apportée.

La seconde question qui se pose sur la notion d'attroupement c'est celle de la nature de cet attroupement. La loi est muette à ce sujet. Mais le contexte de l'époque ne nécessitait pas de développement : il ne peut s'agir que d'attroupements de nature politique, les infractions de droit commun étant réservées aux juridictions criminelles.

Deux actions durant cette année 1795-1796 sont rejetées par le tribunal civil pour cette raison. La première est celle d'Augustin Gendron, qui s'était présenté devant la municipalité de la Guerche pour y exposer que des chouans avaient volé dans ses pâtures une jument avec un poulain.

Sur les cinq témoins entendus, un seul (et il s'agissait d'un enfant de dix ans) déclarait avoir vu sur la route dix à douze hommes armés et un homme monté sur la jument suivie par le poulain. Les autres témoins n'avaient vu qu'un seul homme conduire la jument. Le tribunal considéra que la preuve de l'attroupement n'était pas faite puisque seul un enfant de

(18) A.D.I.V., L 332, 25 nivôse an IV.

(19) Les victimes s'efforcent de préciser le nombre de leurs agresseurs : « de 30 à 40 hommes armés », « 11 hommes armés », « 8 hommes armés » ; d'autre parlent simplement d'une troupe d'hommes armés.

dix ans déposait l'avoir vu, que le demandeur n'avait d'ailleurs apporté aucune preuve que, ce jour et à cette heure, il y ait eu un rassemblement de chouans dans la commune. Ce vol était donc un délit ordinaire (20).

Dé la même façon, Augustin Delaunay fut débouté de son action contre la commune de Montreuil-sous-Pérouse, parce qu'il n'avait apporté la preuve ni du vol du bois dont il se plaignait, ni qu'il eût été fait par des attroupements (21). Il faut dire qu'il n'était pas difficile en général de trouver des témoins ayant vu passer les chouans qui, sûrs de leur impunité, ne cherchaient pas à se cacher.

La preuve que l'infraction n'était pas l'œuvre de vulgaires criminels de droit commun était quelquefois apportée par les auteurs eux-mêmes, en particulier lorsqu'il s'agissait d'atteintes à des biens nationaux. Les propriétaires de biens nationaux, et même les locataires ou fermiers de ces biens, étaient particulièrement visés par les chouans. Beaucoup ne pouvaient plus habiter leurs exploitations, et s'étant réfugiés en ville, venaient sous escorte y travailler et donner des soins à leurs bêtes (22). Si leur présence était tolérée, ils devaient verser aux chouans une somme correspondant à ce qu'ils payaient à l'État ou à leur propriétaire, et ils recevaient alors une quittance qu'ils versaient au dossier comme preuve de leur préjudice (23), ainsi que des bons de réquisition pour leur cidre (24) ou leur cochon (25).

Les responsables de ces pillages n'étaient-ils que des seuls chouans ? Les troupes républicaines n'hésitaient pas non plus à utiliser les mêmes moyens, et un prêtre ne craint pas d'intenter une action devant le tribunal pour la mise à sac de son presbytère en la commune de la Chapelle-Chaussée, mais le tribunal, malgré le procès-verbal de l'agent municipal qui reconnaissait l'effraction et l'information de témoins, n'osa pas recevoir cette action : quelle est, dit-il, cette troupe républicaine qui a dû exercer ces violences et ces brigandages ? Et il conclut prudemment que, dans l'état, il n'y avait pas lieu à prononcer.

(20) A.D.I.C., L 2710, 25 frimaire an IV.

(21) A.D.I.V., L 2712, 7 germinal an IV.

(22) C'est le cas d'un laboureur de Saint-Grégoire réfugié à Rennes, et d'un autre cultivateur de La Guerche qui revient tous les jours avec une escorde armée sur sa terre.

(23) « Par ordre du commandant en chef de l'armée catholique sous le règne de Louis XVII, je soussigne et certifie avoir eu du sieur Bourgeaux... la somme de 240 livres... pour l'année 1795 ». A.D.I.V., L 2710, 5 nivôse an IV.

(24) « De par le roy armée catholique et royale de Bretagne de Vitré... nous avons fait consigner la moitié de son cidre... fait ce 12 janvier 1796 ». A.D.I.V., L 2712, 7 germinal an IV.

(25) Une femme déclare : « Qu'elle a vu des soldats républicains entrer et sortir en foule dudit presbytère, passer et repasser depuis environ 10 h du matin jusqu'au environ 2 h de l'après-midi ». A.D.I.V. L 2711, 1^{er} messidor an IV.

B — L'exception de la loi

C'était à la commune qu'il appartenait de faire la preuve que sa responsabilité ne devait pas être retenue suivant l'exception de l'art. 5 du titre IV de la loi : « dans les cas où les rassemblements auraient été formés d'individus étrangers à la commune sur le territoire de laquelle les délits ont été commis, et où la commune aurait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs, elle demeurera déchargée de toute responsabilité ».

Dans la première application que le tribunal eut à faire de l'exception à la loi, il donna une interprétation de l'art. 5 favorable à la commune, interprétation sans difficultés, il est vrai, puisque le demandeur Gendron n'avait pu apporter la preuve que sa jument avait été volée par un attrouplement de chouans. Au surplus, la commune de la Guerche méritait d'être déchargée de toute responsabilité puisqu'elle avait fait « tout ce que lui prescrivait la loi pour parvenir à connaître les auteurs du délit » (26).

C'est Merlin lui-même, alors ministre de la Justice, qui donne un avis favorable à l'irresponsabilité d'une commune : comment en effet imaginer qu'une petite commune pût résister à l'assaut de trois mille chouans ! (27). Il fallait cependant éviter d'admettre trop aisément les excuses des communes, car l'exception serait devenue la règle, ce qui aurait été manifestement contraire aux volontés du législateur. Par la suite, le tribunal interpréta le texte dans le sens le plus conforme à son esprit : reconnaître la responsabilité des communes peu sûres et appliquer l'exception aux communes dévouées à la République.

En ce qui concerne le premier moyen de l'art. 5, la qualité d'étranger à la commune, cette qualité n'est plus présumée, il appartient à la commune d'en apporter la preuve, et encore ne peut-elle le faire par tous moyens (28).

(26) Cf. la lettre du président de l'administration municipale du canton de La Guerche au commissaire provisoire du pouvoir exécutif près le tribunal civil du département d'Ille-et-Vilaine : « La garde nationale de cette commune est dans une continuelle activité de service... elle a toujours fait partie des détachements envoyés à la recherche des brigands et a fait en outre seule différentes patrouilles de nuit pour les surprendre et les écarter de notre territoire ». A.D.I.V. L 2710, 15 frimaire an IV.

(27) « Il paraît par votre exposé que le pillage dont il s'agit a eu lieu par le fait d'une armée d'environ trois mille chouans, tandis que le convoi pillé avait pour escorte un détachement de six cents hommes. Il est évident que dans cet état de choses, le pillage du convoi est un cas de force majeure dont les auteurs seuls pouvaient être responsables et nullement la commune de Gévezé puisqu'elle n'avait aucun moyen pour prévenir ou empêcher le délit ». A.D.I.V., L 2800, 8 fructidor an IV.

(28) Comme le montre cet exemple : « Considérant qu'il n'est point appris que les auteurs de ces délits fussent étrangers à la commune de Bais, que la prétendue déclaration des malfaiteurs d'avoir parmi eux des individus de la commune de Fougères n'est pas un titre suffisant pour rendre cette commune responsable du délit, la déclaration de pareils brigands ne pouvant inspirer de confiance... ». A.D.I.V. L 2710, 19 pluviôse an IV.

Cette difficulté de preuve, qui devrait suffire à empêcher l'utilisation de l'art. 5 est oubliée lorsque le tribunal estime que le second moyen s'applique à la commune intimée, c'est-à-dire lorsque celle-ci a fait montre d'un zèle constant envers la défense de la République. C'est le cas pour une action intentée contre Rennes pour un vol de chevaux et de bestiaux. Selon le tribunal, il serait injuste de rendre les habitants de la ville garants du préjudice parce qu'il est de notoriété publique que la garde nationale de Rennes est en activité journalière et montre le plus grand zèle ainsi que les autorités constituées pour comprimer les ennemis du bien public » (29). Il est vrai qu'en l'espèce, le tribunal pour rejeter l'action pouvait s'appuyer sur des témoignages tendant à faire penser qu'il s'agissait d'un délit de droit commun.

Dans une autre affaire, l'argumentation du tribunal est encore plus nette. Alors que des pillages ont été effectués sur le territoire de la commune de Plélan, cette commune est cependant entièrement exonérée (30) tandis que trois autres communes sont condamnées solidairement parce qu'« elles sont le repaire ordinaire des chouans » (31). Cet exemple montre bien que la responsabilité des communes est fondée sur une faute, faute collective des habitants, contrairement à notre conception actuelle basée sur le risque social.

II — La réparation du préjudice

Tous ceux qui avaient souffert un dommage, soit dans leur personne, soit dans leurs propriétés, avaient droit à la réparation du préjudice. Si la loi laissait au tribunal une certaine liberté dans l'évaluation du préjudice, elle fixait minutieusement les règles qui organisaient le paiement.

A — Les éléments d'appréciation

Les éléments retenus par le tribunal étaient différents lorsque les atteintes frappaient les personnes ou les biens.

L'art. 6 du titre IV ouvrait le droit à des dommages-intérêts à l'individu qui avait été maltraité et, s'il avait été tué, à sa veuve et à ses enfants. On

(29) A.D.I.V. L 2710, 23 ventôse an IV.

(30) « Considérant que la commune de Plélan sous laquelle se sont commis les délits dénoncés par Chevallier et Charpentier a toujours montré le zèle le mieux soutenu pour le maintien de la République et a même dans cette circonstance particulière pris les mesures les plus actives et les plus sages pour parvenir à découvrir les auteurs de ce méfait ». A.D.I.V., L 2711, 25 prairial an IV.

(31) D'autres communes sont considérées comme complices des chouans : « il est de notoriété publique qu'une grande partie des habitants de Bruz sont en pleine insurrection et qu'elle sert de repaire aux brigands ». A.D.I.V. L 2712, 13 germinal an IV.

s'est demandé s'il fallait interpréter restrictivement ou non cet article, c'est-à-dire si d'autres membres de la famille pouvaient l'invoquer. Quelques années plus tard, en l'an X, le tribunal de cassation a refusé l'action aux père et mère de la victime, solution critiquée par la doctrine qui estimait que le législateur n'avait mentionné que l'hypothèse la plus courante sans rejeter les autres (32). Quoi qu'il en soit, le tribunal d'Ille-et-Vilaine a surtout eu à connaître d'actions intentées par des veuves, il semble aussi avoir admis la demande d'un veuf, mais sur des bases d'évaluation, nous le verrons, tout à fait différentes.

Pour fixer le montant de la réparation, le tribunal attendait que des renseignements sur la famille de la victime et sur les besoins de cette famille soient portés à sa connaissance. Ainsi, dans un procès intenté contre la commune de Tremblay par la veuve d'un marchand assassiné sur la route, le tribunal se considère comme insuffisamment informé pour fixer les dommages-intérêts, parce qu'« il ignore si la veuve Gavard est valide ou infirme, si elle a du bien ou en général des moyens quelconques de subsistance, si Gavard a laissé des enfants en bas âge ou autrement et à la charge de la veuve, si le cheval a été pris avec les marchandises... » (33).

Le montant des réparations allouées à une veuve et à ses enfants tourne en général autour de 3000 livres. C'est la somme fixée pour être versée par la commune de Goven à quatre femmes dont les maris, bateliers transportant du bois venant de forêts de l'État, avaient été fusillés par les chouans (34). Une aubergiste de Bruz, dont le mari a été tué, tandis qu'elle-même était battue, et sa maison pillée, reçoit aussi 3000 livres pour réparation des atteintes aux personnes (mort de son mari et violences sur elle-même et 400 livres pour chacun de ses quatre enfants). Le tribunal a évidemment toute latitude en ce domaine. Par exemple, à la veuve d'un gendarme qui réclame 6000 livres à la commune de Mordelles, il n'accorde que 2000 livres, mais en lui indiquant qu'elle peut « obtenir un juste secours de la nation car son mari est mort en défendant sa patrie » (35).

(32) Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence, de Dalloz, t. X, 1848, Commune, titre 9, ch. 3, n° 2704.

(33) A.D.I.V., L 2712, 27 germinal an IV. A l'égard d'une fille dont le père a été assassiné, le tribunal ordonne aussi au substitut du commissaire du pouvoir exécutif de se procurer tous les renseignements nécessaires sur l'état et la situation de famille. A.D.I.V., 27 germinal an IV.

(34) Là encore la complicité de la commune de Goven avec les chouans était manifeste : Goven abritait le quartier général du chef chouan Busnel de la Taille devant qui furent conduits les bateliers ; c'est lui qui ordonne leur exécution, sauf pour deux d'entre eux qui s'évadent plus tard. A.D.I.V., L 2712, 27 floral an IV.

(35) A.D.I.V., L 2712, 19 prairial, an IV. Déjà l'aubergiste de Bruz avait réclamé non seulement 10 000 livres de dommages-intérêts pour la mort de son mari, mais aussi une pension annuelle de 600 livres nette et quitte de toutes charges.

Cette liberté d'appréciation du tribunal apparaît aussi dans la manière dont il évalue le préjudice causé non plus par la mort du mari mais par celle de la femme. Joseph Gagnoux intente une action contre la commune de Bruz car, tandis qu'il s'était réfugié à Rennes, sa mère et son épouse (enceinte de quatre à cinq mois) furent massacrées dans leur maison à Bruz (36). Il demande des dommages-intérêts proportionnés au préjudice résultant pour lui de ce double assassinat et l'indemnité des effets qui lui ont été volés. Le tribunal règle généreusement l'indemnité à 300 livres, dix fois moins que la somme perçue par une veuve, 300 livres correspondant à peu près à l'indemnité due pour la perte d'un cheval !

L'indemnisation pour perte de biens était réglementée par le titre V de la loi qui obligeait les habitants de la commune à « la restitution en même nature des objets pillés et choses enlevées par force, ou d'en payer le prix sur le pied du double de leur valeur ».

Le tribunal reprend fidèlement ces termes de la loi dans sa sentence, mais la plupart du temps, la restitution en nature est improbable ou difficile (37) ; lorsque cette restitution lui paraît possible, le tribunal est très précis sur la qualité de la chose à restituer : « le tribunal condamne Argentré à fournir et faire charoyer à la métairie un fut de trois barriques de cidre de bonne qualité, et le fut en bon état ou à défaut 144 livres » (38). On peut aussi envisager la restitution en nature de grains, farine (39), tabac ou bétail ; mais s'il s'agit de vêtements ou d'objets, elle sera plus difficile et en pratique, la commune était obligée de rembourser au double de la valeur. L'estimation des objets volés que l'on proposait au tribunal était basée, si possible, sur des témoignages ou des expertises : par exemple, un maréchal expert et un marchand de chevaux estiment une jument à 312 livres.

Les témoins sont aussi nécessaires lorsque la commune, comme celle de Mordelles, conteste les évaluations faites par la victime (40), mais

(36) A.D.I.V., L 2712, 13 germinal an IV.

(37) La commune de Mordelles est condamnée à restituer en même nature à Joseph Hamelin, « l'équipage de son cheval, deux mannequins remplis de poterie, un boisseau d'oignons, cinq livres de poudre, deux onces de vitriol, deux douzaines de verres à boire, un drapeau de toile cirée... etc. ». A.D.I.V. L 2711, 18 messidor an IV.

(38) A.D.I.V., L 2712, 23 floréal an IV.

(39) La commune de Bazouges-la-Pérouse est perplexe sur l'application de la sentence qui la condamne à la restitution de 24 mines de froment : en effet la mesure de Rennes est différente de celle du canton, et elle ne sait quelle est la mesure choisie par le tribunal. A.D.I.V. L 482, 13 pluviôse an IV.

(40) Mordelles se plaint de « l'estimation arbitraire et exorbitante » de deux couettes, dans une enquête ordonnée par le tribunal, deux témoins affirment connaître l'existence de ces deux couettes qui sont selon eux toutes neuves et de première qualité. A.D.I.V. L 2711, 6 thermidor an IV.

lorsqu'on ne pouvait faire appel ni à des experts ni à des témoins, il fallait s'en remettre à la bonne foi du demandeur. Le tribunal se référait alors à l'art. 160 de la Coutume de Bretagne : « Si aucun est dessaisi de ses biens sans son consentement ou autorité de Justice, il sera cru de la quantité desdits biens par son serment, informant préalablement par gens suffisants, que sa perte peut être telle ». Mais il rappelait aussi le droit attribué aux juges de l'ancienne jurisprudence d'en faire une réduction.

En effet si certains demandeurs étaient modestes (41), ou honnêtes (42), d'autres tentaient de profiter de la situation (43), et le tribunal en vient à réduire aux 2/3 l'estimation donnée par un marchand de la perte de ses biens (44).

Enfin, une troisième catégorie de préjudice était estimée par le tribunal, celui dont souffraient les acquéreurs ou locataires de biens nationaux obligés de se réfugier en ville pour échapper à la vindicte des chouans. A André Bourgeault exposant « que pour mettre ses jours et ceux de sa femme et de ses enfants en sûreté, ils avaient été obligés de se réfugier à Visseiche, qu'il était obligé d'aller deux fois le jour avec une force armée pour soigner ses bestiaux, que cet éloignement lui causait un préjudice », le tribunal accorde la somme de 10 000 livres (45).

Toutes ces estimations sont faites en monnaie au cours de l'or et de l'argent, avec parfois sa traduction en assignats. En effet l'inflation qui avait suivi l'abandon de la loi du maximum était celle que la Convention avait aboli la parité entre le papier et le numéraire, et au cours de l'été de 1795, l'assignat de 100 livres ne valait plus que 3 livres en monnaie métallique (46).

(41) René David se contente de demander 40 livres pour 36 livres de suif et 21 livres de beurre, ce qui lui est accordé. A.D.I.V., L 2712, 21 germinal an IV.

(42) Un négociant dépouillé sur le territoire de Quédillac dit « qu'il serait en droit de réclamer 10 000 livres valeur métallique mais qu'il ne voulait pas qu'on put lui imputer d'avoir tiré quelqu'avantage de ce malheureux événement, que par ce motif il déclarait réduire sa réclamation à une somme de 6 000 livres en numéraire ». A.D.I.V., L 2712, 19 germinal an IV.

(43) « Considérant... que dans l'appréciation des objets volés chez la citoyenne Jameu il y a excès et notamment dans l'estimation de trois couvertures à 150 livres, dans une demi-douzaine de chemises à 52 livres, dans une paire de boucles d'argent à 18 livres... ». A.D.I.V., L 2710, 19 pluviôse an IV.

(44) A.D.I.V., L 2711, 6 thermidor an IV.

(45) A.D.I.V., L 2710, 5 nivôse an IV.

(46) Une femme à qui on avait volé 7000 livres en assignats demande et obtient l'équivalent en monnaie métallique, c'est-à-dire 233 livres (la proportion est de 1 à 30 à la date de prairial an IV).

B — L'organisation du paiement

La volonté du législateur de l'an IV était d'assurer une indemnisation rapide des victimes, et l'art. 8 du titre V obligeait les municipalités à payer les dommages-intérêts auxquels elles étaient condamnées, dans le délai extrêmement bref d'une décade.

Pour faciliter ce paiement rapide qui aurait pu poser des problèmes dans les petites communes, l'art. 8 ajoutait qu'il fallait « faire contribuer les vingt plus forts contribuables résidant dans la commune » (47), la répartition devant être faite ensuite sur tous les habitants de la commune par la municipalité ou l'administration municipale du canton.

Si le délai n'était pas respecté, le paiement devait s'effectuer sous la contrainte de la force armée requise aux frais de la commune.

Le calcul du législateur était que les habitants des campagnes condamnés à rembourser de fortes sommes se détacheraient de ceux qui les mettaient dans une telle situation (48). On voit ainsi la municipalité de Treffendel choisir soigneusement les contribuables qui vont être taxés : au lieu de 20, elle en nomme 28 « dont la majeure partie est très riche et très en état de payer... elle n'a nommé que des chouans et des pères et mères de chouans... le public y applaudit, les murmures, mêmes les menaces contre les chouans cessèrent » (49).

Au contraire, dans d'autres communes, les chouans sont en telle situation de force qu'il serait très risqué pour les victimes de prétendre se faire rembourser : la simple phrase « les chouans avaient dit qu'ils payeraient le citoyen Chevalier » est lourde de sous-entendus menaçants ! (50).

D'une façon générale, les communes semblent avoir manifesté beaucoup de mauvaise volonté à s'exécuter : plusieurs années après, en l'an VII ou l'an VIII, la correspondance des autorités locales avec le ministre de la

(47) La loi reprenait ici une règle de la loi du 16 prairial an III qui contraignait au paiement les douze principaux contribuables.

(48) Dans une requête contre la commune de Saint-Gilles, il est question de l'efficacité de la loi « pour écarter à l'avenir des habitants des campagnes l'esprit de révolte, de brigandage auquel plusieurs d'entre eux s'étaient laissés séduire ». A.D.I.V., L.2711, 11 fructidor an IV.

(49) Cette exécution d'un jugement du 25 prairial an IV n'a cependant lieu qu'en l'an VII, sans que l'on ait d'indications sur la cause de ce retard. A.D.I.V., L.482, 29 ventôse an VII.

(50) Le commissaire du pouvoir exécutif du canton de Baulon explique la situation du citoyen Chevalier : « J'ai vu le citoyen Chevalier plusieurs fois, je l'ai engagé d'attendre des temps plus heureux pour sévir contre une commune dans laquelle il y a beaucoup de chouans qui pourraient se porter à des excès contre lui et ses propriétés, il serait à désirer qu'il suivisse (sic) mon conseil ». A.D.I.V., L.482, 23 messidor an IV.

Justice, de l'Intérieur ou de la Police révèle que plusieurs jugements, rendus en l'an IV, n'ont toujours pas reçu application. Une boulangère de Rennes qui avait obtenu un jugement le 11 fructidor an IV pour l'indemniser de la perte de grains qu'elle avait achetés à la campagne, n'est toujours pas payée en l'an VII, ce qui provoque l'étonnement du ministre de la Justice : « Il y a quelque lieu d'être surpris qu'un jugement rendu il y a trois ans ne soit pas encore exécuté » (51). Ces retards dans l'exécution des jugements s'expliquent par les obstacles de tout genre qu'y apportent les communes.

Tantôt elles forment des pourvois qui semblent utilisés surtout comme moyen dilatoire : une nullité de forme, observe le ministre de l'Intérieur, n'aurait pas dû retarder si longtemps l'exécution du jugement. Selon certains, les communes sont poussées à ces procédures par « des hommes de lois qui ne manquent point, défenseurs nés des brigands, pour lesquels ils ont toujours témoigné plus de penchant que pour les républicains » (52). Tantôt elles essaient d'empêcher par divers moyens l'exécution du jugement : on voit les habitants venir déclarer qu'ils refusent d'obéir au paiement et des administrations municipales démissionner pour ne pas avoir à faire à l'application.

Difficilement appliquée, la loi du 10 vendémiaire an IV sera bientôt suspendue avec la nouvelle pacification suivie de mesures d'amnistie, due à l'action efficace du général Hoche. Il s'agit alors d'expliquer aux victimes qu'elles ne seront pas indemnisées, c'est l'objet de la lettre de Cochon, ministre de la police générale, aux commissaires du pouvoir exécutif près les tribunaux civils des départements : « que les prétentions de l'intérêt privé disparaissent devant la considération de l'utilité générale, et que chaque citoyen soit bien convaincu de cette vérité, que c'est par le sacrifice nécessaire d'une partie des droits qu'il croirait avoir, qu'il peut dans des pays livrés si longtemps aux horreurs de la guerre civile, obtenir une garantie suffisante pour la jouissance paisible et heureuse de ceux qu'on ne peut pas lui contester » (53). Mais le coup d'État du 18 fructidor an V et les persécutions politiques et religieuses qui s'ensuivirent ranimèrent les agitations de l'Ouest. Cette fois, la loi du 10 vendémiaire an IV parut insuffisante, et une nouvelle loi, celle du 24 messidor an VII « sur la répression des brigandages et assassinats dans l'intérieur » institua un système très discu-

(51) A.D.I.V., L 482, lettre du 12 nivôse an VII.

(52) A.D.I.V., L 482, 4^e jour complémentaire an VI.

(53) A.D.I.V., L 384, 13 fructidor an IV.

table d'otages (54). Cette « loi des otages » fut heureusement sans lendemain, tandis que la loi du 10 vendémiaire an IV survécut à la Révolution : invoquée tout au long du XIX^e siècle, elle fut réformée par la loi du 5 avril 1884 et par celle du 16 avril 1914, mais est toujours citée par les auteurs du droit administratif comme l'une des sources de notre droit actuel sur la responsabilité des communes.

Marie-Yvonne CRÉPIN

(54) Figuraient de droit sur cette liste d'otages « les parents d'émigrés, leurs alliés, et les ci-devant nobles... les aïeuls, aïeules, pères et mères des individus qui, sans être ex-nobles ni parents d'émigrés, sont néanmoins notoirement connus pour faire partie des rassemblements ou bandes d'assassins ». Ces otages « personnellement et civilement responsables des assassinats et brigandages » devaient être « établis à leurs frais dans un même local dans une commune du département sous la surveillance des administrations centrale et municipale » et risquaient la déportation. Duverger, *op. cit.*, t. 11, p. 297.